Sveučilište u Zagrebu

PRAVNI FAKULTET

Nikša Vojvoda

PROCESNA JAMSTVA U KVAZIKAZNENIM POSTUPCIMA

DOKTORSKI RAD

Zagreb, 2026.

University of Zagreb

FACULTY OF LAW

Nikša Vojvoda

PROCEDURAL GUARANTEES IN QUASI-CRIMINAL PROCEEDINGS

DOCTORAL THESIS

Zagreb, 2026

Sveučilište u Zagrebu

PRAVNI FAKULTET

Nikša Vojvoda

PROCESNA JAMSTVA U KVAZIKAZNENIM POSTUPCIMA

DOKTORSKI RAD

Mentor:

izv. prof. dr. sc. Marin Bonačić

Zagreb, 2026.

University of Zagreb

FACULTY OF LAW

Nikša Vojvoda

PROCEDURAL GUARANTEES IN QUASI-CRIMINAL PROCEEDINGS

DOCTORAL THESIS

Supervisor:

izv. prof. dr. sc. Marin Bonačić

Zagreb, 2026

Izjava o izvornosti

Ja, Nikša Vojvoda, potvrđujem da je moj doktorski rad izvorni rezultat mojeg rada te da se u njegovoj izradi nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Ovaj rad je sufinancirala Hrvatska zaklada za znanost projektom Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive (UIP-2020-02-6482).

Bilješka o mentoru

Izv. prof. dr. sc. Marin Bonačić od 2023. predstojnik je Katedre za kazneno procesno pravo na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, na kojem je zaposlen od 2005. Pravosudni ispit položio je 2009. Na istom je fakultetu magistrirao 2011. obranivši magistarski rad „Internacionalizirani kazneni sudovi: osnovni problemi i pravna rješenja", a doktorirao 2015. obranivši doktorsku disertaciju „Naslijeđe Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju". Dobitnik je Godišnje nagrade mladim znanstvenicima i umjetnicima Društva sveučilišnih nastavnika i drugih znanstvenika u Zagrebu za 2015. godinu.

Profesor Bonačić stručno se usavršavao na uglednim europskim sveučilištima i institutima. Akademsku godinu 2010./11. proveo je u okviru programa Erasmus na Sveučilištu u Beču, a akademsku godinu 2013./14. na Slobodnom sveučilištu u Berlinu. Više je puta istraživački boravio na Max Planck institutu za strano i međunarodno kazneno pravo u Freiburgu (danas Max Planck institut za istraživanje kriminaliteta, sigurnosti i prava) i na Europa-Institutu Sveučilišta Saarland.

Autor je brojnih znanstvenih i stručnih radova iz područja kaznenoga procesnog prava, međunarodnoga kaznenog prava, prekršajnog prava i europskoga kaznenog prava. Od 2025. glavni je urednik Hrvatskog ljetopisa za kaznene znanosti i praksu.

Kao istraživač sudjelovao je u brojnim nacionalnim i europskim znanstvenim projektima, a od 2021. voditelj je projekta Hrvatske zaklade za znanost „Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive". Sudjelovao je u radu više radnih skupina za izradu i izmjene kaznenog i prekršajnog zakonodavstva. Član je Državnoodvjetničkog vijeća od 2023.

Zahvale

Tijekom doktorskog studija veliku mi je podršku pružio moj mentor, profesor Bonačić. Svojim sugestijama i komentarima značajno je pridonio ovom doktorskom radu, a svojom otvorenošću i neposrednošću olakšao proces njegove izrade.

Profesorice Đurđević i Munivrana, profesori Josipović, Martinović i Turudić, članovi povjerenstva za ocjenu rada, potaknuli su me da dodatno razradim i unaprijedim dijelove rada i time doprinijeli njegovu završnom obličju. Sudjelovanje u projektu Hrvatske zaklade za znanost „Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive“, čiji je plod ova disertacija i razgovor s članovima projekta i sudionicima u projektnim aktivnostima često su mi u istraživanju otkrili pravi put. Kolegijalnost i susretljivost profesorice Ivičević Karas, profesora Burića i Darije, članova Katedre za kazneno procesno pravo i drugog osoblja Fakulteta dala mi je dodatan vjetar u leđa.

Poseban doprinos mojem doktorskom putu dali su boravci na inozemnim sveučilištima i institutima. Za upis doktorskog studija počeo sam se pripremati na Max Planck institutu za istraživanje kriminaliteta, sigurnosti i prava u Freiburgu. Istraživanju francuskog prava uvelike je pripomogao boravak na Institutu za kaznene znanosti i pravdu Sveučilišta u Bordeauxu, koji sam ostvario kao stipendist Vlade Francuske Republike, kojoj sam, kao i Veleposlanstvu Francuske Republike u Republici Hrvatskoj te Agenciji za mobilnost i programe EU-a, osobito zahvalan. Veliki dijelovi disertacije napisani su na Sveučilištu u Liègeu i Sveučilištu u Padovi, gdje sam boravio u okviru programa Erasmus+. Zahvalan sam svima koji su mi tijekom mojih doktorskih putešestvija izašli u susret, naročito profesorici Vanessi Franssen, koja mi je pomogla da iz svojeg boravka u Liègeu izvučem što više.

Velika hvala i svima drugima koji su me na bilo koji način podržali tijekom doktorskog studija, a posebno: profesorici Vesni Prepelić-Đuričković, koja je još u gimnazijskim danima poticala moju sklonost pisanoj riječi, na brzoj i detaljnoj lekturi ovog rada; Marku Bratkoviću, na potpori i savjetima; prijateljima Doris i Leonu; mami Gogi i sestri Emi; tati Nikši i njegovoj supruzi Snješki; bakama Olji i Ibi, dedi Marijanu, od kojeg sam naslijedio interes za pravo, i nonu Stijepu, koji me sigurno prati odozgo; a najviše, Dori!

Sažetak

Protekla desetljeća donijela su značajne promjene u pravo „lakših“ kažnjivih djela (prekršaji, upravno-kaznena djela i sl.) i pripadajućih kvazikaznenih postupaka. Promjene nisu zaobišle hrvatsko pravo, gdje glavni oblik kvazikaznenog postupanja predstavlja prekršajni postupak, a u proteklih dvadesetak godina pojavili su se različiti upravno-kazneni postupci.

U fokusu rada zaštita je odabranih procesnih jamstava pravičnog postupka iz čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava u hrvatskom prekršajnom postupku i upravnom postupku tržišnog natjecanja. Glavni ciljevi rada bili su ispitati usklađenost hrvatskog prava s nadnacionalnim zahtjevima, usporediti ga s odabranim komparativnim sustavima i ponuditi prijedloge *de lege ferenda* za ispravljanje utvrđenih nedostataka. Rad se bavi i temama od prethodne važnosti: povijesnim razvojem prava „lakših“ kažnjivih djela u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj, uz analizu nadnacionalnog utjecaja, definicijom pojedinih kategorija „lakših“ kažnjivih djela u tim sustavima i primjenjivošću nadnacionalnih pravnih izvora Vijeća Europe i Europske unije u nacionalnim kvazikaznenim postupcima.

Utvrđeno je kako hrvatski prekršajni postupak ne ispunjava nekoliko važnih zahtjeva koje mu postavljaju nadnacionalni poretci, dok postupak tržišnog natjecanja većinom ispunjava postavljene mu zahtjeve. Važan je razlog tome što nadnacionalni poretci postupcima tržišnog natjecanja postavljaju specifične zahtjeve koji su često niži negoli njihovi zahtjevi za opće kvazikaznene postupke.

Među glavnim nedostatcima u uređenju prekršajnog postupka mogu se izdvojiti neusklađenost prekršajnog postupka pred tijelima državne uprave s konvencijskim pravom na pristup sudu pune jurisdikcije i pravom na pravičnu i javnu raspravu, nejasno normativno uređenje prava na raspravu u žurnom prekršajnom postupku i neusklađenost posebnih prava okrivljenikove obrane s brojnim aspektima direktiva Europske unije o pravima obrane, a u određenoj mjeri i s konvencijskim pravom. Na kraju rada iznose se prijedlozi zakonodavnih izmjena koje bi Prekršajni zakon i Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja uskladili s nadnacionalnim zahtjevima.

Ključne riječi: procesna jamstva, kvazikazneni postupci, prekršajni postupak, postupak tržišnog natjecanja, pravo na pravičan postupak, Direktive EU-a o pravima obrane, njemačko pravo, francusko pravo

Prošireni sažetak

U razdoblju nakon Drugoga svjetskog rata pravo „lakših“ kažnjivih djela u Europi, kao i u svijetu, doživjelo je velike promjene. S jedne je strane zbog društvenog i ekonomskog razvoja i napretka u tehnologiji došlo do širenja, a potom i zaoštravanja izvankaznene represije. Pojavila su se mnoga nova nepoželjna ponašanja na koja država više nije željela ili nije mogla reagirati kaznenim pravom, već je njihovo suzbijanje prepustila pravu „lakših“ kažnjivih djela. S vremenom su sankcije za mnoga „lakša“ kažnjiva djela postajale sve oštrijima. S obzirom na nižu razinu procesnih jamstava u pripadajućim kvazikaznenim postupcima, situacije u kojima su se stroge sankcije i niska razina jamstva nalazili u neskladnom odnosu nerazriješene napetosti postajale su sve češće.

Reakcija na takvo stanje u Europi ponajprije je došla iz Europskog suda za zaštitu ljudskih prava koji je, autonomno protumačivši pojam kaznene optužbe, odlučio kako se i određena djela koja formalno nisu kaznena iz perspektive konvencijskog prava mogu smatrati kaznenim, zbog čega se u pripadajućem (kvazikaznenom) postupku trebaju poštovati stroga jamstva koja Konvencija predviđa za kazneni postupak. Ipak, s vremenom je Sud iz Strasbourga prihvatio nijansiraniji pristup odlučivši kako je kod blažih „lakših“ kažnjivih djela dopuštena nešto niža razina procesnih jamstava. Recentnije je i Europska unija počela značajnije utjecati na podizanje razine procesnih jamstava u kvazikaznenim postupcima: prvo donošenjem Povelje o pravima, a u godinama koje su uslijedile i donošenjem niza direktiva o pravima obrane u kaznenom postupku, koje se u određenoj mjeri primjenjuju i u postupcima koji mu nalikuju.

Sve češća nadnacionalna uplitanja pridonijela su kompleksnosti uređenja procesnih jamstava u kvazikaznenim postupcima, pogotovo uzme li se u obzir da dva europska pravna poretka nisu uvijek u potpunom suglasju oko potrebne razine procesnih jamstava. Iz nacionalnih pravnih sustava izranjaju dodatne specifičnosti, kako u pogledu procesnih jamstava tako i u pogledu kvazikaznenog područja uopće, a nacionalni propisi i praksa nisu uvijek usklađeni s nadnacionalnim zahtjevima, što dodaje nove boje na već šarenu sliku uređenja procesnih jamstava u kvazikaznenim postupcima.

Opisani razvoj nije zaobišao Hrvatsku, gdje kao glavna vrsta „lakših“ kažnjivih djela postoje prekršaji, uz pripadajući prekršajni postupak, a u novije su se vrijeme počele pojavljivati i razne vrste upravno-kaznenih djela, prvotno u području zaštite tržišnog natjecanja, uz pripadajući upravi postupak pred Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja. Dinamično područje

prava „lakših“ kažnjivih djela i kvazikaznenih postupaka dugo nije bilo u većem fokusu domaće znanstvene literature. Važan korak u smjeru većeg istraživanja tog pravnog područja projekt je Hrvatske zaklade za znanost „Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive“, čiji je plod i ova disertacija.

Disertacija je usredotočena na analizu odabranih procesnih jamstava u dva hrvatska kvazikaznena postupka: prekršajnom postupku i postupku tržišnog natjecanja pred AZTN-om kao primjerom nove vrste kvazikaznenog postupanja. Uz hrvatske postupke u radu se analiziraju odabrani postupci iz komparativnih uređenja: njemački prekršajni postupak, uključujući specifičnosti prekršajnog postupka tržišnog natjecanja, i francuski upravni postupak tržišnog natjecanja. Na nadnacionalnoj razini disertacija analizira zahtjeve koji za odabrane hrvatske postupke proizlaze iz prakse ESLJP-a i prava EU-a. Za analizu su odabrana najvažnija procesna jamstva kvazikaznenog postupanja, koja proizlaze iz „stožernog“ načela kvazikaznenog postupanja, prava na pravičan postupak, a to su: pravo na suđenje u razumnom roku, pravo na neovisni i nepristrani sud pune jurisdikcije, pravo na pravičnu i javnu raspravu, pravo na obrazloženu sudsku odluku; presumpcija nedužnosti i teret dokazivanja; posebna prava obrane: pravo na obavijest, pravo na odgovarajuće vrijeme za pripremu obrane, reprezentativna, participativna i jezična prava.

Disertacija ima šest istraživačkih ciljeva, od kojih se prva dva bave temama od prethodne važnosti – povijesnim razvojem prava „lakših“ kažnjivih djela i razlikama između pojedinih kategorija takvih djela – dok su ostali usredotočeni na glavnu temu rada. Prvi je cilj istražiti povijesni razvoj prava „lakših“ kažnjivih djela u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj, s naglaskom na razdoblje nakon Drugoga svjetskog rata. Posebna se pozornost posvećuje razlozima širenja i zaoštravanja izvankaznene represije u trima državama, pri čemu se ne analiziraju samo tri nacionalna poretka, već i utjecaj na njih s nadnacionalne razine. Drugi je cilj istraživanja pronaći bitna obilježja pojedinih kategorija „lakših“ kažnjivih djela u hrvatskom pravu njihovom diferencijacijom s kaznenim djelima i drugim bliskim im kategorijama, ali i njihovom međusobnom usporedbom. U njegovu je ispunjenju od pomoći analiza tog pitanja u Njemačkoj i Francuskoj. Treći je istraživački cilj utvrditi koji su nadnacionalni pravni izvori potaknuli podizanje razine procesnih jamstava u nacionalnim kvazikaznenim postupcima i u kojoj su mjeri oni primjenjivi u hrvatskom prekršajnom postupku i postupku tržišnog natjecanja, njemačkom prekršajnom postupku i francuskom postupku tržišnog natjecanja. Četvrti, ključni istraživački cilj utvrditi je kakva procesna jamstva vrijede u hrvatskom prekršajnom postupku i postupku tržišnog natjecanja i potom ocijeniti jesu

li ona u skladu s nadnacionalnim zahtjevima. Kako bi se to postiglo, analizirano je koji su nadnacionalni izvori primjenjivi u tim postupcima i kakve zahtjeve oni postavljaju. Peti je istraživački cilj usporediti uređenje odabranih procesnih jamstava u hrvatskom i njemačkom prekršajnom postupku, odnosno hrvatskom postupku tržišnog natjecanja i takvim postupcima u Francuskoj i Njemačkoj, a posljednji, šesti, na temelju provedene analize osmisliti prijedloge za unaprjeđenje domaćeg uređenja. Provedenim su istraživanjem ispunjeni istraživački ciljevi.

Istraživanjem povijesnog razvoja prava „lakših" kažnjivih djela utvrđeno je kako je u razdoblju od kraja Drugoga svjetskoga rata do danas došlo do širenja slike prava „lakših" kažnjivih djela, a potom i intenziviranja boja na toj slici, odnosno zaoštravanja sankcija za takva djela. Glavni razlozi takva razvoja prednosti su kvazikaznenih postupaka. Oni su brži, za državu jeftiniji i u kažnjavanju učinkovitiji od kaznenog postupka, prikladniji za procesuiranje nepoželjnih ponašanja u tehnički složenim područjima i manje stigmatizirajući za okrivljenike. Važan poticaj širenju i zaoštravanju izvankaznene represije došao je iz Europskih zajednica, koje od 70-ih godina 20. stoljeća od država članica počinju zahtijevati da za povrede europskog prava propisuju „učinkovite, razmjerne i odvraćajuće sankcije", koje su se u nacionalnim poretcima često pojavile u nekaznenom ruhu. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora europski je utjecaj postao još izravniji jer je EU počeo od država članica izričito zahtijevati propisivanje „upravnih sankcija". Dok je u Njemačkoj i Francuskoj europski utjecaj vidljiv od sedamdesetih godina, u Hrvatskoj je taj utjecaj primjetan kasnije, počevši s procesom pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji.

Uz pomoć saznanja iz komparativnih sustava – a najvažnija su kvalitativno-kvantitativna teorija o razlikovanju kaznenih djela i prekršaja, koja danas prevladava u njemačkom pravu, i punitivni cilj kao kriterij razlikovanja između upravnih sankcija i bliskih im nekaznenih kategorija u francuskom pravu – pronađene su bitne razlike između kategorija kažnjivih djela u hrvatskom pravu. Dok je na ekstremima moguće identificirati bitne razlike između kaznenih djela, kojima se štite najvažnija dobra zajednice i povezana su izraženim moralnim prijekorom, i prekršaja, koji se povezuju za zaštitu pravnih vrijednosti niže razine, pomak perspektive prema središtu otkriva široko područje preklapanja između kaznenih djela i prekršaja u kojem među njima nije moguće pronaći čvršće razlike. U tom području zakonodavac svojom pravnopolitičkom odlukom o klasifikaciji djela izražava svoje shvaćanje o njegovoj težini pa je razlikovanje između dviju kategorija moguće promatrati iz kvalitativno-kvantitativne perspektive. Između upravnih (upravno-kaznenih) djela i prekršaja, izuzme li se mogućnost izricanja kazne zatvora za prekršaje, nije moguće pronaći dosljednije razlike. Odnos upravnih

djela s kaznenima stoga je sličan odnosu prekršaja i kaznenih djela, s tim da se čini kako je granično područje među tim dvjema kategorijama uže, a njihove su jezgre udaljenije. Skrivena kategorija „lakših“ kažnjivih djela upravne su mjere punitivne naravi koje izigravaju svoju nominalno preventivnu svrhu zbog, u stvarnosti, punitivnih učinaka. Kod ove kategorije naglašenija je moralna neutralnost (doduše, ne uvijek) i, za razliku od preostalih kategorija, uvijek su usmjerene prema određenoj (istina, širokoj) kategoriji subjekata podložnih inspekcijskom nadzoru, a ne prema svekolikom građanstvu. Budući da i među drugim kategorijama postoje djela koja mogu počiniti samo određene kategorije subjekata, nije uvijek lako utvrditi stvarne bitne razlike između punitivnih upravnih mjera i takvih kažnjivih djela iz drugih kategorija.

Promjene u uređenju procesnih jamstava u kvazikaznenim postupcima, čime su na portret prava „lakših“ kažnjivih djela dodane nove nijanse, potaknute su s nadnacionalne razine. Intenziviranje boja na jednom dijelu (pooštravanje sankcija za „lakša“ djela) narušilo je balans s pastelnim tonovima na njezinim preostalim dijelovima (razina procesnih jamstava ostala je na relativno niskoj razini). Prvi korak prema usklađivanju tonova pojačavanjem procesnih jamstava došao je iz prakse ESLJP-a. Presudom *Engel i drugi protiv Nizozemske* taj je Sud osmislio autonomni pristup pojmu kaznene optužbe, prema kojem se kaznenim djelom u konvencijskom smislu ne smatraju više samo formalno kaznena djela, već sva djela koja su kaznena bilo prema svojoj prirodi, bilo prema težini zaprijećene sankcije. Kao posljedica su u pripadajućim (kvazikaznenim) postupcima morala vrijediti stroga jamstva koja Konvencija predviđa za kaznene postupke. Presudom *Jussila protiv Finske* iz 2006. Sud je, vjerojatno upravo zbog prevelikog širenja primjene kaznenog aspekta konvencije, prihvatio nijansiraniji pristup, dijeljenjem kaznenih optužbi na one koje pripadaju jezgri kaznenog prava i one koje tamo ne pripadaju (pa stoga pripadaju njegovoj periferiji). U predmetima s periferije postalo je dopušteno da se kaznena jamstva ne primjenjuju u svojem punom opsegu.

Od nekoliko načina na koje je Europska unija utjecala na podizanje razine procesnih jamstava u nacionalnim kvazikaznenim postupcima, najvažnije su, zato što se primjenjuju u svim nacionalnim kvazikaznenim postupcima, direktive o procesnim jamstvima u kaznenom postupku, izuzev Direktive o pretpostavci nedužnosti koja nije primjenjiva. Direktive su u kvazikaznenim postupcima primjenjive u stadiju postupka koji se odvija pred sudom, odnosno novije direktive u svakom slučaju od trenutka oduzimanja slobode.

Pitanje primjenjivosti nadnacionalnih izvora u nacionalnim kvazikaznenim postupcima, pa tako i u odabranim postupcima u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj, pokazalo se posebno

zanimljivim. ESLJP hrvatski prekršajni postupak bez sumnje promatra kao kazneni postupak, s tim da lakši prekršaji za koje se izdaje obvezni prekršajni nalog pripadaju periferiji kaznenog prava, pa su u pripadajućem postupku zahtjevi o procesnim jamstvima manji. Postupak tržišnog natjecanja prema praksi ESLJP-a smatra se kaznenim postupkom iako ESLJP katkada za taj postupak ima posebne standarde. U prekršajnom postupku kao pravni izvori vrijede i direktive EU-a o procesnim pravima okrivljenika u kaznenom postupku, izuzev Direktive o pretpostavci nedužnosti. U hrvatskom postupku tržišnog natjecanja od izvora prava Unije o procesnim jamstvima kao sektorski propis vrijedi ECN+ Direktiva, a uz nju i praksa Suda EU-a o Povelji o pravima i općim načelima prava Unije. Konvencijski standardi o kaznenom postupku primjenjivi su i na njemački prekršajni postupak, a s obzirom na strukturu postupka procesne su Direktive EU-a primjenjive u eventualnom stadiju postupka pred sudom. U francuskom postupku tržišnog natjecanja vrijede isti nadnacionalni izvori kao i u hrvatskom postupku tržišnog natjecanja.

Pogledaju li se dva analizirana hrvatska kvazikaznena postupka, jasno je da prekršajni postupak ima više problema s ispunjavanjem zahtjeva odozgo. Svakako su važan razlog tome stroži zahtjevi koji mu se postavljaju.

Prvo je pravo s kojim se pojavljuju problemi u određenim oblicima prekršajnog postupanja pravo na sudski postupak pune jurisdikcije. Najveći problem s tim pravom postoji kada u prvom stupnju o prekršaju odlučuju tijela državne uprave. Protiv njihovih odluka moguća je žalba o kojoj VPS odlučuje u klasičnom žalbenom postupku bez mogućnosti da zaista preispita sve činjenične okolnosti predmeta, zbog čega njegovo postupanje ne ispunjava zahtjeve pune jurisdikcije. Nadalje je utvrđena neusklađenost uređenja nekih oblika prekršajnog postupka s nadnacionalnim zahtjevima o pravu na provođenje rasprave (a stoga i pravu na javnost i pravičnost rasprave). Ustavni sud razvio je standarde koji bi trebali zajamčiti raspravljanje u žurnom prekršajnom postupku, no uređenje prava na raspravu, njezinu javnost i pravičnost u PZ-u nije adekvatno. Do potpune negacije prava na raspravu u prekršanojm postupku dolazi u slučajevima kada u redovnom ili žurnom prvostupanjskom prekršajnom postupku odlučuju tijela državne uprave. Protiv njih je naime moguće uložiti žalbu o kojoj VPS odlučuje u klasičnom žalbenom postupku bez mogućnosti raspravljanja, pa okrivljenik tijekom cijelog postupka ne dobiva priliku raspravljanja pred sudom.

Iako je hrvatski prekršajni postupak uređen na način koji pruža dobar temelj za poštovanje pretpostavke nedužnosti i privilegija protiv samooptuživanja, pronađeno je nekoliko

neprihvatljivih odredaba, naime, o čitanju evidencije okrivljenika na samom početku dokaznog postupka, kao i nazivanje okrivljenika počiniteljem.

Neusklađenost s nadnacionalnim zahtjevima pronađena je i kod nekoliko posebnih prava okrivljenikove obrane. Prije svega, utvrđeno je kako je konstrukcija prethodnog postupka problematična. U hrvatskom je prekršajnom postupku čitav prethodni postupak normativno zamišljen kao neformalni (izvidi), što podrazumijeva tek iznimnu mogućnost poduzimanja dokaznih radnji, no zbog širokih mogućnosti poduzimanja dokaznih radnji ta je neformalnost često prividna. Osim što ne odražava stvarno stanje, pa je zrelo za izmjene, takvo uređenje nagovještava probleme koji se pojavljuju s trenutkom ostvarivanja pojedinih posebnih prava obrane.

Uređenje prava na obavijest i uvid u spis ima više manjkavosti, kako u pogledu trenutka u kojem se omogućava ostvarenje tih prava tako i u pogledu sadržaja obavijesti. Uređenje prava na branitelja i obavijest trećih osoba i konzularnih predstavnika o oduzimanju slobode ima nekoliko nedostataka, a u uređenju prava na besplatnu pravnu pomoć PZ u potpunosti podbacuje.

Postoje ozbiljne indikacije kako u hrvatskom prekršajnom postupku nije zajamčeno konvencijsko pravo na konfrontaciju kada u prvom stupnju postupaju tijela državne uprave. U takvim se slučajevima traži mogućnost pristupa sudu pune jurisdikcije pred kojim se po potrebi može provesti pravična i javna rasprava, što upućuje na zaključak kako je mogućnost konfrontacije, koja je povezana s tim pravima, potrebna upravo pred sudom.

Hrvatski prekršajni postupak u regulaciji prava na tumačenje, a posebno prava na prevođenje ne zaslužuje prolaznu ocjenu. Unatoč određenim iskoracima u praksi VPS-a koji je bio spreman izravno primijeniti Direktivu (no nije se osvrnuo na sva manjkavo uređena pitanja u PZ-u), uređenje je prava na tumačenje i prevođenje zrelo za velike promjene. Najveći je nedostatak PZ-a što pisani prijevod dokumenata predviđa samo za zadržane osobe i osobe koje su na izdržavanju kazne, dok za ostale okrivljenike nije predviđena mogućnost pisanog prevođenja dokumenata, izuzev obavijesti iz čl. 109.a, čime je PZ u gruboj nesuglasnosti s Direktivom.

U uređenju hrvatskog postupka tržišnog natjecanja pronađena su samo dva slučaja neusklađenosti s nadnacionalnim zahtjevima, bez sumnje zato što su zahtjevi za taj postupak blaži u usporedbi sa zahtjevima za prekršajni postupak. Prvi je slučaj odredba o obveznim razgovorima u kojoj nema spomena prava na obavijest, a mogla bi dovesti do kršenja

konvencijskog prava na obavijest o optužbi jer se radi o radnji kojom se formira optužba u materijalnom smislu. Drugi se slučaj odnosi na izostanak odredbe u ZZTN-u o pravu na branitelja tijekom obveznih razgovora.

U radu se, uz analize usklađenosti dva hrvatska postupka s nadnacionalnim zahtjevima, uspoređuje uređenje procesnih jamstava u hrvatskim i komparativnim postupcima, a na temelju provedene analize na samom kraju rada nude se rješenja *de lege ferenda* kojima bi se mogle ispraviti utvrđene neusklađenosti.

Ključne riječi: *procesna jamstva, kvazikazneni postupci, prekršajni postupak, postupak tržišnog natjecanja, pravo na pravičan postupak, Direktive EU-a o pravima obrane, njemačko pravo, francusko pravo*

Extended Summary

Since the end of the Second World War, the law on "minor" offences in Europe, as elsewhere in the world, has undergone significant changes. On the one hand, social and economic development, as well as technological progress, led to an expansion and intensification of quasi-criminal repression. Numerous new forms of undesirable conduct emerged, and the state no longer wished, or no longer could, respond by means of criminal law, instead choosing to suppress them through the law of "minor" offences. Over time, sanctions for certain "minor" offences became increasingly severe. Given the lower level of procedural safeguards in quasi-criminal proceedings, situations in which severe sanctions and a lower level of procedural safeguards stood in a discordant relationship of unresolved tension became increasingly common.

The response to such a situation in Europe came primarily from the European Court of Human Rights (ECtHR), which, through its autonomous interpretation of the concept of a criminal charge, held that certain offences that are not formally classified as criminal could nevertheless be regarded as such from the perspective of the law of the European Convention on Human Rights (ECHR). The consequence of such an approach was that the strict procedural safeguards that the Convention law provides for criminal proceedings also had to be respected in certain proceedings of a quasi-criminal nature. Later the Strasbourg Court, however, adopted a more nuanced approach, deciding that where less serious "minor" offences are concerned, a somewhat lower level of procedural safeguards was permissible. More recently, the European Union has also begun more significantly stimulating the raising of procedural safeguards in quasi-criminal proceedings of its Member States: first through the adoption of the Charter of Fundamental Rights, and subsequently through a series of directives on defense rights in criminal proceedings, which are, albeit with some limitations, applicable in proceedings of a quasi-criminal nature.

Increasing supranational intervention has contributed to the complexity of regulation of procedural safeguards in quasi-criminal proceedings, particularly given that the two European supranational legal orders are not always completely in unison as to the level of safeguards that need to apply. Additional peculiarities emerge from national legal systems, both with respect to procedural safeguards and to the law of "minor" offences in general, while national legislation and jurisprudence do not always meet supranational requirements, adding further layers to an already complex portrait of procedural safeguards in quasi-criminal proceedings.

These developments did not bypass Croatia, where the principal category of "minor" offences is misdemeanors, and corresponding misdemeanor proceedings. More recent years have seen the emergence of various forms of administrative-punitive offences, the first example being in the field of competition law, where the sanctioning powers lay in the competence of the Croatian Competition Agency, which decides after conducting administrative proceedings. Though a dynamic field, the law of "minor" offences and quasi-criminal offences long remained outside the main focus of Croatian legal scholarship. An important step forwards remedying that is the recent Croatian Science Foundation project "Croatian Misdemeanor Law in the European Context – Challenges and Perspectives", this dissertation being one of the project's outcomes.

The dissertation focuses on the analysis of selected procedural guarantees in Croatian misdemeanor and competition proceedings. Alongside Croatian procedures, the dissertation examines selected procedures from comparative legal systems: the German misdemeanor proceedings, including the specific features of competition law misdemeanor proceedings, and the French competition proceedings. The dissertation also analyses the requirements relevant for the two Croatian procedures set by the ECtHR and EU law. The analysis examines the most important procedural guarantees stemming from the principle of fair trial, as defined by Art. 6 of the ECHR, namely: the right to trial within a reasonable time; the right to an independent and impartial tribunal with full jurisdiction; the right to a fair and public hearing; the right to a reasoned judicial decision; the presumption of innocence and the burden of proof; and the following defense rights: the right to information, the right to adequate time and facilities for the preparation of the defense, right to a lawyer and corresponding rights, right to confrontation, right to interpretation and translation.

The dissertation pursues six research objectives. The first two address preliminary issues, while the remaining objectives focus on the central topic of the dissertation. The first objective of the dissertation is to examine the historical development of the law of "minor" offences in Croatia, Germany and France, with a particular interest in the period after the Second World War. Special attention is devoted to determining the reasons for the expansion and intensification of quasi-criminal repression, requiring an analysis not only of the three national systems, but also of supranational influences. The second objective is to identify the essential characteristics of various categories of "minor" offences in Croatian law, by distinguishing them from criminal offences on the one hand and certain extra-criminal categories on the other, as well as by comparing them with one another. Comparative analysis of this question in German

and French law is of assistance for reaching this research objective. The third research objective is to determine which supranational legal sources have encouraged the strengthening of procedural guarantees in relevant national quasi-criminal proceedings and to what extent they apply to Croatian misdemeanor and competition proceedings, as well as to the selected proceedings from comparative legal systems. The fourth, central, research objective is to determine which procedural guarantees apply in Croatian misdemeanor and competition proceedings and to assess whether they comply with supranational requirements. To achieve this, the dissertation also analyses the supranational sources applicable to these proceedings and the requirements they set. The fifth research objective is to compare the regulation of procedural guarantees in Croatian and German misdemeanor proceedings, and in Croatian and two comparative competition proceedings (German and French). The last objective of the research is to formulate *de lege ferenda* proposals aimed at improving Croatian law, so that it meets supranational requirements. The undertaken research has met its objectives.

From the end of the Second World War to the present, the field of "minor" offences has considerably expanded, and sanctions for some such offences have become increasingly severe. The principal reason for this development lies in the advantages of quasi-criminal proceedings in comparison with criminal procedure. Quasi-criminal proceedings are more expedient, less costly for the state, ensure a more efficient way of punishment, more suitable for the prosecution of offences in technically complex fields, and are less stigmatizing for the defendant. An additional push for the expansion and intensification of quasi-criminal repression came from the European Communities, which have, from the 1970s onwards, increasingly required the Member States to provide "effective, proportional, and dissuasive" sanctions for breaches of Community law. In Member States (MS), such sanctions often appeared in the form of "minor" offences. Following the entry into force of the Lisbon Treaty, the EU's influence became more direct as it explicitly required MS to provide for "administrative sanctions". While in Germany and France such European influence could be tracked decades back, in Croatia it became apparent during the process of the accession to the EU.

Drawing on knowledge from comparative legal systems – particularly the qualitative-quantitative theory distinguishing criminal offences from misdemeanors prevailing in German theory, and the criteria used to distinguish administrative sanctions from related non-criminal categories prevalent in France – the dissertation identifies essential distinctions between categories of punishable offences in Croatian law. At the extremes, one can easily identify the differences between criminal offences, which protect vital social values and are connected with

strong moral condemnation, and misdemeanors, which are associated with protecting lower-level legal interests and are more morally neutral. However, zooming in on the area between the extremes reveals a substantial overlap between the categories, making it impossible to identify firm criteria for distinguishing them. Within this overlapping area, the legislator's policy decision on the classification of the offence reflects the assessment of its seriousness. Clearer differences at the extremes, and the crucial role of the legislator's decision in the overlapping area allow for the differentiation between criminal offences and misdemeanors in Croatian law to be regarded from the perspective of the qualitative-quantitative theory. Except for misdemeanors with a possible prison sentence, no consistent distinctions can be identified between administrative (administrative-penal) offences and misdemeanors. Consequently, the relationship between administrative and criminal offences resembles that between misdemeanors and criminal offences, although the borderline between the categories appears to be narrower, and their respective cores more distinct. A hidden category of "minor" offences is administrative measures that undermine their nominally preventive purpose through their genuinely punitive effects. This category is characterized by greater moral neutrality (though not invariably) and, unlike other categories, is always directed at a specific (albeit broad) group of entities subject to regulatory inspections, rather than the public at large.

Changes in the regulation of procedural guarantees in national quasi-criminal proceedings, thereby adding new nuances to the portrait of the law of "minor" offences, were prompted by developments at the supranational level. The intensification of colors in one part of the portrait (the increasing severity of the sanctions) has upset the balance with the pastel tones of its other parts (the level of procedural guarantees has at first remained relatively low). The first step towards bringing harmony by raising the level of procedural guarantees came from the ECtHR. In *Engel and others v. the Netherlands,* the Court developed its autonomous approach to the concept of a criminal charge, starting to consider as criminal not only offences that are formally classified as such, but also the offences that are criminal by either their nature or the severity of the sanction. Consequently, strict Convention guarantees applicable to criminal proceedings had to be respected even in some quasi-criminal proceedings. In *Jussila v. Finland*, however, the Court adopted a more nuanced approach, distinguishing between offences belonging to the hard core of criminal law and those belonging to its periphery. In cases belonging to the latter, the Convention's procedural guarantees for criminal proceedings need not apply with their full stringency.

Among the various ways the EU has contributed to strengthening procedural guarantees in national quasi-criminal proceedings, the most important is the adoption of directives on defense rights in criminal proceedings, except the Directive on the presumption of innocence which isn't applicable. These directives apply in the judicial phase of national quasi-criminal proceedings (regardless of whether such proceedings are used to implement EU law) or, in the case of the newer directives, in any case from the moment of deprivation of liberty.

The question of applicability of supranational sources in the selected national quasi-criminal proceedings has proved to be particularly interesting. The ECtHR unquestionably regards Croatian misdemeanor proceedings as criminal within the meaning of the Convention, although misdemeanours dealt with through mandatory misdemeanor orders belong to the periphery of criminal law. Croatian competition proceedings can also be considered criminal within the meaning of the Convention, even if special standards sometimes apply. In Croatian misdemeanor proceedings, EU directives on defense rights, except the Directive on the presumption of innocence, are likewise applicable. In Croatian competition proceedings, the ECN+ Directive serves as the relevant sector-specific piece of legislation containing rules on procedural guarantees, supplemented by the case law of the Court of Justice of the EU relating to the EU Charter and general principles of EU law. ECHR standards for criminal procedure apply to German misdemeanor proceedings, whereas the EU procedural rights directives apply only at the judicial stage of these proceedings. In French competition proceedings, the same supranational sources apply as in Croatian competition proceedings.

If one compares the two analyzed Croatian quasi-criminal proceedings, it is clear that misdemeanor proceedings face more difficulties in complying with supranational requirements. An important reason for this is undoubtedly the stricter requirements set for these proceedings.

The first procedural guarantee that gives rise to difficulties in certain forms of Croatian misdemeanor proceedings is the right to judicial proceedings of full jurisdiction. The most significant problem arises in cases when administrative authorities are the ones to decide on misdemeanors in first-instance proceedings. Appeals against their decisions may be lodged with the High Misdemeanor Court (HMC), which decides in a traditional appellate procedure without the possibility of genuinely verifying all factual aspects of the cases. Therefore, the review by the HMC cannot be considered one of full jurisdiction. Furthermore, certain forms of misdemeanor proceedings do not fulfill supranational requirements concerning the necessity to hold a hearing and, consequently, its fairness and publicity. Although the Croatian Constitutional Court has developed standards indented to guarantee the holding of a hearing in

expedient misdemeanor proceedings (a special type of proceedings), the regulation of the right to a fair and public hearing in such proceedings in the Act on Misdemeanors is inadequate. In cases where administrative bodies have first-instance competence for misdemeanor proceedings, the right to a hearing before a court is completely denied. Although an appeal may be lodged against their decisions, the HMC decides on it in appellate proceedings without the possibility of a hearing. As a result, the defendant is denied any opportunity to be heard before a court throughout the entirety of the proceedings.

Although the Croatian misdemeanor proceedings are structured in a way that provides a solid basis for respecting the presumption of innocence and the privilege against self-incrimination, several problematic provisions have been identified in the Act on Misdemeanors, in particular the provision on reading the defendant's criminal and misdemeanor record at the very beginning of the evidentiary phase of the trial, as well as the provision referring to the defendant as the "offender".

Non-compliance with supranational requirements was also identified in the regulation of several defense rights of the accused. First and foremost, the very structure of preliminary misdemeanor proceedings was found to be problematic. The entire preliminary stage is normatively conceived as informal, which presupposes that formal evidentiary actions may be carried out only exceptionally. However, in reality, the Act on Misdemeanors provides broad possibilities for the carrying out of such actions even in the preliminary phase, making the informality of this stage superficial. Apart from being misleading, and therefore in need of reform, such a regulatory framework foreshadows the problems concerning the moment at which the defendant is granted certain defense rights.

The regulation of the right to information and access to the case file contains several shortcomings, both in terms of the moment at which the exercise of these rights is allowed for, and in terms of the content of the information provided. The regulation of the right to legal counsel and the notification of a third party and consular authorities regarding deprivation of liberty is characterized by several insufficiencies, while the Act on the Misdemeanors falls entirely short in its regulation of the right to free legal aid.

There are serious indications that the ECHR right to confrontation is not guaranteed when first-instance misdemeanor proceedings are carried out by administrative authorities, since the ECHR requires the possibility of confrontation before a judicial body.

Neither in the regulation of the right to interpretation, and in particular the right to translation, do Croatian misdemeanor proceedings deserve a passing grade. Despite the jurisprudence of the HMS, which has occasionally directly applied the Directive on rights to interpretation and translation, the regulation of those rights is in need of reform. The most significant shortcoming of the regulation of those rights is that written translation of documents is provided only for detained persons and persons serving a sentence. For other defendants, there is no provision for requiring written translation of documents, except for the notice from Art. 109. a, making the Act on Misdemeanors in serious non-compliance with the Directive.

Only two instances of non-compliance with supranational requirements have been identified in the regulation of Croatian competition proceedings, most likely because the requirements set for these proceedings are less stringent than the ones set for misdemeanor proceedings. The first insufficiency concerns the provision on compulsory interviews, which does not refer to the right to information. This could lead to a violation of the ECHR right of the defendant to be informed about the accusation against him, as these interviews may constitute an act that substantially affects the defendant's position, *i.e.* an accusation in the autonomous sense of the word. The second insufficiency concerns the absence of a provision guaranteeing the right to legal representation during compulsory interviews.

In addition to analyzing the compliance of two Croatian quasi-criminal procedures with supranational requirements, also compares the regulation of procedural guarantees that are analyzed in Croatian law with their regulation in selected comparative proceedings. Based on the analysis conducted, the final part of the dissertation offers *de lege ferenda* solutions that could remedy the identified instances of non-compliance.

Keywords: *procedural guarantees, quasi-criminal proceedings, Croatian misdemeanor proceedings, Croatian competition proceedings, right to a fair trial, EU defense rights directives, German law, French law*

Sadržaj

Bilješka o mentoru ..... **i**

Zahvale ..... **ii**

Sažetak ..... **iii**

Prošireni sažetak ..... **iv**

Extended Summary ..... **xi**

1. UVOD **1**

1.1. Pravno područje u razvoju 1

1.2. Terminologija 4

1.3. Pregled prethodnih istraživanja 7

1.4. Ciljevi i hipoteze istraživanja 11

1.5. Opseg i granice istraživanja 12

1.6. Struktura rada i metodologija istraživanja 15

2. POVIJESNI RAZVOJ PRAVA „LAKŠIH“ KAŽNJIVIH DJELA **20**

2.1. Tendencije koje su utjecale na noviji razvoja prava „lakših“ kažnjivih djela 20

2.2. Hrvatska povijest prava „lakših“ kažnjivih djela 25

2.3. Njemačka 47

2.4. Francuska 61

2.5. Zaključak o povijesnom razvoju prava „lakših“ kažnjivih djela u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj 76

3. NADNACIONALNI UTJECAJI NA NACIONALNO PRAVO „LAKŠIH“ KAŽNJIVIH DJELA **82**

3.1. Vijeće Europe 82

3.2. Europska unija 83

4. DEFINICIJA „LAKŠIH“ KAŽNJIVIH DJELA **113**

4.1. Uvod 113

4.2. Njemačka 114

4.3. Francuska 120

4.4. Hrvatska 130

4.5. Nadnacionalno pravo 140

4.6. Zaključak o definiciji „lakših“ kažnjivih djela 141

5. PRIMJENJIVOST NADNACIONALNIH PRAVNIH IZVORA O PROCESNIM JAMSTVIMA NA KVAZIKAZNENE POSTUPKE 145

5.1. Vijeće Europe 145

5.2. Europska unija 159

6. KONTURE NACIONALNIH KVAZIKAZNENIH POSTUPAKA I PRIMJENJIVOST NADNACIONALNIH PRAVNIH IZVORA U TIM POSTUPCIMA 183

6.2. Njemački prekršajni postupak 206

6.3. Francuski postupak tržišnog natjecanja 215

7. OPĆA JAMSTVA PRAVIČNOG POSTUPKA 223

7.1. Pravo na suđenje u razumnom roku 223

7.2. Pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu pune jurisdikcije 242

7.3. Pravo na pravičnu i javnu raspravu 265

7.4. Pravo na obrazloženu odluku 289

8. PRETPOSTAVKA NEDUŽNOSTI I TERET DOKAZIVANJA 297

8.1. Konvencijsko pravo 297

8.2. Europsko pravo tržišnog natjecanja 303

8.3. Prekršajni postupak 306

8.4. Postupak tržišnog natjecanja 310

8.5. Zaključak 316

9. POSEBNA PRAVA OKRIVLJENIKOVE OBRANE 319

9.1. Uvodno 319

9.2. Pravo na obavijest i odgovarajuće vrijeme za pripremu obrane 320

9.3. Pravo na (besplatnog) branitelja 341

9.4. Konfrontacijsko pravo 363

9.5. Pravo na tumačenje i prevođenje 379

10. ZAKLJUČAK 394

10.1. Od skice do portreta: povijesni razvoj u nacionalnim sustavima 394

10.2. Poticaji „odozgo“: utjecaj nadnacionalnog prava na širenje i zaoštravanje izvankaznene represije 396

10.3. Nejasne konture: u potrazi za obilježjima „lakših“ kažnjivih djela 397

10.4. Usklađivanje tonova: utjecaj nadnacionalnih izvora o procesnim jamstvima 400

10.5. Pod povećalom: analiza procesnih jamstava pravičnog postupka 405

10.6. Nacrt potrebnih korekcija: prijedlozi *de lege ferenda* 411
KRATICE.....433
POPIS LITERATURE.....436
Bilješka o autoru.....497

Proširena sadržaj

Bilješka o mentoru ..... **i**

Zahvale ..... **ii**

Sažetak ..... **iii**

Proširena sažetak ..... **iv**

Extended Summary ..... **xi**

1. UVOD **1**

1.1. Pravno područje u razvoju 1

1.2. Terminologija 4

1.3. Pregled prethodnih istraživanja 7

1.4. Ciljevi i hipoteze istraživanja 11

1.5. Opseg i granice istraživanja 12

1.6. Struktura rada i metodologija istraživanja 15

2. POVIJESNI RAZVOJ PRAVA „LAKŠIH“ KAŽNJIVIH DJELA **20**

2.1. Tendencije koje su utjecale na noviji razvoja prava „lakših“ kažnjivih djela 20

2.2. Hrvatska povijest prava „lakših“ kažnjivih djela 25

2.2.1. Do sredine devetnaestog stoljeća 25

2.2.2. Od Kaznenog zakona o zločinima, prijestupima i prekršajima do prve Jugoslavije 27

2.2.3. Prva Jugoslavija 29

2.2.4. Razdoblje Drugoga svjetskog rata 29

2.2.5. Socijalistička Jugoslavija 31

2.2.5.1. Prekršaji 31

2.2.5.2. Privredni prijestupi 36

2.2.6. Republika Hrvatska 38

2.2.6.1. Faze razvoja hrvatskog prekršajnog prava 39

2.2.6.2. Širenje i zaoštravanje prekršajnog prava 42

2.2.6.3. Upravno-kazneno pravo u nastajanju 44

2.3. Njemačka 47

2.3.1. Povijest njemačkoga prekršajnog prava do polovice dvadesetog stoljeća 47

2.3.1.1. Korijeni njemačkoga prekršajnog prava 47

2.3.1.2. Apsolutizam 48

2.3.1.3. Devetnaesto stoljeće 49

2.3.1.4. Nacističko razdoblje 50
2.3.2. Od polovice dvadesetog stoljeća do danas 51
2.3.2.1. Poslijeratno razdoblje 51
2.3.2.2. Zakon o prekršajima iz 1952. 53
2.3.2.3. Zakon o prekršajima iz 1968. 56
2.3.2.4. Od 1968. do danas 59
2.4. Francuska 61
2.4.1. Uvod 61
2.4.2. Razvoj francuske upravne represije do polovine dvadesetog stoljeća 64
2.4.2.1. Korijeni upravne represije 64
2.4.2.2. Od Francuske revolucije do početka devetnaestog stoljeća 65
2.4.2.3. Od devetnaestog stoljeća do razdoblja režima iz Vichyja 65
2.4.2.4. Višijevski režim 66
2.4.3. Od polovine dvadesetog stoljeća do danas 67
2.4.3.1. Od poslijeratnog razdoblja do osamdesetih godina 67
2.4.3.2. Osamdesete: godine neovisnih upravnih tijela 69
2.5. Zaključak o povijesnom razvoju prava „lakših“ kažnjivih djela u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj 76
3. NADNACIONALNI UTJECAJI NA NACIONALNO PRAVO „LAKŠIH“ KAŽNJIVIH DJELA 82
3.1. Vijeće Europe 82
3.2. Europska unija 83
3.2.1. Razdoblje nedefiniranih sankcija 84
3.2.1.1. Teškoće u implementaciji europskih politika 84
3.2.1.2. Nedefinirane sankcije u propisima Zajednica 86
3.2.1.3. Praksa Suda u razdoblju nedefiniranih sankcija 88
3.2.1.4. Procesna jamstva u ovom razdoblju 91
3.2.2. Razdoblje prvih definiranih sankcija 92
3.2.2.1. Promjene u uređenju nadležnosti Zajednica 92
3.2.2.2. Utjecaj promjena u europskim ugovorima na propisivanje indirektnih sankcija u europskim propisima 93
3.2.2.3. „Borba između stupova“ 96
3.2.2.4. Procesna jamstva u ovom razdoblju 98
3.2.3. Razdoblje definiranih sankcija 99

3.2.3.1. Kaznene i nedefinirane sankcije 101
3.2.3.2. Upravne sankcije 101
3.2.3.3. Procesna jamstva 104
3.2.4. Utjecaj nadnacionalnog prava na nacionalno pravo „lakših“ kažnjivih djela država članica 104
3.2.4.1. Uvodno 105
3.2.4.2. Utjecaj europskog prava na pojavu „lakših“ kažnjivih djela u Hrvatskoj 106
3.2.4.3. Utjecaj europskog prava na njemačko prekršajno pravo 107
3.2.4.4. Utjecaj europskog prava na francusko pravo upravnih sankcija 108
3.2.5. Zaključak o europskom utjecaju na pravo „lakših“ kažnjivih djela 109
3.2.5.1. Razdoblje nedefiniranih sankcija 109
3.2.5.2. Razdoblje prvih definiranih sankcija 110
3.2.5.3. Razdoblje upravnih sankcija 111
4. DEFINICIJA „LAKŠIH“ KAŽNJIVIH DJELA 113
4.1. Uvod 113
4.2. Njemačka 114
4.2.1. Kvalitativna teorija 115
4.2.2. Kvantitativne teorije 117
4.2.3. Kompromisna kvalitativno-kvantitativna teorija 118
4.2.4. Ostale vrste „lakših“ kažnjivih djela? 120
4.3. Francuska 120
4.3.1. Upravna djela i nekaznene kategorije 121
4.3.1.1. Ugovorne sankcije 121
4.3.1.2. Konzervatorne, preparatorne i druge mjere 122
4.3.1.3. „Policijske“ mjere 123
4.3.1.4. Ključni kriterij razlikovanja između upravnih sankcija i nekaznenih kategorija 126
4.3.2. Upravne i kaznene sankcije 127
4.4. Hrvatska 130
4.4.1. Prekršaji 130
4.4.2. Upravno-kaznena djela 133
4.4.3. Punitivne upravne mjere 134
4.4.3.1. O (punitivnim) upravnim mjerama 134
4.4.3.2. Prikrivena kažnjiva djela? 136

4.4.3.3. Odnos s drugim kategorijama kažnjivih djela 137
4.5. Nadnacionalno pravo 140
4.5.1. Vijeće Europe 140
4.5.2. Europska unija 141
4.6. Zaključak o definiciji „lakših“ kažnjivih djela 141
5. PRIMJENJIVOST NADNACIONALNIH PRAVNIH IZVORA O PROCESNIM JAMSTVIMA NA KVAZIKAZNENE POSTUPKE 145
5.1. Vijeće Europe 145
5.1.1. Europski sud za ljudska prava i procesna jamstva u kvazikaznenim postupcima 146
5.1.2. Kriteriji *Engel* 148
5.1.3. Prvo razdoblje prakse ESLJP-a o autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe 153
5.1.4. Drugo razdoblje prakse ESLJP-a o autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe 154
5.1.4.1. Ključni predmet *Jussila protiv Finske* 154
5.1.4.2. Praksa nakon predmeta *Jussila protiv Finske* 156
5.1.5. Zaključak 158
5.2. Europska unija 159
5.2.1. Povelja Europske unije o temeljnim pravima 160
5.2.2. Opća načela prava Unije 164
5.2.3. Primjenjivost direktiva EU-a o pravima okrivljenika u kaznenom postupku na kvazikaznene postupke 165
5.2.3.1. Načelna primjena pet direktiva (i) u kvazikaznenim postupcima 167
5.2.3.2. Ograničenja u opsegu primjene u određenim postupcima 168
5.2.3.3. „Sud koji ima nadležnost u kaznenim stvarima“ 171
5.2.3.4. Posebna pravila u tri novije direktive (iznimke od ograničenog opsega primjene) 173
5.2.3.5. Moguća neusklađenost s Konvencijom? 174
5.2.3.6. Zaključno o primjenjivosti pet procesnih direktiva na kvazikaznene postupke 175
5.2.3.7. Poseban slučaj Direktive o pretpostavci nedužnosti 176
5.2.4. Europski propisi koji uređuju nacionalne postupke tržišnog natjecanja 178
5.2.5. Zaključno o europskim izvorima koji uređuju procesna jamstva u nacionalnim kvazikaznenim postupcima 179

6. KONTURE NACIONALNIH KVAZIKAZNENIH POSTUPAKA I PRIMJENJIVOST NADNACIONALNIH PRAVNIH IZVORA U TIM POSTUPCIMA 183

6.1. Hrvatski prekršajni postupak ... 183
6.1.1. Uvod ... 183
6.1.1.1. Upućivanje na europske direktive ... 183
6.1.1.2. Načelne postupovne odredbe ... 184
6.1.1.3. Stranke u postupku ... 185
6.1.1.4. Nadležnost ... 187
6.1.1.5. Tijek redovnoga prvostupanjskog prekršajnog postupka ... 187
6.1.1.6. Posebnosti prvostupanjskog postupanja pred tijelima državne uprave .. 190
6.1.1.7. Postupak po pravnim lijekovima ... 190
6.1.1.8. Posebni postupci ... 191
6.1.1.9. Polazište za analizu procesnih jamstava ... 194
6.1.2. Postupak tržišnog natjecanja ... 195
6.1.3. Primjenjivost nadnacionalnih pravnih izvora na hrvatske kvazikaznene postupke 197
6.1.3.1. Konvencijsko pravo ... 197
6.1.3.2. Pravo EU-a ... 200
6.2. Njemački prekršajni postupak ... 206
6.2.1. Uvod ... 206
6.2.2. Pretpostupak ... 208
6.2.3. Međupostupak ... 209
6.2.4. Glavna rasprava ... 211
6.2.5. Postupak po pravnim lijekovima ... 212
6.2.6. Specifičnosti prekršajnog postupka tržišnog natjecanja ... 213
6.2.7. Primjena nadnacionalnih izvora u njemačkom prekršajnom postupku ... 214
6.3. Francuski postupak tržišnog natjecanja ... 215
6.3.1. Uvod ... 215
6.3.2. Postupak za povrede tržišnog natjecanja ... 216
6.3.3. Postupak o koncentraciji ... 219
6.3.4. Primjenjivost nadnacionalnih izvora na francuski postupak tržišnog natjecanja 221

7. OPĆA JAMSTVA PRAVIČNOG POSTUPKA ... 223

7.1. Pravo na suđenje u razumnom roku 223
7.1.1. Konvencijsko pravo 223
7.1.2. Europsko pravo tržišnog natjecanja 225
7.1.3. Prekršajni postupak 225
7.1.3.1. Uvod: predugo trajanje postupka kao stara bolest prekršajnog prava 225
7.1.3.2. Recentnija statistika 226
7.1.3.3. Sudska praksa 233
7.1.3.4. Njemački prekršajni postupak 234
7.1.4. Postupak tržišnog natjecanja 235
7.1.4.1. Statistički podatci 235
7.1.4.2. Sudska praksa 238
7.1.4.3. Francusko pravo tržišnog natjecanja 239
7.1.4.4. Njemački postupak tržišnog natjecanja 240
7.1.5. Zaključak 241
7.2. Pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu pune jurisdikcije 242
7.2.1. Konvencija 242
7.2.1.1. Pravo na pristup sudu 243
7.2.1.2. Neovisnost i nepristranost 243
7.2.1.3. Puna jurisdikcija 245
7.2.2. Europsko pravo tržišnog natjecanja 249
7.2.3. Prekršajni postupak 251
7.2.3.1. Pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu 251
7.2.3.2. Pravo na pristup sudu pune jurisdikcije 253
7.2.3.3. Njemački prekršajni postupak 257
7.2.4. Postupak tržišnog natjecanja 258
7.2.4.1. Postupak pred AZTN-om 258
7.2.4.2. Upravni spor 259
7.2.4.3. Francuski postupak tržišnog natjecanja 261
7.2.4.4. Njemački postupak tržišnog natjecanja 262
7.2.5. Zaključak 263
7.3. Pravo na pravičnu i javnu raspravu 265
7.3.1. Konvencijsko pravo 265
7.3.1.1. Pravo na održavanje (usmene) rasprave 266
7.3.1.2. Javnost rasprave 270

7.3.2. Europsko pravo tržišnog natjecanja 272
7.3.3. Prekršajni postupak 272
7.3.3.1. Redovni i žurni postupak pred prekršajnim sudovima 273
7.3.3.2. Postupak povodom prigovora na prekršajni nalog i obavezni prekršajni nalog 278
7.3.3.3. Postupak pred tijelima državne uprave 278
7.3.3.4. Njemačko prekršajno pravo 280
7.3.4. Postupak tržišnog natjecanja 281
7.3.4.1. Postupak pred AZTN-om 281
7.3.4.2. Upravni spor 282
7.3.4.3. Francuski postupak tržišnog natjecanja 285
7.3.4.4. Njemački postupak tržišnog natjecanja 285
7.3.5. Zaključak 286
7.4. Pravo na obrazloženu odluku 289
7.4.1. Konvencijsko pravo 289
7.4.2. Europsko pravo tržišnog natjecanja 289
7.4.3. Prekršajni postupak 290
7.4.3.1. Hrvatsko pravo 290
7.4.3.2. Njemačko pravo 292
7.4.4. Postupak tržišnog natjecanja 293
7.4.4.1. Hrvatsko pravo 293
7.4.4.2. Francuski postupak tržišnog natjecanja 294
7.4.4.3. Njemački postupak tržišnog natjecanja 294
7.4.5. Zaključak 295
8. PRETPOSTAVKA NEDUŽNOSTI I TERET DOKAZIVANJA 297
8.1. Konvencijsko pravo 297
8.1.1. Okretanje tereta dokazivanja: presumpcije u koliziji s pretpostavkom nedužnosti 299
8.1.2. Privilegij protiv samooptuživanja 300
8.1.3. Privilegij protiv samooptuživanja i pravne osobe 302
8.2. Europsko pravo tržišnog natjecanja 303
8.3. Prekršajni postupak 306
8.3.1. Hrvatski prekršajni postupak 306
8.3.2. Njemački prekršajni postupak 308

8.4. Postupak tržišnog natjecanja 310
8.4.1. Hrvatski postupak tržišnog natjecanja 310
8.4.2. Francuski postupak tržišnog natjecanja 312
8.4.3. Njemački postupak tržišnog natjecanja 314
8.5. Zaključak 316
9. POSEBNA PRAVA OKRIVLJENIKOVE OBRANE 319
9.1. Uvodno 319
9.1.1. Autonomni pojam kaznene optužbe: vremenski aspekt 319
9.2. Pravo na obavijest i odgovarajuće vrijeme za pripremu obrane 320
9.2.1. Konvencijsko pravo 320
9.2.2. Direktiva o pravu na obavijest 324
9.2.2.1. Vremensko područje primjene Direktive i trenutak obavijesti 324
9.2.2.2. Obavijest o optužbi 325
9.2.2.3. Obavijest o pravima 326
9.2.2.4. Pravo na uvid u spis predmeta 326
9.2.3. Europsko pravo tržišnog natjecanja 327
9.2.4. Prekršajni postupak 328
9.2.4.1. Trenutak ostvarivanja prava na obavijest 328
9.2.4.2. Sadržaj i oblik obavijesti 331
9.2.4.3. Sudska praksa 332
9.2.4.4. Njemačko pravo 334
9.2.5. Postupak tržišnog natjecanja 336
9.2.5.1. Hrvatski postupak tržišnog natjecanja 336
9.2.5.2. Francuski postupak tržišnog natjecanja 337
9.2.5.3. Njemački postupak tržišnog natjecanja 338
9.2.6. Zaključak 339
9.3. Pravo na (besplatnog) branitelja 341
9.3.1. Konvencijsko pravo 341
9.3.1.1. Pravo na branitelja 342
9.3.1.2. Pravo na besplatnog branitelja 343
9.3.2. Direktive 345
9.3.2.1. Direktiva o pravu na odvjetnika 345
9.3.2.2. Direktiva o pravu na pravnu pomoć 346
9.3.3. Europsko pravo tržišnog natjecanja 348

9.3.4. Prekršajno pravo ... 349
9.3.4.1. O branitelju ... 349
9.3.4.2. Trenutak ostvarivanja prava na branitelja ... 350
9.3.4.3. Pojedini elementi prava na branitelja ... 353
9.3.4.4. Odricanje i ograničenje prava na branitelja ... 354
9.3.4.5. Pravo na obavještavanje i komunikaciju nakon oduzimanja slobode ... 355
9.3.4.6. Pravo na besplatnog branitelja ... 356
9.3.4.7. Njemačko prekršajno pravo ... 357
9.3.5. Postupak tržišnog natjecanja ... 358
9.3.5.1. Hrvatski postupak tržišnog natjecanja ... 358
9.3.5.2. Francuski postupak tržišnog natjecanja ... 360
9.3.5.3. Njemački postupak tržišnog natjecanja ... 360
9.3.6. Zaključak ... 361
9.4. Konfrontacijsko pravo ... 363
9.4.1. Konvencijsko pravo ... 364
9.4.2. Europsko pravo tržišnog natjecanja ... 366
9.4.3. Prekršajni postupak ... 366
9.4.3.1. Hrvatski prekršajni postupak ... 366
9.4.3.2. Njemački prekršajni postupak ... 372
9.4.4. Postupak tržišnog natjecanja ... 373
9.4.4.1. Hrvatski postupak tržišnog natjecanja ... 373
9.4.4.2. Francuski postupak tržišnog natjecanja ... 375
9.4.4.3. Njemački postupak tržišnog natjecanja ... 376
9.4.5. Zaključak ... 376
9.5. Pravo na tumačenje i prevođenje ... 379
9.5.1. Konvencijsko pravo ... 379
9.5.2. Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje ... 381
9.5.2.1. Tumačenje ... 381
9.5.2.2. Prevođenje ... 382
9.5.2.3. Troškovi tumačenja i prevođenja ... 383
9.5.3. Prekršajni postupak ... 383
9.5.3.1. Temeljna odredba o jeziku i pismu u postupku (čl. 87.) ... 384
9.5.3.2. Preostale odredbe o tumačenju i/ili prevođenju ... 386
9.5.3.3. Sudska praksa ... 387

9.5.3.4. Njemačko pravo 390
9.5.3.5. Zaključak 391
10. ZAKLJUČAK 394
10.1. Od skice do portreta: povijesni razvoj u nacionalnim sustavima 394
10.1.1. Širenje slike: ekspanzija izvankaznene represije 394
10.1.2. Intenziviranje boja: zaoštravanje izvankaznene represije 395
10.2. Poticaji „odozgo“: utjecaj nadnacionalnog prava na širenje i zaoštravanje izvankaznene represije 396
10.3. Nejasne konture: u potrazi za obilježjima „lakših“ kažnjivih djela 397
10.3.1. Pogled preko granice 398
10.3.2. Povratak u domovinu 399
10.3.3. Nadnacionalna perspektiva 400
10.4. Usklađivanje tonova: utjecaj nadnacionalnih izvora o procesnim jamstvima 400
10.4.1. Novi tonovi iz Strasbourga 401
10.4.2. Novi tonovi u pravu EU-a 402
10.4.3. Novi tonovi u nacionalnim sustavima 403
10.5. Pod povećalom: analiza procesnih jamstava pravičnog postupka 405
10.5.1. Razlika u zahtjevima za prekršajni postupak i postupak tržišnog natjecanja 405
10.5.2. Neusklađenosti prekršajnog postupka s nadnacionalnim zahtjevima 406
10.5.2.1. Opći elementi pravičnog postupka 406
10.5.2.2. Posebni elementi pravičnog postupka 407
10.5.3. Neusklađenosti hrvatskog postupka tržišnog natjecanja s nadnacionalnim zahtjevima 410
10.6. Nacrt potrebnih korekcija: prijedlozi *de lege ferenda* 411
10.6.1. Prijedlozi za izmjene uređenja prekršajnog postupka 411
10.6.1.1. Usklađivanje sa zahtjevima o općim elementima pravičnog postupka .. 411
10.6.1.2. Usklađivanje sa zahtjevima o pretpostavci nedužnosti 415
10.6.1.3. Usklađivanje sa zahtjevima o posebnim pravima obrane 416
10.6.2. Prijedlozi za izmjene uređenja postupka tržišnog natjecanja 431
KRATICE 433
POPIS LITERATURE 436
Bilješka o autoru 497

1. UVOD

1.1. Pravno područje u razvoju

Suvremene države nastoje održati red unutar društva sankcioniranjem onih koji ga svojim ponašanjem narušavaju. Nedopuštena ponašanja zajednički se nazivaju kažnjivim djelima, a uobičajeno je da ih zakonodavci svrstavaju u različite kategorije. Svakoj od kategorija kažnjivih djela načelno je pridružena posebna vrsta postupka čiji je cilj utvrditi je li djelo počinjeno, može li se počinitelju izreći sankcija i kakvu mu sankciju treba izreći. Ti su postupci represivna karaktera, kako zbog mogućnosti izricanja sankcija na kraju postupka tako i zbog postupovnih mjera kojima se zadire u temeljna okrivljenikova prava radi utvrđivanja činjenica (npr. uzimanje uzoraka biološkog materijala) ili osiguranja prisutnosti okrivljenika (npr. uhićenje, zadržavanje). Kako bi se to kompenziralo, u svaki od takvih postupaka ugrađena su pravila o procesnim jamstvima okrivljenika, čiji je cilj zajamčiti da tijekom postupanja ne dođe do nepotrebnih ili suviše intenzivnih zahvata u njegova prava.

Najteža se kažnjiva djela u pravilu zovu kaznenima, sankcija koju je moguće izreći u slučaju njihova počinjenja najteža je, a u pripadajućem (kaznenom) postupku velik ulog za okrivljenika prati visoka razina procesnih jamstava. S druge strane, u različitim pravnim sustavima nema ujednačenosti u sadržaju, nazivlju i broju kategorija „lakših“ kažnjivih djela pa u tom području vlada šarenilo klasifikacijskih opredjeljenja, što vrijedi i za pripadajuće postupke. Uz to, iako su formalne granice jasne, oduvijek su postojale poteškoće u sadržajnom razlikovanju kaznenog i ostalih represivnih grana prava. Rasprave o razlikama između kaznenih i drugih kažnjivih, posebno upravno-kaznenih, djela već dugo zaokupljaju pravne umove,[1] a početkom dvadesetog stoljeća *Goldschmidt* je na kraju priznao kako se radi o relativnoj distinkciji koja ovisi o vladajućem mišljenju te kako bi se brojna djela mogla svrstati u različite kategorije.[2] Iako, dakle, zamagljenost granice između kaznenog prava i prava „lakših“ kažnjivih djela nije neuobičajena, u novije je vrijeme postala posebno izraženom.

U razdoblju nakon Drugoga svjetskog rata pravo „lakših“ kažnjivih djela u Europi je, kao i u svijetu, doživjelo velike promjene. S jedne je strane, uslijed društvenog i ekonomskog razvoja i napretka u tehnologiji došlo do širenja izvankaznene represije. Pojavila su se mnoga

[1] To za razliku *između* kaznenog i upravnog prava ističe Andrijauskaite, Agne, Exploring the penumbra of punishment under the ECHR, *New Journal of European Criminal* Law, vol. 10, br. 4, 2019, str. 364–365.
[2] Goldschmidt, James, *Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Berlin, 1902., str. 585.

nova nepoželjna ponašanja na koja država više nije željela ili nije mogla reagirati kaznenim pravom, pa je njihovo suzbijanje prepustila pravu „lakših“ kažnjivih djela. Prednosti takva pristupa brojne su. U postupcima koji se vode ne bi li se izrekla sankcija za počinjeno „lakše“ djelo, koje je zajednički moguće nazvati kvazikaznenima ili kaznenom sličnima, naglašena je brzina i ekonomičnost postupanja, zbog čega oni omogućavaju rasterećenje sustava kaznenog pravosuđa, odnosno učinkovito i za državu jeftino kažnjavanje.[3] I okrivljenici mogu biti zadovoljni što im se na teret stavlja „lakše“ kažnjivo djelo za koje je sankcija ipak uobičajeno blaža od kaznene sankcije, a osim toga izostaje stigmatizirajući učinak kaznenog prava: optužbe za prekršaje, upravna ili upravno-kaznena djela u pravilu su se smatraju moralno neutralnima.[4] Zavedene prednostima kvazikaznenog postupanja države su, međutim, s vremenom u izvankazneni pretinac počele pospremati sve više djela kojima tamo ranije nije bilo mjesto, zbog čega je postalo sve uobičajenije da sankcije za neka tobože lakša djela budu teže od pojedinih kaznenih sankcija. U usporedbi s kaznenim postupkom niska razina procesnih jamstava, tj. pravila kojima se štiti položaj okrivljenika u postupku koji se vodi povodom navodnog počinjenja kažnjivog djela, isprva se nije promijenila. Situacije u kojima su se u kvazikaznenim postupcima stroge sankcije i niska razina jamstva nalazili u neskladnom odnosu nerazriješene napetosti postajale su sve češće.

Ipak je malo-pomalo došlo do promjena u uređenju procesnih jamstava. Stanje disbalansa između teških sankcija i niske razine jamstava u vremenima kada su ideje liberalizma i važnosti zaštite ljudskih prava postale bitne, nije bilo dugo održivo, a važan korak prema razrješavanju napetosti došao je iz Europskog suda za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: ESLJP; Sud iz Strasbourga). Strazburški je Sud lukavostima nacionalnih zakonodavaca, koji su brojna djela (pre)klasificirali u koju od nekaznenih kategorija, doskočio autonomno protumačivši pojam kaznene optužbe. U čuvenoj presudi *Engel protiv Nizozemske*[5] to je visoko europsko sudište presudilo kako se i određena djela koja formalno nisu kaznena iz perspektive konvencijskog prava mogu smatrati kaznenima ako su takva prema svojoj prirodi ili prema

[3] Ohana ističe: „Općenito govoreći, sve veća tendencija pribjegavanja upravnim (čitaj: sankcijama za „lakša“ kažnjiva djela, *op. a.*) sankcijama u zapadnim jurisdikcijama u kontekstu širenja regulatorne države pripisuje se potrebi rasterećenja sudova i ubrzanja postupaka kako bi se poštovanje propisa potaknulo njihovim brzim provođenjem.“ Ohana, Daniel, Administrative Penalties in the "Rechtsstaat": on the Emergence of the "Ordnungswidrigkeit" Sanctioning System in Post-War Germany, *The University of Toronto Law Journal*, vol. 64, br. 2, 2014, str. 243–244.

[4] Takve su se tvrdnje pojavile u raspravi o razlikovanju kaznenih i „lakših“ djela. Više o tome u trećem poglavlju rada.

[5] *Engel i drugi protiv Nizozemske*, broj zahtjeva 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, 8. lipnja 1976.

visini zaprijećene sankcije.[6] Kao posljedica ocjene djela kaznenim su se u pripadajućem postupku morala poštovati sva jamstva koja Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (dalje: EKLJP, Konvencija) predviđa za kaznene postupke. S obzirom na obvezu država članica da osiguraju poštovanje Konvencije, takvo je stajalište zasigurno pridonijelo podizanju razine procesnih jamstava u kvazikaznenim postupcima država članica Vijeća Europe.

Čvrsto stajalište iz presude *Engel* kasnije se razvodnilo jer je Sud, vjerojatno imajući u vidu i prednosti brzog i učinkovitog kvazikaznenog postupanja, u presudi *Jussila protiv Finske*[7] zauzeo stajalište da se u postupcima povodom djela koja pripadaju periferiji kaznenog prava nužno ne moraju poštovati sva jamstva koja Konvencija predviđa za kazneni postupak.[8] U kasnijoj je praksi Sud u kategoriju periferije kaznenog prava svrstavao djela koja ne donose znatnu razinu stigmatizacije (glavni kriterij), a katkada se potpomogao i kriterijima vrste i visine sankcije.[9] Uvijek se radilo o djelima koja su tek autonomno ocijenjena kaznenima, a posljedica klasifikacije u periferiju kaznenog prava bilo je dopuštanje nešto blaže razine procesnih jamstava u pripadajućim postupcima.

I Europska je unija u recentnom razdoblju utjecala na procesna jamstva u postupcima sličnima kaznenom. Prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, kojim su izmijenjeni i dopunjeni Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o osnivanju Europske zajednice,[10] čime je došlo do značajnih promjena u europskom pravnom poretku, intervencija europskog prava bila je ograničena. U poslijelisabonskom razdoblju to se promijenilo jer se prema praksi Suda Europske unije u određenim kvazikaznenim postupcima primjenjuju odredbe o procesnim jamstvima iz Povelje o temeljnim pravima EU-a,[11] a nakon 2010. donesen je i niz direktiva o raznim procesnim jamstvima u kaznenom postupku koje se u određenoj mjeri primjenjuju i na postupke koji mu nalikuju.[12] Unatoč tim pomacima još uvijek se može ustvrditi kako Unija, dakako pod utjecajem država članica, nije pokazala prevelik entuzijazam za reguliranje, odnosno podizanje procesnih jamstava u kvazikaznenim postupcima. Napokon, zasigurno je

[6] Više o presudi *Engel* i njezinim posljedicama *infra*, pod 5.1.2. i 5.1.3. Ta je odluka donesena u kontekstu zaštite procesnih prava iz čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.
[7] *Jussila protiv Finske*, zahtjev broj 73053/01, 23. studenog 2006.
[8] Više *infra*, pod 5.1.4.
[9] Ipak je primjetno kako nisu uspostavljeni sasvim jasni kriteriji za svrstavanje djela na periferiju kaznenog prava.
[10] Ugovor iz Lisabona o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice, Službeni list Europske unije br. C 306/1, od 17. prosinca 2007.
[11] Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije br. C 202/389 od 7. lipnja 2016.
[12] Više o europskom utjecaju na procesna jamstva u kvazikaznenim postupcima *infra*, pod 5.2.

određen poticaj većoj zaštiti okrivljenika u takvim postupcima došao i iznutra – s nacionalne razine.

Intervencije odozgo s jedne su strane u određenoj mjeri zasigurno podigle procesna jamstva u nacionalnim kvazikaznenim postupcima, no njihov utjecaj samo je ublažio, a nipošto nije razriješio nesklad između visine sankcija s jedne i razine jamstva s druge strane. Strazburško je pravo nakon početnog jurišanja odlučilo „ubaciti u nižu brzinu" i dopustiti nižu razinu jamstava u kvazikaznenim postupcima „s periferije kaznenog prava", a Europska je unija od početka bila više zainteresirana za učinkovitu implementaciju svojih politika (i) kvazikaznenim mehanizmima negoli za procesna jamstva u postupcima sličnima kaznenom unatoč određenim pomacima koji su se tom pogledu pojavili u recentnom razdoblju.

Sve češća nadnacionalna uplitanja pridonijela su kompleksnosti uređenja procesnih jamstava u kvazikaznenim postupcima, pogotovo uzme li se u obzir da dva visoka europska sudišta nisu uvijek u potpunom suglasju. Iz nacionalnih pak pravnih sustava izranjaju dodatne specifičnosti, kako u pogledu procesnih jamstava tako i u pogledu kvazikaznenog područja uopće, a nacionalni propisi i praksa nisu uvijek usklađeni s nadnacionalnim zahtjevima, što dodaje nove boje na već šarenu sliku uređenja procesnih jamstava u kvazikaznenim postupcima.

Tema procesnih jamstava u nacionalnim kvazikaznenim postupcima stoga otvara brojna pitanja. Primjerice, kakva jamstva uopće vrijede u pojedinom postupku, je li njihovo uređenje u različitim izvorima međusobno usklađeno, je li nacionalno uređenje u skladu s nadnacionalnim zahtjevima, kako je pojedino jamstvo uređeno u kvazikaznenim postupcima različitih država itd. Sva ona postavljaju se i u odnosu na hrvatske kvazikaznene postupke. Raspravljati o procesnim jamstvima u nacionalnim sustavima, uz analizu nadnacionalnih zahtjeva, *in medias res* značilo bi obuhvatiti temu bez potrebna konteksta: na današnju je situaciju u uređenju procesnih jamstava, kao što je već nagoviješteno, utjecao noviji povijesni razvoj prava „lakših" kažnjivih djela, a na procesno uređenje kvazikaznenih postupaka barem dijelom utječu shvaćanja o biti „lakših" kažnjivih djela i njihovu odnosu s kaznenim djelima.

1.2. Terminologija

Prije detaljnijeg opisa pristupa tim pitanjima u radu, što slijedi u nastavku ovog uvodnog poglavlja, zbog nedovoljne izgrađenosti relevantne terminologije u hrvatskoj pravnoj literaturi, potrebno je objasniti značenje za rad najvažnijih termina.

U dijelu u kojem se rad bavi pojedinom pravnom granom, odnosno pojedinim vrstama djela i postupaka nema prevelikih terminoloških prijepora, a gdje je moguće rad slijedi terminologiju uvriježenu u propisima, odnosno literaturi. Uz takav fokusirani pristup ovaj rad temi pristupa i iz ptičje perspektive, pa mu je potrebna i odgovarajuća, krovna, terminologija. Različiti oblici postupaka koji se u europskim državama vode povodom navodnog počinjenja kažnjivog djela koje nije kazneno, naime, traže „krovni" termin. Osim što će olakšati referiranje na nekoliko takvih različitih postupaka odjednom, potreban je i jer nadnacionalni pravni poretci često postavljaju zahtjeve koji se odnose na razne nacionalne postupke za „lakša" kažnjiva djela.

Uvriježeni krovni termini u hrvatskoj pravnoj literaturi ne postoje.[13] U naslovu rada spomenut je osnovni takav termin koji će se koristiti u nastavku: kvazikazneni postupci. Riječ je o svim postupcima koji formalnopravno nisu kazneni, koji s kaznenim postupkom imaju bitnih sličnosti, no koji se od njega u određenoj mjeri i razlikuju.[14] Tako široka definicija ne precizira sasvim kakvi se sve to postupci mogu smatrati kvazikaznenima. Svakako su to prekršajni, upravno-kazneni i slični postupci koje javna vlast vodi protiv osoba koje su navodno počinile „lakše" kažnjivo djelo. Teoretski bi se među kvazikaznene mogli uvrstiti i stegovni postupci. S obzirom na raznolikost materije koju opisuje, nema potrebe za definiranjem čvrstih granica tog pojma. Ipak, s obzirom na postupke koji se u ovom radu analiziraju, kao i to kakvi su postupci regulirani s nadnacionalne razine, za potrebe ovog rada kvazikaznenim će se nazivati postupci koji se, u smislu EKLJP-a i Povelje EU-a o temeljnim pravima, autonomnim tumačenjem pojma kaznene optužbe mogu smatrati kaznenima iako to formalno nisu.

Taj krovni termin odabran je jer je uvriježen u stranoj literaturi na engleskom i francuskom jeziku.[15] U hrvatskoj se literaturi za takve postupke ponekad koristio i termin kaznenom sličnih

[13] Razlog je tomu što u hrvatskoj pravnoj književnosti ne postoji sveobuhvatnijih djela, a stoga ni uvriježene terminologije o pravu „lakših" kažnjivih djela i/ili pripadajućih postupaka, koja bi zajednički promatrala prekršajni postupak i novonastale upravno-punitivne postupke ili se bavila širim komparativnim pregledom. Literatura je zasad bila usredotočena na pojedino pravno područje, odnosno pojedinu vrstu djela i postupaka.

[14] Ova se definicija temelji na definiciji *Franssen* i *Hardinga*, s time da oni ne govore o kvazikaznenim postupcima, već o kvazikaznenim provedbenim mehanizmima (quasi-criminal enforcement mechanisms); Franssen, Vanessa; Harding, Cristopher, *Criminal and Quasi-criminal Enforcement Mechanisms: Origins, Concepts, Future*, Oxford, 2022., str. 8. Za više o definiciji vidi: Vojvoda, Nikša, „Jezgra" i „periferija" kaznenog prava u praksi Europskog suda za ljudska prava, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 30. br. 1, 2023, str. 74 (bilj. 2). Vojvoda tamo koristi termin „kaznenom slični" a ne „kvazikazneni" postupci.

[15] U hrvatskoj literaturi termin kvazikazneni zasad se koristio samo u kontekstu postupaka protiv osoba koje obnašaju visoke državne dužnosti. Krapac, Davor, *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske: ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, Zagreb, 2014, treći dio. Ovdje se termin po uzoru na stranu literaturu koristi u drugom, objašnjenom značenju.

postupaka,[16] postupak nalik kaznenom i sl.[17] Kao što je vidljivo već iz prethodnog dijela ovog poglavlja, ovaj se rad neće isključivo opredijeliti za jedan od tih termina. Kao glavni je odabran termin kvazikazneni postupak (postupci), no u radu će se s istim značenjem koristiti i drugi spomenuti hrvatski termini.

Različite vrste djela koja nisu kaznena zajednički pak će se nazivati „lakšim" kažnjivim djelima.[18] Korištenjem navodnika želi se naglasiti kako ipak nema čvrste kvantitativne razlike u stupnju neprava i težini sankcije između lakših kažnjivih djela i kaznenih djela. Cilj je, dakle, istaknuti kako se brojna takva djela samo uvjetno mogu smatrati lakšima. Pravna grana kojoj pripadaju takva („lakša" kažnjiva) djela i takvi (kvazikazneni) postupci nazivat će se pravom „lakših" kažnjivih djela.

Različite vrste kažnjivih djela u čisto upravnoj sferi nazivat će se nazivom koji se za njih koristi u pojedinom propisu (u Hrvatskoj, npr. upravno-kaznene mjere, novčane kazne i sl.), prema nazivu uvriježenom u literaturi (npr. upravne sankcije u Francuskoj) ili jednom od odabranim općih termina: „upravna djela", odnosno „upravno-kaznena djela". U hrvatskom se pravu pri korištenju takvih termina misli na kažnjiva djela za koja se izriče punitivna sankcija u upravnom postupku ili od upravnog tijela. U francuskom pravu ti termini, uz termine karakteristične za francusko pravo (upravne sankcije) također označavaju takva djela, ali njima se mogu obuhvatiti i neka djela koja ne odgovaraju sasvim takvoj definiciji. Razlog je posvemašnja raznolikost takvih djela u francuskom pravu, zbog koje ih je teško svesti na zajednički nazivnik. Dodatna pojašnjenja o tim djelima, kao i o terminologiji koja se koristi, nalaze se u poglavljima koja se bave francuskim pravom. U radu se koristi i termin upravnih mjera. Njime se označavaju mjere koje se izriču u okviru upravnog prava, a čiji proklamirani cilj nije punitivan, već preventivan. Moguće su situacije u kojima je stvaran učinak mjera različit od njihova proklamiranog cilja, o čemu će više riječi biti u četvrtom poglavlju rada.

[16] Burić, Zoran, Načelo *ne bis in idem* iz europske perspektive, u: Bejatović, Stanko; Novaković, Nataša (ur.) *Načelo ne bis in idem i pravna sigurnost građana (međunarodni pravni standardi, regionalna zakonodavstva i iskustva u primeni)*, Beograd, 2022, str. 119–130; Vojvoda, *op. cit.* u bilj. 13, str. 74.

[17] Vidi: Vojvoda, *op. cit.* u bilj. 13. Uz to je u kontekstu prekršajnog prava korišten i pojam „parakaznenog odlučivanja". Uzelac, Alan, Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u: Radačić, Ivana (ur.), *Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Zagreb, 2011, str. 101.

[18] Drugi mogući pristup bio bi nazvati ta djela kvazikaznenim djelima.

1.3. Pregled prethodnih istraživanja

Tema procesnih jamstava u kvazikaznenim postupcima, uz teme od prethodne važnosti, u hrvatskoj pravnoj znanosti do nedavno nisu bile predmetom ozbiljnijeg znanstvenog interesa. Iako je povijesni razvoj hrvatskog prekršajnog prava u osnovnim crtama poznat[19] i veći su reformski zahvati analizirani,[20] brojna pitanja o procesnim jamstvima u suvremenom hrvatskom prekršajnom postupku, kao glavnom obliku kvazikaznenog postupanja, unatoč često oskudnom zakonodavnom uređenju još uvijek čekaju teorijsku raščlambu. Za novije pripadnike prava „lakših" kažnjivih djela bilo je još manje zanimanja. Iako se upravno-kazneno pravo profiliralo zbog ovlasti koje je prije više od desetljeća dobila Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja,[21] literatura koja bi se iz kaznenoprocesne perspektive bavila procesnim jamstvima u postupku pred Agencijom oskudna je.[22] Nema većeg fokusa ni na druga upravno-kaznena djela i postupke, primjerice, iz Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma[23] ili Zakona u sprječavanju sukoba interesa (čl. 48. i 50.).[24] Ni drugim, neobičnijim oblicima izvankaznene represije, poput punitivnih upravnih mjera,[25] pravna znanost nije poklonila dovoljno pažnje, a na razmišljanje potiču i naknade za pokretanje žalbenog postupka propisane Zakonom o javnoj nabavi.[26] U novije se vrijeme literatura nije ozbiljnije bavila ni definicijom prekršaja i drugih kategorija „lakših" kažnjivih djela ni njihovim odnosom s kaznenim djelima.[27]

Pogleda li se preko granice, situacija je zasigurno bolja iako se i tamo ponegdje mogu pronaći opravdani prigovori o nedostatnoj literaturi o pravu „lakših" kažnjivih djela. U

[19] Vidi literaturu citiranu u poglavlju 2.2.
[20] Josipović, Ivo, Projekt novog prekršajnog zakonodavstva: evolucija postojećeg modela prekršajnog sustava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, br. 2, 2005, str. 377–400; Josipović, Ivo, Novi prekršajni zakon: konačno, reformski iskorak, u: Josipović, Ivo; Rašo, Marko, *Prekršajni zakon*, Zagreb, 2008, str. 3–33. Za razloge donošenja, novine i rezultate primjene u prvih nekoliko godina nakon donošenja novog Zakona vidi: Bonačić, Marin; Rašo, Marko, Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteti *de lege ferenda*, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 19, br. 2, 2012, str. 452–460.
[21] Vidi: Akšanović, Dubravka; Vlaović, Jovan, Upravno-kaznene mjere u hrvatskom i europskom pravu tržišnog natjecanja, *Pravni vjesnik*, vol. 33, br. 2, 2017, str. 48.
[22] O pravu tržišnog natjecanja inače postoje brojna djela. Npr. Butorac Malnar, Vlatka; Pecotić Kaufman, Jasminka; Petrović, Siniša; Akšamović, Dubravka; Liszt, Marijana, *Pravo tržišnog natjecanja i državnih potpora*, Zagreb, 2021.
[23] Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma, Narodne novine br. 29/19, 98/19, dio šesti.
[24] Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Narodne novine br. 143/21, 36/24.
[25] 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. 497–505. 37. Vidi i: Bonačić, Marin; Tomašić, Tomislav, Implementacija standarda Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom prekršajnom pravu i praksi, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 24, br. 2, 2017, str. 401–404.
[26] Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine br. 120/16, 114/22, čl. 430.
[27] Neka razmatranja o tim pitanjima donose Josipović i Novak-Hrgović, 2016.

Njemačkoj se od starijih djela posvećenih pravu „lakših“ kažnjivih djela opsežnošću i kvalitetom ističe *Goldschmidtovo Upravno-kazneno pravo: Potraga za granicom između kaznenog i upravnog prava na pravnopovijesnim i komparativnopravnim temeljima* iz 1902. u kojem je, uz povijesni prikaz prava „lakših“ djela, autor raspravljao o razlikama „lakših“ i težih kažnjivih djela.[28] Nakon Drugoga svjetskog rata, kada su države sve češće počele koristiti izvankaznenu represiju, interes za pravo „lakših“ djela u Njemačkoj je svakako porastao. Donošenje Prekršajnog zakona u Njemačkoj 1952. probudio je interes za prekršajno pravo koji je preživio do danas,[29] no prekršajnopravna doktrina nipošto nije dosegla kaznenopravnu. U Francuskoj se poslije rata ističe *Mourgeonovo* djelo *Upravna represija*,[30] a iz nešto kasnijeg razdoblja treba izdvojiti knjigu *Kazniti bez suđenja?* iz 1992. autorica *Delmas-Marty i Teitgen-Colly*,[31] koje su se na početku djela požalile na nedostatnost literature koja bi sveobuhvatnije obradila materiju upravnih sankcija.[32] Od tada do danas ipak je porastao interes za pravo upravnih sankcija, a od nešto recentnije literature mogu se izdvojiti *Guyomarove Upravne sankcije* iz 2014.,[33] i *Upravne sankcije: identitet(i), ovlast(i), nadzor(i)* iz 2023. napisan pod uredništvom *Bourdona* i *Janicot*.[34]

Proširi li se perspektiva, u proteklih petnaestak godina pravo „lakših“ kažnjivih djela sve je zastupljenije u literaturi. Dobar komparativni pregled prava „lakših“ kažnjivih djela u trinaest europskih država predstavlja knjiga *Upravne sankcije u Europskoj uniji* urednika *Jansena* koja je rezultat devetogodišnjeg rada upravnopravnih i kaznenopravnih stručnjaka.[35] Posebno treba istaknuti i antologiju *Kazneni i kvazikazneni provedbeni mehanizmi u Europi: podrijetlo, koncepti, budućnost*, objavljenu 2022. pod uredničkim vodstvom *Franssen* i *Hardinga* koja je plod rada istraživačke skupine *Kazneni i kvazikazneni provedbeni mehanizmi (*eng. *Criminal and Quasi-criminal Enforcement Mechanisms, CQEM)* okupljene 2014.[36] Antologija se sastoji

[28] Goldschmidt, *op. cit.* u bilj. 2.
[29] Kvalitetom se od starije literature posebno ističe: Mattes, Heinz; Mattes, Herta, *Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten*, Berlin, 1982. Od recentnih udžbenika mogu se istaknuti: Bohnert, Joachim; Bülte, Jens, Ordnungswidrigkeitenrecht, Sinzheim, 2020.; Kraatz, Erik, Ordnungswidrigkeitenrecht, Berlin, 2020.; Kleczewski, Diethelm; Kernberger, Benjamin, Ordnnugswidrigkeitenrecht, München, 2023, a treba izdvojiti opsežan komentar Zakona o prekršajima: Göhler, Erich *et al.*, *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten: OWiG*, München, 2024.
[30] Mourgeon, Jacques, *La répression administrative*, Pariz, 1967.
[31] Delmas-Marty, Mireille; Teitgen-Colly, Catherine, *Punir sans juger?*, Pariz, 1992.
[32] *Ibid.*, str. 11.
[33] Guyomar, Matthias, *Les sanctions administratives*, Issy-les-Molineaux, 2014.
[34] Bourdon, Pierre; Janicot, Laetitia (ur.), *Les sanctions administratives: identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, Cergy-Pontoise, 2023.
[35] Jansen, Oswald (ur.), *Administrative Sanctions in the European Union*, Cambridge – Antwerpen – Portland, 2013, str. v.
[36] Franssen i Harding, *op. cit.* u bilj. 13, str. 1.

od radova koji se bave ključnim materijalnopravnim i procesnopravnim pitanjima prava „lakših“ kažnjivih djela, kako na nacionalnoj tako i na nadnacionalnoj razini.

Pogleda li se iznad granice, tj. u nadnacionalne europske pravne poretke, također je uočljiv porast zainteresiranosti za kaznenom slično. U okviru Vijeća Europe strazburški Sud već gotovo pola stoljeća razvija standarde koji su primjenjivi (i) na predmete slične kaznenima, a zbog vijugavosti u njegovoj praksi koja brojna pitanja ostavlja otvorenima, novije literature ne manjka. Posebno su se kvalitetnima pokazali doktorska disertacija *Načela upravnog kažnjavanja u okviru EKLJP-a Andrijauskaite* [37] iz 2022. i njezin rad *Istraživanje penumbre kažnjavanja u okviru EKLJP-a.*[38] Utjecaj Europske unije na kaznenom slično područje raznolikiji je, a iz perspektive ovog rada najzanimljivije je njezino poticanje država članica na uvođenje novih „lakših“ kažnjivih djela, kao i njezina regulacija procesnih jamstava u kaznenom sličnom postupanju. Od djela koja analiziraju mnogovrsni europski utjecaj ističe se knjiga *Jesu li granice još uvijek važne? Zamagljivanje granica između upravnog i kaznenog prava, utjecaj EU-a* urednica *Galli* i *Weyembergh*, u kojoj se primjećuje kako je Unija potaknula zamagljivanje granica između kaznenog i upravnog prava, a plod je međunarodne konferencije ECLAN-a[39] iz 2013.[40] Rad *Je li upravno pravo još relevantno? Kako je borba između sankcija oblikovala kazneno pravo EU-a*, autorice *Herlin-Karnell*[41] koji donosi koncizan pregled utjecaja Unije u pravo „lakših“ djela, kao i nekoliko *Kärnerovih* radova.[42] Naposljetku treba istaknuti rad *Franssen Pojam „kaznenog“: čarobna riječ ili varljiv kriterij? Promišljanja o razlikama između kaznenog i kvazikaznenog prava*, koji se bavi autonomnim pojmom kaznenog djela (optužbe) u dvama europskim pravim poretcima.[43] Važan izvor za povijesni utjecaj europskog prava na pojavu novih djela sankcija u nacionalnim poretcima, a

[37] Andrijauskaite, Agne, *The Principles of Administrative Punishment under the ECHR*, doktorska disertacija s Njemačkog sveučilišta za upravne znanosti u Speyeru i Sveučilišta u Vilniusu, 2022.
[38] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 1, str. 363–375.
[39] European Criminal Law Network (Europska mreža kaznenog prava), mreža istraživača iz 32 zemlje koji se bave kaznenim pravom Europske unije.
[40] Galli, Francesca; Weyembergh, Anne (ur.*), Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, 2014.
[41] Herlin-Karnell, Esther, Is administrative law still relevant? How the battle of sanctions has shaped EU criminal law, nacrt rada čija je finalna verzija u: Mitsilegas, Valsamis; Bergström, Maria; Konstatinides, Theodore, *Research Handbook on EU Criminal Law*, 2016. Dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2524822 (14. 12. 2023.).
[42] Kärner, Markus, Interplay between European Union criminal law and administrative sanctions: Constituent elements of transposing punitive administrative sanctions into national law, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 13, br. 1, 2022., str. 42–68; Kärner, Markus, Punitive Administrative Sanctions After the Treaty of Lisbon: Does Administrative Really Mean Administrative?, *European Criminal Law Review,* vol. 1, br. 2, 2021, str. 156–175.
[43] Franssen, Vanessa, La notion „pénale“: mot magique ou critère trompeur ? Réflexions sur les distinctions entre le droit pénal et le droit quasi pénal, u: Brach-Thiel, Delphine (ed.), *Existe-t-il un seul non bis in idem aujourd'hui?*, Pariz, 2017, str. 57–91.

čija je tema inače šira, jest *Sankcija u pravnom poretku Zajednice, prilog proučavanju represivnog sustava Europske unije*, autorice *Poelemans*.[44]

S obzirom na praznine u domaćoj literaturi i rastući interes za pravo „lakših" kažnjivih djela izvan hrvatskih okvira, sazrelo je vrijeme za veći fokus na to područje i u Hrvatskoj. Važan korak u tom smjeru u Hrvatskoj projekt je „Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive" Hrvatske zaklade za znanost, u okviru kojeg se organiziraju konferencije i produciraju radovi o pravu „lakših" kažnjivih djela, a i ova disertacija plod je projekta.

Ona je ponajprije usredotočena na doktrinarnu (iako ju upotpunjuju neki empirijski elementi) analizu procesnih jamstava u hrvatskim kvazikaznenim postupcima. Poticaj odabiru teme procesnih jamstava bila je, kako njezina praktična relevantnost (jer vjerojatnost da će se građani susresti s državnim represivnim aparatom najveća je u sferi „lakših" kažnjivih djela, a upravo su procesna jamstva instrument koji služi osiguravanju njihove zaštite u postupcima u kojima je moguće izricanje sve oštrijih sankcija) tako i njezina teorijska atraktivnost (procesna jamstva u kvazikaznenim postupcima u hrvatskom su pravu još dobrim dijelom teorijski neistražena, a dinamični razvoj koji je pravo „lakših" kažnjivih djela proteklih desetljeća doživio na nacionalnoj, komparativnoj i nadnacionalnoj razini posebno je zahvatio procesna jamstva). Uz to, odabrana tema pruža priliku za hvatanje ukoštac s teorijskim zanimljivim pitanjima od prethodne važnosti, kao što su noviji povijesni razvoj prava „lakših" kažnjivih djela i teorijska razmatranja o odnosu „lakših" djela s kaznenima. Disertacija u određenoj mjeri nadopunjuje radove o procesnim jamstvima nastale u okviru projekta.[45] Ti radovi, međutim, govore prije svega o određenim posebnim jamstvima okrivljenikove obrane i analiziraju njihovu usklađenost u hrvatskom pravu, ponajprije praksi sa zahtjevima iz direktiva Europske unije. Cilj je ove disertacije širi (vidi *infra*, 1.4.–1.6.).[46]

---

[44] Poelemans, Maitena, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire: contribution à l'étude du système répressif de l'Union européenne*, Bruxelles, 2004.

[45] Objavljene radove moguće je pronaći na: https://www.pravo.unizg.hr/projekti/aktivni-projekti/preprahr/radovi/, pristup 22. 9. 2025.

[46] Konkretno, disertacija ne analizira samo posebna jamstva okrivljenikove obrane već i pretpostavku nedužnosti i opća jamstva pravičnog postupka, a uz to nije ograničena na usporedbu hrvatskog prava s pravom Unije, nego joj je opseg puno širi: ocijeniti usklađenost hrvatskoga prava (i) s pravom Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, odnosno usporediti ga s njemačkim i francuskim pravom. Uz to, dva poglavlja disertacije se, ne bi li se pronašli uzroci sadašnjega stanja, bavi novijim povijesnim razvojem prava „lakših" kažnjivih djela u odabranim nacionalnim sustavima uključujući utjecaje s nadnacionalne razine, a pogotovo pitanjem širenja i zaoštravanja izvankaznene represije, a rad se bavi i razlikama između „lakših" djela s kaznenima i drugim bliskim im kategorijama.

1.4. Ciljevi i hipoteze istraživanja

Na temelju prethodnih istraživanja, ovaj rad polazi od nekoliko hipoteza. Prva je da je u drugoj polovici dvadesetog stoljeća u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj, kao i općenito u Europi, došlo do širenja i zaoštravanja izvankaznene represije. Druga jest da u trima nacionalnim sustavima postoje određene bitne razlike između različitih kategorija kažnjivih djela, a u određenim slučajevima i između kažnjivih djela i bliskih im kategorija, na temelju kojih je moguće otkriti neka bitna obilježja pojedinih kategorija „lakših" djela. Treća, pomoćna hipoteza jest da su nadnacionalni pravni poretci potaknuli podizanje razine procesnih jamstava u nacionalnim kvazikaznenim postupcima, što se odrazilo i na Hrvatsku, Njemačku i Francusku. Četvrta, ključna, hipoteza jest da, usprkos općenitom podizanju razine procesnih jamstava, neka procesna jamstva u hrvatskom prekršajnom postupku i postupku tržišnog natjecanja ne ispunjavaju nadnacionalne zahtjeve.

S obzirom na hipoteze, istraživanje ima nekoliko ciljeva. Prvi je istražiti povijesni razvoj prava „lakših" kažnjivih djela u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj, s naglaskom na razdoblje nakon Drugoga svjetskog rata. Uz to je, ako se potvrdi prva hipoteza, u prvom cilju obuhvaćeno nastojanje da se utvrde razlozi širenja i zaoštravanja izvankaznene represije u trima državama. Kako bi se to ispunilo, neće se analizirati samo nacionalni poretci, već i utjecaj s nadnacionalne razine. Drugi je cilj istraživanja identificirati bitna obilježja pojedinih kategorija „lakših" kažnjivih djela u hrvatskom pravu njihovom diferencijacijom s kaznenim djelima i drugim bliskim im kategorijama, ali i njihovom međusobnom usporedbom. U njegovu će ispunjenju pomoći usporedba razmatranja iz njemačkog i francuskog prava. Treći je istraživački cilj utvrditi koji su nadnacionalni pravni izvori potaknuli podizanje razine procesnih jamstava u nacionalnim kvazikaznenim postupcima i u kojoj su mjeri oni primjenjivi u hrvatskom prekršajnom postupku i postupku tržišnog natjecanja, njemačkom prekršajnom postupku i francuskom postupku tržišnog natjecanja. Četvrti, ključni istraživački cilj jest utvrditi kakva procesna jamstva vrijede u hrvatskom prekršajnom postupku i postupku tržišnog natjecanja i potom ocijeniti jesu li ona u skladu s nadnacionalnim zahtjevima. Kako bi se to postiglo, potrebno je analizirati koji su nadnacionalni izvori primjenjivi u tim postupcima i kakve zahtjeve oni postavljaju. Peti je istraživački cilj usporediti uređenje odabranih procesnih jamstava u hrvatskom i njemačkom prekršajnom postupku, odnosno hrvatskom i francuskom postupku tržišnog natjecanja, a posljednji, šesti, na temelju provedene analize osmisliti prijedloge za unaprjeđenje domaćeg uređenja.

1.5. Opseg i granice istraživanja

Rad će se fokusirati na najvažnija procesna jamstva u kvazikaznenim postupcima, naime ona koja proizlaze iz „stožernog načela“ kaznenog[47] i kaznenog sličnog postupanja: načela pravičnog postupka, kako je definirano člankom 6. EKLJP-a. To su: pravo na suđenje u razumnom roku, pravo na neovisni i nepristrani sud pune jurisdikcije, pravo na pravičnu i javnu raspravu, pravo na obrazloženu sudsku odluku; presumpcija nedužnosti i teret dokazivanja; posebna prava obrane: pravo na obavijest, pravo na odgovarajuće vrijeme za pripremu obrane, reprezentativna, participativna i jezična prava.

Temeljni je zadatak rada proanalizirati procesna jamstva u hrvatskim kvazikaznenim postupcima, prije svega prekršajnom postupku kao središnjem takvu postupku, a potom i postupku pred Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja, kao prvom primjeru upravnog postupka u kojem je moguće izricanje punitivnih sankcija u suvremenom hrvatskom pravu. Uz taj postupak danas postoji još nekoliko upravnih postupaka gdje postoji takva mogućnost, koji se u radu neće analizirati. Analizirat će se samo prekršajni postupak prema punoljetnim počiniteljima, dok se postupak prema maloljetnicima zbog specifičnosti u procesnom uređenju neće analizirati.

Budući da dio hrvatskoga pravnog poretka danas čine i konvencijsko pravo, odnosno pravo Europske unije, koji značajno utječu na pravo „lakših“ kažnjivih djela, a posebno na procesna jamstva u kvazikaznenim postupcima, analizirat će se i ti nadnacionalni pravni poretci, a posebno zahtjevi relevantni za hrvatski prekršajni postupak i postupak tržišnog natjecanja. Komparativnu perspektivu tema će dobiti usporedbom hrvatskog prava s njemačkim i francuskim. Misao vodilja u odabiru stranih pravnih poredaka bila je postojanje kaznenom sličnih postupaka prikladnih za usporedbu s postupcima u Hrvatskoj. Središnji hrvatski kvazikazneni postupak jest prekršajni postupak, koji će se usporediti sa sličnim mu njemačkim prekršajnim postupkom. Upravni postupak za zaštitu tržišnog natjecanja pak će se prije svega usporediti s odgovarajućim postupkom u Francuskoj, državi čije se pravo „lakših“ kažnjivih djela uvelike razlikuje od hrvatskoga, no u kojoj postoji duga tradicija postupaka s upravnim sankcijama, ali i s njemačkim prekršajnim postupkom za povrede tržišnog natjecanja.

Dok će u sektorskom području tržišnog natjecanja biti napravljena komparativna analiza s dva sustava (francuskim i njemačkim), ocijenjeno je kako takvo što nije potrebno kada je riječ o općem kvazikaznenom postupku, pa će se hrvatski prekršajni postupak usporediti samo s

[47] Krapac, Davor i suradnici, *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*, Zagreb, 2020, str. 149.

njemačkim. Nekoliko je razloga zašto se neće analizirati postupak koji se povodom prekršaja provodi u Francuskoj. Prvo, prekršaji su u francuskom pravu jedna od kategorija formalno kaznenih djela, za koje se provodi formalno kazneni postupak, pa bi njegova analiza metodološki prelazila okvire ovog rada koji je usmjeren na kvazikaznene postupke. Drugo, u francuskom kaznenom postupku za prekršaje postupak provode formalno sudbena tijela u skladu s pravilima formalno kaznenog postupka, a u hrvatskom prekršajnom postupku važni problemi proizlaze iz mogućnosti da povodom prekršaja postupaju tijela državne uprave, odnosno iz specifičnih pravila za prekršajno postupanje. Treće, djela klasificirana kao prekršaji u francuskom pravu samo se dijelom preklapaju s prekršajima u hrvatskom pravu. O tome najbolje svjedoči što u Francuskoj za prekršaje nije moguće izreći sankciju oduzimanja slobode, zbog čega su neki od hrvatskih prekršaja za koje je moguća takva sankcija prije usporedivi s drugim kategorijama kaznenih djela u Francuskoj. Osim toga, neki od hrvatskih prekršaja prije bi bili usporedivi pojedinim upravnim djelima (ponašanjima za koja se izriču upravne sankcije) u francuskom pravu. I četvrto, iako bi usporedba hrvatskoga i francuskoga prekršajnog postupka mogla biti vrijedna, s obzirom na zadani primarni cilj ovog rada – ocijeniti ispunjavaju li hrvatski kvazikazneni postupci zahtjeve s nadnacionalne razine – procijenjeno je kako bi usporedba hrvatskoga prekršajnog postupka s francuskim otvorila brojna pitanja i time nepotrebno opteretila rad, a da pritom ne bi znatno doprinijela ispunjenju njegova glavnog cilja.

Proteklih su se desetljeća na nadnacionalnoj razini pojavili brojni kvazikazneni postupci, poput postupaka koje provode tijela EU-a, poput Europske komisije u područjima poput tržišnog natjecanja ili digitalnog tržišta, Europskoga nadzornog tijela za vrijednosne papire i Europske središnje banke u području financijskih usluga i tržišta kapitala.[48] Rad se, s obzirom na zadane ciljeve, neće baviti takvim postupcima.

Mjere stavljanja subjekata na tzv. crne liste, odnosno korištenje tzv. pametnih sankcija (eng. *smart sanctions*), posljedica čega je najčešće zamrzavanje njihove imovine ili zabrana ulaska na određeno područja dio su novijeg razvoja punitivnog prava. Radi se o mjerama koje danas postoje u okviru Ujedinjenih naroda, Europske unije i pojedinih nacionalnih država, a usmjerene su prije svega protiv subjekata koji poduzimaju, ili su povezani s poduzimanjem,

[48] Vidi: Franssen, Vanessa; Vandeweerd, Solène, *Supranational administrative criminal law*, dostupno na: https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/240734/1/Franssen%26Vandeweerd_SupranationalAdministrativeCriminalLaw_FIN.pdf, 2019 (9. 9. 2023).

određenih nezakonitih aktivnosti.[49] Njima su slični i pojedini drugi instrumenti poput recentnih američkih sankcija dužnosnicima Međunarodnoga kaznenog suda.[50]

Crne liste, pametne sankcije i slični im instituti, iako mogu imati vrlo ozbiljne posljedice za subjekte prema kojima su usmjereni – pa se s pravom može postaviti pitanje zaštite prava tih subjekata, u svojoj dosadašnjoj praksi ESLJP nije bio spreman podvesti pod pojam kaznene optužbe.[51] Stoga na pripadajuće postupke (a često je upitno u kojoj se mjeri doista može govoriti o *postupku*) nije bio primjenjiv kazneni aspekt čl. 6. EKLJP-a, već ih je ESLJP razmatrao u okviru građanskog aspekta prava na pravično suđenje,[52] zaštite vlasništva[53] i nekih drugih konvencijskih prava. Ni pravo EU-a zasad crne liste nije promatralo kao dio kaznenog prava,[54] već im je o procesnim jamstvima postavljalo posebne zahtjeve.[55]

Iako bi tema procesnih prava subjekata protiv kojih su usmjerene crne liste i slični instituti nedvojbeno bila vrijedna analize, ona izmiče teorijskom okviru ovog rada zbog nekoliko razloga. Prije svega, crne liste i slični instituti ne potpadaju pod pojam kvazikaznenog postupka kako je definiran za potrebe ovog rada.[56] Osim toga, glavni je cilj ovog rada analizirati usklađenost odabranih kvazikaznenih postupaka sa zahtjevima prava na pravičan postupak u kaznenom aspektu, kako je razvijen u praksi ESLJP-a i uređen izvorima prava EU-a o kaznenom postupku,[57] koji također slijede autonomni pojam kaznene optužbe prihvaćen u praksi ESLJP-a. S obzirom na to da ESLJP crne liste, pametne sankcije i slične institute do sada nije podveo pod kazneni aspekt čl. 6., niti pravo EU-a takve postupke tretira kao kaznene, njihova analiza ne uklapa se u rad koji analizira upravo usklađenost odabranih kvazikaznenih postupaka sa zahtjevima koji im se postavljaju zbog toga što u autonomnom smislu pripadaju

[49] Za više o crnim listama i pametnim sankcijama vidi, npr. Sullivan, Gavin; Hayes, Ben*, Blacklisted: Targeted Sanctions, Preemptive Security and Fundamental Rights*, European Center for Constitutional and Human Rights, Berlin, 2010.
[50] Vidi: Bijela Kuća, Imposing Sanctions on the International Criminal Court, https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-sanctions-on-the-international-criminal-court/ (19. lipnja 2026.).
[51] Van den Broek, Melissa; Hazelhorst, Monique, Asset Freezing: Smart Sanction or Criminal Charge, *Merkourios – Criminal Justice and Human Rights*, vol. 2, br. 72, 2010, str. 23; Galli, Fancesca, The freezing of terrorists' assets: preventive purposes with a punitive effect, u: Galli i Weyembergh, *op. cit.* u bilj. 40, str. 52.
[52] Npr. *Al-Dulimi i Montana Management Inc. protiv Švicarske*, zahtjev br. 5809/08 od 21. lipnja 2026.
[53] Npr. *M.S.L., Tov protiv Ukrajine*, zahtjev br.18049/18 od 16. listopada 2025.
[54] Van den Broek i Hazelhorst, *op. cit.* u bilj. 51, str. 24.
[55] Vidi: *ibid.*, str. 23–24; Mitsilegas, Valsamis, Counterterrorism and the rule of law in an evolving European Union: plus ça change? *New Journal of European Criminal Law*, vol. 12, br. 1, str. 47–50.
[56] Vidi *supra*, pod 1.2.
[57] S tim da se, istina, analiziraju posebni zahtjevi koje europsko pravo postavlja postupku tržišnog natjecanja, a Sud EU-a još je bio spreman ocijeniti postupak tržišnog natjecanja kao kazneni. Međutim, ESLJP je postupke tržišnog natjecanja znao ocijeniti kao kaznene, a odabir hrvatskog postupka tržišnog natjecanja za analizu učinjen je upravo jer su nekada povrede tržišnog natjecanja bila prekršaji, koji se već godinama u autonomnom smislu smatraju kaznenim djelima.

pojmu kaznenog postupka. Treće, ciljevi su ovog rada analizirati hrvatske kvazikaznene postupke, njihovu usklađenost s nadnacionalnim zahtjevima, usporediti ih s odabranim kvazikaznenim postupcima u komparativnim (nacionalnim) uređenjima i ponuditi prijedloge za promjenu zakonodavstva, pri čemu se rad bavi i nekim temama od prethodne važnosti za ostvarivanje tih ciljeva. Nadnacionalno pravo u radu se analizira samo u slučaju da postavlja zahtjeve o procesnim jamstvima za dva odabrana hrvatska kvazikaznena postupka. Analiza crnih lista, pametnih sankcija i sličnih instituta ne bi doprinijela ostvarenju zadanih istraživačkih ciljeva.

1.6. Struktura rada i metodologija istraživanja

Tako postavljeno istraživanje, uz ovo uvodno, sastojat će se od još devet poglavlja. Dva poglavlja koja slijede bavit će se temama od prethodne važnosti. Današnje uređenje procesnih jamstava u postupcima rezultat je nagla povijesnog razvoja prava „lakših" kažnjivih djela koji je otpočeo u drugoj polovini dvadesetog stoljeća, a traje i danas. Težnja za jačanjem procesnih jamstava, naime, pojavila se kao protuteža težnji za učinkovitim i brzim kažnjavanjem, kakvo se postiže svrstavanjem djela u sferu „lakših" kažnjivih djela i propisivanjem sve težih sankcija, bez prevelike brige za položaj okrivljenika. Drugo poglavlje stoga donosi povijesni razvoj prava „lakših" kažnjivih djela u tri odabrana nacionalna sustava, s naglaskom na razdoblje nakon Drugoga svjetskog rata. Prikazat će se osnovne crte povijesnog razvoja, uz nešto više pažnje posvećene tendenciji širenja i zaoštravanja izvankaznene represije. Uzgredno će se komentirati i razina procesnih jamstava kako bi se dočarao raskorak između (pre)visokih sankcija s jedne i (pre)niskih jamstava s druge strane. U trećem će se poglavlju istražiti nadnacionalni poticaji, ponajprije prava Europskih zajednica, širenju izvankaznene represije u nacionalnim sustavima. Utjecaj prava Zajednice, koji traje više od pola stoljeća, podijelit će se u tri razdoblja u kojima će se najviše pozornosti posvetiti propisima europskog prava koji obvezuju države članice na stvaranje novih kažnjivih djela, odnosno sudsku praksu o takvoj ovlasti Zajednica. Uzgredno će se analizirati utjecaj Zajednica na procesna jamstva u nacionalnim kvazikaznenim postupcima u trima razdobljima. Na kraju poglavlja proanalizirat će se rezultati nadnacionalnih utjecaja na porast i pooštravanje izvankaznene represije u hrvatskom, njemačkom i francuskom pravu.

U četvrtom će se poglavlju potražiti razlike između „lakših" kažnjivih i kaznenih djela, odnosno „lakših" kažnjivih djela i drugih kategorija koje su im bliske. Viša ili niža razina procesnih jamstava, naime, opravdava se karakteristikama djela povodom kojeg se postupa, a

posebno težinom zaprijećene sankcije, zbog čega su obilježja „lakših“ djela, a posebno njihovo razlikovanje s kaznenim djelima, pitanja koja posredno utječu na procesna jamstva. Teorijska razmatranja i sudska praksa iz njemačkog i francuskog prava pokazat će se kao važan izvor za donošenje zaključka o odnosu između različitih kategorija kažnjivih djela u hrvatskom pravu. Kao svojevrsni dodatak, raspravit će se o razlikama između kaznenih i „lakših“ djela u konvencijskom pravu i pravu EU-a.

Ostala će se poglavlja usredotočiti na glavnu temu rada: pravo na pravično suđenje u kvazikaznenim postupcima. Peto će poglavlje na načelnoj razini pristupiti njegovoj regulaciji u nadnacionalnom pravu EKLJP-a i Europske unije. U dijelu o konvencijskom pravu fokus će biti na praksi Europskog suda za ljudska prava koja je načelno bitna za procesna jamstva u kvazikaznenim postupcima. Misli se na praksu o autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe i praksu o odijeljivanju jezgre od periferije kaznenog prava. U dijelu o Europskoj uniji općenito će se izložiti njezina regulacija nacionalnih kvazikaznenih postupaka relevantna za hrvatski prekršajni postupak i postupak za zaštitu tržišnog natjecanja. Analizirat će se u kojoj su mjeri direktive o procesnim pravima obrane u kaznenom postupku primjenjive u kvazikaznenim postupcima. Detektirat će se kojim propisima Europska unija regulira postupovna pitanja u nacionalnim postupcima tržišnog natjecanja i raspraviti o Povelji Europske unije o temeljnim pravima i općim načelima prava Unije kao izvorima relevantnim za uređenje procesnih jamstava u nacionalnim kvazikaznenim postupcima i njihovoj primjeni u dva hrvatska postupka.

Predstavljanje suvremenog uređenja ponajprije procesnog prava „lakših“ kažnjivih djela u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj zadatak je šestog poglavlja. U njemu će se predstaviti opći okvir hrvatskoga prekršajnog prava i prava tržišnog natjecanja, njemačkoga prekršajnog prava, uključujući prekršajno pravo tržišnog natjecanja, i francuskog prava tržišnog natjecanja. Uz to će se proanalizirati primjenjivost nadnacionalnih pravnih izvora u tim postupcima.

Sve je to priprema za nekoliko poglavlja koja slijede u kojima će se jedno po jedno analizirati odabrana procesna jamstva iz čl. 6. EKLJP-a. U teoriji se pravo na pravičan postupak iz čl. 6. Konvencije dijeli na opće (koji se nalaze u st. 1.) i posebne elemente (st. 2. i 3.).[58] U nastavku će analiza pojedinih jamstava slijediti konvencijski redoslijed. Sedmo poglavlje rada

[58] Vidi, npr. Ivičević Karas, Elizabeta, Okrivljenikovo pravo da ispituje svjedoke optužbe u stadiju istrage kao važan aspekt načela jednakosti oružja stranaka u kaznenom postupku (u povodu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Kovač protiv Hrvatske), *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 14, br. 2, 2007, str. 1000, 1006–1007.

fokusirat će se na pravo na suđenje u razumnom roku, pravo na pristup sudu pune jurisdikcije, pravo na neovisni i nepristrani sud, pravo na pravičnu i javnu raspravu te pravo na obrazloženu sudsku odluku. Nakon toga osmo će se poglavlje baviti pretpostavkom nedužnosti i teretom dokazivanja, da bi se deveto usredotočilo na posebna jamstva okrivljenikove obrane: pravo na obavijest i odgovarajuće vrijeme za pripremu obrane, pravo na (besplatnog) branitelja, konfrontacijsko pravo i pravo na tumačenje i prevođenje.[59]

Analiza pojedinih jamstava slijedit će razgranati pristup: za svako jamstvo prvo će se fokusirati na nadnacionalne standarde iz konvencijskog i europskog prava, s time da će se u sedmom i osmom poglavlju od općih relevantnih izvora za kvazikaznene postupke analizirati samo konvencijsko pravo, uz pretpostavku da iz prava EU-a na temelju upućivanja Povelje o pravima na Konvenciju, vrijede isti standardi.[60] Uz to će se posebno istaknuti kakvi zahtjevi za nacionalne postupke proizlaze iz europskog prava tržišnog natjecanja. U devetom će se poglavlju kao opći izvor za uređenje procesnih jamstava u nacionalnim kvazikaznenim postupcima analizirati i zahtjevi iz direktiva EU-a o procesnim jamstvima u kaznenim postupcima. Nakon analize nadnacionalnih zahtjeva za pojedino će se jamstvo u svakom od poglavlja izložiti kako je ono uređeno u hrvatskom, a potom i njemačkom prekršajnom postupku. Nakon toga će se sličan postupak ponoviti za hrvatski postupak tržišnog natjecanja. Prikazat će se uređenje jamstva u hrvatskom, a potom i francuskom i njemačkom postupku za tržišno natjecanje. Na kraju analize za svako će se jamstvo: *(a)* izvesti zaključak o usklađenosti hrvatskoga prekršajnog postupka s nadnacionalnim zahtjevima i taj će se postupak usporediti s njemačkim prekršajnim postupkom; *(b)* izvesti zaključak o usklađenosti hrvatskog postupka tržišnog natjecanja s nadnacionalnim zahtjevima i taj će se postupak usporediti s francuskim postupkom tržišnog natjecanja i njemačkim prekršajnim postupkom za povrede tržišnog natjecanja. Uz to će se *(c)* usporediti nadnacionalni zahtjevi za hrvatski prekršajni postupak i postupak tržišnog natjecanja i istaknuti razlike u uređenju pojedinog jamstva u tim dvama postupcima.

Na temelju provedene analize završno, deseto poglavlje rada donijet će zaključna razmatranja i prijedloge *de lege ferenda*. Ponudit će se zakonodavne promjene za unaprjeđenje

[59] Upravo se tim pravima u kontekstu konvencijskog prava bavila Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37. Odabir prava u ovom radu inspiriran je njezinom analizom koja je uočila najvažnija konvencijska jamstva pravičnog postupka za kvazikaznene postupke.
[60] Za više o tome vidi: *infra*, pod 5.2.1.

eventualno manjkavog uređenja procesnih jamstava u hrvatskim kvazikaznenim postupcima, u slučaju da se utvrdi njihova neusklađenost s nadnacionalnim pravom.

U radu će se koristiti nekoliko metoda istraživanja. Pravnopovijesnom metodom opisat će se razvoj kvazikaznenog područja i analizirati razlozi njegova bujanja u razdoblju od kraja Drugoga svjetskog rata do danas. U potrazi za motivima koji su potaknuli takva zakonodavna pregnuća, ponegdje će se koristiti i metoda političke analize prava. Spomenute će se dvije metode koristiti u drugom i trećem poglavlju rada. Povijesna analiza neće zaobići postupovna pitanja, no kako joj je cilj dočarati preveliko zaoštravanje izvankaznene represije, zadržat će se na načelnim razmatranjima, ponajviše o procesnim jamstvima.

Deskriptivnom će se metodom opisati razlike između „lakših" kažnjivih djela i kaznenih djela u postojećoj teoriji i, ako se o tome izjašnjavaju, zakonodavstvu i praksi (u trima nacionalnim sustavima, uz kratki osvrt na nadnacionalno pravo). Ona će se koristiti u trećem poglavlju rada. U kontekstu hrvatskog prava istaknut će se bitna obilježja pojedinih kategorija „lakših" kažnjivih djela, prije svega njihovom diferencijacijom s drugim kategorijama kažnjivih djela i drugih nekaznenih, ali bliskih im kategorija.

Nekoliko će metoda poslužiti za temeljitiji pristup jamstvenoj funkciji kvazikaznenog postupanja. Deskriptivnom metodom i metodom analize sudske prakse analizirat će se kako Europska konvencija i Sud za ljudska prava nastoje osigurati pravičnost postupaka koji nalikuju kaznenom, a one će se upotrijebiti i za proučavanje europske pravne stečevine. Nacionalnim će se sustavima pristupiti istim metodama. U Hrvatskoj će se, kako bi se moglo ocijeniti zadovoljavaju li njezino pravo i praksa nadnacionalne zahtjeve, prije svega analizirati normativno uređenje, a tek u određenoj mjeri i praksa ponajprije viših sudova u prekršajnom postupku, odnosno Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja i Visokoga upravnog suda u postupku tržišnog natjecanja, a neće se zaobići ni ustavnosudska praksa. Naglasak će biti na presudama i praksi načelno značajnim za procesna jamstva u tim postupcima (primjerice, praksa Ustavnog suda i shvaćanja Visokoga prekršajnog suda).[61] U ostalim će se državama analiza prakse ograničiti na dostupnu praksu najviših sudova. Deskriptivna metoda i metoda analize sudske prakse upotrijebit će se u petom, šestom, sedmom, osmom i devetom poglavlju, a ponegdje i u ranijim poglavljima rada.

Na kraju, komparativna će se metoda koristiti prvo za usporedbu povijesnog razvoja prava „lakših" kažnjivih djela u drugom poglavlju, a potom u manjoj mjeri i za usporedbu europskog

[61] U nastavku će se za Ustavni sud koristiti i kratica USRH, a za Visoki prekršajni sud kratica VPS.

utjecaja na nacionalne sustave na kraju trećeg poglavlja. U četvrtom će poglavlju za utvrđivanje razlika između različitih kategorija „lakših“ kažnjivih djela u hrvatskom pravu poslužiti promišljanja o tom pitanju u Njemačkoj i Francuskoj. Potom će se komparativna metoda koristiti za usporedbu uređenja procesnih jamstava u hrvatskom pravu s komparativnim uređenjima u sedmom, osmom i devetom poglavlju rada. Također će se u tim poglavljima, kao i u zaključnom, desetom poglavlju, usporediti nadnacionalni zahtjevi za prekršajni postupak i za postupak tržišnog natjecanja, uz kratko isticanje razlika u uređenju pojedinog jamstva u tim postupcima u Hrvatskoj.

2. POVIJESNI RAZVOJ PRAVA „LAKŠIH“ KAŽNJIVIH DJELA

Kazneno se pravo u širem smislu riječi od polovine prošlog stoljeća do danas značajno promijenilo. Neke tendencije koje su se u toj pravnoj grani pojavile tijekom navedenog razdoblja utjecale su upravo na pravo „lakših“ kažnjivih djela i njegov odnos s kaznenim pravom, zbog čega ih je važno razmotriti kao uvod u ovo povijesno poglavlje (pod 2.1.). Nakon takva uvoda poglavlje će se usredotočiti na razvoj prava „lakših“ kažnjivih djela u tri države: Hrvatskoj (2.2.), Njemačkoj (2.3.) i Francuskoj (2.4.), ponajprije u razdoblju od Drugoga svjetskog rata do danas.

2.1. Tendencije koje su utjecale na noviji razvoja prava „lakših“ kažnjivih djela

Brojne od promjena kaznenog prava u širem smislu riječi zahvatile su (i) pravo „lakših“ kažnjivih djela, zbog čega ono u proteklih osamdeset godina prolazi kroz dramatičan razvoj. Niti tog razvoja mogu se pratiti u sedam tendencija kaznenog prava u širem smislu riječi koje su se pojavile proteklih desetljeća i presudno utjecale na razvoj prava „lakših“ kažnjivih djela. Neke od tendencija povezane su nadnacionalnim utjecajem, o kojem će se govoriti u nekima od poglavlja koja slijede.

(i) Prva tendencija jest dekriminalizacija, tj. prebacivanje kažnjivih djela iz kaznene u nekaznenu sferu.[62] Kao alternativa kaznenom pravu ponajprije se pojavljuje pravo „lakših“ kažnjivih djela, no nije isključeno da njegov nadomjestak bude građanskopravni ili čak medijacijski.[63] Prema kraju stoljeća tendencija dekriminalizacije poprimila je takve razmjere da se u uvodu rezolucijama prve sekcije s četrnaestog kongresa Međunarodnog udruženja za kazneno pravo (AIDP) iz 1989. navodi kako se pravo „'lakših' kažnjivih djela proširilo i dobilo na značaju“, čemu je jedan od razloga to što je „međunarodni trend izuzimanja prijestupa

[62] Delmas-Marty, Mireille, *Les grands systèmes de politique criminelle*, Pariz, 1992, str. 278. Delmas-Marty govori o „depenalizaciji“, no u tekstu se i u nastavku govori o dekriminalizaciji jer se depenalizacijom u novijoj hrvatskoj literaturi smatra „gašenje kažnjivosti određene radnje“ (Derenčinović, Davor; Cvitanović, Leo, *Kazneno pravo opći dio I: Kazneno pravo i Kazneni zakon*, Zagreb, 2016, str. 141). I u nastavku će se, kada strani izvori budu govorili o ovom fenomenu, uvijek koristiti termin dekriminalizacija. Treba napomenuti da Derenčinović *et al.* pod pojmom dekriminalizacije smatraju postupkom „kojim određeno ponašanje više nije kazneno djelo, ali je i nadalje moguće kažnjavanje za neku drugu, lakšu kažnjivu radnju“ (*ibid.*). U tekstu pojam dekriminalizacije ima primarno takvo značenje, no ovisno o kontekstu – kao što je vidljivo iz sljedeće rečenice – može označavati i širi krug situacija.

[63] Vidi: *ibid.*, str. 286. *Delmas-Marty* spominje upravne sankcije, građanskopravne sankcije medijaciju i govori samo o francuskom pravnom sustavu. Njezin je zaključak, međutim, uz odgovarajuće izmjene, kakve su napravljene u tekstu, primjenjiv općenito. Također, ona ne gradira koje su alternative uobičajenije.

manjeg društvenog značaja iz tradicionalnog kaznenog prava potaknuo zakonodavce da takve prijestupe redefiniraju kao 'lakša' kažnjiva djela“.[64]

Nekoliko je uzroka za sklonost dekriminalizaciji.[65] Prvi je težnja za ekonomizacijom kaznenog pravosuđa koja se pojavila kao reakcija na njegovu rastuću opterećenost i povećanje njegovih troškova, što je bila posljedica sve veće zasićenosti kaznenih zakonodavstava, a što bi se moglo nazvati svojevrsnom „prekriminalizacijom“.[66] Do „prekriminalizacije“ je pak, u nedostatku alternative kaznenom pravu, došlo zbog želje za suzbijanjem novih nepoželjnih ponašanja koja su se, uslijed društvenog i gospodarskog razvoja, počela pojavljivati još krajem devetnaestog stoljeća.[67] Brojna su nova kaznena djela bila nevelike pogibeljnosti, na što pobornici sve popularnijih slobodarskih stremljenja u kaznenom pravu nisu gledali blagonaklono. Drugi je stoga uzrok dekriminalizacije bila želja za izuzimanjem takvih nedovoljno teških djela iz kaznenog prava.[68] Kasnije su težnja za ekonomizacijom i liberalizacijom zasigurno utjecale na to da dekriminalizacija zahvati i kažnjiva djela u prometu, koja su zbog naglog razvoja automobilizma u poslijeratnom razdoblju dobila na važnosti.[69] Treći se uzrok dekriminalizacije odnosi na promjene u društvenom mnijenju koje su zahtijevale da se kazneno pravo prilagodi novim vrijednostima, zbog čega su brojna ponašanja prestala biti kažnjivima, dok su neka iz kaznene prešla u nekaznenu sferu.[70] Četvrto, nesklonost nekih država kaznenopravnoj odgovornosti pravnih osoba bila je dodatni poticaj dekriminalizaciji. Naposljetku, na dekriminalizaciju je svakako pogodno djelovalo to što je „sve veći broj počinitelja zarađivao dovoljno da bi mogli platiti novčanu kaznu“.[71]

---

[64] Četrnaesti međunarodni kongres o kaznenom pravu (Beč, 2–7. listopada 1989.), *Revue internationale de droit pénal*, vol. 86, br. 1, str. 351.
[65] Na sličan su način izloženi u: Andrijauskaite, *op. cit*. u bilj. 37, str. 139–142.
[66] Vidi: Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 244.
[67] Levasseur, Geruges, *Le problème de la dépénalisation, Rapport de synthèse présenté aux Troisièmes Journées franco-italo-espagnoles de politique criminelle d'Aix-en-Provence en septembre 1982.*, dostupno na: https://ledroitcriminel.fr/la_science_criminelle/penalistes/la_loi_penale/generalites/levasseur_depenalisation.htm (3. siječnja 2024.). Tako i: Barbu, Denisa, The Liberal Model of Criminal Repression in the European Space, *Postmodern Openings*, vol. 13, br. 4, 2022, str. 384. Barbu to ističe za Sjedinjene Američke Države, Ujedinjeno Kraljevstvo i latinoameričke države, no njezino opažanje, s većim ili manjim odmakom, vrijedi i za europske države
[68] Delmas-Marty, *op. cit.* u bilj. 62, str. 280. *Delmas-Marty* to izričito ističe kod *de iure* i potpune depenalizacije, no to zasigurno vrijedi i za njezine druge vrste. U tom smislu vidi i: Barbu, *op. cit.* u bilj. 67, str. 383 *et sq*. *Barbu* ističe kako je depenalizacija jedna od odlika liberalnog modela kaznene represije i kako je do depenalizacije, među ostalim, došlo jer su se među kaznenih djelima našla brojna „moralno neutralna“ ponašanja.
[69] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 140–141.
[70] Za primjer Njemačke vidi: Busch, Tim, *Die deutsche Strafprozessreform*, Baden Baden, 2005, str. 52– 3, prema: Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 285.
[71] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 142.

(ii) Kao naličje dekriminalizacije pojavila se nekriminalizacija, koja se odnosi na situacije kada se *nova* nepoželjna ponašanja ne suzbijaju kaznenopravnim, nego alternativnim mehanizmima.[72] O njezinoj proširenosti najbolje govori što je u spomenutom uvodu rezolucijama AIDP-a navedeno kako je „ekspanzija državne intervencije u sve više područja dovela do porasta broja upravnih propisa uz koje često postoje dodatne odredbe upravno-kaznenog prava kojima su propisane sankcije kao retributivna reakcija na povredu primarnih propisa", što je istaknuto kao drugi razlog bujanja prava „lakših" kažnjivih djela.[73]

Ranije opisani uzroci za sklonost dekriminalizaciji *mutatis mutandis* primjenjivi i na nekriminalizaciju. Ovdje se može pridodati kako su te dvije tendencije, uz prometne delikte, posebno zahvatile pravo tržišnog natjecanja, potrošačko pravo, pravo zaštite okoliša i urbanizma, odnosno fiskalno, carinsko i bankarsko pravo.[74]

(iii) Dekriminalizacija i nekriminalizacija zasigurno su pridonijele *humanizaciji i ekonomizaciji kaznenopravne represije*. Počinitelji „lakših" djela više nisu bili podložni stigmatizaciji koja se povezuje s kaznenim pravom, a svrstavanje sve većeg broja djela izvan kaznenog prava doprinijelo je rasterećenju sustava kaznenog pravosuđa. Sve prihvaćenija ideologija pragmatizma, koja promiče ekonomizaciju kaznenog prava,[75] samo je jedan od razloga jačanja izvankaznene represije. Njezin je rast potaknulo i to što državama za suzbijanje neželjenih ponašanja, koja su se nastavila pojavljivati zbog gospodarskog i tehnološkog razvoja, na raspolaganju više nisu stajali samo kaznenopravni, već i alternativni represivni mehanizmi u pravilu pogodniji za borbu protiv kompleksnih djela za čije su procesuiranje često potrebna posebna stručna ili tehnička znanja.

(iv) Uvidjevši prednosti prava „lakših" kažnjivih djela, države i supranacionalne organizacije poput EU-a,[76] počele su za „lakša" kažnjiva djela koristiti sve teže sankcije. Dekriminalizacija i nekriminalizacija, dakle, zbog svojih su prednosti otvorile vrata *prevelikom pooštravanju izvankaznene represije*, što je četvrta tendencija koja je utjecala na kompliciranje odnosa između kaznenog prava i prava „lakših" kažnjivih djela. *Jager i Štugmans Stubbs* ističu

[72] Vidi: Delmas-Marty, *op. cit.* u bilj. 62, str. 286.
[73] Četrnaesti međunarodni kongres o kaznenom pravu, *op. cit.* u bilj. 64, str. 351. Uzroci proširenja prava "lakših" kažnjivih djela u tekstu su navedeni obrnutim redoslijedom negoli u uvodu rezolucijama.
[74] Slično: Delmas-Marty, *op. cit.* u bilj. 62, str. 280.
[75] Weyembergh, Anne, Introduction, u: Galli i Weyembergh, *op. cit.* u bilj. 40, str. 9.
[76] Bailleux stoga europsko pravo tržišnog natjecanja naziva „krimininstrativnim". Bailleux, Antoine, The fiftieth shade of grey Competition law, "criministrative law" and "fairly fair trials" u: Galli i Weyembergh, *op. cit.* u bilj. 40, str. 137–152.

kako „povećavanje razine oštrine sankcija koje se izriču, kao i težine djela o kojima se odlučuje u upravnim postupcima pokazuju tendenciju zauzimanja područja koje je nekada bilo rezervirano za kazneno pravo“.[77] Sudac Pinto de Albuquerque pak u svojem izdvojenom mišljenju u presudi *Menarini* Europskog suda za ljudska prava upozorava: „[p]rihvaćanje 'pseudokaznenog prava' (…) u kojem upravna tijela imaju punitivne ovlasti prema onima koji su pod njihovom nadležnošću, katkada izričući vrlo oštre sankcije, nedvojbeno bi imalo dvije posljedice: uzurpaciju punitivnih ovlasti koje pripadaju prerogativima suda od strane upravnih tijela i kapitulaciju individualnih sloboda pred svemoćnom javnom upravom“ te kako se „poželjan pokret dekriminalizacije ne smije pretvoriti u davanje *bianco* čeka upravi“.[78] Može se pretpostaviti kako takvi sučevi komentari nisu bili potaknuti samo odlukom većine, već su i reakcija na ovu tendenciju. Ukratko, uvidjevši prednosti izvankaznene represije, zakonodavci su sve manje marili za poštovanje načela razmjernosti u propisivanju „lakših“ kažnjivih djela.

Treba biti oprezan u ocjeni ove tendencije kao negativne. Iako je ona dovela do katkad preoštrih sankcija za „lakša“ kažnjiva djela, što je iz ljudskopravaške perspektive problematično, bez pribjegavanja alternativama kaznenopravnoj represiji mnoga bi neprihvatljiva ponašanja zbog preopterećenosti sustava ostala nekažnjena.

(v) Za borbu protiv složenih djela kazneno pravo i pravo „lakših“ kažnjivih djela sve su se češće počeli koristiti zajedno.[79] Takav multidisciplinarni pristup uvelike je potaknula Europska unija, a *Weyembergh* je, analizirajući njezin utjecaj, intervenciju nekaznenih mehanizama klasificirala u četiri kategorije. Prva se odnosi na situacije kada kazneno pravo ostaje glavni instrument za suzbijanje kriminaliteta, a alternativni su mu mehanizmi samo potpora. U drugoj je utjecaj prava „lakših“ kažnjivih djela nešto veći. Česta je upotreba preventivnih mjera koje po nekim svojim karakteristikama nalikuju kaznenopravnim mjerama. U trećoj pak se za suzbijanje pojedinog neželjenog ponašanja kaznenopravne sankcije koriste zajedno s nekaznenima. Najbolji su primjer Uredba i Direktiva o zloporabi tržišta kojima se za vrlo slična djela potiče uvođenje upravnih i kaznenih sankcija.[80] Posljednjoj, četvrtoj kategoriji pripada

[77] Jager, Matjaž; Šugman Stubbs, Katja, The organization of administrative and criminal law in national legal systems: exclusion, organized or non-organized co-existence u: Galli i Weyembergh, *op. cit.* u bilj. 40, str. 163–164.
[78] Sudac Pinto de Albuquerque, izdvojeno mišljenje u presudi *Menarini Diagnostics S.R.L. protiv Italije*, str. 26.
[79] Weyembergh, *op. cit.* u bilj. 75, str. 9.
[80] Kert, Robert, The relationship between administrative and criminal sanctions in the new market abuse provisions, u: Galli i Weyembergh, *op. cit.* u bilj. 40, str. 103.

već spomenuto europsko pravo tržišnog natjecanja koje je nominalno upravno, no sve više se približava kaznenome.[81]

(vi) Liberalizacija kaznenog postupka i postupaka koji mu nalikuju. Osnaživanje okrivljenikova položaja u kaznenom postupku na europskom kontinentu otpočelo je još krajem osamnaestog stoljeća, a u sljedećih stoljeće i pol razina je njegove procesne zaštite, ovisno o vremenu i prostoru, oscilirala.[82] Sveobuhvatnije je promjene donijelo razdoblje nakon Drugoga svjetskog rata kada je došlo do liberalizacije kaznenoga procesnog prava.[83] Bila je to posljedica sve veće popularnosti ljudskopravaških ideja koje su se manifestirale osnivanjem Vijeća Europe i usvajanjem EKLJP-a.[84] Konvencijsko je pravo, uz tumačenja Europskog suda za ljudska prava, uvelike utjecalo na jačanje okrivljenikovih prava u kaznenim postupcima država članica te međunarodne organizacije, a sedamdesetih se godina, nakon čuvene presude *Engel protiv Nizozemske*, takav trend prelio i na neke postupke slične kaznenom. Strazburška je praksa tako doprinijela prihvaćanju shvaćanja prema kojem procesna prava okrivljenika moraju, kako u kaznenom tako i u sličnim mu postupcima, biti u ravnovjesju s težinom sankcije koju mu je moguće izreći.

(vii) Europeizacija je na više načina utjecala na odnos kaznenog prava i prava „lakših" kažnjivih djela. S jedne su se strane na nadnacionalnoj razini pojavile brojne preventivne mjere i upravne sankcije koje zbog svoje naglašene punitivnosti nalikuju kaznenim sankcijama, a izriču ih tijela Europske unije, poput Europske komisije, Europske središnje banke i sl. S druge je strane europska legislativa utjecala na uređenje u državama članicama. U razdoblju kada Unija nije imala velikih ovlasti za kaznenopravno područje, u nastojanju da osigura provedbu svojih politika natjerala je nacionalne zakonodavce na propisivanje „učinkovitih, razmjernih i odvraćajućih" sankcija za povredu europskog prava. Te su se sankcije često pojavile u nekaznenom ruhu. Ni kada je, donošenjem Lisabonskog ugovora, dobila veće kaznenopravne ovlasti, Unija nije prestala s takvim utjecajem.[85]

---

[81] Weyembergh, *op. cit.* u bilj. 75, str. 12.
[82] Vidi: Bayer, Vladimir, *Kazneno procesno pravo – odabrana poglavlja Knjiga II. Povijesni razvoj kaznenog procesnog prava*, priredio: Krapac, Davor, Zagreb, 1995., str. 142–154.
[83] Barbu liberalni model kaznene represije u kaznenom procesnom pravu vidi u uređenju procesa na način da se poštuju ljudska prava. Barbu, *op. cit.* u bilj. 67, str. 378.
[84] Te su ideje ušle i u druge međunarodnopravne propise. Za pravo na pravično suđenje u kaznenom postupku u takvim propisima vidi: Harris, Davis, The Right to a Fair Trial in Criminal Proceedings as a Human Right, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 16, br. 2, 1967, str. 352.
[85] Za više o poticaju s europske razine nastanku novih „lakših" djela u državama članicama vidi *infra*, pod 5.2.

Iz perspektive prava „lakših“ djela sve navedene tendencije izraz su barem jedne od dviju suprotstavljenih težnji. Jedna je želja za širenjem i zaoštravanjem izvankaznene represije, što pridonosi učinkovitosti i ekonomizaciji kažnjavanja, a druga je veći obzir prema zaštiti ljudskih prava u tom pravnom području, što se ponajprije očituje u želji za većom zaštitom prava okrivljenika u postupcima sličnima kaznenom. U nastavku ovog poglavlja nešto će se više pažnje posvetiti prvoj težnji, težnji za porastom i zaoštravanjem izvankaznene represije, dok će se o razini procesnih jamstava govoriti načelno. Riječi će biti i o drugim odrednicama povijesnog razvoja. Prije fokusa na razdoblje od Drugoga svjetskog rata do danas, zato što razvoj u tom razdoblju nije krenuo *ex nihilo*, skicirat će se povijesni razvoj prije pojave opisanih tendencija, tj. do polovine dvadesetog stoljeća.

2.2. Hrvatska povijest prava „lakših“ kažnjivih djela

2.2.1. Do sredine devetnaestog stoljeća

Uvelike neistražena starija povijest hrvatskog prava „lakših“ kažnjivih djela otežava donošenje detaljnog pregleda njegova razvoja od najranijih vremena. U literaturi ne postoje detaljnije analize začetaka prekršajnog prava u srednjovjekovnom pravu. Pogledom na statute srednjovjekovnih gradova može se tek zaključiti kako su već tada postojala djela koja se iz današnje perspektive mogu smatrati prekršajima.[86] Vinodolski zakonik, primjerice, navodi sankciju od pedeset lira za muškarca koji zlonamjerno ženi skine maramu (čl. 27.).[87] Slična djela moguće je pronaći i u drugim srednjovjekovnim gradskim statutima.

U razdoblju novog vijeka hrvatske su zemlje nakon Cetingradskog sabora 1527. postale dijelom Habsburške Monarhije. Nedugo nakon pristupa Monarhiji, 1532. donesena je *Constitutio Criminalis Carolina*, kazneni zakonik Svetoga Rimskog Carstva Njemačke Narodnosti, čiji je dio bila i Monarhija, a u hrvatskim je zemljama vrijedila kao supsidijarno pravno vrelo.[88] Karolina je poznavala različita djela i nije ih klasificirala po težini, a nastavila je vrijediti sve do druge polovine osamnaestog stoljeća. U običajnom pravu Hrvatske i Slavonije

[86] Kovačić navodi gradske statute srednjovjekovnih gradova i zaključuje: „(…) delikti, iako međusobno isprepleteni, mogu se lako prepoznati; podjednako oni koje bismo prema suvremenom shvaćanju kategorizirali medu kaznena djela, ali i neki lakši, koje bismo danas svrstali medu prekršaje.“ Kovačić, Antonija, Pravnopovijesni prikaz prekršajnog i prijestupovnog prava u Hrvatskoj, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 8, br. 1, 2001, str. 24.

[87] Za tekst Zakonika na engleskom jeziku vidi: https://cuvvalo.net/2008/04/18/the-statute-of-vinodol-from-1288/ (7. 5. 2025.).

[88] Čepulo, Dalibor, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, Zagreb, 2023, str. 30.

tog vremena prevladavale su tjelesne kazne,[89] a novčana se kazna gotovo uopće nije primjenjivala,[90] iz čega se posredno može zaključiti kako u hrvatskom srednjovjekovnom pravu nije tako lako pronaći temelje kasnijeg razlikovanja kaznenih i „lakših" kažnjivih djela.

Godine 1768. donesena je *Theresiana*, koja je vrijedila samo u austrijskim nasljednim zemljama, dakle od hrvatskih zemalja u Vojnoj krajini,[91] a poznavala je podjelu kaznenih djela prema težini (vrlo teška, teška, ostala), što je utjecalo na težinu kazne.[92] U Hrvatskoj i Slavoniji Karolinu je zamijenio Kazneni zakon Josipa II., tzv. *Josephina* iz 1787. Bilo je to prvi put da su Hrvatska i Slavonija dobile „sustavno, normirano, kodificirano kazneno pravo".[93] *Josephina* je prevedena na hrvatski jezik kao *Opchinska naredba od zlochinstav i njihovih pedepsah* i poznavala je podjelu kažnjivih ponašanja na *glavokrivne zločine* i *zločine protiv urednoga vladanja*.[94] Načelno su prva djela bila djela uništavanja pravnih dobara, dok su se druga nazivala i policijskim ili redarstvenim deliktima, odnosno deliktima „najniže kategorije kojima se pravna dobra dovode u apstraktnu opasnost".[95] Takva podjela donekle podsjeća na podjelu između kaznenog i policijskog prava koja u njemačkom pravu seže duboko u srednjovjekovlje[96] i može se smatrati prvom jasnijom natruhom razlikovanja kaznenih i lakših kažnjivih djela u hrvatskom pravu. Da je tome tako, nazire se i iz originalne terminologije prema kojoj se djela protiv „urednog vladanja" nazivaju *politisches Verbrechen*,[97] s tim se da termin *politisches* odnosi na njemački termin *Polizey* u smislu dobrog reda.[98] *Josephina* je vrijedila nepune tri godine, nakon čega je u Hrvatskoj i Slavoniji nastavilo vrijediti samo običajno pravo.[99] Sve do kraja osamnaestog stoljeća Dalmacija i Istra bile su dijelom Mletačke Republike pa u njima nije vrijedilo opisano zakonodavstvo. No budući da su postale zemljama pod austrijskom nadležnošću, u njima je od 1815. vrijedio Kazneni zakon iz 1803.,[100] u koji je ušla spomenuta

[89] Cvitanović, Leo; Pastović, Dunja, Opchinska naredba od zlocsinstavah i njihovih pedepsah iz 1788. kao kaznenopravni izvor u Hrvatskoj i Slavoniji: sustav kazni i pravila o njihovom izricanju, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 39, br. 2, 2018, str. 865.
[90] *Ibid.*, str. 861.
[91] *Ibid.*, str. 865.
[92] Feješ, Ištvan, *Constitutio Criminalis Theresiana: sistem kazni*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 2, 2009, str. 242–243.
[93] Cvitanović i Pastović, *op. cit.* u bilj. 89, str. 858.
[94] *Ibid.*, str. 858, 868.
[95] *Ibid.*, 2018, str. 868–869.
[96] Vidi *infra*, sljedeće potpoglavlje.
[97] Vidi originalu verziju Allgemeines Gesetz über Verbrechen, und derselben Bestrafung, drugi Zakona. Dostupno na: https://www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb10394362?q=%28Allgemeines+Gesetzbuch+%C3%BCber+Verbrechen+und+derselben+Bestrafung%29&page=4,5 (8. 5. 2025.).
[98] Vidi: Himl, Pavel, A Revolutionary's "Stravaganza": Police and Morality in the Habsburg Empire (1780–1830), *Austrian History Yearbook*, vol. 54, 2023, str. 119–120. Za više o tome vidi *infra*, pod 2.3.
[99] Cvitanović i Pastović, *op. cit.* u bilj. 89, str. 858.
[100] Čepulo, *op. cit.* u bilj. 88, str. 129.

kategorizacija djela iz *Josephine*.[101] U Banskoj Hrvatskoj KZ iz 1803. nije vrijedio kao pozitivan propis, ali su ga hrvatski sudovi primjenjivali u praksi.[102]

2.2.2. Od Kaznenog zakona o zločinima, prijestupima i prekršajima do prve Jugoslavije

Nasljednik Kaznenog zakona iz 1803. Kazneni je zakon o zločinima, prijestupima i prekršajima iz 1852., koji je nastao njegovom preradom, s time da je iz njega isključen kazneni postupak.[103] Već iz naziva Zakona vidljivo je da on, po uzoru na francuski *Code Pénal* iz 1810., prihvaća trodiobu djela po težini na zločine, prijestupe i prekršaje.[104] U tom su se razdoblju prekršaji dijelili na sudske (u nadležnosti sudova), redarstvene (u nadležnosti upravnih tijela) i specifične dohodarstvene (propisani posebnim zakonima, u nadležnosti tzv. financijskih sudova).[105] Kazneni zakon iz 1852. vrijedio je „za cijelu cesarevinu, iznim Vojničke krajine".[106] Ipak se tekst u nastavku prije svega odnosi na situaciju u Hrvatskoj i Slavoniji, gdje su vrijedila sva pravila koja se spominju.[107] Na ugarskom je pravnom području od 1879. vrijedio Kazneni zakon o prekršajima,[108] koji se neće razmatrati.

(a) Među *sudske prekršaje* ubrajali su se prekršaji propisani Kaznenim zakonom, kao i prekršaji propisani određenim posebnim propisima.[109] Bili su uređeni čl. 233. – čl. 532. Zakona. Postojale su tri glavne kategorije prekršaja (kao i prijestupa): protiv javne sigurnosti, protiv osobne sigurnosti i protiv javnog morala, a postojale su i različite potkategorije.[110] Kazne su bile novčane, gubitak robe ili prava, zatvor, jedno vrijeme batinjanje i izgon.[111]

---

[101] Cvitanović i Pastović, *op. cit.* u bilj. 89, str. 869.
[102] Čepulo, *op. cit.* u bilj. 88, str. 129.
[103] Šilović, Josip, *Kazneno pravo*, Zagreb, 1893, str. 19.
[104] Milotić, Dunja, Prekršajno pravo u Hrvatskoj i Slavoniji od sredine 19. stoljeća do 1918. godine, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 2024, vol. 45, br. 2, str. 314.
[105] *Ibid.*
[106] Cesarski patent na početku Zakona iz 1852. od 27. svibnja 1852., u Šilović, Josip (ur.): *Hrvatski zakon, Knjiga XV., Kazneni zakon, treće izdanje*, Zagreb, 1908., str. 1. Prema tom izdanju citirane su i zakonske odredbe.
[107] Ovaj se dio, osim zaključaka i analize zakonskih odredaba, temelji na radu Milotić*, op. cit.* u bilj. 104, pa u tom smislu vrijedi i njezina napomena da se radi o pravilima za Hrvatsku i Slavoniju (str. 315).
[108] Milotić, Dunja, Pokušaj unifikacije prekršajnog prava u međuratnoj Jugoslaviji (1918.–1941.), *Pravni vjesnik*, vol. 41, br. 1, 2025, str. 8.
[109] Milotić, *op. cit.* u bilj. 104, str. 314.
[110] Vidi: *Ibid.*, str. 317.
[111] Kazne za prekršaje bile su: „1.) novčana kazna; 2.) gubitak robe, predmeta prodaje ili sprava; 3.) gubitak prava i povlastica koji se izricao osobama koje su uz javnu vjeru obavljale određenu službu ili posao ili su uz dobivenu

Postupak za prekršaje uređen je propisima kaznenoga procesnog prava, prvo austrijskog ZKP-a iz 1853.[112] (dalje: ZKP/1853).[113] Prema tom su Zakonu za cijeli postupak o sudskim prekršajima[114] bili nadležni kotarski sudovi (njem. *Bezirksgerichte*, čl. 9.), a uređenje je naglašavalo razne odredbe u prilog procesnoj ekonomičnosti.[115] Odredbe u prilog bržeg postupanja sadržavao je i sljedeći primjenjivi zakon, hrvatski ZKP iz 1875.[116] Važna novost u prilog rasterećenju sudova bilo je uvođenje mogućnosti da sudac okonča postupak o prekršaju „kaznenom odredbom" u slučaju da je prekršaj utvrđen vjerodostojnom ispravom.[117] Taj institut preteča je današnjeg prekršajnog naloga.

(b) Redarstveni prekršaji bili su propisani nizom zakona, naredaba i lokalnih redarstvenih propisa, s time da su postojala pravila o tome da sankcije moraju biti blaže negoli za sudske prekršaje.[118] Za postupanje i presuđivanje upravnih prekršaja nisu bili nadležni sudovi, već upravna tijela, katkada i redarstvo, a postupak je nizom ministarskih naredbi iz doba neoapsolutizma bio uređen kao brz i učinkovit.[119] O prizivima protiv odluka upravnih tijela i redarstva nisu odlučivali sudovi.[120]

Bez sumnje se u materijalnom pravu Kaznenog zakona o zločinima, prijestupima i prekršajima, kao i u pripadajućem procesnom uređenju, nalazi povijesni temelj suvremenoga hrvatskog prekršajnog prava. Prekršaji kao lakši oblik djela s posebnim postupovnim pravilima, odgovarajuća primjena postupka koji vrijedi za teža djela,[121] podjela nadležnosti za prekršaje između sudova i tijela državne uprave, blaže zatvorske kazne i novčane kazne, odluka na

---

poglavarstvenu dozvolu obavljale neki zanat ili obrt; 4.) kazna običnog i strogog zatvora u trajanju od 24 sata do 6 mjeseci; 5.) tjelesna kazna batinanja koja je ukinuta 1872. te 6.) izgon iz određenog mjesta ili iz Hrvatske i Slavonije (§§ 240.-262.)". Milotić, *op. cit.* u bilj. 104, str. 316. Za originalnu terminologiju vidi Zakon.

[112] Die allgemeine Strazproceß-ordnung vom 29. Jul 1853 für das Kaisertum Osterreich, Wien, 1854.

[113] Milotić, *op. cit.* u bilj. 104, str. 317. U Dalmaciji i Istri vrijedio je austrijski ZKP iz 1873. Milotić, *op. cit.* u bilj. 108, str. 8.

[114] Koji su istom odredbom bili definirani kao na početku ovog odlomka.

[115] Postupak je bilo potrebno provesti što je sumarnije moguće, bez formalnog istražnog postupka ili posebne optužbe (čl. 419. ZKP/1853). Štoviše, postupak je, kada je to moguće, bilo potrebno okončati u jednoj raspravi (čl. 419. ZKP/1853). Okrivljenik se, ako sud ne smatra da je potrebno postupiti drugačije, umjesto osobne prisutnosti, mogao dati zastupati (čl. 419.), no raspravu je bilo moguće provesti i bez prisutnosti okrivljenika, odnosno njegova zastupnika, u kojem slučaju se smatralo da se okrivljenik ne želi braniti (čl. 423. ZKP/1853). Kao još jedna zgodna specifičnost postupka o prekršajima može se istaknuti kako svjedoci nisu morali polagati zakletvu, već je bilo dovoljno da se sudac s njima rukuje (čl. 422. ZKP/1853).

[116] Od novosti se mogu istaknuti kako je konkretnije uređeno na čiju se inicijativu progone prekršaji, a u stručnoj se javnosti javila i rasprava o sudjelovanju državnog odvjetnika u postupku, odnosno o načelu koje regulira pokretanje postupka. Konkretne odredbe ZKP-a iz 1875., kao i o spomenutim novostima detaljno obrazlaže: Milotić, *op. cit.* u bilj. 104, str. 317–322.

[117] Milotić, *op. cit.* u bilj. 104, str. 323; vidi i: Kovačić, *op. cit.* u bilj. 86, str. 29.

[118] Milotić, op. cit. u bilj. 104, str. 324; vidi i: Kovačić, *op. cit.* u bilj. 86, str. 29.

[119] *Ibid.*, str. 325–326.

[120] *Ibid.*, str. 326.

[121] Što je izričito bilo propisano procesnim Zakonom za sudske prekršaje, a za upravne su naredbama prihvaćana rješenja iz kaznenoprocesnih zakona (npr. za odluku na temelju ogluhe ili postupak „kaznene odredbe").

temelju vjerodostojne isprave bez postupka na koju je moguće uložiti prigovor kako bi se postupak ipak vodio – sve to ima temelj u austrijsko-hrvatskom pravu druge polovine devetnaestog stoljeća, a u hrvatskom pravu postoji i danas.

2.2.3. Prva Jugoslavija

Pozitivnopravno uređenje prekršajnog prava u hrvatskim zemljama nakon raspada Austro-Ugarske Monarhije nije se mnogo promijenilo sve do Drugoga svjetskog rata. Tijekom razdoblja međuratne Jugoslavije (Kraljevstva SHS, a potom Kraljevine Jugoslavije) nastavili su vrijediti raniji izvori materijalnoga i procesnoga prekršajnog prava.[122] Štoviše, u novoj se državi sve do donošenja Krivičnog zakonika 1930. nastavilo primjenjivati i kazneno materijalno pravo iz prethodna razdoblja,[123] u koji su ušli zločini i prijestupi, no ne i prekršaji,[124] koji su se prema srpskoj terminologiji nazivali istupima.[125] Ipak se zbilo tek nekoliko manjih izmjena u području prekršajnog prava, a bilo je i neuspjelih pokušaja unifikacije prekršajnog prava.[126]

Procesnopravno uređenje obilježavao je pravni partikularizam: vrijedilo je uređenje kao u prethodnom razdoblju, dakle u Hrvatskoj i Slavoniji hrvatski ZKP iz 1875., u Istri i Dalmaciji austrijski ZKP iz 1873., a u Međimurju i Baranji, kao dijelovima ugarskoga pravnog područja, mađarski ZKP iz 1896.[127]

2.2.4. Razdoblje Drugoga svjetskog rata

U Nezavisnoj Državi Hrvatskoj (dalje: NDH) nikada nije donesen Kazneni zakon, već se nastavio primjenjivati Krivični zakonik Kraljevine Jugoslavije iz 1929.,[128] pa je nastavila vrijediti i njegova podjela kaznenih djela na zločine i prijestupe.[129] Krivični je zakonik ipak više puta mijenjan izmjenama i sporednim zakonodavstvom koji su bili protivni tradiciji

[122] Milotić, *op. cit.* u bilj. 108, str. 7–9 (o nastavku važenja starih izvora) i 21 (ukratko o tome da unifikacija nije uspjela).
[123] Horvatić, Željko, *Novo hrvatsko kazneno pravo*, Zagreb, 1997.
[124] Čl. 15. Krivičnog zakonika krivična djela dijeli na zločine i prijestupe. Krivični zakonik od 27. siječnja 1929. sa izmjenama i dopunama od 9. listopada 1931.
[125] Milotić, *op. cit.* u bilj. 108, str. 9.
[126] Vidi *ibid.*
[127] *Ibid.*, str. 8. Milotić ne spominje da su Međimurje i Baranja bili dijelom ugarskog pravnog područja.
[128] Srpak, Nikolina, Kazneno pravo u doba Nezavisne Države Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 13, br. 2, 2006, str. 1118.
[129] *Ibid.*, str. 1141–1143. Za pojedinosti vidi i ostatak njezina rada.

hrvatskoga kaznenog prava, a kazneno pravo s tim je izmjenama bilo upravo onakvo kakvo se moglo očekivati od totalitarnog režima.[130]

U NDH su, međutim, različitim propisima bili propisani i prekršaji kao oblik kažnjivih djela. U tim su propisima uz pojedine prekršaje i određivanje gotovo isključivo upravnih tijela nadležnih za postupanje ponekad bile sadržane i pojedine postupovne odredbe. Nije uspostavljena opća klasifikacija prekršaja, no pregledom pojedinih propisa vidljivo je da se preuzimaju dotadašnji termini, pa su postojali redarstveni[131] i dohodarstveni prekršaji, kojima su se smatrali carinski, monopolski, potrošarinski, pristojbinski, biljegovni, porezni i devizno-valutni prekršaji.[132] Kazne za prekršaje često su bile novčane i zatvorske, a za odlučivanje o njima bila su nadležna razna upravna tijela. Nije postojao opći zakonodavni okvir za prekršaje ili prekršajni postupak, no 1943. donesena je Zakonska odredba o redarstvenim prekršajima i redarstvenom postupku.[133] Uz prekršaje, pravo NDH poznavalo je i različite parapenalne mjere brutalne oštrine.

Nema potrebe za daljnjim razmatranjem prekršajnog prava u kvislinškoj tvorevini koja nije dijelom hrvatske prekršajnopravne tradicije. Njezino pravo „lakših" kažnjivih djela, za razliku od povijesnog razvoja u Francuskoj i Njemačkoj (vidi *infra*), nije utjecalo na poslijeratno pravno uređenje.

Uz pravo NDH, na dijelovima je hrvatskog prostora tijekom Drugoga svjetskog rata vrijedilo i pravo narodnooslobodilačkog pokreta. Zbog nedostatka izvora, privremenosti i revolucionarne naravi tog pravnog poretka neće se ulaziti u analizu u njemu postojećih kažnjivih djela i njihove moguće klasifikacije.

---

[130] Za pojedinosti vidi: *ibid.*

[131] Oni su bili propisani ne samo Zakonskom odredbom o redarstvenim prekršajima i redarstvenom postupku, Narodne novine od 7. listopada 1942., br. 226., iz: Mataić, A. (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i td. proglašene od 27. rujna do 24. listopada 1942.*, *knjiga XXIV.*, Zagreb, 1942, str. 97–109., već i drugi propisima. Npr. Provedbenom naredbom Hrvatskog državnog ureda za jezik (čl. 15.), Narodne novine od 12. srpnja 1941., br. 74, iz: Mataić, A. (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i td. proglašene od 1. do 31. srpnja 1941*., *knjiga III. (svezak 21.–30.)*, Zagreb, 1941, str. 109–102.

[132] Zakonska odredba o promjenama i nadopunama zakonske odredbe o rizničkoj straži Nezavisne Države Hrvatske od 9. svibnja 1942. broj CXXXIII-1116-Z-1942., Narodne novine od 21. srpnja 1942., broj 161., iz: Mataić, A. (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i td. proglašene od 7. srpnja do 25. srpnja 1942*, *knjiga XX. (svezak 191.–200.)*, str. 211–213. Za primjer monopolskog prekršaja vidi: Zakonska odredba o promjenama i nadopunama zakona od 5. prosinca 1931. o državnim monopolima (čl. 3.), Narodne novine od 21. veljače 1944., broj 41, iz: Mataić, A. (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i td. proglašene od 26. siječnja do 7. ožujka 1944.*, *knjiga XLII (svezak 381.–390.)*, Zagreb, 1944, str. 247–248.

[133] Zakonska odredba o redarstvenim prekršajima i redarstvenom postupku.

2.2.5. Socijalistička Jugoslavija

2.2.5.1. Prekršaji

Nakon Drugoga svjetskog rata donesen je Zakon o nevažnosti pravnih propisa donijetih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije od 23. listopada 1946., čime su propisi iz ratnog razdoblja proglašeni nevažećima, a stariji se propisi „nisu mogli primjenjivati ni pod kojim okolnostima“, no bila je moguća primjena pravnih pravila koja su se primjenjivala prije okupacije u slučaju pravnih praznina i ako to nije bilo suprotno „novim propisima i načelima novog ustavnog poretka“.[134] Takve su promjene zahvatile i prekršajno pravo, a prvi korak u njegovoj izgradnji bili su pojedinačni propisi o prekršajima.[135] Do sveobuhvatnijeg uređenja prekršajnog prava dolazi donošenjem Osnovnog zakona o prekršajima 1947. (dalje: OZP/1947).[136]

Važno je napomenuti da su se u jugoslavenskom razdoblju u praksi događale grube zlouporabe prekršajnih propisa, pogotovo u prvim godinama nakon donošenja Osnovnog zakona o prekršajima, a zakonski zajamčena prava okrivljenika (koja su na početku i zakonodavno bila na niskoj razini) često su bila mrtvo slovo na papiru.[137] Mračni dio povijesti prekršajnog prava određeni su posebni zakoni iz tog vremena, prema kojima su okrivljenici osuđivani na društveno koristan rad, na temelju kojeg su transportirani u zloglasni logor na Golom otoku.[138] Nastavak ovog poglavlja ipak se neće baviti praksom prekršajnog postupanja u razdoblju jugoslavenskog totalitarizma ni prekršajima i sankcijama u posebnom zakonodavstvu s naglašeno totalitarnim obilježjem, već će se ponajprije usredotočiti na normativno uređenje prekršajnog prava u temeljnom zakonu o prekršajima u socijalističkoj Jugoslaviji. Razlog je što se uređenje općeg okvira prekršajnog prava u demokratskoj Hrvatskoj razvilo iz normativnog uređenja naslijeđenog iz bivše države, pa je upravo normativno uređenje općega prekršajnog prava u socijalističkoj Jugoslaviji najvažnije za praćenje niti povijesnog razvoja hrvatskoga prekršajnog prava.

---

[134] Čepulo, *op. cit.* u bilj. 88, str. 294.
[135] Blažević, Borislav; Kovačić, Antonija, Problemi i dileme uređenja novog hrvatskog prekršajnog prava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 1, br. 1,1994, str. 195.
[136] Osnovni zakon o prekršajima, Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije, br. 107, god. III, od 17. prosinca 1947. Ovaj Zakon i velika većina zakona iz ovog razdoblja bili su dostupni na slovenskom jeziku. Prijevod u tekstu jest autorov.
[137] Vidi, npr. Previšić, Martin, *Povijest informbiroovskog logora na Golom otoku 1949. – 1956.*, doktorski rad, Zagreb, 2014, str. 70.
[138] *Ibid.*, str. 65– 68, 82.

U Osnovnom zakonu o prekršajima iz 1947. prekršaji su definirani kao povrede pravnog poretka utvrđenog pravnim propisima državnih organa Federativne Narodne Republike Jugoslavije (dalje: FNRJ) i narodnih republika, za koje se zbog njihove neznatne društvene opasnosti propisuju administrativne kazne (čl. 1. OZP/1947).[139] Moguće kazne bile su opomena, ukor, novčana kazna, oduzimanje predmeta kojim je učinjen prekršaj, protjerivanje, popravni rad do tri mjeseca i lišenje slobode do tri mjeseca (čl. 6. OZP/1947), s time da su postojala pravila o tome koja tijela mogu propisivati kakvu vrstu i opseg sankcije (čl. 9. – čl. 13. OZP/1947). Najoštrije novčane sankcije mogle su iznositi do 50 tisuća dinara (čl. 9. st. 1. t. 5. OZP/1947),[140] a lišenje slobode do tri mjeseca (čl. 6. st. 1. t. 7. OZP/1947).[141] Za prekršaje su mogle odgovarati ne samo fizičke već i pravne osobe (čl. 19. OZP/1947). Materijalnopravne odredbe Zakona podsjećale su na pojednostavljene materijalne odredbe općeg dijela kakva kaznenog zakona.

Za prvostupanjsko prekršajno (kako Zakon navodi: administrativno-kazneno) postupanje bila su nadležna različita upravna tijela.[142] Administrativno-kazneni postupak provodio se brzo i kratko, ali tako da se time ne ometa donošenje pravilnog rješenja o prekršaju, a dokazivanje je trebalo ograničiti na činjenice koje su bitne za utvrđivanje materijalne istine (čl. 95. OZP/1947). Drugostupanjska nadležnost nije bila sudska, već u rukama neposredno višega državnog organa, ako zakonom ili uredbom nije bilo drugačije određeno (vidi čl. 60. i čl. 133. OZP/1947). Postojala su određena procesna jamstva, no nisu bila na suviše visokoj razini.[143] Gledano iz današnje perspektive, najproblematičnije je bilo da su kaznu zatvora mogla izricati tijela izvršne grane vlasti, bez mogućnosti žalbe sudu.

---

[139] Osim Narodne skupštine FNRJ i republičkih narodnih skupština kao ovlašteni za propisivane prekršaja određeni su razni nositelji izvršne vlasti, npr. savezna i republička Vlada, članovi tih Vlada, narodni odbori itd. (čl. 3. OZP/1949), i to za povredu propisa iz njihove nadležnosti (čl. 4. OZP/1949).

[140] 10 tisuća dinara bilo je jednako protuvrijednosti od 200 američkih dolara (1 američki dolar vrijedio je 50 dinara prema srednjem tečaju Narodne banke Jugoslavije). Izvor za tečaj https://www.kunalipa.com/katalog/tecaj/yu-dinar-1945-1965.php, pristup 17. 9. 2025. Prilagođeno za inflaciju, to je 2987,3 američka dolara. Utvrđeno s pomoću alata sa stranice: https://www.in2013dollars.com/, pristup 17. 9. 2025.

[141] Za odgovornost za prekršaj načelno je bio dovoljan nehaj (čl. 20. st. 2. OZP/1949), a odgovorne su mogle biti fizičke osobe (čl. 18. OZP/1949), pravne osobe i njihovi predstavnici, odnosno službenici koji su u njihovo ime počinili prekršaj (čl. 19. OZP/1949).

[142] Izvršni odbor kotarskog ili gradskog (rajonskog) narodnog odbora, odnosno organi unutrašnjih poslova, kontrole, inspekcije ili drugi državni organi (vidi čl. 58 OZP/1949.)

[143] Kao primjer mogu se istaknuti odredbe o mogućnosti pritvora okrivljenika na 24 sata koji nema boravište ili koji ne može dokazati svoj identitet ili ako postoji opravdana bojazan da će pobjeći (čl. 100. OZP/1949) ili odredba o pretresu stana, za koji nije bio potreban nalog, no ipak je prije pretresa načelno bilo potrebno pozvati vlasnika stana da sam preda traženu osobu ili predmete, kao i obvezna prisutnost dvaju solenitetnih svjedoka (vidi čl. 113.–119. OZP/1949).

Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima iz 1951.[144] donio je nekoliko važnih izmjena (dalje: OZP/51). Prije svega, vidljivo je smanjenje osnovnog okvira maksimalnih sankcija.[145] Postupak se i dalje vodio po službenoj dužnosti (čl. 43. OZP/51), no došlo je do promjene u nadležnosti za vođenje postupka i presuđivanje.[146] Prvostupanjska nadležnost sada je bila u rukama suca za prekršaje kotarskoga ili mjesnoga narodnog odbora (čl. 51. st. 1. OZP/51),[147] no ostala je otvorenom mogućnost određivanja da prvostupanjski postupak vodi upravno tijelo ako bi tako bilo propisano posebnim zakonom (čl. 51. st. 4. OZP/51). Instancijska je nadležnost prema Zakonu dodijeljena Vijeću za prekršaje Ministarstva unutarnjih poslova (čl. 55 OZP/51). Bez ulaženja u dublje analize, primjetno je i određeno poboljšanje pozicije okrivljenika.[148]

Godine 1951. donesena je Uredba o usklađivanju posebnih propisa o prekršajima u uredbama i drugim propisima Vlade FNRJ i njezinih organa s odredbama Osnovnog zakona o prekršajima.[149] Do reforma u smjeru decentralizacije dolazi 1955., a nadležnost za vođenje prekršajnog postupka u prvom stupnju dobili su općinski suci za prekršaje, a u drugom stupnju kotarska vijeća za prekršaje.[150]

---

[144] Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima, Službeni list FNRJ, br. 46, god VII, od 17. listopada 1951. U službenom je listu Zakon prikazan kao pročišćeni tekst nakon izmjena i dopuna.

[145] To primjećuju i Blažević i Kovačić, *op. cit.* u bilj. 135, str. 196. Novčane sankcije načelno nisu smjele biti više od 10 tisuća dinara, osim deviznih, carinskih, poreznih i drugih prekršaja počinjenih radi stjecanja materijalne koristi, odnosno prekršaja koje počine pravne osobe, kada su bile dopuštene veće sankcije (čl. 7. OZP/51), dok je kazna zatvora najduže mogla trajati mjesec, odnosno u slučaju stjecaja dva mjeseca (čl. 10. i čl. 38. OZP/51). 10 tisuća dinara na kraju 1951. bilo je jednako protuvrijednosti od 200 američkih dolara, a 1952. od 33 američka dolara (1 američki dolar vrijedio je 50 dinara na kraju 1951.; no već od 1952. to se podiglo na 300 dinara; oboje prema srednjem tečaju Narodne banke Jugoslavije). Iznosi tečaja pribavljeni s: https://www.kunalipa.com/katalog/tecaj/yu-dinar-1945-1965.php, pristup 17. 9. 2025. Danas bi to vrijedilo 2484,98, odnosno 407,48 američkih dolara. Utvrđeno s pomoću alata sa stranice: https://www.in2013dollars.com/, pristup 17. 9. 2025.

[146] Ukratko te promjene navode i Blažević i Kovačić, *op. cit.* u bilj. 135, str. 196.

[147] Upravne, granične i zrakoplovne uprave mogle su imati svoje suce za prekršaje (čl. 51. st. 1.). U nedostatku suca bila je to komisija za prekršaje, sastavljena od tajnika i dva člana narodnog odbora (čl. 51. st. 2. OZP/51). Kvaliteta sudaca za prekršaje nastojala se osigurati pravilima da ih potvrđuje ministar pravosuđa, a ponajviše uvjetom završenog pravnog fakulteta ili škole za unutarnje poslove FNRJ (čl. 52. st. 3. OZP/51), kao i pravilima o njihovoj stegovnoj odgovornosti (čl. 53. OZP/51).

[148] Državni organ koji vodi postupak tako je trebao paziti da neukost stranaka ne ide na njihovu štetu u postupku (čl. 44. st. 2. OZP/51). Okrivljenikovo zadržavanje također je podvrgnuto dodatnim formalnostima (npr. obveza upisivanja u spis točnog trenutka zadržavanja, uz potpis suca i okrivljenika, vidi čl. 96. OZP/51). Dodatna jamstva sadržana su i u odredbama o pretrazi doma, koja je bila moguća samo kod teških prekršaja na nalog suca za prekršaje (čl. 111., čl. 112, st. 1., vidi i: čl. 112.–117. OZP/51). Okrivljenik je mogao svoju obranu dostaviti u pisanom obliku (čl. 87. st. 2. OZP/51), no ako ga se pozvalo na saslušanje, trebao je osobno doći, s time da se odluka mogla donijeti i ako se ne odazove pozivu (čl. 87. st. 2. OZP/51), a saslušanje je bilo usmeno (čl. 99. st. 1. OZP/51).

[149] Uredba o usklađivanju posebnih propisa o prekršajima u uredbama i drugim propisima Vlade FNRJ i njezinih organa s odredbama Osnovnog zakona o prekršajima, Službeni list FNRJ, br. 56, god VII, od 19. prosinca 1951.

[150] Blažević i Kovačić, *op. cit.* u bilj. 135, str. 196.

Nove izmjene u prekršajno pravo došle su Zakonom i izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima iz 1958. (dalje: ZIDOZP/58).[151] U materijalnopravnom dijelu Zakona izmijenjena je definicija prekršaja (vidi čl. 1. ZIDOZP/58), određene su promjene uvedene u odredbu o nadležnosti za propisivanje prekršaja (čl. 3. ZIDOZP/58), a novouređeni su i okviri prekršajnih sankcija, tako da je osnovni maksimum novčane kazne postao 20 tisuća dinara, a za pravne osobe je iznimno bilo moguće propisati sankcije do 300 tisuća dinara.[152] U procesnom dijelu Zakona također je došlo do izmjena, a po svojoj važnosti ističe ih se nekoliko. Reforma o nadležnosti za prekršajni postupak iz 1955. odrazila se na izmjene i dopune Zakona tako da su u prvom stupnju za prekršajni postupak bili nadležni općinski suci za prekršaje, a u slučajevima određenih većih novčanih sankcija i za prekršaje iz određenih zakona kotarski suci za prekršaje (čl. 26. ZIDOZP/58). Ipak je ostala otvorenom mogućnost da posebnim propisom bude propisana nadležnost kakva drugog organa (čl. 26. ZIDOZP/58). O prigovoru na odluku u prvom stupnju o žalbi je, ovisno o nadležnom tijelu u prvom stupnju, odlučivao kotarski ili republički senat za prekršaje (čl. 30. ZIDOZP/58).[153]

Do novih izmjena došlo je 1965.[154] Postupak o prekršajima prestao se zvati administrativno kaznenim i počeo zvati postupkom o prekršajima (čl. 88. ZIDOZP/65). Propisano je kako se kazna zatvora može propisivati samo zakonom (čl. 8. ZIDOZP/65) i povećani su zakonski maksimumi novčanih sankcija, tako da je osnovni zakonski maksimum iznosio 50 tisuća dinara, a za carinske, devizne, unutarnjetrgovinske i druge prekršaje počinjene radi stjecanja materijalne koristi do milijun dinara za fizičke, odnosno pet milijuna dinara za pravne osobe[155]

---

[151] Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima, Službeni list FNRJ, br. 49, god. XIV, od 10. prosinca 1958., str. 1150 *et seq.*

[152] Došlo je do preciziranja okvira sankcije prema vrsti okrivljenika i vrsti propisa kojim je sankcija propisana. Za uređenje sankcija vidi čl. 5, 8 i 19 ZIDOZP/58. Spomenutih 20 tisuća dinara bilo je jednako protuvrijednosti od 66,7 američkih dolara, a 300 tisuća dinara protuvrijednosti od 10 tisuća američkih dolara (1 američki dolar vrijedio je 300 dinara na kraju te godine prema srednjem tečaju Narodne banke Jugoslavije). Iznosi tečaja pribavljeni s: https://www.kunalipa.com/katalog/tecaj/yu-dinar-1945-1965.php (17. 9. 2025.). To je danas otprilike 474,4, odnosno 111781,3 američkih dolara. Utvrđeno s pomoću alata sa stranice: https://www.in2013dollars.com/, (17. 9. 2025.).

[153] Novouređena su, među ostalim, i popratna pitanja o sucima za prekršaje, poput njihova imenovanja (čl. 27 ZID), mogućnosti da sudac za prekršaje sudi u više općina, potrebnog obrazovanja sudaca za prekršaje i sl. (čl. 28. ZID). Ovdje i u tekstu istaknute su samo najvažnije izmjene.

[154] Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima (dalje: ZIDOZP/65), Službeni list FNRJ, br. 13, god. XXI od 31. ožujka 1965. str. 465. *et seq.*

[155] Problem okvira novčanih sankcija iz tog razdoblja bila je značajna promjena vrijednosti dinara. Krajem 1965. tako je 1 američki dolar bio jednak protuvrijednosti od 1250 dinara, dok je od 1.1. 1966. ta protuvrijednost smanjena na 12,5 dinara, dakle tisuću puta manje, oboje prema srednjem tečaju Narodne banke Jugoslavije. To znači da je na kraju 1965. osnovni maksimum od 50 tisuća dinara bio jednak protuvrijednosti od 40 dolara, a početkom 1966. protuvrijednosti od 4 tisuće dolara. Iznosi tečaja pribavljeni su sa sljedećih mrežnih izvora: https://www.kunalipa.com/katalog/tecaj/yu-dinar-1945-1965.php, pristup 17. 9. 2025.; https://www.kunalipa.com/katalog/tecaj/yu-dinar-1966-1991.php (17. 9. 2025.). 40 dolara iz 1965. vrijednosti je današnjih 411 dolara, a 40 tisuća dolara iz 1966. vrijednosti je otprilike današnjih 39.882,5 američkih dolara. Utvrđeno s pomoću: https://www.in2013dollars.com/, pristup 17. 9. 2025.

(vidi čl. 5. i čl. 6. ZIDOZP/65).[156] Došlo je i do pojedinačnih promjena kojima su ojačana prava okrivljenika, npr. o pravu na branitelja (čl. 50. ZIDOZP/65),[157] a zanimljiva je i odredba iz čl. 51. ZIDOZP/65 kojom je propisano kako se odluke i drugi spisi dostavljaju prema odredbama ZKP-a. Izmjenama i dopunama iz 1967., zasigurno zbog velike promjene u tečaju vrijednosti, osnovni je okvir novčane sankcije izmijenjen tako da je osnovni maksimum od tada iznosio pet tisuća dinara.[158]

Posljednje veće izmjene u jugoslavenskom sustavu prekršajnog prava dogodile su se sedamdesetih godina. Kao nadležnost federacije ustavnim amandmanima iz 1971. propisano je uređivanje odgovornosti i sankcija za prekršaje kojima se povređuju savezni propisi i postupak po prekršajima koji vode savezni organi (amandman XXX., t. 11.).[159] *A contrario*, za prekršaje koji se propisuju u republikama i pokrajinama one su same postale nadležne za uređenje materijalnog i procesnog prava, kao i uređenje ustroja prekršajnih sudova.[160] Ustavnim je amandmanima, „osim odredaba koje su se odnosile na prekršaje po kojima su postupak vodili tadašnji savezni organi", Osnovni zakon o prekršajima prestao važiti.[161] Na temelju takva uređenja u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj 1973. donesen je Zakon o prekršajima (dalje: ZP/73).[162] Tim je Zakonom došlo do smanjivanja okvira novčanih kazni na osnovni iznos od dvije tisuće dinara, odnosno iznimno najviše do 20 tisuća dinara za fizičke i 100 tisuća dinara

[156] Uz to, postroženi su uvjeti za izbor za suce za prekršaje (vidi čl. 29. ZIDOZP/65), a napravljene su i druge izmjene odredaba o sucima za prekršaje (vidi čl. 27. *et seq.* ZIDOZP/65). Značajnije izmjene napravljene su u sustavu izvanrednih pravnih lijekova (čl. 67.–čl. 70. ZIDOZP/65).

[157] Blažević i Kovačić, *op. cit.* u bilj. 135, o izmjenama ističu: „S e d m a faza. Nakon donošenja Ustava SFRJ godine 1963. uslijedile su nove promjene u prekršajnom pravu. Godine 1965. donošenjem Izmjena i dopuna Osnovnog zakona o prekršajima ("Službeni list SFRJ", broj 13/65. i 26/65.), čime je znatno pojačana zaštita osobnih prava građana u prekršajnom postupku, propisano je da se kazna zatvora može propisati samo zakonom, regulirano je pravo na žalbu i sudsku zaštitu, a pravni položaj tijela za prekršaje približen je pravosuđu jer su izričito ili prešutno ugrađena načela materijalnoga i procesnoga kaznenog prava, što je najvažnije obilježje ove faze." (str. 196).

[158] Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima, Službeni list SFRJ, br. 15, god. 23, od 5. travnja 1967., str. 358–359. Iznos od 5 tisuća dinara bio je jednak protuvrijednosti od 400 američkih dolara, prema srednjem tečaju Narodne banke Jugoslavije na kraju 1967. Izvor za takav tečaj: https://www.kunalipa.com/katalog/tecaj/yu-dinar-1966-1991.php, pristup 17. 9. 2025. 400 američkih dolara iz 1967. danas bi vrijedilo 3868,9 američkih dolara. Utvrđeno s pomoću: https://www.in2013dollars.com/, pristup 17. 9. 2025.

[159] Ustavni amandmani od XX. do XLII., Službeni list SFRJ, br. 29, god. 27, od 8. lipnja 1971., str. 525 *et seq.* Za više o ustavnim amandmanima iz 1971. vidi: Jonjić, Tomislav, Ustavni amandmani (1971) i Ustav iz 1974: pokušaj spašavanja države osuđene na propast*, Hrvatska i Hrvatsko proljeće: zbornik radova*, Zagreb, 2017. str. 415–501.

[160] Blažević i Kovačić, *op. cit.* u bilj. 135, str.196–197.

[161] Rašo, Marko; Korotaj, Gordana, Novosti u postupovnim odredbama Prekršajnog zakona, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 780.

[162] Zakon o prekršajima, Narodne novine br. 2/73 od 22. siječnja 1973; Blažević i Kovačić, *op. cit.* u bilj. 135, str. 197.

za pravne osobe (čl. 7. ZP/73).[163] Do kraja razdoblja nije došlo do znatnog povećanja okvira novčanih kazni (iako je nominalno vidljivo veliko povećanje, no zbog inflacije ono nije značajno).[164]

2.2.5.2. Privredni prijestupi

Uz prekršaje jugoslavensko je pravo kažnjivih djela pedesetih godina dobilo novog pripadnika, privredne prijestupe. Pretpostavke za nastanak nove vrste kažnjivih djela stvorile su se nakon što su subjekti u privredi postali samostalni i dobili određenu slobodu postupanja, čime se otvorila i mogućnost da krše propise o poslovanju, nasuprot ranijem administrativnom upravljanju takvim subjektima.[165] Kao prva reakcija na moguća nepoželjna ponašanja privrednih subjekata nisu se izrijekom pojavili privredni prijestupi, već njihove svojevrsne preteče. Tako je 1953. godine doneseno nekoliko uredaba u kojima su propisane „kaznene mjere" koje su se izricale u postupcima u kojima se na odgovarajući način primjenjivao Osnovni zakon o prekršajima.[166] Neki ističu kako se „nije znalo što točno predstavljaju (krivična djela, prekršaje ili nešto treće)" takva djela.[167] Prvi takav slučaj bio je kada je Uredbom o upravljanju osnovnim sredstvima privrednih organizacija izricanje sankcija za povrede te Uredbe izuzeto od tijela prekršajnog postupka i stavljeno u nadležnost državnih arbitraža.[168] Sankcije za takve prijestupe bile su visoke novčane sankcije (vidi čl. 73. i 74. Uredbe).

---

[163] Osnovni maksimum od 2 tisuće dinara bio je jednak protuvrijednosti od 123,4 američka dolara, a iznimni maksimum od 20 tisuća dinara protuvrijednosti od 1283,7 američka dolara. Izračun je napravljen podjelom maksimuma s tečajem na kraju 1989. (1 dolar = 15,58 dinara prema srednjem tečaju Narodne banke Jugoslavije), pronađenom na: https://www.kunalipa.com/katalog/tecaj/yu-dinar-1966-1991.php, pristup 17. 9. 2025. Uzme li se u obzir inflacija, ti su iznosi jednaki otprilike 897,5, odnosno 9336,9 američkih dolara. Izračun napravljen s pomoću sljedeće mrežne stranice: https://www.in2013dollars.com/ (17. 9. 2025.).

[164] Npr. Izmjenama i dopunama ZP/73 iz 1989. osnovni maksimum bio je 25 milijuna dinara, odnosno iznimno 200 milijuna dinara (čl. 7. ZP nakon Zakona o dopunama Zakona o prekršajima, Narodne novine br. 43/89, od 10. listopada 1989.). Osnovni maksimum bio je u protuvrijednosti od 233,6 američkih dolara, a najveći maksimum u protuvrijednosti od 1869 američkih dolara, prema stanju tečaja na kraju 1989. (1 dolar = 107 003,43 dinara). Izračun je napravljen podjelom maksimuma s tečajem na kraju 1989., pronađenom na: https://www.kunalipa.com/katalog/tecaj/yu-dinar-1966-1991.php, (17. 9. 2025.). Prilagode li se iznosi za inflaciju, to znači da je osnovni maksimum bio oko 608 dolara, a najveći maksimum oko 4883 dolara. Izračun napravljen s pomoću sljedeće mrežne stranice: https://www.in2013dollars.com/, pristup 17. 9. 2025.

[165] Kos, Josip, *Privredni prijestupi*, Zagreb, 1991, str. 2.

[166] *Ibid.*

[167] Đorđević, Miroslav, Krivična odgovornost pravnih lica u savremenoj teoriji krivičnog prava u: Đurđić, Stevan (ur.), *Privredni prijestupi u zakonodavstvu i praksi*, Beograd, 1981, str. 34.

[168] Uredba o upravljanju osnovnim sredstvima privrednih organizacija, Službeni list FNRJ, br. 52, god. IX, od 26. prosinca 1953., str. 652. *et seq.*, vidi čl. 80–83. Tako Blažević i Kovačić, *op. cit.* u bilj. 135, str. 196.

U Zakonu o privrednim sudovima[169] iz 1954. prvi put se spominju „privredni prijestupi“ kao posebna vrsta kažnjivih djela, a nadležnost za odlučivanje o njima dodijeljena je privrednim sudovima.[170] Godine 1960. donesen je Zakon o privrednim prijestupima, koji je propisivao odgovarajuću primjenu odredaba Kaznenog zakona na privredne prijestupe (čl. 16.),[171] koji je nekoliko puta noveliran.[172] Za privredne prijestupe (pa i njihove preteče) nisu odgovarale samo fizičke, već i pravne osobe, zbog čega pojavu nove vrste djela treba promatrati u kontekstu neprihvaćanja – unatoč pokušajima – mogućnosti da pravne osobe odgovaraju za kaznena djela.[173] Štoviše, do izmjena i dopuna iz 1973. smatralo se da je odgovornost fizičkih osoba za privredne prijestupe „drugostepenog značaja jer se izvodi iz odgovornosti pravnih osoba“.[174] Inače su privredni prijestupi bili definirani kao povreda pravila o gospodarskom ili financijskom poslovanju privrednih organizacija i drugih pravnih osoba koja je prouzrokovala ili je mogla prouzrokovati teže posljedice i koja je propisom nadležnog organa određena kao privredni prijestup (čl. 2. st. 1. Zakona o privrednim prijestupima).[175]

Privredni prijestupi nisu bili jedina kažnjiva djela za koja su mogle odgovarati pravne osobe jer su već od Osnovnog zakona o prekršajima iz 1948. pravne osobe mogle odgovarati za prekršaje. Stoga uvođenje nove vrste djela nije bilo prijeko potrebno kako bi se upotpunio vakuum koji je stvaralo neprihvaćanje kaznene odgovornosti pravnih osoba. Međutim, vjerojatno zbog specifičnosti nepoželjnih ponašanja pravnih osoba u gospodarstvu čije presuđivanje zahtijeva nadležnost posebnih organa s visokom razinom stručnosti (privredni sudovi), kao i zbog osjećaja da se načelno radi o djelima težim od brojnih prekršaja – u literaturi se ističe kako su privredni prijestupi djela srednje težine[176] – stvorena je nova vrsta kažnjivih djela. U svakom slučaju, prekršajno je i prijestupovno pravo uvelo odgovornost pravnih osoba u hrvatsko kazneno pravo u širem smislu da bi tek nakon osamostaljenja bila prihvaćena formalno kaznena odgovornost pravnih osoba.[177]

---

[169] Zakon o privrednim sudovima, Službeni list FNRJ, br. 31, god. X, od 28. srpnja 1954. (čl. 3.).
[170] Kos, *op. cit.* u bilj. 165, str. 2; vidi i: https://sudovi.hr/hr/tsos/o-sudovima/povijest (20. 5. 2025.).
[171] Zakon o privrednim prijestupima, Službeni list FNRJ, br. 16, god. XVI, od 20. travnja 1960., str. 319. *et seq.*
[172] Kos, *op. cit.* u bilj. 165, str. 3.
[173] Vidi: Đorđević, *op. cit.* u bilj. 167, str. 31–37.
[174] *Ibid.*, str. 38.
[175] Za izmjene u toj definiciji do kraja sedamdesetih godina vidi: *ibid.*, str. 37–40.
[176] *Ibid.*, str. 40, 45. Za raspravu o razlikama između privrednih prijestupa i kaznenih djela vidi str. 41–45.
[177] Vidi: Derenčinović, Davor; Novosel, Dragan, Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela – prolazne dječje bolesti ili (ne)rješiva kvadratura kruga, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 19, br. 2, 2012, str. 587–588; Đurđević, Zlata, Kaznena odgovornost i kazneni postupak prema pravnim osobama u Republici Hrvatskoj, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 10, br. 2, 2003, str. 720. Za više o kaznenoj odgovornosti pravnih osoba u hrvatskom pravu nakon donošenja Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela vidi cijele citirane radove.

Novi Zakon o privrednim prijestupima donesen je 1977., a u njemu je, zanimljivo, postojalo i pravilo o odgovarajućoj primjeni odredaba kaznenog postupka ako tim Zakonom nije bilo određeno drugačije (čl. 56.).[178] U tom Zakonu iz 1977. najveća kazna propisana za privredne prijestupe bila je milijun dinara (čl. 15. st. 1.), no bilo ju je moguće propisati i u razmjeru s visinom štete, i to do dvadesetorostrukog iznosa (st. 2.). I taj je Zakon doživio nekoliko novela.[179]

Broj privrednih prijestupa u posebnom zakonodavstvu postupno je rastao, pa su oni 1960. – dakle u godini donošenja prvog Zakona o privrednim prijestupima – postojali u 90 propisa, da bi se 1978. taj broj popeo na 200 propisa, u kojih je bilo sadržano oko tri tisuće inkriminacija.[180] Unatoč takvu porastu broja privrednih prijestupa u praksi se progon uglavnom poduzimao za privredne prijestupe iz svega nekoliko propisa.[181] Kao specifičnost tehnike propisivanja pojedinih privrednih prijestupa u posebnom zakonodavstvu mogu se istaknuti vrlo česte blanketne odredbe o definiciji djela.[182] Privredni su prijestupi u hrvatskom pravu opstali sve do 2002., kada su – što se za neke privredne prijestupe predlagalo i ranije[183] – ukinuti i prekvalificirani u prekršaje (vidi *infra*).

2.2.6. Republika Hrvatska

Nakon stvaranja Republike Hrvatske nastavio je vrijediti Zakon o prekršajima iz 1973. s izmjenama i dopunama.[184] Nakon njegovih izmjena i dopuna iz devedesetih godina, 2002. donesen je novi Zakon o prekršajima, koji nije bio duga trajanja, jer je već 2007. donesen Prekršajni zakon koji je na snazi i danas (o trima Zakonima u nastavku pod 2.2.6.1.). Od osamostaljenja došlo je do širenja i zaoštravanja prekršajnog prava, (pod 2.2.6.2.), a pojavile su se i nove vrste „lakših“ kažnjivih djela (pod 2.2.6.3.).

[178] Zakon o privrednim prijestupima, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), br. 4, god. XXXIII, od 14. siječnja 1977., str. 278. *et seq.*
[179] Vidi: Kos, *op. cit.* u bilj. 165, str. 3.
[180] Vasiljević, Vladan A., Privredni propisi – nagomilanost propisa i inkriminacija, u: Đurđić, *op. cit.* u bilj. 157, str. 54.
[181] *Ibid.*
[182] Kos, *op. cit.* u bilj. 165, str. 9.
[183] Vasiljević, *op. cit.* u bilj. 180, str. 58.
[184] Vidi: Josipović, *op. cit.* u bilj. 20.

2.2.6.1. Faze razvoja hrvatskog prekršajnog prava

Polovinom devedesetih godina napravljena je važna reforma jer su suci za prekršaje prestali biti upravni službenici i postali su suci u punom smislu te riječi.[185] Izmjenama i dopunama ZP/73 iz 1995.[186] umjesto dotadašnjeg naslova „organi za vođenje prekršajnog postupka" pojavio se naslov „ustrojstvo i djelovanje prekršajnih sudova" (čl. 153a do 153r Zakona o prekršajima nakon izmjena i dopuna), a novim su odredbama prekršajni sudovi inkorporirani u pravosudni sustav.[187] Izmjene u nadležnosti za postupanje i statusu prekršajnih sudaca bile su najvažnija novina iz izmjena i dopuna iz sredine devedesetih godina.[188] Njome je napravljen veliki korak usklađivanja prekršajnog prava s Ustavom RH i EKLJP-om.[189] Spominjanje prekršajnih sudova kao sudova koji obavljaju sudbenu vlast u Zakonu o sudovima dogodilo se tek 2000.[190]

Nadležnost za prekršajno postupanje ZiDZP/95 bila je podijeljena između prekršajnih sudova, koji su bili primarno nadležni za postupanje i isključivo nadležni u postupcima u kojima je propisana kazna zatvora, i tijela državne uprave koja su bila supsidijarno nadležna.[191] Žalbena je nadležnost u postupcima u kojima u prvom stupnju odlučuju tijela državne uprave bila u rukama tijela državne uprave.[192] Time integracija u pravosuđe ipak nije provedena do kraja.[193] ZiDZP/95 nije donio veće izmjene u opći dio materijalnoga prekršajnog prava.[194] U postupovnom se dijelu Zakona osim promjena u odredbama o nadležnosti može istaknuti uspostava isključivo sudske nadležnosti za određivanje zadržavanja (čl. 14 ZiDZP/95) i

---

[185] *Ibid.*, str. 10.
[186] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima, Narodne novine br. 33/1995, dalje: ZIDZP/95. Važeći Zakon nakon tih izmjena i dopuna dalje: ZP/95.
[187] Prekršajni su sudovi definirani kao tijela državne vlasti koja sudbenu vlast obavljaju samostalno i neovisno, kao posebni sudovi za pravno područje prekršajnog kažnjavanja i izricanja drugih prekršajnih sankcija, u okviru djelokruga i nadležnosti određene zakonom (čl. 153a ZP/95, čl. 28. ZiDZP/95). Vidi i ostale odredbe iz čl. 28. ZiDZP/95. Uz to, propisano je da se odredbe Zakona o Državnom sudbenom vijeću i Zakona o sudovima o imenovanju i razrješenju i dužnostima i pravima sudaca primjenjuju na prekršajne sudove, ako Zakonom o prekršajima nije bilo propisano drugačije (čl. 153r st. 1. ZP/95, čl. 28. ZiDZP/95).
[188] Vidi: Horvatić, *op. cit.* u bilj. 181, str. 4–7; Bonačić i Rašo, *op. cit.* u bilj. 20, str. 445–447.
[189] Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 383–384.
[190] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Narodne novine br. 129/2000, čl. 7. Tako: Bonačić i Rašo, *op. cit.* u bilj. 20, str. 446.
[191] Horvatić, Željko, Hrvatsko prekršajno pravo *de lege lata* i *de lege ferenda* (Povodom posljednjih izmjena i dopuna Zakona o prekršajima), u: Batinica, Milan *et al.*, *Komentar Zakona o prekršajima s izborom sudske prakse*, Zagreb, 1996, str. 4–5. Slično i: Bonačić i Rašo, *op. cit.* u bilj. 20, str. 446.
Vidi: čl. 1., čl. 6. i čl. 10. ZiDZP/95.
[192] Čl. 10. ZiDZP/95 propisano je: Prekršajni postupak u prvom stupnju vodi prekršajni sud, a u drugom stupnju Visoki prekršajni sud, ako posebnim zakonom nije predviđena nadležnost drugih tijela. Vidi: Rašo, Marko, Zakon o prekršajima – bitne novosti, propusti i pogreške - *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 9, br. 2, 2002, str. 412.
[193] Bonačić i Rašo, *op. cit.* u bilj. 20, str. 447.
[194] Horvatić, *op. cit.* u bilj. 191, str. 7–8.

supletornog zatvora (čl. 19. ZiDZP/95).[195] U posebnom prekršajnom zakonodavstvu tog vremena, kako materijalnom tako i procesnom, vladala je neuređenost.[196] Primjetna je bila i teškoća u razgraničenju prekršaja s kaznenim djelima.[197]

Prekršajno pravo devedesetih i ranih dvijetisućitih godina suočavalo se s brojnim problemima. Prije svega, to je bila neefikasnost zbog predugog trajanja postupaka i odlaska velikog broja predmeta u zastaru.[198] Bio je to dio šireg problema disfunkcionalnosti prekršajnog sustava, koji se uz neefikasnost odražavao i u lošoj kvaliteti prvostupanjskih odluka (što je vidljivo iz velikog broja ukidnih odluka VPS-a), kao i rješenja koja olakšava okrivljeniku odugovlačenje postupka.[199] Drugi je problem bila inkoherentnost sustava, kako eksterna (neusklađenost s prekršajnom pravu srodnim materijalnim i procesnim kaznenim pravom) tako i interna (nepoštovanje okvira kazni i procesnih rješenja iz ZP-a u posebnom prekršajnom zakonodavstvu).[200]

Sljedeći korak u razvoju hrvatskoga prekršajnog prava bilo je donošenje Zakona o prekršajima 2002. (dalje: ZP/2002).[201] Njime se nastojalo razriješiti postojeće probleme prekršajnog prava.[202] Novi je Zakon rađen po uzoru na kazneno materijalno i procesno pravo, s prilagodbama kakve zahtijeva priroda prekršajnog postupka.[203] Njegov najveći iskorak bilo je stvaranje općeg okvira materijalnoga i procesnoga prekršajnog prava, kao i otklanjanje eksterne nekoherentnosti s kaznenim materijalnim i procesnim pravom.[204] Korak naprijed bila je i daljnja judicijalizacija prekršajnog prava jer je novim Zakonom određeno da je odlučivanje o žalbi protiv odluka tijela državne uprave uvijek u sudskoj nadležnosti (vidi ZP/2002, čl. 91. st. 1. t. 1.).[205] Još jedna odlika novog Zakona bilo je ublažavanje interne inkoherentnosti postavljanjem okvira sankcija koji su se u posebnom zakonodavstvu načelno doista i slijedili,

[195] *Ibid.*, str. 18–19.
[196] Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 9–10. Josipović među ostalim govori o pozitivnim promjenama koje je donio Prekršajni zakon iz 2002., pa opisuje dotadašnje stanje.
[197] Horvatić, *op. cit.* u bilj. 191, str. 9–18.
[198] Za određene podatke iz ranih dvijetisućitih vidi: Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 380–383. Neefikasnost kao problem ističe i Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 385.
[199] Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 385. Josipović o tome govori u kontekstu razloga donošenja novog ZP-a iz 2002.
[200] *Ibid.*, str. 385–386, 387–388.
[201] Zakon o prekršajima, Narodne novine br. 88/2002 (dalje: ZP/2002).
[202] Vidi: Josipović, *op. cit.* u bilj. 20. Josipović se u radu fokusira na prednacrt Zakona o prekršajima iz 2005., no na brojnim mjestima u radu osvrće se i na razloge reforme iz 2002.
[203] Rašo, *op. cit.* u bilj. 192, str. 402, 411.
[204] Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 398.
[205] *Ibid.*, str. 384–385. Vidi i: Rašo, *op. cit.* u bilj. 192, str. 412. O ciljevima reforme: Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 379. Josipović, (str. 383) ističe i kako je teza da je do reforme došlo zbog usklađivanja s Ustavom i Europskom konvencijom samo djelomično točna jer je već ranije došlo do judicijalizacije prekršajnog prava.

odnosno gotovo potpunim otklanjanjem takve inkoherentnosti u postupovnom smislu jer je došlo do ujednačavanja postupanja pred sudovima i upravnim tijelima.[206]

Ipak, novi je Zakon bio „iznimno niske nomotehničke razine“ i nije razriješio probleme zastara i neefikasnosti u prekršajnom pravu.[207] Štoviše, usklađivanje s kaznenim materijalnim i procesnim pravom napravljeno je u prevelikoj mjeri, bez vođenja računa o specifičnostima prekršajnog postupka. Iako je time problem eksterne inkoherentnosti prekršajnog prava riješen, problem je neefikasnosti produbljen.[208] Zbog svega je toga Zakon o prekršajima iz 2002. bio kratka vijeka.

Nedostatke se nastojalo popraviti novim Prekršajnim zakonom iz 2007.,[209] koji je i danas na snazi. U materijalnim odredbama došlo je do nomotehničkog dotjerivanja i određenih izmjena,[210] dok je procesni dio prekršajnog prava uz nomotehnička poboljšanja doživio veće promjene kojima je cilj bio prekršajni postupak prilagoditi potrebi brzog i učinkovitog kažnjavanja, bez narušavanja zaštite prava stranaka.[211] Novi je Prekršajni zakon unatoč izmjenama „zadržao osnovni koncept“ dotadašnjeg Zakona.[212] O uspjehu novog Zakona dovoljno govori da je još uvijek na snazi (u trenutku pisanja ovog rada sedamnaest godina). Iako je doživio brojne izmjene i dopune, osnova je ostala ista. S obzirom na to da se u nastavku ovog rada analizira upravo Prekršajni zakon iz 2007. u njegovu današnjem obličju, ovdje nema potrebe za njegovim daljnjim izlaganjem.

Naposljetku, od osamostaljenja do danas hrvatsko je prekršajno pravo prošlo kroz nekoliko valova europeizacije. Prvi, usklađivanje s EKLJP-om i praksom Suda iz Strasbourga otpočeo je još devedesetih godina i nastavio se sve do danas. Drugi je usklađivanje s pravom Europske unije u vidu propisivanja novih djela za povrede europskog prava, o čemu će više riječi biti u nastavku, koji je započeo u procesu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji dvijetisućitih godina. I posljednji je, treći val europeizacije usklađivanje prekršajnog postupka sa zahtjevima

---

[206] *Ibid.*, str. 387–388.
[207] *Ibid.*, str. 398, 377–383. Na razne pojedinačne nomotehničke i druge propuste u Zakonu upozorava Rašo, *op. cit.* u bilj. 192.
[208] Vidi: Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 387, 389.
[209] Prekršajni zakon, Narodne novine br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22.
[210] Novak Hrgović, Karmen, Novosti u materijalnopravnim odredbama Prijedloga novog Zakona o prekršajima, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, br. 2, 2005, str. 423. Za pregled konkretnih izmjena vidi ostatak rada. U radu se govori o Nacrtu zakona, no zaključak vrijedi i za usvojeni Zakon.
[211] Rašo, Marko, Bitne novosti u postupovnom dijelu Prijedloga novog Zakona o prekršajima, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, br. 2, 2005, str. 682. Na toj stranici ne spominje nomotehnička poboljšanja, no o njima govori kod izmjena u pojedinim odredbama, npr. na str. 692 i 698. Rašo također analizira Nacrt zakona. O reformama u prilog ekonomičnosti u novom Zakonu vidi: Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 392–398.
[212] Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 378.

direktiva o pravima okrivljenika u kaznenom postupku, koji je otpočeo u prethodnom desetljeću.

2.2.6.2. Širenje i zaoštravanje prekršajnog prava

O oštrini prekršajnog prava devedesetih godina govore okviri kazni nakon ZIDZP/95. Zakonom je mogla biti propisana novčana kazna od 50 do 500 tisuća kuna, odnosno za određene prekršaje do dva milijuna kuna; maksimalna kazna propisana uredbom Vlade bila je pet tisuća kuna, odnosno do sto tisuća kuna za određene prekršaje ako ih počine pravne osobe, tj. do deset tisuća kuna ako takve prekršaje počine fizičke osobe; ostalim propisima mogle su se propisivati blaže novčane sankcije (vidi čl. 4. ZiDZP/95). Izmjenama i dopunama iz 1995. okvir kazne zatvora ostao je nepromijenjen.[213] U posebnom zakonodavstvu primjetno je kako se sankcije za fizičke osobe nisu približavale Zakonom propisanom maksimumu od dva milijuna kuna, već su bile znatno blaže, maksimalno do nekoliko stotina ili tisuća kuna.[214] *Cvitanović* je primijetio kako je u nekim slučajevima sankcija jedva mogla „zadovoljiti ma i simboličku funkciju", dok u drugim slučajevima ima veće posljedice od kakve kaznene sankcije.[215] Također je u posebnom zakonodavstvu tog vremena često dolazilo do probijanja Zakonom o prekršajima postavljenih okvira novčane sankcije.[216] O širini prekršajnog prava govori kako je devedesetih godina postojao „gotovo inflatoran broj" različitih djela.[217]

Okviri kazne zatvora propisani Zakonom o prekršajima iz 2002. ostali su nepromijenjeni, dok je kod okvira novčane kazne vidljivo uvođenje različitih okvira za različite subjekte, kao i značajno ublažavanje okvira novčane kazne.[218] Novi je Zakon bio važan korak u širenju prekršajnog prava zbog transformacija do tada postojećih privrednih prijestupa u prekršaje (čl.

[213] Redakcijski pročišćeni tekst Zakona o prekršajima, Narodne novine br. 2/73, 5/73, 21/74, 9/80,25/84, 52/87, 43/89, 8/90, 41/90, 59/90, 91/92 I 33/95, čl. 9., prema: Batinica *et al.*, *op. cit.* u bilj. 181, str. 36.
[214] Primjerice, prema pročišćenom tekstu Zakona o sigurnosti prometa na cestama iz 1996. sankcije za prekršaje za fizičke osobe bile su uglavnom do nekoliko stotina kuna (vidi čl. 305.–čl. 309.), a iznimno za neke prekršaje do nekoliko tisuća kuna (npr. čl. 305. st. 5., 6. i 9.). Zakon o sigurnosti prometa na cestama (pročišćeni tekst), Narodne novine br. 59/1996. Uz to su u Zakonu postojali posebni okviri sankcije za određene kategorije subjekata, koje nisu bile navedene u okvirima sankcije u Zakonu o prekršajima, recimo odgovorna osoba u tijelu državne vlasti ili tijelu jedinice lokalne samouprave i uprave, odnosno fizička osoba koja samostalno obavlja osobnim radom i sredstvima zanatsku ili drugu djelatnost (npr. čl. 304. st. 3. i 4.).
[215] Cvitanović, Leo, Represivni sadržaj u novom hrvatskom prijestupovnom i prekršajnom pravu, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 8, br. 1, 2001, str. 60.
[216] Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 387.
[217] Cvitanović, *op. cit.* u bilj. 215, str. 59. *Cvitanović* govori ne samo o prekršajima već to primjećuje za prijestupe i prekršaje. U prilogu II. radu *Cvitanović* na deset stranica donosi popis zakona u kojima su bili propisani prijestupi ili prekršaji.
[218] Vidi čl. 30. ZP/2002.

266. st. 2. ZP/2002). Takvi prekršaji bili su među težima pa se unatoč ublažavanju okvira novčane kazne u novom Zakonu ne može govoriti o ublažavanju prekršajnog prava. U godinama nakon donošenja novog Zakona došlo je do daljnjeg porasta posebnoga prekršajnog zakonodavstva,[219] čime je prekršajno pravo dodatno prošireno.

Novi je Prekršajni zakon iz 2007. preciznije odredio okvire novčane kazne s obzirom na kategoriju okrivljenika (fizička osoba, fizička osoba obrtnik i pravna osoba), a istovremeno i znatno pooštrio okvire novčane sankcije. Osnovna pravila za prekršaje propisane zakonom gornju granicu novčane kazne za fizičke osobe postavljaju na 50 tisuća kuna (čl. 33. st. 3. PZ/07), za fizičku osobu obrtnika i drugu osobu koja obavlja samostalnu djelatnost na 500 tisuća kuna (st. 2.), a za pravnu osobu na milijun kuna (st. 1.). Brojna posebna pravila dopuštaju probijanje takvih zakonskih maksimuma pa je u određenim slučajevima fizičku osobu moguće kazniti novčanom kaznom do milijun kuna, a za pravne osobe u nekim situacijama ne postoje fiksno postavljeni okviri novčane sankcije.[220] Nakon donošenja PZ-a iz 2007. napravljeni su novi koraci širenja i zaoštravanja prekršajnog prava jer su tijekom usklađivanja s europskom pravnom stečevinom propisani različiti novi prekršaji, neki s teškim zaprijećenim sankcijama.[221] Takav se europski utjecaj nastavio i nakon pristupanja Hrvatske Uniji. Uz to, dogodili su se i slučajevi prebacivanja određenih djela iz kaznene u prekršajnu sferu (npr. lake droge za osobnu upotrebu).

Promjene u posebnom zakonodavstvu pokazuju kako je broj prekršaja od osamostaljenja u stalnom porastu. Najsnažniji impulsi takvu proširivanju prekršajnog prava bili su napuštanje prijestupa kao kategorija kažnjivih djela i njihovo prebacivanje u prekršajnu sferu, a kasnije obveza usklađivanja s europskim zakonodavstvom. S druge strane, u najnovijem razdoblju (od

[219] Josipović, *op. cit.* u bilj. 20 primjećuje kako "broj prekršaja stalno raste" i kako "gotovo da i nema zakona koji ne sadrži veći ili manji broj prekršaja" (str. 393).

[220] Za najteže prekršaje u određenim (u PZ-u nabrojenim) područjima moguće je propisati i izreći novčanu kaznu u dvostruko većem iznosu nego prema predstavljenim okvirima, a za prekršaj u području ugrožavanja prirodnih bogatstava, okoliša i očuvanja prirode iznimno je moguće propisati i izreći novčanu kaznu do milijun kuna okrivljeniku fizičkoj osobi (čl. 33. st. 7. PZ/07). I za prekršaj iz koristoljublja kojim je ostvarena imovinska korist počinitelj se može strože kazniti, najviše do dvostruko propisane kazne za taj prekršaj (st. 8.). I napokon se za najteže prekršaje iz st. 7. novčana kazna može propisati u postotku od 1 % do 10 % prema povrijeđenoj zaštićenoj vrijednosti, s naznakom posebnog minimuma i maksimuma postotka novčane kazne, u kojem slučaju ne vrijedi ni jedno od ranije opisanih ograničenja (st. 9.). Ta se posljednja odredba više puta mijenjala od njezina donošenja, no pravilo o dopuštenom probijanju ostalih pravila o sankciji ostalo je isto. Izmjenama i dopunama PZ-a iz 2017. (Narodne novine br. 70/2017, čl. 1.). dodana je i posljednja iznimka, naime da za prekršaje za koje je pravno obvezujućim aktom Europske unije određen raspon novčane kazne ili opći minimum ili opći maksimum novčane kazne ili način izračuna novčane kazne, zakonom se za počinitelja prekršaja može propisati i izreći novčana kazna u iznosu za koji ne vrijede opisana ograničenja (čl. 33. st. 10. PZ-a).

[221] Npr. sankcije za prekršaje iz čl. 50. Zakona o provedbi opće uredbe o zaštiti podataka (dalje: ZPOUZP), Narodne novine br. 42/18, u iznosu do 50 tisuća kuna za fizičke osobe.

2009.) katkada se pojedini prekršaji prebacuju u sferu čisto upravnog prava. Budući da je to zasad ipak rijedak fenomen, još ga se ne može smatrati protutežom porastu prekršajnog prava, a u svakom slučaju može ga se promatrati kao dio tendencije porasta izvankaznene represije u hrvatskom pravu. Okviri novčanih sankcija u Prekršajnom zakonu iz 2007. pak su kao važno obilježje prekršajnog prava uz njegovo širenje, postavili i njegovo zaoštravanje.

2.2.6.3. Upravno-kazneno pravo u nastajanju

U kući hrvatskog prava „lakših" kažnjivih djela prekršaji su u recentnom razdoblju dobili nove sustanare. Prva, hrvatskom pravu dotad nekarakteristična djela, pojavila su se izmjenama Zakona zaštiti o tržišnog natjecanju (dalje ZZTN) iz 2009. kada je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja dobila ovlast njihova izricanja.[222] Upravno-kaznene mjere koje se prema ZZTN-u izriču za povrede propisa o tržišnom natjecanju (čl. 61. – 64.) stupile su na mjesto prekršaja kojima su se prema ranijem Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja iz 2003.[223] sankcionirale slične povrede, tj. slična djela. Godine 2021. izmjenama i dopunama ZZTN-a iz 2009. upravno-kaznene mjere preimenovane su u novčane kazne.[224]

Prema ranijem uređenju, Agencija za tržišno natjecanje, naime, imala je ovlast provođenja postupka i poduzimanja istražnih radnji i mjera (čl. 48. i 49. ZZTN/03), često uz prethodno pribavljanje naloga prekršajnog suda (čl. 49. ZZTN/03) i na temelju usmene rasprave (čl. 54. ZZTN/03) donositi rješenje o povredi tržišnog natjecanja (čl. 57. ZZTN/03). Međutim, „Agencija nije imala izravnih ovlasti u kažnjavanju poduzetnika, već je to bilo u nadležnosti prekršajnih sudova".[225] Naime, na temelju spomenutog rješenja kojim bi bila utvrđena povreda tržišnog natjecanja, Agencija je prekršajnom sudu podnosila zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv poduzetnika i odgovorne osobe poduzetnika (čl. 60. ZZTN/03). Dodatna je komplikacija bila što je nezadovoljna stranka mogla na rješenje Agencije pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom (čl. 58. ZZTN/03). Takvo je uređenje bilo neučinkovito, kako zbog toga što prekršajni sudovi nisu bili skloni donositi odluke prije okončanja upravnog spora (ako bi bio pokrenut) tako i jer bi nakon materijalnopravnog razmatranja zahtjeva za pokretanje postupka često donijeli odluku koja bi dovela do toga da poduzetnik ostane nekažnjen.[226]

[222] Akšamović, Duboravka, Novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, *Pravni vjesnik*, vol. 26, br. 1, 2010, str. 18, 25 i 41.
[223] Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (dalje: ZZTN/03), Narodne novine br. 122/03.
[224] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o tržišnom natjecanju, Narodne novine br. 41/2021.
[225] Butorac Malnar *et al.*, *op. cit.* u bilj. 22, str. 36.
[226] *Ibid.*

Novim ZZTN-om iz 2009. upravo se željelo ispraviti takvo stanje i osigurati učinkovitu implementaciju propisa o tržišnom natjecanju, odnosno učinkovito kažnjavanje povreda tržišnog natjecanja.[227] Prije Zakona iz 2003. pravo tržišnog natjecanja bilo je uređeno (prvim) Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja iz 1995.[228] Zakon iz 2003. u odnosu na ranije uređenje bio je mnogo detaljniji i donio je više izmjena u smjeru europeizacije.[229]

„Lakša" djela neprekršajne naravi pojavila su se i u drugim zakonima. U Zakonu o sprječavanju sukoba interesa iz 2021. tako postoje opomene i novčane sankcije koje izriče Povjerenstvo za zaštitu sukoba interesa (čl. 48. – 50.),[230] a zanimljivo, Zakon, poput ranijeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa,[231] sadrži i prekršajne odredbe (čl. 51. – 54.). Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma iz 2011.[232] uveo je administrativne sankcije potpunog ili djelomičnog gubitka naknade troškova izborne promidžbe, odnosno obustave isplate troškova izborne promidžbe (čl. 40. – 42.). Zakon je sadržavao i prekršajne odredbe (čl. 43. – 49. ZFPAIPR-a). Zanimljivo, bilo je propisano kako je administrativne sankcije moguće izreći „neovisno o prekršajnoj odgovornosti" (čl. 40. ZFPAIPR-a). Administrativne sankcije zadržao je i novi istoimeni Zakon.[233] Novi Zakon sadrži i prekršajne odredbe, a kako su pojedina djela koja je moguće sankcionirati administrativnim sankcijama i prekršajima vrlo slična,[234] može se pretpostaviti da je, kao što je uostalom izričito bilo navedeno u ranijem Zakonu, moguća kumulacija sankcija. Upravne novčane kazne postoje

[227] *Ibid.*
[228] Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine br. 48/1995.
[229] Da je novi Zakon iz 2003. donio izmjene kojim se hrvatsko pravo usklađuje s europskom pravnom stečevinom, ističe se na stranicama AZTN-a. Novi Zakon za zaštitu tržišnog natjecanja, https://www.aztn.hr/novi-zakon-o-zastiti-trzisnog-natjecanja/ (15. 20. 2025.). Vidi i: Butorac Malnar *et al.*, *op. cit.* u bilj. 22, str. 35, gdje se ističe kako hrvatsko pravo tržišnog natjecanja nakon novog Zakona ipak nije bilo sasvim usklađeno s europskim pravom. Za detaljniji prikaz povijesnog razvoja hrvatskog prava tržišnog natjecanja vidi: *ibid.*, str. 33–37.
[230] Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Narodne novine br. 143/21, 36/24.
[231] Zakon o sprječavanju sukoba interesa (dalje: ZSSI), Narodne novine br. 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15, 98/19, čl. 49. i 50.
[232] Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma, Narodne novine br. 24/11, čl. 40.–42.
[233] Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma (dalje: ZFPAIPR), Narodne novine br. 29/19, 98/19.
[234] Primjerice, prema čl. 63. st. 2. ZFPAIR-a političkoj će se stranci, osobi ovlaštenoj za zastupanje neovisne liste, odnosno nositelju liste grupe birača i kandidatu izreći administrativna sankcija potpunog gubitka naknade troškova izborne promidžbe kada: sredstva izborne promidžbe koriste u nedopuštene svrhe, odnosno suprotno članku 37. stavku 1. i 2. Zakona te ako koriste sredstva državnog ili lokalnog proračuna, prostorije, službena vozila i opremu državnih tijela ili tijela jedinica samouprave suprotno zabrani iz članka 37. stavaka 3. i 4. Zakona. Novčanom kaznom za prekršaj kaznit će se, primjerice, politička stranka, osoba ovlaštena za zastupanje neovisne liste, odnosno nositelj liste grupe birača i kandidat koji sredstva izborne promidžbe koriste u nedopuštene svrhe, odnosno suprotno članku 37. stavku 1. ovog Zakona te koji koriste sredstva državnog proračuna ili proračuna jedinica samouprave, prostorije, službena vozila i opremu državnih tijela ili tijela jedinica samouprave suprotno zabrani iz članka 37. stavaka 3. i 4. Zakona (čl. 87. st. 1. t. 22.). Jasno je da se dvije odredbe o djelu gotovo podudaraju.

i u Zakonu o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka (čl. 51.). Inače u Zakonu postoje i prekršaji (čl. 50. ZPOUZP-a).

Iz četiriju primjera novih, hrvatskom pravu tradicionalno nekarakterističnih djela i sankcija (a valja pretpostaviti da bi ih se moglo pronaći još), može se zaključiti kako se u hrvatskom pravu u posljednjih petnaestak godina počela rađati nova vrsta djela i sankcija. Iz primjera je vidljivo da Zakoni za sankcije upotrebljavaju različitu terminologiju: prvo upravno-kaznene mjere pa novčane sankcije u pravu tržišnog natjecanja, opomene i novčane sankcije iz Zakona o sprječavanju sukoba interesa, administrativne sankcije iz Zakona o financiranju političkih aktivnosti (…) i upravne novčane kazne iz Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka. O nazivu djela koja se njima sankcioniraju Zakoni se ne izjašnjavaju. Zbog nadležnosti tijela za izricanje sankcija[235], koja nemaju jamstva sudbene vlasti, zbog postupanja po pravilima upravnog postupka[236] i zbog punitivne naravi sankcija, po čemu nalikuju kaznenim sankcijama, takve se sankcije skupno mogu nazvati upravno-kaznenima, a djela upravno-kaznenim djelima.[237] Dio hrvatskog prava „lakših" kažnjivih djela koje se bavi takvim djelima i sankcijama moguće je nazvati upravno-kaznenim pravom.[238]

[235] Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa, Državno izborno povjerenstvo i Agencija za zaštitu osobnih podataka.

[236] U čl. 35. st. 1. ZZTN-a propisana je primjenjivost zakona kojim se uređuje opći upravni postupak u postupku pred AZTN-om; u čl. 63. st. 1. ZFPAIPR-a administrativni postupak u nadležnosti DIP-a definiran je kao upravni („mogu se u upravnom postupku izreći sljedeće administrativne sankcije"); u ZSSI-u je na nekoliko mjesta upućeno na određene odredbe upravnog postupka (čl. 40. st. 1.; čl. 44. st. 2.; čl. 44. st. 5.). U ZPOUZP-u se više usputno spominje kako Agencija za zaštitu osobnih podataka vodi upravne postupke (npr. čl. 6. st. 1. t. 2.), a u odredbama o upravnim novčanim kaznama ističe se kako je protiv odluke o njihovu izricanju moguće pokrenuti upravni spor (čl. 45.).

[237] Josipović i Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 25, također govore o upravno-kaznenom pravu i upravno-kaznenim djelima. Tako da je prihvaćena terminologija u skladu s dosadašnjom. Ipak, treba naglasiti da su se u vrijeme objave tog rada sankcije u pravu tržišnog natjecanja nazivale upravno-kaznenim mjerama, a u području sprječavanja sukoba interesa postojala je opomena, obustava isplate neto plaće i javna objava odluke (str. 483–484.).

[238] *Ibid.*, str. 470, bilj. 2, definiraju ga na sljedeći način: „Za potrebe ovoga rada upravno-kazneno pravo odredit ćemo kao ono u kojemu o odgovornosti za neko kažnjivo djelo koje nije definirano kao prekršaj odlučuju upravna tijela u postupku koji nije prekršajni postupak. Postupak se vodi ne po Prekršajnom zakonu (NN, 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, dalje: PZ), nego po Zakonu o općem upravnom postupku (NN, 47/09) ili po posebnom zakonu, najčešće uz supsidijarnu primjenu ZUP-a. U zadnjoj instanci odluku donose upravni sudovi, odnosno Visoki upravni sud Republike Hrvatske (Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 36/24, dalje: ZUS). Za razliku od prekršajnog postupka, koji u prvom stupnju vode upravna tijela, u drugom stupnju odlučuje Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, pri čemu se postupak vodi sukladno PZ-u. ESLJP je kao kaznene tretirao i neke druge postupke ako je rezultat postupka rezultirao kaznom usporedivom s onom koja se izriče u kaznenom postupku, primjerice, postupak u kojem se određuje zatvor za osobu koja nije udovoljila nekoj svojoj obvezi (imovinskoj, građanskoj)."

2.3. Njemačka

U Njemačkoj je poslijeratno razdoblje uz popularizaciju kažnjavanja izvan formalnoga kaznenog prava donijelo i koncepcijske promjene u pravu „lakših" kažnjivih djela: stvoreno je prekršajno pravo. Njegov je razvoj nakon poslijeratnog razdoblja (u nastavku pod 2.3.2.1. i 2.3.2.2.) obilježilo donošenje novog Zakona o prekršajima iz 1968. koji je uz izmjene i dopune na snazi do danas (pod 2.3.2.3.), a u recentnom je razdoblju posebno zanimljiva pojava tzv. megaprekršaja (pod 2.3.2.4.). Geneza suvremenoga njemačkog prekršajnog prava, međutim, nije se dogodila *ex nihilo,* već je izgrađena na ranijoj tradiciji izvankaznenog kažnjavanja (pod 2.3.1.).[239]

2.3.1. Povijest njemačkoga prekršajnog prava do polovice dvadesetog stoljeća

2.3.1.1. Korijeni njemačkoga prekršajnog prava

Nije sasvim jasno koliko se potrebno vratiti u prošlost kako bi se pronašli korijeni njemačkoga prekršajnog prava. *Goldschmidt* prve oblike upravno-kaznenog prava pronalazi još u franačkom razdoblju, točnije u *bannovima* (naredbama ili zabranama pod prijetnjom kazne)[240] franačkih kraljeva koji su sadržavali djela koja su predstavljala povrede reda, a ne povrede prava.[241]

Drugi klicu iz koje se razvilo prekršajno pravo pronalaze u ranom novovjekovlju i policijskim uredbama,[242] kojima se od polovine petnaestog stoljeća u brojnim područjima nastojalo održati red unutar društva.[243] Pojam policijskog[244] (*Policey*, *Gute Policey*) u njemačkom novovjekovlju ne treba označavati njegovim današnjim značenjem, već je načelno

[239] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 67.
[240] Kurtović, Šefko, *Opća povijest prava i države, I. knjiga, Stari i srednji vijek*, Zagreb, 2005, str. 145.
[241] Goldschmidt, *op. cit.* u bilj. 2., str. 1, 3. Izričito ističe i kako se *bann* ne može smatrati kaznenopravnim institutom iako to treba uzeti sa zrnom soli. „Die Banngewalt kann dahercht …cht als kriminalistisches Institut angesehen werden, …d man muss sich überhaupt in Acht nehmen, dieselbe in grosser Ausdehnung anzunehmen." (str. 5, neke riječi nisu u potpunosti vidljive zbog loše kvalitete *skena* koji je dostupan *online*).
[242] Vidi npr. Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 246.
[243] Härter, Karl, Security and "Gute Policey" in Early Modern Europe: Concepts, Laws, and Instruments, *Historical Social Research*, vol. 35, br. 4, 2010, str. 42.
[244] Ponekad se kao sinonim za taj pojam koristi pojam upravnog. Ovdje u nastavku koristit će se onaj pojam koji je korišten u izvorima na koje se upućuje, uz značenje objašnjeno u tekstu i u sljedećoj bilješci. Za kritiku izjednačavanja pojma policijskog i pojma upravnog vidi: Knemeyer, Franz-Ludwig, Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts: Kritische Bemerkungen zur Literatur über die Entwicklung des Polizeibegriffs, *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 92, br. 2, 1967, str. 167 i 168.

označavao djelatnosti javnih vlasti usmjerenih na očuvanje *reda* unutar društva, uključujući i propise, ponajprije uredbe, kojima se to postiže.[245]

Upravni propisi kojima je regulirana određena materija sadržavali su, naravno, i prijetnju sankcijom u slučaju njihove povrede (a s obzirom na to da se radilo o propisima čiji je cilj održavanje *reda*, može se reći da je njihova povreda predstavljala povredu *reda*), ali uglavnom nisu uspostavljali posebna tijela čiji bi zadatak bio bdjeti nad njihovom provedbom, već je to često bilo prepušteno običnim građanima.[246] Policijski propisi nisu se odnosili na uređenje pravosuđa ni na pitanja poput nadležnosti ili postupovnih pravila.[247] *Politia* i *justitia* tada još nisu bile razdvojene; sudovi bili ti koji su odlučivali o povredama policijskih uredbi, ali i ostalim vrstama pravnih sporova.[248] Godine 1532. donesena je *Constitutio Criminalis Carolina* u koju su uključena „povijesna djela",[249] koja su predstavljala povrede morala (npr. ubojstvo ili silovanje), no granica između *Caroline* i policijskih uredaba zbog brojnih unakrsnih upućivanja, kao i povremene regulacije istih djela, nipošto nije bila čvrsta.[250]

2.3.1.2. Apsolutizam

U apsolutističkom razdoblju sedamnaestog i osamnaestog stoljeća u Europi došlo je do širenja uprave, a brojne europske države osamnaestog stoljeća opisivane su kao policijske,[251] što nije zaobišlo ni njemačke države gdje je regulacija policijskim uredbama proširena.[252] Zadaću bdijenja nad „dobrim redom" sve više su imali različiti službenici, od osamnaestog

---

[245] *Ibid.*, str. 155–158, str. 165. Kao drugo značenje pojma *Policey Knemeyer* navodi propis (*Gesetz*) usmjeren na održavanje reda (str. 158–163). Napokon, ističe kako od početka osamnaestog stoljeća pojam polako dobiva i novo značenje (uz već postojeće): vrsta upravnog organa (str. 163–165). Na sličnom je tragu i *Härter* koji navodi kako su pojmovi policijskog („Policey" i „gute Policey"), kada su se pojavili polovinom petnaestog stoljeća općenito označavali koncept i svrhu reda unutar zajednice, društva ili države. Nadalje navodi: „Ključni instrument za uspostavu i održavanje reda (*good order*) bila je policijska uredba – tzv. *Policeyordnung*: upravni zakoni, uredbe (*ordonances, regulations*), edikti itd., koje su prije svega donosile ranonovovjekovne vlasti (*Obrigkeiten*), a pokrivale su različite teme u širokom području javnog reda." Härter, *op. cit.* u bilj. 243, str. 42. Kasnije je u okviru pojma *Gute Policey* pojam sigurnosti postupno postajao sve značajniji dio „dobrog reda" (str. 43). Za više o pojmu *Policey* i *Gute Policey* vidi oba citirana rada.

[246] *Knemeyer*, *op. cit.* u bilj. 244, str. 160 *et sq.*

[247] *Ibid.*, str. 171.

[248] *Ibid.*, str. 171–172. Zato *Knemeyer* ističe i kako nije postojala funkcionalna razlika između tijela nadležnih za provođenje zakona i uredbi (odnosno prava i reda). „(…) Es besagt auch nicht, daß Justiz und Ordnungsüberwachungsbehörden funktionell bereits getrennt gewesen seien. Die uns heute geläufige saubere Trennung der richterlichen von verwaltenden Aufgaben hat ihren Ansatz erst im 18. Jahrhundert in Preußen und Österreich (…)" (str. 172).

[249] Brodowski, Dominik, Quasi-criminal Enforcement Mechanisms in Germany: Past and Present, u: Franssen i Harding, *op. cit.* u bilj. 13, str. 43.

[250] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 247–248; Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 43.

[251] Hildebrandt, Mireille, Justice and Police: Regulatory Offenses And The Criminal Law*, New Criminal Law Review*, vol. 12, br. 1, 2009, str. 53.

[252] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 249; Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 43.

stoljeća nazivani terminom *Polizei*,[253] koji su imali i ovlast odlučivanja u policijskim stvarima (*Polizeisachen*).[254] U želji da se u određenom području državne nadležnosti smanji nadležnost sudova, odnosno da se razgraniči njihova nadležnost s policijskim tijelima, s vremenom je došlo do izričita izuzimanja policijskih stvari iz nadležnosti sudova.[255] Stoga je u osamnaestom stoljeću uprava, pogotovo u policijskim stvarima, bila *iudex in causa sua*.[256]

2.3.1.3. Devetnaesto stoljeće

Slobodarski vjetrovi devetnaestog stoljeća donijeli su promjene u poimanje uloge javne vlasti,[257] što se odrazilo i na državno pravo kažnjavanja.[258] Pojavilo se mišljenje da samo zakonodavna tijela trebaju moći propisivati kažnjiva djela, a da presuđivanje o njihovu počinjenju mora biti isključivo u nadležnosti sudova.[259] Uopće, čini se kako je „građansko pravosuđe (jer radilo se o vremenima građanskih revolucija, *op. a.*) predstavljalo protutežu monarhijskoj egzekutivi".[260] Takvo je shvaćanje kulminiralo unošenjem odredbe o oduzimanju upravi bilo kakvih ovlasti kažnjavanja u Frankfurtski ustav („o svim povredama prava odlučuju sudovi"[261]), koji zbog povijesno-političkih okolnosti nikada nije zaživio,[262] pa je ona ostala mrtvim slovom na papiru.[263] Stoga je uprava i dalje zadržala – negdje više, a negdje manje – ovlast kažnjavanja.[264]

Nakon njemačkog ujedinjenja donesen je Kazneni zakon Njemačkog Carstva u koji su kao prekršaji (*Übertretungen*) integrirana djela ranije propisana policijskim uredbama, a ovlasti upravnih vlasti (tzv. *Polizei*) za provođenje propisa o prekršajima ograničene su.[265] Zakon o

[253] Knemeyer, *op. cit.* u bilj. 244, str. 162–165. *Knemeyer* ističe i kako za njih u sedamnaestom stoljeću nije korišten termin policijski, već drugi termini (str. 162).
[254] *Ibid.*, str. 162, 167, 175.
[255] *Ibid.*, str. 173–175. Tako i: Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 249.
[256] Stolleis, Michael, *Geschichte des öffentliches Rechts in Deutschland, Zweiter Band, Staatsrechtliche und Verwaltungswissenschaft 1800-1914*, München, 1992. str. 241.
[257] *Ibid.,* str. 237–240. S jedne strane, pod utjecajem liberalizma došlo je do povlačenja države iz regulacije ekonomskih aktivnosti, no s druge je strane uslijed društvenog i gospodarskog razvoja istovremeno u drugim područjima država pronašla nove zadaće (tako: Stolleis, *ibid.*).
[258] *Ibid.*, str. 240.
[259] Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249., str. 45.
[260] Stolleis, *op. cit.* u bilj. 256, str. 240.
[261] „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte" (čl. 182. st. 1. Frankfurtskog ustava). Dalje je bilo propisano: „Der Polizei steht keine Strafgerichtsbarkeit zu" (st. 2.).
[262] Vidi: Frankfurt National Assembly German history, Brittanica, https://www.britannica.com/topic/Frankfurt-National-Assembly (5. lipnja 2024.).
[263] Vidi: Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249., str. 45; Ohana, op. cit. u bilj. 3, str. 250.
[264] Vidi: Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249., str. 45.
[265] Sieber, Ulrich, Administrative Sanctions Law in Germany u: Dyson, Matthew; Vogel, Benjamin (ur.), *The Limits of Criminal Law: Anglo-German Concepts and Principles*, Cambridge, 2018, str. 305. Tako i: Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 45.

kaznenom postupku iz 1877.[266] to je razvodnio odredbom prema kojoj su policijska tijela mogla, ako je tako bilo uređeno pokrajinskim zakonima, izricati sankcije (i to novčane kazne, zatvorske kazne do četrnaest dana, što se odnosi i na supletorni zatvor) za takve prekršaje (čl. 453. st. 1. i 2.), doduše, uz mogućnost osuđenikova prigovora koji dovodi do novog suđenja pred kaznenim sudom (st. 3.).[267] Broj sankcija koje su mogla izricati upravna tijela (uz moguću kasniju sudsku kontrolu) uvelike se povećao nakon Prvoga svjetskog rata: takve su sankcije bile sredstvo za zaštitu ekonomije u okolnostima siromaštva.[268] Nakon rata uz to se počeo razvijati novi sustav sankcija – *Ordnungsstrafen* – koje su mogla izricati upravna tijela, i to paralelno s kaznenim sankcijama, no takve nekaznene sankcije tada još nisu imale veću važnost.[269]

2.3.1.4. Nacističko razdoblje

Za vrijeme Trećeg Reicha izvankaznena je represija dobila na važnosti. Nacističke su se vlasti novim oblikom „lakših" djela koristile prije svega za kontrolu različitih segmenata ekonomije koja se sve više pripremala za rat.[270] Sankcije su bile novčane i s vremenom su rasle, tako da nerijetko i nije bilo propisanog maksimuma,[271] a uz njih su se mogle izricati i različite, za osuđenika pogubne, popratne mjere (*Nebenfolgen*).[272] Brojna su djela bila propisana i kao *Ordnungsstrafen* i kao kaznena djela, a prosudba o klasifikaciji djela o kojem će se voditi postupak bila je prepuštena upravnim tijelima, koja su odlučivala u skladu s načelom oportuniteta (a ne legaliteta!).[273] Regulacija pojedinih djela i postupaka bila je fragmentarna, no unatoč tome može se reći kako procesna jamstva nisu bila na visokoj razini, a sudska kontrola bila je moguća tek ponegdje.[274] Općenito je u tom razdoblju u sferi gospodarstva došlo

[266] Strafprozessordnung od 1. veljače 1877. Dostupno na: https://de.wikisource.org/wiki/Strafproze%C3%9Fordnung (5. 6. 2024.).
[267] Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 45., Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 251.
[268] Sieber, *op. cit.* u bilj. 265, str. 305.
[269] Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 46. Brodowski ističe kako su se *Ordnungsstrafen* počeli pojavljivati dvadesetih godina, no moguće ih je pronaći i ranije. Schmidt ističe kako su korišteni od *Reichsabgabgenordnunga* iz 1919. Schmidt, Eberhard, Probleme des Wirtschaftsstrafrechts, *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, vol. 3, br. 5, 1948, str. 226.
[270] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 253–259. Vidi i: Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 46; Schmidt, *op. cit.* u bilj. 269, str. 228.
[271] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 255, 256. Za još primjera sankcija za *Ordnungsstrafe* u nacističkom razdoblju vidi: Schmidt, *op. cit.* u bilj. 269, str. 225.
[272] Schmidt, Eberhard, Das Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts, *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, vol. 4, br. 10, 1949, str. 669–670, 671. Schmidt ističe da su se radilo o posljedicama koje su imale karakter sigurnosnih mjera. „Diese Nebenfolgen, die juristisch durchweg den Charakter von sichernden Maßnahmen haben…" (str. 671).
[273] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 259; Schmidt, *op. cit.* u bilj. 269, str. 228.
[274] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 260.

do velikog zadiranja uprave u pravosuđe, načelo podjele vlasti razbijeno je, a upravna su tijela nerijetko imala (unutar često širokih zakonskih okvira) ovlasti donošenja i provođenja propisa, što je uključivalo i presuđivačke ovlasti.[275] Ponovno je došlo do miješanja kaznenoga i nekaznenoga, pravosuđa i uprave.

Osim toga, došlo je do hipertrofije kaznenih djela u posebnom kaznenom zakonodavstvu.[276] I u formalnom kaznenom pravu uprava je imala ovlasti izricanja tzv. policijskih kaznenih naloga (*Polizeistrafverfügung*) za formalno kaznena djela, s novčanim i kratkotrajnim zatvorskim sankcijama.[277]

2.3.2. Od polovice dvadesetog stoljeća do danas

2.3.2.1. Poslijeratno razdoblje

Naravno da su se u uređenju prava „lakših" kažnjivih djela u njemačkom pravnom poretku nakon pada nacizma morale dogoditi velike promjene. Dok je *Polizeistrafverfügung* brzo ukinut,[278] *Orgnungsstrafen* nisu odmah iščezli, već su nastavili postojati i nakon rata.[279] Država dvadesetog stoljeća, naime, nije kao stoljeće ranije imala luksuz isključivo kaznenim sankcijama intervenirati samo na tradicionalna kaznena djela, već je zbog povećane potrebe regulacije ekonomskog i društvenog života morala prihvatiti veće ovlasti za sankcioniranje.[280] Problem je bio kako rastuću državnu potrebu za regulacijom i kažnjavanjem u sve široj sferi gospodarskog i društvenog života pomiriti s postulatima pravne države.[281]

Područje gospodarskoga kaznenog prava u širem smislu riječi bilo je nakon rata fragmentarno regulirano,[282] a u pojedinim sektorskim propisima pojavile su se prve promjene

[275] Schmidt, *op. cit.* u bilj. 269, str. 228. Ohana također spominje regulatorne ovlasti ponajprije ministarstava. Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 255, 257–258.
[276] Schmidt, Eberhard, Straftaten und Ordnungswidrigkeiten: Betrachtungen zum Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, *Juristen Zeitung* , vol. 6, br. 4, 1951, str. 101–102. Schmidt to u tom poslijeratnom članku iz 1951. ističe kako je do toga došlo „posljednjih desetljeća". Upravo je to u poslijeratnom razdoblju dovelo do donošenja Zakona o prekršajima iz 1952 (vidi *infra*).
[277] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 253, Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 45.
[278] Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 45.
[279] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 263; Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 46; Vidi i: Schmidt, *op. cit.* u bilj. 269, str. 225.
[280] Schmidt, *op. cit.* u bilj. 276, str. 101.
[281] Vidi: Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 264.
[282] Drost, Die Hauptgedanken des neuen Wirtschaftsstrafrechts, *Deutsche Rechts-Zeitschrift*, vol. 4, br. 17/18, 1949, str. 405.

nabolje u obuzdavanju upravne represije.[283] Godine 1947. u njemačko-britanskom okupacijskom području osnovana je komisija čiji je cilj bio regulirati izricanje upravnih sankcija u skladu s načelima vladavine prava i pravne države, na čijem je čelu bio *Eberhard Schmidt*.[284] Važna pretpostavka za to bila je stvaranje jasnije granice između pravosuđa i uprave, odnosno kaznenih i „lakših" djela.[285] Plod rada komisije bio je Gospodarski kazneni zakon iz 1949. (*Wirtsschaftsstrafgesetz*; skraćeno: *WiStrG*),[286] u kojem su se umjesto ranijih *Ordnungsstrafen* prvi put pojavili *Ordnungswidrigkeiten* (prekršaji).[287] Bio je to početak „čišćenja" u nacizmu narasloga kaznenog prava.[288] Uz prekršaje Zakon je sadržavao i kaznena djela, ali i tzv. „mješovita" djela koja su ovisno o konkretnim okolnostima mogla biti ili prekršaji ili kaznena djela,[289] o čemu se prosuđivalo s pomoću tzv. *Schmidtove* formule o njihovu razgraničenju.[290] Teorijska podloga takva pristupa bila je *Goldschmidtova* teorija o razgraničenju kaznenih i „lakših" djela prema kojoj jedna predstavljaju moralno prijekorna ponašanja, dok su druga puke povrede reda, tj. upravnih pravila.[291] Radi se o kvalitativnoj teoriji jer se razlikovanje između dvije kategorije djela temelji na razlici u njihovoj biti.[292]

Za progon prekršaja, koji se odvijao sukladno načelu oportuniteta,[293] bila su nadležna upravna tijela, dok je za progon kaznenih djela bilo nadležno državno odvjetništvo.[294] Dok je sud, naravno, bio nadležan presuđivati o kaznenim djelima, nadležnost za odlučivanje o

[283] Schmidt, *op. cit.* u bilj. 269, str. 228–229.
[284] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 263–264.
[285] Schmidt, Eberhard, Rechtsnot im Wirtschaftsstrafrecht und ihre Überwindung: zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts, *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, 1948, vol. 3, br. 10, str. 571–572. Vidi i: Schmidt, *op. cit.* u bilj. 272, str. 669–670.
[286] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 264.
[287] Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 29; Schmidt, *op. cit.* u bilj. 272, str. 670.
[288] Schmidt, *op. cit.* u bilj. 276, str. 102.
[289] Drost, *op. cit.* u bilj. 282 , str. 406. Vidi i: Schmidt, *op. cit.* u bilj. 272, str. 670 – 671; Sieber, *op. cit.* u bilj. 265, str. 306.
[290] Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str, 30–31. Za zakonski tekst formule vidi: Sieber, *op. cit.* u bilj. 265, str. 306. Vidi i: Drost, *op. cit.* u bilj. 282 , str. 407; Schmidt, *op. cit.* u bilj. 272, str. 470–471.
[291] Begründung. Entwürfe eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und eines Wirtschaftsstrafgesetzes, Deutscher Bundestag, *Drucksache br. 1/2011*, 28. ožujka 1951., str. 14. Vidi i: Mattes, Heinz, La réforme du droit des infractions réglementaires dans la République Fédérale d'Allemagne, *Revue Internationale de Droit pénal*, vol. 38, br. 3–4, 1967, str. 440–443. Mattes, međutim, ističe kako se prema Goldschmidtovoj teoriji, koju su među ostalima razvili *Wolff* i *Schmidt,* kaznena djela od „lakših" djela razlikuju po tome što prva predstavljaju povrede prava, tj. pravnog poretka, a druge povrede reda, tj. upravnog poretka (str. 441–442). Kao drugu teoriju ističe onu prema kojoj jedna djela predstavljaju moralno prijekorna, a druga moralno neutralna ponašanja (str. 443). Može se stoga zaključiti kako je zakonodavno utemeljenje razlikovanja između kaznenih djela i prekršaja prema novom Zakonu utemeljeno na *Goldschmidtovoj* teoriji, ali i teoriji o moralnoj neutralnosti prekršaja. Ključno je to da su obje takve teorije zapravo kvalitativne teorije o razlikovanju kaznenih djela i prekršaja (tako i Mattes, str. 443).
[292] Za više o kvalitativnim teorijama vidi: *infra*, pod 4.2.1.
[293] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 265.
[294] Schmidt, *op. cit.* u bilj. 272, str. 671.

prekršajima dodijeljena je upravnim tijelima,[295] uz mogućnost žalbe sudu.[296] Takva podjela nadležnosti bila je moguća upravo zbog prihvaćene kvalitativne teorije o razlikovanju prekršaja i kaznenih djela. Naime, budući da su prekršaji smatrani pukim povredama reda, nije se smatralo protivnim postulatima pravne države da o njima ne odlučuju sudovi, već upravna tijela.[297] Upravna su tijela u slučaju prekršaja vodila tzv. *Bußgeldverfahren* u kojem je pozicija okrivljenika bila poboljšana,[298] a sužena je i mogućnost izricanja popratnih mjera.[299] Sankcije za prekršaje bile su ograničene na sto tisuća njemačkih maraka.[300] Unatoč određenim nedostatcima[301] novi je Zakon u materiji koju je regulirao bio pozitivan pomak u vraćanju njemačke izvankaznene represije na načela pravne države.[302]

2.3.2.2. Zakon o prekršajima iz 1952.

Razvoj u poslijeratnom razdoblju bio je uvod u veće promjene u njemačko pravo „lakših" kažnjivih djela koje su se dogodile donošenjem Zakona o prekršajima (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten;* skraćeno*: OWiG*) iz 1952.[303] On je donesen u vremenima iz nacizma naslijeđenoga nabujalog kaznenog prava koje je sadržavalo brojna lakša djela u raznim sferama života.[304] Novi prekršajni Zakon bio je stoga novi, veći korak ne samo u smjeru sužavanja kaznene represije već i u razgraničenju uprave i pravosuđa,[305] a osim toga na neki je način „ispunio vakuum" koji je nastao zbog napuštanja *Polizeistrafverfügunga*, koji su ranije omogućavali rješavanje brojnih kaznenih predmeta bez opterećivanja kaznenog pravosuđa.[306]

Budući da je novi njemački Ustav zahtijevao da o kaznenim stvarima odlučuju sudovi, opravdanje izvankaznenog kažnjavanja moralo je, kako bi za njih mogla biti nadležna upravna

[295] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 265; Nüse, Karl-Heinz, Gedanken zum Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts, *Juristische Rundschau*, vol. 1949, br. 13, str. 401.
[296] Schmidt, op. cit. u bilj. 272, str. 671; Nüse, *op. cit.* u bilj. 295, str. 403; Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 265.
[297] Vidi: i*nfra*, pod 2.3.2.2. i 2.3.2.3.
[298] Drost, *op. cit.* u bilj. 282 , str. 408; Schmidt, *op. cit.* u bilj. 272, str. 671.
[299] Drost, *op. cit.* u bilj. 282 , str. 406–407; Schmidt, *op. cit.* u bilj. 272, str. 671–672.
[300] Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 47.
[301] Posebno je kritičan bio *Nüse*, no i on načelno smatra da se radilo o pozitivnom pomaku (vidi: Nüse, *op. cit.* u bilj. 295).
[302] Drost, *op. cit.* u bilj. 282 , str. 408; Schmidt, *op. cit.* u bilj. 272, str. 671–672.
[303] Gesetz über Ordnungswidrigkeiten od 25. ožujka 1952., *Bundesgesetzblatt Jahrgang*, dio I, br. 13, od 27. ožujka 1952., str. 177.
[304] Vidi: Schmidt, *op. cit.* u bilj. 276, str. 102.
[305] Schmidt, op. *cit.* u bilj. 276, str. 102–103. Vidi i: Begründung, Entwürfe eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und eines Wirtschaftsstrafgesetzes, 1951, str. 14–15.
[306] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 270; Begründung. Entwürfe eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und eines Wirtschaftsstrafgesetzes, 1951, str. 14.

tijela, biti utemeljeno na teoriji prema kojoj postoje djela koja po svojoj biti nisu kaznena.[307] Bila je to ponovno *Goldschmidtova* teorija.[308] Odnos kaznenih djela i prekršaja bio je, međutim, u Zakonu reguliran nešto drugačije nego u *Wirtsschaftsstrafgesetzu*. Kaznena su djela definirana kao djela za koja je zaprijećena kaznena sankcija (*Strafe*; čl. 1. st. 2. OWiG/52), a prekršaji kao djela za koja je zaprijećena prekršajna sankcija (*Geldbuße*; čl. 1. st. 1. OWiG/52).[309] Bilo je moguće i da je za pojedino djelo alternativno propisana kaznena i prekršajna sankcija (čl. 1. st. 3. OWiG/52), tj. da pojedina bića djela budu postavljena kao „mješovita".[310] Nije više kao ranije postojala opća formula o njihovu razgraničenju, već je Zakon propisao da će se klasifikacija pojedinog takva djela vršiti prema odredbama primjenjivima na konkretno djelo (čl. 2. OWiG/52), tj. zapravo je upućivao da, ako se već „mješovita" bića djela ne mogu izbjeći, upute o razgraničenju između kaznenog djela i prekršaja budu u posebnom zakonodavstvu.[311] Kao maksimalna sankcija za prekršaj propisano je tisuću njemačkih maraka, osim ako posebnim zakonom ne bi bilo propisano drugačije (čl. 5. OWiG/52). Novi je *WiStrG* bio jedan od takvih posebnih zakona jer nije izmijenio maksimalnu sankciju za prekršaj u odnosu na Zakon iz 1949. (100 tisuća njemačkih maraka).

Novi je Zakon o prekršajima regulirao opća pitanja materijalnoga i procesnoga prekršajnog prava, bez odredaba o pojedinim prekršajima,[312] zbog čega je predstavljao temeljni prekršajni zakon. Umnogome je, posebno u procesnim odredbama, slijedio rješenja iz *WiStrG*-a.[313] Takvo

---

[307] Begründung. Entwürfe eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und eines Wirtschaftsstrafgesetzes, 1951, str. 14.

[308] *Ibid*. Mattes ističe kako je distinkcija prihvaćena u tom Zakonu, kao i u *Wirtsschaftstrafgesetzu,* zakonodavni izraz teorije koju je osmislio Goldschmidt, a kasnije razvili prije svega *Wolff* i *Schmidt*. Mattes, *op. cit.* u bilj. 291, str. 440.

[309] U Zakonu je, dakle, prihvaćena formalna distinkcija kaznenih djela i prekršaja. Materijalno je u godinama nakon donošenja Zakona o prekršajima i dalje vladalo shvaćanje prema kojem prekršaji predstavljaju moralno neutralne povrede reda, dok samo kaznena djela povrjeđuju socijalno-etičke norme. Tako: Tiedemann, Klaus, Die Gesetzgebungskompetenz für Ordnungswidrigkeiten, *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 89, br. 1, 1964, str. 58.

[310] Begründung. Entwürfe eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und eines Wirtschaftsstrafgesetzes, str. 16 (o članku 1.). Vidi i: Mattes, *op. cit.* u bilj. 291 , str. 438.

[311] Begründung. Entwürfe eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und eines Wirtschaftsstrafgesetzes, 1951, str. 16 (o članku 2.). U obrazloženju zakonske odredbe o razgraničenju prekršaja od kaznenih djela stoji kako formula o njihovu razgraničenju nije unesena u Zakon jer se zbog nje mogu pojaviti određene opasnosti. Ipak, navedeno je i kako takva formula može biti korisna kada dobije konkretan izričaj, zbog čega je ona opstala u nacrtu *Wirtsstrafsgesetza.* Nadalje se navodi kako, ako drugi zakoni ne mogu izbjeći mješovita djela, moraju ili osmisliti vlastitu formulu razgraničenja ili uputiti na formulu iz *Wirtschaftstrafgesetza* (str. 16, o članku 2.). Vidi i: Sieber, *op. cit.* u bilj. 265, str. 306.

[312] Tako i: Mattes, *op. cit.* u bilj. 291, str. 438–439.

[313] Begründung, Entwürfe eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und eines Wirtschaftsstrafgesetzes, 1951, str. 15 (pod IV.). Vidljive su i određene promjene nabolje iz perspektive okrivljenika. Npr. sada je propisano da odluka suda kojom se o odluci upravnog tijela o prekršaju kojom je izrečena sankcija (*Bußgeldbescheid*) načelno stječe svojstvo pravomoćnosti (za iznimke vidi nacrt), čime se priječi *bis in idem* (str. 25. nacrta, o čl. 60.; vidi i str. 24., o čl. 50.). Do promjena nabolje došlo je i, primjerice, kod odredbe o žalbi na sudsku odluku (str. 24. nacrta, o čl. 51.). Numeracija članaka u konačnom zakonskom tekstu nešto je drugačija nego u nacrtu.

je procesno uređenje, u kojem su upravna tijela imala važnu ulogu, obilježavala naglašena fleksibilnost u postupanju,[314] što je bila suprotnost klasično sporijem kaznenom pravosuđu.[315] Iako ona nisu bila detaljno regulirana, postojale su određene odredbe o zaštiti procesnih prava okrivljenika. One su ipak bile oskudne i stoga su zasigurno ostavljale upravnim tijelima puno manevarskog prostora u postupanju i išle u prilog procesnoj ekonomičnosti. Na odluku upravnog tijela o prekršaju okrivljenik je imao pravo suspenzivne žalbe (čl. 57. st. 1. OWiG/52) koja je dovodila do suđenja pred kaznenim sudom koji je postupao po pravilima kaznenog postupka (čl. 55. st. 2. OWiG/52), uz određene specifičnosti u prilog bržem postupanju.[316] Nije se radilo o potpuno novom suđenju, već o preispitivanju odluke upravnog tijela (vidi: čl. 55. st. 5. OWiG/52).[317] Na presudu suda također je bilo moguće uložiti žalbu (čl. 56. OWiG/52). Postupovne su odredbe Zakona o prekršajima (kao i ranijeg *WiStrG*-a, *op. a.*) bile procesna manifestacija shvaćanja o bitnom razlikovanju kaznenih djela i prekršaja.[318] S obzirom na to da su prekršaji smatrani pukim moralno neutralnim povredama reda, bila je prihvatljiva naglašena uloga upravnih tijela, kao i manja jamstva i brže postupanje u usporedbi s kaznenim postupkom. Nadležnošću upravnih tijela za prekršaje, nasuprot sudovima za kaznena djela, također se ostvarilo načelo podjele vlasti, razgraničenje pravosuđa i uprave.[319]

U godinama koje su uslijedile opći okvir postavljen prekršajnim Zakonom poslužio je kako za stvaranje novih prekršaja tako i za dekriminalizaciju određenih djela iz Kaznenog zakona.[320] Zakonodavac je iskoristio mogućnost uvođenja prekršaja u domene u kojima je državno pravo kažnjavanja do tada bilo rezervirano za kazneno pravo.[321] Uz sferu gospodarstva, prekršaji su se tako pojavili i u sferi prometa, poljoprivrede, trgovine, stanovanja, migracija,[322] zdravstva, rada, socijalnih davanja, fiska itd. – zapravo u gotovo svim područjima života ranije reguliranim (u smislu represije) isključivo kaznenim pravom.[323] U razdoblju do donošenja novog Zakona o prekršajima (1968.) tako je više od stotinu saveznih zakona propisivalo prekršaje, a slično

[314] Tiedeman, primjerice, ističe kako se radi o „pisanom i sumarnom“ postupku. Tiedemann, *op. cit.* u bilj. 309, str. 59.
[315] Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 47.
[316] Sieber, op. *cit.* u bilj. 265, str. 307.
[317] Mattes, *op. cit.* u bilj. 291, str. 446.
[318] *Ibid.*, str. 445.
[319] *Ibid.*; Begründung, Entwürfe eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und eines Wirtschaftsstrafgesetzes, 1951, str. 14.
[320] Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 48; Sieber, *op. cit.* u bilj. 265, str. 307. U tom se kontekstu u obrazloženju nacrta Zakona o prekršajima ističe kako nakon 1952. zakonodavac nije propisivao nove *Übertretunge* niti ih je zadržao kad je mijenjao ranije zakone, a brojna takva djela postala su prekršaji. Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG), Deutscher Bundestag, *Drucksache V/1269*, 8. siječnja 1967., str. 23.
[321] Mattes, *op. cit.* u bilj. 291, str. 437.
[322] Tiedemann, *op. cit.* u bilj. 309 str. 58.
[323] Mattes, *op. cit.* u bilj. 291, str. 469.

vrijedi i za pokrajinske zakone.[324] Donošenjem novog prekršajnog Zakona, međutim, nisu ukinuta djela klasificirana kao *Übertretungen* u Kaznenom zakonu,[325] zbog čega je sve češće dolazilo do preklapanja tih djela s prekršajima, a prednosti prekršajnog postupka u praksi dovele su do potiskivanja *Übertretunga*.[326]

2.3.2.3. Zakon o prekršajima iz 1968.

Sljedeći korak u razvoju njemačkoga prekršajnog prava bilo je donošenje Zakona o prekršajima iz 1968. (dalje: OWiG/68),[327] koji je uz izmjene i dopune i danas na snazi. Nacrt zakona, opisujući što se dogodilo u razdoblju do njegova donošenja, objašnjava kako su se u brojnim zakonima kao prekršaji propisivala, kako djela koja su etički neutralna tako i djela kod kojih je protu*pravno* (njem. *Unrechtsgehalt*; dakle ne protu*upravno*) držanje, no tako male važnosti da nema razloga za moralni prijekor kaznenog prava (njem. *sittliche Pathos des Strafens*).[328] Novi je Zakon prihvatio takav razvoj i pojavu djela koja predstavljaju protupravno držanje među prekršajima pa su u njemu napuštena tzv. „mješovita" djela, a u njegovu nacrtu više nema pozivanja na *Goldschmidtovu* teoriju. O promjeni pristupa najbolje svjedoči sljedeće obrazloženje iz Nacrta: „Dapače, pokazalo se da ne postoji oštra crta razdvajanja između etički prijekornih kaznenih djela i etički bezbojnih prekršaja. *O području u koje treba klasificirati pojedinu skupinu djela često se može odlučiti samo na temelju pragmatičnih razmatranja* (istaknuo autor). Ostaje vidjeti je li teorijski moguće odvojiti kaznena djela od prekršaja. Sigurno je to da i (neki, *op. a.*)[329] *Geldbußen* iz prekršajnog prava predstavljaju sankcije koje služe zaštiti pravnih (a ne upravnih, *op. a.*) dobara."[330]

Njemački je zakonodavac očito prihvatio da se novi Zakon iz pragmatičnih razloga morao osloboditi čvrstih kvalitativnih teorija o razlikovanju kaznenih djela i prekršaja[331] i djelomično prihvatiti i kvantitativni pristup razlikovanju dviju kategorija[332] (što je vidljivo iz navoda da su prekršaji ne samo moralno neutralna djela nego i djela male važnosti, koja su doduše moralno

[324] Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, 1967, str. 23.
[325] Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 47.
[326] *Ibid.*, str. 48.
[327] Gesetz über Ordnungswidrigkeiten od 24. svibnja 1968., Bundesgesetzblatt dio I, br. 33.
[328] Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, 1967, str. 23.
[329] Iz prethodnih rečenica, ali i iz ranije citiranog teksta može se zaključiti da se ne misli na sve prekršaje, već se želi reći da neki prekršaji predstavljaju povrede pravnih dobara (a neki, dakle, *a contrario* povrede reda).
[330] Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, 1967., str. 41. (obrazloženje uz čl. 2.).
[331] Iako ih nije bio spreman potpuno napustiti jer se i dalje govori o etički neutralnim i etički prijekornim djelima. Mattes, *op. cit.* u bilj. 291, str. 476.
[332] Za više o kvantitativnim teorijama razlikovanja između prekršaja i kaznenih djela vidi *infra*, pod 4.2.2.

neprihvatljiva, ali ne zaslužuju kaznenopravnu reakciju).[333] Zakon je i dalje koristio poseban naziv za prekršajne sankcije (*Geldbußen*), za koje je u Nacrtu navedeno da imaju „manje posljedice".[334] Osnovni maksimum novčane prekršajne sankcije iznosio je tisuću njemačkih maraka, no mogao je biti premašen u slučaju da je prekršajem bila ostvarena imovinska korist ili ako bi tako predvidio posebni zakon (čl. 30. OWiG/68). I doista su pojedini posebni zakoni visinu prekršajnih sankcija postavili dosta visoko,[335] a njihova jedina stvarna razlika od novčanih kaznenih sankcija bila je nepostojanje mogućnosti supletornog zatvora u slučaju njihova neplaćanja.[336]

Opisana promjena smjera odrazila se na procesne odredbe Zakona.[337] Budući da je Zakon napustio teoriju o čvrstom kvalitativnom razlikovanju između prekršaja i kaznenih djela, iz perspektive pravne države više nije bilo moguće tolerirati gotovo isključive ovlasti uprave za njihovo procesuiranje.[338] Novi je Zakon u tom pogledu stoga donio velike promjene.

Ekskluzivitet upravnoga prvostupanjskog postupanja zamijenila je podjela nadležnosti između upravnog tijela, koje je bilo nadležno kada je za progon prekršaja nadležno upravno tijelo, i suda koji je nadležan kada je za progon nadležno državno odvjetništvo (čl. 35. OWiG/68). Upravno je tijelo, međutim, i dalje zadržalo ključnu ulogu u prekršajnom postupanju jer je nadležnost državnog odvjetništva – a stoga i suda – postojala samo u slučajevima propisanima Zakonom o prekršajima, a to je bilo jedino kada državno odvjetništvo progoni prekršaj koji je povezan s kaznenim djelom (čl. 42, čl. 45. OWiG/68). Upravno je tijelo, ako Zakonom o prekršajima nije bilo drugačije propisano, postupak vodilo u skladu s odredbama Zakona o kaznenom postupku (čl. 46. st. 1. OWiG/68). Neke od derogacija od odredaba ZKP-a bile su nemogućnost poduzimanja uhićenja ili pojedinih drugih radnji kojima se u većoj mjeri zadire u okrivljenikova prava (čl. 46. OWiG/68), kao i nepostojanje obveze ispitivanja okrivljenika prije završetka istrage (čl. 55. st. 1. OWiG/68). Odluka o prekršaju (*Bußgeldbescheid*) nakon završetka istrage donosila se u sumarnom postupku bez provođenja rasprave i nije morala biti detaljnije obrazložena (čl. 66. st. 3. OWiG/68). Takve su pojednostavljene forme objašnjene time da je odluka o prekršaju puka ponuda okrivljeniku koji

[333] Da je Zakon više na liniji kvantitativnih teorija navodi Mattes, *op. cit.* u bilj. 291, str. 476.
[334] Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, 1967, str. 79. (uz čl. 37.).
[335] Mattes, *op. cit.* u bilj. 291, str. 475. *Mattes* u radu iz 1967. raspravlja o nacrtu Zakona, no sva njegova opažanja na koja se upućuje vrijede i za usvojeni tekst.
[336] *Ibid.*, str. 458.
[337] Tako i: *ibid.*, str. 473 *et seq.* S obzirom na to da je uređenje u ranijem Zakonu bila procesna manifestacija materijalnog razlikovanja kaznenih djela i prekršaja, to je još jedan argument u prilog tome da je novi Zakon napustio teorije o tom pitanju na kojima su utemeljeni raniji OWiG i WtSG (Mattes, str. 474–475).
[338] Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, 1967, str. 29–30.

prigovorom može postići da se pred sudom vodi postupak *de novo*, a ne (kao prema ranijem Zakonu) puko preispitivanje odluke upravnog tijela.[339] Odluci upravnog tijela o prekršaju time je oduzeto raniji karakter značenje nezavisne odluke, već se počela smatrati tek „preliminarnom odlukom" (*vorläufiger Spruch*) donesenom u pojednostavljenom postupku, koja bi konačnom postala tek pokoravanjem osuđenika,[340] tj. njegovim nepodnošenjem pravnog lijeka.[341] U slučaju podnošenja prigovora sud je vodio postupak prema odredbama ZKP-a o postupku povodom prigovora na kazneni nalog (čl. 71. st. 1. OWiG/68), a ako bi se stranke složile, mogao je odlučiti i bez provođenja rasprave (čl. 72. st. 1. OWiG/68). Žalba na odluku suda bila je moguća samo pod određenim pretpostavkama (čl. 79. OWiG/68).

Na promjene u procesnom uređenju njemačkoga prekršajnog prava kojima su vraćene ključne ovlasti pravosudnim tijelima nauštrb uprave zasigurno je utjecalo polagano prodiranje shvaćanja kako njemačko prekršajno pravo predstavlja kazneno pravo u širem smislu.[342] Ipak, potpuno isključivanje upravnih tijela iz prekršajnog postupka nije bilo moguće jer bi se time izgubila specifičnost prekršajnog prava i prednosti brzog i fleksibilnog postupanja.[343] Potreba za učinkovitim postupanjem tako je ostvarena zadržavanjem pretežno upravnih ovlasti za prvostupanjsko prekršajno postupanje, dok su se zahtjevi pravne države očitovali u davanju mogućnosti okrivljeniku da prigovorom izazove potpuno novo sudsko odlučivanje u stvari, kao i u primjeni odredaba ZKP-a ako Zakonom o prekršajima nije bilo propisano drugačije. Pitanje je u kolikoj je mjeri takvo kompromisno rješenje doista dovelo do poboljšanja okrivljenikova položaja, pogotovo s obzirom na brojna nova djela koja su klasificirana kao prekršaji. Istina, njegova procesna prava u većoj su mjeri regulirana i propisana je opća supsidijarna primjena ZKP-a, no to je derogirano odredbama Zakona o prekršajima koje idu u prilog ekonomičnijem postupanju, a uz to su nestala dva važna jamstva ranijega upravnog postupanja: zahtjev za detaljno obrazloženom odlukom o prekršaju i davanje ovlasti njezina donošenja samo pojedinim upravnim službenicima. Dok je takvo ekonomično postupanje bilo prikladno za manje prekršaje, mogla mu se uputiti opravdana kritika u slučajevima kada se primjenjuje na teže prekršaje s višim zaprijećenim sankcijama.[344]

[339] *Ibid.*, str. 32, 92.
[340] Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, 1967, str. 32.
[341] U tom smislu ona predstavlja „ponudu za pokoravanje" (*Angebot zur Unterwerfung*), *ibid.*
[342] Vidi: *ibid.*, str. 43. Vidi i: str. 28 i 41.
[343] *Ibid.*, str. 30.
[344] Za detaljniju kritiku novog Zakona vidi: Mattes, *op. cit.* u bilj. 291, str. 476–477. Za detaljnu kritiku Zakona vidi str. 473–481.

Jedan od važnih razloga za promjenu pristupa prekršajnom pravu bila je želja za uvrštavanjem brojnih prometnih, dotad klasificiranih kao kazneni *Übertretung* među prekršaje.[345] Radilo se o djelima kojima se katkada štitio život ili tjelesni integritet pa njihovim uvrštavanjem među prekršaje više nije mogla opstati njihova utemeljenost na kvalitativnim teorijama.[346] Prekvalifikacija takvih djela pak se pokazala potrebnom jer su ona zatrpavala sudove i usporavala njihov rad, zbog čega je trebalo pronaći način za njihovo ekonomičnije procesuiranje.[347]

2.3.2.4. Od 1968. do danas

Reforma prekršajnog prava događala se u vremenima širih reforma u njemačkom kaznenom pravu koje su išle u smjeru njegove liberalizacije i humanizacije.[348] U godinama nakon donošenja Zakona o prekršajima tako je došlo do dekriminalizacije nekih ranije kaznenih djela,[349] što je kulminiralo ukidanjem kategorije *Übertretungen* u Kaznenom zakonu, nakon čega su brojna takva djela pretvorena u prekršaje,[350] zbog čega se područje zahvaćeno prekršajnim pravom znatno proširilo.[351] Takav se dekriminalizacijski zamah iz sedamdesetih godina nikada nije vratio.[352] Brojna su nova djela ipak i kasnije, pogotovo u sferi gospodarstva, propisivana kao prekršaji.[353]

U novijem razvoju njemačkoga prekršajnog prava u toj su se sferi posljednjih desetljeća počeli pojavljivati tzv. megaprekršaji (*Mega-Ordnungswidrigkeiten*) s iznimno visokim zaprijećenim sankcijama.[354] Godine 1998. tako je, primjerice, donesen *Wertpapierhandelsgesetz* s propisanim sankcijama za prekršaje u pojedinim slučajevima do tri

[345] *Ibid.*, str. 454.
[346] *Ibid.*, str. 444–445; Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 284.
[347] Mattes, *op. cit.* u bilj. 291, str. 455; Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 282, 285. Vidi i: Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, 1967, str. 30.
[348] Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 285–286. Vidi i: Eser, Albin, Major Stages of Criminal Law Reform in Germany, *Israel law review*, vol. 30, br. 1 – 2, 1996, str. 28–35.
[349] Eser, *op. cit.* u bilj. 348 , str. 35; Ohana, *op. cit.* u bilj. 3, str. 286.
[350] Kleczewski i Kernberger, *op. cit.* u bilj. 29, str. 24; Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 48.
[351] Sieber, *op. cit.* u bilj. 265, str. 307.
[352] Schroeder, Friedrich-Christian, Die neuere Entwicklung des Strafrechts in Deutschland u: Kury, Helmut; Karimov, Elmar (ur.), *Kriminalitaet und Kriminalpraevention in Laendern des Umbruchs. Beitraege einer Internationale Konferenz in Baku/Aserbaidschan*, Bochum, 2006, str. 231 prema: Kury, Helmut; Brandenstein, Martin; Obergfell-Fuchs, Joachim, Dimensions of Punitiveness in Germany, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 15, 2009, str. 71.
[353] Sieber, *op. cit.* u bilj. 265, str. 307.
[354] *Ibid.*, str. 308.

milijuna njemačkih maraka (čl. 39. st. 3),[355] a iste godine donesen je i *Kreditwesengesetz* sa sankcijama do milijun njemačkih maraka (čl. 56. st. 4.).[356] Nakon više izmjena i dopuna danas maksimalni iznos sankcije za pojedine prekršaje iz tih Zakona za fizičke osobe iznosi i nekoliko milijuna eura.[357] Sankcije za pravne osobe puno su oštrije, a nije neuobičajeno da kod njihova propisivanja uz apsolutni iznos maksimalne sankcije (najviše petnaest,[358] odnosno dvadeset milijuna[359] eura) bude propisano kako, bez obzira na taj iznos, maksimalna sankcija može iznositi do određenog postotka godišnjeg prihoda poduzeća.[360] Slična je situacija i u pravu tržišnog natjecanja kojem su već ranije bile poznate oštrije sankcije. Za fizičku osobu maksimalna je za neke prekršaje propisana sankcija do milijun eura, a za pravne osobe i više, tj. do 10 % njihova godišnjeg prihoda (čl. 81c st. 1. i 2. Zakona o ograničenjima tržišnog natjecanja, dalje: GWB).[361] Postupak tržišnog natjecanja u njemačkoj je oblik prekršajnog postupka koji se vodi prema općim odredbama Zakona o prekršajima, uz određene specifičnosti propisane Zakonom o ograničenjima tržišnog natjecanja.[362] Prema Zakonu o telekomunikacijama iz 2004. kao maksimalna propisana je sankcija od petsto tisuća eura (čl. 149. st. 2.),[363] a u novom Zakonu o telekomunikacijama moguće je pronaći i prekršaje s maksimalnom sankcijom do milijun eura (čl. 228. st. 7. t. 1.), s time da maksimum za pravne osobe s velikim prihodima može biti do 1 %, odnosno 2 % njihova godišnjeg prihoda (st. 8.).[364] U svim navedenim Zakonima postoje i drugi prekršaji s teškim sankcijama.[365] U prekršajnim odredbama svih tih Zakona vidljivo je pozivanje na europsko pravo koje je utjecalo, kako na propisivanje pojedinih prekršaja tako i na propisane zakonske maksimume, posebno u slučajevima kada su oni propisani u određenom iznosu od godišnjeg prihoda poduzeća.[366]

---

[355] Gesetz über den Wertpapierhandel (Wertpapierhandelsgesetz - WpHG) od 17. rujna 1998. (Bundesgesetzblatt (dalje: BGBl) 1998 I, br. 62).
[356] Gesetz über das Kreditwesen od 17. rujna 1998. (BGBl I, br. 62).
[357] Vidi npr. Wertpapierhandelsgesetz od 9. studenog 1998 (BGBl. I, S. 2708), posljednje izmijenjen čl. 19. Zakona od 28. veljače 2025. (BGBl. 2024 I, br. 149), čl. 120, st. 17; Kreditwesengesetz od 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776) posljednje izmijenjen čl. 6. Zakona od 22. prosinca 2023. (BGBl. 2023 I, Nr. 411), čl. 56. st. 6. t. 1.
[358] Wertpapierhandelsgesetz, čl. 120. st. 18. t. 1; čl. 120. st. 21. t. 2.
[359] Kreditwesengesetz, čl. 56. st. 6a. t. 1.
[360] Tako je, primjerice, propisano odredbama citiranim u prethodne dvije bilješke.
[361] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen od 26. lipnja 2013. (BGBl. I, S. 1750, 3245), posljednje izmijenjen čl. 3. Zakona od 10. veljače 2026 (BGBl. 2026 I, Nr. 40). U određenim slučajevima sankcija može biti i viša (vidi čl. 81c. st. 3.).
[362] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, čl. 82–86.
[363] Telekommunikationgesetz od 22. lipnja 2004. (BGBl 2004 I, br. 29).
[364] Telekommunikationsgesetz od 23. lipnja 2021. (BGBl. I, S. 1858), posljednje izmijenjen čl. 35. Zakona od 6. svibnja 2024 (BGBl. 2024 I, br. 149).
[365] Ovdje su, dakle, kao primjer navedeni samo neki. U nekim zakonima moguće je vidjeti veliko širenje prekršajnih odredaba od njihova donošenja.
[366] Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 53.

Objašnjenje takva razvoja sankcija u njemačkom prekršajnom pravu ne treba tražiti samo u želji za kažnjavanjem *brevi manu* u određenim gospodarskim ili tehničkim sektorima, odnosno u potrebi usklađivanja s europskim pravom, već i u tome da njemački pravni poredak još uvijek ne poznaje kaznenopravnu odgovornost pravnih osoba zbog čega je – ako već nije želio napustiti takav pristup – morao posegnuti za vrlo visokim prekršajnim sankcijama za pravne osobe.[367] Budući da se vrlo visoke sankcije izriču u postupku koji je zamišljen za procesuiranje bagatelnog kriminaliteta, takav je pristup zasigurno podložan propitivanju,[368] pogotovo u slučajevima kada su s takvim sankcijama suočene fizičke osobe.

Još jedna odrednica novijeg razvoja njemačkoga prekršajnog prava proces je europeizacije. S jedne strane on obuhvaća stvaranje novih prekršaja zbog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz prava Europskih zajednica (kasnije Unije; više *infra*, pod 3.2. i 3.2.4.3.), kao i tumačenja prekršajnog prava u skladu s europskom stečevinom kada je ona primjenjiva, ali i neutralizaciju prekršajnog prava ako je ono protivno europskoj stečevini.[369] S druge se strane europeizacija odnosi na primjenjivost EKLJP-a na njemački prekršajni postupak, što je utvrđeno još u poznatoj presudi *Öztürk* s kraja sedamdesetih godina prošlog stoljeća (više *infra*, pod 5.1.2. i 6.2.7.), a radi usklađivanja s Konvencijom došlo je i do nekih zakonodavnih promjena.[370] Europeizacija je vidljiva i u potrebi usklađivanja s europskim Direktivama o pravima okrivljenika u kaznenom postupku (vidi *infra*, pod 5.2.3. i 6.2.7.).

2.4. Francuska

2.4.1. Uvod

Danas je Francuska država široke i česte uporabe izvankaznene represije tzv. upravnim sankcijama koje postoje u brojnim pravnim domenama. Postupci u kojima se mogu izreći upravne sankciju mogu se smatrati kvazikaznenima, zbog čega će se povijesni pregled usredotočiti upravo na razvoj prava upravnih sankcija.

Treba napomenuti da od kraja osamnaestog stoljeća francusko kazneno pravo poznaje podjelu kaznenih djela na zločine, prijestupe i prekršaje. Francuska revolucija i načelo podjele

[367] Vidi: Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 52–53.
[368] Vidi: Sieber, *op. cit.* u bilj. 265, str. 322, 329–330.
[369] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 46–48. O europeizaciji njemačkog prekršajnog prava vidi i: Bohnert i Bülte, *op. cit.* u bilj. 29, str. 7–13.
[370] Vidi: Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 48.

vlasti, uneseno u Deklaraciju o pravima čovjeka i građanina, u prvi su plan stavili kaznenopravnu represiju,[371] zbog čega ne čudi da su različiti oblici djela svrstani u Kazneni zakonik. Takva je podjela preuzeta u Napoleonovu Kaznenom zakoniku iz 1810. i do danas je ostala temelj francuskoga kaznenog prava.[372] U Kaznenom zakonu danas je izričito navedeno kako su na tri kategorije kaznena djela podijeljena „po svojoj težini" (čl. 111-1 Kaznenog zakonika),[373] što je najbolje vidljivo u različitim mogućim vrstama i okvirima kaznenih sankcija za svaku od kategorija.[374] Za prekršaje su, primjerice, moguće maksimalne sankcije od tri tisuća eura za fizičke (čl. 131-13 Kaznenog zakonika), i peterostruko toliko za pravne osobe (čl. 131-14 Kaznenog zakonika). Osim ukorijenjenosti u francusku pravnu tradiciju razlozi za postojanje trodiobe kaznenih djela „toliko su brojni da nabrajanje samo najvažnijih vodi do kratka pregleda cjelokupnoga kaznenog prava".[375] Ustavnopravni razlozi trodiobe odnose se na određivanje tijela nadležnih za stvaranje i izmjenu djela i sankcija: zločini i prijestupi u nadležnosti su parlamenta, a prekršaji u nadležnosti vlade pa se zločini i prijestupi propisuju zakonom (vidi čl. 34. francuskog Ustava), a prekršaji uredbama (vidi čl. 37. francuskog Ustava).[376] Osim toga, razlog je za postojanje trodiobe mogućnost unekoliko različitih pravila kaznenoga materijalnog i procesnog prava za svaku od kategorija: kod prekršaja, primjerice, nema mjesta eksteritorijalnoj primjeni kaznenog prava, načelno nije potrebno dokazivati krivnju, pokušaj nije kažnjiv, za njih je nadležna posebna vrsta sudova (Tribunal de police), i postoje određena procesna pojednostavljenja, prije svega mogućnost okončanja postupka tzv. pojednostavljenim postupcima.[377]

S obzirom na usmjerenost ovog rada prije svega na formalno kaznena djela i kvazikaznene postupke, ovaj povijesni pregled – osim iznesenih detalja – neće obuhvatiti razvoj francuskoga prekršajnog prava. Dovoljno je istaknuti kako tendencija zaoštravanja sankcija nije suviše istaknuta u francuskom prekršajnom pravu (za najteže je prekršaje maksimalna sankcija za fizičke osobe tri tisuće eura, a za pravne petnaest tisuća eura), a osim toga – kao i u drugim

[371] Belle, Sandrine, *L'évolution de la régulation par la sanction administrative et la sanction pénale*, doktorska disertacija, Aix-Marseille Université, 2021, str. 3.
[372] Desportes, Frédéric; Le Gunehec, Francis, *Le nouveau droit pénal, Tome 1, Droit pénal general*, Pariz, 2000, str. 67. Oni, preciznije, navode kako je trodioba na planu pravne tehnike temelj cjelokupnog francuskog kaznenog prava.
[373] Code pénal, dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719/ (3. 10. 2025.).
[374] Vidi čl. 131-1 do čl. 131-36-13 Kaznenog zakonika za fizičke i čl. 131-37 do 131-49 Kaznenog zakonika za pravne osobe. Desportes i Le Gunehec, *op. cit.* u bilj. 372, str. 72, ističu kako deklaracija o razlikovanju djela po njihovoj težini iz čl. 111-1 Kaznenog zakonika nema veliku praktičnu važnost, već kako tek priroda kazne omogućava razlikovanje između triju kategorija djela.
[375] Desportes i Le Gunehec, *op. cit.* u bilj. 372, str. 68.
[376] *Ibid.*, str. 68.
[377] *Ibid.*, str. 68–71.

sustavima – s društvenim, tehnološkim i gospodarskim razvojem došlo je do širenja prekršajnog prava.

Izvankaznena je represija u Francuskoj počela cvjetati nakon Drugoga svjetskog rata (u nastavku pod 2.4.2.). Ona nije niknula iz kamena, već je izrasla na plodnom tlu postojeće tradicije upravnog kažnjavanja. Neki ističu kako se upravna represija „u bitnome pojavila (…) krajem devetnaestog stoljeća“,[378] no njezini korijeni svakako sežu i dublje u povijest, preko razdoblja nakon Francuske revolucije (pod 2.4.2.2), pa sve do vremena staroga režima (pod 2.4.2.1.).[379]

Prije potrage za povijesnim izvorima francuske upravne represije još riječ upozorenja. U francuskoj literaturi postoje različita shvaćanja o tome što je sve moguće obuhvatiti pojmovima upravna represija i upravna sankcija.[380] Više će riječi o definiciji pojma upravne sankcije i njezinu odnosu s drugim kategorijama biti u četvrtom poglavlju (pod 4.3.). Ovdje pak će se nastojati pronaći najstariji mogući korijeni francuske upravne represije, a naglasak će biti na sankcijama koje potencijalno pogađaju bilo kojeg subjekta (postoje i sankcije koje je moguće izreći samo onima koji su u kakvu prethodnom odnosu s upravom). Razlog je tomu što je iz perspektive ovog rada upravo to najzanimljiviji dio francuske upravne represije, a osim toga radi se i o danas najpunitivnijem njezinu dijelu koji se u literaturi najviše problematizira. Među

[378] Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 10., bilj. 2. *Mestre*, žaleći se kako do njegova djela nije postojalo ni jedno djelo o povijesti francuskoga upravnog prava ističe kako je to posljedica široko rasprostranjenog mišljenja kako ono ne seže dalje od devetnaestog stoljeća. Upravno pravo tada je, prema takvu shvaćanju, nastalo kao posljedica novog shvaćanja o podjeli vlasti. Mestre, Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, Pariz, 1985, str. 9. *Mestre* kao primjer takva shvaćanja navodi *Berthélémyja* prema kojem je uprava odlučivala na temelju diskrecijskih ovlasti, što se ne može nazvati pravom (str. 11). Jasno je, dakle, da je i ranije postojala uprava, a dvojba je bila u tome može li se, odnosno od kada se može govoriti o upravnom *pravu. Mestre* navodi i mišljenja, s kojima se i sam slaže, premda su korijeni francuskoga upravnog prava stariji (str. 9–14, str. 17–19).

[379] Vidi: Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 13; Belle, *op. cit.* u bilj. 371, str. 3. Vidi i: Pauliat, Hélène, L'émergence du concept de sanction administrative, *la semaine juridique – édition administrations et collectivités territoriales*, vol. 3, br. 11, 2013, str. 1–2 rada. *Pauliat* se prije svega bavi razvojem koncepta upravnih sankcija.

[380] Tako i: Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 11. Nekoliko primjera različitih shvaćanja. *Edouard Laferrière* u devetnaestom je stoljeću pod upravnu represiju uključivao samo određene prekršaje (*contraventions de grand voirie*) za čije je procesuiranje (bila) nadležna uprava. Laferrière, Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux,* Tome II, Pariz i Nancy, 1896, str. 630–681. *Mourgeon* pak upravnom represijom smatra načelno stegovne sankcije koje se mogu izreći unutar državne službe. Vidi: Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 103. *Delmas-Marty* i *Teitgen-Colly* prihvaćaju široko shvaćanje pojma upravne represije, tako da njime obuhvaćanju kako stegovne sankcije tako i razne ostale vrste sankcija koje može izreći uprava: više-manje one koje se spominju u povijesnom pregledu ovdje u tekstu. Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 11 *et seq*. Slične nedoumice postoje i s pojmom upravnih sankcija. Prema *Pauliat*, *de Corail* inzistira kako je njihova ključna karakteristika mogućnost izricanja prema građanima koji prethodno nisu bili u kakvu odnosu s upravom. Pauliat, *op. cit.* u bilj. 379, str. 1. rada. *Državni savjet* čini se prihvaća njihovu vrlo široku definiciju. *Les dossiers thématiques du Conseil d'État: le juge administratif et les sanctions administratives*, 2017, str. 2–3. Neki (primjerice, *Degoffe*) pak upravne sankcije smatraju samo jednom od vrsta sankcija izvan kaznenog prava. Degoffe, Michel*, Droit de la sanction non pénale*, Pariz, 2000, str. 43 *et seq*.

francuske upravne sankcije često se svrstavaju i različiti oblici stegovnih sankcija ili sankcija koje je moguće izreći u slučaju povrede pravila kojima je regulirano obavljanje određene profesije. Takve će se sankcije u ovoj retrospektivi, zato što iz komparativne perspektive ovog rada nemaju preveliku važnost, tek mjestimice spomenuti.

2.4.2. Razvoj francuske upravne represije do polovine dvadesetog stoljeća

2.4.2.1. Korijeni upravne represije

Francuska literatura najstarije korijene današnjih upravnih sankcija čini se pronalazi u razdoblju *Ancien Régimea*.[381] Od kraja jedanaestog stoljeća francuski feudalni gospodari (uključujući kralja) malo-pomalo počeli su dobivati uloge administratora, dakle uloge koje su pravno regulirane, nasuprot njihovim ranijim čisto diskrecijskim ovlastima.[382] Feudalni su gospodari svojim *bannovima* (naredbama, odnosno zabranama) mogli regulirali brojne, ponajprije ekonomske sfere života svojih podređenih koji su mogli očekivati sankcije u slučaju ponašanja protivnog takvim propisima.[383] Slične ovlasti kasnije su dobili i gradovi,[384] a i jedni i drugi pojedine su od svojih ovlasti katkada dalje delegirali.[385] Bilo je to razdoblje nejasnih granica između pravosuđa i uprave jer su isti subjekti donosili i provodili pravila, zbog čega se za njih koristi naziv *administrateurs–juges* (upravitelji suci).[386] Naravno da onda ni kazneno pravo i pravo upravnih povreda nije bilo jasno razdvojivo, pa je ovlast *banna* regulirala i pitanja koja bismo danas smatrali kaznenopravnima, a ne čisto upravnopravnima.[387] Sankcije koje su mogle izricati *administrateurs–juges* nisu bile samo novčane, već katkada i zatvorske, odnosno ponekad čak i sankcije izgona.[388] Takvo stanje trajalo je sve do revolucije.

[381] Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 13; Belle, *op. cit.* u bilj. 371, str. 3.
[382] Mestre, *op. cit.* u bilj. 378, str. 23–24. Za ranije razdoblje valja pretpostaviti da je situacija bila kao što je opisana u poglavlju o Njemačkoj.
[383] *Ibid.*, str. 33–38. *Mestre* uz regulaciju ekonomske aktivnosti (*la police de la vie économique*) izdvaja i regulaciju putova (*la police da le voirie*).
[384] *Ibid.*, str. 55 *et seq*; 71. *et seq*.
[385] *Ibid.*, str. 45–50, 74, 78–80. Vidi i: Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 3.
[386] Mestre, *op. cit.* u bilj. 378, str. 73–75; Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 13; Belle, *op. cit.* u bilj. 371, str. 3.
[387] Mestre, *op. cit.* u bilj. 378, str. 73.
[388] *Ibid.*, primjerice, str. 75.

2.4.2.2. Od Francuske revolucije do početka devetnaestog stoljeća

Francuska revolucija donijela je promjene u organizaciju državne represije. Unošenje načela podjele vlasti u Deklaraciju o pravima čovjeka i građanina dovelo je do gotovo isključivo sudske nadležnosti o izricanju sankcija, zbog čega je u prvi plan došla kaznenopravna represija.[389] Upravna je represija u određenoj mjeri ipak opstala. Apstrahiraju li se stegovne ovlasti unutar uprave ili ovlasti povlačenja dozvola ili odobrenja koje je uprava dodijelila, što neki smatraju dijelom upravne represije,[390] u stoljeće i pol nakon revolucije moguće je pronaći tek nekoliko primjera njezina postojanja.

Uz pojedinačne primjere, šire područje upravnog sankcioniranja, gdje je izricanje sankcije bilo moguće zbog kršenja općih pravnih normi, koje je postojalo u vremenima nakon revolucije, bilo je ono fiskalno.[391] Takva je iznimka od načelnog ekskluziviteta kaznenopravne represije opravdanje pronašla u shvaćanju prema kojem je fiskalno područje *par excellence* dio prerogativa javnih vlasti, zbog čega mu je inherentna i mogućnost upravnog sankcioniranja.[392]

2.4.2.3. Od devetnaestog stoljeća do razdoblja režima iz Vichyja

Uz spomenute sankcije u nadležnosti uprave, početkom devetnaestog stoljeća pojavili su se i određeni prekršaji (*contraventions de grande voirie*; prekršaji u javnoj domeni)[393] za čije je procesuiranje bila nadležna neka vrsta upravnih sudišta.[394] Takvim se prekršajima nastojala osigurati zaštita javnih i općih dobara,[395] a propisivani su brojnim propisima tijekom cijeloga devetnaestog stoljeća.[396] Da se radilo o posebnoj vrsti prekršaja koja ne pripada u domenu

[389] Belle, *op. cit.* u bilj. 371, str. 3.
[390] Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 83–84.
[391] Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 13–14, Belle, *op. cit.* u bilj. 371, str. 3. *Mourgeon*, naprotiv, takve fiskalne sankcije ne smatra dijelom upravne represije iako priznaje da ih mnogi smatraju. Morgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 84, bilj. 6.
[392] Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 14.
[393] Radi se o prekršajima na javnom dobru, osim cestovnoj mreži, čija je svrha zaštititi njegovu cjelovitost, ili korištenje ili kakvu upravnu službenost ustanovljenu radi zaštite, očuvanja ili korištenja javne domene (čl. L2132-2 u vezi s čl. L2131-1 Općeg zakona o vlasništvu javnih osoba; dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070299/LEGISCTA000006180834/ (3.10.2025.). Konkretno, to su prekršaji u domeni željezničkih i riječnih putova, plovnih vodotoka, kanala i morskih obala. Tako: Guinchard, Serge; Buisson, Jacques, *Procédure pénale*, Pariz, 2022, str. 164. Doslovni prijevod francuskog termina bio bi „prekršaji na velikim putovima“, no s obzirom na to da su tu obuhvaćeni prekršaji na raznim oblicima javnih putova i drugih vrsta javnih dobara, termin je preveden kao „prekršaji u javnoj domeni“, s napomenom da su zaista povezani s različitim vrstama putova, osim cestovnih.
[394] *Mourgeon* takav režim naziva „zastranjenjem“ (*aberration*). Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 84, bilj. 5.
[395] Laferrière, *op. cit.* u bilj. 380, str. 633. Propisivani su, primjerice, u području zaštite okoliša, cesta i putova, javnih gradilišta i sl. Za detaljnije vidi *ibid.*, str. 633–642.
[396] *Ibid.*, str. 631–632.

kaznenoga,[397] svjedoči sumaran postupak izricanja sankcija,[398] vrste sankcije koje se mogu izreći (moguće je čak i da ne bude propisana ni novčana kazna, već samo, primjerice, obveza povrata u prijašnje stanje ili naknada štete),[399] kao i odstupanje od određenih načela kaznenog prava.[400] Opravdanje za postojanje ove vrste izvankaznene represije može se pronaći u njezinu glavnom cilju: prestanku i popravljanju štete u javnoj domeni,[401] a ne u kažnjavanju počinitelja čije postupanje zaslužuje prijekor. Zaštita je javne domene, naime, određena vrsta javnog (upravnog) reda pa je zbog takve bitne razlike ovih prekršaja i kaznenih djela bilo dopušteno odstupanje od kaznenog prava. Takve vrste prekršaja opstale su do danas,[402] a njihovo uređenje počiva na temeljima postavljenim prije više od dva stoljeća.

Neposredno prije režima iz *Vichyja* pojavili su se prvi znakovi proširivanja upravne represije, primjerice, u zakonodavstvu o regulaciji cijena ili bonova o racioniranju.[403] Bila je to samo uvertira u njezino bujanje.

2.4.2.4. Višijevski režim

Početak zamaha upravne represije u višijevskim vremenima pojavio se u regulaciji pojedinih profesija, gdje su razna strukovna udruženja dobila ovlasti sankcioniranja svojih članova, ponajprije radi osiguravanja njihove discipline u poštovanju novih pravila u gospodarstvu.[404] Bio je to izraz korporativističko-intervencionističkih sklonosti višijevskih vlasti.[405] Nije trebalo dugo čekati da se upravne sankcije iz sfere regulacije pojedinih profesije, gdje su prvo bila rezervirane za pitanje kontrole cijena i potom se proširile u ostala područja ekonomske aktivnosti,[406] preliju i na cjelokupno pučanstvo, bilo kao proizvođače, bilo kao

[397] Laferrière, *op. cit.* u bilj. 380, str. 642, 645.
[398] *Ibid.*, str. 652 također postupak naziva sumarnim. Za više o postupku vidi str. 656–675.
[399] *Ibid.*, str. 662–663. Vidi i str. 667–671. Uz to, nije moguća sankcija oduzimanja slobode, kao ni supletorni zatvor (str. 631). Moguće je i da sankcija bude samo plaćanje troškova postupka (str. 670–672).
[400] Vidi: *ibid.*, primjerice, str. 645. O posebnosti takvih prekršaja govori i to da je sankcije za njih, za razliku od kaznenih sankcija, moguće izreći i protiv pravnih osoba (str. 642).
[401] *Ibid.*, str. 631. Vidi i str 630.
[402] La Roux, Mylène, Le juge administratif, l'environnement et la contravention de grande voirie, *Revue Juridique de l'Environnement*, posebno izdanje, 2004, str. 157–167.
[403] Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 86, bilj. 11; Grenard, Fabrice, L'administration du contrôle économique en France, 1940–1950, *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2010, vol. 57, br. 2, str. 132–134.
[404] Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques*, Institut des Sciences Juridique et Philosophie de la Sorbonne (ISJPS), Centre d' Étude et de Recherche sur l'Administration Publique (CERAP), Sveučilište Panthéon-Sorbonne (Paris I), 2016, str. 14. Vidi i: Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 85; Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 15; Pauliat, *op. cit*. u bilj. 379, str. 2; Belle, *op. cit.* u bilj. 371, str. 8.
[405] Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 85.
[406] Grenard, *op. cit.* u bilj. 403, str. 134, 140.

potrošače.[407] Time je upravna represija u potpunosti odbacila okove ograničenosti na stegovne postupke, odnosno na mogućnost sankcioniranja samo onih subjekata koji se s upravnim vlastima već nalaze u kakvu odnosu. Istina, i ranije su postojali *contraventions de grand voirie*, odnosno postojala je mogućnost izvankaznenog sankcioniranja zbog nepoštovanja poreznih propisa, no ta dva oblika samo neki autori uključuju u povijesni pregled upravne represije. Upravo zbog toga tek je od višijevskih vremena termin upravne sankcije doista dobio „pravo građanstva" u francuskom pravnom rječniku.[408]

Unatoč na početku podijeljenoj nadležnosti za izricanje sankcija između uprave i sudstva, od početka višijevskih vremena bila je vidljiva veća sklonost izricanja upravnih sankcija u okviru uprave.[409] Da je u totalitarnom režimu došlo do „brutalnog širenja" upravne represije, najbolje svjedoči veliko zaoštravanje sankcija svih vrsta, mogućnost oduzimanja slobode, ali i gotovo potpuno istiskivanje pravosuđa nauštrb uprave u stvarima koje su se ticale povrede propisa u dirigiranom gospodarstvu.[410]

2.4.3. Od polovine dvadesetog stoljeća do danas

2.4.3.1. Od poslijeratnog razdoblja do osamdesetih godina

Nakon oslobođenja razvoj je različit ovisno o tome o kojoj se vrsti postojeće upravne represije radilo. Godine 1946. došlo je do gašenja upravne represije spomenutih strukovnih organizacija koja je nastala u višijevskim vremenima.[411] Tek iznimno se i nakon rata pojavila upravna represija koja je slijedila tu tradiciju.[412]

Nad subjektima u gospodarstvu upravna je represija nešto sporije utihnula. Zbog teške situacije nije bilo moguće odmah nakon oslobođenja napustiti represivne mehanizme koji omogućuju kontrolu gospodarstva.[413] Nakon 1947. došlo je, međutim, do nove politike cijena i

[407] Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404 , str. 14.
[408] Léfondré,M., *Recherches sur les sanctions administratives et leur nature juridique*, doktorska disertacija, Caen, 1973, str. 6 prema: Pauliat, *op. cit.* u bilj. 379, str. 2 rada.
[409] Vidi: Grenard, *op. cit.* u bilj. 403, str. 136.
[410] Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 87–88; Grenard, *op. cit.* u bilj. 403, str. 142. *Grenard* ne spominje mogućnost oduzimanja slobode. Za širenje uprave nauštrb pravosuđa tako i: Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str.15; Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques*, *op. cit.* u bilj. 404, str. 14; Belle, *op. cit.* u bilj. 371, str. 8.
[411] Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 89; Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 15.
[412] Za primjer vidi: Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 21.
[413] Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 89; Grenard, *op. cit.* u bilj. 403, str. 148.

ponovne potrebe za „brzim i rigoroznim“ sankcijama, što je izazvalo velik otpor koji je na koncu doveo do postupne gospodarske liberalizacije i raspuštanja Središnjeg ureda za cijene i upravljanje gospodarstvom[414] 1952.[415] i gašenja tog oblika upravne represije sredinom pedesetih godina.[416]

U poslijeratnim godinama pojavila se i nova vrsta stegovne upravne represije čiji je cilj bio očistiti upravni aparat od onih koji su bili nedostojni pripadati mu.[417] Opstale su (uz određene zakonodavne izmjene) i različite druge vrste upravne represije.[418] Nastavili su postojati prekršaji u javnoj domeni,[419] upravne porezne sankcije,[420] a u prometnom pravu upravna je represija također zadržala svoje mjesto.[421] Kao novost u domeni upravne represije koja može pogoditi svakog građanina ističu se upravne sankcije za povrede Dekreta o statističkim istraživanjima iz 1951. koje mogu pogoditi osobe koje u takvim istraživanjima odbiju sudjelovati.[422] Tome valja pridodati stegovne sankcije, fragmentarnu represiju u okviru regulacije pojedinih struka,[423] kao i različite oblike povlačenja odobrenja ili dobrobiti koje je uprava dodijelila.[424] Postojali su i drugi oblici djelatnosti uprave koji su, ovisno o slučaju, mogli biti represivna karaktera.[425]

Svakako se može raspravljati o tome je li upravna represija u poslijeratnim godinama još uvijek više bila usmjerena prema slučajevima u kojima su njezini adresati prethodno već u nekakvu odnosu s upravom, a ne toliko prema bilo kojem građaninu.[426] To, naravno, ovisi o

[414] Direction générale du commerce intérieur et des prix.
[415] Grenard, *op. cit.* u bilj. 403, str. 153–156. Vidi i: Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 90, bilj. 27.
[416] Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 15; Grenard, *op. cit.* u bilj. 403, str. 157.
[417] Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 177. Mourgeon govori o iznimnoj upravnoj represiji u svrhu upravnog čišćenja (*La répression exceptionelle au titre de l'epuration administrative*). Vidi i: Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 15.
[418] Tako i: Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 90. Kada se u sljedećih nekoliko bilješki upućuje na Mourgeona, on uglavnom govori o stanju u vrijeme pisanja njegova djela. U područjima koja se spominju, međutim, nije došlo do značajnih promjena od kraja rata do 1967.
[419] Vidi: *ibid.*, str. 172–174. *Mourgeon* ne smatra da su sankcije za takve prekršaje uvijek represivna karaktera. Vidi i str. 90. bilj. 29.
[420] *Ibid.*, str. 165–167. *Mourgeon* doduše porezne sankcije ne smatra represivnima, već drži da imaju pretežno restitutivnu narav.
[421] *Ibid.*, str. 189–191. Vidi i: Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 16.
[422] Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404 , str. 14–15; Belle, *op. cit.* u bilj. 371, str. 9.
[423] Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404, str. 14.
[424] Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 175–177, str. 179–181, 185–189, 195–196. Vidi i: Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 15; Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404 , str. 14.
[425] Vidi: Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 154 – 172.
[426] Kao što to ističe, primjerice, *Guzmán Gómez*. Guzmán Gómez, Camilo, *Le prononcé des sanctions administratives au regard de l'article 6 paragraphe 1 de la CEDH*, D.E.A. (magistarski) rad, 2000, str. 5–6. Delmas-Marty i Teitgen-Colly pak navode kako se ona *sve više i više* upotrebljava i protiv običnih građana. Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 16.

tome što je sve obuhvaćeno pojmom upravne represije, kao i što se sve točno smatra prethodnim odnosom s upravom.[427] U svakom slučaju, nakon Drugoga svjetskog rata došlo je do određenog ograničavanja upravne represije u mjeri u kojoj je ona neprirodno nabujala u izvanrednim ratnim vremenima. Izuzme li se taj segment upravne represije, došlo je do njezina polaganog širenja, uz propisivanje novih sankcija (često u područjima u kojima je upravna represija već postojala).[428] Nije, međutim, kao u nekim drugim državama postojao stožerni propis koji bi ju uređivao, a šarenilo primjenjivih propisa više je podsjećalo na neurednu razbacanost Pollockove slike, nego na simetričnu usklađenost srednjovjekovnog vitraja.[429] Do osamdesetih godina situacija se nije uvelike promijenila, a pristup doktrine upravnoj represiji, poput njezina uređenja u okviru pravnog poretka, uglavnom je bio atomiziran.[430]

Praksa Državnog savjeta u ovom je razdoblju smatrala kako nema mjesta protezanju kaznenih jamstava na specifično područje upravnih sankcija, istovremeno zahtijevajući da neka jamstva pravičnog postupanja često u ograničenoj mjeri vrijede u upravnim postupcima u kojima se može izricati sankcija.[431]

2.4.3.2. Osamdesete: godine neovisnih upravnih tijela

Promjene većih razmjera počele su se nazirati osamdesetih godina, kada su nove vrste upravnih tijela počele dobivati ovlasti za sankcioniranje. Neka takva tijela postojala su već i ranije,[432] no trebalo je pričekati da dođe do njihova značajnijeg širenja i sve češćeg im dodjeljivanja ovlasti za sankcioniranje.[433] Vrste sankcija koje su već osamdesetih godina takva tijela mogla izricati protezale su se od sankcija stegovne naravi, preko sankcija kojima se

[427] Može se, primjerice, smatrati da upravne sankcije oduzimanja vozačke dozvole ne pogađaju cjelokupno građanstvo, već samo građane koji su u prethodnom odnosu s upravom koja takve dozvole i dodjeljuje. S obzirom, međutim, na brojnost građana koji su u takvu odnosu s upravom, teško je oduprijeti se stajalištu da se u stvarnosti radi u upravnim sankcijama koje su usmjerene prema svim građanima.
[428] Mourgeon, *op. cit.* u bilj. 30, str. 90; Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 15–16; Guzmán Gómez, *op. cit.* u bilj. 426, str. 5. To vrijedi za većinu područja njezina postojanja koja su ranije spomenuta.
[429] Sadržajno slično zaključuju: Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 15–16; Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404, str. 14–15.
[430] Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31; str. 16.
[431] *Ibid.*, str. 28–29.
[432] Vidi: Conseil d'état*, Rapport public 2001 Jurisprudence et avis de 2000 Les autorités administratives Indépendantes, Études & Documents br. 52*, Pariz, 2001, str. 267–268, str. 302.
[433] Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 17–18.

oduzimaju određena prava (primjerice, pravo obavljanja određene djelatnosti) do novčanih sankcija.[434]

Klica razvoja takva oblika upravne represije Zakon je iz 1977.[435] koji regulira određene aspekte tržišnog natjecanja i kojim se, nakon njezina utihnuća pedesetih godina, upravna represija počela vraćati u područje ekonomije jer je ministar dobio ovlast izricanja novčanih sankcija (Glava III. Zakona.).[436] Ministar nije imao slobodne ruke, već je veliku ulogu igrala novoosnovana Komisija za konkurenciju.[437] Novi je Zakon bio reakcija na nedostatne mehanizme suzbijanja praksi protivnih tržišnom natjecanju.[438] Svjestan nedostatnog obrazovanja sudaca za pitanja tržišnog natjecanja,[439] odnosno dotadašnjih nedostataka kaznene represije, naime nedovoljno odvraćajućih sankcija i nemogućnosti odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela,[440] francuski se zakonodavac odlučio za upravnu represiju u tom području, i to upravnu represiju u kojoj je veliku ulogu imala komisija sastavljena od stručnjaka.[441] Bio je to prvi korak u dekriminalizaciji francuskog prava tržišnog natjecanja.[442] Davanje makar indirektnih ovlasti za sankcioniranje takvoj komisiji nije moglo proći bez usvajanja amandmana na Prijedlog zakona koji idu u prilog osiguravanju njezine neovisnosti.[443]

---

[434] Izvadci iz rada: Teitgen-Colly, Catherine, *Les Petites Affiches*, br. 8, 1990, str. 25–41, https://www.henricapitant.org/wp-content/uploads/2022/07/Revue-de-Droit-n%C2%B010-6.pdf (11. 7. 2024), str. 6–9 dokumenta.

[435] Zakon br. 77-8806 o kontroli ekonomske koncentracije i represiji nedoopuštenih dogovora i zloporabi dominantnog položaja na tržištu (*Loi relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante*) od 19. srpnja 1977., Journal officiel de la République française br. 166 od 20. srpnja 1977., str. 3833 *et seq*.

[436] Zakonom iz 1977. je u domeni sankcija zapravo izmijenjena Uredba od 30. lipnja 1945. o cijenama (Uredba br. 45-1384 od o cijenama (*Ordonnance relative aux prix*) od 30. lipnja 1945., Journal officiel de la République française br. 160 od 8. srpnja 1945, str. 4150 *et seq*). Za sankcije stoga vidi i Uredbu od 30. lipnja 1945., verzija na snazi 20. srpnja 1977., čl. 53–55, dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000516237/1977-07-20 (12. 7. 2024.).

[437] Za više o komisiji vidi čl. 1–3. Zakona o cijenama iz 1977.

[438] Izvješće Komisije francuskog Senata o Prijedlogu zakona. *Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le Projet de loi, adopté par l'assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante*, Francuski S*énat,* aneks zapisniku za sjednice od 23. lipnja 1977., str. 38. Od utjecaja su također bili: porast praksi protivnih tržišnom natjecanju, rast svijesti o opasnostima takvih praksi i komparativna rješenja (vidi str. 32–37 Izvješća).

[439] Izvješće, str. 38. Vidi i: Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 434, str. 3. dokumenta.

[440] Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 434, str. 3. dokumenta. U Izvješću se također navodi kako „jedna od ostalih nesavršenosti sadašnjeg francuskog sustava leži u nedostatku dostatnih ili dovoljno odvraćajućih sankcija koje bi spriječile društva u ponovnom pribjegavanju restriktivnim praksama“ (str. 3.).

[441] Izvješće Komisije francuskog Senata o Prijedlogu zakona, *op. cit.* u bilj. 438, str. 38–39.

[442] Bernard, Jérémy, *Répression pénale du droit de la concurrence: établissement de liens institutionnels entre le Parquet national financier et l'Autorité de la concurrence*, 23. veljače 2022., dostupno na: https://www.delcade.fr/2022/02/23/repression-penale-droit-de-concurrence-etablissement-de-liens-institutionnels-entre-parquet-national-financier-lautorite-de-concurrence/ (21. 7. 2024.).

[443] Izvješće Komisije francuskog Senata o Prijedlogu zakona, *op. cit.* u bilj. 438, str. 59–60. Radi se o tome da su u Nacionalnoj skupštini usvojeni amandmani o produženju trajanja mandata predsjednika i članova komisije kako

Spomenutu je komisiju 1986. zamijenio Savjet za tržišno natjecanje (*Conseil de la concurrence*) koji je Uredbom o slobodi cijena i konkurenciji dobio nadležnost samostalnog izricanja novčanih sankcija za određene povrede tržišnog natjecanja (čl. 13.).[444] Uredbu je 1987. zamijenio Zakon.[445] U raspravi u Nacionalnoj skupštini izvjestitelj komisije *Lamassoure* rekao je kako je dodjeljivanje ovlasti sankcioniranja Savjetu zapravo smanjivanje ovlasti uprave jer je ranije takve ovlasti imao ministar te kako je došlo do dekriminalizacije (što je otpočelo i ranije pa je zapravo došlo do dodatne dekriminalizacije)[446] antikonkurencijskih prijestupa koji više nisu u nadležnosti kaznenog suca, već Savjeta,[447] čime je zapravo argumentirao u prilog tome da je u tom području represija ublažena, a istaknuo je i da je represija, kako je uređena Uredbom (i kasnije Zakonom, *op.a.*), jasnija, pravednija i učinkovitija.[448] Savjet za tržišno natjecanje zadržao je ovlasti izricanja novčanih sankcija koje su nazivane oštrima.[449]

Upravna represija neovisnih upravnih tijela osamdesetih je godina nastala i u drugim područjima. Godine 1982. osnovano je Visoko tijelo za audiovizualnu komunikaciju (*Haute autorité de la communication audiovisuelle)* koje je bilo ovlašteno izdavati dozvole za određene djelatnosti (čl. 17. Zakona o audiovizualnoj komunikaciji), ali i povlačiti ih u zakonom predviđenim slučajevima (čl. 86.).[450] Takvoj su ovlasti Visokog tijela tijekom rasprave u

bi se pojačala njihova neovisnost. Za raspravu i glasanje o amandmanima u Nacionalnoj skupštini vidi: Nacionalna skupština, Puno izvješće sa zasjedanja Nacionalne skupštine, drugo zasjedanje od 9. lipnja 1977., Journal officiel de la République française od 10. lipnja 1977., str. 3628–3629. Vidi i: Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 434, str. 4 dokumenta.

[444] Uredba 86-1243 o slobodi cijena i o konkurenciji (*Ordonnance relative à la liberté des prix et de la concurrence*) od 1. prosinca 1986., *Journal officiel de la République française* od 8. i 9. prosinca 1986. Savjet je dobio ovlasti sankcioniranja antikonkurencijskih praksi, dok je za nezakonite koncentracije ovlast sankcioniranja imao ministar (novčane sankcije bile su rezervirane za slučajeve nepoštovanja odluke o naloženim mjerama koje treba poduzeti, čl. 44.). Vidi i: Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 434, str. 4. dokumenta.

[445] Zakon br. 87-499 o prijenosu nadležnosti za sporove o odlukama Savjeta za tržišno natjecanja sudovima sudske nadležnosti (a ne sudovima upravne nadležnosti*,* u Francuskoj, naime, postoji takva podjela sudova, *op. a.*; *Loi transférant le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence à la juridiction judiciaire*) od 6. srpnja 1987., Journal officiel de la République française od 6. i 7. srpnja 1987., str. 7391. *et seq*. Zakon je određene odredbe uredbe izmijenio, a samo određene ratificirao. Što se tiče ostalih dijelova ordonanse, oni ovim Zakonom nisu ratificirani, već je državni tajnik Arthuis tijekom rasprave rekao da će do toga doći naknadno (Nacionalna skupština, Puno izvješće sa zasjedanja Nacionalne skupštine, prva sjednica od 28. travnja 1987., Journal officiel de la République française od 29. travnja 1987., str. 685–686). Takav zakon, međutim, nikada nije usvojen, već se smatra da je ordonansa od 1. prosinca 1986. implicitno ratificirana Zakonom od 6. srpnja 1987. Tako: Francuski Senat, studija *Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution*, 2014, str. 72, bilj.*.

[446] Bernard, *op. cit.* u bilj. 442. Ali, kako ističe *Benard*, nije se radilo o potpunoj depenalizaciji.

[447] Nacionalna skupština, Puno izvješće sa zasjedanja Nacionalne skupštine, prva sjednica od 28. travnja 1987., Journal officiel de la République française od 29. travnja 1987., str. 671.

[448] *Ibid.*

[449] Npr. u spomenutoj odluci Ustavnog vijeća, § 22 i u Izvješću komisije francuskog Senata o Prijedlogu zakona u prvom čitanju, str. 8. *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi, adoptée par l'assemblée nationale, transférant le contentieux des décisions du conseil de la concurrence à la juridiction judiciaire*, aneks sjednici od 27. svibnja 1987.

[450] Zakon br. 82-652 o audiovizualnoj komunikaciji (*Loi sur la communication audiovisuelle*) od 29. srpnja 1982., Journal officiel de la République française od 30. lipnja 1982., str. 2431. *et seq*.

Nacionalnoj skupštini upućeni određeni prigovori, a bilo je i poziva za njezinim uklanjanjem.[451] Godine 1986. Nacionalna je komisija za komunikaciju i slobode zamijenila dotadašnje Visoko tijelo,[452] no upravne sankcije koje je nova komisija mogla izricati nisu se mnogo promijenile.[453]

Da bi se među sankcije uvrstile i one novčane trebalo je pričekati tri godine kada je Visoki savjet za audiovizualne djelatnosti (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*), koji je zamijenio Nacionalnu komisiju (čl. 1. Zakona o izmjenama ranijeg Zakona[454]), dobio ovlast njihova izricanja (čl. 19. kojim se mijenja čl. 42. ranijeg Zakona). Pojavile su se i druge nove sankcije,[455] a novo uređenje ublažilo je pretpostavke koje se moraju ispuniti kako bi se sankcije izrekle.[456] Novi je Zakon paralelno uz pojačavanje mogućnosti sankcioniranja nastojao pojačati i procesna jamstva za njihove adresate.[457]

Nove su ovlasti neovisnih tijela u području audiovizualnih komunikacija posljedica postupnog povlačenja države iz potpune kontrole nad tim područjem, koja je počela od 1982.[458] Nakon Zakona iz 1982. sloboda u tom području ipak je još uvijek bila ograničena, pa je novi Zakon iz 1986. donesen u kontekstu rasprava o potrebi za daljnjom liberalizacijom i (još) većim osamostaljivanjem audiovizualnog sektora od politike.[459] Zakon iz 1989. kulminacija je takvih težnji. Glavni su mu ciljevi bili pojačati neovisnost tijela nadležnog za intervencije u

---

[451] Nacionalna skupština, Puno izvješće sa zasjedanja Nacionalne skupštine, treće zasjedanje od 14. svibnja 1982., Journal officiel de la République française od 15. svibnja 1982., str. 2219–2222. Na uklanjanje članka kojim su uređene spomenute ovlasti Visokog tijela pozvao je Alain Madelin (str. 2219. izvješća).

[452] Uredba od 29. rujna 1986. o prestanku funkcija Visokog tijela za audiovizualnu komunikaciju (*Décret du 29 septembre 1986 portant cessation de fonctions à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle*), Journal officiel de la République française od 1. listopada 1986., str. 11775.

[453] Uz povlačenje dozvola sada je bila moguća i njihova suspenzija (čl. 41. Zakona). Zakon br. 86-1067 o slobodi komunikacija od 30. rujna 1989. (*Loi relative à la liberté de communication*), Journal officiel de la République française od 1. listopada 1986., str. 11775 *et seq.* Također se proširila nadležnost tijela za davanje dozvola (Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 434, str. 7. dokumenta; stoga su se povećale i mogućnosti povlačenja dozvola, uz koje je sada bila moguća suspenzija). Vidi i: Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31. str. 22.

[454] Zakon br. 89-25 od 19. siječnja 1989. o izmjenama Zakona 86-1067 od 30. rujna 1986. o slobodi komunikacija (*Loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*), Journal officiel de la République française od 18. siječnja 1989., str. 728. *et seq.*

[455] Usp. čl. 42. Zakona prije i nakon izmjena.

[456] Tako je, primjerice, načelno uklonjena pretpostavka prema kojoj je sankcije bilo moguće izricati samo nakon što adresati u zadanom roku nisu ispunili zahtjeve iz službene obavijesti o neispunjenju obaveza. Izvješće komisije francuskoga Senata o Prijedlogu zakona iz 1989., prvo čitanje Prijedloga zakona*: Avis présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication,* aneks zapisniku sa sjednice od 3. studenog 1988., str. 33. Izvješće je doneseno povodom Prijedloga zakona u prvom čitanju, no opservacija stoji i u odnosu na konačni tekst.

[457] Francuski Senat, Prijedlog zakona br. 86-1067 od 30. rujna 1986. o slobodi komunikacije, aneks sjednici od 12. listopada 1989., str. 6. (motivi Prijedloga zakona).

[458] Izvješće komisije francuskog Senata o Prijedlogu zakona iz 1989., prvo čitanje Prijedloga zakona, *op. cit.* u bilj. 446, str. 7–8.

[459] Izvješće komisije francuskog Senata o Prijedlogu zakona iz 1989., prvo čitanje Prijedloga zakona, *op. cit.* u bilj. 446, str. 8. Vidi i: Francuski Senat, Prijedlog zakona o slobodi komunikacije iz 1986., aneks sjednici od 11. lipnja 1988., str. 3–5 (motivi zakona).

audiovizualnoj sferi (Visoko tijelo), pojačati njegovu autonomiju (od političke vlasti) i određena diverzifikacija njegovih ovlasti, [460] što se ponajprije odnosilo na uređenje sankcija. Visoko tijelo dobilo je nešto veće ovlasti u odnosu prema privatnim audiovizualnim operaterima,[461] a povećana je i raznolikost i težina sankcija koje Tijelo može izricati.[462] Naravno da je pojačavanje jamstava neovisnosti[463] istovremeno bilo opravdanje za diverzifikaciju i stvaranje novih, ponekad teških sankcija. Razlog promjenama u uređenju sankcija bilo je i određeno širenje ovlasti Visokog tijela.[464]

Ovlasti za sankcioniranje različitih nezavisnih upravnih tijela nisu prestale rasti. Nije teško pronaći primjere za to. Godine 1988. Burzovni je savjet (*Conseil des bourses de valeurs*, osnovan 1967.) dobio ovlast izricanja katkad visokih novčanih sankcija burzovnim društvima (čl. Zakona o burzi vrijednosnih papira iz 1988.).[465] Promjene koje je donio Zakon također treba promatrati u kontekstu povlačenja države iz ekonomije. Proces privatizacije zainteresirao je francuske građane za burzu i investiranje, pa je trebalo nanovo urediti pravila igre tako da se osigura transparentnost tržišta i zaštita štediša i investitora.[466] Bilo je stoga vrijeme da se napusti zastario sustav trgovanja na burzi čiji su temelji postavljeni još početkom devetnaestog stoljeća, a u kojem su isključivo nadležni za trgovanje bili burzovni posrednici (*agents de change*) koje je unutar *numerus clausus* sustava imenovalo ministarstvo.[467]

---

[460] Izvješće komisije francuskog Senata o Prijedlogu zakona iz 1989., *op. cit.* u bilj. 446, prvo čitanje Prijedloga zakona, str. 8.

[461] Čl. 13. Zakona iz 1989. tako govori o vrstama ugovora kojima se definiraju obveze operatera (*conventions*) koje Visoko tijelo sklapa s njima prije nego im dodijeli dozvole.

[462] Francuski Senat, Prijedlog zakona br. 86-1067 od 30. rujna 1986. o slobodi komunikacije, aneks sjednici od 12. listopada 1989., str. 5. (motivi Prijedloga Zakona). Za potpuno obrazloženje motiva Prijedloga zakona vidi str. 2–6.

[463] Primjerice, članove Visokog tijela više se ne imenuje više običnom, već predsjedničkom uredbom (čl. 3. Zakona o izmjenama i dopunama), imaju pravo na naknadu i određeno vrijeme nakon prestanka funkcije (čl.4.), a proširene su i njihove obaveze koje jamče neovisnost jer je novopropisano da ne smiju izražavati mišljenje o pitanjima o kojima odlučuje Visoko tijelo. (čl. 4.). To se ističe i u izvješću komisije francuskog Senata o Prijedlogu zakona iz 1989., prvo čitanje Prijedloga zakona, str. 17, 23–25. Opservacija vrijedi unatoč tome što se radilo o prvom čitanju. Za izmjene odredaba o neovisnosti u odnosu na ranije zakone vidi isto izvješće, str. 17–25. Komisija senata predlaže i određene izmjene kojima bi se osigurala još veća neovisnost, no one nisu ušle u konačni tekst Zakona.

[464] Izvješće komisije francuskog Senata o Prijedlogu zakona iz 1989., *op. cit.* u bilj. 446, prvo čitanje Prijedloga zakona, str. 33.

[465] Zakon br. 88-70 o burzi vrijednosnih papira (*Loi sur les bourses de valeurs*) od 22. siječnja 1988., Journal officiel de la République française od 23. siječnja 1988.

[466] Francuski Senat, Prijedlog zakona o burzi vrijednosnih papira, aneks sjednici od 26. lipnja 1987., str. 2. (motivi Zakona).

[467] Mišljenje komisije francuskog Senata o Prijedlogu zakona o burzi vrijednosnih papira iz 1988. (*Avis presente au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation , du Suffrage universel du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi sur les bourses de valeurs*), aneks sjednici od 7. listopada 1987., str. 6–8.

Upravne sankcije pojavile su se i u pravu osiguranja. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju iz 1989.[468] dodijelio je Komisiji za kontrolu osiguranja (*Commission de contrôle des assurances*) ovlast izricanja različitih, uključivo i novčanih sankcija.[469] Primarni cilj promjene u uređenju osiguranja bio je usklađivanje s europskom regulativom, a kao sekundarni ističe se zaštita francuskih osiguravatelja u odnosu s međunarodnom konkurencijom, poboljšavanje zaštite i sigurnosti osiguranika i uopće modernizacija sustava osiguranja,[470] što je bila reakcija na različite promjene u svijetu osiguranja, među ostalim porast konkurencije, ulazak novih subjekata na tržište i otvaranje granica.[471] Prema novom uređenju novoosnovana je komisija dobila zadatak bdjeti nad time poštuju li osiguravajuća društva propise o osiguranju, a kako bi mogla osigurati poštovanje propisa, naoružana je, među ostalim, ovlašću izricanja različitih upravnih sankcija.[472] Da bi se legitimiralo dodjeljivanje takvih ovlasti netradicionalnih za upravu, komisiju se moralo ustrojiti kao neovisno upravno tijelo.[473]

Navedeni primjeri pokazuju da je osamdesetih godina prošlog stoljeća počela nova etapa francuske izvankaznene represije. Neovisna upravna tijela tada su našla svoje mjesto u francuskom pravnom poretku i zadržala ga do danas. Nekoliko je razloga povjeravanja takvim tijelima ovlasti za izricanje sankcija.

Kao prvo, bila je to posljedica sve većih ovlasti države za regulaciju određenog područja.[474] Neovisna su upravna tijela, naime, uz spomenute mogućnosti sklapanja ugovora kojima se utvrđuju obveze pojedinih subjekata ili nadležnosti za dodjeljivanje dozvola za obavljanje određenih djelatnosti, imala sve širu nadležnost i za opću regulaciju određenog područja. Ovlasti sankcije u tom su se kontekstu pojavile jer tijelo koje je uredilo obveze pojedinog subjekta ili mu dodijelilo dozvolu za obavljanje djelatnosti najlakše može bdjeti nad time

[468] Čl. 31. Zakona br. 89-1014 o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju (*Loi portant adaptation du code des assurances à l'ouverture du marché européen*) od 31. prosinca 1989., Journal officiel de la République française od 3. siječnja 1990.
[469] Čl. L310-18 Zakona o osiguranjima (*Code des assurances*) na snazi od 25. lipnja 1990. do 17. srpnja 1992. Zakon o osiguranjima, Journal officiel de la République française br. 63 od 21. srpnja 1976. Za verziju na snazi u spomenuto vrijeme vidi: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000006796640/1990-06-25 (11. srpnja 2024.)..
[470] Francuski Senat, Prijedlog zakona o različitim mjerama koje se odnose na osiguranje (*Projet de loi portant diverses mesures relatives aux assurances*), aneks sjednici od 3. travnja 1989., str. 4.
[471] Francuski Senat, Prijedlog zakona o različitim mjerama koje se odnose na osiguranja, aneks sjednici od 3. travnja 1989., str. 3–4.
[472] Mišljenje komisije francuskog Senata o Prijedlogu zakona o različitim mjerama koje se odnose na osiguranja (*Avis présenté au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi portant diverses mesures relatives aux assurances*), prvo čitanje, aneks sjednici Senata od 20. lipnja 1989., str. 79–80.
[473] *Ibid.*, str. 80.
[474] Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 434. str. 4–6 dokumenta.

ispunjava li subjekt svoje obveze, odnosno jer tijelo stručnjaka koje uređuje pravila igre učinkovito može promatrati njihovo poštovanje. Pitanje koje se postavlja jest je li takav sustav u skladu s načelom podjele vlasti: ne samo da nema podjele između tužitelja i presuđivača, već isto tijelo ima i određene kvazizakonodavne ovlasti. Čini se kako je francuski zakonodavac novo uređenje opravdao kako jamstvima neovisnosti nadležnih upravnih tijela tako i ograničavanjem takva pristupa na sfere u kojima su pravila nad čijim se poštovanjem bdije vrlo tehničke naravi, što legitimira potrebu za velikom nadležnošću stručnjaka. Od koristi je zasigurno bilo i to što je u pojedinim sferama neovisno upravno tijelo, istina s većim ovlastima regulacije i sankcioniranja, bilo zamjena za ministarstvo, pa se zapravo radilo o svojevrsnom koraku naprijed.

Francusko Ustavno vijeće nije se propustilo očitovati o prihvatljivosti takva upravnog sankcioniranja iz perspektive načela podjele vlasti. Odlučujući o ustavnosti dodjeljivanja ovlasti izricanja upravnih sankcija spomenutoga Burzovnog savjeta, Ustavno je vijeće odlučilo kako načelo podjele vlasti ni bilo koje drugo ustavno načelo ne priječi mogućnost dodjeljivanja upravnom tijelu, kada djeluje u okviru javnih ovlasti, ovlasti izricanja sankcija, pod uvjetima da se ne radi o sankcijama oduzimanja slobode i da se u *postupku izricanja sankcija poštuju ustavna prava i slobode*.[475] Slično je Ustavno vijeće ponovilo u jednoj odluci iz 1996., taj put govoreći o *neovisnom* upravnom tijelu,[476] a zanimljivo je kako je u donošenju zaključka kako odredbe u pitanju ne predstavljaju povredu Ustava uzelo u obzir da su ovlasti sankcioniranja tijela u pitanju bile ograničene na povrede propisa koji je bio predmetom odlučivanja, odnosno na povrede odredaba iz dozvola dodijeljenih subjektima i nisu se odnosile na povrede drugih propisa.[477]

Kao drugo, u nekim su sferama, primjerice, pravu tržišnog natjecanja, utjecaj imali nedostatci u kaznenoj represiji koji su potaknuli zakonodavca da potraži alternativu.[478] U sferama gdje takvi nedostatci u prošlosti nisu bili toliko očiti, opravdano se moglo argumentirati kako bi kaznena represija određenih neželjenih ponašanja (koja *nota bene* u tim područjima nije nestala) u sferama visoko tehničkih pravila bila neučinkovita.

Kao treće, čini se kako je geneza represije nezavisnih upravnih tijela u određenoj mjeri koincidirala s ekonomskom liberalizacijom. Katkada se radilo o tome da se francuska država

[475] Ustavno vijeće, odluka br. 89-260 DC od 28. srpnja 1989., § 6.
[476] To naglašava i Degoffe, *op. cit.* u bilj. 380, str. 111, bilj. 1. *Degoffe* također u kontekstu ustavnosti ovlasti za sankciju nezavisnih upravnih tijela navodi odluke citirane u prethodnoj i sljedećoj bilješci.
[477] Ustavno vijeće, odluka br. 93-378 od 23. srpnja 1989., §15, 16.
[478] Tako i: Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 434., str. 3–4 dokumenta.

povukla iz određenog područja i prepustila ga tržištu, pa je dio ovlasti za regulaciju pravila igre i sankcioniranje prepustila neovisnim upravnim tijelima i time nastojala postaviti okvire potencijalnim nedostatcima tržišta. Vjerojatno su upravo zato u ekonomskoj sferi upravne sankcije neovisnih upravnih tijela bile posebno prisutne.[479] I kao četvrto, komparativna su kretanja utjecala na rađanje novih upravnih sankcija u Francuskoj.[480]

Zaključno, upravne sankcije neovisnih upravnih tijela bile su novost u francuskom pravnom poretku i razlikovale su se od tradicionalnih oblika upravne represije, prije svega po vrsti i težini sankcije koju je moguće izreći, ali i po tome da je sve više otpadala rezerviranost upravne represije na subjekte koji su u prethodnom odnosu s upravom. Što se pak tiče procesnih jamstava u postupcima izricanja sankcije, ona propisima nisu bila detaljnije uređena (iako je često bilo propisano kako se moraju poštovati prava obrane, kako postoji pravo na branitelja i sl.), pa je standard iz prakse Ustavnog vijeća o obvezi poštovanja ustavnih prava i sloboda vrlo značajan. O tome što to točno znači, tj. kakva je regulacija pojedinih jamstava, raspravljat će se na primjeru postupka tržišnog natjecanja od sedmog poglavlja. Ovdje je dostatno istaknuti kako se, unatoč praksi visokih francuskih sudišta o tom pitanju (prije svega se misli na Ustavno vijeće i Državni savjet), i u recentnoj literaturi problematizira njihova razina.

2.5. Zaključak o povijesnom razvoju prava „lakših“ kažnjivih djela u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj

Jasniji korijeni izvankaznenog kažnjavanja u trima nacionalnim sustavima sežu nekoliko stoljeća u prošlost: u Hrvatskoj svakako do austrijsko-hrvatskog zakonodavstva iz osamnaestog stoljeća, u Njemačkoj do policijskog zakonodavstva ranog novovjekovlja, a u Francuskoj do fragmentiranih primjera upravnog kažnjavanja osamnaestog i devetnaestog stoljeća. Suvremeno pravo „lakših“ kažnjivih djela u Hrvatskoj i Njemačkoj počiva na temeljima postavljenima nakon Drugoga svjetskog rata. Suvremeno hrvatsko prekršajno pravo neposredne temelje nalazi u jugoslavenskom prekršajnom pravu nastalom krajem četrdesetih godina prošlog stoljeća. Potpuna se emancipacija prava „lakših“ kažnjivih djela u Njemačkoj, nakon uvertire u nacističkom razdoblju, dogodila nakon Drugoga svjetskog rata nastankom prekršaja kao jedine kategorije takvih djela. U Francuskoj je situacija nešto drugačija jer neki oblici izvankaznene represije postoje još od devetnaestog stoljeća, no bez sumnje je nakon

[479] Da su upravne sankcije posebno prisutne upravo u toj sferi, primjećuju i Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 23.
[480] Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 434, str. 6. dokumenta.

Drugoga svjetskog rata, uz uvod tijekom višijevskog režima, započeo njezin nagli porast, a neki od njezinih najvažnijih oblika pojavili su se u desetljećima koja su uslijedila.

Razvoj hrvatskoga i njemačkoga prekršajnog prava ima dodirnih točaka: u oba su sustava nedugo nakon rata prekršaji uspostavljeni kao temeljna kategorija „lakših" kažnjivih djela, uz donošenje općeg propisa materijalnog i procesnog prava, koncipiranje prekršaja kao načelno „lakših" i često bagatelnih djela i uređenje postupka s naglaskom na ekonomičnost. Također se u oba sustava prekršajno pravo smatra kaznenim pravom u širem smislu, što utječe na procesno uređenje, s tim da su se u Hrvatskoj pozitivni pomaci u uređenju prekršajnog postupka događali postupno. Prvo su 1995. prekršajni sudovi integrirani u pravosudnu sferu, a tijekom godina došlo je do koraka u smjeru usklađivanja s konvencijskim pravom i u recentnom razdoblju s pravom EU-a.

Između uređenja prava „lakših" kažnjivih djela u dvama se sustavima, posebno do devedesetih godina, ističe i nekoliko važnih razlika. U Njemačkoj su se prekršaji prvo pojavili u području gospodarstva, a tek potom proširili na ostala područja, a važna je odrednica prekršajnog prava bila što su prekršaji bila (i još uvijek jesu) jedina vrsta djela za koja mogu odgovarati pravne osobe. Prekršajno je pravo stoga od početka uspostavljeno ne samo kao pravo bagatelnih kažnjivih ponašanja već i kao pravo s relativno strogim sankcijama za pravne osobe. Jugoslavensko-hrvatsko prekršajno pravo, za razliku od toga, odmah se razvilo kao opće pravo „lakših" kažnjivih djela. Osim toga, u Jugoslaviji su od pedesetih godina postojali i privredni prijestupi, sa sankcijama težima od prekršajnih, posebno za pravne osobe, pa prekršaji nisu bili jedina vrsta djela za koja su mogle odgovarati pravne osobe, niti je prekršajno pravo bilo tako izrazito povezano s regulacijom gospodarstva. Ta je razlika između hrvatskog i njemačkog prekršajnog prava ublažena ranih dvijetisućitih kada su privredni prijestupi inkorporirani u hrvatsko prekršajno pravo.

Druga značajna razlika između njemačkoga i hrvatskoga prekršajnog prava do devedesetih godina u nadležnosti je za presuđivanje. U Njemačkoj su prema OWiG-u iz 1952. u prvom stupnju odlučivala upravna tijela, no na njihove odluke bila je moguća žalba sudu, dok je nakon OWiG-a iz 1968. zadržana načelna nadležnost upravnih tijela za prvostupanjsko odlučivanje, no uvedena je mogućnost prigovora, o kojem bi u potpuno novom postupku odlučivao sud. U jugoslavensko-hrvatskom prekršajnom pravu o prekršajima su u početnim razdobljima odlučivala isključivo upravna tijela, a ni kasnije, kada su presuđivači nazvani sucima za prekršaje, oni to u stvarnosti nisu bili zbog načina njihova izbora, nedostataka jamstava

svojstvenih sudbenoj vlasti i manje razine potrebnog obrazovanja, pa o prekršajima u cijelom jugoslavenskom razdoblju zapravo nisu odlučivali sudovi. Iako je u jugoslavenskom razdoblju vidljivo postupno povećanje prava okrivljenika, iz današnje perspektive ona ipak nisu bila na dostatnoj razini, a glavna mana sustava bila je što suci za prekršaje zapravo nisu bili suci sa svim jamstvima koje taj položaj pruža, što je uvelike dovodilo u pitanje pravičnost prekršajnog postupanja. Nakon osamostaljenja Republike Hrvatske došlo je do uključivanja prekršajnih sudova u pravosudno sferu pa danas u prvom stupnju postoji podijeljena nadležnost između upravnih tijela i prekršajnih sudova, s tim da na odluke upravnih tijela postoji mogućnost žalbe sudu koji odlučuje u klasičnom žalbenom postupku. Inače, podjela nadležnosti između sudova i upravnih tijela u prvostupanjskom postupku ima korijene u austrougarskom pravu devetnaestog stoljeća. Takva razlika između hrvatskoga i njemačkoga prekršajnog postupka opstala je do danas.

Hrvatsko prekršajno pravo i praksu devedesetih i ranih dvijetisućitih obilježili su brojni problemi, poput dugog trajanja postupaka, nejasnog odnosa s kaznenim pravom i neurednog posebnog zakonodavstva. Oni su se neuspješno pokušali riješiti Zakonom o prekršajima iz 2002., koji je bio kratka vijeka. Korak naprijed bilo je donošenje Prekršajnog zakona iz 2007., koji je i danas na snazi.

I kao posljednja važna razlika između dvaju poredaka ističe se pojava upravno-kaznenih djela u hrvatskom pravu u proteklih petnaestak godina, do čega je katkada došlo prekvalifikacijom prekršaja. Time je hrvatsko pravo počelo dobivati kategorije kažnjivih djela s fragmentarnim uređenjem, dok njemačko pravo uz gotovo beznačajne iznimke i dalje prihvaća prekršaje kao jedini oblik „lakših“ kažnjivih djela.

Razvoj francuske izvankaznene represije nakon Drugoga svjetskog rata bio je drugačiji. Uz primjere upravne represije, koji postoje još od devetnaestog stoljeća (stegovne sankcije unutar uprave, ovlasti uprave da povlači ovlasti i dozvole koje je sama dodijelila, a posebno prekršaji u javnoj domeni i porezne sankcije), prvo je došlo do prilagođavanja novom poretku nekih njezinih oblika nastalih u višijevskom razdoblju, čime je opstala ovlast uprave za sankcioniranje povreda propisa kojima se uređuje obavljanje određenih profesija u tehničkim sektorima. Nova etapa razvoja francuskog prava upravnih sankcija bila je pojava neovisnih upravnih tijela osamdesetih godina, koja su dobila ovlast izricanja često vrlo teških upravnih sankcija. Fragmentiranost izvankaznene represije, čiji različiti oblici sadrže različita materijalna i procesna pravila, istina, uz određena zajednička načela pod utjecajem prakse visokih sudova

i Ustavnog vijeća, u čvrstoj je suprotnosti s monolitnim pristupom u Hrvatskoj i Njemačkoj. Ipak, u recentnom su se razdoblju u Hrvatskoj uz prekršaje počela pojavljivati fragmentarno uređena upravno-kaznena djela, čime je suvremeno hrvatsko pravo „lakših" kažnjivih djela dobilo prve sličnosti s francuskim. Sličnosti su posebno primjetne u upravno-kaznenim djelima tržišnog natjecanja. Dakako, francusko pravo u trodiobi kaznenih djela u Kaznenom zakonu poznaje i prekršaje, za koje je propisano vođenje kaznenog postupka, no to je dio formalno kaznenog prava pa ovdje nije relevantno.

Kao zajedničko obilježje triju sustava primjetna je tendencija proširenja i zaoštravanja izvankaznene represije, pri čemu se ona u svakom od sustava razvijala na drugačiji način. U Hrvatskoj, za razliku od druge dvije države, nije primjetno linearno zaoštravanje izvankaznene represije: od početka svojeg suvremenijeg razvoja nakon Drugoga svjetskog rata ona je zbog zatvorskih sankcija imala izraženu oštrinu, a primjetne su i određene oscilacije u visini novčanih sankcija, no jasan trend njezina zaoštravanja vidljiv je od donošenja PZ-a 2007.

U Hrvatskoj je još u jugoslavenskom razdoblju postojao vrlo velik broj prekršaja. Nakon osamostaljenja prekršaji su (što je uvelike naslijeđeno iz prošlog razdoblja) postojali u ogromnom broju propisa, a i u novom se tisućljeću nastavio porast prekršajnog prava. Za prekršaje su u jugoslavenskom razdoblju bile moguće kraće zatvorske sankcije i novčane sankcije, čiji je opći maksimum za fizičke, kao i za pravne osobe bio relativno visok.[481] Veće novčane sankcije za pravne osobe tada su postojale za privredne prijestupe. Nakon osamostaljenja za fizičke su osobe do danas ostale moguće kraće zatvorske kazne. Nakon reforme iz 1995. u Zakonu o prekršajima nije postojala diferencijacija općeg okvira novčanih kazni s obzirom na vrstu okrivljenika, pa su bile moguće teške sankcije za fizičke osobe iako su se u posebnom zakonodavstvu iznosi često kretali od nekoliko stotina do nekoliko tisuća kuna (npr. u Zakonu o sigurnosti prometa na cestama), dok iz perspektive pravnih osoba opći okvir novčanih sankcija načelno nije bio osobito visok. Reforma iz 2002. uspostavila je različit opći okvir novčanih kazni, ovisno o vrsti okrivljenika i ublažila ga, dok je Prekršajni zakon iz 2007. značajno pooštrio okvire za sve vrste subjekata.

[481] Novčane su sankcije do 1973. bile relativno visoke: prilagođeno za inflaciju, dakle u današnjim vrijednostima, najčešće je osnovni maksimum bio u iznosu koji odgovara protuvrijednosti do nekoliko stotina, iznimno nekoliko tisuća američkih dolara, a za određene je prekršaje pravnih osoba maksimum bio jednak protuvrijednosti do nekoliko desetaka tisuća, iznimno više od sto tisuća američkih dolara. Nakon Ustavnih amandmana iz 1971. i prelaska prekršajne nadležnosti na republičku razinu došlo je do određenog smanjivanja okvira novčanih sankcija za pravne osobe.

U Njemačkoj je prvi korak širenja prekršajnog prava bilo prihvaćanje prekršaja kao općeg oblika „lakših“ kažnjivih djela OWiG-om iz 1952., a ne samo u gospodarskoj sferi, u kojoj su se prekršaji pojavili nekoliko godina ranije. Do dodatnog širenja prekršajnog prava došlo je u dekriminalizacijskom zamahu sedamdesetih godina, kada su i djela određena kao *Übertretungen*, u Kaznenom zakonu uglavnom preklasificirana u prekršaje. Od devedesetih je godina poticaj rastu prekršajnog prava došao i s europske razine. U okvirima prekršajnih sankcija vidljive su uglavnom manje novčane sankcije za fizičke osobe i teže novčane sankcije za pravne osobe. Za određene prekršaje u gospodarstvu (tržišno natjecanje, trgovanje vrijednosnim papirima, telekomunikacije) od kraja devedesetih godina pojavom tzv. megaprekršaja došlo je do pooštravanja sankcija za pravne, ali i fizičke osobe.

U Francuskoj je u poslijeratnim godinama prvo upravna represija iz totalitarnih vremena stavljena u okvire novog demokratskog poretka, da bi u desetljećima koja su uslijedila došlo do njezina širenja koje je kulminiralo stvaranjem neovisnih upravnih tijela početkom osamdesetih godina. Upravo su sankcije tih tijela postale među najtežim francuskim upravnim sankcijama.

Razlozi takvu razvoju izvankaznene respresije mnogi su. Društveni i gospodarski razvoj donio je nova nepoželjna ponašanja koja je trebalo suzbiti. Relativno sporim i za državu skupim kaznenim pravosuđem bilo bi teško reagirati na sva takva ponašanja, pogotovo u tehničkim sektorima gdje je učinkovita represija teško moguća bez potrebnog stručnog znanja. Stoga su se u sva tri sustava oblici izvankaznene represije razvili, kako u području djela manje pogibeljnosti poput prometa, gdje doista nema potrebe za kaznenopravnom interevencijom tako i u tehničkim sektorima gdje je represiju bilo moguće prepustiti upravnim tijelima sastavljenim od stručnjaka. U Njemačkoj je dodatni impuls pribjegavanju prekršajnom pravu bilo tvrdoglavo inzistiranje na načelu *societas delinquere non potest*. Od devedesetih je godina do danas u Njemačkoj i Francuskoj dodatni poticaj pojavi novih „lakših“ kažnjivih djela, ponekad s vrlo teškim novčanih sankcijama, došao iz europskog prava koje je tražilo način za učinkovitom implementacijom europskih propisa (više u sjedećem poglavlju). U Hrvatsku je takav utjecaj došao nešto kasnije, počevši od razdoblja prilagođavanja europskom pravu tijekom pregovora za pristup Europskoj uniji (više *infra*, pod 3.2.4.2.). Pribjegavanje izvankaznenoj represiji, međutim, nije uvijek bilo opravdano objektivnim razlozima. Uvidjevši njezine prednosti, države su ponekad, kako bi izbjegle nedostatke kaznenog pravosuđa, bez previše promišljanja svrstavale djela u izvankaznenu sferu.

Rastom i zaoštravanjem izvankaznene represije polagano se počelo razvijati shvaćanje o potrebi zaštite ljudskih prava okrivljenika u kvazikaznenim postupcima. Čini se, međutim, kako je u tri nacionalna sustava veći naglasak bio na učinkovitoj represiji, a da je poticaj boljoj regulaciji procesnih jamstava došao sa strazburške adrese.

3. NADNACIONALNI UTJECAJI NA NACIONALNO PRAVO „LAKŠIH“ KAŽNJIVIH DJELA

Zbog prednosti izvankaznene represije nacionalnim zakonodavcima nije nedostajalo motivacije za njezino širenje. Određeni utjecaj na njih u tom su kontekstu, međutim, imala i dva nadnacionalna europska pravna poretka. Dok je utjecaj Vijeća Europe bio sramežljiviji, brojna su se nova „lakša“ kažnjiva djela u europskim državama pojavila zbog utjecaja Europske unije.

3.1. Vijeće Europe

Utjecaj Vijeća Europe na pojavu novih „lakših“ kažnjivih djela u svojim državama članicama ograničen je. To je razumljivo s obzirom na to da ta međunarodna organizacija nema ovlasti nametanja svojim članicama da propisuju određenu vrstu kažnjivih djela. Ipak je moguće pronaći nekoliko slučajeva mekog poticanja država članica da umjesto kaznenog prava koriste pravo „lakših“ kažnjivih djela.

Dok je Preporuka Vijeća Europe br. R (81) 12 o gospodarskom kriminalitetu iz 1981. tek spomenula kako mjerama upravnog prava treba prevenirati gospodarski kriminalitet,[482] Preporuka br. R (87) 18 o pojednostavljenju kaznenog pravosuđa iz 1987. izričito je pozvala na dekriminalizaciju određenih djela: pravni sustavi koji razlikuju „lakša“ kažnjiva djela od kaznenih djela trebali bi poduzeti korake za dekriminalizaciju djela, posebno masovnih djela u području cestovnog prometa, poreznog i carinskog prava, pod uvjetom da su po svojoj prirodi lakši (pod II., a., 1.).[483] Također je preporučeno da se za takva djela provode sumarni postupci (vidi pod II., a.).

[482] Preporuka br. R (81) 12 Vijeća ministara državama članicama o gospodarskom kriminalitetu, 25. lipnja 1981., Vijeće Europe, str. 1.
[483] Preporuka br. R (87) 18 Vijeća ministara državama članicama o pojednostavljenju kaznenog pravosuđa, 17. rujna 1987. Vijeće Europe, str. 3. Vidi i: Arslan, Mehmet, *Procedural Guarantees for Criminal and Administrative Criminal Sanctions A Study of the European Convention on Human Rights*, Freiburg im Breisgau, 2019, str. 5.

Uz to, pod okriljem Vijeća Europe usvajani su razni dokumenti u kojima se poziva na dekriminalizaciju, no često zapravo sa željom da se djelo potpuno izbriše iz kaznenog prava u širem smislu, a ne tek prebaci iz kaznene u sferu „lakših" kažnjivih djela.[484]

Vijeće Europe uz to snagom prakse strazburškog Suda još od sedamdesetih godina prošlog stoljeća znatno utječe na procesna jamstva u postupcima sličnima kaznenom. O tom utjecaju na načelnoj razini više pod 5.1., a o standardima Suda o pojedinim procesnim jamstvima u sedmom, osmom, devetom i desetom poglavlju.

3.2. Europska unija

Utjecaj Europske unije (i njezinih prethodnica) na pojavu novih „lakših" kažnjivih djela u svojim državama članicama znatno je izraženiji, a s vremenom su rasle europske ovlasti za obvezivanje država članica na uvođenje kažnjivih djela. Taj je utjecaj moguće podijeliti u tri razdoblja: razdoblje nedefiniranih sankcija (3.2.1.), koje je trajalo od početka sedamdesetih do početka devedesetih godina prošlog stoljeća, razdoblje prvih definiranih sankcija (3.2.2.), koje je trajalo od početka devedesetih godina do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora i razdoblje definiranih sankcija (3.2.3.), koje traje od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora do danas. Sankcije kojima europsko pravo potiče pojavu sankcija u nacionalnom pravu nazivaju se indirektnima (vidi: *infra*). Ovo se poglavlje ne može baviti brojnim pitanjima koje takve sankcije otvaraju, već će se, imajući u vidu zadani cilj, usredotočiti na razvoj europskog prava koji je doprinio širenju i zaoštravanju izvankaznene represije u nacionalnim sustavima. Uz to će se potražiti primjeri europskog utjecaja u trima nacionalnim sustavima (3.2.4.). Zaključak o utjecaju europskog prava na pravo „lakših" kažnjivih djela država članica nalazi se na kraju poglavlja (3.2.5.).

[484] Npr. Preporuka br. 924 (1981) Parlamentarne skupštine o diskriminaciji homoseksualaca, 1. listopada 1981., Vijeće Europe poziva države članice u kojima su homoseksualni činovi između odraslih osoba podložni kaznenom progonu da ukinu te zakone i prakse. U Preporuci br. 2010 (5) Vijeća ministara državama članicama o mjerama borbe protiv diskriminacije na temelju seksualne orijentacije i rodnog identiteta, 31. ožujka 2010., Vijeće Europe, navedeno je: države članice trebale bi osigurati da se ukine svako diskriminirajuće zakonodavstvo kojim se kriminaliziraju istospolni seksualni činovi između odraslih osoba koje su na to pristale, uključujući sve razlike o dobi pristanka za istospolne seksualne činove i heteroseksualne činove (IV., 18.). Postoji i praksa ESLJP-a koja potiče na dekriminalizaciju. Vidi*: Dudgeon v. the United Kingdom, 22 October 1981, The 40th anniversary of a key European Court of Human Rights case that led to the decriminalisation of homosexuality - a turning point for LGBTI persons*, 22. listopada 2021., dostupno na: https://www.coe.int/en/web/sogi/-/40th-anniversary-of-a-leading-european-court-of-human-rights-case-that-led-to-the-decriminalisation-of-homosexuality-a-turning-point-for-lgbti-persons (3. 6. 2025.).

Europska unija danas na različite načine utječe na procesno pravo „lakših“ kažnjivih djela, o čemu će više riječi biti pod 5.2. Ovdje će se s obzirom na zadani cilj tek ukratko spomenuti europski utjecaj na procesna jamstva u kvazikaznenim postupcima u pojedinom razdoblju.

3.2.1. Razdoblje nedefiniranih sankcija

3.2.1.1. Teškoće u implementaciji europskih politika

Europske zajednice u prvim desetljećima svojeg postojanja nisu imale većih ovlasti za implementaciju svojih politika, tj. za sankcioniranje (direktna implementacija)[485] ili za obvezivanje država članica da sankcioniraju (indirektna implementacija) povrede europskog prava.[486] Glavna iznimka od tog pravila bilo je pravo zaštite tržišnog natjecanja gdje je još Europska zajednica za ugljen i čelik bila nadležna za direktno sankcioniranje,[487] a u tom području određene je ovlasti dobila i Europska ekonomska zajednica (dalje: EEZ).[488] Ugovorima iz Rima o osnivanju EEZ-a i Europske zajednice za atomsku energiju (dalje: EUROATOM) Europskim su zajednicama dodijeljene šire regulatorne ovlasti, no pitanje implementacije propisa u područjima iz njihove, sada proširene nadležnosti, ostalo je neuređeno – uz direktnu implementaciju u pravu konkurencije propisano je tek da države članice moraju sankcionirati povredu obveze čuvanja povjerljivosti podataka koji se odnose na EUROATOM, odnosno kršenje zakletve pred Sudom Zajednica.[489]

Situaciju o stvarnom stanju implementacije prava Zajednice u nacionalnim državama dobro ocrtava dio pisanog očitovanja tužitelja u predmetu *Amsterdam Bulb*, prema kojem se „u praksi uredbe o minimalnim izvoznim cijenama primjenjuju samo u Nizozemskoj. Uredbe Zajednica u istoj su mjeri neposredno primjenjive u drugim državama, kao u Nizozemskoj, no

[485] U recentnijem razdoblju takav se način implementacije propisa proširio. Vidi: Scholten, Miroslawa, Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to ‘Brussels’, *Journal of European Public Policy*, vol. 24, br. 9, 2017, str. 1348–1366.
[486] Vervaele, John A. E., The European Community and Harmonization of the Criminal Law Enforcement of Community Policy?, 2007, dostupno na: https://eufje.org/images/docConf/lux2007/pres1%20lux2007.pdf, (29. 4. 2024.), str. 3.
[487] Vidi: Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik, čl. 58, 59 i 64.
[488] Vidi: Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice, čl. 89; Sugar Nathan, Susan, Community - An Interpretation of Articles 85 and 86 of the Treaty of Rome, *Maryland Journal of International Law*, vol. 4, br. 2, 1979, str. 251–252. Vidi i: Đurđević, Zlata, *Kaznenopravna zaštita financijskih interesa Europske unije (doktorska disertacija)*, Zagreb, 2003, str. 48.
[489] Statut Suda EU-a, čl. 30. Tako: Vervaele, *op. cit.* u bilj. 486, str. 3.

one im pridaju malo, ako uopće ikakve, pažnje".[490] Države članice, naime, nisu bile osobito zainteresirane za sankcioniranje povreda europskog prava, pogotovo kada je riječ o tzv. nadindividualnim pravnim dobrima, odnosno financijskim interesima Zajednica.[491] Naravno, problem je bio širi i nije se odnosio samo za zaštitu financijskih interesa Zajednice, već na svekoliko područje njezine zakonodavne nadležnosti.

Učinkovit put implementacije politika i propisa Zajednica svakako bi bio propisivanje povreda europskog prava kao kaznenih djela u nacionalnim kaznenim zakonodavstvima. U Ugovorima iz Rima, međutim, zbog nesklonosti država članica da novoj nadnacionalnoj tvorevini prepuste ovlasti u području koje se smatra dijelom državnog suvereniteta,[492] nije bilo spomena kaznenog prava Zajednica pa je obvezivanje država članica da za povrede europskog prava propisuju kaznena djela i sankcije na samom početku europskih integracija bio težak korak.[493] S obzirom na načelo ograničenih ovlasti Zajednice, „prema kojem su zakonodavne ovlasti Zajednice ograničene samo na ona područja koja su države članice izričito u osnivačkim ugovorima prenijele u njezinu nadležnost",[494] Zajednice su se suočile s problemom. Imale su relativno široke ovlasti donošenja propisa, no gotovo nikakve ovlasti kojima bi mogle osigurati njihovu provedbu. Takav „implementacijski vakuum" bio je posebno problematičan zbog širine problema, tj. opsega prijevara na štetu europskih sredstava.[495] Unatoč nedostatku izričite odredbe o kaznenom pravu, u Ugovoru o Europskoj ekonomskoj zajednici[496] postojala je odredba o načelu lojalne suradnje, prema kojoj države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjenje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili iz radnji koje su poduzele institucije Zajednice; one olakšavaju ostvarenje zadaća Zajednice (čl. 5. st. 1.).[497] *Đurđević* je istaknula kako taj propis „ustanovljuje dužnost država članica da

[490] Sud Europskih zajednica (dalje: Sud EZ-a), presuda u predmetu 50/76 (dalje: predmet *Amsterdam Bulb*) od 2. veljače 1977., očitovanje tužitelja u glavnoj stvari.
[491] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 360. Vidi i str. 359–363.
[492] Simon, Perrine, *La compétence d'incrimination de l'Union européenne*, Bruxelles, 2019, str. 28. Za opširnije o nedostatku kaznenopravnih ovlasti Europske zajednice i razlozima za to vidi: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 34–36.
[493] Sicurella, Rosaria, EU Competence in Criminal Matters u: Mitsilegas, Bergström, i Konstatinides, *op. cit.* u bilj. 41, str. 49. *Đurđević* ističe: „Europska zajednica nema kaznenopravne nadležnosti i ne može propisivati kaznena djela i kaznene sankcije jer joj države članice nisu osnivačkim ugovorima prenijele ovlasti iz područja kaznenog prava". Đurđević, Zlata, Mehanizmi utjecaja prava Europske zajednice na kaznenopravne sustave država članica, *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 54, br. 2, 2004, str. 288.
[494] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 30.
[495] De Moor van Vugt, Adrienne, Administrative sanctions in EU law, u: Jansen, *op. cit.* u bilj. 35, str. 608. *De Moor van Vugt* navodi kako je iznos prijevara prema procjenama bio 10 do 25 % čitavog europskog proračuna.
[496] Ugovor o uspostavljanju Europske ekonomske zajednice, Rim, 1957.
[497] Vidi: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 493, str. 291., uz napomenu da je u njezinu radu došlo do promjene numeracije članaka u Ugovoru, pa se govori o čl. 10.

osiguraju provođenje propisa prava zajednice, ali ne govori u kojoj mjeri i na koji će način one to provesti“.[498]

Znajući da kaznenopravna implementacija nije opcija, Zajednice su se odlučile na alternativno rješenje: od sedamdesetih su godina počele donositi propise u kojima su obvezivale države članice na propisivanje sankcija za kršenje pojedinih europskih propisa.[499] Zbog toga je kasnije *Đurđević* primijetila: „Zajednica može svojim propisima obvezivati države članice da kršenja prava Zajednice zaprijete sankcijama, ali zbog nedostatka kaznenopravnih ovlasti ne može ih izričito obvezati na propisivanje kaznenih sankcija“.[500] Međutim, postojala su i stajališta prema kojima Zajednica ima ovlast unaprijed definirati prirodu (klasifikaciju) sankcije u nacionalnom sustavu.[501] Prva je na meti europskog zakonodavca bila zajednička poljoprivredna politika.[502]

Treba primijetiti kako su Zajednice prihvatile svoju ovlast propisivanja sankcija iako ni to nije izričito uređeno u Ugovorima. Međutim drugačije rješenje zapravo bi „rezultiralo sistemskom proturječnošću“ i dovelo do „urušavanja učinkovitosti prava Zajednice“[503] jer bi postojao rizik da ono postane svojevrsni *ius imperfectum*.

3.2.1.2. Nedefinirane sankcije u propisima Zajednica

Europska regulativa na različite je načine poticala države članice na uvođenje sankcija, u početku, primjerice, da će države članice u skladu s nacionalnim pravom „poduzeti sve potrebne mjere“ kako bi „prevenirale i suzbile nepravilnosti i povratile sredstva koja su izgubljena zbog nepravilnosti ili nemarnosti“ i da će „obavijestiti Komisiju o mjerama koje su poduzete u tu svrhu, a posebno o stanju upravnih i sudskih postupaka“[504] ili da države članice moraju „poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se sankcionirale“ određene odredbe pojedinih propisa.[505]

---

[498] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 88.
[499] Kärner, 2021, *op. cit.* u bilj. 42, str. 160–161.
[500] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 391.
[501] Postojanje takva stajališta ističe Đurđević, *op. cit.* u bilj. 493, str. 294. Vidi *ibid.* za prikaz različitih stajališta o tom pitanju.
[502] Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques*, *op. cit.* u bilj. 404 , str. 17. I *Vervaele* ističe kako su brojne sankcije između 1975. 1990. upravo u području zajedničke poljoprivredne politike. Vervaele, *op. cit.* u bilj. 486, 3–4.
[503] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 493, str. 289.
[504] Uredba Vijeća (EEZ) br. 729/70 od 21. travnja 1970. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike, Službeni list Europskih zajednica br. L 94/13 od 28. travnja 1/72970., čl. 8.
[505] Uredba Vijeća (EEZ) br. 2259/71 od 19. listopada 1971. o organizaciji istraživanja o nadnicama i plaćama u industriji (preveo autor), Službeni list Europskih zajednica br. L 238/1 od 23. listopada 1971., čl. 7.; Uredba Vijeća (EEZ) br. 1562/78 od 29. lipnja 1978. o izmjeni Uredbe br. 136/66/EZ o uspostavi zajedničke organizacije tržišta

Takve formulacije nisu definirale vrstu ili karakteristike sankcija koje države članice moraju uvesti, zbog čega se spomenute sankcije mogu nazvati nedefiniranima,[506] a uz propise sa sankcijama i dalje su postojali brojni propisi u kojima je određena materija bila regulirana, no nije propisana obveza država članica da uvedu mjere ili sankcije za njihovo kršenje.

Teško bi bilo dati enciklopedijski pregled implementacije europskih propisa u nacionalnim sustavima, no moguće je ustvrditi da su se sankcije za kršenje europskog prava često pojavljivale u nekaznenom ruhu.[507] Zasigurno je to stoga što su Zajednice donijele propise, odnosno uvodile sankcije upravo u područjima u kojima se u državama članicama tradicionalno za represiju koriste „lakša" kažnjiva djela – najbolji primjer toga sankcije su u području zajedničke poljoprivredne politike koje su Zajednice sustavno počele propisivati krajem osamdesetih godina.[508] Propisi su katkada u određenoj mjeri propisivali vrstu sankcije (npr. da se mora raditi o novčanoj sankciji),[509] ponekad su se zadržavali na načelnoj obvezi država da propišu odgovarajuće sankcije,[510] no nikada ih nisu klasificirale u smislu klasifikacije djela kakvu bi trebalo propisati.

Zajednica je krajem ovog razdoblja usvajala i propise sa sankcijama u područjima u kojima se u državama članicama koristi kaznenopravna represija pa su se, primjerice, sankcije iz Direktiva o burzi,[511] intelektualnom vlasništvu[512] ili pranju novca[513] ili Uredbe o krivotvorenim

ulja i masti (preveo autor), Službeni list Europskih zajednica br. L 185/1 od 7. srpnja 1978., čl. 11. bis. Navedene Uredbe spominje i *Kärner*, 2021, *op. cit.* u bilj. 42.

[506] O sadržaju formulacija u europskim propisima vidi: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 493, str. 294.

[507] Vidi: *Etude sur les systemes de sanctions administratives et penales dans les Etats members des Communautes europeennes, Volume II - Rapports de synthese*, Commission europeenne (dalje: *Etude*), Luxembourg, 1995. Vidi npr. 81, 93–94.

[508] *Ibid.*, str. 6, 16.

[509] Npr. Uredba Komisije br. 1272/88 od 29. travnja 1988. u čl. 15. propisuje: države članice primjenjuju financijske sankcije kao minimalnu mjeru u slučaju nepoštovanja preuzetih obveza, osim u slučajevima više sile. U slučaju otkrivanja ozbiljnih nepravilnosti države članice odlučuju o okvirima financijskih sankcija koje će se primjenjivati; one moraju biti najmanje jednake pogrešno isplaćenom iznosu potpore, uz dodatak kamata, obračunatih na temelju vremena proteklog između isplate potpore i njezina povrata od korisnika. U tom slučaju, države članice određuju ovu kamatnu stopu godišnje.

[510] Npr. Uredba Vijeća (EEZ) br. 1703/91 od 13. lipnja 1991. propisuje: države članice odlučuju o sankcijama koje su primjerene i proporcionalne ozbiljnosti posljedica nepoštovanja propisa za okoliš. Te sankcije mogu predvidjeti smanjenje, a ako je potrebno, i ukidanje pogodnosti programa predviđenog ovom Uredbom. Čl. 1. st. 4. t. (b).

[511] Direktiva Vijeća (89/592/EEZ) od 13. studenog 1989. o koordinaciji uredaba o trgovini povlaštenim informacijama (*insider trading*), Službeni list Europskih zajednica br. L 334/30 od 18. studenog 1989.

[512] Direktiva Vijeća (91/250/EEC) o pravnoj zaštiti računalnih programa, Službeni list Europskih zajednica br. L 122/42 od 17. svibnja 1991.

[513] Direktiva Vijeća (91/308/EEZ) o preveniranju korištenja financijskog sustava za pranje novca, Službeni list Europskih zajednica br. L 166/77 od 28. lipnja 1991.

dobrima[514] u nacionalnim sustavima pretežno pojavile kao kaznene.[515] Ako države članice ne bi ispunile svoju obvezu propisivanja kažnjivog djela za povredu europskog prava kako to traži pojedini europski propis, bilo je moguće pokretanje postupka protiv nje pred Sudom na temelju čl. 169. Ugovora o EEZ-u. Međutim, propisi kojima se državama članicama nameće obveza uvođenja novoga kažnjivog djela u slučaju propusta države članice da ih implementira, za razliku od ostalih europskih propisa, nisu time postali izravno primjenjivi.[516] Nije bilo neuobičajeno da u nacionalnim sustavima kažnjiva djela, propisana radi usklađivanja s europskim pravom, sadržavaju blanketne odredbe kojima se upućuje na europske propise.[517] Osim toga, nije bilo dopušteno tumačiti nacionalne propise sukladno pravu Zajednice ako bi rezultat takva tumačenja bio uspostavljanje ili pooštravanje odgovornosti pojedinca za kažnjivo djelo.[518]

3.2.1.3. Praksa Suda u razdoblju nedefiniranih sankcija

O pitanju propisivanja sankcija u pravu Zajednica nije izostalo prakse njihova Suda. Od sedamdesetih godina postoji praksa koja je zabranjivala sankcioniranje određenog ponašanja u državama članicama, koje je protivno pravu Zajednica (negativna harmonizacija kaznenog prava, u nastavku pod *(a)*). Praksu o mogućnosti, odnosno obvezi propisivanja sankcija za povrede europskog prava, moguće je podijeliti u tri razdoblja. U prvim predmetima u kojima se postavilo to pitanje, Sud se o njemu elegantno otklonio očitovati.[519] U praksi koja je uslijedila počeli su se razvijati standardi o mogućnosti, odnosno obvezi uvođenja sankcija za povrede europskog prava u slučajevima kada u europskim propisima o tome nema izričitih odredaba

[514] Uredba Vijeća (EEZ 3842/26) kojom se propisuju mjere radi zabrane puštanja krivotvorenih dobara u slobodan promet od 1. prosinca 1986., Službeni list Europskih zajednica br. L 357/1.
[515] Manacorda, Stefano, Le droit pénal et l'Union européenne esquisse d'un système, *Revue de Science criminelle et de Droit pénal comparé*, 2000, str. 105. str. 99.
[516] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 121–122. Đurđević to zaključuje na temelju prakse koja pripada ne samo ovom već i sljedećem razdoblju. Također, u svojem izričaju prije svega govori o kaznenoj odgovornosti, no to vrijedi za sva kažnjiva djela.
[517] Vidi Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 191–197. *Đurđević* govori o razdoblju do ranih dvijetisućitih, dakle dijelom i o razdoblju koje se u ovom radu analizira u sljedećem potpoglavlju. O blanketnim odredbama u sljedećem razdoblju vidi i: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 493, 318–322.
[518] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 172–175. *Đurđević* u svojoj analizi navodi i praksu koja pripada kasnijem razdoblju. Međutim, ovakvo je stajalište Sud Zajednica prihvatio već krajem osamdesetih godina. Općenito o obvezi tumačenja nacionalnog prava sukladno europskom pravu vidi str. 157–191. O tumačenju nacionalnog kaznenog prava sukladno pravu Zajednice, uključujući ograničenja u takvu tumačenju vidi i: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 493, str. 308–318.
[519] Vidi: Kärner, 2021, op. cit. u bilj. 42, str. 160. Vidi i Sud EZ-a, presuda u predmetu 11/70 (predmet *Internationale Handelsgeselschaft*) od 17. prosinca 1970., kao i Sud EZ-a, mišljenje nezavisnog odvjetnika Dutheillet de Lamothea u predmetima 11/70, 25/70, 26/70 i 30/70 od 2. prosinca 1970.

(sve to pod *(b)*). Slična praksa o propisima kojima je propisana obveza uvođenja sankcija pojavila se tek početkom devedesetih godina (pod *(c)*).

(a) Osamdesetih godina Sud je određene nacionalne sankcije ocijenio neusklađenima s pravom Zajednica[520] jer su kršili načelo razmjernosti[521] ili bili protivni pravilima Zajednica o zaštiti pojedinih ljudskih prava.[522] Praksa Suda EU-a, kojom se države članice ograničavaju u propisivanju sankcija koje bi bile protivne europskom pravu, bogata je.[523] Zbog takve prakse došlo je do „procesa harmonizacije nacionalnih prava kroz dekriminalizaciju primjenom europskog prava“,[524] odnosno negativne integracije, tj. modifikacije nacionalnih pravila kaznenog prava koja nisu bila u skladu s Ugovorima, zbog čega su neka djela trebala biti dekriminalizirana.[525] Jednostavno rečeno, radilo se o „zabrani inkriminiranja“ određenih ponašanja ako bi to bilo protivno pravu Zajednice.[526] Osim toga, na temelju takve zabrane, „pozivanje na pravo Zajednice predstavlja uspješnu obranu od optužbi koju može koristiti okrivljenik u kaznenom postupku ukoliko ga se tereti temeljem neusklađene nacionalne kaznenopravne norme“.[527] Uz negativnu harmonizaciju, europsko pravo ima i širi negativni utjecaj pa može nadopunjavati, tumačiti i učiniti „neprimjenjivim pojedine kaznenopravne odredbe država članica u slučaju neusklađenosti nacionalnog prava s pravom Zajednice“.[528]

(b) Krajem sedamdesetih godina Sud je počeo razvijati praksu o mogućnosti, a kasnije i o obvezi država članica da propišu sankcije za povrede europskog prava. U predmetu *Amsterdam Bulb* jedno od pitanja bilo je smije li država članica propisati sankcije za povrede europskog prava iako takvo što nije izričito propisano relevantnim europskim propisom.[529] Presuđeno je kako *u nedostatku odredaba o sankcijama za kršenje europskih propisa države članice mogu*

[520] Manacorda, *op. cit.* u bilj. 515, str. 104.
[521] O načelu razmjernosti i njegovu utjecaju na nacionalne sustave u propisivanju i izricanju sankcija vidi Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 152–155.
[522] Poelemans, *op. cit.* u bilj. 44, str. 288. *Manacorda, op. cit. u bilj. 515* , pak precizira kako su sankcije najčešće bile protivne načelu razmjernosti i/ili zabrane diskriminacije (str. 104–105).
[523] Npr. Sud EZ-a, presuda u predmetu 203/80 (predmet *Casati*) od 11. studenog 1981.; Sud EZ-a, presuda u predmetu 299/86 (predmet *Drexl*) od 25. veljače 1988.
[524] Grass, R., De la CEDH au FUE: Pluralité des source, u: Delmas-Marty, Mireille (ur.), *Quelle politique pénale pour l'Europe*, Pariz, 1993, str. 4., prema: Poelemans, *op. cit.* u bilj. 44, str. 289.
[525] Za pregled prakse kojom se i u ovom razdoblju nastavila “neutralizacija kaznenih sankcija” vidi: Poelemans, *op. cit.* u bilj. 44, str. 289–290. Pojam „negativna harmonizacija“ koristi, npr. Vervaele, John A. E., The Europeanisation of Criminal Law and the Criminal Law Dimension of European Integration, *Research papers in law*, br. 3, 2005, College of Europe, Brugge, str. 5.
[526] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 139–145.
[527] *Ibid.*, str. 156.
[528] Đurđević, *op. cit*. u bilj. 493, str. 290. Za više o prednosti primjene prava Zajednice pred nacionalnim kaznenim pravom (a to vrijedi i za kazneno pravo u širem smislu riječi) uključujući neutralizirajući utjecaj prava Zajednice vidi *ibid.*, str. 300–308.
[529] Predmet *Amsterdam Bulb*, činjenično stanje, str. 140.

propisati sankcije koje smatraju prikladnima.[530] Presuda *Amsterdam Bulb*, dakle, dopušta državama članicama da propišu sankcije za kršenje europskih propisa u slučajevima kada obveza uvođenja sankcija u tim propisima nije navedena.

Druga važna presuda o implementaciji europskih politika donesena je 1989. u predmetu *Grčkog kukuruza (Greek Maize)*.[531] U predmetu se radilo o europskim propisima kojima se štite financijski interesi Zajednica, a značajan je jer je Sud „po prvi puta uspostavio obvezu država članica da štite financijske interese Zajednice na isti način i pod istim uvjetima kao i vlastita financijska sredstva", što se naziva načelom asimilacije.[532] To pravilo ne vrijedi samo za zaštitu financijskih interesa Zajednica, nego općenito za zaštitu europskih pravnih dobara u nacionalnim poretcima. Ključno je shvaćanje izraženo u presudi da, iako je izbor sankcija koje će propisati za kršenje europskog prava u nacionalnoj nadležnosti, države članice moraju osigurati da se povrede europskog prava kažnjavaju *na jednak način kao usporedive odredbe nacionalnog prava* (načelo asimilacije),[533] a sankcije u svakom slučaju moraju biti *učinkovite, razmjerne i odvraćajuće*.[534] Standard o jednakim sankcijama za usporedive povrede zapravo znači da države članice ne smiju „diskriminirati" europske nauštrb usporedivih nacionalnih interesa.[535] Iako se u konkretnom slučaju radilo o propisu kojim se štite financijski interesi Zajednice, iz usvojenog standarda jasno proizlazi kako je načelo asimilacije uspostavljeno kao opće načelo implementacije europskih propisa u nacionalnim pravnim poretcima. Ističe se kako je usvojen standard o obvezi propisivanja sankcija za povrede europskog prava Sud utemeljio na načelu lojalne suradnje i načelu učinkovitosti prava.[536]

Iz presuda *Amsterdam Bulb* i *Grčki kukuruz* vidljivo je da je implementacijski deficit koji postoji u Ugovorima prevladan praksom Suda koja je u čl. 5. Ugovora o EEZ-u, koji govori o načelu lojalne suradnje, tj. dužnosti država članica da iskreno surađuju sa Zajednicama, pronašla temelj prvo za dopuštanje, a potom i za obvezivanje država članica na propisivanje sankcija za povrede europskog prava.[537] Države su imale određenu slobodu u izboru sankcija

[530] *Ibid.*, § 33.
[531] Sud EZ-a, presuda u predmetu 68/88 (dalje: predmet *Grčkog* kukuruza) od 21. rujna 1989., § 24. Za ukratko o predmetu *Grčkog kukuruza* u kontekstu zaštite financijskih interesa Zajednica vidi: Đurđević, Zlata, Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica – nastanak, sadržaj i implementacija –, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 14, br. 2, 2007, str. 925, 934. Za detaljniju analizu predmeta vidi: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 89–92 i Đurđević, *op. cit.* u bilj. 493, str. 291–293.
[532] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 381. Za više o presudi, kao i načelu asimilacije vidi str. 380–382.
[533] O asimilaciji vidi: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 493, str. 292–293.
[534] Presuda u predmetu *Grčkog kukuruza*, § 24. Vidi: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 493, str. 292.
[535] Vidi: Vervaele, *op. cit.* u bilj. 486, str. 4.
[536] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 493, str. 292.
[537] De Moor van Vugt, *op. cit.* u bilj. 495, str. 609.

koje će propisati – pa sankcije za povredu istog europskog propisa u nekim državama mogu biti kaznenopravne, a u nekima, recimo, prekršajne ili upravnopravne – no nisu imale apsolutnu diskreciju u izbor vrste sankcija. Sankcije su morale su biti učinkovite, odvraćajuće i razmjerne te jednake sankcijama koje su u domaćem pravu propisane za prijestupe analogne onima iz europskog propisa koji se implementira.

(c) Tek se 1992. u predmetu *Njemačka protiv Komisije*[538] Sud imao prilike očitovati o ovlasti Zajednica da izričito obvežu države članice na propisivanje sankcija za povrede europskog prava. Zaključio je kako „ovlast izricanja kazni podrazumijeva da u području ZPP-a Zajednica ima ovlast propisati sankcije koje trebaju izreći nacionalna tijela (…)“,[539] iz čega proizlazi da Zajednice mogu u svojim propisima nametnuti državama članicama da propisuju djela i sankcije za povrede europskog prava. Osim toga, Sud je pojasnio kako je *odlučivanje o najprikladnijem načinu za ostvarivanje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike u zakonodavnoj nadležnosti Zajednica*.[540] Takav zaključak Suda zapravo i ne čudi s obzirom teoriju koja je već ranije razvijena u njegovoj praksi, naime teoriju impliciranih ovlasti, prema kojoj postojeće ovlasti Zajednice podrazumijevaju i ovlasti koje joj nisu izričito dodijeljene, ali su nužno potrebne da bi se neka postojeća ovlast izvršila.[541]

3.2.1.4. Procesna jamstva u ovom razdoblju

Pitanje procesnih jamstava u nacionalnim postupcima kojima se implementira europsko pravo u ovom je razdoblju bilo oskudno regulirano. Postojala je određena praksa Suda o pitanjima zaštite temeljnih prava – npr. načelu zakonitosti kažnjivog djela, načelu razmjernosti, čak i procesnim pravima, poput načela *nemo tenetur* ili prava obrane, no u predmetima koji su govorili o direktnim, a ne indirektnim sankcijama.[542] Zaštita pojedinih prava nigdje nije bila kodificirana, već je proizlazila iz prakse Suda koja je bila inspirirana „ustavnim tradicijama država članica i međunarodnih konvencija“ koje su države prihvatile.[543] Standardi razvijeni u toj praksi trebali su vrijediti i u postupcima kojima su se u državama članicama mogle izricati

[538] Sud EZ-a, presuda u predmetu 240/90 (predmet *Njemačka protiv Komisije*), od 27. listopada 1992. Za kratku analizu predmeta *Njemačka protiv Komisije* vidi i: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 61–62.
[539] *Ibid.*§ 13. Sud se, s obzirom na to da sankcija isključenja ne predstavlja kaznenu sankciju, odbio očitovati o nadležnosti Zajednica u sferi kaznenog prava (§ 24, 25).
[540] *Ibid.*, § 20. Zaključno je Sud istaknuo kako u čl. 40. st. 3. ne postoji ništa što bi isključilo sankciju isključenja iz Zajedničine ovlasti propisivanja sankcije (§ 22).
[541] O teoriji impliciranih ovlasti u pravu Zajednice vidi: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 52–54.
[542] *Etude*, *op. cit.* u bilj. 507, str. 91–93.
[543] *Ibid.*, str. 91.

indirektne sankcije.[544] Ipak, to načelno pravilo bilo je ograničeno zbog načela procesne autonomije[545] prema kojem je uređenje postupka, pa i onog kojim se implementiraju europske sankcije, prvenstveno bilo na državama članicama, a osim toga u praksi je Sud vrlo rijetko imao prilike odlučivati o pitanjima zaštite ljudskih prava u nacionalnim postupcima.[546] Sve to upućuje na zaključak kako su Zajednice u ovom razdoblju minimalno, ako uopće, utjecale na procesna jamstva u kvazikaznenim postupcima država članica.[547]

3.2.2. Razdoblje prvih definiranih sankcija

Donošenjem novih ugovora devedesetih godina europsko se pravo uvelike promijenilo (pod 3.2.2.1.). Te su promjene utjecale na tehniku propisivanja sankcija, tako da su se uz nedefinirane počele pojavljivati sankcije čija je narav unaprijed definirana (pod 3.2.2.2.). Krajem razdoblja došlo je do nesuglasja najviših tijela Europske unije o vrstama sankcija koje je ona ovlaštena propisivati, a razriješio ga je Sud (pod 3.2.2.3.). Promjene u europskom pravu ipak nisu imale prevelike posljedice na njezin utjecaj na pojavu „lakših" kažnjivih djela u državama članicama, no bile su temelj promjenama koje će se dogoditi u sljedećem razdoblju. Do određenih pomaka došlo je i u europskoj regulaciji procesnih jamstava (pod 3.2.2.4.).

3.2.2.1. Promjene u uređenju nadležnosti Zajednica

Devedesetih godina u europskom su se pravu dogodile velike promjene. Ugovorom iz Maastrichta[548] (koji je stupio na snagu 1993.) uvedena je podjela ovlasti Zajednice, koja se od tada nazivala Unijom, u tri stupa.[549] Prvi stup odnosio se na pravo Zajednice, a u njemu su države članice dio svojih suverenih ovlasti prenijele na Zajednicu,[550] zbog čega se radilo o stupu nadnacionalnog karaktera. Drugi se stup odnosio na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku

[544] Tako: *ibid.*, str. 91, 93.
[545] O tom načelu vidi, npr. u: Poelemans, *op. cit.* u bilj. 44, str. 77–82.
[546] O tome je odlučivao, primjerice, u spomenutom predmetu *Hansen i Soen* (o pitanju objektivne kaznene odgovornosti).
[547] Za općenito o zaštiti ljudskih prava u pravu Zajednice u ovom razdoblju vidi Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 129–134.
[548] Ugovor o Europskoj uniji, Službeni list Europskih zajednica br. C 191/1 od 29. srpnja 1992. (dalje: Ugovor iz Mastrichta).
[549] Klip, André, *European Criminal Law, An Integrative Approach, treće izadnje*, Cambridge, 2016., str. 19.
[550] Europski parlament, *The Maastricht and Amsterdam Treaties, factsheet*, 2024, str. 2, dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf (11. 10. 2024.).

(glava V. Ugovora), a treći na suradnju u području pravosuđa i unutarnjih poslova (glava VI. Ugovora).[551] Druga dva stupa karakterizirala je međudržavna suradnja.[552]

Kao područja od zajedničkog interesa koja pripadaju trećem stupu, među ostalim, bile su navedene pravosudna suradnja u kaznenim stvarima i policijska suradnja (čl. K.1), čime su Uniji prvi put dodijeljene ovlasti za regulaciju kaznenog prava. Korak dalje bilo je unošenje u okviru trećeg stupa ovlasti za harmonizaciju materijalnoga i procesnoga kaznenog prava u određenim područjima ozbiljnog kriminaliteta[553] u Ugovor o Europskoj uniji[554] Ugovorom iz Amsterdama.[555] Međutim, propisi doneseni u okviru trećeg stupa, za razliku od propisa prvog stupa koji su bili supranacionalnog karaktera, imali su međunarovnopravni karakter pa su ovisili o ratifikaciji, odnosno donošenju provedbenih propisa u državama članicama.[556]

3.2.2.2. Utjecaj promjena u europskim ugovorima na propisivanje indirektnih sankcija u europskim propisima

Iako je Ugovor iz Amsterdama Uniji dao kaznene ovlasti, one su postojale samo u okviru propisa trećeg stupa ograničene pravne snage. Ti propisi, naime, nisu imali izravni učinak, zbog izostanka njihove transpozicije u nacionalno zakonodavstvo nije bilo moguće pokrenuti postupak zbog povrede Ugovora, a učinak presuda Suda koje se odnose na propise iz trećega stupa također je bio ograničen.[557]

Većina područja iz regulatorne nadležnosti Unije ipak je i dalje bila definirana prvim stupom (pravo Zajednice), u koji nisu unesene nikakve kaznene ovlasti.[558] Štoviše, nije došlo do izravnih promjena u postojeće ovlasti Unije za propisivanje indirektnih sankcija[559] jer se radilo o pitanju koje pripada pravu Zajednice (prvom stupu).[560] Stoga su u novom europskom pravu najpopularnije indirektne sankcije ostale one nedefinirane (u nastavku pod *(a)*). Uz njih,

[551] Za više o trećem stupu vidi: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, 209–236.
[552] *Ibid.*, 2024, str. 2.
[553] U praksi su propisi trećeg stupa o harmonizaciji kaznenog materijalnog prava donošeni u većem broju pravnih područja, ne isključivo u pogledu organiziranog kriminaliteta. Đurđević, Zlata, Lisabonski ugovor: Prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 1094–1095.
[554] Ugovor o Europskoj uniji (pročišćeni tekst), Službeni list Europskih zajednica br. C 340/145 od 10. studenog 1997., čl. 29. i čl. 31. st. 1. t. e.
[555] Ugovor iz Amsterdama o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o osnivanju Europskih zajednica i pojedinih povezanih propisa, Službeni list Europskih zajednica br. C 340/1 od 10. studenog 1997.
[556] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 493, str. 288.
[557] Mišljenje nezavisnog odvjetnika Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu C-176/03, § 4.
[558] *Vervaele* ističe kako uvođenje trećeg stupa, što se odnosi i na Ugovor iz Amsterdama, nije utjecalo na prvi stup i na moguću pravnu osnovu za izravnu harmonizaciju kaznenog prava. Vervaele, *op. cit.* u bilj. 525, str. 8.
[559] Vidi: *ibid.*
[560] Za ukratko o nekim razlikama između prvog i trećeg stupa vidi Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 199–200.

u području financijskih interesa Unije prvi je put unaprijed definirana narav sankcija, i to kao upravnih (pod *(b)*). I jedne i druge bile su propisane u okviru pravno obvezujućih propisa prvog stupa. Iako takvo što nije bilo predviđeno Ugovorima, u okviru propisa trećeg stupa ograničene pravne snage pojavile su se kaznene sankcije (pod *(c)*).

(a) U područjima gdje europski propisi štite ekonomske interese na međudržavnoj razini, Unija je nastavila propisivati nedefinirane klasifikacije.[561] Primjere je moguće pronaći u području zaštite potrošača, zdravlja, okoliša itd.[562] Propisi kojima su takve obveze nametane bile su uredbe i direktive, koje unatoč pravilu o neposrednoj primjenjivosti,[563] nisu mogle ustanoviti odgovornost pojedinca za kažnjivo djelo a da ono ne bi bilo propisano nacionalnim pravom.[564]

(b) Iako su države članice zadržale slobodu u odabiru vrste represije koju će koristiti, Unija ih je katkada počela poticati na propisivanje *upravnih* sankcija,[565] primjerice, u području ribolova.[566] Najizričitije definiranje vrste sankcija dogodilo se u području zaštite financijskih interesa Unije.[567] Nakon što je zaštita njezinih financijskih interesa u prethodnom razdoblju bila propisana propisima u određenim uskim područjima, a potom u određenom sektoru, došlo je vrijeme za donošenje opće uredbe o zaštiti njezinih financijskih interesa (Uredba 1998/95).[568] Europski se zakonodavac izričito opredijelio za upravnu narav indirektnih europskih sankcija propisujući kako se *upravne provjere, mjere i kazne* (istaknuo autor) uvode u mjeri u kojoj je to potrebno za implementaciju prava Zajednice i kako one moraju biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće (čl. 2. st. 1.). Uredba je zamišljena kao opći propis o upravnih sankcijama u području zaštite financijskih interesa Zajednica. „Uredba normira svojevrsni opći dio upravnog

---

[561] Manacorda, *op. cit.* u bilj. 515 , str. 98–99.
[562] *Ibid.*, str. 99.
[563] Za više o izravnoj primjenjivosti tih izvora vidi: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 94–121. *Đurđević* ponešto neprecizno govori o uredbama i smjernicama (direktivama) s naputcima za donošenje nacionalnih kaznenopravnih odredbi. Na str. 120., primjerice, ističe kako „smjernice s kaznenopravnim naputcima obvezuju države članice na donošenje propisa kojima se ponašanja koja krše njezine odredbe inkriminiraju kao kaznena djela te se za njih propisuju kazne". Pojedina su se djela doista u okviru nacionalnog prava pojavila kao kaznena, no europski propisi u ovom razdoblju nisu unaprijed izričito definirali klasifikaciju djela u nacionalnom pravu (kao što i sama na pojedinim mjestima ističe). To ističe i sama *Đurđević*, primjerice, na str. 391. navodeći kako „Zajednica može svojim propisima obvezivati države članice da kršenja prava Zajednice zaprijete sankcijama, ali zbog nedostatka kaznenopravnih ovlasti ne može ih izričito obvezati na propisivanje kaznenih sankcija". Vidi i str. 107–108.
[564] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 121–122. U kontekstu direktiva vidi i str. 113–115. Vidi i: Đurđević, op. cit. u bilj. 493, str. 295–300.
[565] Različite vrste upravnih sankcija u pravu Zajednica 2003. analizirala je *Đurđević*. Vidi Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 62–67.
[566] Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques*, *op. cit.* u bilj. 404 , str. 18.
[567] Vidi: Manacorda, *op. cit.* u bilj. 515 , str. 100.
[568] Radi se o Uredbi Vijeća (EZ, Euroatom), br. 2998/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, Službeni list Europske unije L 312/1. Tako: De Moor van Vugt, *op. cit.* u bilj. 495, str. 609–610.

prava kojim se u pojedinim područjima prava Zajednica propisuju upravne sankcije.[569] Jasno je rješenje u Uredbi bilo reakcija na raniju heterogenu primjenu njezina prava. I ranije su, *nota bene*, postojali pokušaji da se europskom legislativom bolje zaštite financijski interesi Unije (odnosno Zajednica),[570] i to kaznenim pravom, a i u ovom su razdoblju, osim spomenute Uredbe u okviru trećeg stupa, usvojeni različiti instrumenti o zaštiti financijskih interesa Unije.[571] Treba istaknuti da su u ovom razdoblju uspostavljeni i neki mehanizmi kojima tijela Europske unije u državama članicama mogu provoditi upravne provjere i kontrole kako bi otkrila moguće povrede financijskih interesa Unije.[572]

U kasnijim propisima o zaštiti financijskih interesa Zajednica europski se zakonodavac nije odlučio za isti pristup i tek iznimno je sankcije izričito klasificirao kao upravne, vjerojatno zbog opće odredbe iz Uredbe.[573] Bez obzira na to, donošenje Uredbe svakako je predstavljalo svojevrsnu prekretnicu u procesu europeizacije nacionalnih sankcija.[574]

(c) Već u mastriškom su se razdoblju financijski interesi Unije ponekad počeli štititi i kaznenim pravom.[575] Usvojeno je još nekoliko propisa kojima se željelo približiti materijalno kazneno pravo u državama članicama.[576] Radilo se o propisima trećeg stupa,[577] a propisi „trećeg stupa Unije temelje se na pravilima međunarodnog prava, a ne supranacionalnog prava. Akti sekundarnog prava Unije mogu biti neobvezujući i obvezujući za države članice, ali nikada nemaju neposredan učinak. Za stvaranje pravnih učinaka u pravnim poretcima država članica potrebno je da ih one ratificiraju ili da donesu odgovarajuće provedbene propise".[578] Konvencije i protokoli kao propisi trećeg stupa[579] bili su podložni odluci o njihovoj ratifikaciji u državama članicama[580] pa je njihov učinak kao instrumenta za implementaciju propisa Zajednica bio vrlo ograničen. Okvirne odluke, koje su se sve više koristile u posljednjem

[569] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 410. Za više o Uredbi vidi str. 410–414.
[570] Vidi: *ibid.*, str. 377–380.
[571] Vidi *ibid.*, str. 387–410.
[572] Vidi: *ibid.*, str. 414–419. Radi se o zanimljivoj temi, povezanoj s pravom „lakših" kažnjivih djela, no koja prelazi okvire ovog rada.
[573] Poelemans, *op. cit.* u bilj. 44, str. 264.
[574] Duijkersloot, Ton; Widdershoven, Rob, Administrative law enforcement of EU law u: Scholten, Miroslava (ur.), *Research handbook on the enforcement of EU law*, Edward Elgar Publishing, 2023, str. 46.
[575] Vidi, npr. Konvenciju sastavljenu na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, Službeni list Europskih zajednica, br. C 316/49 od 27. studenog 1995.
[576] Vidi: Simon, *op. cit.* u bilj. 492, str. 34., bilj. 60.
[577] Simon, *op. cit.* u bilj. 492, str. 34.
[578] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 216–217. Vidi i str. 238.
[579] Zanimljiva je Konvencija za zaštitu financijskih interesa Europskih zajednica i njezini protokoli. Vidi Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 387–410.
[580] Vervaele, *op. cit.* u bilj. 486 str. 17.

desetljeću ovog razdoblja,[581] nisu trebale biti ratificirane od država članica, nisu postojali čvrsti mehanizmi kojima bi Zajednica mogla natjerati države članice da ih inkorporiraju u svoj pravni sustav[582] niti su imale izravan učinak.[583]

Nakon što je ovlast za harmonizaciju kaznenog prava ušla u Ugovor o EU-u Ugovorom iz Amsterdama,[584] donesen je još tucet okvirnih odluka trećega stupa o harmonizaciji materijalnoga kaznenog prava.[585]

Krajem ovog razdoblja kaznene su se sankcije u okviru trećega stupa počele pojavljivati i kao nadopuna propisima iz prvog stupa: pravno obvezujućim propisom prvog stupa bila bi propisana obveza propisivanja nedefiniranih sankcija, a potom bi u okviru trećega stupa bio donesen propis slabije snage koji definira narav tih tobože nedefiniranih sankcija kao kaznenih (više *infra*). Na kraju razdoblja praksom Suda EU-a otvorena su vrata propisivanju kaznenih sankcija i u okviru prvog stupa (više *infra*).

3.2.2.3. „Borba između stupova“

Donošenjem Ugovora iz Amsterdama činilo se kako je nadležnost Unije za regulaciju kaznenog prava razriješena jer su se kaznenopravni propisi mogli donositi samo u okviru trećeg stupa.[586] Iako je ta vrsta propisa teoretski podigla učinkovitost trećega stupa jer implementacija nije ovisila o ratifikacijskoj odluci država članica,[587] u stvarnosti nisu postojali instrumenti kojima bi se države članice natjerale da propise doista transponiraju u svoje zakonodavstvo.[588]

S obzirom na to da su kaznenopravne ovlasti Unije sada bile definirane u Ugovorima, moglo se argumentirati kako u preostalim sferama njezinih politika – tj. u okviru prvog stupa – vrijedi stari režim prema kojem ona može propisivati nedefinirane sankcije (koje će se u državama članicama pojavljivati u raznolikim oblicima), odnosno obvezivati države članice na propisivanje *upravnih* ili nedefiniranih, a nipošto izričito *kaznenih* sankcija.[589] Europska je

[581] Đurđević, *op. cit.* u u bilj. 553, str. 1096, ističe kako su „u cijelosti zamijenile konvencije u području kaznenog materijalnog prava“.
[582] Slično: Vervaele, *op. cit.* u bilj. 486, str. 23.
[583] Đurđević, *op. cit.* u u bilj. 553, str. 1098.
[584] O harmonizaciji kaznenog materijalnog prava nakon Ugovora iz Amsterdama vidi: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 215–216.
[585] *Ibid.*
[586] Kärner, 2021, *op. cit.* u bilj. 42, str. 162.
[587] Vervaele, *op. cit.* u bilj. 486, str. 18.
[588] *Ibid.*, str. 23. Za detaljnije objašnjenje vidi: *infra*.
[589] Slično: Mišljenje nezavisnog odvjetnika Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu Komisija protiv Vijeća (C-176/03) od 26. svibnja 2005., § 79.

komisija, međutim, često uz potporu Parlamenta,[590] smatrala da se *kaznene* sankcije mogu propisivati i u okviru prvog stupa. Zbog nesuglasja između institucija došlo je i do usvajanja propisa u „dva kolosijeka" tako da se u jednom propisu propisuju nedefinirane sankcije u okviru prvog stupa, da bi se potom u okviru trećega stupa donio propis u kojem se precizira kaznena narav tih sankcija.[591] Problem iz perspektive učinkovite implementacije politika Zajednice bio je što nisu postojali mehanizmi koji bi natjerali države članice da usklade svoje zakonodavstvo s takvim propisom trećeg stupa.

Različita stajališta o mogućnosti propisivanja kaznenih sankcija u okviru prvog stupa dovela su do dvaju važnih predmeta pred Sudom EU-a.[592] Ključno je pitanje u predmetu Komisija protiv Vijeća (C-176/03)[593] bilo ima li Zajednica ovlast u okviru prvog stupa usvajati propise iz područja kaznenog prava, konkretno smije li obvezivati države članice na propisivanje kaznenih sankcija,[594] tj. može li Zajednica unaprijed sama procijeniti da je, kako bi se ispunio kriterij učinkovitih, razmjernih i odvraćajućih sankcija, u državama članicama potrebno propisati upravo kaznene sankcije.[595] Presuđeno je kako, iako tada još nije postojao izričiti presedan o tom pitanju,[596] takvo što nije protivno pravu Zajednice i kako ona sama može *a priori* ocijeniti kako je za ispunjenje triju kriterija potrebno da sankcije budu upravo kaznene.[597] Podloga takvu stajalištu bilo je načelo inherentnih ovlasti zajednice,[598] a presuda je

[590] Vidi dvije presude koje se analiziraju *infra.*
[591] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 553, str. 1099. Primjerice, Okvirnom odlukom Vijeća 2002/946/PUP precizirano da sankcije iz Direktive Vijeća 2002/90/EC od istog datuma o definiranju olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka - gdje su propisane tek kao nedefinirane učinkovite, razmjerne i odvraćajuće – trebaju biti kaznene naravi (čl. 1.). Okvirna odluka Vijeća 2002/946/PUP od 28. studenog 2002. o jačanju kaznenopravnog okvira za sprečavanje pomaganja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka, Službeni list Europske unije br. L 328/1 od 5. prosinca 2002.; Direktiva Vijeća 2002/90/EC o definiranju olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka, Službeni list Europske unije, br. L 328/17 od 5. prosinca 2002. Čini se da je takva zakonodavna tehnika posljedica nesuglasja između Vijeća i Komisije oko toga u okviru kojeg se stupa mogu propisivati kaznene sankcije. Komisija je, naime, predložila Vijeću da se one propišu već u Direktivi, no ono je to odbilo i odlučilo ih propisati u Okvirnoj odluci. Tako: Sud EU-a, presuda u predmetu Komisija protiv Vijeća (C-176/03) od 13. studenog 2005., § 33. U istoj točki presude navodi se još jedan takav primjer. Razmimoilaženje između Komisije i Vijeća valja, naravno, promatrati u kontekstu „borbe između stupova". Uz to, u okviru trećeg stupa implementacijski učinak puno je ograničeniji (vidi *infra* u tekstu).
[592] Nije to bilo jedino pitanje o kojem je postojalo takvo nesuglasje. U kontekstu provedbe pravosudne suradnje *Vervaele* ističe: „Europski parlament i Europska komisija uvijek su bili dosta kritični o postojanju i funkcioniranju trećeg stupa. Uvijek su branili pristup Zajednica. Štoviše, zauzeli su stajalište da su regulacija u okviru trećega stupa i koordinacija pravosudne suradnje u okviru trećega stupa nedostatni za zaštitu interesa za koje je jasno da su Zajedničini, kao što je borba protiv prijevare na štetu Zajednice". Vervaele, *op. cit.* u bilj. 486, str. 21.
[593] Sud EU-a, presuda u predmetu Komisija protiv Vijeća (C-176/03).
[594] Mišljenje nezavisnog odvjetnika Ruiz-Jaraba Colomera, § 27 i 28.
[595] *Ibid.*, § 49.
[596] Presuda u predmetu C-176/03 § 20, 31; mišljenje nezavisnog odvjetnika Ruiz-Jaraba Colomera, § 38.
[597] Presuda u predmetu C-176/03 § 48. U konkretnom predmetu Sud je ocijenio i kako je u propisu koji je bio predmet spora doista za ispunjenje triju kriterija trebalo propisati kaznene sankcije (§ 48–54 presude).
[598] Đurđević, *op. cit.* u u bilj. 553, str. 1101. Za analizu presude vidi str. 1100–1102.

nazvana do tada „najdalekosežnijom odlukom za područje kaznenog prava“,[599] kojom je „prvi put ustanovljena kaznenopravna nadležnost Zajednice“.[600]

U predmetu C-440/05[601] sa sličnih se pozicija nastavila „borba između stupova“ između Komisije i Parlamenta s jedne i država članica s druge strane.[602] Sud je u pogledu širine ovlasti Unije za propisivanje kaznenih sankcija presudio kako kaznena ovlast Zajednica u okviru prvog stupa nije rezervirana samo na područje zaštite okoliša.[603] U pogledu dubine ovlasti Zajednice presuđeno pak je kako ona u okviru prvog stupa ne smije definirati kaznene sankcije koje države članice trebaju usvajati,[604] već ih samo načelno – kada je to potrebno za ispunjenje triju kriterija – može obvezivati na propisivanje kaznenih sankcija.

Stajalište Suda prema kojem se kaznene sankcije mogu propisivati propisima usvojenima u okviru prvog stupa značilo je kako Unija više ne mora koristiti nedefinirane sankcije u izostanku svojih kaznenih ovlasti, već ih može izričito definirati kao kaznene.[605]

3.2.2.4. Procesna jamstva u ovom razdoblju

U ovom je razdoblju nastavljen razvoj prakse o procesnim jamstvima u postupcima direktnih europskih sankcija.[606] U nacionalnim kvazikaznenim postupcima nastavilo je vrijediti načelo procesne autonomije, uz načelno obvezu poštovanja procesnih jamstava kao općih načela prava Unije. Međutim, u ovom su se razdoblju dogodile i određene promjene u europskim zahtjevima o procesnim jamstvima u nacionalnim kvazikaznenim postupcima kojima se implementira europsko pravo.

Blagi korak naprijed bilo je usvajanje Povelje o pravima 2000. koja je sadržavala odredbe o procesnim jamstvima, no nije (još) bila pravno obvezujuća.[607] Štoviše, čak ni Sud EU-a na

[599] *Ibid.*, str. 1100.
[600] *Ibid.*, str. 1101.
[601] Sud EU-a, presuda u predmetu Komisija protiv Vijeća (C-440/05) od 23. listopada 2007. Zanimljivo, hrvatski je zakonodavac napravio određene izmjene neposredno prije nego što je Okvirna odluka ovom presudom ukinuta. Vidi: Derenčinović i Novosel, *op. cit.* u bilj. 177, str. 596–597.
[602] Mišljenje nezavisnog odvjetnika Mazáka u premetu C-440/05 od 23. listopada 2007, § 1–6. Za argumente stranaka vidi presudu Komisija protiv Vijeća (C-440/05), § 28–51.
[603] Presuda u predmetu Komisija protiv Vijeća (C-440/05), § 69. Tako zaključuje i Đurđević, *op. cit.* u u bilj. 553, str. 1102. Za analizu odluke vidi str. 1101–1102.
[604] Presuda u predmetu Komisija protiv Vijeća (C-440/05), § 70–71. Vidi i: Đurđević, op. cit. u u bilj. 553, str. 1102–1103.
[605] Slično: Đurđević, *op. cit.* u u bilj. 553, str. 1103. Za više o posljedicama dviju presuda vidi str. 1103–1104.
[606] Vidi: Poelemans, *op. cit.* u bilj. 44, str. 504–537 i 617–656.
[607] Da nije bila obvezujuća, ističe, npr. Douglas-Scott, Sionaidh, The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon, *Human Rights Law Review*, vol. 11, br. 4, 2011, str. 648.

početku nije bio sklon pozivati se na Povelju, već se u svojim odlukama pozivao na opća načela prava Unije.[608] Dodatni iskorak bila je praksa s kraja ovog razdoblja gdje je Sud EU-a povezao načelo procesne ekonomije s načelom učinkovite sudbene zaštite i pokazao naznake veće želje da se (i) u nacionalnim postupcima kojima se implementira europsko pravo poštuju određena procesna jamstva.[609] Time je došlo do sužavanja nacionalne procesne autonomije i većih zahtjeva europskog prava o procesnim jamstvima u kvazikaznenim postupcima. Dobar je primjer presuda *Sopropé* u kojoj je Sud rekao kako nacionalna tijela koja donose odluke koje potpadaju pod europsko pravo moraju poštovati prava obrane, čak i ako ih primjenjivi europski propis ne regulira.[610]

Unatoč određenim pomacima može se zaključiti kako procesna jamstva još nisu došla u fokus europskog utjecaja na nacionalno pravo „lakših" kažnjivih djela.

3.2.3. Razdoblje definiranih sankcija

Lisabonskim su ugovorom srušena tri stupa europskog prava i stvoren je „jedinstveni institucionalni okvir za sve sfere politika".[611] Nadležnost Unije za donošenje kaznenih sankcija konačno je preciznije definirana. Uz širenje ovlasti za harmonizaciju kaznenoga materijalnog prava u područjima teškog kriminaliteta, koja definirana u čl. 83. st. 1. UFEU-a,[612] iz perspektive odnosa kaznenih sankcija i sankcija za „lakša" kažnjiva djela ključan je čl. 83. st. 2. kojim je propisano kako:

> ako se pokaže da je za osiguranje učinkovite provedbe politike Unije u području *koje podliježe mjerama usklađivanja* („has been subject to harmonization measures", pa bi bolji prijevod bio „koje je bilo predmet mjera usklađivanja", *op. a.*) nužno usklađivanje kaznenih zakona i drugih propisa država članica, direktivama se mogu utvrditi minimalna pravila za definiranje

[608] *Ibid.*, str. 651. Vidi i: Đurđević, *op. cit.* u u bilj. 553, str. 1080–1081.
[609] Vidi: Biondi, Andrea, *National Procedural Autonomy*, 2019, pod 10.–12. Dostupno na: https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e1878.013.1878/law-mpeipro-e1878?d=%2F10.1093%2Flaw-mpeipro%2Fe1878.013.1878%2Flaw-mpeipro-e1878&p=emailAuUO4fkhcuBsA&print#:~:text=12%20The%20first%20tenet%20of%20the%20'procedural,used%20for%20similar%20claims%20under%20national%20law.&text=W%20Van%20Gerven%2C%20'Of%20Rights%2C%20Remedies%20and%20Procedures'%20(2000)%2037%20CMLR%20501%E2%80%9336(9. lipnja 2025.).
[610] Sud EU-a, presuda u predmetu C-469/07 od 18. prosinca 2008., § 37–39.
[611] Klip, *op. cit.* u bilj. 549, str. 19.
[612] Vidi: Đurđević, *op. cit.* u u bilj. 553, str. 1104–1105.

kaznenih djela i sankcija u dotičnom području. Te se direktive donose istim redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom koji se primjenjivao za donošenje dotičnih mjera za usklađivanje.[613]

U područjima u kojima je Unija već donijela harmonizacijske mjere postalo je, dakle, ako je to nužno za osiguravanje učinkovite provedbe politike Unije, moguće propisivati kaznene sankcije, pa čak i unaprijed odrediti njihovu vrstu i mjeru.[614] To je načelno omogućilo propisivanje kaznenih sankcija u svim područjima politika Unije. S definiranim kaznenim ovlastima više nije bilo tolike potrebe za pribjegavanjem nedefiniranim sankcijama zbog nemogućnosti propisivanja kaznenih.[615] Međutim – možda neočekivano – nakon definiranja kaznenih ovlasti Unije europski je zakonodavac umjesto nedefiniranih, iako se događalo da propiše i njih,[616] sve više počeo koristiti *upravne* sankcije, često precizno definirajući njihove karakteristike.[617] Upravne sankcije koje Unija propisuje u ovom razdoblju često su bile vrlo teške, zbog čega se propisivanje takvih sankcija, nakon što je omogućeno propisivanje kaznenih sankcija, s pravom naziva paradoksalnim, a jedan od mogućih razloga takvu postupanju želja je za brzom i učinkovitom provedbom propisa koja nije toliko opterećena pravilima o zaštiti ljudskih prava.[618]

Nakon promjene u Ugovorima i novih propisa u kojima je često definirana narav sankcija koju države članice trebaju propisati svakako se smirio raniji nered koji je vladao u području indirektnih sankcija. Novo je uređenje, međutim, donijelo i nove nedoumice, kako u pogledu kaznenih tako i u pogledu nedefiniranih i upravnih sankcija koje su nastavile utjecati na pravo „lakših" kažnjivih djela država članica.

---

[613] Ugovor o funkcioniranju Europske unije, pročišćena verzija, Službeni list Europske unije br. C 326/47 od 26. listopada 2010. Hrvatski prijevod te verzije pročišćenog teksta ne postoji. Prijevod u tekstu stoga je iz pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije dostupnog na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A02016ME%2FTXT-20160901 (27. 5. 2024.). Članak 83. st. 2. Koji se citira u obje je verzije jednak.

[614] Đurđević, *op. cit.* u u bilj. 553, str. 1106. Vidi i str. 1105.

[615] Kärner, 2022, *op. cit.* u bilj. 42, str. 44.

[616] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća (EZ) br. 924/2009 od 16. rujna 2009. o prekograničnim plaćanjima u Zajednici i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2560/2001, Službeni list Europske unije br. L 266/11 od 9. listopada 2009., čl. 13.

[617] Kärner, 2022, *op. cit.* u bilj. 42, str. 44. *Kärner* ističe i kako se Unija snažno („*adamantly*") opredijelila za *upravne* sankcije nauštrb nedefiniranih. Kärner, 2021, *op. cit.* u bilj. 42, str. 157, 164, 169 i 174.

[618] Kangur, Andreas; Lott, Alexander, Soo; Anneli, Are EU Administrative Penalties Reshaping the Estonian System of Sanctions?, *Eucrim - The European Criminal Law Associations' Forum*, br. 2, 2020, str. 139.

3.2.3.1. Kaznene i nedefinirane sankcije

Prvo pitanje koje se postavilo u vezi s novim kaznenim sankcijama Unije iz čl. 83. st. 2. UFEU-a jest mora li se doista raditi o formalno kaznenim sankcijama ili pak je, u svjetlu judikature strazburškog i luksemburškog Suda o autonomnom tumačenju pojma kaznene sankcije (više *infra*, u 5. poglavlju), dopušteno da se one u nacionalnim poretcima pojave u nekaznenom ruhu. Mogu li države članice, primjerice, propisati prekršaj kada ih europski propis potiče na propisivanje kaznenih sankcija i reći da su ispunile svoju obvezu jer se prekršaji autonomnim pristupom mogu smatrati kaznenim djelima?

Budući da se radi se o dva različita koncepta kaznenih sankcija, jednom koji se koristi za definiranje nadležnosti Zajednica, a drugom kojim se štite temeljna ljudska prava,[619] autonomni pristup osmišljen u kontekstu zaštite ljudskih prava ovdje nije primjenjiv. Odgovor na pitanje, dakle, negativan je. Kada Unija obvezuje države članice da propišu kaznene sankcije, stoga mora prevladati formalni kriterij, te se sankcije u nacionalnim sustavima moraju pojaviti kao formalnopravno kaznene.[620]

Nakon promjena u ugovorima teško je u europskim propisima pronaći nedefinirane sankcije. Dakako, nastavili su vrijediti propisi doneseni u prošlom razdoblju pa su time nedefinirane sankcije nastavile postojati u europskom pravnom poretku.[621]

3.2.3.2. Upravne sankcije

Nakon promjena iz Ugovora u Lisabonu europski je zakonodavac sve više propisivao sankcije koje je izričito klasificirao kao upravne. Brojne su takve sankcije bile vrlo visoke. Kao primjer mogu se navesti upravne novčane sankcije iz Direktive o sprečavanju korištenja

---

[619] Öberg, Jacob, The definition of criminal sanctions in the EU, *European Criminal Law Review*, vol. 3, br. 3, 2013, str. 274–278. Vidi i: Caeiro, Pedro, The Influence of the EU on the „Blurring" Between Administrative and Criminal Law, u: Galli i Weyembergh (ur.), *op. cit.* u bilj. 40, str. 181.

[620] Mišljenje nezavisnog odvjetnika Yvesa Bota u predmetu C-43/23 od 10. rujna 2013., § 74–75. Tako i: Kärner, 2021, *op. cit.* u bilj. 42, str. 167. I *Örberg* ističe kako se, kada je riječ o pitanjima nadležnosti, koncept kaznenog treba tumačiti usko (str. 276). Nadalje ističe da je prvi korak u tome doista da sankcija formalno bude klasificirana kao kaznena (str. 281), no kako mogu postojati i drugi kriteriji koje takva sankcija treba zadovoljiti (str. 296). Öberg, *op. cit.* u bilj. 619. Pa ipak, i u okviru novog čl. 83. st. 2. europski je zakonodavac ponekad ostavio državama članicama slobodu u izboru sankcija. U direktivama kojima se zahtijeva harmonizacija kaznenoga materijalnog prava, naime, zasigurno zbog toga što neke države članice još uvijek ne prihvaćaju kaznenopravnu odgovornost pravnih osoba, propisano je kako „države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da pravna osoba koja se smatra odgovornom podliježe učinkovitim, razmjernim i odvraćajućim sankcijama koje uključuju kaznene novčane kazne ili novčane kazne". Vidi: Kärner, 2022, *op. cit.* u bilj. 42, str. 47.

[621] Pa su se zadržale i u praksi Suda. Vidi, npr., Sud EU-a, presuda u predmetu C-565/12 od 27. ožujka 2014.

financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma koje dosežu milijunske iznose za pravne i fizičke osobe, a sankcija za pravne osobe za određene povrede propisana je u postotku od 10 % godišnjeg prihoda, dakle bez konkretnog maksimuma (vidi čl. 59 st. 2. t. e i čl. 59. st. 3. Uredbe).[622] Upravne sankcije iz Uredbe o zloporabi tržišta također dosežu astronomske iznose, pa za određene povrede maksimalne upravne novčane sankcije za fizičke osobe trebaju biti propisane u iznosu od najmanje pet milijuna eura, a za pravne osobe u iznosu od najmanje petnaest milijuna eura ili 15 % ukupnog godišnjeg prometa (čl. 30. st. 2. t. (i) i. te (j) i.).[623] Nije teško pronaći još takvih primjera. Uz to je u brojnim europskim propisima iz ovog razdoblja koji zahtijevaju upravne sankcije propisano da nije potrebno njihovo uvođenje ako su djela čije uvođenje propis zahtijeva već kaznena djela.[624]

Upravo se o propisima koji govore o *upravnim* sankcijama postavljaju brojna pitanja jer europsko pravo ne sadrži definiciju takvih sankcija, a radi se o konceptu koji se uvelike razlikuje među državama članicama.[625] U svakom slučaju, i ovdje treba prihvatiti stajalište prema kojem se definicija upravnih sankcija razlikuje ovisno o kontekstu pa upravne sankcije nikako ne treba promatrati kroz prizmu autonomnog pristupa pojmu sankcije razvijenog u praksi o zaštiti ljudskih prava.

Postavlja se stoga pitanje može li se jednostavno primijeniti formalni kriterij: *treba li država, da bi uspješno implementirala europski propis koji poziva na uvođenje upravnih sankcija, te sankcije klasificirati kao upravne?* Pojašnjenja s europske razine nisu sasvim jasna.

---

[622] Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ, Službeni list EU-a br. L141/73. Ovdje se navode samo neke upravne sankcije navedene u Direktivi. Obveza uvođenja sankcija propisana je u čl. 58. st. 2. Direktive, koji glasi: ne dovodeći u pitanje pravo država članica da predvide i uvedu kaznenopravne sankcije, države članice utvrđuju pravila o administrativnim sankcijama i mjerama te osiguravaju da njihova nadležna tijela mogu uvesti te sankcije i mjere u odnosu na kršenje nacionalnih odredaba kojima se prenosi ova Direktiva i osiguravaju njihovu primjenu. Države članice mogu odlučiti da neće utvrditi pravila o administrativnim sankcijama ili mjerama za kršenje koja u njihovu pravu podliježu kaznenim sankcijama. U tom slučaju države članice Komisiji dostavljaju relevantne odredbe kaznenog prava.

[623] Uredba (Eu) Br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća Od 16. travnja 2014. o zlouporabi tržišta (Uredba o zlouporabi tržišta) te stavljanju izvan snage Direktive 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva Komisije 2003/124/EZ, 2003/125/EZ i 2004/72/EZ, Službeni list EU br. L173/1. Navedene su samo neke sankcije iz Uredbe. Obveza propisivanja sankcija propisana je u čl. 30. st. 2., koji glasi: Države članice, u skladu s nacionalnim pravom, osiguravaju da nadležna tijela imaju ovlast izricanja barem sljedećih administrativnih sankcija i poduzimanja barem sljedećih administrativnih mjera u slučaju kršenja iz stavka 1. prvog podstavka točke (a): (…).

[624] Kangur, Lott i Soo, *op. cit.* u bilj. 618, str. 139. Npr. u Direktivi (EU) 2016/97 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. siječnja 2016., Službeni list Europske unije br. L 26/19, čl. 31. st. 2. propisano je: Države članice mogu odlučiti ne utvrditi pravila za administrativne sankcije iz ove Direktive za kršenja koja su podložna kaznenim sankcijama prema nacionalnom pravu. U tom slučaju države članice Komisiji priopćuju relevantne odredbe kaznenog prava.

[625] Kärner, 2021, *op. cit.* u bilj. 42, str. 158–159.

U dokumentima Pravne službe Vijeća tako je moguće pronaći stajalište koje s jedne strane govori u prilog vezanosti država članica formalnom klasifikacijom iz europskog propisa,[626] dok s druge strane govori o tome kako bi, u skladu s načelom supsidijarnosti i autonomije država članica, one trebale moći urediti upravne sankcije u skladu sa specifičnostima svojih nacionalnih sustava.[627] Moguće je da je tako nejasan pristup posljedica toga što ni u formalnom smislu nije jasno što sve označava pojam upravne sankcije. Radi li se, recimo, o sankciji koja mora biti izrečena baš u upravnom ili bilo kakvu kvazikaznenom (npr. prekršajnom) postupku, ili pak je ono što definira upravnu sankciju upravno tijelo koje ju izriče, bez obzira na vrstu postupka?[628]

Zbog nejasnog pojma upravne sankcije, kao i zbog mogućih različitih načina na koji takva sankcija iz europskog propisa može biti inkorporirana u nacionalne sustave,[629] treba se složiti s *Kärnerom* prema kojem bi državama članicama trebalo dozvoliti širok manevarski prostor u ispunjavanju obveze propisivanja upravnih sankcija.[630] Svakako bi pojam upravnoga trebalo shvatiti u širem smislu, tj. tako da se njime zapravo podrazumijeva svaki oblik kvazikaznenog sankcioniranja (npr. prekršaji),[631] a ne samo sankcioniranje u okviru postupka koji je formalnopravno upravni. Trebalo bi, nadalje, uvažavajući posebnosti nacionalnih represivnih

---

[626] Pravna služba Vijeća Europske unije, dokument br. 12979/12 od 27. srpnja 2012., predmet: Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o nezakonitom trgovanju povlaštenim informacijama i zloporabi tržišta, Uredbe o nezakonitom trgovanju povlaštenim informacijama i zloporabi tržišta i drugim instrumentima o harmonizaciji upravnih sankcija u području financijskih usluga. U tekstu pod podnaslovom *Pitanja prirode sankcija označenih kao „upravnih" u drugim prijedlozima u području financijskih usluga* navedeno je, među ostalim, sljedeće: „Označavanje prekršaja ili sankcije kao "upravne" u zakonodavstvu EU-a ima učinak na implementaciju na nacionalnoj razini. Budući da uredba obvezuje u cijelosti i neposredno je primjenjiva u svim državama članicama (članak 288. UFEU-a), djela i sankcije koje harmonizira, a definira da su upravne naravi, izravno će imati takvu narav u zakonodavnom okviru država članica (kako je slučaj sa MAR-om prema trenutnom nacrtu). Direktive će obvezivati države članice u pogledu rezultata koji treba postići i stoga će ih također obvezivati u pogledu prirode, upravne ili kaznene, djela i sankcija koje se trebaju uvesti" (§ 44.). „Prema UFEU-u također bi bilo moguće usvojiti direktive koje usklađuju određena djela i sankcije bez njihove klasifikacije kao upravnih ili kaznenih, ostavljajući tako državama članicama mogućnost da ih prenesu u nacionalno pravo kao upravne ili kaznene, ovisno o tome što najbolje odgovara njihovu nacionalnom sustavu" (§ 46). Preveo autor. Ovaj potonji odlomak zapravo govorio da, zato što je europski zakonodavac mogao usvojiti nedefinirane sankcije, a nije, već je usvojio, recimo, upravne, države članice vezane su takvom kvalifikacijom sankcija. O navedenim shvaćanjima iz tog teksta raspravlja i *Kärner*, 2021, *op. cit.* u bilj. 42, str. 169–170.

[627] Dokument br. 12979/12, *op. cit.* u bilj. 616. „Međutim, treba napomenuti da u skladu s načelom supsidijarnosti i načelom postupovne autonomije država članica, koje je izraženo u članku 4. stavku 2. UEU-a o poštovanju temeljnih struktura država članica, označavanje mjera koje poduzimaju „nadležna tijela" država članica u zakonodavstvu EU-a kao „upravnih" ostavlja državama članicama slobodu da za poduzimanje harmoniziranih mjera odrede nadležna tijela koja najbolje odgovaraju njihovim strukturama, uključujući mogućnost transponiranja „upravnih" djela i sankcija u sudskom postupku (*eng. judicial framerowk*) kada to odgovara specifičnosti njihovih nacionalnih struktura (§ 45). Preveo autor.

[628] Kärner, 2021, *op. cit.* u bilj. 42, str. 169. Kärner kod potonje mogućnosti govori samo o tome da je upravno tijelo to koje može izreći sankciju, bez dodatka „bez obzira na vrstu postupka". U nekim se državama, međutim, i u formalno kaznenom postupku upravna tijela mogu izricati sankcije, zbog čega je dodano to pojašnjenje.

[629] *Ibid.*, str. 172–173.

[630] *Ibid.*, str. 174.

[631] Kangur, Lott i Soo, *op. cit.* u bilj. 618, str. 139, 142.

sustava, prihvatiti i da takve sankcije izriču upravna tijela, bilo u upravnom, kvazikaznenom ili čak i kaznenom postupku jer se upravo njihova uloga ističe kao ključna u pokušajima definicije pojma upravne sankcije u europskom zakonodavstvu.[632] Vjerojatno bi iznimno bilo dopušteno da se upravna sankcija u nacionalnom sustavu pojavi kao kaznena, recimo, ako pojedina država uopće ne poznaje upravno ili kvazikazneno sankcioniranje, odnosno ako ne postoje upravna tijela koja bi mogla sankcionirati u okviru formalno kaznenog postupka.

Europske propise kojima se obvezuje na uvođenje upravnih sankcija stoga valja tumačiti tako da države članice moraju propisati sankcije koje su *koliko god je to moguće upravne (tj. kvazikaznene) s obzirom na specifičnosti njihovih pravnih poredaka*. Ispravnost njihovih transpozicijskih zahvata svakako treba promatrati (i) kroz prizmu prakse o učinkovitosti, razmjernosti i odvraćajućeg svojstva sankcije.[633]

3.2.3.3. Procesna jamstva

O procesnim će jamstvima tijekom ovog razdoblja (koje trenutno traje) biti više riječi u nastavku ovog rada. Ovdje dostaje istaknuti da je utjecaj Unije na procesna jamstva u nacionalnim kvazikaznenim postupcima ojačao: Povelja o pravima postala je obvezujuća[634] i primjenjiva u svim postupcima u kojima se implementira europsko pravo, a što je još važnije, usvojen je niz Direktiva o procesnim pravima okrivljenika u kaznenom postupku koje dijelom vrijede i u kvazikaznenim postupcima, i to ne samo onima u kojima se implementira europsko pravo.

3.2.4. Utjecaj nadnacionalnog prava na nacionalno pravo „lakših“ kažnjivih djela država članica

Povijesni se prikaz nadnacionalnog utjecaja na nacionalno pravo „lakših“ kažnjivih djela prije svega bavio poticajem nastanka novih djela i zaoštravanja sankcija. Stoga će u nastavku u fokusu biti upravo takav utjecaj nadnacionalnog prava na nacionalno. Nadnacionalnim

[632] Kärner, 2022, *op. cit.* u bilj. 42, str. 51, 58, 66. Kärner, međutim, u radu ističe i kako se u slučaju da upravnu sankciju transponiraju kao kaznenu, države članice izlažu opasnosti ispitivanja takva postupanja pred Sudom. Vidi i: str. 49–53, 65. Također vidi: Widdershoven i Duijkersloot, *op. cit.* u bilj. 574, str. 44– 45.
[633] Kärner, 2021, *op. cit.* u bilj. 42, str. 174–175.
[634] Đurđević, *op. cit.* u u bilj. 553, str. 1121, (prije stupanja na snagu Povelje) ističe kako će Povelja „stupiti na snagu zajedno s Lisabonskim ugovorim te prema čl. 6.(1) tog ugovora ima istu pravnu snagu kao i ugovori“. Za više o Povelji i njezinu donošenju vidi str. 1120–1123.

izvorima o nacionalnim kvazikaznenim postupcima, njihovom primjenjivošću u nacionalnom pravu i usklađenošću hrvatskog prava sa zahtjevima iz nadnacionalnih poredaka ovaj će se rad baviti od petog poglavlja.

3.2.4.1. Uvodno

Utjecaj Vijeća Europe na pojavu novih „lakših“ kažnjivih djela u svojim državama članicama bio je neznatan. Ta je međunarodna organizacija praksom svojeg Suda za ljudska prava ponajprije utjecala na dizanje procesnih jamstava u postupcima sličnima kaznenom. Konkretnim standardima iz prakse tog Suda ovaj se rad bavi u kasnijim poglavljima.

Europska je unija (i njezine prethodnice) od kraja osamdesetih godina počela znatnije utjecati na pojavu novih „lakših“ kažnjivih djela u državama članicama. One su u svojim pravnim poretcima prvo morale propisivati „odvraćajuće, razmjerne i učinkovite“ sankcije za povrede europskog prava. Da bi uvele takve sankcije, države članice često su zbog načela asimilacije propisivale „lakša“ kažnjiva djela. Od devedesetih godina Unija je počela izričito poticati države članice na pojavu upravnih djela, dok je od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora taj utjecaj znatno pojačan.

Teško bi bilo dati enciklopedijski pregled implementacijskih pothvata država članica u propisivanju „lakših“ djela radi usklađivanja s europskom pravnom stečevinom. Za to nema ni potrebe: europski propisi obvezne pravne snage pod prijetnjom za države članice negativnih posljedica moraju se implementirati u njihovim pravnim poretcima. Brojni, ranije navedeni propisi s nedefiniranim sankcijama stoga su zasigurno u državama članicama potaknuli stvaranja „lakših“ kažnjivih djela, a još više propisi koji obvezuju na propisivanje upravnih sankcija.

Hrvatski, njemački i francuski pravni poredak nisu izbjegli opisani utjecaj prava Europske unije na svoje pravo „lakših“ kažnjivih djela. Dok je utjecaj europskog prava na njemačko i francusko moguće pratiti još od sedamdesetih godina, hrvatsko je pravo tek u procesu pregovora za pristup Europskoj uniji osjetilo snažniji utjecaj opisanog *acquis*a. U nastavku će se za svaki od sustava prikazati glavni svjedoci europskog utjecaja i neki primjeri „lakših“ djela nastalih radi usklađivanja s europskim pravom.

3.2.4.2. Utjecaj europskog prava na pojavu „lakših“ kažnjivih djela u Hrvatskoj

Proces pojave novih „lakših“ kažnjivih djela radi usklađivanja s europskim pravom započeo je u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, kada je Hrvatska trebala uskladiti svoje zakonodavstvo s europskim, pa tako i propisati kažnjiva djela za povrede europskog prava. Ta su kažnjiva djela često bili prekršaji,[635] pogotovo kada se radilo o usklađivanju s europskim propisima donesenim nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora jer su oni izričito pozivali na propisivanje „lakših“ kažnjivih djela i pripadajućih sankcija. I nakon pristupanja Hrvatske Unije taj se proces nastavio i još traje.

O utjecaju ovog vala europeizacije prekršajnog prava dovoljno svjedoči kako je među odredbe Prekršajnog zakona o sankciji uvrštena i posebna odredba o tome kako u slučaju da je za prekršaje uvedene pravno obvezujućim aktom Unije tim aktom raspon sankcije uređen u neskladu s ograničenjima iz Prekršajnog zakona, ta ograničenja ne vrijede (čl. 33. st. 10. PZ-a). Također, u Godišnjem izvješću o stanju sudbene vlasti za 2015. primjećuje se: „(…) u prekršajnom sustavu dulje vrijeme sve više je prisutan trend povećanog broja primljenih predmeta pravno složenijih vrsta predmeta zbog donošenja novih propisa o prekršajima, osobito nakon ulaska Republike Hrvatske u EU, prekršaji iz gospodarstva i financija“.[636] Jasno je da se implicira na propisivanje novih prekršaja zbog usklađivanja s europskom pravnom stečevinom. Kao razlog sve veće složenosti predmeta također se, među ostalim, ističu izmjene propisa radi usklađivanja s europskim pravom.[637]

[635] Novak Hrgović i Nikšić navode: „Iz naprijed izloženog te primjera pojedinih konkretnih akata proizlazi koje su obveze bile postavljene pred Republiku Hrvatsku u području usklađivanja domaćih propisa s aktima Europske unije te da je riječ o vrlo konkretnim propisima Unije koji se reflektiraju na mnoga područja socijalnog i gospodarskog života pa sukladno tome i na zakone i podzakonske propise koji se primjenjuju u značajnim sferama života građana Republike Hrvatske. Riječ je također o propisima za čije su nepoštovanje uglavnom propisane prekršajne odredbe i sankcije koje se izriču u prekršajnom postupku, pa stoga suci prekršajnih sudova moraju imati u vidu akte Europske unije, posebice one koji se neposredno primjenjuju, te će svakako biti zadatak usvojiti znanja s tog područja, na kojem će se stvarati i relevantna sudska praksa“. Novak Hrgović, Karmen; Nikšić, Siniša, Prekršajne odredbe u pojedinim zakonima čija primjena počinje ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 19, br. 2, 2012, str. 873–874. Za primjere prekršaja propisanih prije pristupanja Uniji vidi str. 874-883.

[636] Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2015. godinu (dalje: Izvješće predsjednika VSRH/2015), Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2016., str. 55.

[637] Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2018. godinu (dalje: Izvješće predsjednika VSRH/2018), Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2019., str. 61.

3.2.4.3. Utjecaj europskog prava na njemačko prekršajno pravo

U njemačkoj literaturi *Kraatz* prepoznaje važnost europskog utjecaja na prekršajno pravo. Ističe kako su u Njemačkoj sankcije za povrede europskih propisa na temelju načela asimilacije implementirane kaznenim i prekršajnim pravom. Navodi kako se prekršaji ponekad propisuju tako da se propiše kako su povrede europskog prava kažnjive na jednak način kao i povrede nacionalnog prava (tzv. odredbama o jednakom tretmanu, njem. *die Gleichstellungbestimmungen*), primjerice, u čl. 379. st. 2. Fiskalnog zakona.[638] Najčešće su, međutim, kako ističe, prekršaji kojima se implementira europsko pravo propisani kao europskom pravu akcesorne blanketne odredbe. Primjera je mnogo. Od prekršaja u pravu tržišnog natjecanja protivnih čl. 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u čl. 81. st. 1. Zakona protiv ograničenja tržišnog natjecanja, preko prekršaja iz čl. 60. st. 3. Zakonika o hrani i hrani za životinje[639] koje čine oni koji krše određene odredbe Uredbe 178/2002 EU o utvrđivanju općih načela i uvjeta Zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane iz 2002.,[640] do prekršaja iz čl. 18. Zakona kojim se provodi Uredba (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada 1) i Baselska konvencija od 22. ožujka 1989. o nadzoru prekograničnog kretanja opasnog otpada i njegovu zbrinjavanju 2)[641].[642] Moguće je pronaći i starije slučajeve, primjerice, u čl. 25. Zakona o provedbi EU Okvirne direktive o zaštiti na radu i drugim direktivama o zaštiti na radu iz 1996.[643]

Sankcije za neke prekršaje propisane radi usklađivanja s europskim pravom vrlo su visoke. Uz ranije spomenute novčane sankcije iz Zakona protiv ograničenja tržišnog natjecanja (vidi čl. 81c), tu su, primjerice, i teške sankcije, među ostalim za prekršaje kojima se povređuje europsko pravo, u Zakonu o trgovini vrijednosnim papirima (čl. 120–čl. 120e.). Navedeni

[638] Abgabenordnung od 23. siječnja 2025., BGBl 2025 I, br. 24.
[639] Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch od 15. rujna 2021., posljednje izmijenjen Zakonom od 6. svibnja 2024., BGBl 2024 I, br. 149.
[640] Uredba (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta Zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane, Službeni list Europske unije br. L 031/1 od 28. siječnja 2002.
[641] Zakon kojim se provodi Uredba (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada 1) i Baselska konvencija od 22. ožujka 1989. o nadzoru prekograničnog kretanja opasnog otpada i njegovu zbrinjavanju 2) od 19. srpnja 2007., posljednje izmijenjen Zakonom od 2. ožujka 2003., BGBl 2023 I, br. 56.
[642] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 46.
[643] Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit od 7. kolovoza 1986., BGBl 1996 I, str. 1246.

primjeri svjedoče o tome da je europsko pravo pospješilo u njemačkom pravu već prisutan trend širenja i zaoštravanja prekršajnog prava.

3.2.4.4. Utjecaj europskog prava na francusko pravo upravnih sankcija

Još devedesetih godina prepoznata je važnost europskog utjecaja na francusko pravo upravnih sankcija. U jednom od najznačajnijih djela o upravnoj represiji *Delmar-Marty* i *Teitgen-Colly* ističu kako većina povreda europskog prava treba biti implementirana sankcijama na nacionalnoj razini, u Francuskoj kaznenim ili upravnim sankcijama.[644] U francuskom pravu s početka devedesetih nalaze se brojne upravne sankcije koje su nastale radi usklađivanja s europskim pravom, bilo propisivanjem novih inkriminacija, bilo proširivanjem postojećih.[645] Primjeri postoje u području trgovanja vrijednosnim papirima, audiovizualnih djelatnosti, telekomunikacija itd.[646] Zanimljivo, u području poljoprivrede i ribarstva europsko se pravo u Francuskoj uglavnom implementiralo kaznenim pravom.[647]

Vjerojatno zbog fragmentiranosti francuske upravne represije u novijoj literaturi nije pronađen pregled upravnih sankcija uvedenih pod europskim utjecajem. Ipak, u opsežnom izvješću Instituta za pravne znanosti i filozofiju Sveučilišta Sorbonna uz podršku francuskog ministarstva pravosuđa o upravnim sankcijama u tehničkim sektorima iz 2016. ističe se europeizacija upravne represije.[648] U izvješću se na početku načelno navodi kako je europsko pravo pridonijelo ekspanziji upravne represije zbog propisa koji se donose od kraja osamdesetih godina, potom važne Uredbe iz 2988/95 o zaštiti financijskih interesa Zajednice i kasnijih propisa u drugim pravnim područjima.[649] U nastavku izvješća moguće je pronaći tek pokoji konkretni primjer pojave upravnih sankcija pod utjecajem europskog prava: najizričitije se ističe rastući utjecaj europskog prava na upravnu represiju u sektoru cestovnog prijevoza robe.[650] Kao recentni primjer može se istaknuti Zakon br. 2025-391 od 30. travnja 2025. koji sadrži različite odredbe za usklađivanje s pravom Europske unije u područjima gospodarstva, financija, okoliša, energetike, prometa, zdravstva i kretanja ljudi, u kojem su uvedene različite

[644] Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 129–131 *et seq*.
[645] Za primjere upravnih sankcija vidi: *ibid.*, str. 140–143; na str. 130–131 ističe se kako su ili propisivana nova ili modificirana postojeća djela (tu se govori općenito, dakle o svim vrstama djela, ne samo upravnima).
[646] *Ibid.*, str. 140–143. Za još primjera vidi: Testard, Christophe, *Les sanctions administratives*, u: JurisClasseur Administratif, LexisNexis, fascikl. br. 108-40, 29. listopada 2019., str. 8. Dostupno na: https://uca.hal.science/hal-02352828/document (15. 11. 2024.).
[647] Delmas-Marty i Teitgen-Colly, op. cit. u bilj. 31, str. 148.
[648] Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404, str. 17–18.
[649] Ibid.
[650] *Ibid.*, str. 75–76, 203–204.

upravne sankcije.[651] Uz to postoje, primjerice, u području tržišnog natjecanja i odredbe nacionalnog prava koje originalno nisu uvedene radi implementacije europskog prava,[652] ali danas služe njegovoj provedbi.[653]

3.2.5. Zaključak o europskom utjecaju na pravo „lakših" kažnjivih djela

3.2.5.1. Razdoblje nedefiniranih sankcija

Od stvaranja Europskih zajednica do početka devedesetih godina u europskom su se pravu indirektnih sankcija dogodili značajni pomaci. Unatoč nedostatku bilo kakve izričite ovlasti za takve sankcije u Ugovorima, one su se u nekim europskim propisima pojavile već početkom sedamdesetih godina. Katkada su Zajednice bile šture u definiranju takvih sankcija, a katkada su državama članicama dale određene upute, no nikada ih nisu izričito klasificirale kao kaznene ili upravne. Tek u predmetu *Njemačka protiv Komisije* Sud je potvrdio kako je propisivanje indirektnih sankcija u europskim propisima u skladu s europskim pravom.

U brojnim propisima, međutim, nije bila propisana obveza države da za kršenje europskog prava uvedu sankcije. Sud EZ-a stoga je, ne bi li oživotvorio primjenu europskog prava u nacionalnim sustavima, u predmetu *Amsterdam Bulb* prvo pojasnio kako su u šutnji europskog propisa države ovlaštene propisati sankcije za njegovo kršenje, a potom u predmetu *Grčkog kukuruza* i kako su na temelju načela lojalne suradnje na to, štoviše, obvezne. U svojoj je praksi Sud razvio i standarde o tome kakve sankcije trebaju biti: učinkovite, razmjerne i odvraćajuće, a kao važan je zahtjev nametnuto i načelo asimilacije.

Sankcije koje su države članice propisivale na temelju europskih propisa – bilo da su oni izričito govorili o sankcijama, bilo da nisu pa se propisivanje sankcije očekivalo na temelju načela lojalne suradnje – često su se, u skladu s načelom asimilacije, pojavljivale upravo u sferi

[651] Zakon br. 2025-391 od 30. travnja 2025. koji sadrži različite odredbe za usklađivanje s pravom Europske unije u područjima gospodarstva, financija, okoliša, energetike, prometa, zdravstva i kretanja ljudi, u kojem su uvedene različite upravne sankcije (*Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes*), Journal officiel de la République française od 2. svibnja 2025.
[652] Već su uvedene još osamdesetih godina, a kasnije preuzete. Apel, Alexandre, *Les amendes en droit français et en droit européen des pratiques anticoncurrentielles*, Pariz, 2022, str. 43. Danas te francuske odredbe (čl. L 420-1 i čl. L. 420-2 Trgovinskog zakonika) uvelike nalikuju europskim odredbama iz čl. 101. i čl. 102. UFEU-a. Tako: Condomines, Aurélien, *Guide pratique du droit français de la concurrence*, Issy-les-Moulineaux, 2014, str. 22.
[653] Vidi: Testard, *op. cit.* u bilj. 646, str. 8.

prava „lakših“ kažnjivih djela. Drugim riječima, europski su propisi i praksa Suda već u ovom razdoblju značajno utjecali na pojavu novih „lakših“ kažnjivih djela u državama članicama.

3.2.5.2. Razdoblje prvih definiranih sankcija

Vidljivo je kako je razdoblje prvih definiranih sankcija donijelo određene promjene za implementaciju propisa Unije u državama članicama. Uz nedefinirane sankcije, koje su se u skladu s načelom asimilacije u državama članicama pojavljivale u različitim oblicima, Unija je ponekad počela unaprijed određivati vrstu sankcija koje države članice moraju propisati. U osnovnom je propisu kojim se štite njezini financijski interesi, Uredbi 2998/95, sankcije definirala kao upravne, no u brojnim kasnijim propisima kojima se nastoje zaštititi ti interesi taj je epitet ispušten, a u drugim se područjima nadležnost Unije nastavilo s propisivanjem nedefiniranih sankcija koje su morale biti „učinkovite, razmjerne i odvraćajuće“.[654] Čarobna trojna formula iz koje unaprijed nije bilo moguće iščitati vrstu sankcija, tako je u velikoj mjeri nastavila postojati u Unijinu zakonodavstvu. Uz to, Unija je pristupom „dvostrukog kolosijeka“ nerijetko prvo propisom prvog stupa propisala nedefinirane sankcije, da bi ih potom propisom trećeg stupa definirala kao kaznene, a luksemburški je Sud krajem ovog razdoblja ustanovio ovlast Unije za propisivanje kaznenih sankcija (i) u okviru prvog stupa. Definiranje pojedinih sankcija kao kaznenih u okviru trećeg stupa zbog manje snage tih propisa nije bilo od prevelike važnosti.

Opisano stanje u propisivanju indirektnih sankcija ipak nije donijelo velike promjene. Iako je europski zakonodavac sankcije povremeno odlučio definirati kao upravne ili kaznene, a Sud je propisivanje kaznenih sankcije odobrio i u okviru prvog stupa, i dalje većina europskih propisa nije precizirala vrstu sankcija koje se trebaju pojaviti u državama članicama. Razlog manje izraženim promjenama *statusa quo* nalazi se u tome da su za implementaciju propisa Unije najvažnije njezine ovlasti u okviru prvog stupa (pravo Zajednice), u kojem se do kraja razdoblja nisu dogodile dramatične promjene. Unija je stoga i u ovom razdoblju nastavila utjecati na pojavu novih „lakših“ kažnjivih djela u državama članicama zbog nastavka korištenja nedefiniranih sankcija. Taj je utjecaj i pojačan, što je najvažnija promjena u ovom razdoblju, izričitim definiranjem nekih sankcija kao upravnih.[655]

[654] Za primjere vidi: Manacorda, *op. cit.* u bilj. 515 , bilj. 57–61.
[655] U takvim je slučajevima europski zakonodavac unaprijed ocijenio kako su učinkovite, razmjerne i odvraćajuće sankcije za povredu europskog propisa upravo upravne sankcije. To nije bilo problematično: ako je ranije europski

Značajnije su se promjene u prvom stupu pojavile tek presudama iz kojih proizlazi da Unija čak i propisima prvog stupa može propisivati kaznene sankcije.[656] Takav prelazak Rubikona nije stigao donijeti veće promjene europskom pristupu indirektnim sankcijama u ovom razdoblju. Shvaćanja iz tih presuda, međutim, ušavši u Ugovor iz Lisabona, utjecala su na pristup indirektnim sankcijama u razdoblju koje slijedi.

3.2.5.3. Razdoblje upravnih sankcija

Nakon definicije ovlasti Unije za propisivanje kaznenih sankcija u Lisabonskom ugovoru dogodile su se važne promjene u njezinu pristupu propisivanju indirektnih sankcija. Unija svoje apetite za propisivanje kaznenih sankcija više nije morala skrivati iza neodređene trojne formule, već je mogla unaprijed definirati vrstu sankcija. S jedne je strane na temelju čl. 83. st. 2. Lisabonskog ugovora počela propisivati izričito kaznene sankcije. Njezin utjecaj na pravo „lakših" djela država članica u tom je dijelu prestao. Definiranje ovlasti Unije za kaznene sankcije učinilo je nedefinirane sankcije nepotrebnima pa se one u propisima ovog razdoblja pojavljuju vrlo rijetko. S druge je strane definiranje kaznenih ovlasti Unije razjasnilo njezinu nadležnost za propisivanje indirektnih sankcija, zbog čega se europski zakonodavac u propisima ovog razdoblja sve češće koristio sankcijama koje izričito klasificira kao upravne. Zbog brojnosti takvih propisa Unija je i u ovom razdoblju nastavila snažno utjecati na stvaranje novih „lakših" djela u državama članicama. Unatoč dilemama o definiciji pojma upravne sankcije njihovo često korištenje u europskim propisima zasigurno je suzilo slobodu država članica. One više nemaju samostalnu ovlast procjenjivanja kakve su sankcije učinkovite, razmjerne i odvraćajuće (iako ih je i ranije vezalo načelo asimilacije pa nisu bile baš sasvim slobodne), već je to unaprijed učinjeno na europskoj razini. Ipak, pojam upravnih sankcija u europskom je pravu ostao neodređen, zbog čega ga treba tumačiti u najširem mogućem smislu pa sloboda država članica u transponiranju europskih sankcija nipošto nije sasvim ugušena. Paradoksalno, Unija je kao upravne (a ne kao kaznene, za što je sada dobila nadležnost) klasificirala i brojne sankcije s vrlo visokim zaprijećenim sankcijama. Stoga je europsko pravo

zakonodavac mogao propisivati nedefinirane sankcije koje su se nacionalnim sustavima pojavljivale kao upravne ili kaznene, bilo je prihvatljivo da se unaprijed opredijeli za blažu vrstu sankcija.

[656] Kao protuargument shvaćanju iz dviju presuda može se istaknuti kako kaznena ovlast u prvom stupu nije propisana Ugovorima, prema kojima je rezervirana za treći stup, zbog čega su presude u suprotnosti s voljom država članica: da su se one složile s postojanjem kaznenih ovlasti u prvom stupu, one bi bile uključena u Ugovore. Europsko pravo, međutim, karakterizira evolutivni razvoj temeljen na praksi Suda u Luksembourgu koji je objasnio kako Zajednica, zato što je ovlaštena propisivati sankcije, može i unaprijed procijeniti da one, kako bi se ispunila tri kriterija, moraju biti baš kaznene.

ovog razdoblja dodatno potaknulo širenje i zaoštravanje izvankaznene represije u državama članicama.

Takav razvoj otkrio je nešto i o ranijim razdobljima. U ovom je razdoblju, nakon što je dobila kaznene ovlasti, Unija državama nametala propisivanje kaznenih, no često i upravnih sankcija. Njezino pribjegavanje nedefiniranim sankcijama u ranijim razdobljima stoga ne treba tumačiti isključivo kao „utješno rješenje" zbog nemogućnosti propisivanja kaznenih sankcija,[657] već i kao rješenje koje je Zajednici s nedefiniranim ovlastima za sankciju uopće omogućilo implementaciju svojih politika u državama članicama.[658]

3.2.5.4. Utjecaj na hrvatsko, njemačko i francusko pravo

U njemačkom i francuskom pravu češća pojava prekršaja, odnosno upravnih djela, radi usklađivanja s europskim pravom primjetna je od kraja devedesetih godina. To se nastavilo sve do danas, uz brojna nova djela s iznimno teškim sankcijama koje su propisane upravo zbog naputka s europske razine. U hrvatskom pravu europski je utjecaj počeo procesom pridruživanja Europskoj uniji. Osim na pojavu novih prekršaja europsko je pravo utjecalo i na zaoštravanje prekršajnog prava, o čemu najbolje svjedoči odredba u Prekršajnom zakonu prema kojoj za određene prekršaje propisane europskim pravom uopće nema zakonskog maksimuma novčane kazne.

[657] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 199, primjerice, ističe kako se „u prvi stup kazneno pravo 'krišom ušuljalo' zbog nezaobilaznosti kaznenopravne zaštite dobara Europske zajednice (…)".

[658] Bez obzira na to, svakako je razvoj europskog utjecaja na nacionalno pravo „lakših" kažnjivih djela povezan s europskim utjecajem na nacionalno kazneno pravo. Za više o europskom kaznenom pravu vidi, npr.: Đurđević, Zlata, *Current Issues in European Criminal Law and the Protection of EU Financial Interests*, Zagreb, 2006; Đurđević, *op. cit.* u bilj.531, str. 921-966; Đurđević, Zlata; Ivičević Karas, Elizabeta, *European criminal procedure law in service of protection of European Union financial interests: state of play and challenges*, Zagreb, 2016. Za više o utjecaju europskog prava na hrvatsko kazneno pravo vidi, npr.: Đurđević, Zlata, Kaznenopravna zaštita financijskih interesa Europske unije u Republici Hrvatskoj *pro futuro* (prema radnom Nacrtu prijedloga Kaznenog zakona od 21. listopada 2010.), *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 17, br. 2. 2010, str. 769–784.

4. DEFINICIJA „LAKŠIH“ KAŽNJIVIH DJELA[659]

4.1. Uvod

Formalno definiranje „lakših“ kažnjivih djela u pravilu nije suviše izazovno. To su najčešće djela koja je pojedini zakonodavac izravno klasificirao u pojedinu kategoriju „lakših“ kažnjivih djela (npr. prekršaji u hrvatskom pravu). Moguće je i da određena djela budu neizravno klasificirana u pojedinu kategoriju, koja je vidljiva tek identificiranjem njihovih zajedničkih formalnih obilježja (npr. upravno-kaznena djela u hrvatskom pravu nisu izričito definirana kao takva – pa u različitim zakonima imaju različite nazive – no s obzirom na upravno tijelo koje o njima odlučuje u upravnom postupku, smatra ih se posebnom kategorijom; vidi *supra*, pod 2.2.6.3.).

Za razliku od toga, njihova bitna (suštinska; koja se odnosi na bit) definicija odavno zadaje glavobolje pravnim umovima,[660] a i danas se, možda više nego ikad, pronalazak čvrste definicije čini kao Sizifov posao. Bilo bi, međutim, pogrešno jednostavno dići ruke od potrage za takvom definicijom. Raspravljanje o bitnim obilježjima „lakših“ kažnjivih djela nije samo teorijski zanimljivo jer je emancipacija „lakših“ kažnjivih djela bila barem dijelom utemeljena na shvaćanjima o njihovim bitnim specifičnostima.[661] Te su specifičnosti, uz to, često opravdanje procesnim posebnostima kvazikaznenih postupaka.

Potragu za definicijom „lakših“ kažnjivih djela teško je provesti na otvorenom moru. „Lakša“ kažnjiva djela postoje u pravnim sustavima i često su se razvila iz praktičnih razloga. Stoga će se rasprava o bitnoj definiciji „lakših“ kažnjivih djela u nastavku usidriti u tri nacionalna sustava (hrvatskom, njemačkom i francuskom), a zaista ukratko razmotrit će se i nadnacionalni sustavi: Europska unija koja također može propisivati ili nametati propisivanje „lakših“ kažnjivih djela i Vijeće Europe čiji je Sud za ljudska prava koji je relativizirao odnos između kaznenih i „lakših“ djela.

U svim se tim sustavima javljaju neka slična pitanja o bitnim obilježjima „lakših“ kažnjivih djela koja se, *per definitionem*, traže razgraničenjem sa susjednim kategorijama. S jedne strane to je njihovo razgraničenje s kaznenim djelima. Iako formalna granica između „lakših“ i

[659] Očekuje se objava ovog poglavlja, uz moguće izmjene, u Hrvatskom ljetopisu za kaznene znanosti i praksu.
[660] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 1, str. 364–365, ističe kako je potraga za granicom između kaznenog i upravnog prava „dugo zaokupljala pravne umove“.
[661] Vidi: 3. poglavlje.

kaznenih djela najčešće nije sporna (jer kazneno je djelo ono koje je zakonom propisano kao kazneno, a „lakše“ ono koje je zakonom propisano kao takvo), često se teoretizira o odnosu tih dviju vrsta djela, a katkada se o tome izjašnjava i zakonodavac. S druge strane se kao delikatno javlja pitanje razgraničenja „lakših“ kažnjivih djela s pravnim reakcijama koje nemaju sasvim punitivnu narav. Pravni poretci, naime, poznaju različite vrste najčešće upravnih (a ponekad i građanskopravnih) mjera ili sankcija čija proklamirana narav nije punitivna, već preventivna ili restorativna,[662] tj. one nisu konstruirane kao nešto što bi se moglo nazvati kažnjivih djelom jer im nedostaje element punitivnosti. Dok je teško zamisliti da restorativne mjere ili sankcije, kojima se uspostavlja *status quo ante*, dobiju punitivnu narav, kod onih preventivnih situacija je složenija.[663] Moguće je, naime, da nominalno preventivne mjere u stvarnosti imaju punitivne posljedice, zbog čega po svojim učincima nalikuju sankcijama za „lakša“ kažnjiva djela.[664]

Potraga će otpočeti u njemačkom pravnom sustavu gdje su se razvile teorije o razlikovanju kaznenih i „lakših“ djela, danas prekršaja (pod 4.2.). Šarenilo upravnih sankcija u francuskom pravu teško je svesti na jednu definiciju, no razmatranjem njihova odnosa s nekaznenim kategorijama i kaznenim djelima moguće je utvrditi određene bitne elemente upravnih djela (pod 4.3.). Teoretska razmatranja u dvama stranim sustavima predočit će i stanje u praksi: postoje li doista, i u kojoj mjeri, bitne specifičnosti „lakših“ kažnjivih djela? Posljednja nacionalna postaja hrvatsko je pravo, u kojem su se proteklih desetljeća rijetki upustili u raspravu o definiciji postojećih (pa i skrivenih) kategorija „lakših“ djela (pod 4.4.). Uz pokušaj definiranja pojedinih kategorija „lakših“ djela, pri čemu će od pomoći biti komparativna shvaćanja, u hrvatskom će se sustavu nešto više pozornosti posvetiti pozitivnopravnom uređenju. Kraj poglavlja donosi kratak osvrt na pitanje definicije „lakših“ kažnjivih djela u pravu EU-a i predstavlja autonomno shvaćanje pojma kaznene optužbe ESLJP-a koje potvrđuje nemogućnost pronalaska čvrstih razlikovnih kriterija između kaznenih i „lakših“ djela.

4.2. Njemačka

U njemačkoj su pravnoj teoriji tijekom povijesti različiti autori pisali o razlikovanju između „lakših“ kažnjivih djela s kaznenima, a iskristalizirale su se tri različite teorije: kvalitativna, kvantitativna i kvalitativno-kvantitativna.[665] O njima se danas prije svega raspravlja u kontekstu

[662] O takvoj podjeli upravnih mjera i sankcija u kontekstu zamućivanja granica između upravnog i kaznenog prava govori *Caeiro*. Caeiro, *op. cit.* u bilj. 619, str. 173–174.
[663] Vidi: *ibid.*, str. 174.
[664] *Ibid.*
[665] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 42–44.

odnosa između kaznenih djela i prekršaja, jedine prave kategorije „lakših“ kažnjivih djela u suvremenom njemačkom pravu. Prve se dvije teorije mogu smatrati povijesno prevladanima, a treću, kompromisnu danas prihvaća Savezni ustavni sud. Osim što razmatranje te treće teorije pokazuje razlike između prekršaja i kaznenih djela u pozitivnom njemačkom pravu, ona će se pokazati važnom za razlikovanje između različitih kategorija kažnjivih djela u hrvatskom pravu.

4.2.1. Kvalitativna teorija

Prve misli značajne za razlikovanje kaznenih i „lakših“ djela po njihovoj prirodi (lat. *qualitas*) pojavile su se još u prvoj polovini devetnaestog stoljeća. *Feuerbach* je smatrao kako djela kojima se povređuju zakoni o redu (njem. *Policey-Gesetze*)[666] ne predstavljaju povredu prava, već ona postoje radi zaštite reda.[667] Također je istaknuo kako većina ponašanja koja se nalazi u zakonima o povredama reda (njem. *Polizeistrafgesetzbücher*) nisu povrede pravog morala, a ponekad čak nisu ni štetna, već kako uglavnom predstavljaju povrede interesa javnih vlasti koje bi tek u budućnosti mogle rezultirati štetom, ili su protivne interesima određene državne institucije ili mjere opreza, ili pak nisu u skladu sa shvaćanjima trenutnih[668] javnih vlasti o čistoći, javnom redu i miru i sl.[669] Smatrao je i kako zakonodavcu treba dopustiti na taj način regulirati takva „moralno i pravno neutralna ponašanja“[670] i kako se neka djela iz takvih zakona „po svojoj čitavoj biti“ razlikuju od zločina.[671] Ipak, pronalazio je i slučajeve u kojima nije tako lako odijeliti djela koja se pojavljuju u zakonima o redu (tzv. policijskim zakonima) od kaznenih djela.[672]

Razlikovanjem kaznenih od „lakših“ djela upravne naravi na prijelazu se s devetnaestog u dvadeseto stoljeće bavio *Goldschmidt*. Njegovo razlikovanje upravno-kaznenih i kaznenih djela

[666] Radi se o zakonima kojima se štiti održanje reda. Pojam Policey u njemačkom pravu tog vremena treba shvatiti kao “red”.
[667] Ritter von Feuerbach, Anselm, *Lehrbuch des gemeinden in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*, Gissen, 1836, § 432 *et seq*. Feuerbach navodi: “One kažnjive radnje koje su, bez da predstavljaju povredu prava, kaznenoj sankciji podvrgnute is pukih razloga reda (*polizeylichen Gründen*)”. Da se radi i o povredama propisa o redu (policijskih propisa), nije vidljivo u § 432 jer se tamo ne spominju „zakoni“, no to proizlazi iz sljedećih odlomaka (§ 433 *et seq*).
[668] Za odredbe kaznenog prava, naprotiv, smatrao je da vrijede „uvijek i svugdje“. *Anselm Ritter von Feuerbach's Biographischer Nachlaß*, drugi svezak, Leipzig, 1853, str. 360.
[669] *Ibid.*, str. 354.
[670] *Ibid.*, str. 356.
[671] *Ibid.*, 357. Navedene primjere u kraćoj formi ističe i Wiederin, Ewald, *Die Zukunft des Verwaltungsstrafrechts*, Beč, 2006, str. 38. *Wiedern*, zanimljivo, *Feuerbachova* razmatranja iz *Nachlaßa* stavlja pod podnaslov “prirodno i pozitivno pravo”.
[672] *Anselm Ritter von Feuerbach's Biographischer Nachlaß*, drugi svezak, *op. cit.* u bilj. 667, str. 353, 357.

može se svesti na to da upravno-kaznena djela predstavljaju povrede upravnog reda, dok su kaznena djela povrede prava.[673] Upravno-kazneno pravo smatrao je pseudo-kaznenim pravom.[674] Smatrao je i kako su „lakša" kažnjiva djela povreda općeg blagostanja (njem. *öffentliche Wohl*) i da su, zato što opće blagostanje ne predstavlja rezultat, već cilj, povrede općeg blagostanja u izostanku djelovanja prema takvu cilju: ne odnose se na ostvaren, nego zamišljen povoljan rezultat; ne predstavljaju *damnum emergens*, već *lucrum cessans*.[675] Djelo koje je usmjereno protiv zamišljenog interesa općeg blagostanja smatrao je upravnim, za razliku od kaznenih djela koja povređuju realne objekte zaštite.[676]

Nakon Drugoga svjetskog rata pobornik *Goldschmidtove* teorije bio je *Eberhard Schmidt*, koji je u poslijeratnom razdoblju utjecao na stvaranje njemačkoga prekršajnog prava. *Goldschmidtova* teorija tako je postala teoretskom podlogom poslijeratnog *Wirtschaftsstrafgesetza* iz 1948., a kasnije i prvoga njemačkog Zakona o prekršajima iz 1952.[677] Njihovo prihvaćanje dao je naslutiti i Savezni ustavni sud u jednoj presudi o *Wirtsschaftsstrafgesetzu* iz 1949., smatrajući da prekršajnom pravu prijekor za skrivljeno ponašanje „ne ulazi u sferu etičkoga", kako prekršajnoj sankciji nedostaje ozbiljnosti kaznene sankcije, odnosno kako se kod prekršaja više radi o pukom nepoštovanju tehničkih pravila koja uvjetovana vremenima i okolnostima.[678] Nešto kasnije Savezni je ustavni sud istaknuo kako je „donošenjem Zakona o prekršajima (OWiG/52, *op. a.*) zapravo priznato kako pokraj pravoga kaznenog neprava postoji i od njega po biti različito nepravo koje se odnosi na povrede reda".[679]

Zastupnika kvalitativnih teorija u Njemačkoj bilo je još.[680] Sukus takvih teorija ponudio je *Kraatz* u udžbeniku iz prekršajnog prava iz 2020. navodeći kako one razliku između kaznenih djela i prekršaja pronalaze u tome da „kazneno pravo služi zaštiti individualnih pravnih dobara, dok se prekršajnim pravom sankcioniraju samo povrede ciljeva uprave (javnog reda) i time puke upravne poslušnosti (…)".[681]

Vrlo su se rano pojavili jaki argumenti protiv kvalitativnih teorija o razlikovanju kaznenih i „lakših" djela. Još 1870. tako je u obrazloženju nacrta Kaznenog zakona u prilozima zasjedanjima Sjevernonjemačkog *Reichstaga* navedeno kako se rasprava o razlikama između

[673] Vidi: Goldschmidt, *op. cit.* u bilj. 2, str. 539–553.
[674] *Ibid.*, str. 556.
[675] Vidi: *ibid.*, str. 545.
[676] *Ibid.*, str. 577.
[677] Vidi: *supra*, pod 2.3.2.1.
[678] Savezni ustavni sud, odluka br. 1 BvR 197/53 od 4. veljače 1959., § 17.
[679] Savezni ustavni sud, odluka br. 2 BvO 2/65, 1/66 od 22. veljače 1968., § 38.
[680] Za popis još nekih vidi npr. Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 42, bilj. 117.
[681] *Ibid.*, str. 42.

kaznenih i „policijskih“ djela vodi još od srednjega vijeka, no kako nije urodila plodom i traženje jasne linije razgraničenja „baca pravnike u očaj“.[682] *Rosenberg* je još 1904. kvalitativne teorije smatrao nekompatibilnima s modernim kaznenim pravom i istaknuo primjere koji pokazuju da te teorije nisu u skladu sa stanjem u pozitivnom pravu.[683]

U modernom njemačkom pravu također postoje brojni razlozi koji opovrgavaju kvalitativne teorije, zbog čega se one smatraju zastarjelima.[684] *Kraatz* ističe nekoliko takvih razloga. Prije svega, u pravnoj državi upravna se djelatnost smatra pravnim dobrom, a njezine povrede povredama pravnog dobra. Osim toga, zakonodavac je odavno – od prebacivanja brojnih kaznenih djela u području prometa među prekršaje, odnosno proširenja prekršajnog prava na nepoželjna ponašanja u gospodarstvu – za brojne povrede prava propisao prekršajne sankcije. Naposljetku, iz njemačkoga Kaznenog zakona proizlazi kako se povrede javnog reda mogu smatrati pravnim dobrima njemačkoga kaznenog prava.[685]

4.2.2. Kvantitativne teorije

Kritično stajalište prema kvalitativnim teorijama danas se odražava u kvantitativnim teorijama o razlikovanju između prekršaja i kaznenih djela,[686] prema kojima su prekršaji djela lakša od kaznenih.[687] Kvantitativne teorije dijele se na čiste kvantitativne teorije i „neprave“ kvantitativne teorije.[688]

Jedina razlika između kaznenih djela i prekršaja prema čistim teorijama krije se u težini neprava.[689] Te teorije, međutim, promatrajući stanje u zakonodavstvu, ne mogu točno odrediti gdje je granica u težini koja bi dijelila dvije kategorije djela, zbog čega smatraju kako između

[682] Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages Norddeutschen Bundes, I. Legislatur Periode – Session 1870., treći svezak, prilozi raspravama Reichstaga, dokument str. 87. Verhandlungen des Norddeutschen Reichstags, I. Reg.-Periode, Session 1870, svezak. 3 (Anlagen) dokument br. 5., str. 87.
[683] Vidi: Rosenberg, Werner, Die Dreiteilung der strafb aren Handlungen, *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, vol. 24, 1904, prema: Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 61.
[684] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 42–43. Drugačije smatra Hefendehl, Roland, Ordnungswidrigkeiten: Legitimation und Grenzen: Ein vergleichender Blick auf Deutschland und Chile, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, vol. 11, br. 9, 2016, str. 639 i potom (str. 639–640) navodi primjere prekršaja koji se nalaze „s one strane“ zaštite pravnih dobara (tj. ne predstavljaju povrede prava, *op. a.*).
[685] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 42–43.
[686] Horey, Milan, Die Grenze zwischen Straftat und Ordnungswidrigkeit, *Göttinger Rechtszeitschrift*, vol. 7, br. 12, 2024, str. 12.
[687] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 43, navodi da prema takvim teorijama prekršajno pravo predstavlja “bagatelno” kazneno pravo.
[688] Horey, *op. cit.* u bilj. 686, str. 12.
[689] *Ibid.*

njih nema bitne (kvalitativne) razlike.[690] „Neprave“ teorije, naprotiv, pronalaze granicu između kaznenih djela i prekršaja, tj. pronalaze točku težine djela iznad koje se više ne radi o prekršaju, već o kaznenom djelu, čime one zapravo dolaze do toga da postoji razlika u prirodi djela.[691] Poput kvalitativnih, ni kvantitativne teorije ne odražavaju stanje u pozitivnom pravu jer postoje brojni prekršaji koji se po svojoj težini ne razlikuju od pojedinih kaznenih djela.[692]

4.2.3. Kompromisna kvalitativno-kvantitativna teorija

Na razliku između prekršaja i kaznenih djela u više se svojih presuda osvrnuo njemački Savezni ustavni sud. U tim je stajalištima moguće pronaći mješovitu kvalitativno-kvantitativnu teoriju o njihovu razlikovanju.[693]

U odluci koja je donesena u predvečerje donošenja Zakona o prekršajima iz 1968., koji se više ne poziva na *Goldschmidta* i njegovu kvalitativnu teoriju, Sud se osvrnuo i na nacrt budućeg uređenja.[694] Naveo je kako je Sud u jednoj ranijoj odluci napravio razliku između jezgre kaznenog prava i kaznenih djela manje težine i kako zakonodavac takva djela manje težine iz pravnopolitičkih razloga može klasificirati kao prekršaje, pa će sva djela do tada klasificirana kao *Übertretungen* (najblaža kategorija djela iz Kaznenog zakona) biti prebačena među prekršaje.[695] Nije, naprotiv, mjesta bilo prekvalifikaciji prijestupa (*Vergehen*),[696] što su bila djela teža od prekršaja, pa se čini kako je Sud već njih smatrao dijelom jezgre kaznenog prava. Takvim je razmatranjima Sud nagovijestio novi kvalitativno-kvantitativni pristup.

Novi mješoviti pristup dobro se ocrtava u jednoj presudi iz 1969., nakon donošenja novog Zakona o prekršajima iz 1968. Kvalitativno promišljanje Suda vidljivo je u razdjeljivanju jezgre kaznenog prava od idealtipnoga prekršajnog prava.[697] S jedne je strane Sud istaknuo kako je „zadaća kaznenog prava štititi temeljne vrijednosti života u zajednici“, kako se s dovoljno sigurnosti može utvrditi što sve pripada jezgri kaznenog prava,[698] a kaznenopravnu sankciju

---

[690] *Ibid.*, str. 13. Vidi i: Hefendehl, *op. cit.* u bilj. 684, str. 640.
[691] Horey, *op. cit.* u bilj. 686, str. 13.
[692] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 443.
[693] Vidi: Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 43–44; Hefendehl, *op. cit.* u bilj. 684, str. 641; Horey, *op. cit.* u bilj. 686, str. 13.
[694] Savezni ustavni sud, odluka br. 2 BvO 2/65, 1/66 od 22. veljače 1968. Zanimljivo, riječ je o istoj odluci u kojoj je Sud, osvrćući se na tada važeći OWiG/52, govorio o bitnoj, kvalitativnoj razlici između dviju kategorija (vidi 4.2.1.). Istovremeno je, gledajući u budućnost, govorio drugačijim jezikom.
[695] Savezni ustavni sud, odluka br. 2 BvO 2/65, 1/66 § 78.
[696] *Ibid.*
[697] Slično: Hefendehl, *op. cit.* u bilj. 684, str. 13.
[698] Savezni ustavni Sud, odluka br. 2 BvL 2/69 od 16. srpnja 1969, § 47.

povezao je sa stigmatizirajućim učincima.[699] S druge je strane prekršajnu sankciju nazvao „izričitim podsjetnikom na dužnosti“, koja ne utječe na počiniteljevu reputaciju.[700] Sud, dakle, smatra kako s jedne strane postoji jezgra kaznenog prava kojom se štite najvažnije vrijednosti života u zajednici, koje se zasigurno mogu smatrati pravnim dobrima, a njihove povrede povredama prava, a s druge je strane idealtipno prekršajno pravo u kojem sankcije predstavljaju puki podsjetnik na neispunjene dužnosti, zbog čega se može zaključiti kako su i djela na koja se takvim sankcijama reagira puki neposluh prema pravilima upravnog reda.[701] Sud, zasigurno ne bez razloga, također podsjeća kako razlika između pravoga kaznenog neprava i pukih povreda reda postoji i u starijem zakonodavstvu,[702] dakle u povijesnom kontekstu također govori o dvije idealtipne kategorije koristeći pritom kvalitativnu dikciju. S jedne je strane pravo kazneno *nepravo*, a s druge su strane puke povrede *reda*. Iz presude je također moguće zaključiti kako Sud smatra kako zakonodavcu nije dopušteno djela, za koja je jasno da pripadaju jezgri kaznenog prava, preklasificirati u prekršaje,[703] što je isto odraz kvalitativnog pristupa.[704]

U presudi su primjetna i kvantitativna promišljanja. Sud navodi kako određena lakša djela ne pripadaju jezgri kaznenog prava i smatra kako je teško povući egzaktnu razdjelnu liniju između jezgre kaznenog prava i prava pukih prekršaja jer se u tom graničnom području mijenjaju shvaćanja o ocjeni neprava, pa njezino utvrđivanje u konačnici treba biti prepušteno zakonodavcu.[705] Da se misli na kvantitativnu ocjenu neprava, vidljivo je iz jedne kasnije presude u kojoj je Sud rekao kako u tom graničnom području među kaznenim djelima i prekršajima postoji samo „razlika u stupnju“.[706]

Kvalitativno-kvantitativni pristup Savezni je ustavni sud prihvatio i u kasnijoj praksi,[707] a pravna ga je teorija također prihvatila.[708] On ukratko znači da između jezgre kaznenog prava i jezgre prava pukih prekršaja postoji bitna, kvalitativna razlika, zbog čega nije dopušteno djela koja pripadaju jezgri kaznenog prava prekvalificirati u prekršaje, no kako istovremeno postoji

[699] *Ibid.*, § 58.
[700] *Ibid.*
[701] Slično: Hefendehl, *op. cit.* u bilj. 684, str. 641.
[702] Savezni ustavni Sud, odluka br. 2 BvL 2/69, § 50.
[703] *Ibid.*, § 41–52.
[704] Slično: Horey, *op. cit.* u bilj. 686, str. 13.
[705] Savezni ustavni Sud, odluka br. 2 BvL 2/69, § 47–48. U presudi se kvalitativno i kvantitativno promišljanje često isprepliću. Ovdje su navedeni navodi u kojima je naglašeniji jedan od pristupa ne bi li se jasnije dočarali kvalitativni i kvantitativni elementi mješovite kvalitativno-kvantitativne teorije.
[706] Za navod iz presude vidi: Hefendehl, *op. cit.* u bilj. 684, str. 641.
[707] Za neka stajališta iz kasnije prakse vidi: Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 43–44.
[708] *Ibid.,* str. 44.

široko granično područje u kojem je razlika između različitih djela samo kvantitativna i u kojem konačna riječ o klasifikaciji djela pripada zakonodavcu.[709]

4.2.4. Ostale vrste „lakših“ kažnjivih djela?

U njemačkoj literaturi *Dannecker*, prihvaćajući široku definiciju pojma sankcije, naime, da se radi o svakoj negativnoj posljedici koju može očekivati prekršitelj pravne norme,[710] među upravne sankcije njemačkog prava uz prekršaje ubraja još nekoliko kategorija.[711] Izuzmu li se stegovne sankcije, kojima se ovaj rad ne bavi, represivni su elementi osim kod prekršaja vidljivi samo kod tzv. mjera reda (njem. *Ordnungsmittel*), a radi se uglavnom o mjerama koje sudovima stoje na raspolaganju u provođenju pojedinih postupaka, primjerice, kako bi natjerali svjedoke da se odazovu, a u manjoj mjeri nalaze se i u propisima o udruženjima i institucijama, kada tijela tih udruženja i institucija imaju nadležnost presuđivati povrede discipline.[712] Takve bi se mjere ipak teško mogle smatrati „lakšim“ kažnjivim djelima. Ipak, s obzirom na njihovu represivnu narav u njemačkom se pravu smatra da su na njih primjenjiva barem neka načela kaznenog prava (iako ne postoji uvijek suglasje koja i u kojoj mjeri).[713]

4.3. Francuska

U Francuskoj se rasprava o odnosu djela koja se nalaze izvan sfere kaznenog prava i djela koja pripadaju formalnom kaznenom pravu (a to su kaznena djela, prijestupi i prekršaji), odnosi na, kako ih se u literaturi najčešće naziva, upravne sankcije. Iako ih literatura obično tako ne naziva, za potrebe razmatranja koja slijede, djela povodom čijeg se počinjenja takve sankcije izriču nazivat će se i upravnim djelima. Područje upravnih djela (sankcija) u Francuskoj obilježava izražena fragmentarnost i raznolikost – postoji više kategorija djela koje se međusobno značajno razlikuju – pa je njihova obilježja teško svesti na zajednički nazivnik. Komparatist koji se želi baviti njihovim obilježjima stoga će zasigurno naići na tvrd orah. Da stvar bude još kompliciranija, u teoriji ne postoji jedinstven stav o tome što sve uopće

[709] Za ukratko o toj teoriji vidi: Dannecker, Gerhard, *Country Analysis – Germany*, u: Jansen, *op. cit.* u bilj. 35, str. 222–223.
[710] *Ibid.*, str. 215.
[711] *Ibid.*, str. 231–244.
[712] *Ibid.*, str. 231–232. Tako definirani, *Ordnungsmittel* približavaju se stegovnim sankcijama. Ne čudi stoga da Dannecker govori o njihovoj „stegovnoj naravi“ (*eng.* disciplinary nature; str. 233).
[713] Vidi: *ibid.*, str. 244–253. To vrijedi i za stegovna djela.

obuhvaćaju upravne sankcije. Tome zasigurno pridonosi što se u propisima one pojavljuju pod različitim nazivima.

Ovdje će se, ne bi li se ostvario sveobuhvatni pristup temi, prihvatiti najšire moguće značenje koncepta upravnih sankcija, a na izazov šarolikosti sankcija barem će se dijelom odgovoriti određenim generalizacijama i grupiranjem nekih kategorija u natkategorije. Može se očekivati da je osnovna obilježja upravnih djela ipak moguće otkriti njihovom usporedbom s drugim kategorijama:[714] budući da nemaju zakonsku ni teorijsku definiciju, katkada ih je teško odijeliti od drugih kategorija upravnog, a ponekad i građanskog prava (u nastavku pod 4.3.1.), a kao i drugdje se kao važno pitanje postavlja odnos upravnih djela s kaznenima (pod 4.3.2.).

4.3.1. Upravna djela i nekaznene kategorije

Nekoliko je nekaznenih kategorija koje se približavaju upravnih djelima,[715] zbog čega se postavlja pitanje njihova razgraničenja, tj. njihovih razlika. To su ugovorne sankcije, konzervatorne i preparatorne mjere, odnosno „policijske“ mjere.[716]

4.3.1.1. Ugovorne sankcije

Sankcije koje uprava može izreći subjektima koji ne poštuju odredbe ugovora koji su s njom sklopili nazivaju se ugovornim sankcijama, a doktrina ih najčešće ne smatra upravnim sankcijama.[717] Neki ih ipak svrstavaju među upravne sankcije, zbog čega ih nazivaju i ugovornim upravnim sankcijama.[718] I oni ipak priznaju da se radi o sankcijama koje se podosta razlikuju od općeg prava upravnih sankcija.[719]

Ugovorne sankcije mogu biti novčane, prisilne ili rezolutorne (razlučne),[720] a neki su od primjera privremeno oduzimanje (sekvestracija), izmjena ugovora i sl.[721] Od upravnih se sankcija razlikuju po tome što načelno nisu represivne, već im je cilj osigurati izvršenje

[714] Tako i: Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 19.
[715] *Ibid.*
[716] *Ibid.*
[717] *Ibid.*
[718] Testard, *op. cit.* u bilj. 646, str. 15.
[719] *Ibid.*
[720] Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 19.
[721] Testard, *op. cit.* u bilj. 646, str. 15.

ugovora, odnosno predstavljaju reakciju na njegovo neizvršenje.[722] Ugovorna sankcija može se izreći samo radi postizanja definiranog cilja, mora postojati utvrđen razlog njezina izricanja i mora biti u razmjeru s počinjenom povredom ugovora.[723] Vidljivo je da ugovorne sankcije u francuskom upravnom pravu po svojoj naravi i obilježjima uglavnom ne pripadaju upravnim sankcijama, tj. „lakšim" kažnjivim djelima.[724]

4.3.1.2. Konzervatorne, preparatorne i druge mjere

Drugoj nekaznenoj kategoriji, čiji odnos s upravnim sankcijama zahtijeva razmatranje, pripadaju konzervatorne i preparatorne mjere. Klasifikacija takvih mjera nije uvijek sasvim jasna jer iz perspektive izdavatelja predstavljaju hitnu reakciju kojom se sprječava nastavak protupravnog stanja ili nešto što prethodni izricanju sankcije, dok za adresate njihovi učinci mogu biti pogubni.[725]

Konzervatornim mjerama cilj nije kazniti adresata za neispunjenje obaveze, već spriječiti nastanak nepovratne situacije i „osigurati zaštitu određenih javnih interesa",[726] a u kontekstu rasprave o njihovu odnosu s upravnim sankcijama najčešće ih se uspoređuje sa stegovnim sankcijama (koje u francuskom pravu pripadaju upravnim sankcijama).[727] Sudska praksa konzervatorne mjere uglavnom ne smatra upravnim sankcijama.[728] Moguće je tako pronaći stajalište kako privremena mjera suspenzije službenika sama po sebi nema stegovnu narav[729] i kako se radi o mjeri koja se izriče u interesu službe.[730] Stoga se i u literaturi zaključuje kako one nemaju[731] ili načelno nemaju[732] karakter sankcije. Ipak, iznimno je moguće da konzervatorne mjere imaju karakter sankcije.[733]

---

[722] Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 19. Vidi i: de Laubadère, Andrè; Moderne, Franck; Devolvè, Pierre, *Traitè des contracts administratifs*, drugi svezak, Pariz, 1984, str. 102.
[723] de Laubadère *et al.*, *op. cit.* u bilj. 722, str. 102.
[724] U slučajevima kada neovisna upravna tijela (vrsta upravnih tijela koja u francuskom pravu imaju ovlast izricanja vrlo oštrih upravnih sankcija) svoj odnos s osobama za čiju su kontrolu nadležna urede ugovorom pa za povrede tog ugovora mogu izricati sankcije za povrede tog ugovora, takve se sankcije „iako ugovorne naravi, jako približavaju općem režimu upravnih sankcija". Testard, *op. cit.* u bilj. 646, str. 15.
[725] *Ibid.*, str. 23.
[726] Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques*, *op. cit.* u bilj. 404, str. 25.
[727] Vidi: Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 20–21.
[728] Vidi: *Ibid.*; Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404 , str. 25–26.
[729] Državni savjet, presuda br. 58152 od 29. siječnja 1988.
[730] Vidi praksu koji navodi Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 20–21.
[731] Tako npr. u *ibid.*, str. 20.
[732] Tako npr. Degoffe, *op. cit.* u bilj. 380, str. 202, o mjeri suspenzije.
[733] Tako navodi i: Degoffe, *op. cit.* u bilj. 380, str. 204, navodeći neke primjere iz prakse. Primjer kada je u praksi ista mjera (pošumljavanje) katkada klasificirana kao sankcija, a katkada kao konzervatorna mjera navode Delmas-Marty i Teitgen-Colly, *op. cit.* u bilj. 31, str. 45.

Preparatorne su mjere koje je moguće izreći prije izricanja sankcije, a da one same nemaju narav sankcija, a najčešća je službeni poziv osobi koja je počinila kakvu nepravilnost da tu nepravilnost otkloni.[734] Neke se upravne sankcije ne mogu izreći ako prije toga osobama koje su postupile protivno propisima prethodno nije dostavljen službeni poziv,[735] pa se može zaključiti kako se radi o izrazu volje zakonodavca da se nepravilnosti otklone „mirnim putem", bez postupka sankcije. U jednoj odluci iz 2013. Ustavno je vijeće za službeni poziv adresatu da poštuje obveze koje su mu nametnute propisima, bez čijeg prethodnog izdavanja nije moguće izreći sankcije, smatralo kako se „službeni poziv pod tim uvjetima ne može promatrati kao otvaranje postupka o sankciji (…), nego kao njegova prethodnica" i kako se „službena obavijest koju izdaje Visoko vijeće za audiovizualne djelatnosti (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*) ne može smatrati sankcijom s punitivnim karakterom".[736] U literaturi se ističe u tome da se takve mjere ne mogu smatrati sankcijama jer nemaju punitivni cilj.[737]

U francuskom upravnom pravu postoje i druge mjere koje se zbog sličnih razloga načelno ne smatraju upravnih sankcijama.[738] Ipak, sve mjere (konzervatorne, preparatorne i druge) mogu se iznimno smatrati sankcijama, primjerice, u slučaju kada sudska praksa ocijeni da se radi o prikrivenim sankcijama.[739]

4.3.1.3. „Policijske" mjere

Pojam upravne policije u francuskom se pravu odnosi na „aktivnost uprave čiji je cilj *prevenirati*[740] narušavanje javnog reda",[741] koji, iako nema precizne definicije, načelno obuhvaća održanje reda, sigurnosti, zdravlja i javnog mira.[742] U okviru takvih aktivnosti uprava

[734] Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 21.
[735] Za primjere vidi: *ibid.*, str. 22.
[736] Ustavno vijeće, odluka br. 2013-359 QPC od 13. prosinca 2013., § 6.
[737] Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404 , str. 26. I Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 20. ističe kako se preparatorne mjere od upravnih sankcija razlikuju po svojem cilju (*fra.* finalité).
[738] Vidi: Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404 , str. 26; Testard, *op. cit.* u bilj. 646, str. 22–23.
[739] Testard, *op. cit.* u bilj. 646, str. 23. U jednoj presudi izraženo je stajalište kako mjera predstavlja prikrivenu stegovnu sankciju kada rezultira degradacijom profesionalne situacije adresata, odnosno kada činjenice zbog kojih je mjera izrečena i intencije uprave koja je izrekla mjeru otkrivaju želju za sankcioniranjem. Žalbeni upravni sud u Toulouseu, presuda br. 21TL04438 od 10. listopada 2023., § 7.
[740] Istaknuo autor.
[741] Broussolle, Yves, *Fiches d'Introduction au droit public: Reppels de cours et exercises corrigès*, Pariz, 2019, str. 278.
[742] Mazeaud, Pierre, *Libertés et ordre public*, dostupno na: https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/libertes-et-ordre-public (19. 11. 2024.).

može poduzimati mjere koje se nazivaju „policijskim“[743] mjerama (ili mjerama policije; nekad se nazivaju i mjerama upravne policije). U području javnog reda, međutim, pojavljuju se i upravne sankcije, a neki štoviše ističu kako cilj održanja javnog reda nije moguće postići bez mogućnosti izricanja sankcija.[744]

Sam pojam „policije“ može se shvatiti tako da označava „ukupnost mjera čiji je cilj očuvati javni red“, a može označavati i jednostavno pojam „uprave“[745] pa ne čudi da *Bourdon* pod „policijskim“ ovlastima podrazumijeva, kako mjere policije tako i upravne sankcije (koje naziva „mjerama sankcije“),razlikujući te dvije kategorije.[746]

Teorija je uočila više razlika između „policijskih“ mjera i upravnih sankcija. Ističe se kako je ključan kriterij cilj, tj. kako su „policijske“ (regulatorne) mjere usmjerene k okončanju nereda ili opasnosti, odnosno sprječavanju njihove (ponovne) pojave u budućnosti, dok se sankcije povezuju sa željom za kažnjavanjem prijestupa, s prijekorom i u načelu su osobne naravi.[747] Cilj je funkcije policije i akata kojima se ona izražava „prevenirati ili okončati situaciju ili ponašanje koje narušava javni red“, što se odnosi i na „policijske“ mjere, dok je cilj upravnih sankcija suzbiti pogreške, tj. nepoštovanje obaveza: „(…) takvo suzbijanje pretpostavlja izricanje sankcije kojom se pogađa materijalna ili moralna situacija pojedinca“.[748] Ukratko, „upravne se sankcije razlikuju od mjera upravne policije po tome što imaju za cilj kazniti osobu koja je prekršila postojeće pravilo, a ne prevenirati povrede javnog reda“.[749] Neki pak umjesto cilja kao razlikovni kriterij prihvaćaju očekivani učinak, pa je za „policijske“ mjere to zaštita javnog reda, a za sankcije kažnjavanje.[750]

Praksa pri klasifikaciji upravnih akata među mjere ili sankcije slijedi sličan pristup. U slučajevima kada je to moguće,[751] suci analizom teksta propisa procjenjuju koji je cilj pojedinog

---

[743] U francuskom jeziku ne koriste se navodni znakovi. Ovdje se koriste kako bi ste istaknulo posebno značenje pojma policije u ovom kontekstu.
[744] Bourdon, Pierre, Mesures de police, sanctions administratives et remédes: contours et enjeux d’un triptique, u: Bourdon i Janicot, *op. cit.* u bilj. 34, str. 52.
[745] https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/police/62149 (19. 11. 2024.).
[746] Bourdon, *op. cit.* u bilj. 744, str. 52–53. *Bourdon* u okviru ovlasti policije uočava i treću vrstu mjera (str. 52.), koja je ovdje namjerno ispuštena.
[747] Braibant, Guy prema: Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404, str. 26–27.
[748] Petit, Jacques, Police et sanction, *la semaine juridique – édition administrations et collectivités territoriales*, vol. 3, br. 11, 2013, str. 1. rada.
[749] *Les dossiers thématiques du Conseil d’État: le juge administratif et les sanctions administratives*, *op. cit.* u bilj. 380, naslovna stranica. U Dossier: Les sanctions adminstratives, *Courrier Juridique des Affaires sociales et des Sports*, br. 88, 2011, str. 2 navodi se: upravne sankcije represivne su prirode, što ih razlikuje od mjera policije čiji je cilj načelno preventivan“
[750] Bourdon, *op. cit.* u bilj. 744, str. 52, 54.
[751] Prema Izvješću *Izvješće Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404, str. 27, tekstovi koji upravi daju ovlasti načelno uzimaju u obzir cilj kojem ona može težiti.

akta i prema tome ga ocjenjuju.[752] Za protjerivanje je stranaca *Conseil d'Etat* primjerice, ocijenio kako ne predstavlja sankciju, već „mjeru 'policije' koja je isključivo namijenjena zaštiti javnog reda i sigurnosti“[753] temeljeći svoj zaključak na cilju mjere iz propisa, bez obzira na okolnosti slučaja.[754] Smatra se da ponekad propisi sadrže indikacije iz kojih se može zaključiti cilj akta.[755] Sadržaj nekih mjera tako je dovoljan indikator njihova cilja pa je novčana kazna nužno sankcija jer ona sama po sebi ne utječe na ponovnu uspostavu javnog poretka.[756] Postoje i druge indikacije, primjerice, „policijska“ mjera ne bi trebala unaprijed imati konačno određeno vrijeme trajanja jer vrijeme kada će se ponovno uspostaviti javni red ne može biti unaprijed poznato, no takve indikacije treba uzeti sa zrnom soli.[757] U slučajevima pak kada iz teksta nije moguće utvrditi cilj akata, sudovi razmatraju razloge kojima je tijelo obrazložilo donošenje akta, a time i njegov cilj.[758] Točnije, sudovi, razmatrajući razloge odluke, pokušavaju dokučiti njezin cilj pa razmatranje razloga nije novi kriterij, već samo sredstvo s pomoću kojeg se pokušava utvrditi je li ispunjen kriterij cilja.[759] Takav je pristup primjenjiv bilo kada je istim propisom omogućeno izricanje mjera i sankcija sličnog sadržaja (npr. kada je oduzimanje dozvole za obavljanje djelatnosti moguće izreći kao „policijsku“ mjeru ili kao upravnu sankciju)[760], bilo kada propis šuti o naravi akta uprave.[761] Državni savjet u više je presuda koristio takav pristup.[762]

Iako, dakle, postoje kriteriji razlikovanja „policijskih“ mjera i upravnih sankcija, u praksi i teoriji se o tom pitanju pojavljuju i određene teškoće. Distinkcija između preventivnih i represivnih razloga nije uvijek laka i nije teško pronaći primjere u kojima iste mjere, ovisno o okolnostima, budu klasificirane različito,[763] a postoje i predmeti u kojima razlozi odluke

---

[752] Petit, *op. cit.* u bilj. 748, str. 4. rada.
[753] Državni savjet, zahtjev br. 87036, 20. siječnja 1988. Za više primjera iz prakse vidi: Petit, *op. cit.* u bilj. 748, str. 4 i 5 rada.
[754] Petit, *op. cit.* u bilj. 748, str. 4.
[755] Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit*. u bilj. 404 , str. 27.
[756] Državni savjet, presuda u predmetu *Percy du Sert*, 16. veljače 1962, prema: Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404 , str. 27.
[757] Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 394 , str. 27.
[758] Petit, *op. cit.* u bilj. 748, str. 5–6 rada. Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, osvrćući se na razlike između upravnih sankcija i „policijskih“ mjera, navodi kako se „objektivnom kriteriju identifikacije represivnog karaktera mjere dodaje subjektivni kriterij temeljen na namjeri za kažnjavanjem koja animira njezina izdavatelja“ (str. 23). Vidi i str. 24. Bourdon, *op. cit.* u bilj. 744, navodi kako je namjera upravnog tijela jedan od elemenata koji omogućava razmatranje učinaka mjere (str. 26; *Bourdon* koristi kriterij očekivanih učinaka mjere umjesto kriterija cilja; vidi *supra*).
[759] Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404 , str. 27.
[760] Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, uočava određene pravila u praksi koja se odnosi na tu mjeru (str. 25).
[761] Petit, *op. cit.* u bilj. 748, str. 5 rada.
[762] Npr. Državni savjet, zahtjev br. 193392 od 22. lipnja 2001. Za više primjera vidi: Petit, *op. cit.* u bilj. 748, str. 5 rada.
[763] Za primjere vidi: Testard, *op. cit.* u bilj. 646, str. 18.

upravnog tijela čas daju argumente u prilog zaključku da je riječ o mjeri, a čas da je riječ o sankciji.[764] Osim toga, ovdje se može postaviti i pitanje razlike između u odluci navedenih i stvarnih razloga izricanja mjere ili sankcije.[765] Slučajevi u kojima su mjere koje se izriču nakon počinjenja kaznenih djela ocijenjene „policijskima" također potiču na razmišljanje.[766] Teorija je također svjesna kako je katkada teško dokučiti koji je pravi cilj određenog akta u slučajevima kada se njime ide za ostvarivanjem više ciljeva.[767] Stoga se može zaključiti kako načelno jasne razlikovne kriterije „policijskih" mjera i upravnih sankcija nije uvijek lako primijeniti u praksi.

4.3.1.4. Ključni kriterij razlikovanja između upravnih sankcija i nekaznenih kategorija

Potragom za razlikama između upravnih sankcija i drugih bliskih im kategorija pronađeni su slični razlikovni kriteriji. Iako u praksi ponekad nije moguće jednoznačno svrstati pojedini akt, na apstraktnoj su razini kriteriji razlikovanja upravnih sankcija i drugih kategorija relativno jasni.

Upravne se sankcije tako od ugovornih razlikuju prije svega po svojem represivnom karakteru. Kod konzervatornih mjera ističe se da im, za razliku od upravnih sankcija, cilj nije kazniti adresata, već se njima priječi nastanak nepoželjne situacije i time štite određeni javni interesi, dok se preparatorne mjere smatraju nečim što prethodi sankciji i ne mogu se smatrati sankcijom jer im izostaje punitivni cilj. „Policijskim" se mjerama želi postići prestanak ili prevencija situacije kojom se narušava javni red, a nasuprot tome upravnim se sankcijama reagira na prijestup, izražava prijekor i usmjerene su na osobu adresata. Uočljivo je kako se u svim slučajevima kao razlikovni pojavljuje kriterij cilja. Nasuprot drugim kategorijama upravnog prava, od kojih svaka ima svoj cilj koji je često preventivne naravi, *upravne su sankcije punitivne, represivne, izražavaju prijekor, usmjerene su na osobu adresata i predstavljaju reakciju na prošlo nedopušteno ponašanje*.

Proučavanjem razlika između upravnih sankcija i drugih kategorija otkrivena su obilježja upravnih sankcija (punitivnost, represivnost itd.) koja takve sankcije približavaju kaznenima.

[764] Vidi, npr. Državni savjet, zahtjev br. 221215, 20. prosinca 2000. Tako o toj odluci zaključuje i: Petit, *op. cit.* u bilj. 748, str. 5 rada. Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, također govori o aktima dvojne prirode (str. 25–26).
[765] Petit, *op. cit.* u bilj. 748, str. 5.
[766] Npr. Državni savjet, zahtjev br. 345903, 10. listopada 2012., § 3. Za više primjera vidi: Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404, str. 27.
[767] Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, op. cit.* u bilj. 404 , str. 27. Slično i: Petit, *op. cit.* u bilj. 748, str. 6. Vidi i: Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 26.

Stoga u nastavku treba promotriti po čemu se upravne sankcije ipak razlikuju od kaznenih, čime će se pokušati otkriti još neka njihova obilježja.

4.3.2. Upravne i kaznene sankcije

Kaznene sankcije u francuskom pravu ne definira njihova težina ni njihov cilj, već vrsta tijela koja ih može izricati: radi se o sankcijama koje izriču kazneni sudovi[768] u kaznenom postupku.[769] Ističe se i kako su kaznene sankcije različite po svojem cilju, predmetu i sadržaju te kako njihova definicija prije svega „počiva na organskom kriteriju“[770] (kriteriju tijela koje je nadležno za njihovo izricanje). Kaznena se djela stoga formalno mogu definirati kao djela koja je zakonodavac definirao kao takva i presuđivanje o njima stavio u nadležnost kaznenih sudova. Takva formalna definicija kaznenih djela otežava pronalazak njihovih bitnih razlika s upravnim djelima. Svakako nije od pomoći ni što je kontrola Ustavnog vijeća ograničena na nužnost i razmjernost upravne sankcije u odnosu na težinu djela i ne odnosi se na pitanje opravdanosti klasifikacije djela kao upravnog umjesto kao kaznenog,[771] pa je teško očekivati da bi se iz nje mogla, kao u Njemačkoj, izgraditi kakva teorija o razlikovanju kaznenih i „lakših“ djela.

Osim formalnih ipak je moguće pronaći određene razlike između upravnih i kaznenih djela. Određene su razlike uočljive u sadržaju sankcija. Prema praksi Ustavnog vijeća upravnim sankcijama nije dopušteno oduzeti slobodu.[772] Upravim se sankcijama, što također proizlazi iz prakse Ustavnog vijeća, uz to, u slučaju kada njihovo izricanje nije vezano za prethodnu povezanost njihova adresata s upravom, ne smije pogađati u ustavom zajamčena prava.[773]

Osim toga, čini se da postoji svijest o posebnoj funkciji kaznene represije i rezerviranosti određene domene samo za kazneno pravo.[774] Državni je savjet u jednoj odluci rekao kako je svrha kaznenog postupka „otkrivanjem istine i izricanjem kazne“ osigurati retribuciju za počinjeno nedjelo i ponovnu uspostavu društvenog mira.[775] Iz toga Guyomar, koji je *nota bene* bio javni izvjestitelj u predmetu, zaključuje kako kazneno pravo ima „vlastitu izražajnu vrijednost“ i dodaje kako je kaznena represija „jamac poštovanja temeljnih vrijednosti društva“,

[768] Seurot, Laurent, Sanction administrative et sanction pénale u: Bourdon i Janicot, *op. cit.* u bilj. 34, str. 28.
[769] Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 29.
[770] *Ibid.*
[771] Seurot, *op. cit.* u bilj. 768, str. 30–31.
[772] Ustavno Vijeće, odluka br. 89-260 DC od 28. srpnja 1989., § 6.
[773] Seurot, *op. cit.* u bilj. 768, str. 30.
[774] Vidi: Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 28, 29–30.
[775] Državni savjet, zahtjev br. 335625, 19. srpnja 2011.

poput prava na život, kako ona „odražava važnost koja se povezuje s određenim zabranama“ i kako u takvu kontekstu upravne sankcije načelno nemaju svoje mjesto.[776] Kaznenim se djelima, drugim riječima, štite temeljne društvene vrijednosti i ona predstavljaju reakciju na najvažnija (dakle najteža) nedjela, dok se isto uobičajeno ne može ustvrditi za upravna djela. Iz komparativne perspektive u takvu su shvaćanju primjetni elementi kvalitativnog (vrsta zaštitnog dobra) i kvantitativnog (važnost zabrane = težina nedjela) pristupa razlikama između kaznenih i „lakših“ djela, koji podsjeća na kvalitativno-kvantitativni pristup njemačkoga Saveznog ustavnog suda.

Opisano shvaćanje prije svega je usmjereno na odjeljivanje upravnih djela od domene rezervirane za kazneno pravo, rječnikom njemačkoga Saveznog ustavnog suda moglo bi se reći od jezgre kaznenog prava. Pogleda li se svekoliko područje upravnih djela, njihove je razlike lakše utvrditi u tradicionalnim domenama upravne represije (u nastavku pod *(a)*), dok u sferama gdje se ona prelila iz svojeg tradicionalnog korita takve razlike nije moguće pronaći (pod *(b)*).[777]

(a) Najbolji primjer tradicionalnog područja francuskih upravnih sankcija stegovne su sankcije koje se odnose na određene kategorije javnih službenika ili osoba pod kontrolom uprave, recimo, učenika i zatvorenika.[778] Tu se sankcije pojavljuju kao „prirodno produženje hijerarhijske moći“ čiji je cilj osigurati dobro funkcioniranje institucije.[779] Prirodni habitat upravnih sankcija nije ograničen na stegovnu sferu, već uključuje i domenu profesija i reguliranih djelatnosti, gdje se čini prirodnim da tijelo nadležno za odobrenje obavljanja određene djelatnosti ili profesije bdije nad poštovanjem uvjeta danog odobrenja i u slučaju njihova nepoštovanja izriče sankciju suspenzije ili povlačenja odobrenja.[780] Nešto novije sankcije koje pripadaju u ovu kategoriju upravna regulatorna tijela[781] izriču u tehničkim područjima u kojima su joj dodijeljene ovlasti regulacije i praćenja pa se kao njihovo naličje pojavljuje i ovlast za sankciju.[782]

Guyomar smatra kako takva upravna represija nema isti cilj ni predmet kao kaznena. Ističe kako je objektivni karakter upravne represije jedno od ključnih obilježja koje ju razlikuje od

[776] Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 30.
[777] *Ibid.*, str. 30–33; Seurot, *op. cit.* u bilj. 768, str. 31–34.
[778] Seurot, *op. cit.* u bilj. 768, str. 31. Vidi i: Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 31.
[779] Seurot, *op. cit.* u bilj. 768, str. 31.
[780] Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 32; Seurot, *op. cit.* u bilj. 768, str. 32.
[781] Npr. „neovisna upravna tijela“.
[782] Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 32; Seurot, *op. cit.* u bilj. 768, također prepoznaje navedene dvije kategorije, no on tu ne govori o razlikama između upravnih i kaznenih djela, već smatra da u prvoj kategoriji legitimnost upravne represije nije upitna (tako na str. 31), dok je druga kategorija potencijalno problematična (na str. 32 navodi kako je problem što se pojavila upravna represija kao supstitut kaznenoj).

kaznene i u tom kontekstu poziva se na *Delaruea* koji navodi da upravna represija ne pogađa ponašanje „delikventa ili kriminalca, već onoga tko krši odredbe koje je usvojila uprava“,[783] s time da smatra da to vrijedi i šire, tj. i za onoga tko krši odredbe koje je usvojio zakonodavac. Citirajući *Sauvéa*,[784] navodi kako se u takvoj perspektivi upravnom sankcijom zasigurno više negoli kaznenom može ostvariti dvostruka svrha kažnjavanja: retribucija, ali i prevencija.[785] *Seurot* navodi da, kada bi se odnosila samo na spomenute kategorije, domena upravnih sankcija ne bi postavljala prevelike teškoće.[786]

Iz takva shvaćanja proizlazi nekoliko zaključaka. Ako je predmet upravne i kaznene represije različit, onda je, zato što se represijom štite određena pravna dobra, različita i vrsta pravnih dobara koja se štite propisivanjem upravnih i kaznenih djela. U shvaćanju kako upravna represija ima „objektivni karakter“ i „nije usmjerena na delikventa ili kriminalca, već onoga tko krši odredbe koje je usvojila uprava“, implicitno je vidljivo i mišljenje prema kojem su upravna djela, za razliku od kaznenih, moralno neutralna. Na takav zaključak navodi i isticanje različitog cilja upravne i kaznene represije, pa stoga i upravnih i kaznenih djela, kao i naglašavanje prevencije kao cilja upravnih sankcija. Sve to kao da je na korak od shvaćanja o bitnoj, kvalitativnoj razlici između kaznenih i upravnih djela.

(b) Uz takve tradicionalne oblike danas u francuskom pravu postoje brojna upravna djela koje su se pojavila u procesu dekriminalizacije,[787] bilo da su kaznena djela prekvalificirana u upravna, bilo da je novo djelo koje bi prije vjerojatno bilo klasificirano kao kazneno, sada klasificirano kao upravno.[788] Između upravnih djela nastalih zbog dekriminalizacije, a kako se često radi o bivšim kaznenim djelima ili pak o novim djelima koja bi, da su propisana, nekad bila određena kao kaznena, i kaznenih djela po prirodi je stvari teško pronaći bitnih razlika.[789]

[783] Delarue, Jean-Marie, Actualité de la problématique de la sanction administrative, *Actualité juridique, droit administratif*, posebno izdanje od 20. listopada 2001., prema: Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 31.
[784] Sauvé, Jean-Marc, Les sanctions administratives en droit public français, état des lieux, problèmes et perspectives, *Actualité juridique, droit administratif*, posebno izdanje od 20. listopada 2001., prema: Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 31.
[785] Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 31.
[786] Seurot, *op. cit.* u bilj. 768, str. 32.
[787] Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 33–35; Seurot, *op. cit.* u bilj. 768, str. 32–34.
[788] Vidi: *infra*.
[789] *Guyomar*, govoreći o toj kategoriji, uopće ne spominje razlike između kaznenih i upravnih djela, pa se može zaključiti da smatra kako ne postoje. Guyomar, *op. cit.* u bilj. 33, str. 33–35.

4.4. Hrvatska

U suvremenom se hrvatskom pravu postavlja pitanje definicije prekršaja kao tradicionalne kategorije „lakših“ kažnjivih djela (u nastavku pod 4.4.1.), upravno-kaznenih djela, koja su novijeg datuma (pod 4.4.2.), a u raspravu o definiciji „lakših“ kažnjivih djela treba uključiti i upravne mjere koje su nominalno preventivnog, no u stvarnosti često punitivnog karaktera (pod 4.4.3.).

4.4.1. Prekršaji

U suvremenom hrvatskom prekršajnom pravu definicija prekršaja nalazi se na samom početku Prekršajnog zakona (čl. 1.): Prekršaji i prekršajnopravne sankcije propisuju se samo za ona ponašanja kojima se tako povređuje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske, međunarodnim pravom i zakonima čija zaštita nije moguća bez prekršajnopravnog sankcioniranja, a njihova se zaštita ne ostvaruje kaznenopravnom prisilom.

Iz takve defincije proizlazi da je prekršajno pravo s jedne strane počiva na načelu *ultima ratio*,[790] što predstavlja uputu zakonodavcu da prekršaje propisuje samo za ona ponašanja koja dosegnu određenu minimalnu razinu pogibeljnosti.[791] S druge strane, prekršaji su definirani kao djela lakša od kaznenih („a njihova se zaštita ne ostvaruje kaznenopravnom prisilom“). Prekršaji su, dakle, djela koja su dovoljno pogibeljna da budu propisana kao kažnjiva djela, ali ipak nedovoljno pogibeljna da bi ih se klasificiralo kao kaznena djela.

Zakonsku definiciju prekršaja, međutim, ne treba promatrati kao objektivni opis stanja u propisima, već kao instrukciju zakonodavcu i ostalim donositeljima propisa da se pri propisivanju prekršaja vode u definiciji sadržanim smjernicama.[792] Već nakon letimična

[790] Vidi: Derenčinović, Davor; Gulišija, Miranda; Dragičević Prtenjača, Marta, Novosti u materijalnopravnim odredbama Prekršajnog zakona, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 756–757.
[791] To proizlazi iz sljedećeg dijela zakonske definicije: “(…) prekršaji i prekršajne sankcije se propisuju samo za ona ponašanja kojima se tako povređuje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske, međunarodnim pravom i zakonima čija zaštita nije moguća bez prekršajnopravnog sankcioniranja”.
[792] Derenčinović, Gulišija i Dragičević Prtenjača, *op. cit.* u bilj. 790 ističu kako je dio definicije koji se odnosi na načelo *ultima ratio* u Zakon ušao kako bi se smanjila prenormiranost. Istovremeno ističu i potencijalne nedostatke tog dijela definicije. “Naime, teško se oteti dojmu da je predlagatelj novom definicijom prekršajnom pravu dao prerogative supsidijarnosti pridržane isključivo za kazneno pravo u užem smislu. Time je u znatnoj mjeri relativizirao *ultima ratio* klauzulu kaznenog prava, čime je i *pro futuro* zakomplicirao razvrstavanje kažnjivih

pogleda na propise koji sadržavaju prekršaje jasno je kako njihovi donositelji nisu uzorno slušali dane im upute. Tako je među prekršajima još uvijek lako pronaći one koji zasigurno nisu *ultima ratio*,[793] kao i prekršaje koje je teško razlikovati od nekih lakših formalno kaznenih djela. U praksi se osim toga kod pojedinih djela sličnih zakonskih opisa često javlja pitanje kako razgraničiti je li u konkretnom slučaju počinjen prekršaj ili kazneno djelo.[794]

Logičan kriterij razlikovanja između prekršaja i kaznenih djela – težina sankcije (jer ako su prekršaji doista lakša djela, i sankcije za prekršaje trebale bi biti blaže) – u pozitivnom se pravu ne pokazuje pouzdanim. Od težih prekršaja koje mogu počiniti fizičke osobe mogu se istaknuti određeni prekršaji u prometu za koje su zaprijećene sankcije svakako oštrije[795] od određenih blažih kaznenih sankcija (npr. novčana kazna do devedeset dnevnih iznosa za kazneno djelo uvrede iz čl. 147. st. 1. KZ-a), posebno uzmu li se u obzir njihove modifikacije (mogućnost izricanja uvjetne osude i rada za opće dobro za brojna kaznena djela). Visoke prekršajne sankcije moguće je pronaći i za fizičke osobe obrtnike i osobe koje obavljaju drugu samostalnu djelatnost,[796] no zasigurno najoštrije sankcije postoje za određene prekršaje pravnih osoba, gdje u određenim slučajevima uopće ne postoji zakonski propisan maksimum, već su sankcije propisane u postotku od godišnjeg prihoda pravne osobe.[797] To je posebno zanimljivo iz perspektive odnosa prekršajnog s formalno kaznenim pravom, gdje najviša moguća sankcija također iznosi 10 % od godišnjeg prihoda u prethodnoj godini, bez propisanoga maksimalnog iznosa.[798]

Shvaćanje kako prekršaji predstavljaju moralno neutralna djela, dok su kaznena djela moralno neprihvatljiva također ne nalazi oslonac u zakonodavstvu pa se ne može smatrati

radnji prema njihovoj težini. Premda je, dakle, nakana bila da se prekršajno kažnjavanje ograniči samo na ona ponašanja koja po svojoj težini zaslužuju prijekor i da se time ograniči prenormiranost u zoni prekršajnog kažnjavanja, moglo bi se dogoditi da nova definicija u kriminalnopolitičkom smislu otežа razvrstavanje kažnjivih radnji prema njihovoj težini“ (str. 756–777).

[793] *Ibid.*, str. 757. Neke odredbe o prekršajima koji prema autorima nisu u skladu s načelom *ultima ratio* prestale su važiti, no većina je ostala nepromijenjena.

[794] O izazovima u razgraničenju kaznenog djela govora mržnje od relevantnih prekršaja vidi: Maršavelski, Aleksandar; Munivrana, Maja; Sučić, Ines, Izazovi u procesuiranju i sankcioniranju govora mržnje, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 31, br. 2, 2024, str. 290–296.

[795] Vidi, primjerice, čl. 53. st. 3., čl. 59. st. 6. i čl. 175. st. 3. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, Narodne novine br. 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 70/19, 42/20, 85/22, 114/22, 133/23.

[796] Kao primjeri mogu se istaknuti prekršaji iz čl. 40. st. 3. i čl. 41. st. 3. Zakona o financijskom inspektoratu Republike Hrvatske, Narodne novine br. 85/08, 55/11, 25/12, 136/24 (do 10.610,00, odnosno 13.270,00 eura) i iz čl. 167. st. 3. i čl. 170. st. 3. Zakona o gospodarenju otpadom, Narodne novine br. 84/21, 142/23 (do 100 000 kuna).

[797] Vidi, npr., čl. 145. st. 1. Zakona o elektroničkim komunikacijama, Narodne novine br. 76/22, 14/24.

[798] Čl. 10. st. 5. Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, Narodne novine br. 151/03, 110/07, 45/11, 143/12, 114/22, 114/23.

čvrstim razlikovnim kriterijem.[799] Primjerice, prekršaji protiv javnog reda i mira zasigurno nisu moralno neutralni i njima se sankcionira ponašanje koje zaslužuje moralni prijekor.[800] Ni analizom ostalih elemenata na kojima bi se moglo temeljiti razlikovanje između prekršaja i kaznenih djela, poput razine društvene opasnosti ili zaštićenog dobra i sl. nije moguće utvrditi jasnu razdjelnicu između te dvije kategorije kažnjivih ponašanja.[801] U našem je pravnom sustavu „gotovo nemoguće na kvalitativnoj razini provesti razlikovanje između prekršaja i kaznenih djela, odnosno odrediti po čemu se prekršaji od kaznenih djela razlikuju po svojoj naravi.“[802]

Unatoč takvu stanju u zakonodavstvu moguće je pronaći promišljanja koja se priklanjaju u prilog jednoj od teorija o razlikovanju kaznenih djela i prekršaja. *Novoselec* i *Bojanić,* naime, smatraju: „(…) tretman prekršajnog prava kao dijela kaznenog prava u širem smislu u skladu je i s danas vladajućim mišljenjem prema kojem je razlika između prekršaja i kaznenih djela u osnovi kvantitativne naravi“,[803] iako priznaju kako je „prekršajno pravo zaista u nekim vidovima strože od kaznenog prava“.[804] S obzirom na upravo brojne primjere prekršaja s težim sankcijama od nekih kaznenih djela s tvrdnjom kako je u hrvatskom pravu razlika između prekršaja i kaznenih djela kvantitativna, teško se složiti. Drugi zbog situacije u zakonodavstvu dižu ruke od mogućnosti pronalaska kriterija za razlikovanje između kaznenih djela i prekršaja. *Josipović* i *Novak Hrgović* naime ističu: „(…) koliko god to teoretičari nerado prihvaćali, ostao je kao stabilan samo jedan kriterij, onaj normativni. Prekršaji su ona djela koja su propisana kao takva, a isto vrijedi i za kaznena djela“.[805]

---

[799] Novoselec i Bojanić također ističu kako je između kaznenih djela i prekršaja teško pronaći kvalitativnu razliku primjećujući kako iz definicije prekršaja u PZ-u „proizlazi da se prekršajem i kaznenim djelom povrjeđuju iste društvene vrijednosti“, a uz to navode i kako je „tezu o kvalitativnoj razlici moguće pobiti na nizu primjera“. Novoselec, Petar; Bojanić, Igor, *Opći dio Kaznenog prava*, Zagreb, 2013, str. 58.

[800] Vidi Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine br. 41/77, 52/87, 47/89, 55/89, 05/90, 30/90, 47/90, 29/94, 114/22, 47/23.

[801] Josipović i Novak-Hrgović, *op. cit.* u bilj. 25, ističu: „Pokazalo se da u normativnoj stihiji razlike između prekršaja i kaznenih djela koje proizlaze iz njihovih zakonskih definicija i teorijskih razmatranja, poput različitih razina društvene opasnosti, apstraktnog - konkretnog ugrožavanja zaštićenog dobra, težine zaprijećene sankcije, krivnje (namjera - nehaj) i dr., gube važnost za razlikovanje kaznenih djela i prekršaja *in abstracto* i ostaju tek labave upute zakonodavcu hoće li neko neželjeno ponašanje propisati kao prekršaj ili kao kazneno djelo ili ga uopće neće sankcionirati“ (str. 483).

[802] 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.792.

[803] Novoselec i Bojanić, *op. cit.* u bilj. 799, str. 58.

[804] *Ibid.*, bilj. 116.

[805] Josipović i Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 25, str. 483. Na načelnoj se razini razlikovanjem različitih vrsta kažnjivih djela bavila Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str 43–47.

S takvim se stajalištem doista moguće složiti misli li se na kvalitativne ili kvantitativne teorije o razlikovanju između dviju kategorija. Ono, međutim, ne vrijedi apsolutno, već samo za određeno, doduše široko, granično područje prekršajnog i kaznenog prava: tako nije sporno da će najteža kažnjiva djela poput ubojstva, silovanja i sl. biti propisana kao kaznena djela i da su najpogibeljnije sankcije rezervirane za kazneno pravo, niti je upitno da će najlakša djela (za koja se često postavlja pitanje trebaju li uopće biti kažnjiva) biti klasificirana kao prekršaji. U krajnostima je lakše pronaći i razlikovne kriterije: dugotrajne zatvorske sankcije za teška kaznena djela teže su od bilo kakve sankcije za prekršaje fizičkih osoba; teška kaznena djela nipošto nisu moralno neutralna, dok se za brojne prekršaje ipak može reći da jesu. Granično je područje težih prekršaja i lakših kaznenih djela, međutim, mutno i veliko, a u njemu je teško pronaći jasne kriterije prema kojima je pojedino djelo svrstano u jednu od dviju kategorija. Da je u tom graničnom području teško povući razdjelnu liniju, svjedoči i to što se hrvatsko prekršajno pravo odavno smatra dijelom kaznenog prava u širem smislu,[806] a prekršaji se, autonomnim pristupom pojmu kaznenog djela kakav upotrebljavaju Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) i Ustavni sud RH, mogu smatrati kaznenim djelima (više *infra*, pod 5.1.).

Jezgra kaznenog i jezgra prekršajnog prava u hrvatskom se pravu, dakle, razlikuju, no u vrlom velikom graničnom području među njima nije moguće pronaći kriterije koji bi dosljedno omogućili bitno razlikovanje između kaznenih djela i prekršaja, već svrstavanje djela ovisi o pravnopolitičkoj odluci zakonodavca. Razlikovanje prekršaja i kaznenih djela stoga je moguće objasniti kvalitativno-kvantitativnom teorijom, kakva je razvijena u praksi njemačkoga Saveznog ustavnog suda.

4.4.2. Upravno-kaznena djela

Zakoni i teorija zasada se nisu izjasnili o bitnim obilježjima upravno-kaznenih djela. Iz primjera takvih djela (vidi *supra*, pod 2.2.6.3.) može se zaključiti kako se takva djela propisuju samo za posebne kategorije subjekata u područjima gdje su za sankcioniranje potrebna specifična znanja (poduzetnici koji djeluju na tržištu) ili su u prethodnom odnosu s javnom vlašću (političke stranke) ili pak postoji izražen javni interes (sankcije za dužnosnike prema Zakon o sprječavanu sukoba interesa), a ne za „obične“ građane. To je jedna od važnih razlika

[806] Vidi npr. Zlatarić, Bogdan, *Krivično pravo opći dio: 1. svezak, uvod, krivični zakon*, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 1977, str. 14; Horvatić, Željko, Novo prijestupovno i prekršajno pravo kao dio hrvatskog kaznenopravnog sustava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 8, br. 1, 2001, str. 11. Dijelom kaznenog prava u najširem smislu smatraju i Horvatić, Željko; Derenčinović *et al.*, *op. cit.* u bilj. 62, str. 7–8.

s prekršajima koji se u velikom broju slučajeva odnose upravo na „obične“ građane. Prekršajima se, međutim, često kažnjavaju i slične posebne kategorije subjekata pa je istaknuta razlika samo djelomična. U dijelu u kojem prekršajno pravo nije usmjereno prema „običnim“ građanima teško je pronaći čvrste kriterije za razlikovanje prekršaja i upravno-kaznenih djela. Pogledaju li se spomenuti primjeri takvih djela, brzo je vidljivo da se ona ne razlikuju od brojnih prekršaja, za što nije teško pronaći primjere. U pravu tržišnog natjecanja od ZZTN-a iz 2009. na ponašanja na koja se ranije reagiralo prekršajima počelo se reagirati upravno-kaznenim djelima. Upravno-kaznena djela iz Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma preklapaju se s nekim prekršajima iz istog Zakona. Razlika postoji i u vrsti sankcije: za prekršaje je moguće izricanje kazne zatvora, dok za upravno-kaznena djela nije, niti kod upravno-kaznenih djela postoji mogućnost izricanja zaštitnih (sigurnosnih) mjera. Kod upravno-kaznenih djela od sankcija postoje novčane sankcije, sankcije koje nalikuju novčanima (gubitak naknade troškova izborne promidžbe) i opomene. Nije primjetna razlika u njihovoj oštrini u usporedbi s novčanim sankcijama u prekršajnom pravu. Za razlikovanje upravno-kaznenih djela s kaznenima, uz razliku u subjektima na koje se odnose i vrsti sankcija, stoga *mutatis mutandis* vrijedi što i za razlikovanje između prekršaje i kaznenih djela.

Naposljetku, s obzirom na svoju materijalnu sličnost s prekršajima, kao i na moguće vrlo visoke sankcije koje je katkada moguće izreći za upravno-kaznena djela, bez sumnje bi se upravno-kaznena djela autonomnim pristupom pojmu kaznene optužbe nerijetko mogla ocijeniti kaznenima, zbog čega i nastajuće hrvatsko upravno-kazneno pravo treba smatrati dijelom kaznenog prava u širem smislu.

4.4.3. Punitivne upravne mjere

4.4.3.1. O (punitivnim) upravnim mjerama

U raspravu o hrvatskom pravu „lakših“ kažnjivih djela svakako treba uključiti i nominalno preventivne upravne mjere, koje se pojavljuju u postupku inspekcijskog nadzora, a katkada u stvarnosti imaju punitivan sadržaj i za svojeg adresata tada mogu biti vrlo teške.

Osnovne odredbe o inspekcijskom nadzoru nalaze se u Zakonu o sustavu državne uprave,[807] kojim je propisano kako inspekcijski nadzor, među ostalim, obuhvaća poduzimanje propisanih mjera i radnji kako bi se utvrđeno stanje i poslovanje uskladilo sa zakonom i drugim propisima (čl. 21. st. 1.) i kako ga u skladu s posebnim zakonom provode službene osobe (inspektori) (st. 2.). U slučaju da pri inspekcijskom nadzoru utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, inspektor, među ostalim, ima pravo i obvezu, u skladu sa zakonom poduzeti i druge mjere, odnosno izvršiti druge radnje za koje je posebnim zakonom ovlašten (čl. 25. st. 1. t. 4.). Takvim upravnim mjerama, koje mogu biti različita sadržaja, „se stranci u postupku nešto zabranjuje ili naređuje".[808] Upravne mjere inspekcijskog nadzora propisane su brojnim posebnim zakonima.[809] Mnoge upravne mjere nisu suviše teške za svoje adresate,[810] no neke za njih mogu predstavljati značajno opterećenje. Nije teško pronaći zakone kojima su propisane mjere zabrane obavljanja djelatnosti tijekom određenog vremena (npr. mjera zabrane daljnjeg rada iz čl. 124. Općeg poreznog zakona[811] može trajati do šest mjeseci), a postoje i neki zakoni koji omogućavaju prestanak takve mjere otklanjanjem nedostataka i uplatom određenog iznosa u državni proračun.[812] Čl. 68. st. 5. Zakona o trgovini,[813] primjerice, propisano je kako se upravna mjera zabrane obavljanja djelatnosti iz st. 1. ipak neće provesti ako trgovac najkasnije u roku od pet radnih dana od dana donošenja rješenja o zabrani obavljanja djelatnosti trgovine nadležnom inspektoru dostavi dokaze da su utvrđeni nedostatci otklonjeni kao i o izvršenoj uplati novčanog iznosa od 3981,68 eura u državni proračun.

Svrha je upravnih mjera nominalno odvraćajuća, tj. preventivna, što se očituje na dva načina. Prvo, cilj je tih mjera „u pravilu hitno otklanjanje protupravnog stanja",[814] što je, npr. u Općem poreznom zakonu izraženo odredbom prema kojoj se upravna mjera izriče radi onemogućavanja daljnjeg nezakonitog postupanja i pravilnog uređenja porezno-pravnog

[807] Stipić, Milan, Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena, *Financije i pravo*, vol. 5, br. 2, 2017, str. 7.; Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine br. 66/19, 155/23.
[808] *Ibid.*, str. 9.
[809] Parenta, Iva, Pokretanje prekršajnog postupka nakon izricanja mjere zabrane obavljanja djelatnosti u postupku inspekcijskog nadzora u svjetlu načela *ne bis in idem*, *Zbornik radova "13. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave"*, 2023, str. 280.
[810] Npr. one iz čl. 226. Zakona o radu, Narodne novine br. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 46/23, 64/23. Radi se, primjerice, o upravnoj mjeri omogućavanja upoznavanja s propisima o radnim odnosima, odnosno s organizacijom rada i zaštitom zdravlja i sigurnosti na radu (čl. 226. st. 1. t. 2.) i zabrani rada maloljetnika koji traje duže od osam sati tijekom razdoblja od 24 sata (čl. 226. st. 2. t. 13.).
[811] Opći porezni zakon, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22.
[812] Parenta, *op. cit.* u bilj. 809, str. 280. *Parenta* također nabraja takve zakone. Za neke od takvih mjera, koje su postojale 2016. i ranije, vidi Josipović i Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 25, str. 498–499.
[813] Zakon o trgovini, Narodne novine br. 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20, 33/23.
[814] Josipović i Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 25, str. 501.

odnosa (čl. 124. st. 1.). Upravne mjere time su usmjerene prema budućnosti jer one žurno žele otkloniti protupravno stanje ne bi li onemogućile njegovo daljnje postojanje. Upravne mjere, ističe se, „u sebi ne sadrže elemente generalne prevencije niti retribucije“, po čemu se razlikuju od kaznenih i prekršajnih sankcija.[815]

4.4.3.2. Prikrivena kažnjiva djela?

U slučajevima kada su upravne mjere doista preventivne, odnosno kada one samo na prisilan način okončavaju nezakonito stanje, a da pritom ne kažnjavaju počinitelja zbog nezakonita postupanja, one nisu problematične i zaista imaju navedena obilježja. Problemi nastaju kada je njihov sadržaj za adresate toliko pogibeljan da, bez obzira na svoju uobičajenu ili propisom proklamiranu svrhu, u stvarnosti dobivaju punitivnu (kaznenu) narav, što se događa u slučajevima kada su njihove posljedice u očitom nerazmjeru s težinom protupravnog postupanja.[816] Tada se, s obzirom na posljedice koje upravne mjere imaju za svoje adresate, njima mogu ostvariti i učinci kakvi se inače ostvaruju prekršajnim, odnosno kaznenim sankcijama,[817] zbog čega ih neki nazivaju i „parapenalnim mjerama“, odnosno „okultnim kaznenim djelima“ [818] misleći na to da je upravna mjera po svojim učincima za adresata bliska kakvu kažnjivom djelu. Kao primjer mogu se navesti dugotrajne zabrane obavljanja djelatnosti, a posebno slučajevi u kojima je moguće ishoditi prestanak upravne mjere zabrane obavljanja djelatnosti uplatom fiksnog iznosa u državni proračun, što se opravdano može smatrati kaznom.[819] U tim slučajevima upravne mjere mogu imati specijalno i generalno preventivni karakter: teško da mogućnost njihova izricanja na potencijalne adresate ne potiče da se ponašaju tako da izbjegnu za sebe negativne posljedice.

Upravne mjere koje prelaze svoje zamišljene okvire i ozbiljnošću posljedica koje nanose svojim adresatima imaju učinke usporedive s učincima ostalih kategorija kažnjivih djela, pa se može raspravljati radi li se zapravo o skrivenoj kategoriji „lakših“ kažnjivih djela. Prema

[815] Parenta, *op. cit.* u bilj. 809, str. 282.
[816] Vidi: Josipović i Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 25, str. 485. Primjere toga navode i Bonačić i Tomašić, *op. cit.* u bilj. 25, str. 403.
[817] Josipović i Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 25, str. 485, navode: „Te mjere, koje formalno nisu propisane kao sankcija za počinjeno kazneno djelo, prekršaj ili upravno-kazneno djelo, predstavljaju prikriveni oblik kažnjavanja, najvjerojatnije motiviran željom zakonodavca (čitaj, nadležnih ministarstava) da efikasnom i odmah primjenjivom 'sankcijom' ostvare efekte specijalne i generalne prevencije koji se ne mogu očekivati u prekršajnim postupcima, jer oni ipak traju neko vrijeme (čak i godinama)“.
[818] Josipović i Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 25, str. 497.
[819] Za obrazloženje kaznene naravi upravnih mjera čiji je prestanak moguće ishoditi uplatom određenog iznosa vidi: *ibid.*, str. 503.

sadašnjem stanju u zakonodavstvu teško je utvrditi po čemu se punitivne upravne mjere po svojoj biti razlikuju od ostalih kategorija kažnjivih djela, što je najvidljivije u njihovu odnosu s prekršajima jer nije teško pronaći preklapanje između ponašanja koje se sankcionira upravnom mjerom i prekršaja.[820] Odnos takvih upravnih mjera i prekršaja (ili upravno-kaznenih djela) dodatno komplicira to što mjera zabrane obavljanja djelatnosti često za adresata može biti pogubnija od prekršajne (ili upravno-kaznene) sankcije. To je prepoznao i Visoki prekršajni sud utvrdivši povredu načela *ne bis in idem* u slučajevima kada je za isto ponašanje izrečena takva mjera, a potom donesena presuda za prekršaj.[821]

4.4.3.3. Odnos s drugim kategorijama kažnjivih djela

Upravne mjere koje su punitivne naravi usmjerene su prema subjektima koji obavljaju određenu djelatnost (najčešća takva mjera zabrana je obavljanja djelatnosti), dakle one nisu usmjerene prema svekolikom građanstvu, već prema određenoj kategoriji subjekata. Time se pojavljuju u užem području od prekršaja i kaznenih djela koji se propisuju i za „obične" građane. Za razliku od toga, usmjerenost prema određenoj kategoriji subjekata sličnost je upravnih mjera punitivne naravi i upravno-kaznenih djela. To obilježje punitivnih upravnih mjera manje je važno jer su subjekti prema kojima su one usmjerene također mogući počinitelji i drugih kategorija kažnjivih djela u hrvatskom pravu.

Druga razlika između punitivnih upravnih mjera i triju kategorija kažnjivih djela jest da posljedice za određena ponašanja u zakonodavstvu nisu konstruirane kao klasična, već kao prikrivena sankcija. Ne treba posebno isticati da se od kaznenih djela i prekršaja takve mjere razlikuju jer se njima ne može nametati oduzimanje slobode. Pogleda li se, međutim, narav prikrivenih sankcija, može se zaključiti da po vrsti ona odgovara kombinaciji zaštitne mjere i novčane sankcije (zabranjuje se obavljanje djelatnosti i time nanosi značajna novčana šteta), dakle sankcijama za preostale oblike kažnjivih ponašanja. Osim toga, punitivna upravna mjera za adresata može biti teža od novčane sankcije ili zaštitne mjere iz prekršajnog, upravno-kaznenog, a katkada i kaznenog prava. Opravdano se stoga postavlja pitanje razgraničenja ponašanja za koja se izriču punitivne upravne mjere s prekršajima, upravno-kaznenim djelima (pod *(a)*), a potom i kaznenim djelima (pod *(b)*).

[820] Kao primjer mogu se istaknuti upravne mjere iz čl. 124. Općeg poreznog zakona koje se preklapaju s prekršajima iz čl. 192. st. 1. t. 1., 2., 3., 8. i 9. istog Zakona.
[821] Za praksu vidi: Josipović i Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 25, str. 500–505; Bonačić i Tomašić, *op. cit.* u bilj. 25, str. 403–404.

(a) Dok na granici između tih kategorija čvrstih kriterija nema, čini se kako su punitivne upravne mjere češće moralno neutralne od ostalih dviju kategorija: barem neki prekršaji (npr. prekršaji nasilja u obitelji ili prekršaji protiv javnog reda i mira) i upravno-kaznena djela (npr. sukoba interesa) izazivaju određeni moralni prijekor, dok je nešto teže (ali ne i nemoguće)[822] pronaći takva ponašanja u sferi punitivnih upravnih mjera. Pogleda li se sadržaj tih mjera, teško je reći jesu li u prosjeku teže od sankcija za prekršaje (osim kada je riječ o kazni zatvora za fizičke osobe) ili upravno-kaznena djela.

(b) Recentna praksa Vrhovnog suda, a u pravilu i Visokoga prekršajnog suda nije spremna punitivne upravne mjere autonomno ocijeniti kaznenima, a takvo je stajalište moguće pronaći i u pravnoj teoriji.[823] Vrhovni je sud u jednoj presudi povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti 2017. zaključio: „niti ekstenzivnim tumačenjem upravna mjera se ne može poistovjetiti sa sankcijom, tim prije što su prekršajnopravne sankcije u navedenom Zakonu regulirane u čl. 10. Upravnom mjerom se nastoji promptno suzbiti zatečeno protupravno stanje i onemogućiti počinitelja da nastavi s takvim činjenjem, ali se takvom mjerom ne odlučuje o meritumu prekršaja.“[824] Vrhovni je sud i u jednoj presudi iz 2020. ponovio takvu argumentaciju dodavši kako se odlukom o izricanju upravne mjere nije odlučivalo o krivnji njezina adresata.[825] Takvo je stajalište u nekoliko presuda prihvatio i Visoki prekršajni sud,[826] a osvrćući se na slučaj plaćanja novčanog iznosa radi prestanka upravne mjere, također je odlučio kako nema mjesta ocjeni upravne mjere kaznenom sankcijom. „Ovaj sud smatra da se radi o administrativnoj mjeri koja nije obvezujućeg karaktera, nije prisilno izvršena, nema svrhu kažnjavanja, nije propisana radi zaštite općeg interesa društva kaznenim pravom, niti je ona rezultat utvrđene krivnje. Navedenu administrativnu mjeru okrivljenica je sama izabrala platiti radi obavljanja daljnjeg poslovanja te je njome nadoknađena šteta za državni proračun koji se, među ostalim, puni i upravnim pristojbama za potvrde o prijavi rada te ona nije kaznenopravna sankcija kojoj je smisao represija i generalna prevencija“.[827]

---

[822] Recimo, izricanje privremene zabrane uporabe radnih i pomoćnih prostorija, odnosno prostora, postrojenja, uređaja, proizvoda, pribora i opreme za obavljanje djelatnosti, kao i rad osoba u slučaju opasnosti za zdravlje ljudi ili neispunjavanja sanitarno-tehničkih i higijenskih uvjeta (vidi čl. 87. st. 1. Zakona o državnom inspektoratu), zasigurno nije moralno neutralno.

[823] Parenta, *op. cit.* u bilj. 809, str. 283. Josipović i Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 25, navode da uplata novčane kazne radi prestanka upravne mjere predstavlja kaznu (str. 503), no za mjeru zabrane obavljanja djelatnosti ističu kako je teže „naći poveznicu s ciljevima i posljedicama prekršajnog kažnjavanja“ (str. 502).

[824] VSRH, presuda br. Kzz 43/2017-3 od 8. studenog 2017.

[825] VSRH, presuda broj Kzz 3/2020-3 od 21. svibnja 2020.

[826] Parenta, *op. cit.* u bilj. 809, str. 287.

[827] VPSRH, presuda broj Jž-150/2019 od 5. svibnja 2022.

Čini se da ipak ne treba *a priori* odbaciti mogućnost autonomne ocjene pojedinih upravnih mjera kaznenim sankcijama. U slučajevima kada je upravna mjera po svojim učincima u tolikoj mjeri punitivna da odstupa od svoje proklamirano preventivne svrhe i u stvarnosti ostvaruje svrhu koja nalikuje svrsi prekršajnih i kaznenih sankcija, treba doći u obzir njezina autonomna ocjena kao kaznene sankcije, dakle ocjena ponašanja zbog kojeg se mjera izriče kao kaznenog djela. To što u postupku nije utvrđena krivnja, odnosno što proklamirana svrha upravnih sankcija ne nalikuje svrsi kaznenih sankcija, nisu uvjerljivi argumenti kada se radi o upravnim mjerama koje za adresate imaju znatno teže posljedice od, primjerice, prekršajnih sankcija. Upravo je problematično ako upravne mjere u stvarnosti nalikuju kaznenim sankcijama, a izrečene su bez utvrđivanja krivnje uz lažno proklamiranu preventivnu svrhu. Ipak je Visoki prekršajni sud barem u jednom slučaju trošarinu, koju neki nazivaju posebnom mjerom[828] (može se dodati „upravnom" jer se izriče u upravnom postupku), „čiji iznos je obračunat na obujam spremnika vozila uvećan sto puta", s obzirom na takvo uvećanje ocijenio kako ima karakter kazne, „čija je svrha odvraćanje od ponavljanja djela, pa je stoga ista izjednačena s kaznenom sankcijom".[829]

U slučajevima kada upravne mjere imaju punitivna obilježja, teže je pronaći bitne[830] razlikovne kriterije između punitivnih upravnih djela i kaznenih djela. To vrijedi samo za usporedbu (naj)lakših kaznenih djela i (naj)težih punitivnih upravnih djela, dakle na uskom graničnom području između dviju kategorija.

[828] Bonačić i Tomašić, *op. cit.* u bilj. 25, navode kako je „(…) temeljem članka 76. Zakona o trošarinama, u upravnom postupku izrečena posebna mjera plaćanja višestruko uvećane trošarine za nezakonito korištenje pogonskog goriva" (str. 405).

[829] VPSRH, odluka br. Fpž-31/14 od 18. studenog. 2015, prema: Bonačić i Tomašić, *op. cit.* u bilj. 25, str. 406. Ipak treba reći da VPS trošarinu ne naziva posebnom ili upravnom mjerom, već upravnom sankcijom: „(…) 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 odvraćanje od ponavljanja djela, pa je stoga ista izjednačena s kaznenom sankcijom" (*ibid.*). Zakonom koji je tada bio na snazi trošarine nisu bile definirane ni kao mjere ni kao sankcije, već kao javna davanja (čl. 4. Zakona o trošarinama, Narodne novine br. 22/2013). Budući da se ne spominje nikakav punitivni cilj, čini se kako je ispravnije trošarine smatrati posebnim upravnim mjerama negoli upravnim sankcijama. Dakako, osim ako one zbog svojih svojstava u stvarnosti ne poprime obilježja upravne ili čak i kaznene sankcije.

[830] Formalno je razlika u tome što ponašanja za koja se izriču punitivne upravne mjere uopće nisu uređena kao kažnjiva djela niti su te mjere formalno uređene kao sankcije.

4.5. Nadnacionalno pravo

4.5.1. Vijeće Europe

Uvodno je spomenut autonoman pristup pojmu kaznenog djela, koji je prvo razvijen u praksi ESLJP-a. O tome pristupu detaljnije će se govoriti u petom poglavlju (pod 5.1.). Ovdje je dovoljno ukratko objasniti srž takva pristupa. Još u presudi *Engel i drugi protiv Nizozemske* ESLJP je zauzeo stajalište da neće samo formalno kaznena djela smatrati kaznenima. Formalna klasifikacija samo je prvi korak u razmatranju ocjene djela (to je prvi, tzv. kriterij *Engel*), no Sud će kaznenima smatrati i djela koja nisu formalno kaznena ako se mogu smatrati takvima prema svojoj naravi (drugi kriterij) ili prema vrsti i visini zaprijećene sankcije (treći kriterij). Budući da Konvencija jamči određena prava samo u slučaju „kaznene" optužbe, Sud je takav pristup razvio kako bi spriječio da države članice izbjegnu konvencijske obveze i zakinu okrivljenike u njihovim pravima jednostavnom (pre)klasifikacijom djela u koju od nekaznenih kategorija. Posljedica je, naime, ocjene djela kaznenim da se u pripadajućem postupku moraju poštovati jamstva koja Konvencija predviđa za kaznene postupke.[831]

Utjecaj spomenutoga autonomnog pristupa pojmu kaznenog djela usvojenog u praksi ESLJP-a na raspravu o bitnoj definiciji „lakših" kažnjivih djela i njihova odnosa s kaznenim djelima dvojak je. S jedne strane takva je praksa donekle potvrdila shvaćanja onih koji smatraju da se „lakša" djela često ne razlikuju od kaznenih (jer kako bi se inače mogla smatrati kaznenima).[832] S druge je strane u kriterijima *Engel* vidljivo kako Sud prepoznaje idealtipne razlike između kaznenih i „lakših" djela. Iz drugog je kriterija, a posebno njegovih potkriterija (vrsta zaštićenog dobra, usmjerenost norme na sve građane ili samo na skupinu građana…) koje Sud koristi, vidljivo da Sud prepoznaje postojanje kvalitativne razlike između kaznenih i „lakših" djela[833]. U trećem kriteriju ocjena djela kaznenim ovisi o vrsti i visini zaprijećene sankcije, što se pak približava kvantitativnom pristupu (jer teža djela zavređuju teže sankcije).

Takvo poznavanje idealtipnih razlika između kaznenoga i nekaznenoga, kao i prelijevanje nekaznenoga u kazneno u slučajevima kada „lakša" djela budu ocijenjena kaznenim, ima

[831] Iako je kasnije Sud dopustio blaži pristup predmetima s periferije kaznenog prava. Vidi *infra*, pod 5.1.4.
[832] Novoselec i Bojanić, *op. cit.* u bilj. 799, str. ističu: „Ako su prekršaji kvalitativno izjednačeni s kaznenim djelima i stoga dio kaznenog prava u širem smislu, prekršajno pravo mora udovoljiti temeljnim zahtjevima koji se postavljaju pred kazneno pravo. Takvo je stajalište zauzeo Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu u predmetu *Öztürk protiv Njemačke*".
[833] Za više o tim kriterijima vidi: *infra*, pod 5.1.2.

prizvuk kvalitativno-kvantitativne teorije o razlikovanju „lakših“ i kaznenih djela. Pritom ipak treba voditi računa o tome da je pristup ESLJP-a obojen njegovom zadaćom zaštite postupovnih prava okrivljenika.

4.5.2. Europska unija

Sud EU-a je u predmetima koji se tiču zaštite ljudskih prava okrivljenika preuzeo autonomni pristup Suda iz Strasbourga. Stoga u tom dijelu pristupa EU-a odnosu kaznenih i „lakših“ djela, *mutatis mutandis*, vrijedi što je rečeno za Vijeće Europe.

Međutim, Sud je EU-a u kontekstu obveze država članica da propišu nova „lakša“ kažnjiva djela za kršenje europskog prava zauzeo drugačiji pristup. Od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, naime, Europska unija sve češće obvezuje države članice da u svojim pravnim poretcima propišu nova „lakša“ (kako se u europskim propisima često navodi: upravna) djela. Prema praksi Suda EU-a, to bi se djelo u nacionalnom pravnom poretku trebalo pojaviti upravo kao „lakše“ djelo, a nikako kao kazneno djelo. Praksa Suda EU-a u takvim slučajevima, dakle, prihvaća formalnu definiciju „lakših“ kažnjivih djela.[834]

Zanimljivo, kada bi Sud o takvim djelima, jednom kada su uvedena u nacionalni sustav, odlučivao u kontekstu zaštite prava okrivljenika, moguće je da bi ih klasificirao kao kaznena. Zbog takva dvojakog pristupa rasprava o definiciji „lakših“ kažnjivih djela u europskom pravu dobiva novu dimenziju.[835]

4.6. Zaključak o definiciji „lakših“ kažnjivih djela

Njemački su teoretičari tijekom povijesti dali bogat doprinos raspravi o razlikama između kaznenih i „lakših“ djela. Prvo su se, još u devetnaestom stoljeću, pojavile kvalitativne teorije, koje smatraju da kazneno pravo služi zaštiti individualnih pravnih dobara, a pravo „lakših“ kažnjivih djela zaštiti ciljeva uprave (javnog reda). Prvo poslijeratno njemačko prekršajno zakonodavstvo (WiStrG i OWiG/52) počiva upravo na kvalitativnim teorijama. Odavno se pojavila i kritika kvalitativnih teorija, a kao njihova suprotnost pojavile su se kvantitativne

[834] Više o autonomnom pristupu pojma kaznenog djela u praksi Suda EU-a *infra*, u poglavlju 5.2.1.
[835] Više o pitanju definicije „lakših“ (upravnih) djela u europskom pravu *supra*, pod 3.2.3.

teorije koje „lakša“ kažnjiva djela smatraju manje pogubnima (blažima, lakšima) od kaznenih djela pa je glavni razlikovni kriterij težina djela, odnosno količina (kvantiteta) neprava.

Pogled na stanje u zakonodavstvu otkriva neodrživost kvalitativnih i kvantitativnih teorija, zbog čega se one danas smatraju povijesno prevladanima. Kao kompromisna se nametnula mješovita kvalitativno-kvantitativna teorija, razvijena u praksi Saveznoga ustavnog suda. Ona nalazi kvalitativnu razliku između jezgre prekršajnog prava (prava „lakših“ kažnjivih djela) i jezgre kaznenog prava i smatra kako se djela, koja su dijelom jezgre kaznenog prava, ne smiju preklasificirati u prekršaje. Istovremeno prepoznaje široko granično područje između dviju pravnih grana u kojem je razlika među djelima kvantitativna, a klasifikacija djela kao kaznenog djela ili prekršaja legitimno ovisi o pravnopolitičkoj volji zakonodavca.

Svekolika upravna djela francuskog prava teško je obuhvatiti jednom definicijom. Potraga za njihovim razlikama s drugim nekaznenim, a bliskim im kategorijama, odnosno s kaznenim djelima ipak je uspjela otkriti neka njihova bitna obilježja.

Razlikovno obilježje upravnih djela koje se ponavlja kod svih nekaznenih kategorija (ugovornih sankcija; preparatornih, konzervatornih i drugih mjera; „policijskih“ mjera) njihov je represivan, odnosno punitivan cilj. Za razliku od tih drugih kategorija upravna su djela usmjerena na prošlo nepoželjno ponašanje, točnije na njegova počinitelja i njima se izražava prijekor. Ocjena pojedinog djela u praksi, međutim, nije uvijek jednostavna, a iz komparativne je perspektive posebno zanimljivo da pojedine kategorije koje formalno ne pripadaju kažnjivim djelima sudska praksa može ocijeniti prikrivenim upravnim djelima.

Istaknuta obilježja upravnih djela približavaju ih kaznenim djelima. Iako postoji svijest o tome da postoji određena domena koja je rezervirana za kazneno pravo, između sveukupnosti upravnih i kaznenih djela teško je pronaći bitnih razlika. Podjelom upravnih djela u kategorije određene su razlike ipak vidljive. Moguće je pronaći određene razlike između upravnih djela koja pripadaju „prirodnom habitatu“ upravne represije, gdje uglavnom pripadaju djela koja se odnose na osobe u prethodnom odnosu s upravom, dok takve razlike po prirodi stvari nisu vidljive kod djela koja su nastala kao posljedica dekriminalizacije. Dakle, i u Francuskoj se, kao i u Njemačkoj, smatra kako je razlike između kaznenih i „lakših“ djela lakše pronaći usporedbom ekstrema, dok ona nije lako dokučiva u (širokom) graničnom području između dviju kategorija.

U hrvatskom pravu ne postoji jasna definicija pojedinih kategorija „lakših“ kažnjivih djela. Zakonska odredba koja definira prekršaje instruktivne je naravi i ne poštuje se u posebnom

prekršajnom zakonodavstvu, zbog čega je za definiciju prekršaja presudni normativni kriterij: radi se o djelima koja su propisana kao prekršaji. To ipak ne znači da između prekršaja i kaznenih djela nije moguće pronaći nikakve razlike. Sva djela koja prelaze određenu težinu kaznena su djela, no ispod te najviše razine rezervirane za kazneno pravo nije moguće pronaći bitne kriterije razlikovanja između kaznenih djela i prekršaja. Također, idealtipno kazneno djelo od idealtipnog prekršaja razlikuje se po oštrini zaprijećene sankcije za fizičke osobe, odnosno po moralnoj prijekornosti povezanoj s djelom. S obzirom na to, razlikovanje kaznenih djela i prekršaja u hrvatskom pravu moguće je promatrati kroz perspektivu kvalitativno-kvantitativne teorije kakva je razvijena u praksi njemačkoga Saveznog ustavnog suda.

U suvremenom hrvatskom pravu nova upravno-kaznena djela zasad se ne pojavljuju u prevelikom broju propisa, no prema sadašnjem stanju čini se da se radi o djelima koja se, osim toga što se propisuju za ograničeniji krug subjekata, po svojoj biti ne razlikuju od prekršaja: katkada su upravno-kaznena djela zamijenila prekršaje (zaštita tržišnog natjecanja), a osim toga u propisima nije teško pronaći preklapanja između te dvije kategorije „lakših" kažnjivih djela. I među upravno-kaznenim djelima ima onih koja nisu moralno neutralna – npr. povrede propisa o sukobu interesa ili tržišnog natjecanja – a jedina veća razlika s prekršajima nemogućnost je izricanja kazne zatvora.[836] Uz tu iznimku nema drugih čvršćih kriterija za njihovo razlikovanje. Odnos upravno-kaznenih i kaznenih djela stoga zasada nalikuje odnosu prekršaja i kaznenih djela, s time da je granično područje između dviju kategorije znatno uže, a razlike su među njihovim jezgrama naglašenije.

U raspravu o „lakšim" kažnjivih djelima pripadaju i upravne mjere punitivne naravi koje izigravaju svoju nominalno preventivnu svrhu i zbog težine svojih posljedica dobivaju punitivnu narav, zbog čega se po svojim učincima približavaju sankcijama. U takvim se slučajevima i one mogu smatrati „lakšim" kažnjivim djelima čiji je odnos s drugim kategorijama posebno „lakših" kažnjivih djela nejasan. Apstrahira li se njihova „varljiva" narav, naime da u propisima nisu konstruirane kao kažnjiva djela sa sankcijama, i promotri ih se kao vrstu kažnjivih djela, što zapravo i jesu, o njihovu odnosu s drugim kategorijama takvih djela može se donijeti nekoliko zaključaka. Sadržaj punitivnih upravnih mjera može se usporediti s kombinacijom novčanih sankcija i zaštitnih mjera (dolazi do zabrane obavljanja djelatnosti, a stoga i do novčanog gubitka), a njihova težina može nadilaziti težinu sankcije za preostale kategorije kažnjivih djela. Oduzimanje slobode isključeno je. Uz to je u usporedbi s drugim

[836] I za upravno-kaznena djela moguće je izricanje sankcija nalik zaštitnim mjerama.

kategorijama pravih kažnjivih djela kod njih naglašenija moralna neutralnost i ta djela nisu usmjerena na pojedince fizičke osobe, već na osobe koje su podložne inspekcijskom nadzoru, dakle prema određenoj, istina širokoj, kategoriji subjekata, a ne prema svekolikom građanstvu. Ipak, budući da postoje i druga djela koja su usmjerena na sankcioniranje takvih subjekata, ponekad je teško pronaći stvarne bitne razlike između njih i ponašanja koja dovode do izricanja punitivnih upravnih mjera.

Na nadnacionalnoj razini najvažniji doprinos raspravi o odnosu kaznenih i „lakših" djela došao je iz strazburške, a potom i luksemburške prakse o autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe s pomoću triju kriterija. Takva je praksa potvrdila kako bilo kakve teorije o razlikovanju kaznenih i „lakših" djela u pozitivnom pravu nacionalnih sustava teško nalaze na plodno tlo jer se brojna djela klasificirana kao „lakša" mogu smatrati kaznenim djelima. Istovremeno, takva praksa prihvaća kako postoje dvije idealtipne kategorije „lakših" i kaznenih djela, a analiza kriterija za ocjenu „lakšeg" djela kaznenim ima natruhe kvalitativno-kvantitativnog pristupa.

U pravu Europske unije postoji dodatna razina rasprave o odnosu „lakših" i kaznenih djela jer Sud EU-a opisani autonomni pristup prihvaća samo u kontekstu zaštite ljudskih prava okrivljenika. U kontekstu obveze država članica da propišu „lakša" ili kaznena djela za kršenje europskih propisa, dvije kategorije tumači strogo formalno.

5. PRIMJENJIVOST NADNACIONALNIH PRAVNIH IZVORA O PROCESNIM JAMSTVIMA NA KVAZIKAZNENE POSTUPKE

Prije uranjanja u analizu pojedinih jamstava pravičnog postupanja koja proizlaze iz čl. 6. EKLJP-a, potrebno je uhvatiti se ukoštac s nekim pitanjima od prethodne važnosti, kako na supranacionalnoj tako i na nacionalnoj razini.

U okviru prava Vijeća Europe ključna su takva pitanja kada je uopće i u kojoj mjeri kazneni aspekt čl. 6. Konvencije primjenjiv na postupke slične kaznenom, a na njega će se odgovoriti analizom prakse o autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe. Upravo je ta linija prakse strazburškog suda bila najvažnija protuteža opisanoj tendenciji zaoštravanja izvankaznene represije u državama članicama Vijeća Europe (u nastavku pod 5.1.). U okviru prava Europske unije ključno je prethodno pitanje u kojoj su mjeri direktive o procesnim pravima obrane u kaznenom postupku primjenjive na postupke koji mu nalikuju (pod 5.2.). Regulacija pojedinih procesnih jamstava u dvama europskim pravnim poretcima uvelike ovisi upravo o razrješavanju tih pitanja, čime će se dati temelj analizi koja slijedi: procjenom jesu li procesna jamstva u dva hrvatska kvazikaznena postupka u skladu sa zahtjevima odozgo.

5.1. Vijeće Europe[837]

Krovno europsko sudište za zaštitu ljudskih prava nije moglo mirno promatrati opisano širenje i zaoštravanje izvankaznene represije u pravnim sustavima pod njegovom nadležnošću. Reakcija iz Strasbourga došla je sedamdesetih godina prošlog stoljeća kada je ESLJP autonomno protumačio pojam kaznene optužbe rekavši kako neće samo formalno kaznene optužbe (one koje su u nacionalnim sustavima klasificirane kao kaznene) smatrati kaznenima, već će takvima smatrati i druge optužbe (primjerice, za prekršaje ili upravno-kaznena djela) koje zadovoljavaju određene kriterije. To onda dakako vrijedi i za djela jer upravo ona određuju vrstu optužbe. Takav je pristup značio da ni pojmu kaznenog postupka Sud neće pristupati formalistički, već je postalo moguće da kaznenima smatra i određene druge postupke (prekršajne ili upravne). Posljedica je bila u obvezi država članica da i u takvim postupcima,

[837] Dijelovi ovog potpoglavlja jednaki su ili se temelje na radu Vojvoda, *op. cit.* u bilj. 13.

ako ih Sud ocijeni kaznenima (što se događa u slučajevima kada optužbu za „lakše“ kažnjivo djelo ocijeni kaznenom), osiguraju poštovanje procesnih jamstava koje Konvencija predviđa za kaznene postupke.

Nije teško odgonetnuti motive takva pristupa. Sud je htio onemogućiti da države članice pukom (pre)kvalifikacijom djela u koju od nekaznenih kategorija izbjegnu obvezu poštovanja procesnih jamstava u pripadajućim postupcima.

5.1.1. Europski sud za ljudska prava i procesna jamstva u kvazikaznenim postupcima

Konvencijom (i njezinim protokolima) osim građanskih, političkih, socijalnih i ekonomskih zajamčena su i određena prava koja se odnose na zaštitu stranaka u sudskim postupcima.[838] U kaznenom postupku među tim pravima posebno mjesto pripada pravu na pravičan postupak iz čl. 6. Konvencije, u kojem su sadržana brojna procesna jamstva obrane.[839] Iz teksta tog članka proizlazi kako će se određena prava osigurati „u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo“ (st. 1.), kako će se „svatko optužen za kazneno djelo smatrati nevinim dok mu se ne dokaže krivnja“ (st. 2.) te kako „svatko optužen za kazneno djelo“ ima posebna jamstva obrane (st. 3.). I Protokol br. 7 uz Konvenciju govori o pravu na žalbu „u kaznenim predmetima“ (čl. 2.) i propisuje zabranu *bis in idem* u „kaznenom postupku“ (čl. 4.). Iz toga proizlazi da određena prava pripadaju samo osobama koje su optužene za *kazneno djelo*, dakle da određena procesna jamstva postoje samo u *kaznenim postupcima*.

Doslovnim tumačenjem navedenih odredaba moglo bi se zaključiti kako stroge[840] garancije koje Konvencija predviđa za kaznene postupke ne vrijede u postupcima sličnima kaznenom, primjerice, prekršajnim ili upravno-kaznenim postupcima. Budući da je u različitim konvencijskim državama katkada isto djelo svrstano u različite kategorije (u jednoj se može raditi o kaznenom djelu, a u drugoj o prekršaju), takvo je tumačenje problematično iz perspektive preambule Konvencije, prema kojoj su vlade potpisnice postigle sporazum o pravima iz Konvencije „uzimajući u obzir da je cilj Vijeća Europe postizanje većeg jedinstva njegovih članica i da je jedan od načina postizanja tog cilja očuvanje i daljnje ostvarivanje

[838] Za više o pravima koja se štite Konvencijom vidi Renucci, Jean-François, *Introduction to the European Convention on Human Rights: The rights guaranteed and the protection mechanism*, Strasbourg, 2015.
[839] Krapac ga naziva „stožernim načelom kaznenog procesnog prava“. Krapac i suradnici, *op. cit.* u bilj. 47, str. 149. Vidi i Mahoney, Paul, Right to a fair trial in criminal matters under article 6 E.C.H.R., *Judicial Studies Institute Journal*, vol. 4, br. 2, 2004, str. 107–129.
[840] Konvencija za kaznene postupke načelno predviđa strože zahtjeve nego za građanske postupke.

temeljnih prava i sloboda“. Različita razina zaštite u postupcima koji se vode povodom istoga kažnjivog ponašanja zasigurno ne idu u prilog takvu cilju. Doslovno je tumačenje spomenutih odredaba neprikladno i uzme li se u obzir kako bi ono omogućilo zakonodavcima konvencijskih država da zakonodavnim manevrom izuzmu neko djelo iz sfere kaznenog prava kako bi se „riješili“ obveze poštovanja strogih jamstava koje Konvencija traži u kaznenim postupcima.[841] Takvo izigravanje obveze poštovanja zahtjeva koje postavlja Konvencija nikako ne bi bilo u skladu s idejom o minimalnoj razini zaštite ljudskih prava koja se nastoji uspostaviti Konvencijom.[842] Ako bi, naime, „donja granica“[843] zaštite ispod koje države ugovornice ne smiju ići ovisila o klasifikaciji kažnjiva ponašanja, tada bi odluka o stupnju zaštite konvencijskih prava ležala u rukama nacionalnih zakonodavaca.

ESLJP je 1976. u presudi *Engel i drugi protiv Nizozemske* opisanim nelogičnostima koje proizlaze iz doslovnog tumačenja konvencijskog teksta doskočio tumačeći pojam kaznene optužbe nezavisno od njezine klasifikacije u nacionalnom pravu. Posljedica takva autonomnog tumačenja pojma kaznene optužbe bila je u protezanju strogih jamstava koja Konvencija predviđa za kaznene postupke na postupke koji se vode povodom takve optužbe (primjerice, ako je prekršaj bio ocijenjen kaznenim djelom, onda je Sud u pripadajućem prekršajnom postupku zahtijevao poštovanja jamstava koje slovo Konvencije predviđa za kaznene postupke). Stoga se može reći da Sud autonomno ne ocjenjuje samo optužbu, tj. djelo (kako se to najčešće ističe), već i pripadajući postupak.

Praksa Suda o takvu protezanju standarda o procesnim jamstvima u kaznenom postupku na postupke koji mu nalikuju može se podijeliti na dva razdoblja. U prvom, koje je otpočelo spomenutom presudom *Engel*, slika procesnih jamstava bila je crno-bijela: načelno[844] u svim su se postupcima koji su bili ocijenjeni kaznenima *u punoj mjeri* morala poštovati *sva* jamstva koja Konvencija predviđa za kaznene postupke. Drugo je razdoblje otpočelo presudom *Jussila protiv Finske,* u kojoj je Sud zauzeo stajalište kako nisu svi kazneni postupci jednaki te kako se

[841] Vidi Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 1, str. 363.
[842] Janneke, Gerards, Article 53 ECHR and Minimum Protection by the European Court of Human Rights, *European Convention on Human Rights Law Review*, vol. 3, br. 4, 2022, str. 451.
[843] Brems; Eva, Human Rights: Minimum and Maximum Perspectives, *Human Rights Law Review*, vol. 9, br. 3, 2009, str. 353, prema: *ibid*.
[844] Postojale su iznimke. Primjerice, u pogledu prava na neovisan i nepristran sud (vidi, primjerice, *Riepan protiv Austrije*, zahtjev broj 35115/97, 14. studenog 2000., § 39.) ili prava na javnu raspravu (vidi, primjerice, *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev broj 7819/77; 7878/77, 28. lipnja 1984., § 87.). Takve iznimke nisu imale veću važnost. Ipak se može reći da zbog tih iznimaka već u prvom razdoblju procesna jamstva u postupcima sličnima kaznenom nisu bila baš u potpunosti izjednačena s jamstvima koja vrijede u kaznenim postupcima. U prilog takvu zaključku ide i činjenica da Konvencija uspostavlja tek minimalnu razinu zaštite ljudskih prava, pa države u kaznenim postupcima mogu (a to i čine) uspostaviti i višu razinu zaštite.

procesna jamstva u predmetima koji ne pripadaju jezgri kaznenog prava „neće nužno primjenjivati u svojem punom opsegu“ (§ 43.).[845] Zbog takva su se shvaćanja na slici počele nazirati i „nijanse sive“.[846]

Nastavak se ovog poglavlja prije fokusa na praksu o procesnim jamstvima u prvom i posebno drugom razdoblju bavi razvojem kriterija iz presude *Engel* kojima Sud autonomno ocjenjuje kaznenu narav optužbe.

5.1.2. Kriteriji *Engel*

Kriteriji kojima Sud ocjenjuje kaznenu narav optužbe jesu: a) klasifikacija djela u nacionalnom pravu, b) priroda djela i c) težina zaprijećene sankcije.[847] Kriterij pod a) primaran je jer, ako je djelo u nacionalnom zakonodavstvu klasificirano kao kazneno, Sud ne ocjenjuje jesu li ostali kriteriji zadovoljeni, već je to dovoljno za primjenjivost kaznenog aspekta čl. 6. Konvencije.[848] Ako pak prvi kriterij nije ispunjen, tj. ako djelo u nacionalnom pravu nije kazneno, Sud njegovu narav ocjenjuje prema drugom[849] i trećem kriteriju, koji su stoga supsidijarni.[850] Oni (drugi i treći kriterij) načelno su postavljeni alternativno te je dovoljno da Sud nađe jedan od njih ispunjenim kako bi optužbu okarakterizirao kaznenom, no moguć je i kumulativni pristup ako posebna analiza pojedinog od njih ne može dovesti do jasnog zaključka o kaznenoj naravi optužbe.[851]

---

[845] *Jussila protiv Finske*.

[846] Bailleux, *op. cit.* u bilj. 76, str. 137–152. Vidi i Šugman Stubbs, Katja, An Increasingly Blurred Division between Criminal and Administrative Law, u: Ackerman, Bruce; Ambos, Kai; Sikirić, Hrvoje (eds.), *Visions of Justice: Liber amicorum Mirjan Damaška*, 2016, Berlin, str. 351–370.

[847] *Engel i drugi protiv Nizozemske*, § 82.

[848] Franssen, *op. cit.* u bilj. 43, *str. 68–69.*

[849] Za više o judikaturi Suda u pogledu kaznene prirode djela vidi *ibid*., str. 70–78.

[850] Upravo se zato govori o „autonomnom poimanju pojma kaznene optužbe“ – Sud ocjenjuje je li neka optužba kaznena nezavisno od njezine klasifikacije u nacionalnom pravu. Potreba za autonomnim tumačenjem konvencijskih pojmova postoji zbog toga što Sud štiti ljudska prava u raznolikim konvencijskim pravnim sustavima. Budući da značenja pravnih pojmova variraju od sustava do sustava, Sud s obzirom na svoju zadaću nerijetko takve pojmove mora tumačiti nezavisno od njihova značenja u pojedinim nacionalnim sustavima. Vidi Lestas, George, The Truth in Autonomous Concepts: How To Interpret the ECHR, *European Journal of International Law,* vol. 15, br. 2, 2004, str. 279–305; Ivičević Karas, Elizabeta, Načelo jednakosti oružja kao konstitutivni element prava na pravičan postupak iz članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 57, br. 4–5, 2007, str. 769–771.

[851] Bonačić i Rašo, *op. cit.* u bilj. 20, str. 443. Od presuda vidi, npr. *Sismanidis i Sitaridis protiv Grčke*, zahtjevi broj 66602/09 i 71879/12, 9. lipnja 2016., § 31.

Takav je pristup omogućio da se i na neke kvazikaznene postupke protegnu minimalna jamstva koja su slovom Konvencije predviđena za kazneni postupak.[852] Budući da države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi njihovo zakonodavstvo bilo u skladu s Konvencijom,[853] opisanim je pristupom Sud nastojao ujednačiti minimalna procesna jamstva u konvencijskim državama bez obzira na klasifikaciju kažnjiva ponašanja u nacionalnom pravu. Također, time je spriječeno da države zakonodavnom lukavštinom izigraju obaveze koje su prihvatile.

U godinama koje su uslijedile spomenuti su se kriteriji u praksi Suda razvijali, a test *Engel* u praksi Suda nije bio rezerviran samo za prava koja proizlaze iz čl. 6., već i za prava zajamčena nekim drugim konvencijskim člancima.[854] U praksi su se s vremenom za svaki drugi i treći kriterij razvili potkriteriji koji pomažu u ocjeni jesu li oni ispunjeni.

Kaznena *priroda* optužbe tako se ocjenjivala prema nekoliko potkriterija, koji zapravo predstavljaju smjernice jer ni jedan od njih nije stroge naravi.[855] Prvi se odnosi na prirodu pravila koje je prekršeno: ako je ono opće naravi, tj. ako se odnosi na sve građane, to ide u prilog kaznenoj naravi optužbe, a ako se ono odnosi samo na pojedine kategorije osoba, to ide u prilog zaključku da optužba nije kaznena.[856] Da se radi o relativnom kriteriju, svjedoči to da je dovoljno da je norma usmjerena širokoj skupini, a ne uskom krugu građana s posebnim statutom, kao što je obično slučaj u stegovnom pravu.[857] Drugi odgovara na pitanje je li postupak iniciralo javno tijelo koje ima zakonsku ovlast provođenja propisa,[858] primjerice, državno odvjetništvo. Treći se odnosi na svrhu sankcije: Sud je još, primjerice, u poznatoj presudi *Öztürk* kazao kako pod okrilje kaznenog prava dolaze *odvraćajuće* sankcije i kako je *punitivnost* obično karakteristika kaznenih sankcija.[859] Četvrti potkriterij promatra štite li se

[852] Što se tiče hrvatskog pravnog poretka, prekršajni se postupci iz perspektive Konvencije mogu smatrati kaznenima. Vidi Bonačić i Tomašić, *op. cit.* u bilj. 25, str. 381–411; Josipović i Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 25, str. 501.
[853] Vidi npr. *Scordino protiv Italije (br. 1)*, zahtjev broj 36813/97, 29. ožujka 2003 ., § 232.–234.
[854] Franssen, Vanessa, *op. cit.* u bilj. 43, str. 65.
[855] Podkriteriji su u nastavku navedeni prema, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, Vijeće Europe, 2024. Broj podkriterija za drugi kriterij *Engel* u literaturi varira. *Franssen*, *op. cit.* u bilj. 43, primjerice navodi četiri podkriterija, a Šugman Stubbs pet. Šugman Stubbs, Katja, Two Forms of Smudge: An ECtHR Perspective on the Blurring of Boundaries between Criminal and Administrative Law u: Franssen i Harding, *op. cit.* u bilj. 13, str. 354–365.
[856] Vidi, npr. presudu *Bendenoun protiv Francuske*, zahtjev broj 12547/86, 24. veljače 1994., § 47. Da je, unatoč tome što se pravilo odnosi samo na određene kategorije osoba, moguće da se radi o kaznenoj optužbi, svjedoči, npr. presuda *Ezeh i Connors protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi broj 39665/98 i 40086/98, 9. listopada 2003., § 103. Vidi i: Franssen, *op. cit.* u bilj. 43, str. 65.
[857] *Matyjek protiv Poljske*, odluka o dopuštenosti zahtjeva, zahtjev broj 38184/03, 30. svibnja 2006., § 53.
[858] *Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev broj 19380/92, 10. lipnja 1996., § 56.
[859] *Öztürk protiv Njemačke*, zahtjev broj 8544/79, 21. veljače 1984., § 53.

normom kojom je djelo propisano opći interesi društva koji se obično štite kaznenim pravom.[860] Ako da, to ide u prilog kaznenoj prirodi djela.[861] Peti potkriterij upućuje na zaključak o kaznenoj prirodi djela ako izricanje sankcije ovisi o prethodnom utvrđivanju krivnje optuženika,[862] dok šesti uzima u obzir klasifikaciju djela u komparativnim sustavima[863] – njegova česta klasifikacija kao kaznenog djela podupire zaključak o njegovoj ocjeni kao kaznenog iz konvencijske perspektive. Sud u svojoj praksi ne uzima uvijek u obzir sve spomenute potkriterije, već to čini ovisno o okolnostima pojedinog predmeta, posežući *ad hoc* za onima za koje smatra da mu mogu biti od pomoći u procjenjivanju kaznene prirode djela. Kao primjer može se navesti da je u jednom predmetu Sud kazao da je opći karakter propisa (usmjerenost prema svim građanima), kao i odvraćajuća i punitivna narav sankcije dovoljna za procjenu da je djelo po svojoj prirodi kazneno.[864]

I kod trećeg kriterij *Engel* – težina zaprijećene sankcije – razvile su se smjernice za njegovu ocjenu pa se uz stupanj i težinu sankcije promatra i njezina priroda.[865] Nema sumnje da zatvorske sankcije gotovo uvijek dovode do zaključka o kaznenoj naravi optužbe.[866] To je Sud utvrdio već u predmetu *Engel*, međutim dodajući da se to ne odnosi na ona oduzimanja slobode koja „po svojoj prirodi, trajanju ili načinu izvršenja ne mogu biti osjetno pogubna (*„appreciably detrimental"*).[867] Sankcija oduzimanja slobode, dakle, samo iznimno može izbjeći tome da bude ocijenjena kaznenom.[868] Čvrsti stav o kaznenoj naravi sankcija oduzimanja slobode svjedoči o tome da se dva potkriterija - smjernice (vrsta i težina sankcije) međusobno isprepliću[869] jer su sankcije oduzimanja slobode teže od ostalih vrsta sankcija. Naravno da oduzimanje slobode nije bila jedina vrsta sankcija koju je Sud bio spreman ocijeniti kaznenom.

---

[860] Npr. *Menarini Diagnostics S.R.L. protiv Italije*, zahtjev broj 43509/08, 27. studenog 2011., § 40.
[861] Takav je interes, primjerice, suzbijanje zloporabe nezakonitih supstanci (droga). Vidi: *Tomasović protiv Hrvatske*, zahtjev broj 53785/09, 18. siječnja 2012., § 22.
[862] *Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* § 56.
[863] *Öztürk protiv Njemačke*, § 53.
[864] *Ziliberberg protiv Moldavije*, zahtjev broj 61821/00, 1. veljače 2005., § 33.
[865] Franssen, *op. cit.* u bilj. 43, str. 73. Vidi i: Franssen, Vanessa, *European Sentencing Principles for Corporations*, doktorska disertacija, Sveučilište u Leuvenu, 2013, str. 140–142. Slično i: Šugman Stubbs, *op. cit.* u bilj. 855, str. 355.
[866] *Arslan* ističe kako zbog važnosti osobne slobode kod sankcija oduzimanja slobode postoji presumpcija u prilog zaključku o kaznenoj naravi optužbe kod svakog oduzimanja slobode povezanog s počinjenjem djela. Arslan, *op. cit.* u bilj. 483, str. 13.
[867] *Engel protiv Nizozemske*, § 82.
[868] Da je to moguće samo iznimno, Sud je dodao u presudi *Ezeh i Connors protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, § 126, a nešto recentnije potvrdio u presudi *Milenković protiv Srbije,* zahtjev broj 50124/13, 1. ožujka 2016., § 36. Tako: Franssen, *op. cit.* u bilj. 43, str. 73–74.
[869] Da se potkriteriji međusobno isprepliću, ističe i Franssen, *op. cit.* u bilj. 865, str. 140. Vidi i: Franssen, *op. cit.* u bilj. 43, str. 73.

Još osamdesetih je godina među potencijalno kaznene Sud uključio i novčane sankcije,[870] kasnije sve češće ocjenjujući „lakša“ djela sa zaprijećenom (samo) novčanom sankcijom kaznenima.[871] Za kaznenu ocjenu djela nije bilo potrebno da novčana sankcija bude propisana tek kao alternativa sankciji oduzimanja slobode.[872] U nešto recentnijem predmetu *Tomasović protiv Hrvatske* Sud je tako kaznenim djelom ocijenio prekršaj za koji je propisana bila samo novčana sankcija dodajući kako je „zajedničko svojstvo svih kaznenopravnih sustava da su pojedina djela podložna novčanim sankcijama, a druga sankcijama oduzimanja slobode“.[873]

Očekivano, Sud je često optužbu ocjenjivao kaznenom u slučajevima kada se uz novčanu pojavila i kakva druga sankcija, primjerice, objavljivanje odluke u kakvu glasilu ili zabrana obavljanja profesionalne djelatnosti.[874] Isto, naravno, vrijedi i u obrnutom slučaju: kada se, npr. uz neku drugu sankciju kao moguća pojavila i novčana sankcija.[875] I različite vrste drugih sankcija u praksi Suda mogu biti ocijenjene kaznenima. Među sankcijama koje je moguće samostalno izreći to je, primjerice, zabrana obavljanja određene profesionalne djelatnosti.[876] Kod svih ovih vrsta sankcija, međutim, ocjena optužbe kaznenom bila je samo mogućnost, a ne pravilo kao što je to kod sankcija oduzimanja slobode, zbog čega je za Sud u ocjenjivanju ispunjenosti trećeg kriterija *Engel* za optužbe sa sankcijama koje nisu oduzimanje slobode od veće važnosti ne vrsta, već težina sankcije.[877]

U kontekstu težine sankcije još u presudi *Engel* Sud je vodio računa o sankciji (u tom predmetu radilo se o sankcijama oduzimanja slobode) koja je podnositelju „teoretski prijetila“, odnosno kako „konačni ishod žalbenog postupka ne može umanjiti važnost onoga što je na početku bilo 'na kocki'“.[878] I u kasnijoj praksi zadržan je takav standard koji nije bio ograničen samo na sankcije oduzimanja slobode. U predmetu *Demicoli protiv Malte* izrečena je samo novčana sankcija, a Sud je uzeo u obzir i potencijalnu sankciju oduzimanja slobode, kao i potencijalni maksimalni iznos novčane sankcije koji je mogao biti izrečen,[879] a u predmetu

[870] U *Öztürk protiv Njemačke*, § 53 Sud, među ostalim, ističe kako se djela koja načelno pripadaju kaznenom pravu *obično sastoje od novčanih sankcija* i mjera oduzimanja slobode.
[871] Franssen, *op. cit.* u bilj. 43, str. 74.
[872] Franssen, *op. cit.* u bilj. 865, str. 140; Franssen, *op. cit.* u bilj. 43, str. 74.
[873] *Tomasović protiv Hrvatske*, § 24.
[874] Vidi npr. *Grande Stevens protiv Italije*, zahtjev broj 18640/10, 4. ožujka 2014., § 98–101.
[875] *Dubus S.A. protiv Francuske*, zahtjev broj 5242/04, 11. lipnja 2009., § 37. To je u skladu sa starim standardom da nije važno kakva je sankcija izrečena, već ona koja potencijalno prijeti na početku postupka. Za pregled različitih vrsta sankcija koje je Sud ocjenjivao kaznenima vidi: Arslan, *op. cit.* u bilj. 483, str. 15–16.
[876] *Matyjek protiv Poljske*, § 55.
[877] Vidi: Arslan, *op. cit.* u bilj. 483, str. 15.
[878] *Engel protiv Nizozemske*, § 85. Vidi i: *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, § 72. Sud je i tamo imao u vidu trajanje oduzimanja slobode koje je prijetilo podnositelju.
[879] *Demicoli protiv Malte*, zahtjev broj 13057/87, 27. kolovoza 1991., § 34.

Ziliberberg protiv Moldavije za ocjenu djela kaznenim u kontekstu težine sankcije bila je dovoljna visoka zaprijećena novčana sankcija.[880]

Vidljivo je kako se u ocjeni trećeg kriterija *Engel* pri ocjeni potkriterija Sud ne drži strogo potrebe za ocjenjivanjem prvo, vrste, a potom i težine sankcije, već se radi o dvama potkriterijima koji se isprepliću, tako da prvi (vrsta sankcije) više dolazi do izražaja kod sankcija oduzimanja slobode – čija sama vrsta govori o njihovoj težini, pa nema potrebe većeg fokusa na samu težinu – dok drugi (težina sankcije) prevladava kod ostalih vrsta sankcija.

Udalji li se slika sa sadržaja pojedinog kriterija, iz prakse Suda može se razaznati nekoliko pravila. Sud, ako se pokaže potreba za razmatranjem kaznene naravi optužbe za „lakše" kažnjivo djelo, školski razmatra drugi i treći kriterij *Engel* (prvi predstavlja samo polazište za razmatranje preostalih kriterija jer do njihova razmatranja dolazi samo ako prvi kriterij nije ispunjen). U njihovu je razmatranju fleksibilan pa je za ocjenu optužbe kaznenom dovoljno da: *a)* bude ispunjen samo jedan od njih ili *b)* da iako ni jedan od njih nije zasebno ispunjen, njihovo zajedničko razmatranje dovodi do takva zaključka, tj. razmotre li se pojedini elementi drugog i trećeg kriterija njihovom zajedničkom ocjenom može se zaključiti kako je optužba kaznena. Navedena načela o odnosu kriterija konstanta su u praksi Suda.[881] Što se pak tiče potkriterija koji su se u praksi Suda razvili u razmatranju tih dvaju kriterija, vidljivo je da Sud rijetko školski razmatra svakog od njih. Oni, naime, zapravo predstavljaju smjernice kojima će se Sud, kako bi ispitao drugi i treći kriterij *Engel*, poslužiti ovisno o potrebama pojedinog predmeta.[882]

Kriteriji prema kojima ESLJP optužbe za „lakša" kažnjiva djela ocjenjuje kaznenima svakako s jedne strane ne ostavljaju prostora dvojbi o naravi pojedinih optužbi – npr. sa zaprijećenim sankcijama oduzimanja slobode dužeg trajanja. S druge su strane oni postavljeni tako da Sud u dvojbenijim slučajevima pravoj naravi optužbe može pristupiti fleksibilnije[883] – moguć je kumulativni pristup drugom i trećem kriteriju, a potkriteriji tih dvaju kriterija samo su smjernice za kojima se poseže ovisno o okolnostima predmeta. Zbog šarolikosti uređenja prava „lakših" kažnjivih djela u europskim državama drugačiji bi (čvršći) pristup, uostalom,

[880] *Ziliberberg protiv Moldavije*, § 34. U predmetu je bilo sporno je li postojala mogućnost supletornog zatvora, no Sud je rekao da čak i da je postojala, to ne bi bilo ključno za ocjenu optužbe kaznenom (§ 34).
[881] Van Drooghenbroeck, Sébastien, De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées? Réflexions à propos de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'Homme, *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, vol. 4, 2005, str. 469–470. *Van Drooghenbroeckova* opaska vrijedi i danas.
[882] *Van Drooghenbroeck* ističe da, unatoč konzistentnosti u držanju spomenutih načela, rezultat njihove primjene nije savršeno jasna slika. *Ibid.*, str. 470.
[883] Tako i: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str.158–159; Franssen, *op. cit.* u bilj. 43, str. 76.

teško bio učinkovit. Takva je fleksibilnost, ujedno i dvosjekli mač jer otvara prostor nekonzistentnoj praksi. Unatoč razvoju kriterija *Engel* u praksi je, naime, i dalje katkada teško predvidjeti kakva će biti ocjena Suda o eventualno kaznenoj naravi optužbe pa su konture tog pojma praksi Suda zapravo relativne.[884] Ne čudi stoga da je još 2005. primijećena nekonzistentnost i nesigurnost praksi strazburškog Suda o autonomnom pojmu kaznene optužbe.[885]

Na kraju, povrede tržišnog natjecanja u svjetlu kriterija *Engel* smatraju se kaznenim djelima.[886] To je Sud, među ostalim, potvrdio u nekoliko presuda koje se odnose na francusko pravo tržišnog natjecanja.[887] ESLJP se zasad čini se nije izravno očitovao o tome pripadaju li povrede tržišnog natjecanja jezgri ili periferiji kaznenog prava.[888]

5.1.3. Prvo razdoblje prakse ESLJP-a o autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe

Posljedica ocjene optužbe kaznenom bila je da se u pripadajućem postupku načelno u punoj mjeri moraju primjenjivati sva procesna jamstva predviđena za kaznene postupke.[889] Kako je s vremenom Sud bio sve spremniji pojedine optužbe ocijeniti kaznenima, tako su se i minimalna konvencijska procesna jamstva za kaznene postupke počela protezati na sve veći broj kvazikaznenih postupaka. Takav je razvoj u određenoj mjeri bio u protivnosti s popularnim dekriminalizacijskim stremljenjima i željom za ekonomizacijom pravosudnog sustava.[890] Takva se kritika pojavila već u izdvojenim mišljenjima suca *Thór Vilhjálmssona*, sutkinje *Bindschedler-Robert*, suca *Liescha* i suca *Matschera* u predmetu *Öztürk protiv Njemačke*. Neki od argumenata protiv ocjene njemačkoga prekršajnog prava kaznenim bili su upravo da dekriminalizacijom djela nije došlo do pukog prebacivanja djela iz jedne kategorije u drugu, već da je istovremeno promijenjena priroda djela, kao i moralni stav društva prema djelu.[891]

---

[884] Franssen, *op. cit.* u bilj. 43, str. 76.
[885] Van Drooghenbroeck, *op. cit.* u bilj. 881, str. 470.
[886] Piszcz, Anna; Petr, Michal, (Dis)Respect for Fundamental Rights in EU Competition Law Enforcement Proceedings Before National Authorities: In What Way Does Article 3 of the ECN+ Directive Prove To Be too Open-Ended?, *IIC – International Review of Intellectual Property and Competition Law*, vol. 54, 2023, str. 1084.
[887] Vidi: *infra*, pod 6.3.4.
[888] To 2014. ističe Bailleux, *op. cit.* u bilj. 76, str. 143. Ni u kasnijoj praksi nije pronađen predmet koji bi klasične povrede tržišnog natjecanja svrstao u jezgru kaznenog prava.
[889] Franssen i Vandeweerd, Solène, *op. cit.* u bilj. 48, str. 46; Caeiro, *op. cit.* u bilj. 619, str. 175.
[890] Vidi: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 158.
[891] *Öztürk protiv Njemačke*, izdvojeno mišljenje suca *Matschera*, § B, 3. *Matscher* ističe i kako prekršaji više ne nose takvu razinu „krivnje" (*blame*).

Osim toga, ističe se humanizirajući učinak dekriminalizacije – uklanjanje stigmatizacije s počinitelja djela (a ocjena djela kaznenim bi to mogla dovesti u pitanje),[892] odnosno njezin pozitivan utjecaj na (pre)opterećenost pravosudnog sustava.[893]

Unatoč kritikama, strazburški je Sud u desetljećima nakon uvođenja kriterija *Engel* nastavio sve više optužbi smatrati kaznenima,[894] time zahtijevajući od država članica Vijeća Europe da jamstva u pripadajućim postupcima usklade s jamstvima iz kaznenog aspekta čl. 6. i nekih drugih konvencijskih članaka. U takvim okolnostima trebalo je ponovno razmotriti spomenute argumente. Teško se složiti s tim da ocjena djela kaznenim nije u skladu s humanizacijskim (destigmatizacijskim) učinkom dekriminalizacije jer za razinu stigmatizacije povezane s djelom od mišljenja ESLJP-a o djelu puno je važnija formalna klasifikacija u nacionalnom pravu. Međutim, istina je da prelijevanje strogih jamstava koja Konvencija predviđa za kaznene postupke na sve veći broj kvazikaznenih postupaka utječe na procesnu ekonomiju u takvim postupcima i time dovodi u pitanje pozitivne učinke dekriminalizacije na opterećenost nacionalnih pravosudnih sustava. S obzirom na to da se ipak radi o postupcima u kojima je „manje na kocki“ negoli u kaznenom postupku, opravdano se mogla propitkivati opravdanost trenda klasifikacije sve većeg broja optužbi kaznenima.

5.1.4. Drugo razdoblje prakse ESLJP-a o autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe

5.1.4.1. Ključni predmet *Jussila protiv Finske*

Načelnu uniformnost standarda o procesnim jamstvima u svim postupcima koji su ocijenjeni kaznenima razbila je presuda *Jussila protiv Finske*. U njoj je finska porezna sankcija ocijenjena kaznenom i Sud je prvi put ocijenio kako, iako u postupku nije bila provedena rasprava, nije došlo do povrede kaznenog aspekta čl. 6. Konvencije.[895] Najzanimljiviji je dio presude razlog kojim je Sud opravdao takvo odstupanje od ranije prakse, naime, da je „jasno da postoje 'kaznene optužbe' različite težine“ i kako porezne sankcije ne pripadaju čvrstoj jezgri

[892] *Öztürk protiv Njemačke*, izdvojeno mišljenje suca *Liescha*, § 14; izdvojeno mišljenje sutkinje *Bindschedler-Robert*.
[893] *Öztürk protiv Njemačke*, izdvojeno mišljenje sutkinje *Bindschedler-Robert*.
[894] *Jussila protiv Finske*, § 43.
[895] Tako i: *Jussila protiv Finske*, djelomično izdvojeno mišljenje suca *Loucaidesa*, kojem su se pridružila još dvojica sudaca.

(engl. *hard core*; na drugim mjestima u radu koristi se termin „jezgra“) kaznenog prava, pa se jamstva iz kaznenog aspekta čl. 6. u takvim postupcima ne moraju primjenjivati u svojem punom opsegu (§ 43.). Takvim je shvaćanjem razbijena dotadašnja uniformnost standarda o pravičnom suđenju u kaznenim predmetima te je omogućen načelno različit pristup postupcima koji materijalnopravno nisu svrstani u jezgru kaznenog prava. Nakon presude *Jussila* postalo je moguće da Sud ne nađe povredu Konvencije u kaznenim postupcima, čak iako neka od kaznenih jamstava nisu strogo primjenjivana, a da takav zaključak opravda materijalnopravnim svrstavanjem predmeta izvan jezgre kaznenog prava. S obzirom na to nije pretjeran zaključak kako je analizirana presuda označila početak novog razdoblja u praksi Suda o procesnim jamstvima u kaznenom sličnim postupcima. Do tada je, naime, blaži pristup nekim takvim predmetima bio samo iznimka, a *Jussila* je otvorila vrata sustavnom i načelnom labavijem pristupu predmetima s „periferije“ kaznenog prava.[896]

Svakako postoje argumenti kojima bi se novi standardi mogli braniti. U prvom redu, možda u svim kaznenom sličnim postupcima koji su ocijenjeni kaznenima doista nije potrebno zahtijevati istu razinu procesnih jamstava kao u klasičnim kaznenim postupcima. Jasno je da se kazneni postupak koji se vodi zbog ubojstva ili silovanja razlikuje od upravnog postupka o poreznom prijestupu, bez obzira na preventivnu i punitivnu prirodu sankcije iz potonjeg.[897] Ulozi su u takvu postupku sličnom kaznenom za optuženika zaista manji, pa je i argument kako i procesna jamstva trebaju biti blaža uvjerljiv, pogotovo ako se uzme u obzir da visoka razina procesnih jamstava može negativno utjecati na procesnu ekonomiju. Postoji, dakle, više razloga zbog kojih bi se pristup iz presude *Jussila* mogao učiniti opravdanim, pogotovo jer se postupno širio broj i vrsta predmeta koje je Sud ocjenjivao kaznenima (§ 43).[898] Može se zato naslutiti kako je razlog opisanom odstupanju od ranije prakse bilo preveliko širenje primjene kaznenog aspekta čl. 6. Konvencije na sve veći broj predmeta sličnih kaznenima.[899] Sud je, čini se, svjestan i potencijalnoga negativnog utjecaja podizanja jamstava u takvim postupcima, odlučio u nekim predmetima sličnim kaznenom „ubaciti u nižu brzinu“.[900]

---

[896] *Šugman Stubbs* tako ističe da je već u ranijoj praksi Sud počeo „snižavati“ standarde za blaža djela, no navodi i kako je *Jussila* ključni predmet koji je donio važne promjene. Šugman Stubbs, *op. cit.* u bilj. 855, str. 362.
[897] Slično argumentira i Bailleux, *op. cit.* u bilj. 76, str. 142 *et sq.*
[898] To Sud i sam priznaje: *Jussila protiv Finske*.
[899] Vidi Sudac Pinto da Albuquerque, izdvojeno mišljenje u presudi *A. i B. protiv Norveške*, zahtjevi broj 24130/11 i 29758/11, 15. studenog 2016., § 31.
[900] Sudac Pinto da Albuquerque, izdvojeno mišljenje u presudi *Menarini Diagnostics S. R. I. protiv Italije*, zahtjev broj 43509/08, 27. studenog 2011., govori o „kaznenom postupku u dvije brzine“ i nastanku „pseudokaznenog prava“ („L’acceptation d’un 'pseudo-droit pénal' ou d’un 'droit pénal à deux vitesses'…“).

S druge strane, iz navedenih novih standarda izviru dva važna pitanja. Prvo je kako odrediti pripada li neki postupak jezgri kaznenog prava. U presudi se navodi kako su se jamstva iz kaznenog aspekta čl. 6. s vremenom sve više primjenjivala i na predmete koji ne pripadaju tradicionalnom kaznenom pravu (§ 43.),[901] pa se može zaključiti kako takvo razlikovanje uopće dolazi u obzir samo u takvim predmetima (no postavlja se pitanje kako odrediti koji su to predmeti). Svrstavanje nekog predmeta izvan jezgre kaznenog prava Sud opravdava time što je jasno da „postoje kazneni predmeti koji sa sobom ne nose znatnu razinu stigmatizacije“,[902] a navodi i kako predmeti o poreznim sankcijama ne pripadaju jezgri kaznenog prava (§ 43.).[903] Takvi argumenti nisu suviše precizni: koncept jezgre kaznenog prava u presudi *Jussila* nije jasno definiran;[904] nema čvrstih kriterija koji bi odijelili jezgru od periferije kaznenog prava.[905]

Drugo je pitanje što točno znači da se jamstva iz kaznenog aspekta čl. 6. u takvim postupcima ne moraju primjenjivati u svojem punom opsegu. To bi *prima faciae* moglo značiti: a) da je u nekim postupcima s periferije kaznenog prava moguće uopće ne primijeniti neka procesna jamstva ili b) da se sva jamstva moraju primijeniti, ali je neka moguće primijeniti u manjoj mjeri.[906] Stajalište Suda iz presude ide u prilog prvom shvaćanju jer nije nađena povreda Konvencije, a (usmena) rasprava uopće nije održana. Moguće je, dakle, uopće ne primijeniti neka jamstva, ali i, *a maiori ad minus*, primijeniti ih u ograničenom opsegu.

5.1.4.2. Praksa nakon predmeta *Jussila protiv Finske*[907]

Iz analize razgranate i često nekonzistentne prakse koja je uslijedila, u kojoj nisu sasvim razriješene dileme koje proizlaze i nejasnih standarda iz presude *Jussila*, moguće je donijeti nekoliko zaključaka. Ipak se nešto jasnije mogu razaznati kriteriji koje je Sud koristio kako bi ocijenio pripada li neki predmet jezgri kaznenog prava: Sud je često razmatrao radi li se o predmetu koji nosi znatnu razinu stigmatizacije, a kao pomoćne katkada je koristio kriterije

[901] *Jussila protiv Finske*.
[902] *Ibid*.
[903] *Ibid*.
[904] De Sanctis, Sophie, Cartel Offences: Quasi-criminal Enforcement for Criminal Behaviour?, u: Franssen i Harding, *op. cit.* u bilj. 13, str. 282.
[905] Bombois, Thomas; Déom, Diane, La definition de la sanction administrative, u: Andersen, Robert; Déom, Diane; Renders, David (eds.)*, Les Sanctions Administratives*, Bruxelles, 2007, str. 101; slično i De Sanctis, *op. cit.* u bilj. 904, str. 282; vidi i Šugman Stuggs, *op. cit.* u bilj. 846, str. 364–366.
[906] Vidi Weyembergh, Anne; Joncheray, Nicholas, Punitive Administrative Sanctions and Procedural Safeguards, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 7, br. 2, 2016, str. 197.
[907] Tekst u ovom potpoglavlju jednak je ili se temelji na radu Vojvode, *op. cit.* u bilj. 13, str. 91–92. Vidi *ibid.*, str. 84–91, za detaljnu analizu prakse iz koje su izvedeni zaključci u nastavku.
Za detaljniju analizu prakse nakon predmeta *Jussila* vidi Vojvoda, *op. cit.* u bilj. 13, str. 84–91.

vrste i visine sankcije.[908] Ti se kriteriji nisu koristili dosljedno i ujednačeno, poput, primjerice, kriterija *Engel*, već su se nerijetko međusobno ispreplitali, a nije bilo neuobičajeno ni da ocjena kojeg od njih potpuno izostane. Kao kriterij se najčešće koristila razina stigmatizacije, koja se nerijetko dodatno pojašnjavala vrstom ili visinom zaprijećene sankcije, a katkada i nekim dodatnim razlozima, poput (ne)upisivanja počinjenja djela u evidenciju.

Također, ponekad bi se formula iz *Jussile* tek zazvala poput mantre, bez primjene relevantnih (ma koliko nejasnih) standarda na okolnosti predmeta.[909] Ne može se, međutim, reći da je praksa bila potpuno proizvoljna jer je nakon njezine raščlambe moguće donijeti neke općenitije zaključke. Prije svega, mogućnost da budu svrstani izvan jezgre kaznenog prava postoji samo za predmete koji u nacionalnom sustavu nisu formalnopravno kazneni. Za neke vrste takvih predmeta (primjerice, porezne sankcije), čini se, nema dvojbe o njihovoj pripadnosti jezgri ili periferiji kaznenog prava, dok kod drugih nije tako lako unaprijed procijeniti kamo bi ih trebalo svrstati. Uz to, zamjetno je kako je Sud najčešće u svrstavanju predmeta u jednu od kategorija pribjegavao u neizvjesnim predmetima koristeći to kao jedan od argumenata u (ne)utvrđivanju navodne povrede Konvencije. Načelno se stoga može zaključiti kako je važnost klasifikacije unutar materijalnog prava (jezgra – periferija) to veći što su drugi razlozi zbog kojih bi se mogla utvrditi povreda Konvencije manji. Zbog toga nije neuobičajeno da se u nekim predmetima, gdje bi se to moglo očekivati, Sud ipak propustio osvrnuti na pitanje njihove pripadnosti ako ostale okolnosti predmeta jasno upućuju na povredu Konvencije. Naprotiv, ako nema teških povreda Konvencije, a radi se o kaznenom sličnom predmetu, vjerojatnije je da će navedenom pitanju posvetiti više pažnje.

Uočljivo je i kako je s vremenom navedeno pitanje postalo relevantno za sve više predmeta sličnih kaznenima (o poreznim sankcijama, povredama propisa o motornim vozilima, socijalnoj sigurnosti itd.), kao i procesnih jamstava (obveznost provođenja rasprave, minimalna prava obrane, *ne bis in idem* itd.). S obzirom na to, može se reći kako je materijalnopravno svrstavanje predmeta (pitanje pripada li predmet jezgri ili ne pripada) preliminarno i načelno bitno za procesna jamstva: ako je predmet svrstan izvan jezgre kaznenog prava, dopušteno je uopće ne primijeniti neka od njih (npr. pravo na provođenje rasprave pred prvostupanjskim kaznenim

[908] Druga dva kriterija barem nominalno odgovaraju kriterijima *Engel*, a standard razine stigmatizacije Sud je u svojoj ranijoj praksi uglavnom koristio pri razlikovanju mučenja od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Tako: Sudac Pinto da Albuquerque, izdvojeno mišljenje na presudu *A i B. protiv Norveške*, bilj. 89. Vidi predmete *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 18. siječnja 1978., § 167., i S*elmouni protiv Francuske*, zahtjev broj 25803/94, 28. srpnja 1999. § 96. U okviru čl. 6. kriterij razine stigmatizacije usputno se spominje u presudi *Lutz protiv Njemačke*, zahtjev broj 9912/82, 25. kolovoza 1987., § 57.
[909] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 1, str. 370.

sudom) ili ih primijeniti u ograničenu opsegu. Koje je od jamstava dopušteno uopće ne primijeniti i pod kojim uvjetima, a koje se može primijeniti u reduciranoj mjeri i u kojim slučajevima, ostaje za utvrditi zasebnom analizom svakog od njih.

5.1.5. Zaključak

Praksa ESLJP-a koja se odnosi na procesna jamstva u postupcima koji nalikuju kaznenom može se podijeliti na dva razdoblja. Prvo je razdoblje imalo tri temeljne karakteristike: 1) Sud je autonomnim poimanjem pojma kaznene optužbe (i kaznenog djela, kao i kaznenog postupka) postupno širio broj i vrstu predmeta koje je smatrao kaznenima, što je 2) uzrokovalo „prelijevanje" procesnih jamstava koja slovo Konvencije predviđa za kaznene postupke na sve veći broj kaznenom sličnih postupaka. To je „prelijevanje" značilo 3) da su u svim postupcima koje Sud smatra kaznenima u načelu trebala vrijediti ista procesna jamstva. Podizanje razine procesnih jamstava u sve većem broju postupaka sličnih kaznenom prouzrokovalo je i neke negativne posljedice, pa se opravdano moglo postaviti pitanje je li doista potrebno, na primjer, u postupku povodom lakšeg prekršaja i u postupku zbog silovanja osigurati ista minimalna procesna jamstva. U duhu Konvencije kao živućeg organizma Sud je, vjerojatno kako bi kompenzirao to što sve raznolikije kvazikaznene postupke ogrće kaznenim ruhom, presudom *Jussila* odlučio „ubaciti u nižu brzinu". Time je otpočelo drugo razdoblje u njegovoj praksi vezano za procesna jamstva u postupcima sličnima kaznenom. Temeljne su karakteristike tog razdoblja: 1) materijalnopravno razlikovanje predmeta (sličnih kaznenima) koji pripadaju jezgri kaznenog prava od onih koji u nju ne pripadaju, čime je 2) omogućeno da se u potonjima procesna jamstva koja Konvencija propisuje za kaznene postupke ne moraju primjenjivati u svojem punom opsegu. „Niža brzina" u nekim kvazikaznenim postupcima više nije bila iznimka, već su se predmeti s periferije kaznenog prava i na načelnoj razini počeli razlikovati od onih koji pripadaju njegovoj jezgri.

Odjeljivanje dviju kategorija unutar kaznenog prava događalo se, očekivano, samo u predmetima koji formalnopravno nisu kazneni. Ključni je standard u određivanju pripadnosti predmeta jednoj od kategorija bila: a) razina stigmatizacije koju može donijeti izricanje sankcije, a relevantno je bilo i kakva je, b) vrsta, odnosno c) visina sankcije, no Sud u svojoj praksi nije jasnije definirao te neprecizne standarde. Iako nisu u krivu oni koji tvrde kako je praksa o podjeli između jezgre i periferije kaznenog prava nekonzistentna, iz nje je moguće izvesti neke generalne zaključke: 1) jasno je kojoj kategoriji pripadaju neke vrste predmeta

(periferne su, primjerice, „upravne sankcije u području carinskog i prava tržišnog natjecanja te sankcije koje je izrekao sud nadležan za financijske stvari“[910]) i 2) razlikovanje spomenutih dviju kategorija u određenoj mjeri nalikuje razlikovanju između *mala in se* i *mala prohibita*.[911]

5.2. Europska unija

Pravo Europske unije danas na više načina utječe na procesna jamstva u nacionalnim kvazikaznenim postupcima. Prije svega, propisi Europske unije poput uredaba i direktiva kojima se državama članicama nameće propisivanje sankcija za povrede europskog prava katkada reguliraju i određena pitanja o procesnim jamstvima u postupcima za izricanje takvih sankcija. Takvi propisi nisu suviše zainteresirani za detaljniju regulaciju procesnih jamstava[912], a uz to se radi o sektorskim propisima koji utječu samo na nacionalne kvazikaznene postupke kojima se ti propisi implementiraju. S obzirom na njihovu sektorsku narav, oni nisu općenito bitni za procesna jamstva u tim postupcima, a za ovaj je rad važan samo sektorski propis koji (dijelom) regulira nacionalne postupke tržišnog natjecanja.

Mnogo je važnija Povelja o temeljnim pravima Europske unije, kojom su zajamčena prava koja načelno odgovaraju pravima iz čl. 6. EKLJP-a, naime, pravo na pravičan postupak (čl. 47. st. 2.), pretpostavka nedužnosti (čl. 48. st. 1.) i posebna jamstva okrivljenikove obrane (čl. 48. st. 2.). Iako značajnija od sektorskih propisa, Povelja utječe samo na nacionalne kvazikaznene postupke kojima se implementira europsko pravo.

Na nacionalne kvazikaznene postupke utječu i direktive Europske unije o pravima okrivljenika u kaznenom postupku, kojima je često propisano da su primjenjive i u kvazikaznenim postupcima. One su prije svega usmjerene na regulaciju kaznenog postupka, a postupke koji mu nalikuju reguliraju tek podredno i u ograničenoj mjeri. Ipak, budući da ne postoje ograničenja kao kod sektorskih propisa ili Povelje o pravima i pripadajuće prakse Suda EU-a, radi se o najsveobuhvatnijem europskom instrumentu koji regulira nacionalne kvazikaznene postupke.

Nastavak će se ovog poglavlja prvo ukratko osvrnuti na (ograničenu) primjenu Povelje o temeljnim pravima na pojedine nacionalne kvazikaznene postupke (pod 5.2.1.). Prije Povelje u

[910] Franssen i Vandeweerd, *op. cit.* u bilj. 48 , str. 47.
[911] Sudac Pinto da Albuquerque, izdvojeno mišljenje u presudi *A. i B. protiv Norveške*, § 29.
[912] U pogledu europskih propisa u područjima bankarskog prava, prava konkurencije i prava tržišnog natjecanja to primjećuju Franssen i Vandeweerd, *op. cit.* u bilj. 48, str. 69. Autorice se nisu bavile samo postupcima za izricanje indirektnih sankcija (dakle, nacionalnim postupcima), već i postupcima u kojima se izriču direktne sankcije.

europskom su pravu procesna jamstva proizlazila iz općih načela prava Unije, a i danas se Sud katkada poziva na njih. Stoga će se i ona ukratko razmotriti (pod 5.2.2.). Potom (pod 5.2.3.) će se analizirati odredbe direktiva o pravima okrivljenika u kaznenom postupku koje govore o njihovoj primjenjivosti u kvazikaznenim postupcima. Pritom će se u sva tri potpoglavlja ukratko raspravljati o prihvaćanju kriterija o autonomnoj ocjeni kaznenog djela u praksi Suda EU-a. Naposljetku će se predstaviti europski pravni izvori koji reguliraju nacionalne postupke tržišnog natjecanja (pod 5.2.4.). Poglavlja koja slijede, ne bi li utvrdila zahtjeve iz europskog prava, često će se pozivati na te izvore.

5.2.1. Povelja Europske unije o temeljnim pravima

U čl. 47. st. 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima propisano je kako svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj, odnosno da svatko ima mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan. Čl. 47. st. t. 3. Povelje propisuje kako se pravna pomoć osigurava za osobe koje nemaju dostatna sredstva, u mjeri u kojoj je takva pomoć potrebna za osiguravanje učinkovitog pristupa pravosuđu. U Objašnjenjima koja se odnose na Povelju navedeno je kako članak 47. stavak 2. odgovara članku 6. stavku 1. EKLJP-a (dakle, radi se o odredbi o općim elementima pravičnog postupka), no kako se ograničenje u vezi s određivanjem građanskih prava i obveza ili kaznenih prijava ne primjenjuje na pravo Unije i njegovu provedbu,[913] odnosno kako se Povelja ne primjenjuje samo pri utvrđivanju prava i obveza građanske naravi ili u slučaju postojanja kaznene optužbe, već i šire. To je jasno i iz tekstualnog čitanja navedenih odredaba Povelje koje nigdje, za razliku od Konvencije, ne govore o „građanskim pravima i obvezama“, odnosno „optužnici za kazneno djelo“. Stoga nije potrebno autonomno tumačenje pojma kaznene optužbe kako bi se primijenile navedene odredbe Povelje, no ono u praksi Suda svakako može biti značajno za utvrđivanje razine zaštite koju Povelja pruža (vidi *infra*).

Čl. 48. Povelje propisano je kako se svaki optuženik smatra nedužnim dok mu se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom (st. 1.), odnosno kako je zajamčeno poštovanje prava na obranu svakog optuženika (st. 2.). Navedena odredba prema Objašnjenjima odgovara čl. 6. stavcima 2.

[913] Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (dalje: Objašnjenja Povelje), Službeni list Europske unije br. C 303/17 od 14. prosinca 2007., Objašnjenje članka 52. — Opseg i tumačenje prava i načela. Vidi i objašnjenje čl. 47.

i 3. EKLJP-a[914] pa je za njezinu primjenjivost na kvazikaznene postupke najprije potrebno optužbu autonomno ocijeniti kaznenom.

Budući da je samom Poveljom propisano kako su u onoj mjeri u kojoj ona sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, značenje i opseg primjene tih prava jednaki onima iz spomenute Konvencije (čl. 52. st. 3.), jasno je kako je praksa ESLJP-a relevantna za tumačenje spomenutih odredaba Povelje.[915] Praksa strazburškog Suda o autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe stoga je od utjecaja na tumačenje 47. st. 2. i 3. Povelje u kontekstu kvazikaznenih postupaka, odnosno na primjenjivost čl. 48. na takve postupke. U predmetu *Consob* Sud je Europske unije tako, odlučujući o nužnosti poštovanja prava na šutnju, koje proizlazi iz čl. 47. drugog stavka i čl. 48.,[916] rekao: „[k]ad je riječ o tome pod kojim uvjetima treba poštovati navedeno pravo i u okviru postupaka o utvrđenju upravnih prekršaja, valja naglasiti da to pravo valja primjenjivati u kontekstu postupaka nakon kojih mogu biti izrečene administrativne sankcije kaznenopravne prirode“, što se ocjenjuje u skladu s trima kriterijima (pravna kvalifikacija prekršaja, njegova priroda i težina zaprijećene sankcije).[917] No, zanimljivo, važna razlika između prakse Suda EU-a i ESLJP-a je što ovaj prvi još nije klasificirao upravno-kaznena antitrust djela (kakva su djela u hrvatskom ZZZN-u) tržišnog natjecanja kao kaznena,[918] zbog čega postoje ograničenja u primjeni nekih prava iz čl. 48. Povelje (za primjere vidi osmo i deveto poglavlje). Unatoč tome i shvaćanju iz predmeta *Consob* Sud u određenoj, ograničenoj mjeri zahtijeva poštovanje prava iz čl. 48. Povelje ne samo u kaznenim već i u administrativnim postupcima u kojima je moguće izricanje punitivnih sankcija.[919]

Odredbe Povelje o temeljnim pravima nisu primjenjive na sve nacionalne kvazikaznene postupke. Člankom 51. Povelje o temeljnim pravima propisano je kako se njezine odredbe odnose na (…) države članice *kada provode pravo Unije* (st. 1.; istaknuo autor),[920] odnosno kako se Poveljom ne proširuje područje primjene prava Unije izvan ovlasti Unije, ne uspostavlja

[914] *Ibid.*, Objašnjenje članka 52. — Opseg i tumačenje prava i načela.
[915] Npr. Sud EU-a (dalje: Sud EU-a), presuda u predmetu C-481/19 (dalje: predmet *Consob*) od 2. veljače 2021., § 37.
[916] Tako: *ibid.*, § 45. Vidi i: Đurđević, *op. cit.* u u bilj. 553, str. 1123.
[917] Tako: *ibid.*, § 42. Zanimljivo, Sud se ovdje nije izričito pozvao na ESLJP i kriterije *Engel*, već na vlastitu raniju praksu.
[918] Vidi: Fernandes, Paolo; Gallo, Daniele; Nato, Alessandro, Stocktaking on the principle of nemo tenetur in the case law of the ECtHR and CJEU, *EUROJUS*, vol. 11., br. 2, 2024, str. 424–425.
[919] Za neke primjere vidi sedmo, osmo i deveto poglavlje, u dijelovima o europskom pravu tržišnog natjecanja. Naime, antitrust postupke Sud EU-a nije ocijenio kaznenima, a u praksi koja se odnosi na te postupke zahtijeva poštovanje određenih procesnih jamstava iz Povelje.
[920] Za više o granicama primjenjivosti Povelje u kontekstu te odredbe vidi: Lenaerts, Koen, Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights, *European Constitutional Law Review*, vol. 8, br. 3, 2012, str. 377–382.

nova ovlast ni zadaća za Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima (st. 2.). U kontekstu primjenjivosti odredaba Povelje o temeljnim pravima o procesnim jamstvima i pripadajuće prakse Suda EU-a na nacionalne kvazikaznene postupke to, kako je Sud potvrdio u presudi *Åkerberg Fransson*, znači da su oni primjenjivi samo na postupke kojima se implementira europsko pravo.[921] Drugim riječima, ako se nacionalni kvazikazneni postupak ne odnosi na situaciju koja je regulirana europskim pravom, utoliko Povelja o temeljnim pravima nije primjenjiva, a Sud EU-a nije nadležan.[922] To pak znači da nacionalni kvazikazneni postupci koji se ne vode radi djela kojima se sankcionira povreda europskog prava ne trebaju zadovoljavati zahtjevima iz Povelje o temeljnim pravima kako je tumači Sud EU-a. Međutim, za uspostavljanje primjenjivosti Povelje o temeljnim pravima nije presudno je li nacionalna odredba kojom se implementira europsko pravo nastala upravo radi usklađivanja s europskom stečevinom ili je postojala i ranije.[923] Za primjenjivost čl. 47. Povelje dovoljno je ispunjenje uvjeta iz presude *Åkerberg Fransson*, naime, da se postupkom implementira europsko pravo, dok je za primjenjivost čl. 48. potrebno i da optužba autonomno bude ocijenjena kaznenom.

Ograničenje prema kojem su odredbe Povelje o pravima primjenjive samo na nacionalne postupke kojima se implementira europsko pravo moglo bi navesti na zaključak o različitoj regulaciji pravičnog postupka u pravu Europske unije i pravu Vijeća Europe. Za ilustraciju, to bi moglo značiti da hrvatski prekršajni postupak koji se vodi zbog prekršaja nastalog radi implementacije europskog prava mora odgovarati (i) zahtjevima iz prava Europske unije, dok prekršajni postupci kod kojih to nije slučaj, moraju odgovarati (samo) zahtjevima koji proizlaze iz EKLJP-a. Moguću dihotomiju uvelike ublažava spomenuta odredba iz čl. 53. st. 2. Povelje o potrebi njezina tumačenja u skladu s konvencijskim pravom. Određene su razlike ipak moguće prije svega jer ta odredba ne sprječava pravo Unije da zahtijeva višu razinu zaštite (vidi čl. 52. st. 3. Povelje). Uz to, čini se kako, sve dok Europska unija formalno ne pristupi Vijeću Europe, luksemburški Sud nije formalno vezan tumačenjima Suda iz Strasbourga, pa ima otvoren prostor prihvaćanju drugačijih standarda iako postoji barem presumpcija u prilog tumačenju u

[921] Sud EU-a, presuda u predmetu C-617/10 (dalje: predmet *Åkerberg Fransson*) od 26. veljače 2013., § 16–23.
[922] *Ibid.*, § 17–19.
[923] To proizlazi iz: *ibid.*, § 28. Tako zaključuje i: Szwarc, Monika, Application of the Charter of Fundamental Rights in the Context of Sanctions Imposed by Member States for Infringements of EU Law: Comment on Fransson Case, *European Public Law*, vol. 20, br. 2, 2020, str. 238.

skladu sa Strasbourgom.[924] U kontekstu procesnih jamstava Sud EU-a tako je, čini se,[925] prihvatio strazburške kriterije u autonomnoj ocjeni optužbe (u praksi lukseburškog suda oni se nazivaju kriterijima *Bonda*), no moguće su razlike u njihovu razmatranju,[926] a praksa Suda EU-a može se smatrati nekonzistentnom.[927] Iz toga proizlaze i moguće razlike u standardima o procesnim jamstvima.[928] Osim toga, Sud EU-a po prirodi stvari o primjeni Povelje o pravima odlučuje u kontekstu pojedinoga europskog sektorskog propisa, pa specifičnost područja o kojem je riječ može utjecati na njegove eventualno drugačiji standarde. Mogući različiti standardi u praksi Suda EU-a stoga ponajprije vrijede samo u ograničenom području.

Zbog toga će se u nastavku standardi iz Povelje o pravima, kako je tumači luksemburški Sud, predstaviti samo pri razmatranju postupka tržišnog natjecanja koji je reguliran sektorskim propisom. Usklađenost procesnih jamstava u hrvatskom prekršajnom postupku s Poveljom o pravima, naprotiv, neće se ispitivati, već se polazi od pretpostavke da udovoljavanje konvencijskim zahtjevima znači i udovoljavanje zahtjevima iz Povelje.

Iz provedene analize proizlazi kako je temeljna pretpostavka primjenjivosti Povelje EU-a o temeljnim pravima na nacionalne kvazikaznene postupke da se radi o postupku kojim se

---

[924] Caeiro, *op. cit.* u bilj. 619, str. 182. Moguće je i drugačije stajalište prema kojem odredba iz čl. 52. st. 3. Povelje znači recepciju prakse ESLJP-a u pravo EU-a, što bi u kontekstu odredaba Povelje, koje se odnose na kazneni postupak, značilo da je Sud EU-a vezan praksom ESLJP-a o autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe (Vidi: Caeiro, *op. cit.* u bilj. 619, str. 182). *Vervaele,* primjerice, ističe kako se čl. 50. Povelje o temeljnim pravima, koji regulira zabranu *bis in idem* u kaznenom postupku mora tumačiti u skladu s praksom ESLJP-a. Vervaele, John A. E., Ne Bis In Idem: Towards a Transnational Constitutional Principle in the EU?, *Utrecht Law Review*, vol. 9, br. 4, 2013, str. 220. *Lenaerts* pak ističe kako "autonomija EU prava može isključivo biti utemeljena na načelu 'šire zaštite', *i. e.* razina zaštite zajamčena pravom EU-a nikada ne smije biti niža od one zajamčene EKLJP-om (kako je interpretira ESLJP)". Lenaerts, *op. cit.* u bilj. 920, str. 394. Kasnije *Lenaerts* pojašnjava kako bi regresivni pristup u pravu EU-a, prema njegovu mišljenju, bio moguć jedino kod općih načela prava Unije pa se, kako do toga ne bi došlo, opća načela ne bi trebala primjenjivati kada odgovarajuća odredba Povelje pruža višu razinu zaštite (str. 402.).

[925] Sud je već u ranijim predmetima prihvatio tri kriterija, no nije se izričito pozvao na praksu ESLJP-a (Weyembergh i Joncheray, *op. cit.* u bilj. 906, str. 197). U kasnijoj se praksi Sud ipak, u presudi Bonda, pozvao na presudu *Engel* ESLJP-a (Sud EU-a, presuda u predmetu C-489/10 (predmet *Bonda*) od 5. lipnja 2012., § 37. Nakon toga se Sud, međutim, pri autonomnoj ocjeni optužbe ipak nastavlja pozivati na vlastite presude. Vidi, npr.: predmet *Åkerberg Fransson*, § 35; Sud EU-a, presuda u predmetu C-537/16 (dalje: predmet *Garlsson Real Estate*) od 18. ožujka 2018., § 28, gdje se sud pozvao na predmet *Bonda* i predmet *Åkerberg Fransson*; predmet *Consob*, § 42, gdje se Sud pozvao na predmet *Garlsson Real Estate*. Stoga se, kada se u kontekstu prava EU-a govori o autonomnoj ocjeni optužbe, tri kriterija nazivaju i kriterijima iz presude Bonda. Nezavisni odvjetnik Pikamäe u svojem mišljenju od 26. listopada 2020. u predmetu *Consob* tako navodi (§ 53): „Takvo autonomno tumačenje temelji se na kriterijima koji su razvijeni nakon presude Engel, a koje je zatim Sud utvrdio u presudi Bonda, odnosno kvalifikaciji kažnjivog djela prema nacionalnom pravu, prirodi tog djela i stupnju težine kazne kojoj dotična osoba može biti izložena (u daljnjem tekstu: kriteriji iz presude Bonda)".

[926] Caeiro, *op. cit.* u bilj. 619, str. 190. Vidi i str. 182–190. Tako i: Weyembergh i Joncheray, *op. cit.* u bilj. 906, str. 199. Iz recentnije prakse, u kojoj se Sud nevoljko poziva na praksu ESLJP-a o autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe (vidi prethodnu bilješku), moglo bi se iščitati da Sud želi zadržati autonomiju od tumačenja Suda iz Strasbourga. To kao mogućnost navodi Franssen, *op. cit.* u bilj. 43, str. 184.

[927] Weyembergh i Joncheray, *op. cit.* u bilj. 906, str. 197.

[928] Vidi: Franssen i Vandeweerd, *op. cit.* u bilj. 48 , str. 72. *et seq.*

implementira europsko pravo. U tumačenju Povelje luksemburški se suci načelno vode praksom svojih strazburških kolega, pa ograničena primjena Povelje načelno ne znači i različite standarde o procesnim jamstvima. Nacionalni postupak koji udovoljava zahtjevima iz Konvencije stoga će u pravilu samim tim udovoljavati i zahtjevima koji proizlaze iz prava Unije. Moguće je, međutim, da Sud EU-a postavi drugačije standarde od Suda iz Strasbourga pa je moguće da u istom postupku bude povrijeđena samo Povelja, odnosno samo Konvencija.

5.2.2. Opća načela prava Unije

Iako su u Povelji o temeljnim pravima konsolidirana mnoga opća načela prava EU-a,[929] ona ni nakon njezina donošenja nisu izgubila svoju važnost. Ugovor o Europskoj uniji, osim što je Povelji o temeljnim pravima dao istu pravnu snagu kao i Ugovorima (st. 1.), propisuje kako temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije (st. 3.). Opća načela prava Unije time su zadržala svoje mjesto među izvorima prava Unije, a ovdje su važna jer im pripadaju i procesna jamstva. Odnos između Povelje o pravima i općih načela nije razriješen u Ugovoru u Europskoj uniji,[930] zbog čega nije sasvim izvjesno hoće li Sud u nekom predmetu o procesnim jamstvima posegnuti za jednim ili drugim izvorom,[931] što zapravo i ne čudi s obzirom na to da se njihove svrhe preklapaju.[932] Teško je, međutim, očekivati da postoje dramatične razlike u shvaćanju pojedinog jamstva u kontekstu Povelje o pravima s jedne, odnosno temeljnih načela prava s druge strane, pa kada je riječ o istom jamstvu, takva konkurencija izvora koji ga reguliraju nije presudno važna. Ona je čak potencijalno korisna jer u određenim slučajevima omogućuje Sudu pozivanje na jedan od

[929] Hancox, Emily, The Relationship Between the Charter and General Principles: Looking Back and Looking Forward, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 22, 2020, str. 234.
[930] *Ibid.*, str. 234–235. U e-knjizi o Povelji o pravima također se ističe kako između Povelje i općih načela postoji preklapanje, kako među njima nema jasne hijerarhije i kako Sud EU-a nije definirao njihov odnos. *e-Booklet on the Use of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, 2020, str. 5.
[931] *Wong*, primjerice, ističe kako je još nejasno je li čl. 50. Povelje o temeljnim pravima izravno primjenjiv u predmetima tržišnog natjecanja, čime se zaobilazi ranija praksa utemeljena na shvaćanju da je *ne bis in idem* opće načelo prava Unije. Wong, Christoffer, Criminal sanctions and administrative penalties: the *quid* of the *ne bis in idem* principle and some original sins u: Galli i Weyembergh, *op. cit.* u bilj. 40, 2014, str. 244. U e-knjizi o Povelji o pravima, kada se govori o odnosu tih dvaju izvora (vidi prethodnu bilješku), ističe se kako se u nekim predmetima upire u Povelju, a u drugim u opća načela (*e-Booklet on the Use of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, *op. cit.* u bilj. 930, str. 5.).
[932] O svrhama Povelje i općih načela vidi: Lenaerts, *op. cit.* u bilj. 920, str. 376. *Lenaerts* smatra da se opća načela prava EU-a ne trebaju primijeniti u slučajevima kada je Poveljom zajamčena viša razina zaštite (str. 402.).

ta dva izvora kada drugi nije primjenjiv.[933] Naposljetku, autonomni pristup pojmu kaznene optužbe bitan je i za opseg primjene pojedinih općih načela prava Unije.

Za nacionalne kvazikaznene postupake relevantnost općih načela prava Unije ograničena je na postupke kojima se implementira pravo Unije.[934] I ovdje Sud EU-a ta načela u pravilu tumači u skladu s praksom ESLJP-a,[935] a eventualne drugačije standarde također treba promatrati u kontekstu pojedinog pravnog područja o kojem je riječ.

Stoga se, kao i kod Povelje o temeljnim pravima u pravilu može poći od pretpostavke da u postupku u kojem nije povrijeđen EKLJP, nisu povrijeđena prava ni opća načela prava Unije. Nacionalni postupak koji udovoljava procesnim jamstvima iz Konvencije vjerojatno će istovremeno udovoljavati procesnim jamstvima koja su dio općih načela prava Unije.

5.2.3. Primjenjivost direktiva EU-a o pravima okrivljenika u kaznenom postupku na kvazikaznene postupke[936]

Nakon što je Lisabonskim ugovorom Europska unija dobila značajnije ovlasti za regulaciju kaznenoga i kaznenoga procesnog prava, u razdoblju koje je uslijedilo doneseno je šest pravno obvezujućih direktiva kojima se reguliraju različita procesna prava okrivljenika u kaznenom postupku.[937] To su Direktiva 2010/26/EZ o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenom postupku,[938] Direktiva 2012/13/EU o pravu na informiranje (tj. obavijest, *op. a.*) u kaznenom postupku,[939] Direktiva 2013/48/EU o pravu na pristup odvjetniku (tj. branitelju, *op. a.*) u

---

[933] Vidi: de Moor van Vugt, Adrienne, Administrative Sanctions in EU Law, *Review of European Administrative Law*, vol. 5, br. 1, 2012, str. 19; Lenaerts, *op. cit.* u bilj. 920, str. 383, 384, 386–387.

[934] *e-Booklet on the Use of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, *op. cit.* u bilj. 930, str. 5.

[935] To proizlazi već iz spomenute odredbe Ugovora o Europskoj uniji (čl. 6. st. 3.). I odredba u Povelji o pravima kojom se upućuje na praksu ESLJP-a zapravo je kodifikacija ranije prakse Suda. Tako: Lenaerts, *op. cit.* u bilj. 920, str. 395. Vidi, primjerice: Sud EZ-a, presuda u predmetu 222/84 od 15. svibnja 1986., § 18; Sud EZ-a, presuda u spojenim predmetima 46/87 i 227/88 od 21. rujna 1989., § 13. Posebno vidi: Sud EZ-a, presuda u predmetu C-274/99 od 6. ožujka 2001., § 7 i 38.

[936] Očekuje se objava rada koji se temelji na ovom potpoglavlju, uz moguće jednakosti, kao rada u koautorstvu s izv. prof. dr. sc. Marinom Bonačićem u Zborniku Pravnog fakulteta u Zagrebu. S tim da bi ovo potpoglavlje bio tek prvi dio tog rada. Drugi dio rada bavi se primjenjivošću direktiva u hrvatskom prekršajnom postupku i temeljit će se na potpoglavlju 6.1.3.2., *i)*, *(a)–(d),* uz moguće jednakosti.

[937] Za više o donošenju direktiva vidi: Riehle, Cornelia; Clozel, Allison, 10 years after the roadmap: procedural rights in criminal proceedings in the EU today, *ERA Forum*, vol. 20, 2020, str. 321–323.

[938] Direktiva 2010/64/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima, Službeni list Europske unije br. L 280/1 od 26. listopada 2010 (dalje: Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje).

[939] Direktiva 2012/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informiranje u kaznenom postupku, Službeni list Europske unije, br. L 142/1 od 1. lipnja 2012. (dalje: Direktiva o pravu na informiranje/Direktiva o pravu na obavijest).

kaznenom postupku (…),[940] Direktiva 2016/1919/EU o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku (…),[941] Direktiva 2016/343/EU o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku[942] i Direktiva o 2016/800/EU o postupovnim jamstvima za djecu koja su optuženici ili osumnjičenici u kaznenim postupcima.[943]

Iako su primarno usmjerene na formalne kaznene postupke, sve te direktive uglavnom sadrže odredbe o svojoj primjeni (i) na postupke slične kaznenom. Budući da primjena direktiva nije ograničena samo na sektorske propise, odnosno propise kojima se implementira pravo Unije, one su opće važnosti za regulaciju procesnih jamstava u nacionalnim kvazikaznenim postupcima. Iz odredaba direktiva vidljivo kako je njihova primjena na kvazikaznene postupke ipak ograničena. Kako bi se moglo utvrditi u kojoj su mjeri direktive primjenjive na hrvatski prekršajni postupak, u sljedećem će se poglavlju analizirati odredbe direktiva koje uređuju opseg njihove primjene na kvazikaznene postupke. Za tumačenje pojedinih takvih odredaba od pomoći je praksa Suda EU-a. Direktive nisu primjenjive u nacionalnim postupcima tržišnog natjecanja, koje reguliraju posebni sektorski propisi, osim ako se postupak tržišnog natjecanja ne provodi kao opći kvazikazneni postupak.

UFEU-om je propisano kako su direktive kao vrsta izvora prava Unije obvezujuće, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima (čl. 288. st. 3.). Međutim, ako država članica uzorno ne ispuni svoje obveze, direktive postaju izravno primjenjivima ako su njihove odredbe jasne, precizne i bezuvjetne, zbog čega se pojedinci bez obzira na manjkavost nacionalnih propisa u postupcima pred nacionalnim sudovima mogu izravno na njih pozivati.[944] To je posebno važno u situacijama kada nacionalni zakonodavac

[940] 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, Službeni list Europske unije br. L 294/1 od 6. studenog 2013. (dalje: Direktiva o pravu na pristup odvjetniku).
[941] Direktiva 2016/1919/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga, Službeni list Europske unije br. 297/1 od 4. studenog 2016. (dalje: Direktiva o pravnoj pomoći).
[942] Direktiva 2016/343/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku, Službeni list Europske unije br. 65/1 od 11. ožujka 2016. (dalje: Direktiva o pretpostavci nedužnosti).
[943] Direktiva 2016/800/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o postupovnim jamstvima za djecu koja su osumnjičenici ili optuženici u kaznenim postupcima, Službeni list Europske unije br. 132/1 od 21. svibnja 2016. (dalje: Direktiva o postupovnim jamstvima za djecu).
[944] Kostoris, Roberto E., European Law and Criminal Justice, u: Kostoris, Roberto E. (ur.), *Handbook of European Criminal Procedure*, Padova, 2018, str. 26. Slično: Gruodytė, Edita; Milčiuvienė, Saulė; Palionienė,

nije uspješno ili nije uopće transponirao zahtjeve iz direktiva. Ako je pojedina direktiva o procesnim pravima primjenjiva u nacionalnom kvazikaznenim postupku (čime se bavi ostatak ovog poglavlja), okrivljenici se pred nacionalnim tijelima mogu izravno pozivati na njezine odredbe.

Od šest direktiva EU-a o pravima okrivljenika u kaznenom postupku njih pet bez sumnje primjenjivo je i na određene kvazikaznene postupke. Različita pitanja o njihovoj primjeni u takvim postupcima razmatraju se u sljedećih šest potpoglavlja (u nastavku pod 5.2.3.1.–5.2.3.6.). Direktiva o presumpciji nedužnosti slijedi drugačiji pristup pa je treba razmotriti zasebno (pod 5.2.3.7.).

5.2.3.1. Načelna primjena pet direktiva (i) u kvazikaznenim postupcima

Pet procesnih direktiva kao temeljno pravilo propisuje svoju primjenjivost u kaznenom postupku (čl. 1. st. 1. Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje, čl. 1. i čl. 2. st. 1. Direktive o pravu na informiranje, čl. 1. i čl. 2. st. 1. i 3. Direktive o pravu na odvjetnika, čl. 1. st. 1. t. (a) Direktive o pravnoj pomoći, čl. 1 i čl. 2. st. 1. Direktive o postupovnim jamstvima za djecu). Prvi korak u raspravi o opsegu primjene direktiva stoga je definiranje pojma kaznenog postupka.

U praksi Suda EU-a, kada se od država traži jačanje određenih jamstava okrivljenika u kaznenom postupku, po uzoru na praksu ESLJP-a, napušten je formalni pristup pojmu kaznene optužbe i kaznenog djela, a stoga i kaznenog postupka.[945] On je nužan i kada se tumači pojam kaznenog postupka u pet procesnih direktiva. Njihovi se recitali zalažu za tumačenje direktiva u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a,[946] koji se takva pristupa drži još od sedamdesetih godina, a da je jedini ispravan, proizlazi i iz puke činjenice da ga je prihvatio Sud EU-a, zbog čega bi bilo neshvatljivo da ga instrument europskog prava kojim se reguliraju procesna jamstva u kaznenom postupku zaobiđe.

Pojam kaznenog postupka u svih pet procesnih direktiva stoga se mora tumačiti tako da obuhvaća sve postupke koji se vode povodom djela koja se navedenim pristupom mogu smatrati

Neringa, The Principle of Direct Effect in Criminal Law: Theory and Practice, *European Studies*, vol. 7, 2020, str. 68. Za više o neposrednom učinku europskih propisa vidi: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 488, str. 94–101.
[945] Vidi: Caeiro, *op. cit.* u bilj. 619, str. 181–190.
[946] Vidi *infra*, pod 5.2.3.5.

kaznenima.[947] S obzirom na to, polazišno je pravilo da je pet procesnih direktiva primjenjivo u svakom postupku koji se može smatrati kaznenim. Unatoč takvu osnovnom pravilu direktive sadrže i dodatna pravila koja ipak ograničavaju njihov opseg primjene u određenim kvazikaznenim postupcima.

5.2.3.2. Ograničenja u opsegu primjene u određenim postupcima

Pet procesnih direktiva pod određenim pretpostavkama dopušta ograničenja svoje primjene na faze kvazikaznenog postupanja koje ne vode sudovi nadležni za kazneni postupak (shvaćeno autonomno), zapravo ako postupak vode upravna tijela. S obzirom na određene razlike u izričaju, kako bi se utvrdio točan opseg njihove primjene na kvazikaznene postupke, potrebno se osvrnuti na relevantne recitale i odredbe svake od pet direktiva.

Prva procesna Direktiva, ona o pravu na tumačenje i prevođenje, pitanje svoje primjene regulira u čl. 1. st. 3., kojim je propisano da se, ako je pravom države članice predviđeno da kazne za prekršaje izriče neko drugo tijelo, a ne sud nadležan za kaznene stvari, a na izrečenu je kaznu moguće uložiti žalbu na takvu sudu, ta Direktiva primjenjuje samo na postupke pred takvim sudom nakon podnošenja žalbe. Ta je odredba dalje razjašnjena u recitalu 16.:

> U nekim državama članicama je neko drugo tijelo, a ne sud koji je nadležan u kaznenim postupcima, nadležno izricati kazne za razmjerno male prijestupe. To je na primjer moguće u slučaju prometnih prekršaja, koji su česti, a utvrđuju se prometnim kontrolama. U takvim bi situacijama bilo nerazumno zahtijevati od nadležnoga tijela da osigura sva prava iz ove Direktive. Kad je pravom države članice predviđeno da kaznu za prekršaj izriče takvo tijelo, a postoji pravo žalbe sudu nadležnome u kaznenim stvarima, *ovu Direktivu bi trebalo primijeniti samo na postupak pred tim sudom, nakon podnošenja žalbe*.

[947] Potvrda ispravnosti takva tumačenja proizlazi iz normativnog dijela pojedinih direktiva. Iz tri novije direktive tako proizlazi da se one ne moraju primijeniti ako za lakša djela u prvom stupnju odlučuje tijelo koje nije sud nadležan za kaznene stvari, osim u slučajevima kada je moguća sankcija oduzimanja slobode. Iz toga je moguće zaključiti kako je u slučaju sankcije oduzimanja slobode direktive uvijek nužno primijeniti u punom opsegu, bez obzira na formalnu klasifikaciju postupka. Također, iz spomenutog pravila o ograničenju primjene direktiva *a contrario* proizlazi da su one uvijek primjenjive u postupku pred sudom koji je nadležan za kaznene stvari, što se prema praksi Suda EU-a tumači autonomno pa se takvim može smatrati i tijelo koje nije sud, kao i tijelo koje postupa po odredbama ne samo formalno kaznenog nego svakog postupka koji u bitnome nalikuje kaznenom. O svemu tome više u nastavku rada.

Kriterij iz posljednje rečenice recitala nalazi se i u Direktivi o pravu na informiranje koja, uz sitne razlike u izričaju, pitanje primjene na kvazikaznene postupke uređuje na jednak način.[948]

Iz prve dvije direktive, dakle, proizlazi da u slučajevima kada za razmjerno male prijestupe (1. pretpostavka) u prvom stupnju odlučuje tijelo koje se ne može smatrati sudom nadležnim za kaznene stvari (2. pretpostavka), one nisu primjenjive na stadije postupka pred takvim tijelom, već tek u kasnijem postupku pred sudom. Recitali direktiva njihovu ograničenu primjenu povezuju uz „razmjerno male prijestupe" (Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje), tj. „relativno lakša djela" (Direktiva o pravu na informiranje), kao primjer navodeći prometne prekršaje, ne dajući preciznu definicije tog pojma.

Direktiva o pravu na odvjetnika na sličan način, no nešto preciznije, uređuje pitanje opsega svoje primjene na kvazikaznene postupke (čl. 2. st. 4.):

> 4. Ne dovodeći u pitanje pravo na pošteno suđenje, u pogledu lakših kažnjivih djela:
>
> (a) ako je pravom države članice predviđeno izricanje sankcija od strane tijela koje nije sud nadležan za kaznene stvari, a na izricanje takve sankcije može se uložiti žalba ili je moguće izvršiti upućivanje na takav sud; ili
>
> (b) ako se oduzimanje slobode ne može izreći kao sankcija,
>
> ova se Direktiva primjenjuje samo na postupke pred sudovima nadležnima u kaznenim stvarima.

Recitali Direktive o pravu na odvjetnika također su precizniji. U recitalu koji sadržajno odgovara recitalima iz dviju prethodnih direktiva dodatno se navodi ne samo da se može raditi o prometnim prekršajima *već i kako takva relativno lakša djela ne podrazumijevaju oduzimanje slobode*[949] (recital 16.), a osim toga u Direktivu je umetnut dodatni recital (17):

> U pojedinim državama članicama određena lakša kažnjiva djela, osobito manji prometni prekršaji, lakša kažnjiva djela u vezi općih lokalnih propisa i manjih prekršaja protiv javnog reda, *smatraju se kaznenim djelima. U takvim bi situacijama bilo nerazborito zahtijevati da nadležna tijela osiguraju sva prava*

[948] Vidi recital 17. i čl. 1. st. 2. Direktive o pravu na informiranje. Tako zaključuje i Kärner, 2022, *op. cit.* u bilj. 42, str. 55.
[949] Ukosili autori.

iz ove Direktive. Ako pravo države članice predviđa da se u pogledu lakših kažnjivih djela oduzimanje slobode ne može izreći kao sankcija,[950] ova bi se Direktiva stoga trebala primjenjivati samo na postupke pred sudom koji je nadležan za kaznene stvari.

Iz takva uređenja proizlazi važan zaključak. Ograničena primjena Direktive moguća je kod svih lakših djela koja se smatraju kaznenima, osim ako je kao sankcija moguće oduzimanje slobode.[951] Direktiva o pravu na pravnu pomoć i Direktiva o postupovnim jamstvima za djecu slijede takav pristup.[952]

Tri novije direktive slijede pristup o ograničenju od primjene u postupcima gdje je za prvostupanjsko odlučivanje nadležno tijelo različito od suda nadležnog za kaznene stvari, s time da su njihovi recitali u pogledu djela za koja je to moguće određeniji u usporedbi s prve dvije direktive. Tako je u tri novije direktive, za razliku od prve dvije, gdje se iznimka od primjene povezuje za neodređene pojmove razmjerno malih prijestupa, tj. relativno lakših djela i navođenje prometnih prekršaja kao primjera, određeno kako lakše djelo kod kojeg, ako u prvome stupnju postupak vodi upravno tijelo, direktivu nije potrebno primijeniti, može biti bilo koje lakše djelo koje se smatra kaznenim, osim onog za koje je propisana sankcija oduzimanja slobode.[953] Zbog preciznijeg izričaja u novijim direktivama ne treba smatrati da je pitanje opsega njihove primjene regulirano drugačije nego u Direktivi o pravu na tumačenje i prevođenje, odnosno Direktivi o pravu na informiranje jer među recitalima iz dvije skupine direktiva nema bitne razlike. Recitali novijih direktiva jednostavno se izričitije osvrću na to pitanje. S obzirom na to i zato što su sve direktive dio jedinstvenoga zakonodavnog paketa

[950] Ukosili autori.
[951] Uz to je recitalom 17 potvrđeno kako se Direktiva primjenjuje na postupke za lakša djela samo ako se ona smatraju kaznenima, pa stoga i ograničenja od njezine primjene dolaze u obzir samo postupcima za lakša djela koja se smatraju kaznenima. Iako se to ne spominje u recitalu 16, recital 17 treba smatrati dopunom prethodnog mu recitala. Kärner, 2022, *op. cit.* u bilj. 42, str. 55–56 također primjećuje umetanje recitala 17 u usporedbi sa starijim dvjema direktivama i raspravlja o opsegu primjene novih direktiva.
[952] Vidi: Direktiva o pravu na pravnu pomoć, recitali 11-13, čl. 2. st. 4. Direktiva o postupovnim jamstvima za djecu, recitali 15 i 16, čl. 2. st. 6. Tako i: *Kärner, 2022, op. cit.* u bilj. 42, str. 56. U Direktivi o postupovnim jamstvima za djecu, međutim, nema recitala koji odgovara recitalu 18 Direktive o pravu na pristup odvjetniku, odnosno recitalu 13 Direktive o pravu na pravnu pomoć, no u više drugih recitala upućuje se na EKLJP. U *Practitioners' Tools on EU Law Legal Aid Directive, Fair Trials*, studeni 2020, https://www.fairtrials.org/app/uploads/2021/12/FT-Toolkit-on-Legal-Aid-Directive.pdf (20. 3. 2025.), str. 23., u kontekstu Direktive o pravu na pravnu pomoć (koje slijedi isti pristup kao Direktiva o pravu na pristup odvjetniku) ističe se kako bi pojašnjenje Suda EU-a o ograničenjima iz recitala svakako bilo dobrodošlo.
[953] Kärner, 2022, *op. cit.* u bilj. 42, str. 56, ističe kako „se čini da direktive razlikuju 1) kaznena djela, 2) lakša kaznena djela, gdje upravno tijelo - organ izriče sankciju i 3) postupak kada organ drugi nego sud koji je nadležan za kaznene stvari izriče sankciju, na koju se može uložiti žalba takvu sudu. Samo je prvo (kaznena djela) u cijelosti uključeno u njihov opseg. Drugo i treće tretiraju se jednako i sudske faze postupka unutar su područja primjene direktiva".

temeljenog na Stokholmskom programu, precizniji recitali novih direktiva mogu biti od pomoći u tumačenju ranijih direktiva, čiji su recitali manje precizni.

Zbog svega se toga, unatoč određenim razlikama u izričaju, može zaključiti kako je *temeljno pravilo* o primjeni direktiva u postupcima za lakša djela koja se smatraju kaznenima isto, naime, da su na takve postupke primjenjive (tek) u njihovoj fazi koja se odvija pred sudom nadležnim za kaznene stvari, s time da to ograničenje vrijedi samo ako nije zaprijećena sankcija oduzimanja slobode. *A contrario*, direktive su uvijek primjenjive u postupku pred sudom nadležnim za kaznene stvari. Praksa Suda Europske unije pomaže u tumačenju tog pojma (više *infra,* pod 5.2.3.3.) i time temeljnog pravila o opsegu primjene direktiva. Tri novije direktive, međutim, sadrže i pravila koja slučajevima oduzimanja slobode (ne kao sankcije, već tijekom postupka) proširuju njihovu primjenu, tj. sužuju mogućnosti ograničenja u njihovoj primjeni (više *infra*, pod 5.2.3.4.).

5.2.3.3. „Sud koji ima nadležnost u kaznenim stvarima“

Značenje pojma „sud nadležan za kaznene stvari“ Sud EU-a pojasnio je u predmetu C-60/12 (*Balaž*) u kojem je odbacio formalistički pristup rekavši da taj pojam „ne može biti prepušten shvaćanjima svake države članice“[954], već da ga treba tumačiti autonomno i ujednačeno,[955] pritom vodeći računa o kontekstu odredbe i cilju koji se u tom slučaju Okvirnom odlukom o načelu uzajamnog priznanja novčanih kazni želi postići.[956] Iako oni u presudi nisu sasvim izričito navedeni, iz njezina obrazloženja proizlazi kako je „sud nadležan u kaznenim stvarima“ svako tijelo koje ispunjava dva kriterija: *(a)* zadovoljava definiciju pojma sud,[957] dakle mora biti ustanovljen zakonom, stalan, neovisan itd.[958] i *(b)* primjenjuje postupak koji u bitnome ima karakteristike kaznenog postupka.[959] U konkretnom predmetu Sud je ocijenio kako austrijski *Unabhängiger Verwaltungssenat*, neovisno upravno tijelo koje je nadležno za

[954] Sud EU-a, presuda u predmetu C-60/12 od 14. studenog 2013. (dalje: predmet *Balaž*), § 25.
[955] U hrvatskom prijevodu navodi se “jedinstveno”, a u engleskoj verziji “uniform”. U hrvatskom prijevodu Mišljenja nezavisne odvjetnice Sharpston navodi se “ujednačeno”. Mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u predmetu Balaž, § 41 *et seq*. Misli se na to da tumačenje ne smije ovisiti o kvalifikaciji u državama članicama. U § 47 mišljenja, primjerice, navodi se: „Smatram da su poteškoće povezane s davanjem prednosti ujednačenom tumačenju, pred onim kojim se ta odredba definira na temelju nacionalnog prava (…)“.
[956] Sud EU-a, premdet *Balaž*, § 26.
[957] *Ibid.*, §32 i 38
[958] *Ibid.*, § 32, ali i predmet na koji se tamo upućuje, naime: Sud EU-a, presuda u predmetu C-196/09 od 14. lipnja 2011., § 37 uz tamo citiranu praksu. Sud u § 37 predmeta *Balaž* navodi kako je za ocjenu pojma suda nadležnog za kaznene stvari potrebno uzeti u obzir niz objektivnih čimbenika o tijelu i njegovu djelovanju (eng. *factors that characterize the body and its operations*).
[959] Sud EU-a, predmet *Balaž*, § 36–42.

odlučivanje o žalbama u području upravnih prekršaja,[960] zadovoljava definiciju suda u smislu čl. 267. UFEU-a pozvavši se na raniju odluku o tom tijelu u kojem je Sud, među ostalim, zbog jamstava neovisnosti to tijelo smatrao sudom.[961] Također je ocijenio kako primjenjuje kazneni postupak i njegova jamstva,[962] dakle da ispunjava oba kriterija da bi se mogao smatrati sudom nadležnim za kaznene stvari.[963]

Nema razloga da takvo shvaćanje ne bude važno i za druge europske propise,[964] poput direktiva o procesnim pravima okrivljenika u kaznenom postupku.[965] Ipak se čini kako, s obzirom na različitost propisa u pitanju, standard prema kojem se procjenjuje radi li se o „sudu koji ima nadležnost u kaznenim stvarima" treba biti nešto drugačiji kada se radi o direktivama o procesnim pravima okrivljenika.

Kod Okvirne odluke o načelu uzajamnog priznanja, s obzirom na to da „uzajamno priznanje pretpostavlja da države članice imaju povjerenje u kaznenopravne sustave drugih država članica te, osobito, da su prava osumnjičenih i optuženih osoba zaštićena u skladu sa zajedničkim minimalnim standardima",[966] imalo je smisla značenje pojma „sud nadležan u kaznenim stvarima" definirati kao „sud koji primjenjuje postupak u bitnome ima karakteristike kaznenog postupka". Time je osigurano da se omogući samo priznanje onih stranih odluka koje su temeljene na postupku u kojem su poštovana minimalna procesna jamstva. Takvim se standardom zapravo štiti osuđenika jer, ako se ne bi radilo o postupku koji se vodio pred sudom nadležnim u kaznenim stvarima, ne bi bilo mjesta primjeni Okvirne odluke, pa ni uzajamnom priznanju.[967]

---

[960] Vidi: *ibid.*, § 39.
[961] *Ibid.*, § 38. Ranija odluka o kojoj je riječ je: Sud EU-a, presuda u predmetu C-258/97 od 4. ožujka 1999., § 18; Mišljenje NO u tom predmetu § 14.
[962] Sud EU-a, premdet *Balaž*, § 39–40.
[963] Vidi: *ibid.*, § 41–42.
[964] Nezavisna odvjetnica Sharpston tako ističe: "Kako je Sud više puta zaključio, iz potrebe za ujednačenom primjenom prava Unije i načela jednakosti proizlazi da se pojmovi iz određene odredbe prava Unije, koja za potrebe određivanja svojeg značenja i opsega primjene ne upućuje izričito na pravo država članica, obično moraju autonomno i ujednačeno tumačiti u čitavoj Europskoj uniji vodeći računa o kontekstu odredbe te o cilju koji se želi postići dotičnim propisom". Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston u predmetu *Balaž*, § 43.
[965] Vidi: *Kärner, 2022, op. cit.* u bilj. 42, str. 56–57. *Kärner* nakon izlaganja opsega primjene procesnih direktiva ističe kako je on u skladu s Okvirnom odlukom iz 2005. pa u kontekstu Okvirne odluke spominje predmet *Balaž*.
[966] Sud EU-a, predmet *Balaž*, § 68.
[967] *Ibid.*, § 28–30: „Doista, kad potvrda iz članka 4. Okvirne odluke, koja je priložena odluci o izricanju novčane kazne, ostavlja dvojbu mogu li temeljna prava ili temeljna pravna načela definirana u članku 6. UEU-a biti prekršena, nadležne vlasti države izvršiteljice mogu odbiti priznanje i izvršenje takve odluke zbog postojanja jednog od razloga nepriznanja i neizvršenja iz članka 7. stavaka 1. i 2. Okvirne odluke, kao i na temelju njezina članka 20. stavka 3.29. Uzimajući u obzir da načelo uzajamnog priznanja, na kome se zasniva struktura Okvirne odluke, sugerira da su, u skladu s člankom 6. iste, države članice načelno dužne priznati odluku kojom se izrečena

Kontekst procesnih direktiva različit je. Dok se Okvirnom odlukom zaštita okrivljenika osiguravala priznanjem samo onih odluka koje su poštovale procesna jamstva na razini kaznenog postupka, direktivama se upravo želi protegnuti određene kaznene standarde (i) na neke postupke koji formalno nisu kazneni. Puko precrtavanje kriterija iz *Balaža* stoga bi bilo protivno cilju direktiva. One bi se, naime, prema tome primjenjivale samo pred postupcima u kojima se već primjenjuju kaznenoprocesna jamstva, pa njihova primjena ne bi donosila veliku dodanu vrijednost. Kriterij iz *Balaža* stoga treba prilagoditi novom kontekstu, i to tako da se pojam „sud nadležan u kaznenim stvarima" odnosi na svaki sud koji, *s obzirom na kažnjivo djelo o kojem odlučuje, primjenjuje ili bi trebao primjenjivati pravila kaznenog postupka*. Sud koji bi trebao primjenjivati pravila kaznenog postupka svaki je sud koji odlučuje o optužbi koja se prema ocjeni luksemburškog suda može smatrati kaznenom.

5.2.3.4. Posebna pravila u tri novije direktive (iznimke od ograničenog opsega primjene)

Tri novije direktive sadrže odredbe koje sužuju mogućnosti njihovoj ograničenoj primjeni koja proizlazi iz analiziranoga temeljnog pravila o opsegu njihove primjene. Direktiva o pravu na odvjetnika tako propisuje da se u svakom slučaju primjenjuje u potpunosti kada je osumnjičeniku ili optuženoj osobi oduzeta sloboda, neovisno o fazi kaznenog (i svakog koji se smatra takvim, *op. a.*) postupka (čl. 3. st. 4. zadnja rečenica). Slično, Direktiva o postupovnim jamstvima za djecu na kraju odredbe o ograničenom polju primjene propisuje kako se u svakom slučaju primjenjuje kada je dijete lišeno slobode, neovisno o fazi kaznenog postupka (čl. 2. st. 6., zadnja rečenica). U Direktivi o pravu na pravnu pomoć pak se navodi kako se ona u svakom slučaju primjenjuje u potpunosti kada je osumnjičeniku ili optuženoj osobi oduzeta sloboda, neovisno o fazi kaznenog postupka (čl. 2. st. 4., zadnja rečenica).

---

novčana sankcija prenosi u skladu s člankom 4. Okvirne odluke bez zahtijevanja ikakve druge formalnosti te osigurati bez odgode sve potrebne mjere neophodne za njeno izvršenje, pri čemu se razlozi odbijanja priznanja izvršenja takve odluke moraju tumačiti restriktivno (vidjeti, slično, presudu od 29. siječnja 2013., Radu, C-396/11, još neobjavljenu u Recueil, točku 36. kao i navedenu sudsku praksu). 30. Takvo tumačenje to više zahtijeva da uzajamno povjerenje između država članica, osnova suradnje u pravosudnim stvarima u Uniji, bude praćeno odgovarajućim jamstvima. Tako je potrebno istaknuti da je, prema članku 20. stavku 8. Okvirne odluke, država članica koja je tijekom jedne kalendarske godine primijenila članak 7. stavak 3. Okvirne odluke, dužna obavijestiti Vijeće i Komisiju na početku sljedeće kalendarske godine o slučajevima u kojima je odbijeno priznanje i izvršenje neke odluke na temelju te odredbe." Nezavisna odvjetnica Sharpsto navodi: „Cilj Okvirne odluke već je naveden: izvršenje odluka o novčanim kaznama na temelju uzajamnog priznavanja članka 1. točke (a) podtočke iii. ima ključnu ulogu pri utvrđivanju područja primjene Okvirne odluke jer se njime definira kategorija odluka o novčanim kaznama koje se mogu uzajamno priznavati te stoga i izvršavati. Dok se u drugim dijelovima Okvirne odluke doista upućuje na nacionalno pravo". Mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u predmetu *Balaž*, § 44.

Takvi dodatci odredbama o ograničenom polju primjene direktiva mogu se shvatiti tako da predstavljaju iznimku od njihove neprimjene na stadije postupka koji se povodom „lakših" djela provodi pred tijelom koje nije sud nadležan za kaznene stvari. Drugim riječima, čak iako se radi o lakšem djelu i o stadiju postupka koji se ne vodi pred sudom nadležnim za kaznene stvari, direktive su primjenjive ako dođe do oduzimanja slobode ili pritvora. Budući da Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje ni Direktiva o pravu na informiranje (dvije starije direktive) ne spominju takve iznimke, one su jedna od bitnih razlika između opsega primjene triju novijih i dviju starijih direktiva.

5.2.3.5. Moguća neusklađenost s Konvencijom?

U recitalu 33. uz Direktivu o pravu na tumačenje i prevođenje navedeno je kako bi njezine odredbe, koje odgovaraju pravima zajamčenim u EKLJP-u ili Povelji, trebalo tumačiti i provoditi u skladu s tim pravima kako se ona tumače u odgovarajućoj sudskoj praksi ESLJP-a ili Suda EU-a. I preostale četiri direktive sadrže vrlo slične recitale.[968] Usporedi li, međutim, opseg primjene procesnih direktiva u kvazikaznenim postupcima s praksom Suda iz Strasbourga, poznavatelji te prakse vjerojatno bi se zamislili o potpunoj usklađenost direktiva s Konvencijom. I dok glede pojedinih procesnih prava direktive doista uglavnom predstavljaju kodifikaciju strazburške prakse, a katkada i nadilaze konvencijsko pravo, ograničenje njihova opsega primjene na pojedine kvazikaznene postupke zaslužuje dodatno razmatranje.

Moguću neusklađenost lako je uočiti promotre li se konvencijski standardi o trenutku ostvarivanja posebnih prava okrivljenikove obrane. Kao i s obzirom na formalnu klasifikaciju (vrsta djela), autonomni pristup pojmu kaznene optužbe u praksi Suda razvio se i s obzirom na trenutak njezina postojanja. To je utvrđeno još u predmetu *Deweer protiv Belgije*, gdje je optužba definirana kao svaka službena obavijest okrivljeniku koju je izdalo nadležno tijelo i kojom se sugerira da je počinio kazneno djelo.[969] U predmetu *Foti protiv Italije* Sud je otišao i korak dalje rekavši kako u određenim slučajevima kaznena optužba postoji već od trenutka kada su poduzete mjere koje uz sebe donose implikaciju kaznene optužbe i kojima se bitno utječe na poziciju okrivljenika.[970] Kao primjeri takvih situacija mogu se istaknuti uhićenje pod

[968] Sličan je recital 40. Direktive o pravu na informiranje, recital 54. Direktive o pravu na pristup odvjetniku, recital 34. Direktive o pravu na pravnu pomoć i recital 67. Direktive o postupovnim jamstvima za djecu. Sve te direktive sadrže i druge recitale o „bliskosti" s konvencijskim pravom.
[969] *Deweer protiv Belgije*, zahtjev br. 6903/75 od 27. veljače 1980., § 46.
[970] *Foti i drugi protiv Italije*, zahtjevi br. 7604/76; 7719/76; 7781/77; 7913/77 od 10. prosinca 1982., § 52.

sumnjom da je okrivljenik počinio djelo, ispitivanje u svojstvu okrivljenika[971] ili provođenje određene intruzivne radnje u prethodnom postupku.[972]

To je važno jer konvencija posebna prava obrane jamči svakoj osobi koja je optužena za kazneno djelo, dakle od trenutka postojanja kaznene optužbe.[973] U praksi Suda nema nagovještaja razlikama ovisno o tome postupa li povodom kaznene optužbe sud ili upravno tijelo. Stoga je opseg primjene direktiva na postupke u kojima u prvom stupnju odlučuju upravna tijela, a nije moguća zatvorska sankcija niti je – čime bi ipak došlo do primjene novijih triju direktiva – došlo do oduzimanja slobode, čini se uži od opsega primjene Konvencije.

5.2.3.6. Zaključno o primjenjivosti pet procesnih direktiva na kvazikaznene postupke

Pet procesnih direktiva o pravima okrivljenika u kaznenom postupku izričito regulira svoju primjenjivost na postupke slične kaznenom. Iz recitala i odredaba tih direktiva proizlazi da su one bez ograničenja primjenjive u svim postupcima koji se vode pred sudom nadležnim za kaznene stvari, kako se taj pojam tumači u praksi Suda EU-a, uz potrebnu prilagodbu kontekstu procesnih direktiva.

Ograničenja od primjene direktiva pak su moguća u slučajevima kada u prvom stupnju za „lakše“ djelo koje se smatra kaznenim ne odlučuje sud nadležan za kaznene stvari, nego najčešće kakvo upravno tijelo. No to ograničenje vrijedi samo u slučajevima kada nije propisana sankcija oduzimanja slobode. U slučajevima kada je u prvom stupnju nadležno tijelo koje se ne može smatrati sudom nadležnim za kaznene stvari, dovoljno je da se prava iz direktiva primijene u instancijskom stadiju postupka, pred sudom nadležnim za kaznene stvari. Takav je sud, što proizlazi iz prilagodbe kriterija iz predmeta *Balaž*, u kontekstu procesnih direktiva svako tijelo koje se može smatrati sudom (ustanovljeno je zakonom, neovisno je itd.), i koje primjenjuje ili treba primjenjivati pravila kaznenog postupka. Pravila kaznenog postupka pak se trebaju primjenjivati u svakom postupku o optužbi koja se smatra kaznenom.

Tri novije direktive (Direktiva o pravu na odvjetnika, Direktiva o postupovnim jamstvima za djecu i Direktiva o pravu na pravnu pomoć) svakako su primjenjive od trenutka oduzimanja

---

[971] *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 9–10 (gdje se navodi još primjera). Vidi i: Novokmet, Ante, Pravo na obavijest u prekršajnom postupku – teorijski i normativni aspekt, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 61, br. 3, 2024, str. 341.
[972] O trenutku postojanja kaznene optužbe u konvencijskom pravu vidi i: *infra*, pod 9.1.1.
[973] Iznimno, pravo na konfrontaciju sa svjedocima optužbe može se ostvariti tek u kasnijim stadijima postupka.

slobode, čak iako se postupak vodi pred tijelom koje nije sud nadležan za kaznene stvari. Iznimka je to od pravila o ograničenom opsegu primjere tih direktiva. Takva iznimka kod dviju starijih direktiva (Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje i Direktiva o pravu na informaciju) ne postoji.

5.2.3.7. Poseban slučaj Direktive o pretpostavci nedužnosti

Direktiva o pretpostavci nedužnosti jedina je od procesnih direktiva oko čije se primjene na kvazikaznene postupke postavljaju dodatna pitanja.[974] Odredbom o njezinu području primjene propisano je kako se primjenjuje na fizičke osobe koje su osumnjičenici ili optuženici u kaznenom postupku i kako se primjenjuje u svim fazama kaznenog postupka, od trenutka kada je osoba osumnjičena ili optužena za počinjenje kaznenog djela ili navodnoga kaznenog djela pa sve do trenutka kada odluke o konačnom utvrđivanju je li ta osoba počinila predmetno kazneno djelo postane konačna (čl. 2.).

Recitali direktive ne daju jednoznačne smjernice za tumačenje te odredbe. U prvoj rečenici recitala 11. navedeno je kako se Direktiva treba primjenjivati samo na kaznene postupke, kako ih tumači Sud EU-a, ne dovodeći u pitanje praksu ESLJP-a. Sud EU-a pojmu kaznene optužbe, a stoga i kaznenog postupka, pristupa autonomno, zbog čega prva rečenica recitala upućuje na zaključak da primjena Direktive nije ograničena samo na postupke koji se formalno smatraju kaznenima, već dolazi u obzir njezina primjena na sve postupke koji se smatraju takvima, primjerice, punitivne upravne postupke. Takvo bi polazišno stajalište, uostalom, vrijedilo i da nije propisano u recitalu. U drugoj rečenici recitala 11., međutim, navedeno je kako se Direktiva ne bi trebala primjenjivati na građanske postupke ili na upravne postupke, među ostalim, ako potonji mogu dovesti do sankcija, kao što su postupci u vezi s tržišnim natjecanjem, trgovinom, financijskim uslugama, prometom, porezima ili prirezima i istrage upravnih tijela u vezi s takvim postupcima, što navodi na zaključak da direktiva nije primjenjiva u kvazikaznenim postupcima. Dvije rečenice recitala 11. upućuju na različit zaključak o primjeni Direktive na kvazikaznene postupke jer prva rečenica recitala 11. ide u prilog širem tumačenju pojma kaznenog postupka, a druga se zalaže za njegovo usko formalno tumačenje.[975]

[974] *Kärner,* 2022, *op. cit.* u bilj. 42, str. 57. Navodi kako je pitanje područja primjene te Direktive kontroverzno.
[975] *Ibid. Kärner* nakon navođenja dvaju relevantnih recitala zaključuje kako su oni u međusobnoj suprotnosti. Ističe: „Prva rečenica implicira da formalna klasifikacija postupka nije odlučna, dok druga rečenica priječi primjenu Direktive na postupke koji formalno nisu klasificirani kao kazneni“ (*ibid.*). Slično ističe i *Lamberigts*,

Za područje primjene relevantan je i recital 30., u kojem je navedeno kako pravo braniti se šutnjom i pravo osobe da samu sebe ne izloži kaznenom progonu ne bi trebalo spriječiti države članice u donošenju odluke da se kod lakših kažnjivih djela, kao što su manja prometna kažnjiva djela, vođenje postupka ili nekih njegovih faza odvija pisanim putem ili bez ispitivanja osumnjičene ili optužene osobe od strane nadležnih tijela u vezi s predmetnim kaznenim djelom, pod uvjetom da je to u skladu s pravom na pošteno suđenje. S obzirom na to da Direktiva jamči pravo sudjelovati na raspravi, ovakav recital zapravo znači da nije potrebna njezina primjena na kvazikaznene postupke.

Ukratko, iako prva rečenica recitala 11. koja govori o primjenjivosti prakse Suda EU-a, koji pak autonomno tumači pojam kaznenoga, što bi moglo ići u prilog primjenjivosti Direktive i na postupke slične kaznenom (što bi kao polazišno pravilo vrijedilo i bez takva recitala), nekoliko je razloga koji opravdavaju zaključak da je ona primjenjiva samo na formalno kaznene postupke. Prije svega, to je sam tekst Direktive koji, za razliku od teksta ostalih direktiva o procesnim pravima, ne govori o njezinoj primjeni na postupke slične kaznenom. To se može iščitati i iz druge rečenice recitala 11. i iz recitala 30. Operativni tekst Direktive i dvije odredbe iz recitala koji govore o užoj primjenjivosti Direktive svakako trebaju prevladati kao *lex specialis*. Čak kada bi o opsegu primjene Direktive bilo ozbiljnije dvojbe, trebalo bi se prikloniti restriktivnijem tumačenju jer bi ono ekstenzivnije državama članicama nametalo obveze koje nisu mogle razumno očekivati (jer su u dvojbi prihvatile restriktivno tumačenje). Zbog toga treba zaključiti kako Direktiva o pretpostavci nedužnosti nije primjenjiva na kvazikaznene postupke.

koji nakon navođenja dviju rečenica iz recitala navodi kako se, kada se čitaju zajedno, dvije rečenice čine čudnima i predstavljaju rizik od zamućivanja područja primjene Direktive. Prije toga, međutim, on navodi kako se Direktiva primjenjuje samo kaznene, a ne i na „punitivne upravne postupke". Lamberigts, Stijn, The Directive on the Presumption of Innocence: A Missed Opportunity for Legal Persons*?, eucrim: the European Criminal Law Associations' Forum*, br. 1, 2016, str. 37. Prema *Crasu* i *Erbežniku* u tijeku zakonodavnog postupka postojao je i prijedlog da propiše primjenjivost na postupke „slične kaznenom" (*similar proceedings of a criminal nature*), no on nije prihvaćen. Nije prihvaćen ni prijedlog recitala koji bi upućivao na primjenjivost kriterija *Engel* iz prakse ESLJP-a, već je kao kompromisno rješenje prihvaćena prva rečenica recitala 11., koja govori o praksi Suda EU-a, koji i sam priznaje autonomni pristup pojmu kaznene optužbe, a u recitalu je navedeno i kako to ne dovodi u pitanje praksu ESLJP-a. Cras, Steven; Erbežnik, Anže, The Directive on the Presumption of Innocence and the Right to Be Present at Trial: Genesis and Description of the New EU-Measure, *eucrim: the European Criminal Law Associations' Forum*, br. 1, 2016, str. 28–29.

5.2.4. Europski propisi koji uređuju nacionalne postupke tržišnog natjecanja

Postoji samo jedan europski propis koji izravno regulira procesna jamstva u nacionalnim kvazikaznenim postupcima tržišnog natjecanja. To je Direktiva 2019/1 o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta (dalje: ECN+ Direktiva).[976] Uredba 1/2003 o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u[977] iako nameće određene obveze za nacionalne postupke tržišnog natjecanja, ne uređuje pitanje procesnih jamstava u nacionalnim postupcima.[978]

Pojedine, odmah se može reći ne predetaljne, odredbe o procesnim jamstvima u nacionalnim kvazikaznenim postupcima iz ECN+ Direktive iznijet će se u nastavku pri analizi pojedinih procesnih jamstava. Direktiva je primjenjiva na situacije u kojima se u nacionalnim postupcima tržišnog natjecanja implementiraju čl. 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju EU-a, kao u slučajevima usporedbe primjene prava nacionalnog prava tržišnog natjecanja na isti predmet (čl. 1. st. 2.). Direktiva, dakle, ne postavlja zahtjeve za svaki nacionalni postupak tržišnog natjecanja.

Odredbe o procesnim jamstvima iz ECN+ Direktive treba tumačiti u skladu s praksom Suda EU-a o Povelji o pravima, odnosno općim načela prava Unije. Recital 14., naime, propisuje kako bi izvršavanje ovlasti koje su ovom Direktivom dodijeljene nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje, uključujući istražne ovlasti, trebalo podlijegati odgovarajućim zaštitnim mjerama kojima se barem poštuju opća načela prava Unije i Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u skladu sa sudskom praksom Suda EU-a, posebice u kontekstu postupaka koji bi mogli dovesti do izricanja sankcija. Za tumačenje Direktive stoga je izravno relevantna praksa Suda EU-a o Povelji o pravima i općim načelima prava.

---

[976] Direktiva (EU) br. 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, Službeni list Europske unije br. LL11/3. Za više o Direktivi vidi: Butorac Malnar *et al.*, *op. cit.* u bilj. 22, str. 93–98.

[977] Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u, Službeni list Europskih zajednica, br. L1/1.

[978] Wils, Wouter P. J., EU Antitrust Enforcement Powers and Procedural Rights and Guarantees: The Interplay between EU Law, National Law, the Charter of Fundamental Rights of the EU and the European Convention on Human Rights, *World Competition*, vol. 34, br. 2, 2011, dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1759209#paper-citations-widget, (19. 6. 2025.), str. 26.

Osim toga, zahtjeve nacionalnom postupku tržišnog natjecanja kojim se implementira europsko pravo postavljaju Povelja o pravima i opća načela prava Unije, kako ih tumači Sud EU-a, samostalno, odnosno čak i u slučaju da neko procesno jamstvo nije regulirano Direktivom. Zanimljivo, Sud EU-a još nije izričito ocijenio djela tržišnog natjecanja kaznenima.[979] Ipak, prihvaća kako u postupcima tržišnog natjecanja vrijede određena načela kaznenog (pa i procesnog) prava.[980] *Đurđević* je još 2005. u kontekstu tržišnog natjecanja primijetila kako je Sud EU-a pravnim osobama „u velikom dijelu dodijelio procesna jamstva koja su svojstvena kaznenim postupcima. Tako u postupcima za izricanje nadnacionalnih sankcija, iako ne uvijek s posve istim učincima kao u kaznenim postupcima, vrijedi niz kaznenopravnih načela kao što su: *in dubio pro reo*, *ne bis in idem*, načelo razmjernosti, prava obrane i dr.“[981]

Već ovdje se može nagovijestiti kako su nadnacionalni, pogotovo oni iz prava EU-a, zahtjevi o postupku tržišnog natjecanja nerijetko ublaženi. Pravo Unije štoviše u ECN+ Direktivi propisuje obvezu usvajanja mehanizama koji nisu sasvim u skladu s pretpostavkom nedužnosti i privilegijem protiv samooptuživanja u njihovu klasičnom značenju (više *infra*, pod 8.2.). Neki postupke tržišnog natjecanja čak uspoređuju sa španjolskom inkvizicijom.[982]

5.2.5. Zaključno o europskim izvorima koji uređuju procesna jamstva u nacionalnim kvazikaznenim postupcima

Europska je unija na različite načine utjecala na procesna jamstva u nacionalnim postupcima sličnima kaznenom. Prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora taj je utjecaj bio ograničen na rijetke europske propise koji su, uz to što je državama nametnuto propisivanje određenih, tada najčešće nedefiniranih sankcija, sadržavali i najčešće oskudne odredbe o procesnim jamstvima. U postupcima za implementaciju europskog prava u tom su razdoblju bila značajna i opća načela prava Zajednice koja se odnose na procesna jamstva.

---

[979] Veenbrink, Marc, *Criminal Law Principles and the Enforcement of EU and National Competition Law: A Silent Takeover?*, Alphen aan den Rijn, 2020, str. 4. Vidi i: Bailleux, *op. cit.* u bilj. 76, str. 144.
[980] Veenbrink, *op. cit.* u bilj. 979, str. 4–5.
[981] Đurđević, Zlata, Pravna osoba kao okrivljenik: temeljna prava i predstavljanje, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, br. 2, 2005, str. 747. Za više o starijoj praksi (prije 2005.) o procesnim jamstvima pravnih osoba u europskom pravu tržišnog natjecanja vidi str. 746–749.
[982] Bernatt, Maciej; Botta, Marco; Svetlicnii, Alexandr, The Right of Defence in the Decentralized System of EU Competition Law Enforcement: A Call for Harmonization from Central and Eastern Europe, *World Competition*, vol. 41, br. 3, 2018, str. 310–311.

Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona europski je zakonodavac i dalje u propisima koji obvezuju države članice na uvođenje sankcija, koje su sve češće unaprijed klasificirane kao upravne, rijetko i oskudno uređivao jamstva koja treba poštovati u pripadajućem postupku. I opća su načela zadržala svoju važnost. Sud EU-a tako se, ocjenjujući procesna jamstva u nacionalnim postupcima kojima se implementira europsko pravo, katkada još pozivao na ta načela. Donošenjem Lisabonskog ugovora stupila je na snagu Povelja EU-a o temeljnim pravima, propis koji sadrži odredbe o pravičnom postupku i primjenjiv je na sve postupke kojima se u nacionalnim državama implementira europsko pravo. Ne čudi stoga da se Sud EU-a u lisabonskom razdoblju pri ocjeni jamstava u nacionalnom postupku najčešće pozivao upravo na Povelju.

Utjecaj Unije odredbama pojedinih propisa, općih načela i Povelje, međutim, ostao je ograničen. Odredbe europskih propisa kojima se potiče na uvođenje sankcija koje sadržavaju i određene odredbe o procesnim jamstvima primjenjive su samo na postupak koji služi izricanju sankcije uvedene na temelju pojedinog propisa. U pravu tržišnog natjecanja takav je propis ECN+ Direktiva. Opća načela prava Unije i Povelja o temeljnim pravima pak su primjenjivi samo na postupke kojima se u državama članicama implementira europsko pravo.

Pet procesnih direktiva o pravima okrivljenika u kaznenom postupku prvi su europski instrumenti šire primjenjivi na nacionalne postupke slične kaznenom,[983] tj. njihova primjena nije ograničena samo na postupke kojima se implementira europsko pravo, već vrijede u svim postupcima. Stoga su one i najznačajniji vid europskog utjecaja na procesna jamstva u nacionalnim kvazikaznenim postupcima. Ipak, radi se o direktivama koje su prije svega usmjerene na kazneni postupak, a njihova je primjena na postupke slične kaznenom ograničena na stadij postupka koji se odvija pred „sudom nadležnim u kaznenim stvarima“, s time da se tumačenju pojmova „suda“ i „nadležnosti u kaznenim stvarima“ ne treba pristupiti formalistički. Sudom tako treba smatrati sva tijela koja po svojoj biti odgovaraju pojmu suda (primjerice, upravna tijela), dok je nadležan u kaznenim stvarima svaki sud koji u bitnome primjenjuje ili bi trebao primjenjivati pravila kaznenog postupka. Takva bi pravila trebao primjenjivati svaki sud koji odlučuje o optužbi koja se može smatrati kaznenom.

Europski je utjecaj na procesna jamstva u kvazikaznenim postupcima država članica nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora svakako porastao, no nipošto se (još) nije približio

[983] Uz njih, kao što je objašnjeno, postoji i Direktiva o pretpostavci nedužnosti koja nije primjenjiva na postupke slične kaznenomu.

njezinu utjecaju na stvaranje novih „lakših“ kažnjivih djela u državama članicama. Danas postoje četiri načina na koji pravo Unije utječe na procesna jamstva. Prvi su slučajevi kada su određenim europskim propisom kojim se nameće uvođenje sankcija uređena i određena pitanja procesnih jamstava. Takvi su slučajevi rijetki, a i kada se dogode, uređenje procesnih jamstava relativno je oskudno, što će se na primjeru prava tržišnog natjecanja vidjeti u poglavljima koja slijede, i odnosi se samo na postupak kojim se implementira europskim pravom propisana sankcija. Drugi je općim načelima prava Unije, a treći se odnosi na Povelju Europske unije o temeljnim pravima. Oba ta izvora prava Unije uređuju i određena procesna jamstva, no njihov je utjecaj ograničen jer su relevantni samo za nacionalne postupke kojima se implementira europsko pravo. Četvrti i najvažniji vid utjecaja europskog prava na nacionalno jest pet procesnih direktiva o pravima obrane u kaznenom postupku, koje su primjenjive i u kvazikaznenim postupcima koji ne služe implementaciji europskog prava. Ipak, procesne su direktive prije svega usmjerene na regulaciju kaznenog postupka, a u kvazikaznenim se postupcima primjenjuju samo u postupku pred sudom nadležnim za kaznene stvari, zbog čega je i taj najvažniji vid europskog utjecaja limitiran.

6. KONTURE NACIONALNIH KVAZIKAZNENIH POSTUPAKA I PRIMJENJIVOST NADNACIONALNIH PRAVNIH IZVORA U TIM POSTUPCIMA

Posljednji korak prije analize pojedinih jamstava u hrvatskim kvazikaznenim postupcima predstavljanje je hrvatskog prekršajnog postupka i postupka tržišnog natjecanja (pod 6.1.). Nakon toga će se, kao temelj za kasniju usporedbu uređenja procesnih jamstava s komparativnim sustavima, skicirati njemački prekršajni postupak (pod 6.2.) i francuski postupak tržišnog natjecanja (pod 6.3.).

6.1. Hrvatski prekršajni postupak

6.1.1. Uvod

Uređenje hrvatskoga prekršajnog prava kompaktno je: temeljne su odredbe materijalnog i procesnog prava sadržane u Prekršajnom zakonu, a kao sateliti nadopunjuju ga brojni propisi zakonskog i podzakonskog ranga. U prvom dijelu Zakona sadržane su odredbe općeg dijela materijalnog prava, dok su pojedini prekršaji propisani brojnim posebnim zakonima i podzakonskim propisima jedinica lokalne i područne samouprave. Drugi dio Zakona uređuje prekršajni postupak, a odredbe o posebnim oblicima tog postupka, zajedno s ostalim odredbama, nalaze u trećem dijelu Zakona. Razmatranje odabranih postupovnih odredaba iz Prekršajnog zakona omogućuje skiciranje obličja prekršajnog postupka. O odredbama koje uređuju pojedina procesna jamstva, više u poglavljima koja slijede.

6.1.1.1. Upućivanje na europske direktive

Već u prvom dijelu Zakona, koji je nominalno posvećen materijalnim odredbama, nalazi se jedna odredba važna za prekršajni postupak, naime, da Zakon sadrži odredbe usklađene s Direktivom 2010/64 od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prijevod u kaznenom postupku i Direktivom 2012/13/EU od 22. svibnja 2012. o pravu na informaciju u kaznenom

postupku (čl. 1.a).[984] Iako su još tri procesne direktive Europske unije primjenjive u određenoj mjeri u postupku za „lakša“ djela, dakle i hrvatskoga prekršajnog postupka, Zakon začudno na njih ne upućuje. Vjerojatno je to zato što je odredba o upućivanju na europsko pravo nastala u vrijeme kada su na snazi bile samo navedene dvije direktive, a u kasnijim se izmjenama i dopunama Zakona nije vodilo računa o spominjanju ostalih direktiva koje se, *nota bene*, spominju u Zakonu o kaznenom postupku (čl. 1.a).[985] U svakom bi slučaju u budućim zakonodavnim izmjenama trebalo navesti da je svih pet procesnih direktiva primjenjivo u prekršajnom postupku. Bez obzira na takvu deklaratornu odredbu, zato što je transpozicijski rok svih direktiva odavno istekao, Prekršajni bi zakon već trebao biti usklađen s odredbama direktiva o uređenju pojedinog procesnog prava, a u slučaju da nije, to znači da ne udovoljava zahtjevima europskog prava i trebalo bi ga hitno izmijeniti jer u suprotnom mogu nastupiti za hrvatsku državu štetne posljedice.[986] U svakom se slučaju okrivljenici od isteka transpozicijskog roka uvijek mogu izravno pozivati na odredbe procesnih direktiva koje su sada izravno primjenjive.[987]

6.1.1.2. Načelne postupovne odredbe

Ostale postupovne odredbe nalaze se u drugom dijelu Zakona. Uvodne odredbe postupovnog dijela Zakona (Glava 11. PZ-a) propisuju nekoliko načelnih pravila. Na samom početku navedeno je kako se postupovnim odredbama utvrđuju pravila kojima se pred općinskim sudovima i svim drugim tijelima koja vode prekršajni postupak osigurava pravično vođenje prekršajnog postupka, zaštita ljudskih prava, pravilno utvrđivanje činjenica i zakonito odlučivanje o prekršajnoj odgovornosti tako da nitko nedužan ne bude osuđen, a da se počinitelju prekršaja izrekne kazna ili primijeni druga prekršajnopravna sankcija (čl. 82. st. 1. PZ-a), a prije donošenja pravomoćne odluke o prekršaju okrivljenik može biti ograničen u svojoj slobodi i drugim pravima samo uz uvjete koje Zakon određuje (čl. 82. st. 1. PZ-a). Već iz tih prvih odredaba njegova postupovnog dijela vidljivo je da Zakon stavlja fokus na

[984] Navedeno je i kako Zakon sadrži odredbe usklađene s Okvirnom odlukom Vijeća 2002/946/PUP od 28. studenoga 2002. o jačanju kaznenog okvira s ciljem sprječavanja olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka.
[985] Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 130/20, 80/22, 36/24.
[986] U kontekstu Direktive o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP slično navodi Burić, Zoran, Novi položaj žrtve u kaznenom postupku – u povodu obveze transponiranja odredaba Direktive 2012/29/EU u hrvatski kaznenopravni sustav, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 22, br. 2, 2015, str. 385. Za više o takvim negativnim posljedicama vidi: Đurđević, *op. cit.* u u bilj. 553, str. 1117.
[987] Burić, *op. cit.* u bilj. 986, str. 385.

pravičnost postupanja i zaštitu prava okrivljenika. To potvrđuju i ostale odredbe iz uvodnog dijela o (pretpostavci) nedužnosti (čl. 84. PZ-a), pravu na obranu (čl. 85. PZ-a), pravima uhićene ili zadržane osobe (čl. 86. PZ-a) i nezakonitim dokazima (čl. 90. PZ-a). U hrvatskom je prekršajnom pravu, dakle, *prima faciae* izražena tendencija naglašene zaštite procesnih prava okrivljenika. U uvodnim je odredbama, s druge strane, ustanovljena dužnost suda da postupak provede brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje svih nepotrebnih radnji i troškova te onemogućiti svaku zlouporabu prava što pripadaju strankama i sudionicima u postupku (čl. 89. st. 1. PZ-a). U kombinaciji s težinom sankcija koje je moguće izreći u prekršajnom pravu, koja je iskorištena brojnim posebnim propisima, ta odredba jasno svjedoči o tome da je u hrvatskom prekršajnom pravu izražena i druga tendencija suvremenog prava „lakših" kažnjivih djela, naime, ona za učinkovitim i brzim kažnjavanjem.

Nastavak rada otkrit će da je prekršajni postupak jednim dijelom oskudno reguliran, zasigurno i zbog izražene želje za njegovom ekonomičnošću. Stoga je vrlo značajna uvodna odredba o supsidijarnoj primjeni kaznenog postupka: ako Zakon ne sadrži odredbe o pojedinim pitanjima postupka, na odgovarajući će se način, kada to bude primjereno svrsi prekršajnog postupka, primijeniti odredbe Zakona o kaznenom postupku i Zakona o sudovima za mladež (čl. 82. st. 3. PZ-a). Ona upućuje tijela nadležna za vođenje prekršajnog postupka da, kada pojedino pitanje nije uopće ili nije jasno uređeno Prekršajnim zakonom, supsidijarno i na odgovarajući način postupe po pravilima kaznenog postupka. U kontekstu dosad iznesenih odredaba PZ-a, ovdje treba naglasiti da ta odredba znači da tri procesne direktive Unije koje nisu navedene u Prekršajnom zakonu, zato što su navedene u ZKP-u, bez sumnje mogu biti primjenjive u prekršajnom postupku u slučajevima oskudnog uređenja u PZ-u.[988]

6.1.1.3. Stranke u postupku

U prekršajnom postupku kao stranke sudjeluju ovlašteni tužitelj i okrivljenik, a uz njih postoje i drugi sudionici u postupku (čl. 108. PZ-a). Kao ovlašteni tužitelji javljaju se državni odvjetnik, tijelo državne uprave, pravne osobe s javnim ovlastima i oštećenik (čl. 109. st. 1. PZ-a). Uz njih se kao ovlašteni tužitelj javljaju jedinice lokalne i područne samouprave jer je u članku 111. st. 8. (članak naslova „ovlašteni tužitelj") propisano kako prema PZ-u tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju iste ovlasti, prava i obveze kada je riječ o

[988] Više o primjenjivosti nadnacionalnih izvora na hrvatske kvazikaznene postupke, pa tako i direktiva na prekršajni postupak, *infra*, pod 6.1.3.

prekršajima iz njihove nadležnosti i kako se odredbe PZ-a koje se odnose na tijela državne uprave na odgovarajući način primjenjuju i na tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave kada je riječ o prekršajima iz njihove nadležnosti.

PZ sadrži pravila o postupanju nadležnih tužitelja, s time da su odredbe koje govore o tijelu državne uprave kao ovlaštenom tužitelju primjenjive i na jedinice lokalne i područne samouprave kao ovlaštene tužitelje. Državni odvjetnik može podnijeti optužni prijedlog za sve prekršaje (čl. 110. st. 1. PZ-a), tijelo državne uprave ovlašteno je podnijeti optužni prijedlog za prekršaj propisan propisom koji je to tijelo ovlašteno provoditi ili nadzirati njegovo provođenje (vidi čl. 111. st. 1. PZ-a), a pravne osobe koje imaju javne ovlasti ovlaštene su za prekršajni progon za one prekršaje koji su propisani u području javnih ovlasti koje imaju (čl. 112. st. 1. PZ-a). Oštećenik je pak kao tužitelj ovlašten sudu podnijeti optužni prijedlog za prekršaj kojim mu je povrijeđeno ili ugroženo kakvo imovinsko ili osobno pravo (vidi čl. 113. st. 1. PZ-a). U slučaju konkurencije nadležnosti, među ovlaštenim tužiteljima prednost ima državni odvjetnik jer, ako je dva ili više ovlaštenih tužitelja podnijelo optužni prijedlog protiv istog okrivljenika i za isti prekršaj prije nego je zakazana glavna rasprava ili okrivljenik pozvan na ispitivanje, a jedan od podnositelja je državni odvjetnik, postupak će se voditi po zahtjevu državnog odvjetnika (čl. 109. st. 2. PZ-a). Izuzev oštećenika kao tužitelja ovlašteni su tužitelji ovlašteni i dužni progoniti prekršaje pod svojom nadležnošću. Za oštećenika kao tužitelja propisano je kako se radi o osobi kojoj je prekršajem povrijeđeno ili ugroženo kakvo imovinsko ili osobno pravo i ovlaštena je sudu za taj prekršaj podnijeti optužni prijedlog (vidi čl. 113. st. 1. PZ-a). Radi se zapravo o privatnoj osobi koja nastupanjem kao tužitelj u prekršajnom postupku štiti svoje privatne interese, a silom prilika i interese koji se inače štite prekršajnim progonom. Stoga ne čudi da je oštećenik kao tužitelj „zadnji u redu“ ako je za isti prekršaj protiv istog okrivljenika optužni prijedlog podnio i koji drugi tužitelj prije nego je zakazana glavna rasprava ili prije nego što je okrivljenik pozvan na ispitivanje (čl. 109. st. 3. i 2. PZ-a).

Okrivljenik u prekršajnom postupku može biti fizička osoba, fizička osoba obrtnik i osoba koja obavlja samostalnu djelatnost, pravna osoba i s njom izjednačeni subjekti i odgovorna osoba u pravnoj osobi (čl. 114. st. 1. PZ-a). Okrivljenici osim pravne osobe obranu iznose sami, a druge radnje u postupku mogu poduzimati sami ili uz pomoć ovlaštenog branitelja (čl. 114. st. 2. PZ-a). Ako Zakonom nije određeno drugačije, za okrivljenika pravnu osobu i s njom izjednačeni subjekt obranu daje isključivo njihov ovlašteni predstavnik, a druge radnje u postupku poduzimaju putem ovlaštenog predstavnika ili putem opunomoćenog branitelja (čl. 114. st. 3. PZ-a).

6.1.1.4. Nadležnost

Nadležni za vođenje prekršajnog postupka prvog stupnja, kao i za presuđivanje, su općinski sudovi, a posebnim se zakonom može propisati i nadležnost tijela državne uprave (vidi čl. 93. st. 1., čl. 94. st. 1. t. 1. i čl. 96. st. 1. t. 1. PZ-a). Općinski sudovi koji postupaju u prvostupanjskim prekršajnim predmetima općinski su sudovi opće nadležnosti (njihovi prekršaji odjeli), Općinski prekršajni sud u Zagrebu i Općinski prekršajni sud u Splitu. Općinski sudovi također su nadležni odlučivati o prigovorima protiv obaveznih prekršajnih naloga (više o posebnoj vrsti postupka o obveznom prekršajnom nalogu *infra*, pod 6.1.1.9.) svih izdavatelja (čl. 94. st. 1. t. 2. PZ-a). Ostala nadležnost za redovne pravne lijekove, odnosno sredstva u rukama je Visokoga prekršajnog suda RH. Taj sud nadležan je odlučivati: *(a)* u drugom stupnju o redovnim pravnim lijekovima protiv odluka općinskih sudova u prekršajnim predmetima, odluka tijela državne uprave koja vode prekršajni postupak, odluka ovlaštenih tužitelja i drugih odluka kada je to propisano zakonom; *(b)* o prigovorima protiv prekršajnih naloga (više o toj posebnoj vrsti postupka također *infra*, pod 6.1.1.9.) svih ovlaštenih izdavatelja kada je prigovor podnesen zbog odluke o prekršajnopravnoj sankciji, troškovima postupka, oduzimanja imovinske koristi ili oduzimanja predmeta. VPS je također nadležan *(c)* odlučivati o izvanrednim pravnim lijekovima u slučajevima propisanim PZ-om (čl. 95. st. 1. t. 1–3.), dok o zahtjevu za zaštitu zakonitosti odlučuje Vrhovni sud RH (čl. 220. PZ-a u vezi sa čl. 510. ZKP-a). Nadležnost VPS-a za odlučivanje o redovnim pravnim lijekovima protiv odluka, kako prekršajnih sudova tako i tijela državne uprave, dokazuje da zakonodavac ta tijela u prvostupanjskom prekršajnom postupanju izjednačava sa sudovima.

6.1.1.5. Tijek redovnoga prvostupanjskog prekršajnog postupka

Tijek prekršajnog postupka unekoliko se razlikuje ovisno o tome radi li se o redovnom postupku ili o kojem od posebnih njegovih oblika. Tijek redovnoga prekršajnog postupka podijeljen je u nekoliko stadija. Prvi se naziva izvidima (vidi Glavu dvadeset i treću PZ-a, pod 1.), koji predstavljaju prvo postupanje državnih tijela u slučaju sumnje da je počinjen prekršaj, odnosno njihovo postupanje u okviru nadležnosti za provođenje nadzora. Tijekom izvida, poduzimanjem potrebnih mjera kako bi se utvrdilo je li počinjen prekršaj i tko je počinitelj, osiguralo se da se počinitelj ili sudionik ne sakrije ili pobjegne; da se otkriju i osiguraju tragovi prekršaja i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica, odnosno da se prikupe sve obavijesti *koje bi mogle biti od koristi za uspješno vođenje prekršajnog postupka* (ukosio autor,

čl. 158. st. 1. PZ-a). PZ kod postupanju tijekom izvida govori samo o ovlaštenim osobama tijela državne uprave.[989] Osim njih, ne bi trebalo biti sporno da se odredba o izvidima odnosi i na tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kada je riječ o prekršajima iz njihove nadležnosti (jer se na njih odredbe o TDU-u primjenjuju na odgovarajući način, čl. 109. st. 8.). Postavlja se pitanje što je s drugim ovlaštenim tužiteljima. Jasno je da oštećenik kao tužitelj ne može poduzimati izvide, no ostaje nejasno što je s državnim odvjetnikom i pravnim osobama s javnim ovlastima. Prema doslovnom tumačenju Zakona pravne osobe s javnim ovlastima i državni odvjetnici ne bi mogli poduzimati izvide. Vjerojatno je riječ samo o lošem nomotehničkom rješenju koje bi trebalo ispraviti jer je teško očekivati da je zakonodavac htio dati pravnim osobama s javnim ovlastima i državnim odvjetnicima ovlast da progone prekršaje, a onda im u odredbi o izvidima onemogućiti da to čine učinkovito. Već prema sadašnjem uređenju svakako bi se zbog supsidijarne primjene ZKP-a moglo tumačiti da državni odvjetnici mogu poduzimati izvide.[990]

Tijekom izvida načelno se, barem prema normativnom uređenju, poduzimaju izvidne radnje, čiji rezultati načelno samo ulaze u službenu zabilješku i ne mogu se koristiti kao dokazi (vidi čl. 158. st. 4. PZ-a). Ipak, Zakonom je propisano više slučajeva u kojima se rezultati izvidnih radnji mogu koristiti kao dokaz u kasnijem prekršajnom postupku.[991] Prema Zakonu tijekom izvida omogućeno je poduzimanje dokazne radnje ispitivanja osumnjičenika (čl. 158. st. 6. PZ-a), a uz to se više dokaznih radnji može poduzeti u okviru hitnog izvođenja dokaza, a i njihovo provođenje određuje sud (čl. 159. st. 1. PZ-a). Ako postoji opasnost od odgode, provođenje određenih radnji mogu samostalno odrediti tijela državne uprave (st. 2.). S obzirom na tako široke mogućnosti poduzimanja dokaznih radnji tijekom izvida, bez strogih pretpostavki za njihovo poduzimanje, radi se o fazi postupka koja je „samo prividno neformalna“.[992] Takvo zavaravajuće uređenje dovodi do problema s trenutkom ostvarivanja pojedinih posebnih prava okrivljenikove obrane (vidi 9. poglavlje). Pojedine dokazne radnje ipak se mogu poduzimati tek u kasnijim stadijima postupka.

---

[989] Ovlaštene osobe tijela državne uprave, kada postupaju u okviru svoje nadležnosti za provođenje nadzora ili ako postoje osnove sumnje da je počinjen prekršaj, dužne su poduzeti potrebne mjere da se: (…), čl. 158. st. 1. PZ-a.
[990] Sve što je ovdje rečeno za izvide u načelu *mutatis mutandis* vrijedi i za hitno izvođenje dokaza (čl. 159. PZ-a).
[991] Čl. 158. st. 5. PZ-a glasi: ako je ovlaštena službena osoba tijela državne uprave u okviru svoje nadležnosti za provođenje nadzora neposredno opažala radnju počinjenja prekršaja ili to neposredno utvrdila odgovarajućim tehničkim uređajima i o tome sačinila službenu bilješku ili tehničku snimku, službena bilješka i tehnička snimka dokazi su u prekršajnom postupku. Kao dokaz u prekršajnom postupku mogu se koristiti i zapisnici koje su tijela nadzora sačinila obavljajući nadzor prema posebnim propisima, ako su ti zapisnici sačinjeni prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku ili posebnim propisima kojima se uređuje nadzor.
[992] Novokmet, *op. cit.* u bilj. 971, str. 354.

Tijekom ovog stadija postupka moguće je da ovlašteni tužitelji, izuzev oštećenika kao tužitelja, pod Zakonom propisanim okolnostima, pod određenim uvjetima ili bezuvjetno odlučuju ne pokrenuti prekršajni postupak ako ocijene da to nije svrhovito (vidi čl. 109.b i čl. 109.c PZ-a).[993] Osim toga, već je u izvidima, no tek nakon dostave obavijesti okrivljeniku iz čl. 109.a PZ-a o optužbi i pravima, moguće sporazumijevanje okrivljenika i tužitelja i, prihvati li tijelo koje vodi postupak postignuti sporazum, okončanje postupka (vidi čl. 109.e PZ-a).[994] No, sporazumijevanje nije rezervirano za ovaj stadij postupka, već je moguće sve do donošenja odluke o prekršaju (čl. 109.e st. 2. PZ-a).

U drugom stadiju prekršajnog postupka dolazi do optuživanja i kontrole optužnog akta. Konkretizira li se sumnja da je počinjen prekršaj prema određenoj osobi i dosegne određenu razinu,[995] ovlašteni će tužitelj podnijeti optužni prijedlog i time pokrenuti prekršaj postupak (čl. 157. st. 1. t. 2. PZ-a). Nakon što optužni prijedlog bude podnesen, slijedi njegovo ispitivanje (čl. 161. PZ-a). Cilj je ispitivanja optužnog prijedloga filtrirati za glavnu raspravu samo optužne prijedloge koji su formalno ispravni (vidi čl. 161. st. 2.–4. PZ-a), odnosno skratiti (okončati) postupak u slučajevima kada je već nakon ispitivanja optužnog prijedloga moguće donijeti presudu (vidi 161. st. 5. i 6. PZ-a).[996] Donošenje takvih presuda dolazi u obzir samo ako spis predmeta ne ostavlja prostora sumnji za donošenje presude. Ako postoji sumnja, presuda se neće donijeti, već će se, ako su za to ispunjene sve ostale pretpostavke, o njoj odlučivati na glavnoj raspravi. Skraćivanju postupka u ovoj fazi pridonosi i odredba prema kojoj će sud, ako smatra da su ispunjeni za to predviđeni uvjeti, izdati prekršajni nalog (čl. 161. st. 7. PZ-a).

Povodom optužnih prijedloga koji zadovolje sve uvjete, nakon priprema za glavnu raspravu (čl. 162. PZ-a) i pozivanja osoba čija je prisutnost potrebna (čl. 163. i 164. PZ-a), provest će se glavna rasprava, čime započinje prekršajni postupak (čl. 157. st. 2. t. 1. PZ-a). Na glavnoj će se raspravi, uz poštovanje načela javnosti, usmenosti, neposrednosti i kontradiktornosti, izvesti potrebni dokazi kako bi se moglo odlučiti o glavnom pitanju prekršajnog postupka: je li okrivljenik počinio prekršaj koji mu se stavlja na teret, može li mu se izreći prekršajna sankcija, odnosno koju mu sankciju treba izreći. Ta odluka bit će sadržana

[993] Za više o tome vidi: Filipović, Hrvoje, Primjena oportuniteta od strane policije kao ovlaštenog tužitelja te pregovaranje i sporazumijevanje prije pokretanja prekršajnog progona, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 28, br. 2, 2021, str. 632, 637–645.
[994] O sporazumijevanju prije pokretanja prekršajnog progona vidi: *ibid.*, str. 646–650.
[995] Odnosno, smatra li oštećenik tužitelj da za to postoje osnove.
[996] Čl. 161.st. 5.: Ispitujući optužni prijedlog, sud će donijeti presudu kojom se optužba odbija ako: 1. podnositelj optužnog prijedloga nije ovlašteni tužitelj, 2. postoje okolnosti koje isključuju prekršajni progon, 3. je tužitelj odustao od optužnog prijedloga. Čl. 161. St. 6.: ako sud, ispitujući optužni prijedlog, nađe da djelo koje se okrivljeniku stavlja na teret nije prekršaj, odmah će donijeti presudu kojom se okrivljenik oslobađa optužbe.

u presudi (Glava XXIV. PZ-a). Presudom se optužba odbija ili se okrivljenik oslobađa optužbe ili se proglašava krivim (čl. 180. st. 1. PZ-a).

6.1.1.6. Posebnosti prvostupanjskog postupanja pred tijelima državne uprave

Opisani tijek prvostupanjskoga prekršajnog postupka do donošenja prvostupanjske odluke odnosi se na postupanje sudova, no i tijela državne uprave postupaju prema odredbama za sudove, osim ako odredbama Glave 25. PZ-a nije propisano drugačije (čl. 187. PZ-a). Najvažnija odredba te Glave jest kako tijela državne uprave *vode prekršajni postupak po službenoj dužnosti* (ukosio autor) ili na temelju optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja (čl. 188. PZ-a). Vođenje prekršajnog postupka na temelju optužnog prijedloga nije sporno, no mogućnost vođenja postupka po službenoj dužnosti zapravo znači da je tijelo državne uprave *iudex in causa sua*, pa predstavlja odstupanje od klasičnog pristupa državnoj represiji. Radi se o tome da tijelo državne uprave koje je nadležno provoditi nadzor nad poštovanjem određenog propisa kad ustanovi nepravilnost, može po službenoj dužnosti, dakle bez optužnog prijedloga, provesti prekršajni postupak i osuditi počinitelja. Postupak koji se tako provodi nema uobičajenu trokutnu konstrukciju presuđivača, tužitelja i okrivljenika, već je funkcija tužitelja obuhvaćena u funkciji presuđivača: on po službenoj dužnosti pokreće postupak (tužiteljska funkcija), a potom ga provodi i donosi odluku (presuđivačka funkcija). Takva neuobičajena konstrukcija opravdanje nalazi u tome da se ipak radi o djelima za koja je moguće izreći samo novčanu kaznu i postoji mogućnost žalbe prekršajnom sudu koji u instancijskom postupku može ispitati prvostupanjsku odluku. Ostale posebnosti postupanja pred tijelima državne uprave uglavnom se odnose na personalnu nadležnost u okviru tijela državne uprave (čl. 189. st. 1.–6. PZ-a), odnosno na odluke o prekršaju koje se ne donose u obliku presude, nego rješenja (čl. 190. PZ-a). Uz to, tijela državne uprave ne mogu samostalno odlučivati o zadržavanju, već o tome uvijek odlučuje sud (vidi čl. 189. st. 7. PZ-a).

6.1.1.7. Postupak po pravnim lijekovima

Nakon donošenja prvostupanjske presude, odnosno rješenja slijedi postupak po pravnim lijekovima koji se provodi pred Visokim prekršajnim sudom prema odredbama Glave dvadeset i šeste Zakona. Uređenje žalbenog postupka nalikuje uređenju u kaznenom postupku. Nakon dovršetka žalbenog postupka u određenim je slučajevima moguć i postupak po izvanrednim

pravnim lijekovima (to su obnova prekršajnog postupka, zahtjev za izvanredno ublažavanje kazne i zahtjev za zaštitu zakonitosti), koji je uređen Glavom 27. Zakona.

6.1.1.8. Posebni postupci

Prekršajni je postupak u trima posebnim postupcima drugačiji nego u opisanom redovnom postupku. Najreguliraniji od njih postupci su o prekršajnom nalogu (čl. 228.–238. PZ-a) i obaveznom prekršajnom nalogu (čl. 239. – 244. PZ-a; oboje u nastavku pod *(a)*), a uz njih postoje i žurni postupak (pod *(b)*), odnosno postupak naplate novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja (pod *(c)*), koji nije toliko poseban oblik postupka, koliko specifičan način njegova okončanja kojim se otklanja potreba daljnjeg postupanja.[997] Poseban postupak protiv maloljetnih počinitelja prekršaja (Glava XXIX. PZ-a) zbog specifičnosti materije neće se izložiti, kao ni ostali posebni postupci i radnje (Glava XXXII. PZ-a), koji iz perspektive ovog rada nisu bitni.

(a) Postupak o prekršajnom nalogu i obaveznom prekršajnom nalogu. Postupak o prekršajnom nalogu postupak je u kojem sud, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak ili određeni ovlašteni tužitelji (vidi čl. 229. PZ-a) prije pokretanja postupka, odnosno nakon pokretanja postupka, ali bez provođenja glavne rasprave (čl. 228. st. 1. t. 2. PZ-a), izdaju prekršajni nalog sa sankcijom za okrivljenika u slučajevima kada je prekršaj utvrđen na jedan od u Zakonu navedenih načina, o čemu postoji i vjerodostojna dokumentacija (vidi čl. 230.–233. PZ-a). Prekršajnim se nalogom mogu izreći sve prekršajne sankcije za punoljetne počinitelje prekršaja, osim kazne zatvora i zaštitnih mjera, izuzev zabrane upravljanja motornim vozilom (čl. 228. st. 3. i 4. PZ-a).

Ako osoba protiv koje je izdan prekršajni nalog protiv njega ne podnese prigovor u roku od osam dana, ako od prigovora odustane ili ga se odrekne, a odricanjem se smatra i plaćanje u prekršajnom nalogu izrečene novčane kazne[998] (čl. 235. PZ-a), prekršajni nalog postaje pravomoćnim. Iz toga je vidljivo da je prekršajni nalog zapravo ponuda osobi protiv koje je izdan prekršajni nalog koja može odricanjem ili odustankom od prigovora, tj. plaćanjem novčane kazne, prihvatiti sankciju iz prekršajnog naloga i time okončati prekršajni postupak protiv sebe. Postupak po prekršajnom nalog stoga je konsenzualne naravi.

[997] Zbog svoje pozicije u PZ-u ovdje je uvršten među posebne postupke. Nalazi se, naime, u trećem dijelu PZ-a: posebni postupci i ostale odredbe, u Glavi XXXI. o obveznom prekršajnom nalogu i naplati novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja.
[998] I to, kako u slučaju da je kazna plaćena prije tako i nakon podnošenja prigovora (čl. 235. st. 5. PZ-a)!

Druga mogućnost koju osoba protiv koje je izdan prekršajni nalog ima na raspolaganju jest prigovoriti mu, bilo zbog poricanja prekršaja, bilo zbog izrečene sankcije i drugih mjera (čl. 237. st. 1. PZ-a) i time izazvati vođenje prekršajnog postupka. Ako prigovor bude podnesen zbog poricanja prekršaja i ne bude odbačen, provest će se redovni prekršajni postupak (čl. 238. st. 9. i 10. PZ-a) pred nadležnim prekršajnim sudom ili tijelom državne uprave, a ako prigovor bude podnesen zbog odluke o sankciji i drugim mjerama, o njemu će odlučivati Visoki prekršajni sud primjenom odredaba o žalbenom postupku (čl. 239. st. 11. PZ-a).

Postupak o obveznom prekršajnom nalogu uređen je na sličan način, a uveden je s ciljem posebnog rasterećenja pravosuđa.[999] U njemu se na odgovarajući način primjenjuju i odredbe PZ-a o izdavanju prekršajnog naloga, osim ako odredbama o izdavanju obaveznoga prekršajnog naloga nije nešto drukčije određeno (čl. 239. st. 5. PZ-a). Nekoliko je takvih važnih drugačijih odredaba. Obvezni se prekršajni nalog izdaje za određene lakše prekršaje, zbog čega su i sankcije koje je njime moguće izreći blaže (vidi čl. 239. st. 1.–4. PZ-a). Mogu ga izdati samo državni odvjetnik i tijelo državne uprave kao ovlašteni tužitelji (čl. 239. i čl. 109. st. 1. i 2. PZ-a), a njegovo izdavanje u slučaju prekršaja propisanih odlukama jedinica lokalne i područne samouprave mogu tražiti i drugi ovlašteni tužitelji (čl. 240. PZ-a). Razlike postoje i u odnosu na postupak po prigovoru. O njemu uvijek (bez obzira na osnovu zbog koje se podnosi) odlučuje općinski sud prema mjestu počinjenja prekršaja (vidi čl. 243. i 244. PZ-a). Ako se prigovara zbog odluke o sankciji i drugim mjerama, odluka se donosi izvan rasprave ili žurnog postupka (čl. 244. st. 2. PZ-a), a ako se prigovorom poriče prekršaj, o njemu se odlučuje u žurnom postupku. Jasno je da je kod postupka o obaveznom prekršajnom nalogu, koji se može nazvati prekršajnim nalogom „u malom“, još naglašenija težnja za brzim i učinkovitim kažnjavanjem, što se s obzirom na to da je ograničen na lakše prekršaje, ne čini problematičnim. Ustavni je sud potvrdio kako je takvo uređenje postupka obveznoga prekršajnog naloga u suglasnosti s Ustavom.[1000]

(b) Žurni prekršajni postupak. Žurni je postupak poseban oblik prekršajnog postupka s naglašenom ekonomičnošću postupanja. Takav se postupak vodi za određene prekršaje s relativno blažim propisanim sankcijama (čl. 221. st. 1. t. 1. i 6. PZ-a), odnosno u slučajevima kod kojih postoje razlozi za hitno postupanje: kada je počinitelj maloljetnik, protiv uhićenika, okrivljenika kojem je određeno zadržavanje, odnosno okrivljenika koji nema stalno prebivalište

[999] Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 394.
[1000] Ustavni sud RH, odluka br. U-I/4433/2007 od 19. lipnja 2007. Ipak će se u nastavku ovog rada, ponajprije u sedmom poglavlju, otkriti određeni nedostatci postupka po prigovoru na obvezni prekršajni nalog zbog izrečene sankcije.

ili boravište u RH (čl. 221. st. 1. t. 2.–5. PZ-a).[1001] U Zakonu postoje svega četiri odredbe o vođenju žurnog postupka, sadržane u članku 222. PZ-a, zbog čega se tom postupku opravdano može uputiti prigovor podnormiranosti. Prvom odredbom propisano je da će se u njegovu vođenju primjenjivati ostale odredbe PZ-a ako odredbama Glave o žurnom postupku nije određeno drugačije (čl. 222. st. 1. PZ-a). Jedina takva postupovna odredba jest kako će se u vođenju žurnog prekršajnog postupka provesti pojedine radnje sukladno PZ-u, pri čemu se ne primjenjuju njegove odredbe o glavnoj raspravi, njezinu zakazivanju i vođenju (čl. 222. st. 2. PZ-a). Ta odredba nije sasvim smislena. Među odredbama o glavnoj raspravi (čl. 165.–čl. 178. PZ-a), naime, nalaze se i odredbe o provođenju pojedinih radnji, npr. ispitivanju okrivljenika (čl. 171. PZ-a) i ispitivanju svjedoka i vještaka (čl. 173. PZ-a) pa je, barem što se tiče tih radnji, nejasno kako će se one provesti „sukladno PZ-u“, a da se istovremeno „ne primjenjuju njegove odredbe o glavnoj raspravi“. Preostale dvije odredbe o žurnom postupku nisu od prevelike pomoći. Njima je propisano kako sud sukladno odredbama PZ-a poziva okrivljenika, svjedoke, vještaka i ostale radi ispitivanja te kada na temelju tih dokaza i drugih dokaza u spisu ocijeni da je stanje stvari dovoljno razjašnjeno, donosi odluku o prekršaju (čl. 222. st. 3. PZ-a), odnosno kako tijekom postupka tužitelj i drugi sudionici u postupku mogu sudjelovati u postupku na način predviđen PZ-om (čl. 222. st. 4. PZ-a). Naposljetku, budući da se glavna rasprava ne održava, žurni prekršajni postupak započinje ispitivanjem okrivljenika ili izvođenjem drugog dokaza (čl. 157. st. 2. t. 2. PZ-a).

Ipak, promotre li se odredbe o žurnom postupku u svojoj ukupnosti (čl. 222. st. 2.–4. PZ-a), moguće ih je protumačiti tako da se u žurnom postupku postupovne radnje provode pojedinačno i nisu povezane s formalnostima potrebnim za održavanje rasprave, zbog čega, primjerice, njihovo poduzimanje ne ovisi o sudjelovanju stranaka.[1002] Iz starije prakse Visokoga prekršajnog suda proizlazi kako stranke čak nije potrebno ni pozivati na provođenje pojedinih dokaznih radnji u žurnom postupku,[1003] čime se, dakako, praktično onemogućuje, ili barem znatno otežava, konfrontacija s pojedinim dokazima.[1004] Ipak je kasnije praksa Ustavnog suda

[1001] Za ostale slučajeve kada se provodi žurni postupak vidi čl. 221. st. 2.–7. PZ-a.

[1002] Nikšić, Siniša, *Zakon o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima, priručnik za polaznike/ce* (dalje: Priručnik o ZSNSN-u), Pravosudna akademija, Zagreb, 2016, str. 54.

[1003] "Također, kako sud u vođenju žurnog postupka nije vezan odredbama o glavnoj raspravi i njezinu vođenju, to prvostupanjski sud nije ni bio dužan na ročište na kojem je proveo dokaz saslušavanjem svjedoka pozvati okrivljenika i njegova branitelja". VPSRH, presuda br. Pž-2479/2012 od 14. svibnja 2014.

[1004] U Priručniku o ZSNSN-u (Nikšić, *op. cit.* u bilj. 1102) navodi se: „Ono što se najčešće postavlja kao pitanje u pogledu provođenja žurnog postupka je da li se okrivljenik obavještava uvijek o svakom izvođenju dokaza u postupku i omogućuje li se u žurnom postupku konfrontacija dokaza. S tim u vezi treba kazati da je to uvijek pitanje svakog konkretnog slučaja tj. pitanje pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja, slijedom čega je sud onaj koji prosuđuje stanje dokaza u spisu i da li je za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja potrebno konfrontirati dokaze

zapravo obvezala prekršajne sudove na pozivanje stranaka na ročišta na kojima se provode dokazne radnje u žurnom postupku i time donekle smanjila probleme koji proizlaze iz nedorečenosti normativnog uređenja.[1005]

(c) Postupak naplate novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja. Postupak naplate novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja poseban je način okončanja prekršajnog postupka i poput postupka o prekršajnom nalogu njegova su obilježja ekonomičnost i konsenzualnost. Prekršajni zakon omogućuje da se za određene lakše prekršaje (vidi čl. 245. st. 1. PZ-a) koje je službena osoba ovlaštenog tužitelja (osim oštećenika) utvrdila obavljanjem nadzora u okviru svoje nadležnosti, neposrednim opažanjem, uporabom tehničkih uređaja, odnosno pregledom vjerodostojne dokumentacije (čl. 245. st. 2. PZ-a), novčana kazna naplati na mjestu počinjenja prekršaja, i to u visini polovice propisanog minimuma ili polovice točno određenog iznosa novčane kazne propisane propisom o prekršaju (čl. 245. st. 1. PZ-a). Radi se zapravo o „popustu" počinitelju prekršaja koji odmah na mjestu počinjenja plati novčanu kaznu i time prizna počinjenje prekršaja. Ne bi li se pospješilo korištenje ovog postupka, plaćanjem na mjestu počinjenja smatra se i plaćanje u roku od tri dana, bilo od zatjecanja u počinjenju prekršaja (čl. 245. st. 2. PZ-a), bilo od primitka obavijesti o prekršaju (čl. 245. st. 3. PZ-a). Umjesto postupka naplate novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja policija, kada tijekom obavljanja poslova nadzora utvrdi da je počinjen prekršaj za koji je propisana novčana kazna do 132,72 eura, osobito lake naravi i da počinitelj nije prije činio slične prekršaje, može počinitelju izreći pisano ili usmeno upozorenje (čl. 245. st. 8. PZ-a).[1006]

6.1.1.9. Polazište za analizu procesnih jamstava

Prikazane su osnovne postupovne konture hrvatskoga prekršajnog postupka, u čijem je središtu redovni prekršajni postupak kao osnovni oblik prekršajnog postupanja. Iako njegovo uređenje sadrži brojna rješenja čiji je cilj osigurati brzo i ekonomično postupanje, to je oblik prekršajnog postupka u kojem se u usporedbi s posebnim postupcima vodi najviše računa o procesnim jamstvima. Zadatak je sljedećih poglavlja utvrditi je li razina pojedinih procesnih jamstava pravičnog postupka u redovnom i, u određenim slučajevima, žurnom prekršajnom

u postupku, te u tim slučajevima onda i obavještava ili poziva okrivljenika i sve druge sudionike u postupku da sudjeluju u provođenju postupka" (str. 54). „Konkretno u praksi to znači da ako sud utvrdi da su u postupku bitni dokazi o odlučnim činjenicama u takvom nesuglasju da se ne može s izvjesnošću odlučiti o krivnji okrivljenika, provest će se konfrontiranje tih dokaza na te bitne činjenice i potom donijeti odluka" (str. 55).

[1005] Vidi *infra*, pod 7.3.3.1.

[1006] O upozorenju, uz statističke podatke o primjeni tog instituta vidi: Filipović, *op. cit.* u bilj. 993, str. 650–656.

postupku zadovoljavajuća, tj. je li u skladu s nadnacionalnim standardima. Kada to bude potrebno, posebna će se pozornost posvetiti postupanju pred tijelima državne uprave. Uz redovni se postupak javlja i niz posebnih oblika postupaka koji se načelno vode za lakše prekršaje, zbog čega kod njih jezičac na vagi preteže na stranu ekonomičnosti postupanja, nauštrb poštovanja procesnih jamstava. Kako bi se to kompenziralo, ti su postupci konstruirani kao konsenzualni, pa okrivljenik svojim neslaganjem sa sankcijom može ne pristati na takvo brzo rješavanje predmeta (iako ga se na to katkada potiče) i izazvati vođenje redovnog ili žurnog postupka. Kada to bude potrebno, posebna će se pozornost u poglavljima koja slijede posvetiti i tim oblicima postupka.

6.1.2. Postupak tržišnog natjecanja

Kvazikazneni upravni postupak tržišnog natjecanja u kojem je moguće izricanje novčanih sankcija provodi se povodom sumnje na počinjenje zabranjenih sporazuma, zloporaba vladajućeg položaja i zabranjene koncentracije, uz iznimno oštre moguće sankcije.[1007] S time da koncentracije nisu uvijek zabranjene, a uz kvazikazneni postupak koji se izlaže u nastavku postoji posebni postupak u kojemu poduzetnik treba prijaviti namjeravanu koncentraciju kako bi se ocijenilo je li dopuštena (vidi čl. 15.–24. ZZTN-a).[1008]

Hrvatski postupak tržišnog natjecanja u prvom se stupnju provodi pred Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja, neovisnim tijelom s javnim ovlastima,[1009] prema pravilima Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, uz podrednu primjenu Zakona o općem upravnom postupku[1010] (čl. 35. st. 1. ZZTN-a) jer se radi o upravnom postupku. Protiv odluka Agencije moguće je pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH (čl. 67. ZZTN-a), koji će postupati po Zakonu o upravnim sporovima ako ZZTN-om nisu propisana kakva posebna pravila. Postupak tržišnog natjecanja moguće je podijeliti u nekoliko stadija.[1011]

[1007] O procesnim specifičnostima upravnog postupka i spora tržišnog natjecanja vidi: Đanić Čeko, Ana; Malenica, Ivan, specifičnosti posebnog upravnog postupka u nadležnosti Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja i upravnosudske zaštite, *Pravni vjesnik*, vol. 41, br. 3, ,2025, str. 149 –175.
[1008] Za više o postupku koncentracija vidi: Butorac Malnar *et al.*, *op. cit.* u bilj. 22, str. 495–504.
[1009] *Ibid.*, str. 78. se ističe kako je Agencija „opće, nacionalno, regulatorno tijelo s javnim ovlastima. Ona neovisno i samostalno obavlja poslove u okviru svojeg djelokruga i nadležnosti (…)".
[1010] Zakon o općem upravnom postupku (dalje: ZOUP), Narodne novine br. 47/09, 110/21.
[1011] Uzor za podjelu po stadijima u nastavku bila je podjela u *ibid.*, str. 87. *et seq.* (gdje se ne spominje instancijski stadij, već je on na str. 98. *et seq.*), kao i podjela u Godišnjem izvješću o radu AZTN-a za 2021., str. 11.–12. Podjela u tekstu ne slijedi sasvim ni jednu od tih podjela.

(a) Prvi je stadij preliminarne naravi, a radi se o *prethodnom ispitivanju stanja na mjerodavnom tržištu* koje se provodi radi utvrđivanja postojanja dostatnih indicija za pokretanje postupka, u koju se svrhu prikupljaju podatci od raznih subjekata (vidi čl. 32. st. 1. t. 1. ZZTN-a). Do prethodnog ispitivanja može doći bilo po službenoj dužnosti, bilo na temelju zaprimljene inicijative, u kojem slučaju ono ne smije trajati duže od šest mjeseci (vidi čl. 38. st. 5.).[1012] Iz prekršajne je perspektive ova faza postupka usporediva s izvidima. Ipak, postoji mogućnost provođenja obveznih razgovora, svojevrsne dokazne radnje (vidi čl. 41.a st. 1. ZZTN-a), dok kod nenajavljenih pretraga, još jedne takve radnje, ZZTN ne uređuje izričito trenutak od kojeg se mogu provoditi (vidi čl. 42. ZZTN-a).

(b) Utvrde li se dostatne indicije za to, dolazi do stadija *pokretanja postupka i prikupljanja dokaza* koji otpočinje donošenjem zaključka o pokretanju postupka (vidi čl. 38. st. 3. ZZTN-a). Taj zaključak sadrži određene informacije o postupku koji se pokreće, poput odredaba Zakona na temelju kojih se pokreće postupak i opisa činjeničnog stanja (čl. 39.s t. 1. t. 2. i 3. ZZTN-a) i dostavlja se stranci protiv koje se postupa (vidi čl. 40. st. 1. ZZTN-a). Ne samo da se zaključkom o pokretanju postupka stranku obavještava o postupanju protiv nje već se njime ujedno od stranke traži dostava podataka i dokumentacije, odnosno omogućavanje obavljanja drugih radnji kojima bi se utvrdile okolnosti relevantne za primjenu ZZTN-a (vidi čl. 39. st. 1. t. 4., čl. 40. st. 3. i čl. 41. ZZTN-a). Uz takav zahtjev moguće je provođenje intruzivnijih radnji, poput obveznih razgovora (čl. 41.a ZZTN-a), ali i (ovdje o tome nema dvojbe) nenajavljenih pretraga poslovnih i drugih prostorija, zemljišta i prijevoznih sredstava, kao i pečaćenje privremeno oduzetih predmeta (čl. 42. ZZTN-a).[1013] U ovoj fazi postupka moguće je i da poduzetnik preuzme obveze (čl. 49. ZZTN-a), a radi se o svojevrsnom uvjetnom odustanku od postupanja.

(c) Treći je stadij postupka dostava obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama, koja strankama omogućuje da se izjasne o svim relevantnim činjenicama i okolnostima u primjedbi koju mogu dostaviti u roku od mjesec dana od zaprimanja obavijesti (vidi čl. 48. st. 1. i 2. ZZTN-a). I nakon dostave obavijesti moguće je prikupljati dokaze ako dolazi do značajnijih promjena u okolnostima predmeta (Zakon govori o značajnoj izmjeni činjeničnog stanja),

[1012] Tako i *Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2021. godinu,* Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, lipanj 2022., str. 11. O pokretanju upravnog postupka i upravnog postupka tržišnog natjecanja na temelju obavijesti ili predstavke vidi: Đanić Čeko, Ana; Kapural, Mirta; Kristić, Tadija, Pregled odabranih upravnoprocesnih specifičnosti u postupcima pred Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 75, br. 3, 2025, str. 353–363.
[1013] Za više o nenajavljenim pretragama vidi: Đanić Čeko, Kapural i Kristić, *op. cit.* u bilj. 1012, str. 364–373.

potrebno je stranci dostaviti novu obavijest (čl. 48. st. 6. ZZTN-a). Također, nakon primitka obavijesti stranka ima pravo na uvid u spis (čl. 47. st. 1. ZZTN-a).

(d) Nakon što prikupi odgovore na obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama, odnosno nakon isteka roka za dostavu svojih odgovora, Agencija će u pravilu zakazati *usmenu raspravu*, na kojoj će stranka moći iznijeti svoju obranu, odnosno na kojoj će se izvoditi dokazi radi utvrđivanja eventualne povrede Zakona, odnosno dokazi relevantni za izricanje sankcije (vidi čl. 52. ZZTN-a).

(e) Nakon usmene rasprave postupak prelazi u stadij *odlučivanja*. Vijeće AZTN-a, ako utvrdi povredu, donosi odluku o povredi propisa i izricanju novčane kazne, a u suprotnom odluku o obustavi postupka.[1014] U prvom slučaju u propisanim rokovima donosi i rješenje o utvrđivanju povrede i sankciji (vidi čl. 57. ZZTN-a).[1015]

(f) Stranka nezadovoljna odlukom Agencije može protiv nje pokrenuti Upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH, čime postupak prelazi u *stadij upravnog spora*. Tužbu je moguće podnijeti zbog četiri klasična žalbena razloga u roku od trideset dana od dostave rješenja Agencije; ovlaštenici su stranke u postupku, a ako se radi o rješenju kojim se obustavlja postupak, i podnositelj inicijative za njegovo pokretanje (vidi čl. 67. ZZTN-a).[1016] Postupak se vodi prema Zakonu o upravnim sporovima ako kakvo odstupanje ne proizlazi iz ZZTN-a. Više o tom postupku u dijelu o pravu na pristup neovisnom i nepristranom sudu pune jurisdikcije (*infra*, pod 7.2.4.). Protiv presuda VUS-a žalba nije dopuštena, ali je moguće izjavljivanje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude ili obnove spora kao izvanrednih pravnih lijekova (vidi dio treći, Glava II. i Glava III. ZUS-a).[1017] Stoga VUS u predmetima tržišnog natjecanja zapravo „ima ulog i prvostupanjskog i drugostupanjskog suda“.[1018]

6.1.3. Primjenjivost nadnacionalnih pravnih izvora na hrvatske kvazikaznene postupke

6.1.3.1. Konvencijsko pravo

i) Prekršajni postupak

[1014] *Ibid.*, str. 12.
[1015] *Ibid.*
[1016] Vidi: Butorac-Malnar *et al.*, 2021, str. 99.
[1017] Butorac-Malnar *et al.*, 2021, str. 100–101. *Butorac-Malnar et al.* spominju samo prvi spomenuti izvanredni pravni lijek.
[1018] Đanić Čeko i Malenica, *op. cit.* u bilj. 1107, str. 160.

Autonomni pristup pojmu kaznene optužbe zahvatio je i hrvatsko pravo „lakših“ kažnjivih djela. Još je presudom *Maresti protiv Hrvatske* ESLJP utvrdio kako je prekršaj protiv javnog reda i mira zbog zaprijećene sankcije od šezdeset dana zatvora, kao i prirode djela – Zakonom o prekršajima protiv javnog reda i mira štite se ljudsko dostojanstvo i javni red, vrijednosti koje se obično štite kaznenim pravom, a djelo o kojem je bila riječ mogao je počiniti bilo koji građanin, a ne samo oni s posebnim statusom – iz konvencijske perspektive kazneno djelo.[1019] U presudi *Tomasović protiv Hrvatske* utvrđeno je kako je prekršaj za koji je bila zaprijećena sankcija od pet do dvadeset tisuća kuna (664 do 2654 eura, bez moguće kazne zatvora) iz konvencijske perspektive kazneno djelo.[1020] Takvo je stajalište potvrđeno i u kasnijim predmetima. Štoviše, u predmetu *Seražin protiv Hrvatske* „Sud napominje da nije sporno između stranaka da je prva osuda podnositelja zahtjeva zbog huliganstva od strane Prekršajnog suda u Zagrebu 9. kolovoza 2012. godine predstavljala osudu u 'kaznenom postupku' u smislu članka 4. Protokola br. 7“.[1021] Uz navedenu praksu o načelu *ne bis in idem* to je potvrđeno i u praksi o načelu pravičnog postupka. U predmetu *Marčan protiv Hrvatske* Sud je u postupku o obveznom prekršajnom nalogu jednostavno rekao da postupci za „lakša“ djela u prometnim stvarima pripadaju kaznenom aspektu čl. 6., bez ulaženja u detaljnije analize.[1022] To je potvrđeno i u predmetu *Škrlj protiv Hrvatske*.[1023] Ta praksa nedvojbeno navodi na zaključak da se prekršaji, pa i oni lakši (u predmetima *Marčan* i *Škrlj* radilo se o postupcima obaveznoga prekršajnog naloga) u konvencijskom smislu trebaju smatrati kaznenim djelima, zbog čega svim oblicima prekršajnog postupka treba poštovati prava koja Konvencija predviđa za kaznene postupke. Naravno, nije isključeno da neki najlakši prekršaji (u postupku obveznoga prekršajnog naloga) autonomnim pristupom ipak ne budu ocijenjeni kaznenim djelima.

Dodatno je pitanje pripadaju li prekršaji jezgri ili periferiji kaznenog prava. Ako je za prekršaje propisana kazna zatvora, oni bi prema dosadašnjoj praksi Suda trebali pripasti jezgri kaznenog prava. To znači da u pripadajućem prekršajnom postupku u punoj mjeri treba

[1019] *Maresti protiv Hrvatske*, zahtjev br. 55759/07, od 25. lipnja 2009., § 59–61.
[1020] *Tomasović protiv Hrvatske*, § 20–25. U presudi *Tomasović* i *Maresti* radilo se o povredi Konvencije u kaznenom postupku koji se vodio nakon prekršajnog. To ističu i Bonačić i Tomašić, *op. cit.* u bilj. 25, str. 382. Također ističu: „Pitanje primjene Konvencije na prekršajne postupke u RH Sud je razriješio u predmetima *Maresti protiv Hrvatske* i *Tomasović protiv Hrvatske*.“ (*ibid.*). Bonačić i Rašo, *op. cit.* u bilj. 20, str. 443–444, pak na temelju tih dviju presuda zaključuju kako se: „(…) mnogi prekršaji po navedenim kriterijima mogu smatrati, po svojoj prirodi i/ili po propisanoj sankciji, kaznenim djelima“. Dodatna pojašnjenja o toj primjeni dala je praksa koja se razmatra u nastavku.
[1021] *Seražin protiv Hrvatske*, zahtjev br. 19120/15, od 9. listopada 2018., § 62.
[1022] *Marčan protiv Hrvatske*, zahtjev br. . 40820/12, od 10. lipnja 2014., § 33.
[1023] Npr. *Škrlj protiv Hrvatske*, zahtjev br. 32953/13, od 11. srpnja 2019., § 36. U presudi se kaže da prekršaj u pitanju ne pripada tradicionalnim kategorijama kaznenog prava (dakle, pripada periferiji kaznenog prava, a time se smatra kaznenim djelom u smislu čl. 6.).

primijeniti sva jamstva koja konvencija predviđa za kaznene postupke. Prekršaji s isključivo novčanim sankcijama za koje se može izdati obvezni prekršajni nalog načelno pripadaju periferiji kaznenog prava. U predmetu *Marčan* Sud je utvrdio kako "prometni prekršaji za koje je podnositelj osuđen, kao takvi, ne spadaju u tradicionalne kategorije kaznenog prava za koje se jamstva iz kaznenog aspekta članka 6. primjenjuju u najstrožem obliku".[1024] Radilo se o prekršaju za koji je izdan obvezni prekršajni nalog.[1025] Slično je Sud ponovio u predmetu *Škrlj protiv Hrvatske.*[1026] To je u predmetu *Milošević protiv Hrvatske* potvrđeno i u odnosu na porezne prekršaje za koje se izdaje obavezni prekršajni nalog.[1027] Druge prekršaje za koje je zaprijećena novčana kazna nije moguće unaprijed sa sigurnošću svrstati u jezgru ili periferiju kaznenog prava, ocjena o tome ovisi o visini konkretno zaprijećene sankcije i karakteristikama konkretnog prekršaja.

Praksa ESLJP-a o autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe (na temelju kriterija *Engel*) utjecala je na praksu hrvatskoga Ustavnog suda, koji na temelju istih kriterija prekršajne optužbe ocjenjuje kaznenima.[1028] Također je, s pozivanjem na presudu *Marčan*, prihvaćena praksa o razgraničenju između jezgre i periferije kaznenog prava, kao i stajalište da u žurnom prekršajnom postupku ne treba u punoj mjeri primjenjivati jamstva pravičnog postupka.[1029]

[1024] *Marčan protiv Hrvatske*, § 37. Jasno je time da takvi prekršaji ne pripadaju tradicionalnim kategorijama kaznenog prava misli na to da ne pripadaju jezgri kaznenog prava. Vidi: § 35 presude. Zanimljivo, u predmetu *Galović protiv Hrvatske* usputno je rečeno kako prekršaji nasilja u obitelji pripadaju širem krugu ponašanja izvan tradicionalnog kaznenog prava, no nije se mislilo na to da ne pripadaju jezgri kaznenog prava. To se može zaključiti jer nije bilo pozivanja na neku presudu koja bi to potkrijepila niti je spomenuto da se konvencijska jamstva ne trebaju primijeniti u punom opsegu. Osim toga, izrečena je zatvorska sankcija. Vjerojatno se jednostavno mislilo na to da se formalno ne radi o kaznenim djelima. Vidi: *Galović protiv Hrvatske*, zahtjev br. 45512/11, od 31. kolovoza 2021., § 117. Vidi i činjenično stanje u presudi.

[1025] Vidi: *Marčan protiv Hrvatske*, § 7.

[1026] *Škrlj protiv Hrvatske*, § 36. Iako se u predmetu spominje prekršajni nalog (§ 6–8), s obzirom na to da se povodom prigovora vodio žurni postupak (§ 8), kao i s obzirom na sankciju, jasno je da se zapravo radilo o obveznom prekršajnom nalogu.

[1027] *Milošević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 12022/16, od 31. kolovoza 2021., § 29. I ovdje se greškom spominje samo „prekršajni nalog" iako se prema sankciji radilo o obveznom prekršajnom nalogu.

[1028] Npr. Ustavni sud RH, odluka br. U-III-5416/2011 od 19. lipnja 2012. (o *ne bis in idem*), § 14; Ustavni sud RH, odluka br. U-III-2893/2012 od 1. prosinca 2016. (o *ne bis in idem*), § 8.4; Ustavni sud RH, odluka br. U-III-5776/2011 od 14. prosinca 2016. (o *ne bis in idem*), gdje Ustavni sud nije sam proveo test Engel, već je istaknuo kako: „'mjerila Engel' prihvatio je i Ustavni sud u svojim odlukama U-III-2528/2011, U-III-2557/10, U-III-65214/2009 i dr." i spočitnuo sudovima kako nisu „utvrdili sve činjenice i okolnosti te primijenili 'mjerila Engel'. (§6 i 7). U recentnom predmetu o pravičnom postupku Ustavni je sud naveo sljedeće: „Naime, primjenom tzv. 'Engel mjerila', razrađenih u predmetu ESLJP-a, Engel i drugi protiv Nizozemske (br. 5100/71 i dr., § 82., presuda od 8. lipnja 1976.), a koje je Ustavni sud već primjenjivo u svojim odlukama (vidi odluke Ustavnog suda broj: U-III-5981/2016 od 27. lipnja 2017., Narodne novine broj 77/17.; te U-III-2864/2016 od 23. svibnja 2019., www.usud.hr) te koja su primijenjena i u predmetu Maresti, jasno je da se pojam 'kaznene optužbe' odnosi i na prekršajne postupke. U predmetu Maresti upravo se radilo o dva paralelno vođena prekršajna postupaka, a ne kako Vrhovni sud pogrešno navodi, u kaznenom postupku." Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2183/2024 od 2. travnja 2025., § 6.

[1029] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/1774/2019 od 10. prosinca 2020., § 10. Takvo je stajališta Ustavni sud ponovio i u kasnijim odlukama.

ii) Postupak tržišnog natjecanja

O prirodi hrvatskih upravno-kaznenih djela u tržišnom natjecanju ESLJP se zasad nije izjasnio. No iz prakse o postupcima tržišnog natjecanja drugih europskih država može se zaključiti kako su upravno-kaznena djela o kojima odlučuje hrvatska Agencija za tržišno natjecanje u konvencijskom smislu kaznena djela i kako u postupku tržišnog natjecanja stoga treba primjenjivati konvencijska jamstva za kaznene postupke.

6.1.3.2. Pravo EU-a

i) Prekršajni postupak

Temeljni izvor europskog prava relevantan za sve hrvatske prekršajne postupke direktive su Europske unije o pravima okrivljenika u kaznenom postupku. Ranije izložena pravila o opsegu primjene direktiva u kvazikaznenim postupcima dopuštaju ograničenja njihove primjene u slučaju kada u prvom stupnju ne postupa sud nadležan za kaznene stvari i kada nije zaprijećena sankcija oduzimanja slobode. Uz to, tri novije direktive (Direktiva o pravu na pristup odvjetniku, Direktiva o pravu na pravnu pomoć i Direktiva o postupovnim jamstvima za djecu) u svakom se slučaju primjenjuju od trenutka oduzimanja slobode, odnosno pritvora. Pogled na uređenje hrvatskoga prekršajnog postupka otkriva da u postupku pred sudovima koji vode prekršajni postupak nema mjesta ograničenoj primjeni direktiva (u nastavku pod *(a)*). To načelno vrijedi i u postupcima koje u prvom stupnju vode tijela državne uprave (pod *(b)*). Ograničena primjena moguća je u postupcima obaveznoga prekršajnog naloga i, načelno, prekršajnog naloga (pod *(c)*). Ponekad nezgrapna pravila o primjeni direktiva u prekršajnom postupku zahtijevaju sažimanje (pod *(d)*).[1030] Uz direktive, u prekršajnim postupcima u kojima se implementira europsko pravo (prekršaji su propisani radi obveze iz kakva europskog propisa), primjenjiva je i Povelja o pravima, odnosno opća načela prava Unije, kako ih tumači Sud EU-a (pod *(e)*).

(a) Odredbe o ograničenoj primjeni direktiva (da se one ne primjenjuju u stadiju postupka pred upravnim tijelom) *a contario* upućuju na zaključak da su one beziznimno primjenjive u postupcima pred sudom nadležnim za kaznene stvari, tj. pred tijelom koje se može smatrati

[1030] Očekuje se objava teksta koji se temelji na dijelovima *(a)–(d)*, uz moguće jednakosti, u koautorstvu s izv. prof. dr. sc. Marinom Bonačićem kao dijela rada u Zborniku Pravnog fakulteta u Zagrebu. Vidi i bilj. uz naslov 5.2.3.

sudom (1. pretpostavka) i koje u bitnome primjenjuje (ili bi trebalo primjenjivati) pravila kaznenog postupka (2. pretpostavka).

Sudovi koji presuđuju u prvostupanjskim prekršajnim predmetima (a to su općinski sudovi, općinski prekršajni sudovi) u smislu prava Europske unije mogu se smatrati sudovima. Oni su sudovi već u formalnom smislu i bez sumnje u istoj mjeri kao i svi drugi sudovi u Republici Hrvatskoj ispunjavaju zahtjeve neovisnosti i nepristranosti.[1031] To, naravno, vrijedi i za VPS koji je nadležan za žalbeni postupak.

Materijalne i postupovne odredbe Prekršajnog zakona uvelike slijede materijalno i procesno kazneno pravo, uz prilagodbe prikladne pravu ipak lakših djela koje zahtijeva ekonomičnije postupanje. S obzirom na to, a imajući u vidu i da je ESLJP više puta hrvatski prekršajni postupak u zahtjevima koje mu postavlja izjednačio s kaznenim, zasigurno se radi o postupku koji u bitnom nalikuje kaznenom.

Prekršajni postupak koji vode sudovi, dakle, zadovoljava obje pretpostavke za primjenjivost direktiva pa u njemu nema mjesta njihovoj ograničenoj primjeni. Direktive su stoga primjenjive u svim oblicima prekršajnog postupka pred sudovima: redovitom prekršajnom postupku s glavnom raspravom, žurnom postupku, kao i (ovisno o zahtjevima pojedine direktive) u prethodnim stadijima prekršajnog postupanja.

(b) Pitanje primjenjivosti direktiva kada prvostupanjski prekršajni postupak vode tijela državne uprave[1032] (skraćeno: TDU) nije tako jednostavno. U hrvatskom prekršajnom pravu nema razlike u postupanju ovisno o vrsti tijela koje provodi postupak (sudovi ili tijela državne uprave), tj. procesne su odredbe Prekršajnog zakona jedinstveni izvor prekršajnoga procesnog prava, pa i upravna tijela koja provode prekršajne postupke u bitnom postupaju po pravilima kaznenog postupka.

[1031] Uspostavljanje, ustrojstvo i nadležnost tih, kao i svih ostalih sudova u RH, uređeni su normama zakonskog ranga (konkretno, Zakonom o sudovima i Prekršajnim zakonom; to je jedan od zahtjeva neovisnosti sudstva), jamstva neovisnosti sudaca koji postupaju u prekršajnim predmetima jednaka su jamstvima neovisnosti ostalih sudaca u RH, a mehanizmi za otklanjanje nepristranosti (norme o izuzeću; relevantni iz perspektive nepristranosti), uređeni Prekršajnim zakonom (čl. 104.), odgovaraju mehanizmima u drugim procesnim zakonima. Stoga sudovi koji u prekršajnom postupku zadovoljavaju zahtjeve neovisnosti, nepristranosti i ustanovljenosti zakonom u jednakoj mjeri kao i ostali sudovi u RH.

[1032] Čl. 93. st. 1. PZ-a propisuje kako u prekršajnim predmetima sude općinski sudovi i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske. Posebnim se zakonom može propisati stvarna nadležnost tijela državne uprave za vođenje prekršajnog postupka u prvom stupnju, osim u postupku po prigovoru protiv obveznog prekršajnog naloga (čl. 239. do 244. ovog Zakona). Tijela državne uprave koja mogu provoditi prvostupanjske prekršajne postupke jesu: Porezna uprava, Carinska uprava, Financijski inspektorat RH, lučke kapetanije i Uprava zračnog prometa, elektroničkih komunikacija i pošte.

Ona se, međutim, nikako ne mogu smatrati sudom jer ne zadovoljavaju jamstva neovisnosti i nepristranosti.[1033] Prvostupanjski prekršajni postupak pred tijelima državne uprave stoga se svakako može opisati kao postupak u kojem se za lakša djela izriču sankcije pred tijelom koje nije sud nadležan za kaznene stvari i u kojem je moguće podnošenje žalbe kaznenom sudu (tj. sudu koji se smatra takvim).

Time prvostupanjski prekršajni postupak prema pred tijelima državne uprave, kao i prethodni postupak takvu postupku, potpadaju pod temeljno pravilo o ograničenoj primjeni direktiva, tj. direktive se u takvim postupcima ne trebaju primijeniti u postupku pred tijelom državne uprave, već tek u žalbenom stadiju postupka. Tome pravilu, prihvati li se takvo doslovno tumačenje, nema iznimaka zbog naravi sankcije (tzv. pravilo o iznimci od ograničene primjene direktiva, naime, u slučaju kada je moguće izricanje sankcije oduzimanja slobode) jer tijela državne uprave ne mogu izreći kaznu zatvora (čl. 35. st. 3. PZ-a).

Teško da je europski zakonodavac, kada u prvom stupnju odlučuju tijela državne uprave, želio ograničiti primjenu direktiva tek na klasični žalbeni stadij postupka. Pravila o odgađanju primjene direktiva zasigurno su bila krojena za sustave u kojima se povodom prigovora ili žalbe na odluke upravnih tijela provodi, ako ne prvostupanjski, onda barem postupak pune jurisdikcije u kojem kazneni sud (shvaćeno autonomno), primjenjujući pravila koja su u bitnome pravila kaznenog postupka, temeljno preispituje odluku upravnog tijela, provodi raspravu, dokazne radnje i sl. Štoviše, moglo bi se zaključiti da direktive implicitno zahtijevaju takav postupak pred sudom jer bi u suprotnom omogućavale da u određenim kvazikaznenim postupcima praktički uopće ne budu zajamčena prava iz direktiva. Ostvarivanje tih prava tek u žalbenom postupku, naime, u pravilu je prekasno, ona su prije svega zamišljena upravo za zaštitu okrivljenika prije donošenja prvostupanjske odluke.

S obzirom na to da tijela državne uprave u prvostupanjskom prekršajnom postupku igraju ulogu suda i da VPS, odlučujući o žalbi na odluke tijela državne uprave postupa kao klasični žalbeni sud, pa je pred njim kasno za ostvarivanje prava iz direktiva, trebalo bi prihvatiti *ekstenzivno teleološko tumačenje o opsegu primjene direktiva* prema kojem su one u prvostupanjskim postupcima pred tijelima državne uprave primjenjive *na jednak način kao i pred prekršajnim sudovima*. Tim više što su tri novije direktive u svakom slučaju (dakle, bez obzira na vrstu tijela koje odlučuje i na vrstu zaprijećene sankcije) primjenjive već od trenutka

[1033] Vidi: *infra*, pod 7.2.3.1.

oduzimanja slobode, odnosno pritvaranja, što je moguće i u postupku pred tijelima državne uprave (vidi čl. 134. i 135. PZ-a).

Drugačije bi, doslovno, tumačenje dovelo do nezgrapnih rezultata: Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje i Direktiva o pravu na obavijest bile bi primjenjive u prekršajnom postupku pred sudom, ali ne i u prekršajnom postupku pred tijelima državne uprave iako ona postupaju po gotovo potpuno istim postupovnim pravilima. Time bi okrivljenici u postupcima pred sudom bili dvostruko zaštićeni: o optužbi protiv njih odlučivalo bi sudbeno tijelo, uz primjenjivost direktiva, dok u postupku pred tijelima državne uprave ne bi imali ni jedno od tih jamstava. Osim toga, tri bi novije direktive pak bile primjenjive u postupku pred tijelima državne uprave, no samo ako dođe do oduzimanja slobode ili zadržavanja, a ako do toga ne dođe, ne bi bile primjenjive.

(c) Direktive su uvijek primjenjive u fazi postupka pred sudom povodom prigovora na prekršajni nalog ili obvezni prekršajni nalog jer postupak prelazi u ruke suda nadležnog za kaznene stvari. U skladu sa shvaćanjem o ekstenzivnom teleološkom tumačenju (*supra*, pod *(b)* primjenjive su i u postupku pred tijelom državne uprave kada je ono nadležno provoditi prvostupanjski prekršajni postupak nakon prigovora na prekršajni nalog zbog poricanja prekršaja. Pitanje ograničenja od primjene u ranijim fazama postupanja, odnosno pri naplati novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja, treba dodatno razmotriti.

Kod naplate novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja nema dileme: to je samo mogućnost koja se događa pred ovlaštenim tužiteljem. Ako ona ne bude iskorištena, postupak se nastavlja izdavanjem obveznoga prekršajnog naloga, pa vrijede pravila o primjenjivosti direktiva u tom postupku.

Pri izdavanju obveznoga prekršajnog naloga direktive nisu primjenjive jer takav nalog izdaju tijela državne uprave i nema sankcije oduzimanja slobode (tj. moguće su relativno blaže novčane sankcije, oduzimanje predmeta i naknada troškova, vidi čl. 239. st. 4. PZ-a) pa nisu ispunjene pretpostavke za primjenjivost direktiva. Štoviše, radi se o školskom primjeru situacije koja potpada pod pravilo o ograničenoj primjeni direktiva (direktive nisu primjenjive na fazu postupka u kojoj odlučuje tijelo koje nije sud nadležan za kaznene stvari).

U postupku prekršajnog naloga situacija je nešto složenija. Ako prekršajni nalog izdaje ovlašteni tužitelj ili tijelo državne uprave, primjenjivo je ograničenje, tj. nema potrebe za primjenom direktiva jer se ne radi o sudu nadležnom za kaznene stvari niti je moguća kazna

zatvora pa je situacija ista kao kod izdavanja obveznoga prekršajnog naloga. Ako prekršajni nalog izdaje sud, nisu ispunjene pretpostavke za ograničenu primjenu direktiva jer je to moguće samo u fazi postupka kada odlučuje tijelo koje nije sud nadležan za kaznene stvari. Stoga prekršajni sudovi pri izdavanju prekršajnog naloga trebaju primjenjivati direktive (i, npr. u taj nalog uključiti pouku o pravu na tumačenje i prevođenje i sl.). Primjena direktiva prema opisanim pravilima samo na postupak izdavanja prekršajnih naloga koje izdaje sud, a ne i ostali ovlašteni izdavatelji u kontekstu hrvatskoga prekršajnog postupka može se učiniti nelogičnom. Razlog je opet u tome što direktive nisu bile usmjerene na kvazikaznene postupke takve strukture.

Iako su direktive pri sudskom izdavanju prekršajnog naloga načelno primjenjive, odredbe o njihovoj vremenskoj primjeni ne daju uvijek iste rezultate. Direktiva o pravu na odvjetnika i Direktiva o pravu na pravnu pomoć tako početak svoje primjene vežu za uhićenje, određene dokazne radnje u prethodnom postupku ili pozivanje pred sud nadležan za kaznene stvari. Njihova primjena stoga nije direktno vezana za izdavanje prekršajnog naloga,[1034] no po logici stvari pravo na branitelja i pravnu pomoć (ispune li se sve pretpostavke za to, što je u postupku prekršajnog naloga malo vjerojatno) treba se, *a minori ad maius,* omogućiti nakon izdavanja prekršajnog naloga jer ono predstavlja ne samo poziv na sud već i prijedlog odluke koju sud treba donijeti. No, prava iz tih dviju direktiva u postupku izdavanja prekršajnog naloga manje su bitna. Pravo na pristup odvjetniku znači da okrivljenik od primitka prekršajnog naloga ima pravo na odvjetnika, tj. da prigovor umjesto njega može podnijeti njegov branitelj, a pravo na pristup pravnoj pomoći da nakon primitka prekršajnog naloga okrivljenik može od tijela koje vodi postupak zatražiti besplatnu pravnu pomoć.

Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje i Direktiva o pravo na informiranje izravnije su primjenjive na postupak prekršajnog naloga koji izdaje sud (a zbog primjene ograničenja ne i kod ostalih izdavatelja). Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje tako zahtijeva da se osumnjičenicima ili optuženicima koji ne razumiju jezik predmetnoga kaznenog postupka u razumnom roku osigura pisani prijevod svih dokumenata bitnih za osiguranje ostvarivanja njihova prava na obranu i jamstva pravičnosti postupka (čl. 3. st. 1.). Prekršajni nalog svakako se može smatrati takvim dokumentom jer okrivljenik s obzirom na njega odlučuje hoće li prihvatiti predloženu sankciju nepodnošenjem prigovora ili pak će podnijeti prigovor i time

[1034] No može biti potrebna ako su prije izdavanja naloga, primjerice, provedene dokazne radnje iz tih dviju direktiva. U slučaju uhićenja te su direktive u svakom slučaju primjenjive od trenutka oduzimanja slobode.

uzrokovati vođenje postupka. Prekršajni se nalog, uostalom, može smatrati vrstom optužnice, a Direktiva među dokumente bitne za prijevod izričito uvrštava optužnice i optužne prijedloge (čl. 3. st. 2.). Direktiva o pravu na informiranje pak zahtijeva da osumnjičenici ili okrivljenici dobiju informacije o kaznenim djelima za koja se sumnjiče ili za čije su počinjenje okrivljeni žurno i uz toliko detalja koliko je potrebno kako bi se osigurala pravičnost postupka i djelotvorno ostvarivanje prava na obranu (čl. 6. st. 1.), odnosno da u trenutku kada je optužba na sudu, okrivljenici imaju detaljnu informaciju o njoj (čl. 6. st. 3.). Direktiva zahtijeva i žurno pružanje informacija o pravima (čl. 3. st. 1.). Prekršajni nalog, kao prijedlog odluke, stoga bi svakako trebao sadržavati detaljne informacije o tome što se okrivljeniku stavlja na teret, kao i informacije o pravima iz Direktive.

(d) Kompleksna rasprava o primjeni direktiva u hrvatskom prekršajnom postupku zaslužuje sažimanje u nekoliko pravila. Prvo, direktive treba primijeniti u prvostupanjskom postupku pred prekršajnim sudovima. Drugo, iako doslovno tumačenje direktiva uglavnom dovodi do drugačijeg zaključka, a zato što bi drugačiji pristup doveo do nezgrapnih i apsurdnih rezultata, direktive na isti način treba primjenjivati u prvostupanjskom postupku pred tijelima državne uprave. Treće, u postupku obveznoga prekršajnog naloga direktive su primjenjive tek u postupku nakon podnošenja prigovora. Isto vrijedi i u postupku prekršajnog naloga gdje, međutim, sudovi ipak moraju primijeniti direktive već pri izdavanju naloga (jer tako zahtijeva već njihovo doslovno tumačenje).[1035]

(e) Presuda *Åkerberg Fransson* potvrdila je primjenjivost Povelje o pravima EU-a u postupcima kojima se implementira europsko pravo. To vrijedi i za opća načela prava. To znači da su ti pravni izvori, kako ih tumači Sud EU-a, primjenjivi u hrvatskim prekršajnim postupcima koji se vode povodom prekršaja koji služe implementaciji europskog prava, drugim riječima, koji su nastali zbog obveze iz europskog propisa. Sud EU-a u tumačenju jamstava pravičnog postupka u pravilu je usklađen sa sudom u Strasbourgu pa analiza ovog pravnog izvora nije toliko bitna, pogotovo jer nije relevantan za sve prekršajne postupke i jer za postupke u pojedinim sektorima vrijede posebna pravila. Stoga se ovaj rad neće baviti tim izvorima u kontekstu hrvatskoga prekršajnog postupka, već polazi od pretpostavke da je hrvatsko prekršajno pravo kao cjelina u pravilu s tim izvorima (ne)usklađeno u istoj mjeri kao s konvencijskim pravom.

[1035] Kada prekršajni nalog izdaju ovlašteni tužitelji, za to nema potrebe jer to ulazi u pravilo o ograničenoj primjeni direktiva. Budući da su direktive primjenjive u postupku pred sudom nadležnim za kaznene stvari, direktive su primjenjive kada prekršajni nalog izdaje sud. Još jedno je to od pravila koje svjedoči kako pravila o opsegu primjene direktiva nisu prilagođena sustavima poput hrvatskoga.

ii) Postupak tržišnog natjecanja

U hrvatskom postupku tržišnog natjecanja kao primarni europski izvor koji sadrži rješenja o procesnim jamstvima vrijedi ECN+ Direktiva. Uz nju je relevantan izvor i praksa Suda EU-a o procesnim jamstvima u postupcima tržišnog natjecanja, koja ih razrađuje kao prava iz Povelje ili opća načela prava (izvori na koje upućuje i ECN+ Direktiva), ali i neovisno o tome, dakle kao izvor o procesnim jamstvima koja nisu regulirana u Direktivi.[1036]

6.2. Njemački prekršajni postupak

6.2.1. Uvod

Temeljni je zakon koji regulira prekršaje u njemačkom pravu Zakon o prekršajima iz 1968. (uz, dakako, kasnije izmjene i dopune).[1037] Prvi dio Zakona sadrži „opće odredbe“, zapravo odredbe o općim pitanjima materijalnog prava (čl. 1.–34.) i prekršajno pravo oblikuje kao kazneno pravo „u malom“, dok drugi dio Zakona regulira prekršaji postupak (čl. 35.–čl. 110c.). Zanimljivo, Zakonom o prekršajima propisani su i određeni prekršaji (treći dio Zakona, čl. 111.–131.), no većina je ipak propisana posebnim zakonodavstvom.[1038]

Poseban zakon koji regulira prekršaje u području tržišnog natjecanja Zakon je o ograničenjima tržišnog natjecanja (GWB). Prekršaji protiv tržišnog natjecanja propisani su u čl. 81. GWB-a: st. 1. propisuje prekršaje zabranjenog sporazuma i zlouporabe vladajućeg položaja protiv europskog prava, koje čini tko prekrši odredbe čl. 101. i 102. UFEU-a, dok st. 2. propisuje različite prekršaje, koje čini tko prekrši određene tamo navedene odredbe GWB-a. Među prekršajima mogu se istaknuti zabranjeni sporazumi (čl. 1. GWB-a), prekršaji protiv vladajućeg položaja i drugih restriktivnih praksi (Glava 2. GWB-a), zabranjene koncentracije (postupanje protivno obvezi iz čl. 40. GWB-a), prekršaji u posebnim sektorima ekonomija (Glava 5. GWB-a), a postoje i drugi prekršaji (vidi čl. 81. st. 2. GWB-a).

[1036] Đanić Čeko i Malenica, *op. cit.* u bilj. 1107, str. 168, ističu: „u postupcima utvrđivanja zakonskih povreda, kao i povreda čl. 101. i/ili 102. Ugovora o funkcioniranju EU-a, AZTN poštujući opća pravna načela i Povelju EU-a o temeljnim pravima, kao i kod izricanja kazni, gdje uzima u obzir sudsku praksu Suda EU-a“. Hrvatsko pravo tržišnog natjecanja općenito, tj. kada se fokus makne samo s uređenja procesnih jamstava, uređuju i drugi europski izvori. Vidi: Butorac Malnar *et al.*, *op. cit.* u bilj. 22, str. 37–50.

[1037] Gesetz über Ordnungswidrigkeiten u verziji objavljenoj 19. veljače 1987., BGBl I, str. 602., posljednje izmijenjen i dopunjen čl. 4 Zakona od 17. srpnja 2025., BGBl 2026 I, br. 163. Radi se o Zakonu iz 1968. Kleczewski i Kernberger, *op. cit.* u bilj. 29, str. 24, ističu kako je taj Zakon još uvijek na snazi.

[1038] Dannecker, *op. cit.* u bilj. 709, str. 227; Sieber, *op. cit.* u bilj. 265, str. 312.

Njemačko prekršajno procesno pravo pod utjecajem je njemačkoga kaznenog procesnog prava. U općim odredbama o postupku Zakona o prekršajima propisana je, ako tim Zakonom nisu propisana odstupanja, odgovarajuća primjena odredaba njemačkog Zakona o kaznenom postupku (čl. 46. st. 1. OWiG-a). U prekršajnom su pravu također primjenjiva ustavna načela kaznenoga procesnog prava, primjerice, inkvizitorno načelo, presumpcija nedužnosti, *ne bis in idem*, javnost postupka i načelo *nemo tenetur*.[1039] Ipak, u svim stadijima prekršajnog postupka postoje važna odstupanja od pravila kaznenog postupka, kojima se ostvaruje ekonomičnost i brzina prekršajnog postupanja,[1040] pa ne čudi da je razina pojedinih procesnih jamstava različita nego u kaznenom postupku. Izraženost razlika s kaznenim postupkom ovisi o stadiju prekršajnog postupka.

Vanjska struktura prekršajnog postupka, koja se sastoji od četiri stadija (pretpostupak, međupostupak, sudski postupak prvog stupnja i postupak po pravnim lijekovima), nalikuje strukturi kaznenog postupka, s tim da je u prekršajnom postupku, kao njegova specifičnost, primjetno miješanje upravnih i kaznenoprocesnih elemenata, koje u različitim stadijima postupka dolazi do izražaja na različit način.[1041] U ranim stadijima postupka naglašeniji su upravni elementi, dok u svakom kasnijem stadiju prekršajni postupak sve više nalikuje kaznenom. Usporedno s tim, razina procesnih jamstava u ranijim je stadijima postupka manja, da bi se sa svakim sljedećim stadijem približavala (ali nikada dosegla) razinu kao u kaznenom postupku. Iz odredaba Zakona može se iščitati i želja za okončanjem prekršajnog postupka u što ranijem stadiju, čime bi se ostvarila brzina postupanja. Konkretne manifestacije opisanih obilježja prekršajnog postupka u pojedinom njegovu stadiju prikazane su u nastavku.

Najvažnija strukturna specifičnost prekršajnog postupka svakako je odlučivanje upravnih tijela u prvostupanjskom postupku (koji se naziva pretpostupkom, *infra* pod 6.2.2.) bez održavanja rasprave i prevelikih formalnosti, nakon čega okrivljenik podnošenjem prigovora može postupak dovesti u sljedeće faze: prvo međupostupka (pod 6.2.3.), a eventualno i glavne rasprave (pod 6.2.4.), u kojoj sud u postupku s raspravom i jamstvima koja se približavaju onima u kaznenom postupku odlučuje o rješenju o prekršaju upravnog tijela, koje se tretira kao optužba. Nakon glavne rasprave moguć je postupak po pravnim lijekovima (pod 6.2.5.). Zbog takve strukture čitav njemački prekršajni postupak podsjeća na hrvatski prekršajni postupak o prekršajnom nalogu. U postupku o prekršajima protiv tržišnog natjecanja postoje određene

[1039] Sieber, *op. cit.* u bilj. 265, str. 316.
[1040] *Ibid.*
[1041] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 218, 218–220.

specifičnosti (pod 6.2.6.). Na kraju, posebnu pažnju zaslužuje pitanje primjenjivosti nadnacionalnih pravnih izvora u njemačkom prekršajnom postupku (pod 6.2.7.).

6.2.2. Pretpostupak

Do stadija pretpostupka (njem. *Vorverfahren*) dolazi u slučaju postojanja određene sumnje da je počinjen prekršaj,[1042] a njegov je cilj razjašnjavanje činjeničnog stanja, utvrđivanje postojanja osnovane sumnje da je počinjen prekršaj i prikupljanje dokaznog materijala.[1043] Posebnosti prekršajnog pretpostupka u odnosu na kazneni posebno su vidljive u tijelima nadležnim za postupanje, ključnom načelu tog stadija postupka, i njegovoj konstrukciji (u nastavku pod *(a)*), dok provođenje pojedinih radnji načelno nalikuje kaznenom postupku, no i ovdje su primjetne važne razlike (pod *(b)*). Završetak pretpostupka također odlikuju posebnosti (pod *(c)*).

(a) Za postupanje u ovom stadiju prekršajnog postupka nadležnost u pravilu pripada upravnom tijelu,[1044] koje može samo provoditi istražne radnje ili njihovo provođenje naložiti policiji.[1045] Iznimno je moguća i nadležnost državnog odvjetništva u određenim slučajevima kada je počinjeni prekršaj povezan s počinjenim kaznenim djelom, no tada se, s obzirom na povezanost s kaznenim djelom, postupa po pravilima kaznenog, a ne prekršajnog postupka (vidi čl. 40., čl. 42. i čl. 63. OWiG-a).[1046] Iz toga se može zaključiti da je za progon prekršaja po pravilima Zakona o prekršajima u pretpostupku nadležno isključivo upravno tijelo.

Uz progon, upravno je tijelo nadležno i za donošenje odluke o prekršaju, pa je već u konstrukciji pretpostupka uočljiva bitna razlika u odnosu na kazneni postupak. Važna je načelna razlika i u tome da u prekršajnom postupku ne vrijedi načelo legaliteta, prema kojem je tijelo ovlašteno i *dužno* progoniti kažnjiva djela kada se ispune pretpostavke za progon, već načelo oportuniteta, prema kojem se odluka o procesuiranju, odnosno sankciji donosi diskrecijskom ovlašću tog tijela (vidi čl. 47. OWiG-a).[1047]

[1042] *Ibid.*, str. 218.
[1043] *Ibid.*, str. 251.
[1044] *Ibid.*, str. 218. Čl. 35. st. 1. OWiG-a propisano je kako je za prekršajni progon nadležno upravno tijelo, osim ako je ovim Zakonom za pojedini prekršaj kao nadležno određeno državno odvjetništvo ili umjesto njega sud.
[1045] Sieber, *op. cit.* u bilj. 265, str. 316. Vidi i: čl. 53 OWiG-a.
[1046] Vidi: Mitsch, Wolfgang, *Vorlesung Ordnungswidrigkeitenrecht*, str. 3. Dostupno na: https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/ls-mitsch/OWi/SS2019/Miniskript___33.pdf (12. 12. 2024.).
[1047] Sieber, *op. cit.* u bilj. 265, str. 317. Vidi i: Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 51.

(b) Upravno tijelo s prethodnim postupkom počinje kada se utvrdi sumnja da je počinjen prekršaj, do čega uglavnom dolazi kada to po službenoj dužnosti utvrdi upravno tijelo nadležno za provođenje nadzora nad poštovanjem određenog propisa ili na temelju prijave upravnom tijelu ili policiji.[1048] U pretpostupku upravno tijelo ima ovlasti poduzimanja raznih dokaznih radnji, poput ispitivanja okrivljenika, svjedoka i provođenja očevida.[1049] Polazišna odredba za takve ovlasti upravnog tijela jest čl. 46. st. 2. OWiG-a prema kojoj ono, ako zakonom nije drugačije određeno, ima ista prava i obveze kao državno odvjetništvu u kaznenom postupku. U regulaciji nekih od tih radnji doista su vidljive određene razlike u odnosu na kazneni postupak pa, primjerice, ispitivanje okrivljenika u ovom stadiju postupka nije obligatorno, već fakultativno.[1050] Osim toga, nekim intruzivnijim mjerama kaznenog postupka, poput uhićenja, pritvora ili oduzimanja pošiljaka u prekršajnom postupku nema mjesta (čl. 46. st. 3. OWiG-a),[1051] a postoje i dodatne razlike s kaznenim postupkom (vidi preostali dio čl. 46. OWiG-a). Za određivanje dopuštenih intruzivnih mjera u načelu je nadležan sud, no ako postoji opasnost od odgode, može ih odrediti i upravno tijelo.[1052]

(c) Kada utvrdi da je stanje stvari dovoljno razjašnjeno, tijelo koje vodi postupak, ako odluči procesuirati prekršaj, ima na raspolaganju dvije mogućnosti. Okončanje postupka *brevi manu* kod lakših je prekršaja moguće postupkom upozorenja, kojim osoba, kojoj je izrečena sankcija od maksimalno pedeset i pet eura, plaćanjem sankcije u roku od tjedan dana može otkloniti vođenje postupka (čl. 66. OWiG-a). Klasičan put koji stoji na raspolaganju upravnom tijelu jest donošenje odluke o prekršaju (njem. *Bußgeldbescheid*), čiji je sadržaj simplificiran (vidi čl. 66. OWiG-a), što je vidljivo iz toga što ne mora sadržavati obrazloženje.[1053]

6.2.3. Međupostupak

Donošenje odluke o prekršaju u pojednostavljenoj formi i nakon pojednostavljenog postupka (ne provodi se rasprava, nema obveze ispitivanja okrivljenika, radnje se poduzimaju u pojednostavljenom obliku) kompenzirano je mogućnošću osobe pogođene odlukom da podnese prigovor i time izazove vođenje postupka pred sudom. Prigovor se podnosi upravnom

[1048] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 251.
[1049] *Ibid.*, str. 253. Vidi i: str 253–255.
[1050] *Ibid.*, str. 253.
[1051] Vidi i: *ibid.*, str. 259–260.
[1052] Vidi: *ibid.*, str.260–262.
[1053] Brodowski, *op. cit.* u bilj. 249, str. 51, također ističe kako nema zahtjeva za obrazloženje odluke.

tijelu koje je donijelo odluku o prekršaju u roku od dva tjedna od njezine dostave (čl. 67. st. 1. OWiG-a), čime počinje međupostupak.[1054]

Ako prigovor nije dopušten, upravno će ga tijelo odbaciti, protiv čega je dopuštena žalba sudu (vidi čl. 69. st. 1. OWiG-a). Ako je prigovor dopušten, upravno tijelo mora odlučiti hoće li odluku o prekršaju održati na snazi ili će je povući, u koju svrhu može provoditi ili narediti provođenje daljnjeg istraživanja i tražiti pojašnjenja od drugih tijela (čl. 69. st. 2. OWiG-a). Upravno tijelo također može osobi protiv koje je donesena odluka dati priliku da kaže koje činjenice i dokaze namjerava prezentirati u kasnijem postupku kako bi se ekskulpirala, uz napomenu da je slobodna izjasniti se ili šutjeti o optužbi (čl. 69. st. 2.). Ako zahtjev nije nedopušten, a upravno tijelo ga ne odluči povući, ono spis preko državnog odvjetništva šalje sudu (čl. 69. st. 3. OWiG-a). Dostavljanjem spisa državnom odvjetništvu ono od upravnog tijela preuzima ovlasti tijela progona. Ako ne odluči obustaviti postupak ni provoditi daljnje istražne radnje, spis dostavlja sudu (vidi: čl. 69. st. 4. OWiG-a). Ako stanje stvari očito nije dovoljno razjašnjeno, sud spis uz navođenje razloga za to i uz suglasnost državnog odvjetništva može vratiti upravnom tijelu, koje tada ponovno postaje nadležno za postupanje (čl. 69. st. 4. OWiG-a). Ako sud utvrdi da je prigovor nedopušten, sud će ga, dakako, odbaciti (čl. 70. OWiG-a). Ako se ne dogodi ni jedno ni drugo, postupak prelazi u sljedeću fazu.

Iz ovih odredaba vidljivo je kako međupostupak ima nekoliko funkcija. Prva je kontrolna jer upravno tijelo i državno odvjetništvo svojom ovlašću povlačenja odluke, odnosno obustave postupka, zapravo kontroliraju donesene odluke o prekršaju. Druga mu je funkcija okončanje postupka u tom stadiju kada god je to moguće jer upravno tijelo može jednostavno prihvatiti prigovor i povući odluku o prekršaju, a ako ono to ne učini, ovlast obustave postupka ima državno odvjetništvo koje je primilo spis. Kako bi se te funkcije ostvarile, pojavljuje se i treća funkcija međupostupka, a to je razjašnjenje činjeničnog stanja, koja proizlazi iz mogućnosti upravnog tijela i državnog odvjetništva da poduzimaju istražne radnje, ali i suda koji u slučaju da nije zadovoljan utvrđenim činjeničnim stanjem, može postupak vratiti na postupanje pred upravno tijelo. Posljednja je, četvrta, funkcija međupostupka priprema za održavanje sljedećeg stadija postupka, glavne rasprave. Do toga dolazi kako ovlastima za provođenje istražnih radnji, čime se priprema materijal za raspravu, tako i pozivanjem osobe protiv koje je odluka donesena da, ako želi, navede ekskulpirajući materijal na koji se planira pozvati na raspravi.

[1054] *Ibid.*, str. 219.

6.2.4. Glavna rasprava

Ako nakon ulaganja pravnog lijeka postupak ne završi u međupostupku, odnosno ako se stvar ne vrati natrag na postupanje upravnom tijelu, dolazi do glavne rasprave. U njoj predmet rasprave nije odluka o prekršaju (dakle, raspravni sud ne postupa kao sud koji odlučuje o pravnim lijekovima), već se raspravlja o optužbi sadržanoj u toj odluci, dakle rješenje o prekršaju tretira se kao optužnicu ili kazneni nalog iz kaznenog postupka.[1055]

Prva mogućnost koja sudu stoji na raspolaganju u ovom stadiju završetak je postupka jednostavnim donošenjem rješenja (njem. *Beschluss*), bez provođenja glavne rasprave, što je moguće kada se državno odvjetništvo i okrivljenik tome ne protive, odnosno ako će okrivljenika osloboditi bez obzira na njegov stav o tome (čl. 72. st. 1. OWiG-a). U tom slučaju vrijedi zabrana reformacije *in pejus*, tj. sud ne smije donijeti odluku koja je lošija za okrivljenika od ranijeg rješenja o prekršaju (čl. 72. st. 2. OWiG-a).

Druga je mogućnost provođenje glavne rasprave. Ona se načelno provodi prema pravilima kaznenog postupka o prigovoru protiv kaznenog naloga (čl. 71. st. 1. OWiG-a). Kao u kaznenom postupku, rasprava započinje objavom predmeta rasprave, nakon čega slijedi provjera prisutnosti stranaka, čitanje optužbe, ispitivanje okrivljenika, izvođenje drugih dokaza i na kraju donošenje presude, a provodi se u skladu s načelima kaznenoga procesnog prava: maksimom o koncentriranom vođenju rasprave (*Konzentrationsmaxime*), načelima javnosti rasprave, usmenosti, neposrednosti, inkvizitornom maksimom (njem. *Amtsermittlungspflicht*) i pretpostavkom nedužnosti.[1056]

U prekršajnom postupku ipak postoje odredbe o glavnoj raspravi, kojima su dijelom modificirane primjenjive odredbe kaznenog postupka.[1057] Propisano je tako da prisutnost državnog odvjetništva načelno nije potrebna (čl. 75. OWiG-a). Prisutnost okrivljenika načelno je obvezna (čl. 72. st. 1. OWiG-a), no sud ga na njegov zahtjev može osloboditi obveze prisustva ako se već izjasnio o stvari ili ako je izjavio da neće dati izjavu, a njegova prisutnost nije potrebna za razjašnjenje ključnih elemenata činjeničnog stanja (čl. 73. st. 2. OWiG-a), što ne utječe na njegovo pravo da na raspravu pošalje odvjetnika (čl. 73. st. 3. OWiG-a). Ako okrivljenik koji nije oslobođen prisustva ne dođe, sud će jednostavno provesti raspravu, raniji

[1055] *Ibid.*, str. 285.
[1056] *Ibid.*
[1057] *Ibid.*

iskazi okrivljenika pročitat će se i na temelju toga donijet će se presuda (čl. 74. st. 1. i 2. OWiG-a). Iako nadalje, primjerice, sud određuje opseg dokaza koji se imaju izvesti ne dovodeći u pitanje dužnost utvrđivanja istine, on pritom uzima u obzir važnost predmeta (čl. 77. st. 1. OWiG-a) i ima proširene mogućnosti odbijanja dokaznih prijedloga stranaka (čl. 77. st. 2. OWiG-a), čime se odstupa od inkvizitorne maksime.[1058] Pojednostavljenjima u izvođenju dokaza, kojima su proširene mogućnosti čitanja zapisnika, ako postoji pristanak stranaka i osobe čiji bi se iskaz pročitao (čl. 77.a. OWiG-a), otvorena je mogućnost odstupanju od načela neposrednosti, i to šire nego u kaznenom postupku.[1059] Sadržaj presude u određenim slučajevima također je pojednostavljen (čl. 77b. OWiG-a), a postoje i dodatne simplifikacije (čl. 78. OWiG-a).

Na kraju postupka donosi se presuda, koja može biti oslobađajuća, osuđujuća ili „procesna presuda“ (odbijajuća), s time da je u osuđujućoj presudi moguće izreći sankciju težu negoli u ranijoj odluci o prekršaju, drugim riječima, ne vrijedi zabrana reformacije *in pejus* (osim u ranije spomenutom slučaju).[1060]

6.2.5. Postupak po pravnim lijekovima

Jedini redovni pravni lijek protiv odluke o prekršaju koja je donesena bez provođenja rasprave (prema čl. 72. OWiG-a) ili presude o prekršaju jest žalba o pravnim pitanjima (*Rechtsbeschwerde*), koja je suspenzivna i devolutivna.[1061] Budući da su na njezino podnošenje ovlašteni osuđenik (a može ga podnijeti i njegov odvjetnik) i državni odvjetnik,[1062] radi se i o dvostranu pravnom lijeku. Za podnošenje žalbe protiv odluke ili presude moraju se ispuniti i dodatne pretpostavke, primjerice, da je izrečena novčana kazna od najmanje 250 eura (čl. 79. st. 1. t. 1. OWiG-a, za ostale pretpostavke vidi st. 2. – 5.). Ako navedene pretpostavke nisu ispunjene, žalbeni sud nakon provođenja postupka dopuštenosti žalbu može ipak ocijeniti dopuštenom ako je ispitivanje presude potrebno radi razvoja prava ili osiguranja jedinstvenosti sudske prakse, odnosno ako je presudom povrijeđeno pravo na pravično suđenje (čl. 80. OWiG-a). U prvom slučaju žalba je načelno moguća samo zbog povreda materijalnog prava, i to samo

[1058] Slično: *ibid.*, str. 286.
[1059] *Ibid.*
[1060] *Ibid.*, str. 289.
[1061] *Ibid.*, str. 291.
[1062] *Ibid.* Uz njih, pravni lijek u određenim slučajevima uz osuđenika mogu podnijeti i drugi kojima su oduzeti predmeti (*ibid.*).

u određenim slučajevima, primjerice, ako je izrečena sankcija veća od stotinu eura (čl. čl. 80. st. 2. OWiG-a).[1063]

Ako je prvostupanjski postupak okončan odlukom bez održavanja rasprave, instancijski je postupak pisani i završava rješenjem (njem. *Beschluss*) žalbenog suda o žalbi (čl. 79. st. 5. OWiG-a). Ako pak je u prvostupanjskom postupku bila provedena rasprava, instancijski sud, osim na navedeni način, može odlučiti provesti raspravu i nakon toga o žalbi odlučiti presudom (to proizlazi iz čl. 79. st. OWiG-a).[1064] Žalbeni sud žalbu može odbaciti, odbiti ili prihvatiti.[1065] Prihvati li je, ukinut će presudu i o stvari odlučiti sam ili je vratiti prvostupanjskom ili kojem drugom sudu iste pokrajine na ponovno suđenje (čl. 79. st. 6. OWiG-a).

Kao izvanredni pravni lijek postoji jedino obnova postupka (njem. *Wiederaufnahme des Verfahrens*), koja je moguća ako je izrečena sankcija veća od 250 eura i ako od pravomoćnosti nije proteklo više od tri godine (čl. čl. 85. st. 2. OWiG-a). Mogućnost obnove na štetu osuđenika dodatno je ograničena (čl. 85. st. 3. OWiG-a).

6.2.6. Specifičnosti prekršajnog postupka tržišnog natjecanja

Osnovno pravilo njemačkoga prekršajnog postupka o prekršajima protiv tržišnog natjecanja postupanje je prema odredbama Zakona o prekršajima, osim ako što drugo nije propisano GWB-om. Tek je nekoliko odredaba GWB-a izravno posvećeno prekršajnom postupanju (čl. 82. – 86.).

Struktura postupka jednaka je strukturi općeg prekršajnog postupka, a za prvostupanjsko postupanje za većinu prekršaja protiv tržišnog natjecanja nadležan je Savezni ured za tržišno natjecanje (njem. *Bundeskartellamt*) ili najviše nadležno tijelo savezne pokrajine (vidi čl. 82. GWB-a). Međutim, u GWB-u postoji niz općih odredaba o postupanju u „upravnim“ stvarima (Dio 3., Glava 1., GWB-a),[1066] na koje će se, ako što drugo nije određeno, na odgovarajući način primjenjivati njemački zakoni koji uređuju upravne postupke (čl. 54. st. 1. GWB-a). Te su odredbe važne i za prekršajni postupak jer nadležno tijelo može s upravnog postupanja prijeći u prekršajno i dokaze pribavljene tijekom upravnog postupanja koristiti kao temelj za donošenje

[1063] Vidi i: *Ibid.*, str. 294.
[1064] Tako i: *Ibid.*, str. 296.
[1065] Vidi: *Ibid.*, str. 296–297.
[1066] Radi se o općim odredbama jer su relevantne ne samo za prekršajni postupak nego i druge postupke koji se provode po GWB-u.

odluke o prekršaju.[1067] Većina odredaba o upravnom postupanju pred tijelima za tržišno natjecanje odnosi se na različite istražne radnje i radnje prikupljanja informacija. O njima više u poglavljima koja slijede. Ovdje je dovoljno istaknuti odredbu prema kojoj stranka ima mogućnost komentiranja slučaja protiv sebe, a moguće je i održavanje javnog ročišta (vidi čl. 56 GWB-a).

U drugim stadijima postupka postoji još nekoliko važnih razlika s redovnim prekršajnim postupkom. U fazi međupostupka spis predmeta od nadležnog tijela tržišnog natjecanja prelazi državnom odvjetniku, koji ima nešto ograničenije ovlasti nego u redovnom postupku.[1068] Posebnost glavne rasprave u postupcima tržišnog natjecanja široke su mogućnosti sudjelovanja (pravo prisutnosti, komentiranja, postavljanja pitanja itd.) u postupku upravnog tijela za tržišno natjecanje koje je donijelo rješenje o prekršaju.[1069] Osim toga, za postupanje povodom prigovora na rješenje o prekršaju nadležan je viši zemaljski sud (njem. *Oberlandgericht*; čl. 83. GWB-a), za razliku od županijskog suda (njem. *Amtsgericht*) koji je nadležan prema Zakonu o prekršajima (čl. 68.OWiG-a). Za žalbu o pravnim pitanjima protiv odluka suda pak je nadležan Savezni vrhovni sud (njem. *Bundesgerichtshof*, čl. 84. GWB-a), dok je u općem prekršajnom postupku nadležan Viši zemaljski sud.

6.2.7. Primjena nadnacionalnih izvora u njemačkom prekršajnom postupku

Neki od važnijih predmeta iz prakse ESLJP-a o autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe odnose se na njemačko pravo. *Sieber* ističe kako se prekršaje, a posebno megaprekršaje njemačkog prava bez sumnje treba smatrati kaznenim djelima u svjetlu kriterija *Engel*.[1070] Stoga u njemačkom prekršajnom postupku svakako vrijede zahtjevi koje Konvencija veže za kazneni postupak. Ovisno o visini sankcije, neki će njemački prekršajni predmeti pripadati jezgri, a neki periferiji kaznenog prava, što će utjecati i na razinu jamstava koja se moraju poštovati.

Zanimljivo, u literaturi je moguće pronaći stajalište kako su prava iz EKLJP-a primjenjiva tek dostavom odluke o prekršaju, od kada se prekršajni postupak u smislu čl. 6. Konvencije

[1067] Mende, Larissa, *Das Deutsche Kartellbußgeldverfahrens: Vom reformierten Strafprozess zum modernen Wirtschaftsstrafverfahren*, Baden-Baden, 2018, str. 58.
[1068] *Ibid.*, str. 71–72.
[1069] *Ibid.*, str. 71–74.
[1070] Sieber, *op. cit.* u bilj. 265, str. 328.

počinje smatrati kaznenim postupkom.[1071] Takvo je stajalište ispravno u slučaju da u prethodnom postupku nisu poduzimane radnje kojima bi se bitno utjecalo na okrivljenikovu procesnu poziciju, dok se u suprotnom Konvencija treba smatrati primjenjivom od trenutka poduzimanja takvih radnji, od kada zapravo i postoji optužba u materijalnom smislu.[1072]

Direktive Europske unije o pravima okrivljenika u kaznenom postupku u njemačkom prekršajnom postupku vrijede ograničeno, naime, nakon podnošenja prigovora kojim postupak prelazi u sudsku fazu. To je zato što do primjene direktiva u slučajevima kada u prvom stupnju odlučuju upravna tijela dolazi tek u eventualnoj fazi postupka pred sudom, osim ako je zaprijećena kazna zatvora, odnosno kod nekih direktiva ako dođe do oduzimanja slobode. Budući da nijedno od toga nije moguće u njemačkom prekršajnom postupku, direktive su u svakom slučaju primjenjive tek u stadiju postupka pred sudom.

6.3. Francuski postupak tržišnog natjecanja

6.3.1. Uvod

Francusko pravo tržišnog natjecanja prije nekoliko je desetljeća prošlo kroz proces dekriminalizacije, a kao zamjena za kazneni odgovor (koji ipak nije potpuno iščeznuo) na nepoželjna ponašanja na tržištu pojavila se represija tzv. neovisnim upravnim tijelom,[1073] naime, Tijelom za tržišno natjecanje (fra. *Autorité de la concurrence*, nekadašnji Savjet za tržišno natjecanje) koje je nadležno za izricanje sankcija za određene povrede tržišnog natjecanja definirane u Trgovinskom zakoniku.[1074] Prva moguća povreda odnosi se na koncentracije, koje u određenim slučajevima mogu predstavljati povredu tržišnog natjecanja (više *infra*, pod 6.3.3.). Tijelo može izricati sankcije i za nekoliko klasičnih povreda tržišnog natjecanja. Najvažnija zabranjena djela zabranjeni su sporazumi i zlouporabe vladajućeg položaja, čije definicije u francuskom pravu, unatoč pojedinim tehničkim razlikama, nalikuju definicijama tih ponašanja u europskom pravu.[1075] Uz njih postoje i djela koja su posebnosti

[1071] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, st. 221.
[1072] Vidi *infra*, pod 9.1.1.
[1073] Izvješće francuskog Ministarstva pravosuđa, *La dépénalisation de la vie des affaires*, Pariz, 2008, str. 12.
[1074] Code de commerce, dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006161507/#LEGISCTA000006161507 (12. 12, 2024.), čl. L464-2.
[1075] Decocq, André; Decocq, Georges, *Droit de la concurrence: droit interne et droit de l'Union européenne*, Pariz, 2021, str. 303. Dakako, uz napomenu kako je u definicijama iz europskog prava vidljivo da se štiti unutarnje tržište

francuskoga pravnog poretka.[1076] U svim tim slučajevima sankcije koje Tijelo za tržišno natjecanje može izreći vrlo su visoke. U recentnom je razdoblju na francusko pravo tržišnog natjecanja znatno utjecalo europsko pravo, što je vidljivo u definiciji pojedinih povreda i određenim postupovnim rješenjima, a značajno je i pitanje podjele nadležnosti između francuskih i europskih tijela.[1077]

Postupak koji vodi do izricanja sankcije također je uređen je Trgovinskim zakonikom i ponešto se razlikuje, ovisno o tome radi li se o povredi tržišnog natjecanja koncentracijom (u nastavku pod 6.3.3.) ili o drugim povredama tržišnog natjecanja (pod 6.3.2.), što utječe i na eventualno kasnije postupanje po pravnim lijekovima.

6.3.2. Postupak za povrede tržišnog natjecanja

Nekoliko je stadija postupka pred Tijelom za tržišno natjecanje: pokretanje postupka pred Tijelom, preliminarni stadij postupka, kontradiktorni stadij postupka i odluka.[1078] Do *pokretanja postupka* za djela od čl. L420-1 do čl. L420-2-2 i čl. L420-5 (zabranjeni sporazumi, zlouporabe vladajućeg položaja i specifična djela francuskog prava) doći će na zahtjev ministra gospodarstva (čl. L462-5 st. 1. Trgovinskog zakonika), poduzeća i određene druge jedinice poput sindikata, poljoprivrednih komora i drugih jedinica nabrojenih u čl. L462-1 (čl. L462-5 st. 2. Trgovinskog zakonika) ili na zahtjev određenih prekomorskih regija (čl. L462-5 st. 4. Trgovinskog zakonika).

Ovlasti Tijela za provođenje istrage, regulirane od čl. L450-1 do čl. L450-13 Trgovinskog zakonika, najčešće se koriste u *preliminarnom stadiju postupka* (iako mogu i kasnije).[1079] Cilj je istrage (fra. *enquête*) prikupiti dokaze i razjasniti je li došlo do povrede tržišnog natjecanja,[1080] a ona se provodi u skladu s načelom oportuniteta.[1081] Tzv. jednostavna istraga regulirana je u čl. L450-3 Trgovinskog zakonika i u njoj za poduzimanje pojedinih radnji nije

---

Europske unije, tj. do povrede dolazi ako se narušava trgovina između država članica (vidi čl. 101. st. 1. i čl. 102. st. 1. UFEU-a), što nije slučaj s definicijama iz francuskog prava.

[1076] *Ibid.*

[1077] Za uvodno o tome vidi: Zelenko, Pierre; Sunderland, Agathe, *L'influence du droit européen sur le droit de la concurrence en France*, blogdroiteuropéen, https://blogdroiteuropeen.com/2019/01/25/linfluence-du-droit-europeen-sur-le-droit-de-la-concurrence-en-france-par-pierre-zelenko-et-agathe-sunderland/ (23. 12. 2024.).

[1078] Decocq i Decocq, *op. cit.* u bilj. 1075, str. 445–446.

[1079] *Ibid.*, str. 453–454. Autori to ističu kako za postupak pred nacionalnim, tako i za postupak pred tijelima Europske unije.

[1080] Vogel, Louis, *Les fondamentaux du droit de la concurrence I: Pratiques anticoncurrentielles*, Pariz, 2023, str. 378.

[1081] *Ibid.*, str. 377.

potrebno sudbeno odobrenje.[1082] Agenti koji provode istragu mogu djelovati na javnim cestama, od 8 do 20 sati u prostorijama koje se koriste za profesionalne ciljeve, odnosno za pružanje usluga, kao i pristupiti svim prijevoznim sredstvima koja se koriste u profesionalne svrhe (čl. L450-3 st. 1. Trgovinskog zakonika). Tijekom svojeg djelovanja mogu tražiti dostavu dokumenata (čl. L450-3 st. 3. Trgovinskog zakonika), kojoj se načelno mora udovoljiti,[1083] provoditi saslušanja, koja se razlikuju od ispitivanja i poslužiti se pomoću stručnjaka.[1084] Provođenje tzv. teške istrage, regulirano u čl. L450-4 Trgovinskog zakonika, podvrgnuto je dodatnim formalnostima, kao i prethodnom sudbenom odobrenju.[1085] U tom je slučaju moguće ulaženje u sve prostore, kao i oduzimanje dokumenata (čl. L450-4 st. 1. Trgovinskog zakonika),[1086] a za saslušanje su propisane dodatne garancije.[1087] Uz istragu u preliminarnom se stadiju mogu izricati i konzervatorne mjere (vidi čl. L464-1 Trgovinskog zakonika). Istraga koja se provodi u ovom stadiju naziva se i preparatornom istragom, a istražne se radnje ne provode uz poštovanje načela kontradiktornosti.[1088]

Tijelo za tržišno natjecanje u preliminarnom stadiju može odbaciti zahtjev za pokretanje postupka ako nije nadležno, ako procijeni da nema interesa za nastavak postupka ili da dokazi ne upućuju na to da je došlo do povrede tržišnog natjecanja, odnosno ako postoji mogućnost da se o djelu može odlučiti konsenzualnim postupkom koji vodi Ministarstvo prema čl. L464-9 ili ako o djelu već postupaju tijela drugih država članica ili EU-a (čl. 462-8 Trgovinskog zakonika). U suprotnom postupak prelazi u sljedeću fazu.

To je *kontradiktorni stadij postupka*, čiji je cilj omogućiti ostvarivanje prava obrane stranaka, omogućavanje strankama da se izjasne o predmetu postupka, ostvarivanje prava trećih, zaštita poslovnih tajni i brzo donošenje odluke.[1089] Dakako da je cilj kontradiktornog postupka i razjašnjavanje činjenica o kojima ovisi odluka jer upravo tome služi načelo kontradiktornosti.

Kontradiktorna faza postupka regulirana je od čl. L463-2 do L463-8 Trgovinskog zakonika. Važna odredba o ovom stadiju postupka nalazi se u čl. L463-2 st. 1. Trgovinskog zakonika,

[1082] *Ibid.*, str. 376, 388.
[1083] U suprotnom je moguće izricanje oštrih sankcija. Vidi čl. L464-2 st. V. Trgovinskog zakonika.
[1084] Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 392.
[1085] Vidi i: *ibid.*, str. 376, 388, 393.
[1086] Vidi i: *ibid.*, str. 393, 401–403.
[1087] *Ibid.*, str. 403.
[1088] Vidi: *ibid.*, str. 426–427.
[1089] Decocq i Decocq, *op. cit.* u bilj. 1075, str. 275–276, 463.

prema kojoj su pripremni postupak (fra. *instruction*, eng. *preparatory stage*[1090]) i postupak pred Tijelom za tržišno natjecanje kontradiktorni. U nastavku će se prikazati redovni postupak pred Tijelom za tržišno natjecanje. Osim takva postupka moguće je provođenje postupka na pojednostavljeni način: uz spomenuto sumarno postupanje, rješavanje predmeta konsenzualnim ili sličnim načinima ili ranom odlukom o obustavi postupka.[1091]

Prvi je korak u kontradiktornom stadiju postupka, kojim se otvara pripremni postupak pred Tijelom za tržišno natjecanje,[1092] komunikacija preliminarno utvrđenih činjenica (fra. *notification des griefs*) zainteresiranim stranama i vladinu povjereniku, koji se mogu izjasniti u roku od dva mjeseca (čl. L463-2 st. 1. Trgovinskog zakonika). Određeno kontradiktorno obilježje postupka ovdje se ostvaruje, primjerice, u mogućnosti stranaka da pregledaju spis predmeta[1093] jer se na temelju podataka u spisu mogu izjasniti o preliminarno utvrđenim činjenicama. Nakon što se stranke izjasne, izvjestitelj načelno (u nekim predmetima može odlučiti da se taj korak preskoči, čl. L463-3 Trgovinskog zakonika) sastavlja izvješće i dostavlja ga strankama, vladinu povjereniku i zainteresiranim ministarstvima (čl. L463-2 st. 2. Trgovinskog zakonika), a stranke imaju pravo odgovora (st. 3.). Nakon toga slijedi kontradiktorna i nejavna rasprava u kojoj Tijelo može saslušati bilo koju osobu čiji bi iskaz mogao biti važan za odluku, a stranke mogu zahtijevati da ih se sasluša (čl. L463-7 st. 1. i 2. Trgovinskog zakonika). Nakon toga postupak završava i donosi se odluka.

Tijelo za tržišno natjecanje može donijeti više odluka. Može narediti prestanak prakse koja je protivna tržišnom natjecanju u određenom roku ili nametnuti mjere koje dovode do prestanka povrede (vidi čl. L464-2 st. I. Trgovinskog zakonika). U slučaju nepoštovanja takvih naloga moguće je izricanje obročnih novčanih kazni u iznosi od najviše 5 % dnevnog prihoda (čl. L464-2 st. II. Trgovinskog zakonika). U slučaju počinjenja praksi protivnih tržišnom natjecanju, nepoštovanja naloga ili nepoštovanja preuzetih obveza Tijelo može izreći novčane sankcije u iznosu od najviše 10 % godišnjeg prihoda poduzeća (čl. L464-2 st. I. podstavci 2. i 4. Trgovinskog zakonika), a uz to i naložiti objavu ili diseminaciju odluke, odnosno njezino uvrštavanje u izvješća poduzeća (podstavak 8.). Poduzeće ili grupa poduzeća mogu biti izuzeti od odgovornosti za zabranjeni sporazum iz čl. L420-1 Trgovinskog zakonika ako pomognu Tijelu da utvrdi odgovornosti drugih sudionika nedopuštene prakse (čl. L464-2 st. IV.

[1090] Prijevod francuskog Trgovinskog zakonika na engleski jezik, dostupno na https://web.archive.org/web/20191026213530/https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/8016/107146/version/5/file/code_commerce_part_L_EN_20130701.pdf, (30. 12. 2024.).
[1091] Vidi: Decocq i Decocq, *op. cit.* u bilj. 1075, str. 464–465.
[1092] Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 434.
[1093] *Ibid.*, str. 438.

Trgovinskog zakonika). Napokon, Tijelo naravno može utvrditi da nije došlo do povrede tržišnog natjecanja i donijeti odluku o obustavi postupka.[1094]

Protiv odluka Tijela za tržišno natjecanja stranke i ministar gospodarstva u roku od mjesec dana mogu podnijeti žalbu pred Žalbenim sudom u Parizu kojom zahtijevaju poništenje ili izmjenu odluke Tijela (čl. L464-8 st. 1. Trgovinskog zakonika). Žalba je nesuspenzivnog karaktera, a prvi predsjednik suda može joj u određenim slučajevima dati suspenzivni učinak (st. 2.). Zanimljivo, žalbeni sud postupa po pravilima građanskog postupka,[1095] koja su u određenoj mjeri derogirana specifična pravila postupanja propisana Trgovinskim zakonikom, koja postoje zbog posebnosti i tehničke naravi prava tržišnog natjecanja.[1096] U žalbenom postupku kao stranke sudjeluju stranke iz postupka pred Tijelom, samo Tijelo, a ako žalba utječe na prava drugih osoba, i one mogu sudjelovati kao stranke.[1097] Moguće je i sudjelovanje umješača.[1098] Odlučujući o žalbi, sud ovisno o okolnostima može poništiti odluku ili je izmijeniti u postupku pune jurisdikcije.[1099] Protiv odluke o žalbi moguća je kasacijska žalba (st. 3.).

6.3.3. Postupak o koncentraciji

Postupak o koncentraciji ponešto se razlikuje od opisanog postupka za ostale povrede tržišnog natjecanja. Prije svega, koncentracije nisu uvijek nepoželjne, pa postoji tzv. preliminarni postupak u kojem poduzeća prijavljuju namjeravanu koncentraciju Tijelu za tržišno natjecanje, koje tada odlučuje hoće li koncentraciju odobriti ili ne.[1100] U tom postupku Tijelo za tržišno natjecanje može konstatirati kako namjeravano djelovanje ne potpada pod pravila o kontroli koncentracija, ili koncentraciju odobriti ili odobriti pod određenim uvjetima (čl. L430-5 st. III. Trgovinskog zakonika) ,[1101] u kojem slučaju postupak ne prelazi u sljedeću fazu.

[1094] Decocq i Decocq, *op. cit.* u bilj. 1075, str. 476.
[1095] Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 497.
[1096] *Ibid.*, str. 487.
[1097] *Ibid.*, str. 493–494.
[1098] *Ibid.*, str. 494–495.
[1099] Za detaljnije vidi: *ibid.*, str. 497–498.
[1100] Ovo je maksimalno pojednostavljeno. Za detaljnije vidi: L430-3, L430-4 i L430-5 Trgovinskog zakonika; Decocq i Decocq, *op. cit.* u bilj. 1075, str. 253– 58; Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 636–642.
[1101] Decocq i Decocq, *op. cit.* u bilj. 1075, str. 253–254; Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 642.

Ako pak posumnja da postoji ozbiljna sumnja o povredi tržišnog natjecanja, postupak prelazi u sljedeću fazu (vidi čl. L430-5 st. III. Trgovinskog zakonika), koja se naziva „dubinskim ispitivanjem“[1102] ili „normalnom procedurom“.[1103] Ta faza uvelike nalikuje postupku za ostale povrede tržišnog natjecanja.[1104] Primjenjive su iste odredbe o lakoj i teškoj istrazi,[1105] a *mutatis mutandis* i obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama, kao i kontradiktornosti i raspravi (vidi čl. L430-6 Trgovinskog zakonika).[1106]

Na kraju takva postupka Tijelo za tržišno natjecanje može, pojednostavljeno rečeno, zabraniti koncentraciju, odnosno naložiti provođenje mjera kojima se ona otklanja u slučaju da je već provedena, odobriti je ili je odobriti pod određenim uvjetima (vidi čl. L430-7 III. Trgovinskog zakonika).[1107] Čl. L430-7-1 Trgovinskog zakonika pak predviđa pravo evokacije ministra gospodarstva zbog općeg interesa, koji onda donosi odluku nakon što je saslušao stranke.

Izricanje sankcija u postupku koncentracija moguće je u nekoliko slučajeva, što se ne događa uvijek tek na kraju opisanog postupka. Ako suprotno obvezi ne bude dostavljena notifikacija o namjeravanoj koncentraciji, Tijelo za tržišno natjecanje pod prijetnjom sankcije za neizvršavanje naloga nalaže strankama da dostave notifikaciju, nakon čega se provodi opisani postupak dubinske kontrole, a uz to je moguće izricanje novčanih sankcija u iznosu do 5 % godišnjeg prihoda za pravne i 1,5 milijuna eura za fizičke osobe odgovorne za dostavu obavijesti o namjeravanoj koncentraciji (vidi čl. L430-8 st. I. Trgovinskog zakonika). Iste su sankcije moguće ako koncentracija bude provedena prije odobrenja ili ako se u obavijesti nađu lažni podatci ili podatci nedostaju (vidi čl. L430-8 st. II. i III. Trgovinskog zakonika). U potonjem slučaju moguće je i povlačenje danog odobrenja za provođenje koncentracije (ako je ono dano, čl. L430-8 st. III. Trgovinskog zakonika). Također je u slučaju da se ne poštuju nametnute ili preuzete obveze moguće povlačenje odobrenja, nalaganje ispunjenja tih ili drugih obveza ili novčane sankcije u spomenutim okvirima (vidi čl. L430-8 st. IV. Trgovinskog zakonika). Naposljetku, ako dođe do koncentracije kojom se krše odluke donesene na temelju

[1102] Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 643.
[1103] Decocq i Decocq, *op. cit.* u bilj. 1075, str. 258.
[1104] Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 643.
[1105] Odredbe o istrazi, naime, zajedničke su za oba oblika postupanja. Decocq i Decocq, *op. cit.* u bilj. 1075, str. 259. Vidi i stranice koje slijede.
[1106] Upućuje se na primjenu čl. L463-2, L463-4, L463-6 i L463-7. Decocq i Decocq, *op. cit.* u bilj. 1075, navode da dolazi do dostave obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama (str. 276), što je jasno iz upućivanja na čl. L463-2 koji to pitanje regulira, dok Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, navodi da do toga ne dolazi jer se ne radi o postupku - sporu, no kako se u svakom slučaju primjenjuje načelo kontradiktornosti (str. 643).
[1107] Decocq i Decocq, *op. cit.* u bilj. 1075, str. 282–288. Vidi i: Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 643–644.

čl. L430-7 i L430-7-1 Trgovinskog zakonika, Tijelo za tržišno natjecanja može naložiti povrat u stanje prije koncentracije i izreći novčane sankcije, ponovno u spomenutim okvirima (vidi čl. L430-8 st. V. Trgovinskog zakonika). Dok u nekim od navedenih slučajeva Trgovinski zakon zahtijeva poštovanje kontradiktornosti prije izricanja sankcije, u drugim slučajevima to pitanje ne regulira izričito.

Na odluke Tijela za tržišno natjecanje o sankcijama iz čl. L430-8 Trgovinskog zakonika moguće je pokrenuti upravni spor pune jurisdikcije pred Državnim savjetom.[1108]

6.3.4. Primjenjivost nadnacionalnih izvora na francuski postupak tržišnog natjecanja

O francuskom postupku tržišnog natjecanja ESLJP izričito se izjasnio. Još u predmetu *Lilly France SA protiv Francuske* bez prevelike analize ocijenio je kako postupak pred Tijelom za tržišno natjecanje treba promatrati pod kaznenim aspektom čl. 6.[1109] Takvo je stajalište Sud (iako to nije bio predmet tog postupka) ponovio u predmetu *Menarini Diagnostics*.[1110] Smatra se i kako sankcije za koncentracije iz čl. L430-8 Trgovinskog zakonika potpadaju pod čl. 6. Konvencije.[1111] Stoga u postupku tržišnog natjecanja treba poštovati jamstva kakva Konvencija traži za kaznene postupke, uz eventualno specifične standarde za postupke tržišnog natjecanja.

Dakako da u francuskom postupku tržišnog natjecanja vrijedi i ECN+ Direktiva, kao i ostali izvori europskog prava o procesnim jamstvima u nacionalnim postupcima tržišnog natjecanja, Povelja o pravima i opća načela prava Unije, kako ih tumači Sud EU-a.

[1108] *La norme de contrôle appliquée par les tribunaux dans les affaires de concurrence–Contribution de la France*, Direction des Affaires Financières et des Entreprises Comité de la Concurrence, Oecd, 2019, str. 4–5; *Lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations*, Autorité de la concurrence, 2020, str. 123–127.
[1109] *Lilly France SA protiv Francuske*, zahtjev br. 53892/00, od 3. prosinca 2002., str. 9.
[1110] *Menarini Diagnostics S.R.L. protiv Italije*, § 43.
[1111] *Lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations*, *op. cit.* u bilj. 1108, str. 10.

7. OPĆA JAMSTVA PRAVIČNOG POSTUPKA

7.1. Pravo na suđenje u razumnom roku

O pravu na suđenje u razumnom roku u kontekstu kvazikaznenih postupaka postoji manje sporih pitanja nego kod drugih općih elemenata pravičnog postupka. Uz to se s obzirom na ekonomičnost kvazikaznenih postupaka ne očekuju preveliki problemi s poštovanjem tog prava. Stoga će se ono razmotriti prvo.

7.1.1. Konvencijsko pravo

EKLJP zahtijeva da postupci o kaznenoj optužbi, dakle i brojni kvazikazneni postupci, budu završeni u razumnom roku (čl. 6. st. 1.). Zahtjev za suđenjem u razumnom roku zapravo znači zahtjev za brzinom postupanja i postoji jer se postupak ne može smatrati pravičnim ako je njegovo trajanje nerazumno dugo.[1112] Česte povrede prava na suđenje u razumnom roku u kaznenim predmetima kao problem se u konvencijskim državama pojavio zbog usložnjavanja kriminaliteta i neprilagođenosti pravila postupovnog prava zahtjevu za brzim postupanjem.[1113] Sklonost dekriminalizaciji i kaznenom sličnom postupanju stoga su se svakako pojavili kao jedna od mjera za ublažavanje tog problema.

Dva su važna pitanja o konvencijskom pravu na suđenje u razumnom roku: od kada se do kada smatra da traje „suđenje“ i kako se procjenjuje je li rok u kojem je ono provedeno „razuman“.[1114] Suđenjem se ne smatra samo postupak pred sudom, već se pri procjeni razumnog roka suđenje u kaznenom postupku otpočinje podizanjem optužbe koja se smatra kaznenom, za koju se pak smatra da je podignuta svakom radnjom kojoj se bitno utjecalo na podnositeljevu procesnu situaciju, a završava pravomoćnošću odluke, tj. kada se najviši mogući sud izjasni o njoj.[1115] S obzirom na opisan autonoman pristup trenutku započinjanja kaznenog

[1112] Pradel, Jean, La notion de procès équitable en droit pénal européen, *Revue générale de droit*, vol. 27, 1996, str. 521–522.
[1113] *Ibid.*, str. 522.
[1114] *Ibid.*, str. 522–523.
[1115] *Ibid.*, str. 522; Mole, Nuala; Harby, Catharina, *Le droit à un procès équitable, Un guide sur la mise en œuvre de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Vijeće Europe, 2002, str. 25. O trenutku započinjanja postupka tako i: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 193. Više o tom pitanju *infra*, pod 9.1.1.

postupka, umjesto „suđenja“ bolje je govoriti o „provođenju postupka“ u razumnom roku. Razumnost se roka procjenjuje s pomoću četiriju kriterija: kompleksnost predmeta, ponašanje podnositelja, ponašanje tijela koje vode postupak, kao i razina „uloga“ u postupku za podnositelja.[1116] U kontekstu kvazikaznenih postupaka zanimljivi su prvi i posljednji kriterij: budući da su takvi postupci ipak manje kompleksni od kaznenih postupaka, može se očekivati njihovo kraće trajanje; s druge strane, načelno manji ulozi za podnositelja idu u prilog produženja roka koji se smatra razumnim. Drugačije je u kvazikaznenim predmetima tržišnog natjecanja, gdje su ulozi za podnositelja veći, ali je veća i kompleksnost postupka. Naravno da ocjena o razumnom trajanju postupka na kraju ovisi o okolnostima konkretnog predmeta,[1117] a u kvazikaznenim predmetima važno je i pripadaju li jezgri ili periferiji kaznenog prava.

Povrede prava na suđenje u razumnom roku u praksi se događaju i u kvazikaznenim predmetima.[1118] U predmetu *Västberga Taxi Aktienbolag i Vulić protiv Švedske*, u kojem se radilo o postupku poreznih upravnih sankcija koje su ocijenjene kaznenima,[1119] Sud je našao povredu prava na suđenje u razumnom roku zbog trajanja postupka od sedam godina i pet mjeseci (koji u trenutku odluke još nije bio završen u nacionalnom poretku) za jednog, odnosno šest godina i devet mjeseci za drugog podnositelja.[1120] Pri ocjeni povrede, zanimljivo, uz ostale je uvriježene kriterije, uzeo u obzir odugovlačenja u pojedinim stadijima postupka, tj. u postupku pred pojedinim tijelima.[1121] Zanimljiv je i recentniji predmet *Vegotex International S.A. protiv Belgije* u kojem se radilo o poreznom postupku koji je ocijenjen kaznenim, i to dijelom „periferije“ kaznenog prava.[1122] I u njemu je vidljivo promatranje pojedinih dijelova ili vrsta (upravni/sudski) postupaka, no posebno je važno da je Sud ocijenio kako je u postupku u trajanju od trinaest i pol godina, unatoč svojoj kompleksnosti i unatoč tome što se zbog pripadnosti „periferiji“ kaznenog prava pravo na suđenje u razumnom roku ne primjenjuje u punoj mjeri (eng. *with its full stringency*), s obzirom na ostale okolnosti došlo do povrede tog prava.[1123]

[1116] Mole i Harby, *op. cit.* u bilj. 1115, str. 25–29. Slično: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 192. Pradel, *op. cit.* u bilj. 1112, ne spominje posljednji od spomenutih kriterija.
[1117] Pradel, *op. cit.* u bilj. 1112, str. 523; Mole i Harby, *op. cit.* u bilj. 1115, str. 25.
[1118] Vidi: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 193–195.
[1119] *Västberga Taxi Aktienbolag i Vulić protiv Švedske*, zahtjev broj 36985/97, 23. lipnja 2002., § 75–82.
[1120] *Ibid.*, § 104 i 107.
[1121] *Ibid.*, § 106; Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 194–195. Vidi i predmet *Impar Ltd. Protiv Litve*, zahtjev br. 13102/04, 5. siječnja 2010., § 22, 25–28. Za kratki komentar vidi: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 195.
[1122] *Vegotex International S.A. protiv Belgije*, zahtjev br. 49812/09, 3. studenog 2022., § 68–76.
[1123] *Ibid.*, § 157–158.

7.1.2. Europsko pravo tržišnog natjecanja

U ECN+ Direktivi nema posebnih pravila o pravu na suđenje u razumnom roku. Europsko pravo, dakako na temelju presude *Åkerberg Fransson*, traži da se u postupcima u kojima se implementira njezino pravo poštuju i njezini standardi o pravičnom suđenju, pa tako i pravu na suđenje u razumnom roku, koje je navedeno u Povelji o temeljnim pravima (vidi čl. 47. st. 2.), a smatra se i općim načelom prava Unije.[1124] Sadržajno Sud EU-a slijedi kriterije o procjenjivanju razumnosti trajanja suđenja koji su razvijeni u praksi ESLJP-a.[1125]

U praksi o postupku tržišnog natjecanja – i to europskom, koji vodi Komisija – Sud EU-a navodi kako se razumnost roka ocjenjuje prema „specifičnim okolnostima svakoga pojedinog predmeta, kao što su složenost spora i ponašanje stranaka“,[1126] pa se može zaključiti kako Sud ne uzima uvijek u obzir baš sva četiri kriterija, što je s obzirom na prirodu tog postupka razumljivo.

7.1.3. Prekršajni postupak

7.1.3.1. Uvod: predugo trajanje postupka kao stara bolest prekršajnog prava

Pravo na suđenje u razumnom roku u hrvatskoj je literaturi u proteklom razdoblju promatrano općenito, odnosno u kontekstu građanskog,[1127] upravnog[1128] i kaznenog,[1129] ali ne i prekršajnog prava. To ne znači da se prekršajni postupci nisu suočavali s problemom predugog trajanja. Reformom iz 2002. novi je Prekršajni zakon u prevelikoj mjeri uskladio prekršajno pravo s materijalnim i procesnim kaznenim pravom, što je rezultiralo neefikasnošću prekršajnih postupaka.[1130] *Krapac* je upozorio na „kritičnu situaciju početkom prvog desetljeća 21. stoljeća

[1124] Teleki, Cristina, *Due Process and Fair Trial in EU Competition Law, The Impact of Article 6 of the European Convention of Human Rights*, Leiden/Boston, 2021, str. 250.
[1125] Sud EU-a je u predmetu *Baustahlgewebe GmbH protiv Komisije* rekao: „Međutim, razumnost takvog roka mora se ocjenjivati u svjetlu posebnih okolnosti svakog pojedinog slučaja, a posebno uzimajući u obzir važnost predmeta za pojedinu osobu, njegovu složenost te ponašanje podnositelja zahtjeva i nadležnih tijela“ i uputio na praksu ESLJP-a. Sud EU-a, presuda u predmetu C-185/95 P od 17. prosinca 1998., § 29. Radilo se o europskom postupku tržišnog natjecanja (koji provodi Komisija).
[1126] Sud EU-a, presuda u predmetu C-58/12 P od 26. studenog 2013., § 85.
[1127] Vidi npr. Uzelac, *op. cit.* u bilj. 17, str. 116–121.
[1128] Npr. Šikić, Marko, Pravo na suđenje u razumnom roku pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 30, br. 1, 2009, str. 333–372.
[1129] Krapac, Davor, Trajanje kaznenog postupka i pravo na kazneno suđenje u razumnom roku, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 63, br. 1, 2013, str. 5–69.
[1130] Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 11; Bonačić i Rašo, *op. cit.* u bilj. 20, str. 452.

zato što je ogroman broj prekršajnih predmeta otišao u zastaru“,[1131] kao i da je u razdoblju od 1997. do 2006. broj predmeta pred Visokim prekršajnim sudom „dramatično porastao“[1132] što je „objektivno ugrozilo normalno i ažurno poslovanje sudova“.[1133] *Josipović* pak 2008. ističe: „(…) u kontekstu reformi na putu u EU, prekršajno-pravni se sustav spominjao po neefikasnosti i velikom broju zastara te preglomaznoj i neracionalnoj mreži sudova“.[1134] Cilj novog Prekršajnog zakona iz 2007. stoga je bio povećanje učinkovitosti prekršajnog postupka.[1135]

Pregled statističkih podataka u pet godina nakon donošenja Prekršajnog zakona iz 2007. pokazuje kako su se prvo dogodili važni pozitivni pomaci, no 2011. promijenjen je trend smanjenja predmeta, pa su *Bonačić* i *Rašo* zaključili kako „se broj predmeta ustalio i da neće dalje padati“.[1136] Stoga su, kao rješenja koja bi dovela do daljnjeg ubrzanja postupka, predložili snažnije uključivanje tužitelja, uvođenje mogućnosti odlučivanja prema načelu svrhovitosti i odlučivanja na temelju sporazuma stranaka,[1137] a njihovi su prijedlozi načelno prihvaćeni u izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona iz 2013.,[1138] čiji je cilj bio upravo rasteretiti prekršajnu granu suđenja.[1139] S obzirom na takve promjene čiji je cilj bio ubrzanje postupka, došlo je vrijeme za ocjenu stanja od 2012. do 2024. godine.

7.1.3.2. Recentnija statistika

Tablica 1.[1140]

[1131] Krapac, *op. cit.* u bilj. 1129, str. 14.
[1132] *Ibid.*, str. 14., bilj. 18. Za više statističkih podataka vidi i uopće problemima neefikasnosti prekršajnog prava u tom razdoblju vidi i: Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 1–15; Bonačić i Rašo, *op. cit.* u bilj. 20, str. 453–455.
[1133] Izvješće Visokog prekršajnog suda za 2007., prema: Krapac, *op. cit.* u bilj. 1129, str. 14.
[1134] Josipović, *op. cit.* u bilj. 20, str. 4–5.
[1135] *Ibid.*, str. 9–15; Bonačić i Rašo, *op. cit.* u bilj. 20, str. 440.
[1136] Bonačić i Rašo, *op. cit.* u bilj. 20, str. 460. Vidi i str. 458–460.
[1137] *Ibid.*, str. 460. Vidi i str. 463–465.
[1138] Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (dalje. ZiD PZ/13), Narodne novine 39/13. Od izmjena kojima se omogućuje povećanje učinkovitosti postupka mogu se istaknuti: uvođenje instituta beznačajnog prekršaja (čl. 10. ZiD PZ/13, čl. 24.a PZ-a), uređeno je tužiteljevo obavještavanje okrivljenika i obveza utvrđivanja okrivljenikove adrese (čl. 37 ZiD PZ/13, čl. 109.a PZ-a), uvedena mogućnost postupanja u skladu s načelom svrhovitosti (čl. 37 ZiD PZ/13, čl. 109.b–čl. 109.d PZ-a), kao i mogućnost sporazumijevanja (čl. 37 ZiD PZ/13, čl. 109.b–čl. 109.e PZ-a).
[1139] Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2016. (dalje: Izvješće predsjednika VSRH/2016), Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2017., str. 56.
[1140] Izvori: za 2012.: Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2014. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2015., str. 45. Za 2013.–2017.: Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2017. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2018., str. 54. Za 2018.: Izvješće predsjednika VSRH/2018, *op. cit.* u bilj. 637, str. 60. Izvješća će se u nastavku citirati u skraćenom obliku. Napomena: podatci za razdoblje 2013. – 2016. u izvješćima iz 2017. i 2018. ponešto se razlikuju od podataka za isto razdoblje u izvješćima iz ranijih godina. Vjerojatno je uzrok takvih razlika uvođenje informacijskog sustava JCMS u srpnju 2015., s kojim su postojale određene poteškoće najmanje do kraja te godine (vidi: Izvješće

Podatci o predmetima u prekršajnim postupcima prvog i drugog stupnja 2012. – 2016.

godina	**zaprimljeno**	**riješeno**	**broj neriješenih predmeta na kraju godine**	**omjer broja zaprimljenih i riješenih predmeta**	**očekivano vrijeme trajanja predmeta (u danima)**
2012.	305.798	293.941	196.517	93,22 %	244
2013.	287.338	303.769	154.539	105,72 %	186
2014.	200.209	260.175	87.466	129,95 %	123
2015.	161.266	176.136	69.547	109,22 %	144
2016.	151.350	164.761	56.519	108,86 %	125
2017.	136.717	151.719	40.737	110,97 %	98
2018.	123.130	123.099	39.448	99,97 %	117

Iz statističkih je podataka vidljivo da su zakonodavne promjene iz 2013. doista djelovale na ubrzanje prekršajnog postupka. Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona iz 2013., kojim su uvedene pozitivne promjene, većim je dijelom stupio na snagu 1. lipnja 2013. (čl. 62. ZiD PZ/13) i već su te godine vidljivi pozitivni pomaci, koji su se nastavili i u godinama koje su slijedile.[1141] Od 2012. do 2018. broj zaprimljenih predmeta u konstantnom je padu, što se može pripisati proširivanju mogućnosti tužitelja da *brevi manu* riješe prekršajne predmete,[1142] promjenama u sustavu izvršenja kazni, napose konceptu naplate novčanih kazni,[1143] kao i sužavanju mogućnosti podnošenja žalbe u određenim slučajevima.[1144] Zbog smanjenog je priljeva predmeta, unatoč blagom padu broja riješenih predmeta, došlo do kontinuiranog pada broja neriješenih predmeta na kraju godine, s gotovo dvjesto tisuća 2012.

predsjednika VSRH/2015, *op. cit.* u bilj. 636, str. 20). U ranijim izvješćima ispod tablica s podatcima stoga su vjerojatno naknadno dodane napomene o mogućim razlikama u određenim podatcima (npr. u Izvješću predsjednika VSRH/2016, STR. 61 ispod tablice s podatcima o prekršajnom postupku navedeno je: „Razlika u broju neriješenih predmeta na kraju i početku promatranih godina posljedica je promjene načina iskazivanja riješenosti predmeta uslijed usklađivanja s važećim Sudskim poslovnikom i novim informacijskim sustavom - JCMS (za prekršajne sudove)“. Takve napomene postoje i u izvješćima iz ranijih godina. U svakom slučaju, iako razlike u podatcima nisu uvijek beznačajne, ipak nisu takve da bi značajnije utjecale na navedene zaključke za relevantno razdoblje. Naposljetku, podatci za 2012. nisu navedeni u izvješću iz 2017. (koje ima drugačije podatke za 2013. – 2016. od ranijih izvješća), pa vjerojatno nisu usklađeni s novim sustavom unošenja podataka.

[1141] I to već do kraja 2013. godine. To se ističe i u Izvješću predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2013. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, listopad 2014., str. 38.

[1142] Tako za odgovarajuća razdoblja: Izvješće predsjednika VSRH/2014, *op. cit.* u bilj. 1140, str. 46. Za neke podatke o takvu rješavanju predmeta vidi: Izvješće predsjednika VSRH/2016, *op. cit.* u bilj. 1139, str. 57–59.

[1143] Tako za odgovarajuća razdoblja: Izvješće predsjednika VSRH/2016, *op. cit.* u bilj. 1139, str. 59–61.

[1144] Tako za odgovarajuća razdoblja: *ibid.*, str. 59.

na oko četrdeset tisuća 2018. godine. Omjer zaprimljenih i riješenih predmeta s oko 93 % 2012. narastao je na 129 % 2014., što znači da je te godine riješeno 29 % više predmeta no što je zaprimljeno, no 2015. i 2017. dolazi do pada jer taj omjer iznosi nešto niže od 110 %, da bi 2018. dodatno pao na 100 %. Oscilacije su primjetne i u prosječnom trajanju predmeta: prvotni pad s oko 244 dana 2012. na 123 dana 2014., potom rast na 144 dan 2015., pa pad na 125 dana 2016., odnosno na 98 dana 2017. i napokon rast na 117 dana 2018. Razlozi su takvim oscilacijama, pa i usporavanju pozitivnih trendova, vjerojatno povećanje broja složenijih gospodarskih i financijskih predmeta zbog novih propisa koji su nastali radi usklađivanja s europskom pravnom stečevinom, dekriminalizacije određenih ponašanja i primjene novog elektroničkog sustava koji predstavlja novinu u radu (pa s jedne strane dovodi do pozitivnih pomaka, a s druge sucima treba vremena da mu se prilagode).[1145]

Unatoč određenim oscilacijama iz iznesenih je podataka vidljivo da je reforma iz 2013. bez sumnje djelovala na rasterećenje prekršajnih sudova, ubrzanje prekršajnih postupaka,[1146] a samim tim i povrede prava na suđenje u razumnom roku učinila manje vjerojatnima.

Tablica 2.[1147]

Podatci o predmetima pred Visokim prekršajnim sudom 2012.–2016.

godina	**zaprimljeno**	**riješeno**	**broj neriješenih predmeta na kraju godine**	**omjer broja zaprimljenih i riješenih predmeta**	**očekivano vrijeme trajanja predmeta (u danima)**
2012.	44.661	30.966	70.466	69,34 %	?
2013.	34.566	49.009	57.986	141,78 %	432
2014.	22.186	37.083	43.177	167,15 %	425
2015.	16.089	27.906	31.330	173,45 %	410
2016.	13.830	24.384	20.673	176,31 %	309
2017.	12.372	17.587	15.283	142,15 %	317
2018.	9.817	15.545	9.534	158,35 %	224

[1145] U svojem izvješću za 2015. predsjednik Vrhovnog suda navodi da su to razlozi smanjenja broja neriješenih predmeta za 2015. i ocjenjuje ih djelomično prihvatljivima. Izvješće predsjednika VSRH/2015, *op. cit.* u bilj. 636, str. 55. Kao negativnost ističe sljedeće: „Naime, već i ranijom analizom podataka o broju primljenih predmeta te broju riješenih predmeta ukazano je da u ovakvoj situaciji s trendom smanjenja broja novih predmeta dolazi i do kalkulacija pri rješavanju predmeta pa se sudovi nisu željeli za buduće razdoblje dovesti u položaj da nemaju dovoljno predmeta za rješavanje zadanog broja predmeta po sucu."

[1146] Pozitivni učinci reforme ističu se i u: Izvješće predsjednika VSRH/2016, *op. cit.* u bilj. 1139, str. 61.

[1147] Izvori: za 2012.: Izvješće predsjednika VSRH/2013, *op. cit.* u bilj. 1141, str. 42. Za 2013.–2017.: Izvješće predsjednika VSRH/2017, *op. cit.* u bilj. 1140, str. 57. Za 2018.: Izvješće predsjednika VSRH/2018, *op. cit.* u bilj. 637, str. 65. I ovdje vrijedi napomena o razlici u podatcima između kasnijih i ranijih izvješća, s time da su razlike u određenim podatcima ipak veće, i to pozitivno. Npr. prema izvješću iz 2016. broj riješenih predmeta u razdoblju 2013. – 2016. iznosi 26.652, 22.359, 20.306 i 17.453, omjer broja riješenih i primljenih predmeta 77,10 %, 110,78 %, 126,21 % i 126,39 %, a očekivano trajanje predmeta u danima 794, 705, 563 i 431, što su znatno lošiji podatci od onih iskazanih u tablici.

Još su bolje tendencije vidljive u podatcima o postupcima pred VPS-om. Pozitivni su pomaci bili veći, a oscilacije manje. Rasterećenje nižih sudova po prirodi je stvari utjecalo na rasterećenje VPS-a i smanjenje trajanja postupka pred tim sudom.[1148] Na dobre brojke nekih je godina utjecalo je i rasterećivanje zbog promjene nadležnosti i ustupanja predmeta drugim sudovima,[1149] a pripomogla su i makar privremena kadrovska rješenja upućivanja sudaca na rad u VPS.[1150] Ipak treba istaknuti kako su na ovako pozitivne rezultate o trajanju postupka pred prekršajnim sudovima i VPS-om uz provedenu reformu u određenom mjeri utjecale i ustrojstvene promjene u tijelima državne uprave koja postupaju u prekršajnom postupku, odnosno izbjegavanje postupanja tih tijela u određenim slučajevima.[1151]

Tablica 3.[1152]

Podatci o prekršajnim predmetima pred općinskim sudovima i Visokim prekršajnim sudom 2019. – 2024.

godina	**zaprimljeno**	**riješeno**	**broj neriješenih predmeta na kraju godine**	**omjer broja zaprimljenih i riješenih predmeta**	**očekivano vrijeme trajanja predmeta (u danima)**
2019.	137.917	130.189	56.288	94,40 %	158
2020.	139.890	117.676	77.784	84,12 %	241
2021.	142.809	129.457	92.117	90,65 %	260
2022.	128.630	132.143	88.799	102,73 %	245
2023.	125.421	120.772	93.505	96,29 %	283
2024.	126.235	129.399	90.391	102,51 %	255

[1148] Izvješće predsjednika VSRH/2013, *op. cit.* u bilj. 1141, str. 42; Izvješće predsjednika VSRH/2017, *op. cit.* u bilj. 1140, str. 57; Izvješće predsjednika VSRH/2018, *op. cit.* u bilj. 637, str. 66.
[1149] Izvješće predsjednika VSRH/2013, *op. cit.* u bilj. 1141, str. 42; Izvješće predsjednika VSRH/2014, *op. cit.* u bilj. 1140, str. 51.
[1150] Izvješće predsjednika VSRH/2014, *op. cit.* u bilj. 1140, str. 51., Izvješće predsjednika VSRH/2015, *op. cit.* u bilj. 636, str. 62.
[1151] Izvješće predsjednika VSRH/2015, *op. cit.* u bilj. 636, str. 72–73.
[1152] Izvor: Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2023. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2024., str. 37; Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2024. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2025., str. 38.

Izmjenama Zakona o sudovima iz 2018. došlo je do ukidanja prekršajnih sudova i njihova spajanja s općinskim, koji su postali nadležni za prekršajne predmete, a izmjenama Prekršajnog zakona iz iste godine ukinuta je drugostupanjska žalbena nadležnost sada općinskih sudova koji rješavaju prekršajne predmete. Stoga pri analizi statističkih podataka od 2019. godine i kasnije treba imati na umu da je nadležnost sudova koji rješavaju prekršajne predmete sužena (više ne mogu odlučivati kao drugostupanjski sudovi), a nadležnost VPS-a proširena (jer je sada to jedini sud koji odlučuje kao drugostupanjski).

Pogleda li se zajednička statistika općinskih sudova i VPS-a, broj zaprimljenih predmeta prvo je u promatranom razdoblju s oko 138 tisuća 2019. narastao na oko 143 tisuće 2021., zatim pao na oko 125 tisuća 2023., pa blago porastao na oko 126 tisuća 2024. U broju riješenih predmeta primjetne su veće oscilacije, no pogledaju li se krajnje godine promatranog razdoblja, nakon pada od 10 tisuća predmeta u petogodišnjem razdoblju 2019. – 2023. (s 130 na 120 tisuća), došlo je do pozitivnog skoka pa je u šestogodišnjem razdoblju broj riješenih predmeta na gotovo istoj razini. Stopa rješavanja predmeta oscilirala je od oko 85 % do oko 102 %, a najnegativniji podatak produženje je trajanja predmeta sa 158 dana 2019. na 255 dana 2024.

Tablica 4.[1153]

Podatci o prekršajnim postupcima na općinskim sudovima 2019. – 2024.

godina	**zaprimljeno**	**riješeno**	**neriješeno**	**omjer broja zaprimljenih i riješenih predmeta**	**očekivano vrijeme trajanja predmeta (u danima)**
2019.	124.363	118.446	44.977	95,24 %	139
2020.	126.616	105.225	65.651	83,11 %	228
2021.	127.909	116.673	77.865	91,22 %	244
2022.	113.768	118.663	73.168	104,30 %	225
2023.	113.367	107.780	78.817	95,07 %	267
2024.	113.629	115.715	76.781	101,84 %	242

Tablica 5.[1154]

[1153] Izvori: Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2019. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2020., str. 52; Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2020. godinu, Zagreb, travanj 2021., str. 56; Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2021. godinu, Zagreb, travanj 2022., str. 47; Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2022. godinu, Zagreb, travanj 2023., str. 40; Izvješće predsjednika VSRH/2023, *op. cit.* u bilj. 140, str. 42; Izvješće predsjednika VRSH/2024, *op. cit.* u bilj. 140, str.42. Potpuni podatci o izvješćima nalaze se u literaturi.
[1154] Izvješće predsjednika VSRH/2023, *op. cit.* u bilj. 140, str. 48.

Podatci o trajanju postupka pred VPS-om 2019. – 2024.

godina	**zaprimljeno**	**riješeno**	**neriješeno**	**omjer broja zaprimljenih i riješenih predmeta**	**očekivano vrijeme trajanja predmeta (u danima)**
2019.	13.554	11.743	11.311	86,64 %	352
2020.	13.274	12.451	12.133	93,80 %	356
2021.	14.900	12.784	14.252	85,80 %	407
2022.	14.862	13.480	15.631	90,70 %	423
2023.	12.054	12.992	14.688	107,78 %	413
2024.	12.606	13.684	13.610	108,55 %	363

Iz zasebnih statistika općinskih sudova i VPS-a vidljivo je kako je broj primljenih predmeta rastao od 2019. do 2021., potom padao od 2021. do 2023, uz blagi porast u 2024. U obje je kategorije uz oscilacije vidljiva tendencija rasta broja neriješenih predmeta, koja je ipak izraženija kod općinskih sudova. Uz oscilacije kod općinskih je sudova primjetan i trend povećanja prosječnog trajanja predmeta u danima. Sličnosti u tendencijama kod ostalih je pokazatelja teže pronaći, a oscilacije su izraženije. Pogledaju li se krajnje godine šestogodišnjeg razdoblja, broj riješenih predmeta pred općinskim sudovima pao je, a pred VPS-om porastao. Stopa rješavanja i kod općinskih je sudova i kod VPS-a porasla.

Podatci iz razdoblja 2019. – 2024. mogu biti razlog za manju zabrinutost. Najvažniji pokazatelj iz perspektive prava na suđenje u razumnom roku – trajanje postupka u danima – pred općinskim je sudovima premašio razinu iz 2013. (kada je bio 186 dana, a u 2024. iznosio je 242 dana). Pred VPS-om situacija je malo bolja pa je postupak 2024. prosječno trajao 363 dana, slično kao na početku šestogodišnjeg razdoblja (352 dana 2019.). Na prvi pogled vidljivo je kako je u razdoblju 2019. – 2024. i na općinskoj razini i pred VPS-om stopa rješavanja znatno lošija nego u razdoblju 2012. – 2018., no pozitivno je što ona u posljednje dvije godine promatranog razdoblja raste i veća je od 100 %.

Pogoršanje stanja u usporedbi s ranijim razdobljima u pojedinim godinama naglašava i predsjednik Vrhovnog suda u svojim izvješćima o stanju sudbene vlasti.[1155] Nekoliko je razloga takva pogoršanja. U prve tri godine promatranog razdoblja kao dio razloga u odnosu na VPS

[1155] U izvješću predsjednika VSRH/2019, *op. cit.* u bilj. 1153, str. 69 i 71, ističe se prekid pozitivnog trenda rada VPS-a; u izvješću predsjednika VSRH/2020, *op. cit.* u bilj. 1153, str. 75 i 77, ističu se lošiji rezultati u radu prekršajnih sudova i lošiji rezultati nakon 2018. VPS-a; izvješću predsjednika VSRH/2021, *op. cit.* u bilj. 1153, str. 67 i 68, također se primjećuju lošiji pokazatelji.

može se istaknuti blagi porast broja primljenih predmeta od 2019. do 2021.,[1156] na što je vjerojatno utjecalo i povećanje žalbene nadležnosti tog suda.[1157] Kod općinskih sudova, iako je došlo do blagog porasta broja predmeta u prve tri godine razdoblja, postotno taj porast nije bio značajan pa ga se ne može smatrati razlogom lošijih pokazatelja. Kao važan razlog pogoršanja u usporedbi s ranijim razdobljem pred općinskim sudovima, ali i pred VPS-om, jest što je istovremeno s povećanjem broja predmeta došlo do smanjenja broja sudaca, zbog čega je opterećenje sudaca poraslo.[1158] Uz to, došlo je do promjene strukture predmeta jer su sve češći složeni financijski prekršaji i sl., a situaciju je otežala i harmonizacija „propisa u području prekršajnog prava“, kao i obvezatnost primjene europskih pravila u donošenju odluke.[1159] Naposljetku, ne treba zanemariti da je u promatranom razdoblju bila pandemija koja je onemogućila normalan rad sudova, pa time zasigurno negativno utjecala na rješavanje predmeta, a dogodio se i štrajk sudaca koji je imao sličan učinak. Ipak, pogledaju li se samo posljednje dvije godine promatranoga šestogodišnjeg razdoblja, a posebno 2024., vidljivi su određeni pozitivni pomaci, što u odnosu na VPS primjećuje i predsjednik Vrhovnog suda u svojem izvješću za 2024.[1160] Je li riječ o zaustavljanju negativnijih pokazatelja iz ranijih godina reći će tek podatci iz nadolazećih godina.

Unatoč određenim pogoršanjima u pokazateljima trajanja postupka pred sudovima koji rješavaju prekršajne predmete u odnosu na razdoblje 2012. – 2018., situacija nije alarmantna jer prvostupanjski postupak prosječno traje 242 dana, a postupak pred VPS-om 363 dana. Potrebno je, međutim, uložiti napore kako bi se izbjegli daljnji negativni pokazatelji, odnosno nastavili pozitivni pomaci kakvi su (ponovno) vidljivi u posljednje dvije godine promatranog razdoblja.

[1156] Izvješće predsjednika VSRH/2019, *op. cit.* u bilj. 1153, str. 69; Izvješće predsjednika VSRH/2020, *op. cit.* u bilj. 1153, str. 78; Izvješće predsjednika VSRH/2021, *op. cit.* u bilj. 1153, str. 69.
[1157] U izvješću predsjednika VSRH/2019, *op. cit.* u bilj. 1153, se ističe: „Nakon spomenute izmjene Prekršajnog zakona i povećanog priljeva predmeta na Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske došlo je do pogoršanja indikatora učinkovitosti“ (str. 69).
[1158] Izvješće predsjednika VSRH/2020, *op. cit.* u bilj. 1153, str. 75–76 i 78; Izvješće predsjednika VSRH/2021, *op. cit.* u bilj. 1153, str. 67–69. Izvješća su nešto izričitija u dijelovima o postupku pred VPS-om.
[1159] Izvješće predsjednika VSRH/2020, *op. cit.* u bilj. 1153, str. 78. Izvješće to ističe za postupak pred VPS-om, no ti razlozi vrijede i na općinskom razini.
[1160] Izvješće predsjednika VSRH/2024, *op. cit.* u bilj. 1152, str. 48.

7.1.3.3. Sudska praksa

U praksi ESLJP-a, zanimljivo, Hrvatska nije osuđena za povredu prava na suđenje u razumnom roku u prekršajnom postupku,[1161] već je samo jedan zahtjev odbačen kao nedopušten.[1162] U praksi Ustavnog suda RH, koji je krajnji arbitar prava na suđenje u razumnom roku u nacionalnom pravu, u proteklih pet godina može se pronaći više povreda prava na suđenje u razumnom roku,[1163] a Ustavni sud, da bi utvrdio povredu tog prava, koristi kriterije razvijene u praksi strazburškog Suda. Od analiziranih predmeta povredu je našao u dva predmeta. Prvi je postupak u razdoblju koje je Ustavni sud razmatrao trajao više od četiri godine i jedanaest mjeseci.[1164] Iako je podnositelj znatno doprinio duljini postupka, utvrđena je povreda jer je u njemu „bilo neažurnosti u radu prvostupanjskog suda i Visokog prekršajnog suda“ jer je prvostupanjski sud prekršajni nalog dostavio na pogrešnu adresu, a potom se predmet nalazio jednu godinu i devet mjeseci na VPS-u radi odlučivanja o žalbi na rješenje kojim se ukida klauzula pravomoćnosti.[1165] Drugi predmet u kojem je nađena povreda u trenutku donošenja ustavnosudske odluke trajao je više od pet godina i sedam mjeseci, a nije se radilo o složenom predmetu niti je podnositelj pridonio njegovu trajanju, već je prvostupanjski sud postupao neučinkovito (bilo je obnove postupka, a nakon toga i višekratnog ukidanja presude).[1166]

Kod postupka u trajanju od dvije godine sedam mjeseci i dvadeset i sedam dana, u kojem se nije radilo o složenom predmetu i podnositelj nije pridonio duljini trajanja postupka, Ustavni sud nije utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku (instancijski je postupak bio okončan pred VPS-om).[1167] Trajanje postupka, koji je u trenutku donošenja odluke trajao nešto

---

[1161] To je utvrđeno pretragom po člancima Konvencije u predmetima protiv Republike Hrvatske na stranicama Ustavnog suda RH. https://www.usud.hr/hr/pregled-prakse-esljp (8. 1. 2025.).
[1162] *Kovačić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 65559/13, 6. listopada 2016.
[1163] Za analizu prakse korištena je tražilica portala IUS-INFO. Praksa je pretraživana po ključnim riječima „prekršajni postupak, suđenje u razumnom roku“, uz filtriranje prakse Ustavnog suda u razdoblju od 1. 1. 2019. do 1. 1. 2025. Nakon takva unosa u tražilicu ona je izbacila 255 predmeta. Pretragom po relevantnosti pregledano je prvih 50. Među njima pronađeno je 8 odluka o ustavnim tužbama u kojima se Ustavni sud upustio u razmatranje prava na suđenje u razumnom roku u prekršajnom postupku. Te su odluke pronađeni u prvih 21 izlistanih rezultata. U preostalih 29 izlistanih rezultata nije bilo relevantnih odluka pa se može pretpostaviti da ni među preostalom izlistanom praksom nema relevantnih odluka. Uz odluke navedene u daljnjem tekstu, mogu se istaknuti dvije odluke u kojima je Ustavi sud našao povredu prava na suđenje u razumnom roku u postupku radi naknade troškova prekršajnog postupka: Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2415/2024 od 27. rujna 2024. (postupka trajao više od 8 godina; § 11); Ustavni sud RH, odluka br. U-IIIA/5430/2021 od 20. prosinca 2023., (postupak u trenutku donošenja odluke trajao je više od 10 godina i 8 mjeseci; § 15).
[1164] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2806/2024 od 2. listopada 2024., § 10.1.
[1165] *Ibid.*, § 9–10.
[1166] Ustavni sud RH, odluka br. U-IIIA/3214/2020 od 20. lipnja 2021.§ 9–13.
[1167] Ustavni sud RH, odluka br. U-IIIA/6886/2022 od 16. ožujka 2023.

dulje od tri godine, a nije se radilo o složenijem predmetu niti su podnositelju pridonijeli trajanju postupak, Ustavni sud također nije ocijenio nerazumnim (postupak je u trenutku odluke još bio pendentan pred VPS-om).[1168] Od analiziranih postupaka u kojima nije utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku najdulje trajanje bilo je nešto više od četiri godine i četiri mjeseca.[1169] Nije se radilo o složenom predmetu niti je podnositelj svojim ponašanjem pridonio trajanju postupka, a postupak se u razmatranom razdoblju vodio pred Općinskim prekršajnim sudom u Zagrebu i VPS-om i u njemu su donesene dvije presude.[1170]

7.1.3.4. Njemački prekršajni postupak

Budući da hrvatsko prekršajno pravo, unatoč određenim izazovima, ipak nema prevelikih problema s pravom na suđenje u razumnom roku, i da se ključni problem ne odnosi na normativna rješenja, već na organizacijsko-tehnička pitanja, ovdje nema potrebe za detaljnim pogledom u njemačko prekršajno pravo. Indikacije radi, može se istaknuti nekoliko statističkih podataka o trajanju prekršajnih postupaka. U nastavku se iznose podatci o trajanju prekršajnih postupka u sudbenoj fazi jer podatci o trajanju postupka pred upravnim tijelima nisu dostupni. No s obzirom na to da je njemački prekršajni postupak konstruiran poput postupka prekršajnog naloga i na ekonomično procesno uređenje, može se očekivati da upravna tijela postupaju relativno brzo.

Prosječno trajanje prekršajnog postupka pred županijskim sudovima (njem. *Amtsgericht*), koji rješavaju većinu prekršajnih predmeta, 2019. bilo je 3,1 mjesec, a samo 1,9 % postupaka trajalo je više od godinu dana.[1171] Godine 2020. prekršajni su postupci pred županijskim sudovima u prosjeku trajali 3,3 mjeseca, a 2,3 % postupaka trajalo je više od godinu dana.[1172] Godine 2021. prekršajni su postupci pred županijskim sudovima prosječno trajali 3,4 mjeseca, a trajanje 2,8 % postupaka premašilo je godinu dana.[1173] Godine 2022. prekršajni je postupak pred županijskim sudovima u prosjeku trajao 3,5 mjeseci, a samo 3,1 % postupaka trajalo je

[1168] Ustavni sud RH, odluka br. U-IIIA/3483/2022 od 16. studenog 2022., § 10, 12, 13.
[1169] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2663/2022 od 12. lipnja 2024., § 13.
[1170] *Ibid.*, § 10–12.
[1171] *Rechtspflege Strafgerichte 2019*, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020, str. 48.
[1172] *Rechtspflege Strafgerichte 2020*, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2021, str. 48.
[1173] *Rechtspflege Strafgerichte 2021*, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022, str. 48.

više od godinu dana.[1174] Godine 2023. trajanje je postupka u prosjeku iznosilo 3,4 mjeseca, a samo 2,8 % postupaka trajalo je duže od godinu dana.[1175]

7.1.4. Postupak tržišnog natjecanja

Postupak se tržišnog natjecanja, barem otkad je iz prekršajne sfere potpuno prešao u upravnu, ne suočava s problemima kakvi već godinama postoje u prekršajnom pravu, a dostupni statistički podatci iz ranijih razdoblja nerijetko su šturi pa je iz njih teško izvoditi zaključke. Pri razmatranju prava na suđenje u razumnom roku stoga se dovoljno osvrnuti na recentnije podatke o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, odnosno na noviju sudsku praksu.

7.1.4.1. Statistički podatci

Za postupanje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja nisu dostupni detaljni statistički podatci kao za postupanje sudova koji odlučuju u prekršajnom postupku, no godišnja izvješća Agencije sadrže određene relevantne podatke. Nakon što Agencija pokrene upravni postupak, predmet je u statistici izražen kao tzv. upravni predmet. O takvim predmetima postoje podatci iz kojih se mogu izvesti određeni zaključci o trajanju postupka, koji će se analizirati u nastavku.

Među upravne predmete ne pripada prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu, tijekom kojega se provode radnje prikuplja podataka i provode saslušanja kako bi se odlučilo ima li osnova za pokretanje postupka (vidi čl. 32. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja), iako ono zapravo znači postupanje Agencije jer se nastoji utvrditi „ima li dostatnih indicija za pokretanje upravnih postupaka“,[1176] a kako je Agencija tijekom takva ispitivanja ovlaštena, recimo, provoditi obvezne razgovore u nekim se slučajevima može govoriti o tome da je u konvencijskom smislu postupak pokrenut. Prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu zajedno s drugim stavkama, poput mišljenja iz područja tržišnog natjecanja, sektorskih

[1174] *Statistischer Bericht Strafgerichte 2022*, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023 (ispravljeno 2024), tablica 24221-10. Dostupno na: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/statistischer-bericht-strafgerichte-2100230227005.html, (12. 1. 2025.).
[1175] *Statistischer Bericht Strafgerichte 2023*, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024, tablica 24221-10. Dostupno na: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/statistischer-bericht-strafgerichte-2100230237005.html (12. 1. 2025.).
[1176] *Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2019. godinu*, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, srpanj 2020., str. 10.

istraživanja pripada tzv. neupravnim predmetima.[1177] Iz godišnjih se izvješća ne mogu izvući zaključci o trajanju postupka u takvim predmetima, a pogotovo ne o trajanju postupka prethodnog ispitivanja tržišta jer su u među tzv. neupravne predmete uključene i različite druge stavke. Stoga podatke o upravnim predmetima iznesene u nastavku treba prihvatiti s napomenom da postupak u konvencijskom smislu povodom sumnje da je počinjena povreda iz nadležnosti Agencije u stvarnosti katkada može trajati duže. Ipak, u slučaju postupanja na temelju zaprimljene inicijative prethodno ispitivanje tržišta ne smije trajati duže od šest mjeseci (čl. 38. st. 5. ZZTN-a), pa je barem u tim slučajevima to maksimalno razdoblje koje bi se trebalo pridodati trajanju postupka prema statistici.

Još jedna napomena: u dostupnim statističkim podatcima uglavnom su zajedno s podatcima o trajanju postupaka o povredama tržišnog natjecanja iz ZZTN-a prikazani podatci o postupcima nepoštenih trgovačkih praksi (dakle, podatci u nastavku ne odnose se isključivo na postupke povreda tržišnog natjecanja), što je dodatno ograničenje dostupnih podataka. Osnovni podatci vidljivi su iz sljedeće tablice:

Tablica 6.

Statistički podatci o upravnim predmetima pred AZTN-om 2019. – 2024.

godina	**broj riješenih predmeta**	**broj postupaka u tijeku**	**omjer broja riješenih postupaka i postupaka u tijeku, izražen u postotku**
2019.	51	37	137,83 %
2020.	52	28	185,71 %
2021.	43	40	107,5 %
2022.	67	32	209,38 %
2023.	53	37	143,24 %
2024.	64	33	193,93 %

Na kraju 2019. Agencija je u tijeku imala 37 upravnih predmeta koji su svi bili pokrenuti u drugoj polovini 2019.,[1178] dakle na kraju godine nije bilo upravnog postupka koji bi trajao više od pola godine. Inače je te godine Agencija riješila 51 upravni predmet.[1179] Godine 2020. Agencija je na kraju godine imala 28 predmeta u tijeku, od kojih su neki spomenuti postupci iz

[1177] Statistika Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja iz 2019., dostupno na: https://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads//2022/09/Statistika2019-1.pdf (10. 1. 2025.).
[1178] *Godišnje izvješće AZTN-a/2019, op. cit.* u bilj. 1176, str. 8.
[1179] *Ibid.*

druge polovine 2019., a neki su pokrenuti 2020.[1180] U Godišnjem izvješću Agencije istaknuto je kako se očekuje da će velik broj tih postupaka biti završen u prvoj polovini ili do kraja 2021.[1181] Broj riješenih upravnih predmeta 2020. bio je 52.[1182] Čini se kako očekivanje iz 2020. nije ostvareno jer su postupci (ukupno ih je bilo četrdeset) u tijeku na kraju 2021. u pravilu bili pokrenuti krajem 2019. ili 2020., odnosno 2021. godine.[1183] Te je godine broj riješenih upravnih predmeta bio 43.[1184] Prije kraja 2022. Agencija je imala 32 upravna postupka u tijeku, od kojih je 18 pokrenuto u toj godini, preostalih je 14 iz „prethodnih godina".[1185] Moguće je stoga da u 2022. još nisu završeni neki postupci pokrenuti još 2019. Godine 2022. ukupno je riješeno 67 upravnih predmeta.[1186] Krajem 2023. pred Agencijom je bilo u tijeku 37 upravnih postupaka, od kojih je 28 pokrenuto tijekom te godine, a preostalih devet u prethodnim godinama.[1187] Za tu godinu postoji i podatak kako su u području tržišnog natjecanja ostala neriješena četiri predmeta iz 2022. i dva predmeta iz 2021.[1188] Broj riješenih upravnih predmeta u 2023. bio je 53,[1189] a u 2024. godini 64, dok je na kraju te godine broj postupaka u tijeku bio 33.[1190]

Iz navedenih se podataka o trajanju postupka mogu izvući ograničeni zaključci. Sigurno je da postoji određen broj postupaka, koji nije beznačajan, koji se vode više od godinu dana, a neki se postupci sigurno vode i duže od toga. Ipak, uz iznimku 2020., koja se može opravdati pandemijskim okolnostima,[1191] u svim je godinama većina postupaka u tijeku bila iz te, a ne iz prethodnih godina, pa je dojam da postupak pred Agencijom u prosjeku ne bi trebao trajati više od godinu dana. Pozitivan je i podatak da je omjer broja riješenih predmeta na kraju godine i broja predmeta koji su još u tijeku u razdoblju 2019. - 2023. u prosjeku 162,93 %,[1192] što znači da je svake godine prosječno riješeno 62,93 % više predmeta nego što ih je u tijeku,[1193] s time

[1180] *Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2020. godinu*, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, lipanj 2021., str. 10.
[1181] *Ibid.*
[1182] *Ibid.*
[1183] *Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2021. godinu*, *op. cit.* u bilj. 1012, str. 9.
[1184] *Ibid.*
[1185] *Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2022. godinu*, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, lipanj 2023., str. 10.
[1186] *Ibid.*, str. 9.
[1187] *Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2023. godinu*, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, lipanj 2024., str. 10.
[1188] *Ibid.*
[1189] *Ibid.*, str. 9.
[1190] *Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2024. godinu*, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, lipanj 2025., str. 10–11.
[1191] *Godišnje izvješće AZTN-a/2020*, *op. cit.* u bilj. 1180, str. 9–10. Pandemija je utjecala i na rad u sljedećoj godini (Godišnje izvješće AZTN-/2020, str. 10). Kao dodatni problemi u oba se izvješća ističe odljev stručnog kadra (str. 24. u oba izvješća).
[1192] Podatci o pojedinim godinama vidljivi su u Tablici 4.
[1193] Taj je podatak dobiven podjelom zbroja postotka koji označava omjer riješenih i zaprimljenih predmeta na kraju svake godine 2019. - 2023. s ukupnim brojem promatranih godina (5).

da su postupci koji traju više godina više puta uračunati (za svaku godinu na čijem su kraju još bili u tijeku), pa bi, da postoje podatci o broju zaprimljenih predmeta, omjer riješenih i zaprimljenih predmeta bio još bolji. Zbog toga se *prima faciae* može zaključiti kako, a pogotovo s obzirom na složenu prirodu djela kojima se Agencija bavi, u postupku koji provodi ne bi trebalo biti velikih problema s pravom na suđenje u razumnom roku. Dodatne indikacije o tome daju podatci o postupanju VUS-a i sudska praksa.

Nema podataka o trajanju postupaka tržišnog natjecanja pred Visokim upravnim sudom, no indikativni su podatci o općem trajanju postupaka: ono je s 210 dana 2019. palo na 122 dana 2021., da bi se ponovno popelo na 215 dana 2023.[1194] i ostalo na istom trajanju i u 2024. (215 dana).[1195] Naravno, treba ih uzeti sa zrnom soli jer se odnose na sve vrste postupaka pred VUS-om, dakle i one u kojima odlučuje kao žalbeni, i one u kojima odlučuje u prvostupanjskom upravnom sporu (što je slučaj u postupcima tržišnog natjecanja). Također treba naglasiti da je u ZZTN-u propisano kako su sporovi pred VUS-om pokrenuti na temelju tog Zakona žurni (čl. 69.).[1196]

7.1.4.2. Sudska praksa

Pregledom sudske prakse nisu pronađeni predmeti u kojima bi se odlučivalo o pravu na suđenje u razumnom roku u postupku tržišnog natjecanja. U odnosu na fazu postupka pred Agencijom to ne čudi jer u postupcima pokrenutima *ex offo* nije sasvim jasno kako bi se ta zaštita trebala ostvariti, dok u slučajevima kada postoji inicijativa za pokretanje postupka prema spomenutoj odredbi ZZTN-a Agencija mora o njoj odlučiti u roku od šest mjeseci. Čini se da u tom slučaju, ako takva odluka izostane, dolazi u obzir žalba zbog šutnje administracije Visokom

[1194] *Izvješće predsjednika VSRH/2023*, *op. cit.* u bilj. 1152, str. 69.
[1195] *Izvješće predsjednika VSRH/2024*, *op. cit.* u bilj. 1152, str. 69.
[1196] Vidi: Đanić Čeko i Malenica, *op. cit.* u bilj. 1107, str. 164.

upravnom sudu.[1197] Pretragom prakse nije pronađena ni jedna odluka VUS-a koja bi se bavila tim pitanjem.[1198]

U odnosu na fazu postupka pred VUS-om (upravni spor) zaštita se ostvaruje pred Vrhovnim sudom, no pregledom prakse nije pronađeno relevantnih predmeta.[1199] Ni u praksi Ustavnog suda nije pronađena odluka o pravu na suđenje u razumnom roku u postupku tržišnog natjecanja.[1200]

7.1.4.3. Francusko pravo tržišnog natjecanja

Hrvatsko pravo tržišnog natjecanja nema velikih problema s pravom na suđenje u razumnom roku, pa u ovom komparativnom dijelu dostaje informativno navesti osnovne statističke podatke o trajanju postupaka pred francuskim Tijelom za tržišno natjecanje (u nastavku pod *(a)*), odnosno osvrnuti se na sudsku praksu koja je zanimljiva iz perspektive hrvatskog prava (pod *(b)*). Nisu pronađeni podatci o trajanju eventualnih kasnijih sudskih postupaka upravo u domeni tržišnog natjecanja, a ovdje nema potrebe za iznošenjem općih podataka o trajanju postupaka pred nadležnim sudovima.

(a) U proteklih pet godina broj je predmeta u tijeku pred Tijelom za tržišno natjecanje na kraju godine u konstantnom opadanju: 2019. bilo je 139 predmeta, 2020. 129 predmeta, 2021. 122 predmeta, 2022. 104 predmeta i, napokon, 2023. 89 predmeta, što je najmanji broj predmeta na kraju godine ikad zabilježen.[1201] Prosječan rok za rješavane predmeta u petogodišnjem (a i u dužem) razdoblju stabilan je i iznosi od otprilike 18 do otprilike 24 mjeseca, a za 2023. godinu iznosio je 22,2 mjeseca.[1202]

[1197] Čl. 101. st. 2. ZOUP-a propisuje kako je službena osoba u slučajevima vođenja ispitnog postupka na zahtjev stranke dužna donijeti rješenje i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva, a u st. 3. da je moguća žalba, odnosno upravni spor ako rješenje ne bude doneseno u roku. Ta bi se odredba, u nedostatku izričitije, mogla primijeniti i na nedonošenje rješenja u roku kada bude pokrenuto prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu na temelju inicijative, s tim da je, naravno, u skladu sa ZZTN-om rok 6 mjeseci, a ne 60 dana. Za više o šutnji uprave i nedonošenju akata u roku vidi: Cvitko Tomić, Marina, Šutnja uprave - nedonošenje akta u roku, 2021, dostupno na: https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/sutnja-uprave-nedonosenje-akta-u-roku-45055 (23. 6. 2025.).

[1198] Pretraživano je na portalu IUS-INFO, pretragom po ključnim riječima „Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, šutnja uprave“; „Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, šutnja administracije“; „postupak tržišnog natjecanja, šutnja uprave“, „postupak tržišnog natjecanja, šutnja administracije“ i sl.

[1199] Pretraživano je na portalu IUS-INFO, pretragom po ključnim riječima “postupak tržišnog natjecanja, suđenje u razumnom roku”.

[1200] Pretraživano je na portalu IUS-INFO, pretragom po ključnim riječima “postupak tržišnog natjecanja, suđenje u razumnom roku”; „Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, pravo na suđenje u razumnom roku“.

[1201] *Annexe du Rapport Annuel 2023, Autorité de la concurrence*, str. 9. Dostupno na: https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/publications/80 (12. 1. 2025.).

[1202] *Ibid.*, str. 10.

Stabilni podatci o trajanju postupka i konstantan trend smanjivanja broja predmeta odaju dojam da francuski postupak pred Tijelom tržišnog natjecanja u svojoj upravnoj fazi ne bi trebao imati velikih problema s pravom na suđenje u razumnom roku.

(b) Iz prakse se može izdvojiti stajalište prema kojem se pri procjeni razumnog roka u trajanju postupka uzima u obzir ne samo kontradiktorni stadij postupka već i stadij postupka koji mu prethodi, dakle stadij preliminarne istrage.[1203]

7.1.4.4. Njemački postupak tržišnog natjecanja

Nisu pronađeni precizni statistički podatci o trajanju njemačkoga prekršajnog postupka tržišnog natjecanja. Donekle indikativni mogu biti podatci Europske komisije o trajanju postupka pred nacionalnim tijelima tržišnog natjecanja i pred nacionalnim sudovima u primjeni čl. 101. i 102. UFEU-a. Međutim, ti podatci ne samo da se ne odnose samo na postupke koji završavaju donošenjem rješenja o prekršaju već i na druge načine, nego se odnose samo na dio prekršaja protiv tržišnog natjecanja. Prema tim podatcima, prosječno je trajanje upravne faze postupka u Njemačkoj u razdoblju od 2020. do 2023. bilo otprilike tisuću dana, s time da se u posljednje dvije godine promatranog razdoblja to skratilo na nešto više od 500 dana.[1204] Prosjek trajanja postupka u Njemačkoj pred sudom u godinama 2014., 2021., 2022., i 2023. iznosio je nešto manje od tisuću dana, s tim da je primjetno smanjenje trajanja postupka, tako da je 2014. u prosjeku trajao nešto više od 1500 dana, a 2023. otprilike 600 dana.[1205]

Usporedbe radi, podatci Europske komisije pokazuju kako je upravna faza postupka tržišnog natjecanja u Hrvatskoj u 2021. i 2023. (na tablici nisu dostupni podatci za 2014. i 2022., možda jer nije bilo prekršaja protiv čl. 101. i 102. UFEU-a) u prosjeku trajala oko 1400 dana, s time da je u 2023. postupak trajao otprilike 1250 dana.[1206] Za fazu postupka pred sudom dostupan je samo podatak da je 2014. trajala otprilike 100 dana,[1207] dok za druge godine na

[1203] Tako, npr. Žalbeni sud u Parizu, presuda br. RG 13/13058 od 3. prosinca 2013., § 110. Takvo stajalište u praksi tog suda ističe i Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, ne navodeći, međutim, na koju točno praksu misli, str. 444.
[1204] Europska komisija, *The 2025 EU Justice Scoreboard, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2025) 375*, Luxembourg, 2025, str. 14. Podatci nisu precizno izraženi, već su iščitani s tablice, zbog čega se ne navodi točan podatak. To vrijedi i za ostale podatke iščitane iz ove publikacije.
[1205] *Ibid.*, str. 13.
[1206] *Ibid.*, str. 14.
[1207] *Ibid.*, str. 13.

tablici nema prikazanih podataka (moguće da tih godina nije bilo žalbi na odluke AZTN-a o povredama čl. 101. i 102. UFEU-a).

7.1.5. Zaključak

U hrvatskom prekršajnom postupku danas povrede prava na suđenje u razumnom roku nisu suviše česte. ESLJP zasad (još?) nije utvrdio povredu tog prava u prekršajnom postupku, no zato postoji praksa Ustavnog suda koja je u proteklom desetljeću u više predmeta takvu povredu utvrdila. Ustavni je sud povredu prava na suđenje u razumnom roku našao u postupcima koji su trajali po nekoliko godina, međutim nije nađena povreda u jednom postupku koji je trajao duže od dvije godine i nije bio složen. S obzirom na to da je zajedničko trajanje prvostupanjskog i instancijskog postupka u razdoblju 2019. – 2024. u prosjeku kraće od dvije godine, točnije 610 dana (otprilike 224 dana za prvostupanjski i otprilike 386 za postupak pred VPS-om), situacija nije još alarmantna, već se povrede prava na suđenje u razumnom roku, nastavi li se ovakvo stanje, mogu očekivati povremeno. Nastavi li se negativan trend produljenja trajanja postupka, može se očekivati i porast problema s pravom na suđenje u razumnom roku. U usporedbi s trajanjem njemačkoga prekršajnog postupka, iako postoje podatci samo za njegovu fazu pred sudom, hrvatski prekršajni postupak vrlo je dugotrajan. Jedno od objašnjenja za takvu razliku u trajanju hrvatskoga i njemačkoga prekršajnog postupka konstrukcija je čitavoga njemačkog prekršajnog postupka koja nalikuje postupku prekršajnog naloga, ali i drugim strukturnim razlikama u uređenju između dvaju sustava (primjerice, u hrvatskom je postupku moguće izricanje kazne zatvora za neke teže prekršaje, pa to zasigurno utječe na duže trajanje postupka jer se može očekivati da u prosjeku sud u takvu postupku ima potrebu provesti više dokaznih radnji). Stoga je razlika u trajanju postupka između dvaju sustava tek indikativna i ne može biti pouzdana osnova za čvršće zaključke.

Dostupni podatci o hrvatskom postupku tržišnog natjecanja i pretraga sudske prakse pouzdana su osnova za zaključak kako u upravnom postupku i sporu tržišnog natjecanja, osim iznimno, ne dolazi do povrede prava na suđenje u razumnom roku. Iz podataka iz godišnjih izvješća o radu AZTN-a može se naslutiti kako postupci uglavnom traju kraće od godine dana, ponekad do dvije godine, a tek iznimno dulje od toga. Nema podataka o trajanju upravnih sporova tržišnog natjecanja pred VUS-om, no opći podatci o trajanju postupka pred tim sudom

pozitivni su. U sudskoj praksi također nije pronađeno predmeta u kojima bi bila utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku.

Ugrubo se može primijetiti kako je trajanje hrvatskoga upravnog postupka tržišnog natjecanja usporedivo s trajanjem takva postupka u Francuskoj. S obzirom na ograničenu statistiku rada VUS-a, usporedba s trajanjem postupka pred francuskim sudovima koji odlučuju u predmetima tržišnog natjecanja teško bi bila temelj za kvalitetne zaključke. Usporedba s trajanjem njemačkoga prekršajnog postupka tržišnog natjecanja– unatoč određenim ograničenim podatcima – teško je provediva bez detaljnijih statističkih podataka o tom postupku.

Prekršajni postupak i postupak tržišnog natjecanja trebaju zadovoljiti slične zahtjeve o pravu na suđenje u razumnom roku. Ipak se s obzirom na mali broj predmeta tržišnog natjecanja, ali i veću kompleksnost takvih postupaka – koja utječe na to da razdoblje razumnog roka bude duže – povrede ovog prava češće se mogu očekivati u prekršajnom postupku.

7.2. Pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu pune jurisdikcije

7.2.1. Konvencija

Poznato je da upravna tijela provode brojne kvazikaznene postupke, što uključuje i nadležnost donošenja odluke o djelu, odnosno sankciji. Brzo postupanje upravnih tijela koja nemaju prerogative sudbene vlasti svakako dovodi u pitanje poštovanje ljudskih prava osobe protiv koje je odluka donesena. Konvencijsko pravo u takvim slučajevima stoga zahtijeva mogućnost da osoba takvu odluku podvrgne sudskom preispitivanju, tj. da povodom takvih odluka osoba ima pravo na pristup sudu (u nastavku pod 7.2.1.1.). S obzirom na punitivnu narav odluke, zahtijeva se i da taj sud ispunjava zahtjeve neovisnosti i nepristranosti (pod 7.2.1.2.), odnosno da ima ovlasti suda pune jurisdikcije (pod 7.2.1.3.).

7.2.1.1. Pravo na pristup sudu

Pravo na pristup sudu jedno je od jamstava pravičnog postupka koje nije izričito zapisano u Konvenciji.[1208] Budući da Konvencija sadrži zahtjev da u slučaju optužbe za kazneno djelo svatko ima pravo da neovisan i nepristran sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj, ona pretpostavlja i pravo na pristup sudu.[1209] U kontekstu kvazikaznenih postupaka koji potpadaju pod kazneni aspekt čl. 6. pravo na pristup sudu odnosi se na situacije u kojima prvostupanjski postupak nije provelo sudbeno tijelo.[1210] U tim slučajevima osoba protiv koje je donesena odluka mora imati pravo svojom žalbom ili prigovorom obratiti se tijelu koje se u konvencijskom smislu smatra sudom koji ispunjava zahtjeve iz čl. 6. Konvencije.[1211] Predmet *Menarini* pokazao je da takvo shvaćanje vrijedi ne samo za neka lakša djela već i za djela s težim sankcijama (u predmetu je bila izrečena sankcija od šest milijuna eura za povredu tržišnog natjecanja).[1212] Ipak takva mogućnost ne bi trebala postojati za djela sa sankcijama oduzimanja slobode. Može li se tijelo smatrati sudom, ovisi prije svega o tome ispunjava li zahtjeve neovisnosti i nepristranosti (*infra*), a kako bi konvencijski zahtjevi bili ispunjeni, važno je i da odluku upravnog tijela preispituje u postupku pune jurisdikcije (*infra*).

U nizu predmeta iz postsocijalističkih pravnih sustava ESLJP je našao povredu Konvencije upravo zbog nemogućnosti pristupa sudu u slučajevima kada je upravno tijelo donijelo odluku o sankciji, a mogućnost obraćanja sudu uopće nije postojala.[1213] Povredu prava na pristup sudu (iako ne uvijek) može predstavljati obveza plaćanja novčanog iznosa kako bi se pristupilo sudu, a ako takva naknada ipak postoji, trebala bi postojati mogućnost da nacionalni sud, ovisno o okolnostima slučaja, oslobodi subjekta od plaćanja naknade.[1214]

7.2.1.2. Neovisnost i nepristranost

Neovisnost se kao kvaliteta presuđivačkog tijela prije svega odnosi na nepostojanje utjecaja drugih grana vlasti na njegovo odlučivanje, tj. zahtijeva da ono odlučuje na temelju vlastita

---

[1208] Van Dijk, Peter; Van Hoof, Fried, Van Rijn, Arjen, Zwaak, Leo (ur.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2018, str. 539.
[1209] *Ibid.*
[1210] Slično: *ibid.*, str. 540.
[1211] Tako, npr. Sud u: *Öztürk protiv Njemačke*, § 56. Recentnije, npr. *Espírito Santo Silva Salgado protiv Portugala*, zahtjev br. 30970/19 od 3. prosinca 2024., § 70.
[1212] *Menarini Diagnostics S.R.L. protiv Italije*, § 41, 58.
[1213] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 198–199.
[1214] *Paykar Yev Haghtanak Ltd protiv Armenije,* zahtjev br. 21638/03, 20. prosinca 2007., § 48–49. Vidi i: Andrijauskaite*, op. cit.* u bilj. 37, str. 201.

uvjerenja, bez vanjskih utjecaja.[1215] Može se očekivati da su zahtjevi neovisnosti i nepristranosti u pravilu ispunjeni kod tijela koja su formalno sudovi.

U praksi ESLJP-a neovisnost se procjenjuje s pomoću četiriju kriterija.[1216] Prvi je način imenovanja članova tijela. Sud ovdje, s obzirom na različitost država članica Konvencije, ne uspostavlja čvrste kriterije, već smatra dopuštenima različite načine imenovanja i ne smatra samim po sebi problematičnim da članove presuđivačkog tijela bira upravno tijelo, pod uvjetom da su članovi presuđivačkog tijela slobodni od utjecaja upravnog tijela koje ih bira.[1217] Drugi je trajanje mandata: neograničeni mandat, naravno, govori u prilog neovisnosti, no ni ograničeno trajanje samo po sebi ne isključuje njezino postojanje ako postoje dovoljna jamstva da neće biti smjena bez razloga ili s nedostatnim razlozima.[1218] Treći je kriterij postojanje jamstava protiv vanjskih utjecaja, što se odnosi na utjecaje izvan, ali i unutar pravosuđa, dakle utjecaj drugih hijerarhijski viših sudaca ili organa sudske uprave.[1219] Posljednji je, četvrti, kriterij dojam neovisnosti: problematično može biti, primjerice, kada su članovi presuđivačkog tijela u podređenom položaju kojoj od stranaka.[1220]

Uz opisanu vanjsku neovisnost, ESLJP zahtijeva da suci uživaju i neovisnost unutar pravosuđa (unutarnja neovisnost). Unutarnja neovisnost zahtijeva slobodu sudaca od utjecaja unutar pravosudnog sustava, primjerice, od drugih sudaca ili od organa sudske uprave.[1221]

Nepristranost se odnosi na presuđivačev osobni odnos prema predmetu i zahtijeva, primjerice, nepostojanje sklonosti prema strankama ili nepodložnost utjecajima koji dolaze izvan sudnice, poput pritiska javnosti.[1222] Nepristranost stoga ponajviše ovisi o okolnostima konkretnog predmeta, no važno je kako Sud zahtijeva da se dovođenje u pitanje nepristranosti mora provjeriti, a u tom kontekstu može uzeti u obzir uređenje u nacionalnom pravu čiji je cilj zajamčiti nepristranost.[1223]

[1215] Van Dijk *et al., op. cit.* u bilj. 1208, str. 600.
[1216] Mole i Harby, *op. cit.* u bilj. 1115, str. 30; Europski sud za ljudska prava, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights: Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 24.
[1217] Vidi npr. *Maktouf i Damjanović protiv Bosne i Hercegovine*, zahtjevi br. 2312/08 i 34179/08 od 18. lipnja 2013, § 49.
[1218] Van Dijk *et al., op. cit.* u bilj. 1208, str. 600.
[1219] *Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 24810/06 od 22. prosinca 2009., § 86.
[1220] *Şahiner protiv Turske*, zahtjev br. 29279/95 od 25. prosinca 2001., § 45.
[1221] Vidi: Đurđević, Zlata, Dekonstitucionalizacija Vrhovnog suda RH u kaznenim predmetima i jačanje autoritarnih mehanizama za ujednačavanje sudske prakse: propuštena prilika Ustavnog suda RH, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 27, br. 2, 2020, str. 429. Jednu je od važnih odluka o tome ESLJP donio upravo u odnosu na Hrvatsku. Riječ je o odluci *Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske*, posebno § 86, 88 i 89.
[1222] Van Dijk *et al., op. cit.* u bilj. 1208, str. 599, 602.
[1223] Mole i Harby, *op. cit.* u bilj. 1115, str. 32.

U kontekstu kvazikaznenog postupanja posebno je važno istaknuti kako pri razmatranju objektivne nepristranosti Sud vodi računa o unutarnjoj strukturi tijela koje odlučuje. U predmetu *Grande Stevens protiv Italije* tako je utvrdio povredu objektivne nepristranosti (koja je bliska neovisnosti) jer, iako je unutar Nacionalne komisije za društva i burzu postojala strukturna podjela između jedinica nadležnih za istragu i jedinice nadležne za odlučivanje i izricanje sankcija, sve su one prema ocjeni Suda bile „puke grane istog upravnog tijela" i djelovale „pod ovlastima i nadzorom jednog čelnika", što je prema mišljenju Suda bilo jednako „uzastopnom vršenju istražnih i presuđivačkih funkcija unutar jednog tijela", što nije prihvatljivo u kaznenom aspektu čl. 6.[1224]

Uz neovisnost i nepristranost, sud mora biti „ustanovljen zakonom", što se odnosi ne samo na vrstu propisa kojim bi presuđivačko tijelo koje se može smatrati sudom trebalo biti osnovano, već uz to zahtijeva da pitanje nadležnosti i sastava presuđivačkog tijela budu uređeni zakonom, a kako je pokazala recentnija praksa, i na postupak imenovanja članova presuđivačkog tijela.[1225] To ne znači da sve pojedinosti moraju biti uređene zakonom, već je dovoljno da su njime uređena osnovna pitanja.[1226]

7.2.1.3. Puna jurisdikcija

Nije dovoljno da se osoba protiv odluke upravnog dijela u kvazikaznenom predmetu može obratiti sudbenom tijelu, već je potrebno i da to tijelo postupa kao sud pune jurisdikcije. To znači da ono mora moći preispitati odluku nižeg tijela, kako u pogledu pravnih tako i u pogledu

[1224] *Grande Stevens protiv Italije*, § 136–137. Vidi i: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 206–208.
[1225] Rizcallah, Cecilia; Davio, Victor, The Requirement that Tribunals be Established by Law: A Valuable Principle Safeguarding the Rule of Law and the Separation of Powers in a Context of Trust, *European Constitutional Law Review*, vol. 17, 2021, str. 585. Van Dijk *et al., op. cit.* u bilj. 1208, str. 611. također ističu da organizacija i funkcioniranje tribunala također moraju imati zakonsku osnovu (*legal basis*).
[1226] Rizcallah i Davio, *op. cit.* u bilj. 1225, str. 585.

činjeničnih pitanja koje smatra relevantnima.[1227] Ono, drugim riječima, mora moći odlučivati o svim pravnim i činjeničnim pitanjima važnima za predmet o kojem odlučuje.[1228]

Da bi bio zadovoljen zahtjev pune jurisdikcije, sud u svakom slučaju mora imati ovlast procjene razmjernosti između počinjenog djela i izrečene sankcije.[1229] Za procjenu je li nacionalni sud imao dovoljno široke ovlasti preispitivanja odluke uzimaju se u obzir i elementi poput: *(a)* predmeta postupka, *(b)* procesnih jamstava u ranijem postupku i *(c)* uloge suda – metoda kontrole, opseg ovlasti u odlučivanju i obrazloženje odluke – sve procijenjeno s obzirom na sadržaj predmeta, sporna pitanja i navode stranaka.[1230] Uzimanje u obzir procesnih jamstava u ranijem postupku znači da što su ta jamstva bila niža, to sudbena kontrola, da bi zadovoljila zahtjev pune jurisdikcije, treba biti opsežnija.[1231]

Sud u svojoj praksi ističe i kako čl. 6. načelno nema za cilj jamčiti pristup sudu koji bi ocjenu ili mišljenje upravnih tijela mogao zamijeniti vlastitom ocjenom ili mišljenjem,[1232] što se odnosi na činjenična pitanja,[1233] ali i na moguće odluke suda pa nije *a priori* problematično što instancijski sud može poništiti, ali ne i izmijeniti odluku.[1234]

Važno je naglasiti da to što nije potrebno da instancijski sud može svojom činjeničnom ocjenom zamijeniti činjeničnu ocjenu nižeg tijela, ne znači da je dostatno da se instancijski sud, kontrolirajući činjenične elemente predmeta, osvrne na logičnu ukalupljenost činjeničnih utvrđenja u obrazloženju odluke. On, naprotiv, mora zaista provjeriti činjeničnu podlogu predmeta provodeći prikladna ispitivanja, a ne se zadovoljiti pukom analizom podastrte mu

---

[1227] *European Air Transport Leipzig Gmbh protiv Belgije*, zahtjev br. 1269/13 *et al.* od 11. srpnja 2023., § 50. Od ranijih predmeta vidi, npr. *Schmautzer protiv Austrije*, 15523/89 od 23. listopada 1995., § 36; *Silvester's Horeca Service protiv Belgije,* zahtjev br. 47650/99 od 4. ožujka 2004., § 29; *Menarini Diagnostics S.R.L. protiv Italije*, § 59; *Grande Stevens i drugi protiv Italije*, § 139. U tim odlukama navodi se da viši sud mora moći poništiti (u eng. verzijama odluka, ako postoje: *quash*), odnosno izmijeniti (u fra. verzijama odluka: *réformer*) odluku nižeg u svakom pogledu, kako pravnom tako i činjeničnom. Pogleda li ste što je u pojedinim odlukama dodano u nastavku takva standarda, nema sumnje da se zapravo radi o tome da mora postojati mogućnost preispitivanja pravnih i činjeničnih elemenata odluke. Za kratki opis odluke *Schmautzer protiv Austrije* i *Grande Stevens protiv Italije* vidi Andrijauskaite, op. cit. u bilj. 37, str. 214–216.

[1228] *Silvester's Horeca Service protiv Belgije*, § 27; *Grande Stevens i drugi protiv Italije*, § 139; *Menarini Diagnostics S.R.L. protiv Italije*, § 59, *European Air Transport Leipzig Gmbh protiv Belgije*, § 50; *Espírito Santo Silva Salgado protiv Portugala*, § 70.

[1229] *European Air Transport Leipzig Gmbh protiv Belgije* § 52.

[1230] *Ibid.*, § 54; *Espírito Santo Silva Salgado protiv Portugala*, § 71.

[1231] U predmetu *European Air Transport Leipzig Gmbh protiv Belgije* § 55. Sud prvo ističe da se upravna tijela koja su odlučivala o predmetu u konvencijskom smislu mogu smatrati sudom, no potom navodi koja su sve jamstva postojala u postupku pred tim tijelima.

[1232] *European Air Transport Leipzig Gmbh protiv Belgije*, § 51.

[1233] *Ibid.*, 66 i 71. To je vidljivo i iz upućivanja pri navođenju standarda pod prethodnom bilješkom na presudu odluku u predmetu *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, zahtjevi br. 55391/13, 57728/13 i 74041/13 od 6. studenog 2018., § 178. gdje se govori o činjenicama.

[1234] *European Air Transport Leipzig Gmbh protiv Belgije*, § 60, 67.

odluke (pod *(a)*),[1235] no moguće je da se taj zahtjev ne odnosi baš na sve elemente odluke upravnog tijela (pod *(b)*).

(a) U predmetu *Produkcija plus storitveno podjetje d.o.o. protiv Slovenije* (radilo se o sankcijama za opstrukciju istrage izrečenim u upravnom postupku tržišnog natjecanja) utvrđena je povreda prava na pristup sudu pune jurisdikcije jer se Vrhovni sud nije, a trebao je, referirao ni na kakve druge dokaze osim same odluke, tj. nije saslušao dokaze podnositelja ističući kako novi dokazi nisu dopušteni u tom stadiju postupka.[1236] U recentnoj presudi *Espírito Santo Silva Salgado protiv Portugala* pak povreda prava na pristup sudu pune jurisdikcije nije utvrđena jer se instancijski upravni sud osvrnuo na sva dokazna sredstva na kojima je bila utemeljena osporavana odluka upravnog tijela te je održao više rasprava tijekom kojih je ispitao podnositelja i njegove suoptuženike, kao i svjedoke optužbe i obrane.[1237] I u nekim ranijim predmetima Sud je donio zaključak kako sudovi koji postupaju povodom žalbe na odluke upravnih tijela o djelu koje je ocijenjeno kaznenim, koji ocjenjuju pravnu i činjeničnu podlogu predmeta, *uključujući ocjenu dokaza*, ispunjavaju zahtjeve iz čl. 6.[1238] Posebno je važan predmet *Steininger protiv Austrije*, gdje je Sud utvrdio kako je sudbena kontrola austrijskoga Upravnog suda, u kojoj je on „vezan nalazima upravnih tijela i nije ovlašten sam provoditi dokazne radnje (eng. *to take evidence*) ni utvrđivati činjenice i nije ovlašten odlučivati umjesto upravnog tijela“ ograničena,[1239] a kao dodatni dokaz tome istaknuo je mišljenje austrijskoga Ustavnog suda kako se radi o „(pukoj) kontroli provjeravanja“ (njem. *die (bloß) nachprüfende Kontrolle*).[1240]

(b) U predmetu *Menarini* (radilo se o postupku tržišnog natjecanja) Sud nije utvrdio povredu prava na pristup sudu pune jurisdikcije ocijenivši kako su se u predmetu nacionalni sudovi osvrnuli na podnositeljeve navode o činjeničnim i pravnim pitanjima i kako su ispitali elemente dokaza koje je u ranijem postupku prikupilo upravno tijelo.[1241] Naveo je i kako su nacionalni sudovi mogli ispitati utemeljenost i razmjernost izbora upravnog tijela, a čak i provjeriti njegove tehničke procjene.[1242] Posebno treba naglasiti kako je u kontekstu kontrole izrečene sankcije Sud istaknuo kako se Državni savjet, „idući iznad 'eksterne' kontrole logične

[1235] Slično: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 216.
[1236] *Produkcija plus storitveno podjetje d.o.o.*, zahtjev br. 47072/15 od 23. listopada 2018., § 58.
[1237] *Espírito Santo Silva Salgado protiv Portugala*, § 73.
[1238] Npr. *Janošević protiv Švedske*, zahtjev br. 34619/97 od 23. srpnja 2002., § 82; *Västberga Taxi Aktienbolag*, § 94. U oba je predmeta na kraju zbog drugih razloga utvrđena povreda prava na pristup sudu.
[1239] *Steininger protiv Austrije*, zahtjev br. 21539/07 od 12. travnja 2012. U § 56 zaključak je o ograničenoj kontroli, a citirani je opis te kontrole u § 50.
[1240] *Ibid.*
[1241] *Menarini Diagnostics S.R.L. protiv Italije*, § 53.
[1242] *Ibid.*, § 64.

koherentnosti obrazloženja“ upravnog tijela, „uputio u detaljnu analizu primjerenosti sankcije u odnosu na relevantne parametre (…)“.[1243] Problem je što se čini[1244] da su se upravni sudovi u određenim segmentima, vjerojatno tehničkim procjenama upravnog tijela, ograničili na kontrolu zakonitosti, tj. logičke smislenosti odluke.[1245] Sudac *de Albuquerque* u svojem je izdvojenom mišljenju oštro kritizirao stav većine ističući kako smatra da je došlo do povrede prava na pristup sudu pune jurisdikcije, dok sudac *Sajó* u svojem podupirućem mišljenju ističe kako je istina da nacionalni zakon i određene interpretativne presude ne navode sudove da provode pravu, već samo formalnu kontrolu, no kako je u predmetu Državni savjet *de facto* proveo kontrolu koja zadovoljava zahtjeve iz čl. 6. Konvencije.

Predmet *Menarini* ne predstavlja nekakvo veliko odstupanje od ranije navedenog pravila jer se moguće neprovođenje kontrole pune jurisdikcije (kako se ističe u izdvojenim mišljenjima) u predmetu eventualno dogodilo samo u odnosu na neke elemente odluke nižega tijela, naime, tehničke ocjene upravnog tijela. Sud je, ocjenjujući kako nema povrede, istaknuo kako je Državni savjet, kontrolirajući prikladnost sankcije, išao iznad eksterne kontrole logičnosti obrazloženja upravnog tijela pa nema sumnje da se potencijalna iznimka ne odnosi na cijelu odluku upravnog tijela. Naposljetku, neki ističu kako je u predmetu *Menarini* Sud ocijenio kako je preispitivanje nacionalnih sudova bilo dostatno jer je odgovorilo na sve prigovore podnositelja,[1246] drugim riječima, da je dostatnost užeg preispitivanja bila opravdana opsegom pitanja o kojima su sudovi trebali odlučiti.

Važna napomena o pravu na pristup sudu pune jurisdikcije jest da ono ne zahtijeva uvijek široko ispitivanje svih pitanja predmeta, nego preispitivanje onih pitanja na koja upućuje žalitelj,[1247] što znači da potreban opseg sudskog preispitivanja ovisi o pitanjima o kojima sud kojem je podnesen zahtjev treba odlučiti. Na kraju, treba naglasiti kako je pravo na pristup sudu pune jurisdikcije povezano s pravom na održavanje pravične i javne rasprave jer je njezino održavanje katkada potrebno kako bi se doista ispitali svi pravni i činjenični elementi predmeta.[1248]

[1243] *Ibid.*, § 66.
[1244] A iz navoda u presudi nije sasvim jasno kakve su točno ovlasti imali upravni sudovi. Određena pojašnjenja postoje u izdvojenom mišljenju suca *de Albuquerquea*.
[1245] *Menarini Diagnostics S.R.L. protiv Italije*, § 13. Vidi i izdvojeno mišljenje suca *Pinta de Albuquerquea*, § 6 i 7.
[1246] Allena, Miriam; Goisis, Francesco, ‘Full Jurisdiction’ Under Article 6 ECHR: Hans Kelsen v. the Principle of Separation of Powers, *European Public Law*, vol. 26, br. 2, 2020, str. 292–293 , bilj. 22.
[1247] *Ibid.*, str. 292.
[1248] Vidi *Hüseyin Turan protiv Turske*, Zahtjev br. 11529/02 od 4. ožujka 2008., § 35–36.

7.2.2. Europsko pravo tržišnog natjecanja

ECN+ Direktiva propisuje kako države članice u postupku tržišnog natjecanja trebaju osigurati djelotvoran pravni lijek pred sudom (čl. 3. st. 2.). U recitalu 14 Direktive propisano je kako bi adresati odluka nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, posebno onih odluka kojima se utvrđuje povreda članka 101. ili članka 102. UFEU-a te kojima se određuju mjere ili novčane kazne, trebali imati pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom u skladu s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Iz ostalih izvora europskog prava, ponajprije upravo Povelje o pravima na koju se upućuje, mogu se iščitati dodatni zahtjevi o pristupu sudu i potrebnom opsegu njegovih ovlasti.

Povelja o pravima propisuje kako svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj (čl. 47. st. 2.). Sud EU-a, poput ESLJP-a, pojam suda tumači autonomno.[1249] Pri ocjeni može li se tijelo smatrati sudbenim, Sud EU-a nerijetko se (ali ne uvijek) pozivao na kriterije razvijene u praksi ESLJP-a.[1250] I sadržajno je stoga pristup Suda EU-a tom pitanju sličan pristupu ESLJP-a, kako globalno tako i pri ocjeni pojedinih kriterija poput ustanovljenosti zakonom, neovisnosti, nepristranost itd.[1251]

U Povelji o pravima također je propisano kako svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom (čl. 47. st. 1.) i upravo se u kontekstu prava na djelotvorno sudsko preispitivanje u europskom pravu razvijaju standardi o potrebnom opsegu sudske intervencije, zbog čega je ono usporedivo i s pravom na pristup sudu pune jurisdikcije. Posljednjih godina postoje stotine odluka Suda EU-a o pojedinostima prava na djelotvorno sudsko preispitivanje.[1252] U pojedinim sferama europskog prava Sud zahtijeva širok opseg sudskog preispitivanja, naime, „provjeru činjenica navedenih u obrazloženju (…) odluke, što znači da sudski nadzor nije ograničen na ocjenu apstraktne

[1249] Pech, Laurent, Section VII on the right to an independent and impartial tribunal previously established by law (unedited version updated/finalised in May 2020) for 2nd edition of Steve Peers et al, *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, 2020. dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608669 (27. 5. 2025.).
[1250] *Ibid.*, str. 1. Štoviše, bilo je i razdoblja kada se suzdržavao od pozivanja na strazburšku praksu.
[1251] Vidi: *ibid.*, i usp. s ranije izloženim kriterijima ESLJP-a. Treba istaknuti kako je u europskom pravu pitanje neovisnosti sudstva, što je kriterij ocjene može li se neko tijelo smatrati sudbenim, u posljednje vrijeme dobilo na važnosti u kontekstu čl. 19. Ugovora o Europskoj uniji, no to ovdje nije relevantno jer se prije svega odnosi na sustavne probleme sa sudstvom; u kontekstu postupaka u kojima države članice implementiraju pravu Unije relevantna je praksa Suda o Povelji o pravima. Vidi: *ibid.*, str. 15.
[1252] Teleki, *op. cit.* u bilj. 1124, str. 319.

vjerojatnosti (…) razloga, nego se odnosi na pitanje jesu li ti razlozi, ili barem jedan od njih za koji se smatra da je sam po sebi dovoljan da se na njemu temelje ti akti, dovoljno dokazani".[1253] U presudi *Schindler* Opći je Sud smatrao kako njegove ovlasti u preispitivanju odluka Komisije za povrede čl. 81. Ugovora o uspostavljanju Europske zajednice (karteli) nisu protivne čl. 6. EKLJP-a jer on može preispitivati pravna i činjenična pitanja ističući kako pogledu novčane kazne ima neograničenu nadležnost.[1254] U žalbenom je postupku Sud EU-a, referirajući se na praksu ESLJP-a o pravu na pristup sudu pune jurisdikcije, zaključio kako nadležnost Suda EU-a u preispitivanju odluka Komisije uključuje preispitivanje pravnih i činjeničnih pitanja, kao i ovlast ocjene dokaza, ukidanja odluke Komisije, kao i izmjene iznosa novčane kazne zadovoljava zahtjeve iz čl. 47. Povelje.[1255] Postoji i druga praksa za koju se ističe da prati standarde ESLJP-a o pravu na pristup sudu pune jurisdikcije.[1256] Neki ipak, analizirajući praksu Suda EU-a o potrebnu opsegu sudske kontrole u europskom postupku tržišnog natjecanja, zaključuju kako nije sasvim na razini ESLJP-a, odnosno da sudska kontrola koju provodi Sud EU-a nad odlukama Komisije nije u potpunosti kontrola pune jurisdikcije.[1257]

Iz svega ovog može se zaključiti kako europsko pravo uglavnom slijedi standarde koji su u praksi ESLJP-a razvijeni o pravu na pristup neovisnom i nepristranom sudu pune jurisdikcije iako je moguće da u području tržišnog natjecanja katkada ima blaži pristup.[1258]

Uz to, ENC+ Direktiva određene zahtjeve postavlja i za neovisnost nacionalnih tijela tržišnog natjecanja, naime da kako bi se zajamčila neovisnost nacionalnih upravnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje pri primjeni članaka 101. i 102. UFEU-a, države članice osiguravaju da takva tijela obavljaju svoje dužnosti i izvršavaju svoje ovlasti nepristrano i u interesu učinkovite i ujednačene primjene tih odredbi, podložno razmjernim zahtjevima u pogledu odgovornosti i ne dovodeći u pitanje blisku suradnju među tijelima nadležnima za tržišno natjecanje u Europskoj mreži za tržišno natjecanje (čl. 4. st. 1. ECN+ Direktive). Nadalje, kako zaposlenici i osobe koje donose odluke, izvršavajući ovlasti iz Direktive, trebaju

[1253] Sud EU-a, presuda u predmetu C-530/17 P od 19. prosinca 2018., § 22. Predmet je bio o zamrzavanju imovine terorista.
[1254] Sud EU-a, presuda u predmetu T-138/07 od 13. srpnja 2011., § 55–56.
[1255] Sud EU-a, presuda u predmetu C-501/11 P od 18. srpnja 2013., § 35, 38.
[1256] Lindeboom, Justin, Judicial Review in EU Competition Law, 2025, str. 7. Dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5186847 (28. 5. 2025.).
[1257] Teleki, *op. cit.* u bilj. 1124, str. 324. Vidi i: Lindeboom, *op. cit.* u bilj. 1256, str. 7.
[1258] *Van Cleynenbreugel* ističe kako u području tržišnog natjecanja EU slijedi opće načelo o potrebi pristupa neovisnom i nepristranom sudu s „neograničenom" jurisdikcijom iako su moguće određene suptilne razlike (eng. „*albeit with some nuance*"). Van Cleynenbreugel, Pieter, EU competition law public enforcement in the age of information overload: new challenges ahead?, str. 95–112. u: Rusu, Catalin S.; Looijestijn-Clearie, Anne; Veenbrink, Marc; Tans, Simon (ur.), *New Directions in Competition Law Enforcement*, Nijmegen, 2020, str. 107.

biti neovisne od političkoga i drugoga vanjskog utjecaja, ne traže i ne primaju upute od vlade ili drugih subjekata, suzdržavaju se od djelovanja koje je nespojivo s obavljanjem njihovih dužnosti (čl. 4. st. 2. ECN+ Direktive) i uz to, kako se osobe koje donose odluke ne mogu razriješiti osim u propisanim slučajevima, kako ih se mora imenovati u skladu s jasnim i transparentnim pravilima (čl. 4. st. 3. i 4. ECN+ Direktive).[1259]

7.2.3. Prekršajni postupak

Hrvatski prekršajni postupak zadovoljava konvencijski zahtjev za omogućavanjem pristupa neovisnom i nepristranom sudu (pod 7.2.3.1.). Njegove ovlasti, međutim, ne ispunjavaju uvijek kriterije suda pune jurisdikcije (pod 7.2.3.2.).

7.2.3.1. Pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu

S pravom na pristup neovisnom i nepristranom sudu u hrvatskom prekršajnom postupku bez sumnje nema problema kada već u prvom stupnju odlučuju sudbena tijela, tj. prekršajni odjeli općinskih sudova ili jedan od dva općinska prekršajna suda. Za odlučivanje su tada isključivo nadležni profesionalni suci; uspostavljanje, ustrojstvo i nadležnost tih, kao i svih ostalih sudova u RH uređeno je normama zakonskog ranga (konkretno, Zakonom o sudovima i Prekršajnim zakonom), jamstva neovisnosti sudaca koji postupaju u prekršajnim predmetima jednaka su jamstvima neovisnosti ostalih sudaca u RH, a mehanizmi za otklanjanje nepristranosti (norme o izuzeću) uređeni Prekršajnim zakonom (čl. 104.), odgovaraju mehanizmima u drugim procesnim zakonima. Svi sudovi koji postupaju u prvostupanjskom prekršajnom postupku stoga zadovoljavaju zahtjeve neovisnosti, nepristranosti i ustanovljenosti zakonom u jednakoj mjeri kao i ostali sudovi u RH. Hrvatski sudovi zadovoljavaju zahtjeve vanjske neovisnosti i nepristranosti, dok određeni problemi postoje s unutarnjim aspektom sudačke neovisnosti, zbog mehanizama utjecaja organa unutar sudske uprave na sudačke odluke .[1260] Potvrda stajališta o neprihvatljivosti takvih i sličnih utjecaja[1261] recentno je došla iz Suda EU-a u predmetu *Hann-Invest*.[1262] Unatoč tim problemima u načelu

[1259] U tekstu su na pojednostavljen način prikazani zahtjevi iz ECN+ Direktive. Vidi čl. 4. ECN+ Direktive za potpune odredbe. O neovisnosti nacionalnih tijela za tržišno natjecanja govori se i u više recitala ECN+ Direktive.
[1260] *Đurđević* kao negativan primjer obvezujućih pravnih shvaćanja, što je jedan od postojećih mehanizama utjecaja na suce iz sudske uprave, navodi upravo shvaćanja VPS-a. Đurđević, *op. cit.* u bilj. 1221, str. 460–462.
[1261] Za više vidi *ibid.*, str. 446–463.
[1262] Sud EU-a, presuda u spojenim predmetima C-554/21, C-622/21 i C-727/21 od 11. srpnja 2024.

se može reći kako je u prvostupanjskom prekršajnom postupku u nadležnosti sudova osigurano pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu.[1263]

Pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu, kada u prvom stupnju odlučuju tijela državne uprave, zahtijeva dodatno razmatranje. Tijela državne uprave koja mogu odlučivati u prvostupanjskom prekršajnom postupku ne mogu se smatrati sudom jer ne ispunjavaju zahtjeve neovisnosti i nepristranosti. Uređenje nadležnosti i organizacije tijela državne uprave koja vode prekršajne postupke u prvom stupnju, a to su Porezna uprava, Carinska uprava, Financijski inspektorat RH, lučke kapetanije i Uprava zračnog prometa, elektroničkih komunikacija i pošte,[1264] rudimentarno je uređeno zakonom, a uglavnom uredbama Vlade.[1265] Uređenje ni po dojmu ni u stvarnosti ne sadrži jamstva neovisnosti od utjecaja, već se radi o hijerarhijski uređenim sustavima. Osobe nadležne za odlučivanje nemaju neograničen mandat, a čini se i kako unutar tijela nerijetko ne postoji podjela između jedinica nadležnih za istragu i za odlučivanje.

[1263] To proizlazi i iz prakse Ustavnog suda o sudu pune jurisdikcije navedene u nastavku jer je, da bi bilo osigurano pravo na pristup sudu pune jurisdikcije, potrebno da se radi o neovisnu i nepristranu sudu. U pregledavanoj praksi nije pronađeno opširnijeg očitovanja Ustavnog suda o neovisnosti i nepristranosti sudova koji odlučuju o prekršajnim predmetima. Kao primjer potvrde da se ti sudovi mogu smatrati neovisnima i nepristranima može se istaknuti nekoliko odluka. U odluci br. U-III/3543/2018 od 18. travnja 2018. Ustavni je sud RH naveo: „U konkretnom slučaju, postupak koji je prethodio ustavnosudskom postupku pokrenut je na temelju obaveznog prekršajnog naloga kojim je podnositeljica proglašena krivom i kažnjena novčanom kaznom. Protiv obaveznog prekršajnog naloga podnositeljica je podnijela prigovor kojim je, između ostalog, poricala počinjenje prekršaja, a nakon što je povodom prigovora obavezni prekršajni nalog stavljen izvan snage sud je proveo žurni postupak i donio osporenu presudu kojom je podnositeljici za počinjeni prekršaj izrekao novčanu kaznu. Ta presuda donesena je, nakon provedenog žurnog postupka u skladu s člankom 221. st. 1. PZ-a, od *ovlaštenog tijela sudbene vlasti unutar nadležnosti utvrđene zakonom* (ukosio autor). (…)“ (§ 11). Takvo je shvaćanje Ustavni sud izrazio i u odluci br. U-III/3195/2018 od 16. listopada 2019., § 13, kao i u odluci br. U-III/5189/2017 od 11. prosinca 2019. § 9. Pronađeno je i nekoliko predmeta u kojima su odbijeni navodi podnositelja o nepristranosti suda. Praksa o pravu na neovisan i nepristran sud pretraživana je u veljači 2025. s pomoću tražilice portala IUS-INFO, pretragom po ključnim riječima „prekršajni postupak, neovisni i nepristrani sud“, s filterom od 1. 1. 2019. do 1. 1. 2025., a pregledano je prvih 50 odluka po relevantnosti (sve su bile odluke Ustavnog suda RH). Uz to, uz iste ključne riječi i u istom razdoblju u pretraživanju je filtrirana praksa VPS-a i Vrhovnog suda. Od pet presuda koje je tražilica iznijela, ni jedna nije relevantna.

[1264] Tako: Bonačić i Rašo, *op. cit.* u bilj. 20, s time da je naziv posljednjeg tijela bio malo drugačiji.

[1265] Vidi: Zakon o poreznoj upravi, Narodne novine br. 115/16, 98/19, 155/23, 152/24. Porezna uprava definirana je kao jedinstvena i samostalna upravna organizacija u sastavu Ministarstva financija (čl. 2. st. 1.). Slično je definirana i Carinska uprava u Zakonu o Carinskoj službi, Narodne novine, br. 68/13, 30/14, 115/16, 39/19, 98/19, 155/23, 36/24 (čl. 2. st. 1.), kao i Financijski inspektorat u Zakonu o financijskom inspektoratu Republike Hrvatske (čl. 1. st. 1.). Lučke su pak kapetanije područne jedinice ministarstva u sustavu Uprave, neposredno odgovorne za obavljanje poslova sigurnosti plovidbe i nadzora pomorskog dobra (Zakon o lučkim kapetanijama, Narodne novine br. 118/18, 155/23, čl. 10.). Za lučke kapetanije i Upravu zračnog prometa, elektroničkih komunikacija i pošte vidi: Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Narodne novine br. 97/2020, 02/21, 06/23. Za Poreznu upravu, Carinsku upravu i Financijski inspektorat vidi Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, Narodne novine br. 31/2025. Kao primjeri mogu se istaknuti odredbe iz čl. 102., prema kojoj Središnji ured Carinske uprave obavlja poslove organiziranja, usmjeravanja i nadziranja rada službe i unutarnjih ustrojstvenih jedinica i iz čl. 53., prema kojoj Središnji ured Porezne uprave obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na (…) nadziranje i ujednačavanje rada područnih ureda u primjeni poreznih i drugih propisa iz djelokruga Porezne uprave.

Budući da se tijela državne uprave sama ne mogu smatrati neovisnim i nepristranim sudovima, potrebno je da u prekršajnom postupku iz njihove prvostupanjske nadležnosti postoji mogućnost žalbe takvu sudu. U svim oblicima hrvatskoga prekršajnog postupka to je zajamčeno. Kada u redovnom prvostupanjskom postupku o prekršaju odlučuje tijelo državne uprave, okrivljenik protiv njegove odluke može podnijeti žalbu VPS-u (čl. 95. st. 1. t. 1. PZ-a), koji na jednak način kao i prvostupanjski sudovi ispunjava zahtjeve neovisnosti i nepristranosti. Mogućnost obraćanja sudu vrijedi i za postupak o prekršajnom nalogu i obaveznom prekršajnom nalogu kada u postupku povodom prigovora odlučuje sud (općinski sudovi povodom prigovora na prekršajni i obavezni prekršajni nalog zbog poricanja prekršaja, općinski sudovi povodom prigovora na obvezni prekršajni nalog zbog izrečene sankcije i VPS povodom prigovora na prekršajni nalog zbog izrečene sankcije). Kada povodom prigovora na prekršajni nalog zbog poricanja sankcije prvostupanjski postupak provodi tijelo državne uprave, pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu moguće je ostvariti podnošenjem žalbe, o kojoj odlučuje VPS.

U postupku naplate novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja smatra se da je osoba plaćanjem novčane kazne priznala počinjenje prekršaja i time svojom odlukom izbjegla vođenje prekršajnog postupka pa nema govora o povredi prava na pristup sudu. Osoba nije morala platiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja, u kojem bi se slučaju vodio jedan od opisanih oblika prekršajnog postupka u kojima je pravo na pristup sudu zajamčeno.

Unatoč usklađenosti normativnog uređenja sa zahtjevima iz nadnacionalnog prava u praksi u određenim slučajevima dolazi do povrede prava na pristup sudu, pretežno zbog odbacivanja pravnog lijeka zbog pogrešne ocjene da nije podnesen u roku.[1266]

7.2.3.2. Pravo na pristup sudu pune jurisdikcije

U nekim oblicima prekršajnog postupka ispunjeni su konvencijski standardi o pristupu sudu pune jurisdikcije. U redovnom postupku to je pravo zajamčeno u slučajevima kada je za prvostupanjsko odlučivanje nadležan prekršajni sud, bilo da odlučuje u redovnom, bilo u žurnom postupku jer se tada, zato što u prvostupanjskom postupku o pravnim i činjeničnim pitanjima predmeta odlučuje sudbeno tijelo, pitanje pristupa sudu pune jurisdikcije i ne

[1266] Za pregled prakse vidi: Gospočić, Sanja; Korotaj, Gordana, *Utjecaj odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i Vrhovnog suda Republike Hrvatske na suđenje u prekršajnim postupcima, Priručnik za polaznike/ice Pravosudne akademije*, Zagreb, 2022, str. 27–30.

postavlja. Pristup sudu pune jurisdikcije zajamčen je i u postupku povodom prigovora protiv prekršajnog naloga zbog poricanja prekršaja jer se radi o redovnom postupku s glavnom raspravom (čl. 238. st. 9. PZ-a) kojem sud može provoditi dokazne radnje i zaista ispitati sve pravne i činjenične okolnosti. Tako i u postupku povodom prigovora protiv obveznoga prekršajnog naloga zbog poricanja prekršaja, jer u njemu sud odlučuje u žurnom postupku, može provoditi dokazne radnje i odlučivati o svim pravnim i činjeničnim pitanjima (čl. 244. st. 1. PZ-a).[1267] U praksi se ipak dogodilo da je sud nakon prigovora na obvezni prekršajni nalog propustio provesti žurni postupak, tj. donio je odluku bez provođenja postupka, a podnositelj je podnio prigovor zbog poricanja prekršaja, što je Ustavni sud RH smatrao povredom prava na pristup sudu pune jurisdikcije.[1268] Neprihvatljivim je ocijenjeno i kada se žurni postupak povodom prigovora provede, no okrivljeniku nije omogućeno sudjelovanje u dokaznom postupku.[1269] U postupku nakon prigovora, dakako, može doći do povrede procesnih prava u aspektu dokazivanja, što onda posredno može utjecati na pravo na pristup sudu, no to je uvijek pitanje svakog pojedinog predmeta.[1270]

Strukturni se problemi s pravom na pristup sudu pune jurisdikcije pojavljuju kada je za prvostupanjsko odlučivanje nadležno tijelo državne uprave, koje se u smislu čl. 6. Konvencije ne može smatrati sudom jer ne zadovoljava jamstva neovisnosti (više *supra*). Tada je prema odredbama Prekršajnog zakona na njihove odluke moguća žalba o kojoj uvijek odlučuje VPS

[1267] Pa nije problematično niti što protiv odluke suda nije dopuštena žalba (čl. 244. st. 1. PZ-a). Ustavni sud RH u odluci br. U-I/4433/2007 od 19. lipnja 2009. odlučujući o ustavnosti odredbe o postupku povodom prigovora na obvezni prekršajni nalog (dakle o žurnom postupku!) objasnio je kako: „Prekršajni sud u povodu prigovora nastupa kao sud pune jurisdikcije i u tom je postupku osigurano: 1) da o pravima i obvezama građana (odgovornosti za kažnjivo djelo) odlučuje sud, 2) da postoji pravo na kontrolu prvostupanjske odluke na temelju članka 18. stavka 2. Ustava, 3) da okrivljenik ima sva prava iz članka 29. stavka 2. Ustava te članka 6. Konvencije, i 4) da sud može odlučivati i kontrolirati prvostupanjsku odluku upravnog tijela (prekršajni nalog) u odnosu na pravo i u odnosu na činjenice.“ Takvo je stajalište Ustavni sud među ostalim ponovio u odlukama br. U-I/1609/2017 od 12. rujna 2017.; U-I/1211/2018 od 22. svibnja 2018.; U-I/1130/2019 od 18. lipnja 2019.; U-I/3212/2020 od 20. listopada 2020.; U-III/1774/2019 od 10. prosinca 2020.; U-I/3430/2022 od 12. srpnja 2022. U nastavku (*infra*) će ipak biti objašnjeno kako bi u postupku povodom prigovora koji je podnesen zbog izrečene sankcije ipak mogli postojati problemi s pravom na pristup sudu pune jurisdikcije.

[1268] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2903/2016 od 13. travnja 2017., § 10–12; Ustavni sud RH, odluka br. U-III/7221/2014 od 22. svibnja 2019., § 5.8–6.

[1269] Ustavni sud RH je u odluci br. U-III/1836/2018 od 9. listopada 2019. odlučio kako je došlo od povrede prava na pravično suđenje u pravo u takvoj situaciji: „Ustavni sud ističe kako je iz obrazloženja presude prekršajnog suda razvidno da je ocjena o krivnji podnositelja u odlučnoj mjeri utemeljena na nalazu i mišljenju vještaka prometne struke. Dokaz vještačenjem izveden je nakon što je to predložio podnositelj na ročištu održanom 18. svibnja 2017., međutim podnositelj nije bio upoznat s naredbom suda o izvođenju tog dokaza. Nadalje, prije donošenja osporene presude prekršajnog suda podnositelj nije upoznat sa sadržajem tog nalaza i mišljenja i nije mu omogućeno da se o istome očituje. Stoga, Ustavni sud zaključuje da u okolnostima konkretnog predmeta, propust suda da omogući podnositelju da sudjeluje u dokaznom postupku odnosno da bude upoznat s nalazom i mišljenjem vještaka te da se na isto očituje, predstavlja povredu prava podnositelja na pravično suđenje“ (§ 17).

[1270] Takvi se slučajevi ovdje neće razmatrati jer se tu prije svega radi o povredi procesnih prava u postupku, a tek podredno se u nekim slučajevima može govori i o povredi prava na pristup sudu pune jurisdikcije. Ovdje se tek može istaknuti da se nakon pregleda prakse Ustavnog suda čini da takve situacije ponekad događaju.

(čl. 95. st. 1. t. 2. PZ-a). Problem je što VPS postupa kao klasični žalbeni sud koji, iako može odlučivati o pravnim i činjeničnim pitanjima, odnosno o sankciji, i iako sjednici žalbenog vijeća mogu prisustvovati stranke i davati pojašnjenja svojih žalbenih navoda (čl. 201. st. 4. PZ-a), kao žalbeni sud odlučuje na temelju spisa predmeta. Kada se radi o činjeničnim pitanjima, VPS ne može sam poduzimati dokazne radnje[1271] ne bi li se iz prve ruke uvjerio u (ne)ispravnost utvrđenoga činjeničnog stanja, već preispituje samo logičnost obrazloženja odluke, odnosno provjerava je li donesena odluka ispravna iz perspektive spisa predmeta, tj. VPS tek neizravno preispituje činjenična pitanja. Stoga ga se teško može smatrati sudom pune jurisdikcije u konvencijskom smislu. Upravo je zbog nemogućnosti suda da prihvati nove dokaze u žalbenom postupku i usmjerenosti njegova ispitivanja isključivo na odluku upravnog tijela ESLJP u predmetu *Produkcija plus storitveno podjedje d. o. o.* ocijenio da se ne radi o sudu pune jurisdikcije i utvrdio povredu Konvencije. Neprihvatljivost sadašnjeg rješenja u PZ-u potvrđuje i reforma u sustavu upravnog sudovanja radi usklađivanja s konvencijskim pravom,[1272] kojima je redefiniran upravni spor pune jurisdikcije, tako da su upravni sudovi u upravnom sporu dobili „punu nadležnost nad utvrđivanjem činjeničnog stanja“.[1273]

U slučajevima kada u prvostupanjskom prekršajnom postupku odlučuju tijela državne uprave, hrvatsko je prekršajno pravo stoga zrelo za promjene. Takve promjene, unatoč jednakim ovlastima drugostupanjskog suda, nisu potrebne u slučajevima kada u prvostupanjskom postupku odlučuju sudovi jer tada već oni predstavljaju sud pune jurisdikcije koji odlučuje u predmetu. Neusklađenost s pravom na pristup sudu pune jurisdikcije u prekršajnom postupku pred tijelima državne uprave proteže se na situacije kada tijela državne uprave odlučuju u postupku povodom prigovora na prekršajni nalog. Kada se prigovor podnosi zbog poricanja prekršaja, stranka nakon prvostupanjskog postupka može podnijeti žalbu VPS-u, koji odlučuje u žalbenom postupku, zbog čega u takvu postupku nije zajamčeno pravo na pristup sudu pune jurisdikcije.

Problematičan je i postupak povodom prigovora na prekršajni nalog i obavezni prekršajni nalog zbog izrečene sankcije jer u prvom slučaju VPS odlučuje primjenom odredaba o žalbenom postupku (čl. 238. st. 11. PZ-a), a u drugom prekršajni sud izvan rasprave ili žurnog postupka, pa nije jasno može li provoditi dokazne radnje (vidi čl. 244 st. 2. PZ-a). Nemogućnost provođenja dokaznih radnji, odnosno stvarnog preispitivanja činjeničnih okolnosti predmeta iz

[1271] Teoretski bi supsidijarnom primjenom ZKP-a mogao provesti raspravu, no teško da se takvo što dogodi s obzirom na to da su i kazneni suci neskloni iskoristiti danu im mogućnosti.
[1272] Britvić Vetma, Bosiljka, Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sudovima iz 2010., *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 32, br. 1, 2011, str. 394, 401.
[1273] *Ibid.*, str. 393.

perspektive prava na pristup sudu pune jurisdikcije zabrinjavajuća je kada se okrivljenik žali da je sankcija pogrešno odmjerena zbog pogrešno, odnosno nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja.

Radi se o svojevrsnoj pravnoj praznini, donekle sličnoj onoj kakvu je *Đurđević* 2004. primijetila u kaznenom postupku, s time da je okrivljenik ovdje u još nepovoljnijoj situaciji.[1274] Naime, u kaznenom se postupku problem javljao kada je žalba bila podnesena zbog odluke o kazni, no ne i zbog nepotpuno utvrđenoga činjeničnog stanja, a „nije utvrđena činjenica na temelju koje treba primijeniti odredbu o ublažavanju ili oslobođenju od kazne, uvjetnoj osudi i sl.“[1275] Kod postupka o prigovoru na (obvezni) prekršajni nalog situacija je za okrivljenika još nepovoljnija jer se praznina odnosi i na situacije u kojima okrivljenik podnese prigovor zbog pogrešne odluke o sankciji i potkrijepi je pogrešno ili nepotpuno utvrđenim činjeničnim stanjem. U tom slučaju o njegovu se prigovoru odlučuje u klasičnom žalbenom postupku (kada je riječ o prigovoru na prekršajni nalog), odnosno izvan rasprave i žurnog postupka (kada je riječ o prigovoru na obavezni prekršajni nalog), u oba slučaja bez provođenja dokaznih radnji ili mogućnosti vraćanja predmeta na ponovno odlučivanje. U kaznenom je žalbenom postupku povodom optužbe protiv okrivljenika već provedena rasprava, a kada okrivljenik žalbu o odluci o kazni obrazloži argumentima o pogrešno ili nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju, sud će smatrati da je ta žalba podnesena i zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenoga činjeničnog stanja. Kod prigovora na (obvezni) prekršajni nalog sud nema takvu mogućnost jer su jedine dvije osnove za prigovor poricanje prekršaja i odluka o kazni, pa sve i kada okrivljenik obrazloži prigovor zbog odluke o kazni pogrešno i nepotpuno utvrđenim činjeničnim stanjem, sud takav prigovor samo zbog toga ne može smatrati prigovorom zbog poricanja prekršaja.

Ipak, dojam je da u praksi povodom prigovora zbog izrečene sankcije na obvezni prekršajni nalog sudovi u pretežnom broju slučajeva jednostavno prihvate navode žalitelja i ublaže sankciju, a osim toga okrivljenik može odlučiti prigovorom poricati prekršaj, zbog čega mogući problemi s pravom na pristup sudu pune jurisdikcije u ovom slučaju nemaju veće praktično

[1274] *Đurđević* navodi: „[p]retpostavka ove ovlasti drugostupanjskog suda je da su u prvostupanjskoj presudi utvrđene sve relevantne činjenice na temelju kojih žalbeni sud odmjerava kaznu. U slučaju da nisu utvrđene sve relevantne činjenice, žalbeni sud dužan je ukinuti presudu i vratiti predmet raspravnom sudu da ih utvrdi. Tu se također javlja pravna praznina u slučaju kada nije podnesena žalba zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, a nije utvrđena činjenica na temelju koje treba primijeniti odredbu o ublažavanju ili oslobođenju od kazne, uvjetnoj osudi i sl.“ Đurđević, Zlata, Odluka o kazni – kaznenoprocesna pitanja, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 11, br. 2, 2004, str. 770–771. Za više o činjeničnom stanju u kaznenom postupku vidi, npr. Grubiša, Mladen, *Činjenično stanje u krivičnom postupku*, Zagreb, 1980.
[1275] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 1274, str. 770–771.

značenje. U svakom bi se slučaju, međutim, normu o postupanju suda trebalo dopuniti na odgovarajući način.

7.2.3.3. Njemački prekršajni postupak

U njemačkom prekršajnom postupku upravna su tijela isključivo nadležna za prvostupanjsko odlučivanje o prekršaju. Na odluku upravnog tijela moguće je uložiti prigovor, nakon kojeg, ako već na temelju samog prigovora odluka upravnog tijela ne bude stavljena izvan snage u međupostupku, o prekršaju odlučuje sud koji dakako ispunjava zahtjeve neovisnosti i nepristranosti.[1276] Sud ne odlučuje kao tijelo sljedeće instance, već donosi potpuno nezavisnu odluku[1277] provodeći novi postupak. Zbog tako uređena postupka neki odluku upravnog tijela u pretpostupku čak smatraju pukom ponudom okrivljeniku.[1278] Pitanje pristupa sudu pune jurisdikcije u njemačkom je pravu stoga *a priori* razriješeno konstrukcijom postupka: jasno je da sud koji odlučuje neovisno i u glavnoj raspravi postupa kao sud pune jurisdikcije. On odluku upravnog tijela ne tretira kao odluku nižeg suda, već kao optužbu.[1279]

Poseban osvrt zaslužuje poseban postupak upozoravanja (njem. *Verwarnungsverfahren*). U tom postupku upravno tijelo umjesto donošenja odluke za lakše prekršaje može jednostavno izdati upozorenje, i to bez izricanja novčane sankcije ili uz novčanu sankciju do 55 eura (čl. 56. st. 1. OWiG-a). Uvjet za djelotvornost upozorenja s novčanom kaznom (ali ne i za upozorenje bez novčane kazne!)[1280] pristanak je okrivljenika (čl. 56. st. 2. OWiG-a). Ako on ne pristane na upozorenje s novčanom kaznom, ono gubi učinak i postupak upozoravanja završava, a upravnom tijelu na raspolaganju stoje uobičajene mogućnosti: obustaviti postupak ili donijeti odluku o prekršaju.[1281] Budući da je postupak upozoravanja u slučaju upozorenja s novčanom kaznom zapravo konsenzualni postupak u kojem okrivljenik može odbiti upozorenje i kaznu, on nije protivan pravu na pristup sudu pune jurisdikcije. Ako okrivljenik ne pristane na upozorenje i kaznu, pa protiv njega bude donesena odluka o prekršaju, onda mu stoji na raspolaganju pravo na podnošenje prigovora nakon kojega će sud ispitati njegov slučaj što, kao što je ranije objašnjeno, zadovoljava zahtjev za pravom za pristup sudu pune jurisdikcije. Ako pak okrivljeniku bude izrečeno upozorenje bez novčane kazne, za što nije potreban njegov

[1276] Raspravljanju o neovisnosti i nepristranosti sudstva u Njemačkoj ovdje ipak nije mjesto.
[1277] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 278. Vidi i str. 219.
[1278] *Ibid.*, str. 271.
[1279] *Ibid.*, str. 278.
[1280] Arg. *a contrario* u odnosu na zakonsku odredbu. Takav zaključak moguće je pronaći i u: *ibid.*, str. 266.
[1281] *Ibid.*, str. 271., str. 268.

pristanak, on ga prema većinskom mišljenju ne može pobijati.[1282] To, međutim, nije protivno pravu na pristup sudu jer takvo upozorenje i nije prava sankcija s obzirom na to da ne donosi nikakve opipljivije štetne posljedice za okrivljenika, a moguće ga je izreći i usmeno.

7.2.4. Postupak tržišnog natjecanja

U postupku tržišnog natjecanja pitanje prava na pristup neovisnom i nepristranom sudu pune jurisdikcije prvo se postavlja u odnosu na postupak pred Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja (u nastavku pod 7.2.4.1.). Protiv odluka Agencije moguće je podnošenje žalbe VUS-u pa dodatno treba razmotriti njegovu neovisnost, nepristranost i postupanje, naime, postupa li on kao sud pune jurisdikcije (pod 7.2.4.2.).

7.2.4.1. Postupak pred AZTN-om

Budući da se u konvencijskom pravu pojam suda tumači autonomno, konvencijsko je pravo na pristup sudu ostvareno kada o „optužbi za kazneno djelo“ (što se također dakako tumači autonomno) odluči tijelo koje se u smislu čl. 6. može smatrati sudom. Kada odlučuje o kažnjivim djelima iz svoje nadležnosti i izriče upravne novčane sankcije, Agencija u konvencijskom smislu svakako odlučuje o „optužbi“ za kazneno djelo. Nešto je teže odgonetnuti može li se Agencija u konvencijskom smislu smatrati sudom, u kojem je slučaju pravo na pristup sudu ostvareno već u upravnom postupku pred Agencijom.

Agencija ispunjava zahtjev ustanovljenosti zakonom i, za razliku od tijela državne uprave koja postupaju u prekršajnom postupku, nije dijelom izvršne vlasti, već je riječ o tzv. neovisnoj regulatornoj agenciji koja je od izvršne vlasti neovisna: članove vijeća koje provodi postupke tržišnog natjecanja i može izricati novčane sankcije bira Hrvatski sabor, a razrješenje članova vijeća moguće je samo iz ZZTN-om propisanih razloga. Zbog toga neki zaključuju kako se radi o sudu u smislu čl. 6. Konvencije.[1283] U prilog takvu zaključku idu i odredbe o izuzeću članova Vijeća kojima se osigurava postojanje sustava za otklanjanje pristranih presuđivača (dakle, odredbe o nepristranosti, čl. 55. i 56. ZZTN-a).

[1282] *Ibid.*, str. 270–271. Naprotiv, upozorenje s novčanom kaznom može se pobijati unatoč svojoj konsenzualnoj naravi, no samo zbog toga što nisu postojale pretpostavke za takvo upozorenje (str. 270.).

[1283] Popović, Nikola; Maričić, Domagoj, Postupak pred nezavisnim regulacijskom tijelima i novi Zakon o upravnim sporovima u: Koprić, Ivan (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Zagreb, 2014., str. 203–204.

Ipak, primjena standarda iz presude *Grande Stevens*, s obzirom na to da se unutar Agencije ne samo pod istom hijerarhijskom strukturom „uzastopno vrše istraživačke i presuđivačke ovlasti“, navodi na zaključak kako se ona u smislu čl. 6. Konvencije ipak ne može smatrati sudom, a nakon pogleda u francusko pravo takav zaključak nalazi dodatno uporište (*infra*, pod 7.2.4.3.). Također se može razmotriti ide li u prilog takvu zaključku što postupak u stvarnosti provode radnici stručne službe Agencije, a članovi Vijeća koji imaju potrebna jamstva samo donose odluku.[1284] Na kraju, iako se AZTN ne može smatrati sudom, opisano uređenje trebalo bi zadovoljavati zahtjeve koje postavlja ECN+ Direktiva o neovisnosti nacionalnih tijela za tržišno natjecanje.[1285]

Budući da se Agencija vjerojatno (konačni sud o tome ipak treba prepustiti Sudu iz Strasbourga) ne može smatrati sudom u smislu čl. 6. Konvencije, za ocjenu je li u hrvatskom postupku tržišnog natjecanja osigurano pravo na pristup sudu pune jurisdikcije treba razmotriti postupak pred VUS-om u upravnim sporovima koje je moguće pokrenuti protiv odluka Agencije.

7.2.4.2. Upravni spor

Na odluke Agencije moguće je podnijeti tužbu zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju, bitne povrede odredbi o postupku, pogrešno ili nepotpuno utvrđenoga činjeničnog stanja i pogrešne odluke o novčanoj kazni i drugim pitanjima (čl. 67. st. 1. ZZTN-a). VUS se svakako može smatrati sudom u konvencijskom smislu jer kao i ostali sudovi u RH ispunjava zahtjeve neovisnosti, nepristranosti i ustanovljenosti zakonom.[1286] Stoga je mogućnost pokretanja upravnog spora protiv odluka Agencije svakako dovoljno jamstvo prava na pristup neovisnom

[1284] Ipak, Vijeće tek donosi odluku na temelju koje Agencija pokreće i vodi postupak utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja i postupak utvrđivanja postojanja uvjeta za izricanje novčane kazne zbog povrede ZZTN-a (čl. 30. t. 2. ZZTN-a), što znači da nakon odluke, tj. zaključka o pokretanju postupka (čl. 39. ZZTN-a), postupak u nadležnosti Agencije ne provodi Vijeće, već radnici stručne službe Agencije, a Vijeće onda samo donosi odluke na njihov prijedlog (čl. 35. st. 2. ZZTN-a). Štoviše, čak i odluku (zaključak) o pokretanju postupka Vijeće donosi na prijedlog stručne službe Agencije (čl. 32. st. 1. t. 6. ZZZN-a). Iako postoje odredbe o izuzeću osoba ovlaštenih za vođenje postupka čiji je cilj zajamčiti njihovu nepristranost (čl. 55. i 56. ZZTN-a), radnici stručne službe nemaju jamstva neovisnosti. Upravo te osobe nadležne su za poduzimanje istražnih radnji u postupku tržišnog natjecanja, kao i za provođenje usmene rasprave (što proizlazi iz čl. 32. st. 1. t. 9. ZZZN-a), dok onda Vijeće na temelju utvrđenog činjeničnog stanja samo donosi odluku o tome je li povrijeđen Zakon i izriče novčane kazne (vidi čl. 52. st. 4.).

[1285] Upravo je usklađivanje s ECN+ Direktivom bio cilj posljednjih izmjena ZZTN-a iz 2021. (Đanić Čeko i Malenica, *op. cit.* u bilj. 1107, str. 153). Inače su i druge izmjene iz te godine bile u cilju usklađivanja s europskim pravom (*ibid.*, str. 154).

[1286] O tim pitanjima vrijedi što je rečeno o sudovima u prekršajnom postupku pod 7.2.3.1.

i nepristranom sudu (iako, dakako, u konkretnim slučajevima mogu postojati povrede prije svega nepristranosti).

Pitanje postupa li u upravnom sporu VUS kao sud pune jurisdikcije, zaslužuje dodatnu analizu. O tužbi protiv odluka Agencije odlučuje VUS u upravnom sporu primjenjujući prije svega odredbe Zakona o upravnim sporovima o prvostupanjskom upravnom sporu.[1287] Tim je odredbama propisano kako VUS pritom slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice (čl. 49. st. 1. ZUS-a), kako dokazivanje u upravno sporu obuhvaća sve činjenice koje su važne za donošenje odluke (st. 2.) i kako sud uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke kojima nije vezan i činjenice koje je sam utvrdio (st. 3.). U postupku po upravnoj tužbi provodi se rasprava (Glava IV. ZUS-a), a u sporovima koje rješava vijeće (a VUS uvijek postupa u vijeću, čl. 14. st. 4. ZUS-a), dokazi na raspravi izvode se pred vijećem iako su zbog važnih razloga moguće iznimke (čl. 54. st. 1. ZUS-a). Određene posebne odredbe o činjenicama i dokazima nalaze se i u ZZTN-u kao posebnom zakonu. Vijeće Visokoga upravnog suda tako, odlučujući o upravnim sporovima u području zaštite tržišnog natjecanja, raspravlja i odlučuje na temelju činjenica koje su iznesene u postupku pred Agencijom (vidi čl. 68. st. 1. ZZTN-a), a iako tužitelj u tužbi ne može iznositi nove činjenice, osim ako dokaže da za njih nije znao niti je mogao znati tijekom postupka pred Agencijom, on može predložiti nove dokaze u pogledu činjenica iznesenih u postupku pred Agencijom (čl. 68. st. 2. i 3. ZZTN-a).

Budući da je upravni spor u pravu tržišnog natjecanja moguće pokrenuti zbog pravnih i činjeničnih pitanja, da je u upravnom sporu moguće iznositi nove dokaze, a u određenim slučajevima i nove činjenice, kao i da VUS odlučuje provodeći raspravu i izravno ocjenjujući dokaze, odnosno utvrđujući činjenice, a dakako i samostalno odlučujući o pravnim pitanjima, nema sumnje da on postupa kao sud pune jurisdikcije.[1288] Takvo shvaćanje čini se prihvaća i Ustavni sud RH. U odluci iz 2021. Ustavni je sud potvrdio kako odluke upravnih tijela „moraju biti podložne kontroli sudskog tijela pune jurisdikcije, pa je s tom intencijom u Republici Hrvatskoj 2009./2010. godine provedena reforma upravnog sudovanja“.[1289] U odluci iz 2024.,

[1287] Tako i: Rostaš-Beroš, Lidija, Nadležnost upravnih sudova u zaštiti tržišnog natjecanja, *Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 35, br. 1, 2014, str. 353; Đanić Čeko i Malenica, *op. cit.* u bilj. 1107, str. 163.
[1288] Takav stav se ističe i u obrazloženju *Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja iz 2013.*, Zagreb, svibanj 2013., str. 6. i 39. Đanić Čeko i Malenica, *op. cit.* u bilj. 1107, str. 163. ističu: „Zakonodavac je ZUS-om iz 2010., a osobito 2024. stavio naglasak u smjeru meritornog odlučivanja, usmene rasprave te provedbe spora pune jurisdikcije.“
[1289] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2790/2016 od 13. siječnja 2021., § 8. Uz to je Ustavni sud dodao kako je podnositelju bilo omogućeno očitovati se na sve podneske druge strane, zatim sudjelovanje na raspravi i predlaganje dokaza (§ 8.1). Zanimljivo, spor se vodio zbog odluke AZTN-a o odbacivanju inicijative za pokretanje postupka (vidi § 4.2).

osvrćući se na upravni spor protiv odluka AZTN-a, spomenuo je kako se radi o „modelu upravnog sudovanja kao sudovanja pune jurisdikcije“.[1290] Ipak se u praksi Ustavnog suda mogu pronaći i pojedini predmeti iz kojih proizlazi kako VUS u pojedinim slučajevima nije postupao kao sud pune jurisdikcije, tj. nije ispitao sva pitanja u predmetu.[1291]

7.2.4.3. Francuski postupak tržišnog natjecanja

Francusko Ustavno vijeće smatra da Tijelo za tržišno natjecanje zadovoljava zahtjeve neovisnosti i nepristranosti (a zadovoljava i zahtjev ustanovljenosti zakonom, *op. a.*) i kako unutar Tijela postoji podjela funkcije progona i funkcije suđenja, no kako se ipak ne radi o sudbenom tijelu.[1292] Takvo shvaćanje implicitno prihvaća i Kasacijski sud.[1293] Kasacijski sud navodi nekoliko argumenata iz kojih je to vidljivo: Tijelo za tržišno natjecanje stranka je u postupku protiv svojih odluka koji je moguće voditi pred Žalbenim sudom u Parizu, a predsjednik Tijela na odluke tog suda može podnijeti kasacijsku žalbu.[1294] Osim toga, postoji mogućnost da nadležnost Tijelu za tržišno natjecanje oduzme Europska komisija.[1295] Sudjelovanje u instancijskom postupku protiv vlastitih odluka i mogućnost gubitka nadležnosti

[1290] U odluci br. U-III/3274/2022 od 12. rujna 2024. Ustavni sud navodi: “Odgovarajući na to pitanje u okolnostima konkretnog slučaja (ali isto vrijedi i u drugim upravnim područjima) valja poći od toga tko vodi upravni postupak i utvrđuje činjenice relevantne za odlučivanje o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičkih ili pravnih osoba i drugih stranaka u upravnim stvarima. (…) U konkretnom slučaju postupak vodi, činjenice (to jest povrede ZZTN-a) utvrđuje i odluke donosi AZTN (članak 6. ZZTN-a). Protiv rješenja AZTN-a kojim se utvrđuje povreda ZZTN-a i izriču upravno-kaznene mjere nije dopuštena žalba, već se može pokrenuti upravni spor (članak 67. i dr. ZZTN-a). Prema članku 3. stavku 1. točki 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. - odluka i rješenje USRH broj: U-I-2753/2012 i dr., 29/17. i 110/21.) predmet upravnog spora je 'ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek'. Dakle, vezano uz konkretan slučaj*, čak ni unutar modela upravnog sudovanja kao sudovanja pune jurisdikcije* (ukosio autor); (…)“ (§ 14). Iako se u predmetu nije odlučivalo o tome je li postupak pred VUS-om nakon odluke AZTN-a spor pune jurisdikcije, iz navedenog stajališta to zapravo proizlazi.

[1291] Ustavni sud RH, odluka br. U-III-1678/2014 od 21. travnja 2016., § 12–14. U odluci se ne spominje pravo na pristup sudu pune jurisdikcije, već je riječ o pravu na obrazloženu odluku i pravu na sudbenu kontrolu, no iz ocjene Ustavnog suda vidljivo je kako pravo na pristup sudu pune jurisdikcije zapravo nije ostvareno. U presudi se među ostalim ističe: „Ustavni sud, nadalje, smatra da osporenom presudom Visokoga upravnog suda zbog formalističkog postupanja tog suda nisu ispoštovana ni ustavna jamstva sudske kontrole upravnih akata (članak 19. stavak 2. Ustava), koja podrazumijevaju stvarnu i učinkovitu, neovisnu i nepristranu sudsku zaštitu od nezakonitih akata tijela državne uprave i drugih tijela s javnim ovlastima“ (§ 14). Akt o kojem se radilo bila je odluka AZTN-a o izricanju upravno-kaznene mjere (vidi § 5 i 6 odluke Ustavnog suda).

[1292] Ustavno vijeće, odluka br. 2012-280 QPC od 12. listopada 2012., § 16–21.

[1293] Hoffschir, Nicholas, *L’Autorité de la concurrence n’est pas une juridiction !*, dostupno na: https://www.dalloz-actualite.fr/flash/l-autorite-de-concurrence-n-est-pas-une-juridiction, 2021 (30. 1. 2025.). I to u presudama: Kasacijski sud, presuda br. 20-18.302 od 30. rujna 2021., § 13–16; Kasacijski sud, presuda br. 20-18.672 od 30. rujna 2021., § 10–14. Za detaljnije o tome vidi: *supra*, u dijelu u neovisnom i nepristranom sudu.

[1294] Kasacijski sud, presuda br. 20-18.302 od 30. rujna 2021., § 14; Kasacijski sud, presuda br. 20-18.672 od 30. rujna 2021., § 11–12.

[1295] Kasacijski sud, presuda br. 20-18.302 od 30. rujna 2021., § 15; Kasacijski sud, presuda br. 20-18.672 od 30. rujna 2021., § 13.

u korist Komisije svakako su razlozi koji impliciraju zaključak kako se ne radi o pravom sudbenom tijelu.[1296] Uz to se Kasacijski sud pozvao na zaključke drugih koji smatraju da Tijelo za tržišno natjecanje nije sudbeno tijelo, naime, na takvu ocjenu Ustavnog vijeća, kao i praksu Suda EU-a prema kojoj Tijelo za tržišno natjecanje nije sudbeno tijelo koje bi mu moglo postaviti prethodno pitanje.[1297]

Pristup sudu pune jurisdikcije stoga treba ispitati u odnosu na postupak pred sudovima koji odlučuju povodom pravnih lijekova na odluke Tijela. S obzirom na to da u hrvatskom pravu s pravom na pristup sudu pred VUS-om nema problema, ovdje dostaje istaknuti kako se i u francuskom pravu protiv odluka Tijela za tržišno natjecanje vodi spor pune jurisdikcije. To vrijedi kako u postupcima pred Žalbenim sudom u Parizu,[1298] koji odlučuje o odlukama o većini povreda tržišnog natjecanja, tako i u postupku pred Državnim vijećem, koje u sporu pune jurisdikcije kao sud prve i posljednje instance (vidi čl. R311-1 st. 4. francuskog Zakona u upravnim sporovima)[1299] odlučuje o odlukama kojima su izrečene sankcije za nedopuštene koncentracije.[1300]

7.2.4.4. Njemački postupak tržišnog natjecanja

U njemačkom prekršajnom postupku tržišnog natjecanja rješenje o prekršaju donosi Savezni ured za tržišno natjecanje, koje je samostalno (tj. neovisno) savezno upravno tijelo (čl. 51. st. 1. GWB-a). O mogućem prigovoru na rješenje o prekršaju odlučuje neovisan i nepristran Viši zemaljski sud koji postupa poput sudova nadležnih za postupak povodom prigovora pred sudovima koji odlučuju u redovnom njemačkom prekršajnom postupku, naime, rješenje o prekršaju tretira kao optužnicu o kojoj u prvostupanjskom prekršajnom postupku odlučuje provodeći glavnu raspravu i ispitujući pravne i činjenične okolnosti predmeta.[1301]

[1296] Hoffschir, *op. cit.* u bilj. 1293.
[1297] Kasacijski sud, presuda br. 20-18.302 od 30. rujna 2021., § 13 i 16; Kasacijski sud, presuda br. 20-18.672 od 30. rujna 2021., § 11 i 14. Hoffschir, *op. cit.* u bilj. 1293, navodi kako se Kasacijski sud time koristio argumentima autoriteta.
[1298] Vidi: Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 497–498; *La norme de contrôle appliquée par les tribunaux dans les affaires de concurrence–Contribution de la France*, *op. cit.* u bilj. 1108, str. 4–5.
[1299] Code de justice administrative, verzija na snazi 20. veljače 2025., dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000006150442/#LEGISCTA000006150442.
[1300] *La norme de contrôle appliquée par les tribunaux dans les affaires de concurrence–Contribution de la France*, *op. cit.* u bilj. 1108, str. 5–6; *Lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations*, *op. cit.* u bilj. 1108, str. 123–124, 127. Ovdje se neće dodatno analizirati što točno u francuskom pravu predstavlja pojam pune jurisdikcije, odnosno koje točno ovlasti imaju dva suda.
[1301] Za postupak pred tim sudom vrijedi sve što je za postupak pred sudom u njemačkom prekršajnom postupku navedeno pod 7.2.3.3.

7.2.5. Zaključak

Pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu u hrvatskom je prekršajnom postupku osigurano. U postupcima u kojima u prvom stupnju odlučuju sudovi *per se*, a u postupcima u kojima u prvom stupnju odlučuju tijela državne uprave time što uvijek postoji mogućnost žalbe sudu. U postupcima prekršajnog naloga i obveznog prekršajnog naloga jer postoji mogućnost prigovora nakon kojeg se provodi postupak pred sudom, odnosno u slučaju kada povodom prigovora na prekršajni nalog zbog poricanja prekršaja postupak provodi tijelo državne uprave, postoji mogućnost žalbe VPS-u.

Pravo na pristup sudu pune jurisdikcije osigurano je kada u prvom stupnju odlučuju prekršajni sudovi jer oni provode redovni ili žurni postupak u kojem mogu preispitivati sve pravne i činjenične okolnosti predmeta iako se u praksi u žurnim postupcima koji su se vodili nakon prigovora na obvezni prekršajni nalog, događalo da to pravo bude ograničeno. Izuzme li se spomenuti problem u praksi, pravo na pristup sudu pune jurisdikcije zajamčeno je i u postupcima obveznoga prekršajnog naloga i prekršajnog naloga zbog poricanja prekršaja kada se nakon podnošenja prigovora provodi redovni ili žurni postupak pred sudom u kojem se mogu provoditi dokazne radnje i time zaista preispitati činjenična podloga predmeta.

Kada u prvom stupnju odlučuju tijela državne uprave, uključujući situacije kada tijela državne uprave provode prvostupanjski postupak povodom prigovora na prekršajni nalog zbog poricanja prekršaja, normativno uređenje ne omogućava ostvarivanje prava na pristup sudu pune jurisdikcije jer o žalbi na odluku tijela državne uprave odlučuje VPS postupajući kao klasični žalbeni sud. Iako može razmotriti pravne i činjenične okolnosti predmeta, on nema ovlasti stvarnog preispitivanja činjeničnog stanja, već se zadržava na analizi spisa predmeta i obrazloženja odluke; PZ ne predviđa mogućnost provođenja rasprave ili dokaznih radnji pred VPS-om. Stoga VPS ne postupa kao sud pune jurisdikcije. Da bi se ispunilo konvencijsko pravo na pristup sudu pune jurisdikcije, nije potrebno da VPS u svakom slučaju provodi dokazne radnje ili raspravu, već je dovoljno pružiti mu takvu mogućnost.

Uređenje postupka po prigovoru na prekršajni nalog i obvezni prekršajni nalog zbog izrečene sankcije, u kojem nije predviđeno provođenje dokaznih radnji, ne omogućava pravo na pristup sudu pune jurisdikcije u slučajevima kada se žalba podnosi zbog pogrešne odluke o kazni, a okrivljenik to obrazlaže pogrešno i nepotpuno utvrđenim činjeničnim stanjem.

Istaknuti problemi ne znače da je u praksi u svakom takvu slučaju zaista povrijeđeno pravo na pristup sudu pune jurisdikcije. To ovisi o okolnostima svakog pojedinog predmeta, no s obzirom na prirodu prekršajnog postupka valja pretpostaviti da u pretežnom broju slučajeva ne postoji potreba za provođenjem dokaznih radnji kako bi se zaista preispitala odluka tijela državne uprave o prekršaju. Problem je što uopće nije predviđena takva mogućnost.

Za razliku od hrvatskoga, njemački prekršajni postupak svojom strukturom jamči poštovanje prava na pristup sudu pune jurisdikcije: u prvom stupnju uvijek odlučuju upravna tijela, a nakon podnesenog prigovora u postupku pune jurisdikcije o njima odlučuju sudovi. Želi li se zadržati rješenje prema kojem su tijela državne uprave zapravo jednakopravni presuđivači u prvostupanjskim prekršajnim postupcima kao i prekršajni sudovi, njemačko rješenje ne može biti uzor.

U postupku tržišnog natjecanja pravo se na pristup neovisnom i nepristranom sudu ne ostvaruje u upravnom postupku pred AZTN-om. AZTN se, naime, unatoč ustanovljenosti zakonom i određenih jamstava neovisnosti i nepristranosti teško može smatrati sudom jer se u postupku pred Agencijom uzastopno vrše istraživačke i presuđivačke ovlasti, što se u praksi ESLJP-a pojavio kao argument protiv ocjene tijela kao sudbenog. Budući da se ne radi o sudbenom tijelu, u postupku pred AZTN-om nije moguće ni ostvarivanje prava na pristup sudu pune jurisdikcije. Ipak, AZTN ispunjava zahtjeve neovisnosti koje za nacionalna tijela tržišnog natjecanja postavlja ECN+ Direktiva.

Pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu pune jurisdikcije zajamčeno je mogućnošću pokretanja upravnog spora. Nadležni je VUS bez sumnje sudbeno tijelo koje može ispitivati pravnu i činjeničnu osnovu predmeta iznova poduzimajući dokazne radnje i provodeći raspravu, čime su ispunjeni zahtjevi spora pune jurisdikcije.

I u Francuskoj je u postupku tržišnog natjecanja pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu pune jurisdikcije moguće ostvariti (tek) u postupku pred sudovima. U postupku pred Tijelom za tržišno natjecanja ta prava nisu zajamčena jer se ono, unatoč podjeli između istraživačkih i sudbenih ovlasti, u teoriji i praksi ne smatra sudom. U Njemačkoj o prigovoru na rješenje o prekršaju neovisnoga saveznog upravnog tijela – Saveznog ureda za tržišno natjecanja – u prvostupanjskom prekršajnom postupku (dakle, postupku pune jurisdikcije) odlučuje neovisan i nepristran Viši zemaljski sud.

Nadnacionalni standardi o pravu na pristup neovisnom i nepristranom sudu pune jurisdikcije sadržajno su slični u odnosu na prekršajni postupak i postupak tržišnog natjecanja,

s time da ECN+ Direktiva ipak propisuje određene zahtjeve o neovisnosti upravnog tijela koje provodi kvazikazneni postupak tržišnog natjecanja, kakve konvencijsko pravo za prekršajni postupak ne predviđa. Postupak tržišnog natjecanja, unatoč nešto većim zahtjevima (dodatni zahtjev neovisnosti upravnog tijela iz ECN+ Direktive), zadovoljava nadnacionalne zahtjeve, dok određeni oblici prekršajnog postupka nisu usklađeni sa zahtjevom da se o kaznenoj optužbi odlučuje u postupku pune jurisdikcije.

7.3. Pravo na pravičnu i javnu raspravu

7.3.1. Konvencijsko pravo

Konvencijom je zajamčeno pravo da u slučaju podizanja kaznene optužbe o njoj sud odluči pravično i javno. Iako se riječ „rasprava" u tekstu čl. 6. izričito ne spominje, jasno je da „javno" odlučivanje o optužbi kaznene naravi zapravo označava pravo na javnu raspravu. U praksi je ESLJP ustanovio kako to pravo „nužno podrazumijeva pravo na usmenu raspravu".[1302] Konvencija, dakle, predviđa da se o optužbi za kazneno djelo održi rasprava koja je (kakva druga nego) usmena i javna. Iako tekst Konvencije i ranija praksa Suda ne poznaju iznimke tom pravu u prvostupanjskom postupku koji se smatra kaznenim, presudom *Jussila* pojavila Sud je u predmetima „s periferije" kaznenog prava dopustio da se u određenim slučajevima rasprava uopće ne održi.

Rasprava čije održavanje Konvencija zahtijeva mora biti i „pravična". Pravičnost rasprave elastičan je koncept i sadržava brojne zahtjeve koje Sud izbjegava taksativno nabrojati, a neki zaključuju i kako se odnosi na sva jamstva pravičnog postupanja.[1303] Neki su od važnih zahtjeva sadržanih u pojmu pravične rasprave načelo jednakosti oružja, načelo kontradiktornosti i privilegij protiv samooptuživanja, a tu pripadaju i jamstva analizirana u drugim poglavljima ovog rada, poput prava na obrazloženu odluku i posebnih prava obrane.

Pravo na održavanje (usmene) rasprave pretpostavka je za ostvarivanje brojnih jamstava sadržanih u konceptu pravičnosti. Ovo će se poglavlje usredotočiti na zahtjeve održavanja usmene (pod 7.3.1.1.) i javne (pod 7.3.1.2.) rasprave, a neće se baviti složenim konceptom

[1302] *Döry protiv Švedske*, zahtjev br. 28394/95 od 12. studenog 2002., § 37., predmet pripada građanskom aspektu čl. 6., no nema razloga zašto takav generalni zaključak ne bi vrijedio i za kazneni aspekt tog članka.
[1303] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 208–209.

pravičnosti, čiji su važni elementi načela kontradiktornosti i jednakosti oružja,[1304] odnosno privilegij protiv samooptuživanja. Više o pojedinim segmentima tih jamstava moći će s iščitati iz poglavlja koja slijede. Brojna posebna jamstva obrane, o kojima će se raspravljati u nastavku (9. poglavlje), omogućuju ostvarivanje načela kontradiktornosti i jednakosti oružja.[1305] Budući da svako od tih načela predstavlja zasebnu i široku temu, ovdje ih se neće podrobnije analizirati. Nešto će više biti riječi o privilegiju protiv samooptuživanja, koji proizlazi iz presumpcije nedužnosti, kojom se bavi sljedeće (osmo) poglavlje. U dijelovima o nacionalnim postupcima ipak će se ukratko istaknuti neke odredbe koje idu u prilog pravičnosti rasprave.

7.3.1.1. Pravo na održavanje (usmene) rasprave

Iz prakse Suda koja se ne odnosi na kazneni postupak proizlazi da se konvencijski zahtjev za održavanjem rasprave odnosi na postupak pred tijelima koja se u konvencijskom smislu mogu smatrati sudom, tj. da eventualno prethodno postupanje pred tijelima koja se ne mogu smatrati sudom nije relevantno.[1306] I u kaznenim se predmetima provođenje pravične i javne rasprave zahtijeva prije svega u postupku pred sudbenim tijelom. Praksa o tim pravima u predmetima s jezgre, a potom i periferije kaznenog prava, otkriva dodatne specifičnosti.

(a) Predmeti koji pripadaju jezgri kaznenog prava. U predmetima koji pripadaju „jezgri" kaznenog prava održavanje usmene rasprave obvezno je. Novija praksa daje naslutiti da to, barem u određenim slučajevima, vrijedi čak i kada u prvom stupnju odlučuju tijela koja se u konvencijskom smislu ne mogu smatrati sudom. U predmetu *Grande Stevens protiv Italije*, koji je implicitno svrstan u jezgru kaznenog prava,[1307] s obzirom na to da podnositelji nisu mogli sudjelovati na sjednici tijela koje je donijelo odluku pa nisu mogli ispitati osobe koje su tada možebitno saslušane i da im nisu dostavljene sve isprave na temelju kojih je donesena odluka,[1308] presuđeno je kako su postojale sporne činjenice o kojima se moralo usmeno raspravljati već u fazi postupka pred upravnim tijelom.[1309] Iako u praksi nije pronađen predmet

[1304] O načelu jednakosti oružja vidi npr. Ivičević Karas, Elizabeta*, Le principe de l'égalité des armes en matière pénale dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et en droit comparé (croate, français)*, doktorska disertacija, Pariz:Zagreb, 2007.
[1305] O povezanosti minimalnih prava obrane i pojedinih općih elemenata pravičnog postupka vidi: Ivičević Karas, *op. cit.* u bilj. 48, str. 1000, 1007–1009.
[1306] Vidi: *Fischer protiv Austrije*, zahtjev br. 16922/90 od 26. travnja 1995., § 43; *Hofbauer protiv Austrije* (br. 2), zahtjev br. 7401/04 od 10. svibnja 2007., § 25–26.
[1307] Vojvoda, *op. cit.* u bilj. 13, str. 86.
[1308] *Grande Stevens protiv Italije*, 4. ožujka 2014., § 117.
[1309] *Ibid.*, § 122–123. Predmet je čini se svrstan u jezgru kaznenog prava jer se ističe kako su sankcije nosile „znatnu razinu stigmatizacije" (§ 122), što je svakako bilo važnim razlogom za zaključak o povredi Konvencije.

koji bi se izravno bavio tim pitanjem, u predmetima iz jezgre kaznenog prava, kada upravno tijelo koje odlučuje u prvom stupnju provede raspravu, potrebna je barem mogućnost održavanja rasprave pred žalbenim sudom (jer to je prvi sud koji odlučuje o predmetu).

(b) Predmeti „s periferije" kaznenog prava. U predmetima s „periferije" kaznenog prava Sud je još u predmetu *Jussila* istaknuo kako obveza održavanja rasprave nije apsolutna i kako postoje postupci u kojima ona nije potrebna, primjerice, kada nema spornih činjeničnih pitanja ili se one mogu utvrditi na temelju pisanog materijala.[1310] Obveza održavanja rasprave ovisi o vrsti pitanja o kojima se treba odlučiti, što ne znači da je neprovođenje rasprave dopušteno samo u rijetkim slučajevima, već se opravdanost njezina neprovođenja uvijek procjenjuje kroz prizmu načela pravičnosti utkanog u čl. 6.[1311] Također je legitimno da nacionalna tijela pri odlučivanju o provođenju rasprave vode računa o interesima ekonomičnosti i učinkovitosti.[1312] Navedene iznimke od obveze održavanja rasprave Sud je do tada koristio u predmetima koji pripadaju građanskom aspektu čl. 6,[1313] a u praksi nakon *Jussile* koristio ih je upravo u više kvazikaznenih predmeta.[1314] Za Sud je, što treba naglasiti, bilo prihvatljivo što rasprava nije provedena ni pred poreznim tijelom ni povodom žalbe pred sudom.[1315] Primjena opisanih standarda u praksi otkriva dodatne elemente o kojima Sud vodi računa.

U predmetu *Jussila* Sud je uzeo u obzir da podnositelju nije bilo onemogućeno zahtijevanje usmene rasprave iako je na sudovima bilo da odluče je li ona nužna.[1316] U *Chap Ltd protiv Armenije* nije održana rasprava pred prvostupanjskim upravnim sudom (postupak je iz perspektive Konvencije ocijenjen kaznenim) pa podnositelj nije bio u mogućnosti ispitati osobe koje su poreznom tijelu dostavile ključne dokaze na kojima je sud kasnije utemeljio svoju presudu.[1317] Stoga je ocijenjeno kako su postojale sporne činjenice o kojima je trebalo raspravljati i utvrđena je povreda Konvencije zbog povrede prava na raspravu, ali i prava na mogućnost ispitivanja svjedoka optužbe.[1318] U ovom je predmetu upravni sud bio je jedini koji je odlučivao o biti predmeta (dakle, nije se postavilo pitanje eventualnog raspravljanja u

[1310] *Jussila protiv Finske*, § 41.
[1311] *Ibid.*, § 42.
[1312] *Ibid.*
[1313] Vidi, npr. predmete na koje se Sud poziva u § 42 presude *Jussila*; u kasnijem predmetu *Sancakli protiv Turske*, zahtjev br. 1385/07 od 15. svibnja 2018., Sud je i izričito rekao da je „povučena paralela s građanskim predmetima" (§ 45). Opravdanje takvu prodiranju standarda iz građanskog aspekta čl. 6. u predmetu *Jussila* čini se bilo je u tome što su se sporne činjenice odnosile na pitanje na koje se čl. 6. uopće ne primjenjuje: valjanost procjene poreza (§ 45-46). U kasnijim predmetima (vidi *infra*) više nije bilo potrebno takvo „cjepkanje" predmeta za primjenu standarda iz građanskog aspekta čl. 6.
[1314] Vidi predmete navedene u nastavku.
[1315] *Jussila protiv Finske*, § 11–13, 46–49.
[1316] *Ibid.*, § 48.
[1317] *Chap Ltd. protiv Armenije*, § 45, 49 i 50.
[1318] *Ibid.*, § 49–53.

žalbenom postupku).[1319] Primjenom standarda iz *Jussile*[1320] Sud je u predmetu *Sancakli protiv Turske* zaključio da sljedeće okolnosti iz nacionalnog postupka upućuju na zaključak da je sud mogao riješiti slučaj na temelju spisa, zbog čega nije došlo do povrede prava na održavanje rasprave. Podnositelj nije osporio vjerodostojnost danih izjava niti je tražio izvođenje dokaza pred sudom i imao je mogućnost prezentiranja sudu pisanih podnesaka,[1321] a uzeto je u obzir i kako je u nacionalnom pravu postojala mogućnost održavanja rasprave.[1322] Važno je naglasiti da rasprava nije održana ni pred prvostupanjskim ni pred žalbenim sudom, no Sud je pri odluci da nema povrede Konvencije uzeo u obzir da je žalbeni sud imao mogućnost održati raspravu.[1323] Zanimljiv je i predmet *Suhadolc protiv Slovenije* u kojemu je utvrđeno kako odlučivanje suda bez rasprave, nakon prigovora na odluku policijske uprave, a podnositelj nije tražio da se njega ili svjedoke ispita usmeno i odluka je donesena na temelju dokaza pribavljenih tehničkim pomagalima, naime, uređajem za mjerenje brzine i alkotestom, nije bilo protivno Konvenciji.[1324] U predmetu *Flisar protiv Slovenije* Sud je utvrdio povredu prava na održavanje rasprave jer prekršaj za koji su policijski službenici izdali platni nalog (koji se smatra odlukom o prekršaju), nije utvrđen nekom objektivnom metodom, već opažanjem policijskih službenika, a sud povodom zahtjeva za sudsko odlučivanje okrivljenika nije održao raspravu.[1325]

Vidljivo je da na ocjenu Suda o tome postoje li u predmetu činjenice o kojima treba raspravljati, pa prema tome i obveza provođenja rasprave, ovisi o ponašanju podnositelja u nacionalnom postupku i načinu na koji je pojedina činjenica dokazana. Situacije u kojima je podnositelj želio provođenje rasprave ili poduzimanje kakve dokazne radnje, poput ispitivanja svjedoka, pogotovo ako se na njoj temelji odluka, idu u prilog zaključku o postojanju spornih činjenica o kojima se trebalo raspravljati. Nije, međutim, isključeno da se ne radi o takvim činjenicama ako je odluka utemeljena na vrsti dokaza o kojima raspravljanje nije potrebno, kakvi su, primjerice, dokazi pribavljeni određenim tehničkim snimkama u predmetima manje važnosti. Situacije u kojima je podnositelj pokazao nezainteresiranost, tj. nije zahtijevao provođenje rasprave iako je to mogao, idu u prilog zaključku o nepostojanju potrebe za raspravljanjem.

[1319] Vidi: *Chap Ltd. protiv Armenije*, § 51.
[1320] *Sancakli protiv Turske*, § 45.
[1321] *Ibid.*, § 51.
[1322] *Ibid.*, § 50.
[1323] *Ibid.*
[1324] *Suhadolc protiv Slovenije*, zahtjev br. 57655/08 od 17. svibnja 2011., str. 15.
[1325] *Flisar protiv Slovenije*, zahtjev br. 3127/09 od 29. studenog 2011., § 6–9, 15–16, 36 (iz kojeg se može iščitati da predmet pripada periferiji kaznenog prava), 38–41.

Što se tiče stadija postupka u kojem se u predmetima „s periferije“ kaznenog prava zahtijeva raspravljanje, dovoljno je da rasprava bude provedena pred sudom. ESLJP je u predmetu *Hüseyin Turan protiv Turske*, u kojem je sankciju za „lakše“ djelo prvo izreklo upravno tijelo, a podnositelj se potom žalio sudu, naglasio kako, osim u iznimnim slučajevima (koji se procjenjuju prema ranije opisanim kriterijima, *op. a.*), prvi i jedini sud koji odlučuje o predmetu treba provesti raspravu.[1326] Teško da bi, dakle, provođenje rasprave pred upravnim tijelom, a nemogućnost njezina provođenja pred sudom kada to okolnosti predmeta zahtijevaju, bilo prihvatljivo.

(c) Zaključno. Složena praksa o obvezatnosti provođenja rasprave pokazala je nekoliko pravila. Prvo, u predmetima koji pripadaju jezgri kaznenog prava uvijek je potrebno provesti raspravu u postupku prvog stupnja, što vrijedi za slučajeve kada odlučuje sudbeno tijelo. S obzirom na noviju praksu (*Grande Stevens*) raspravljanje je potrebno i u određenim situacijama kada u prvom stupnju odlučuje upravno tijelo iako se praksa o tome još nije iskristalizirala. Međutim, i u takvim slučajevima svakako treba postojati mogućnost raspravljanja pred sudom u kasnijem stadiju postupka.

Drugo, u predmetima s periferije kaznenog prava dopušteno je ne raspravljati u upravnom stadiju postupanja (nije pronađen ni jedan takav predmet gdje bi došlo do povrede Konvencije zbog izostanka rasprave u tom stadiju), a ovisno o okolnostima moguće je da rasprava nije potrebna ni u kasnijem stadiju postupka pred sudom. Međutim, u stadiju postupka koji se odvija pred „prvim i jedinim“ sudom koji odlučuje u predmetu, rasprava mora biti provedena ako to zahtijevaju okolnosti predmeta.

Iz takvih standarda iz prakse ESLJP-a proizlazi nekoliko normativnih zahtjeva za nacionalne zakonodavce. U predmetima koji pripadaju jezgri kaznenog prava normativno uređenje mora osigurati provođenje rasprave pred sudovima, a moguće i pred upravnim tijelima, dok u predmetima koji tamo ne pripadaju, normativno uređenje mora osigurati mogućnost raspravljanja u stadiju postupka pred sudom. To je posebno važno jer i Sud u svojoj praksi vodi računa o odredbama domaćeg prava o mogućnosti održavanja rasprave.[1327]

[1326] *Hüseyin Turan protiv Turske,* § 33. Našao je povredu prava na raspravu jer u predmetu rasprava nije održana pred prvim i jedinim sudom koji odlučuje o predmetu (žalba na odluku suda nije bila moguća; § 34–37).
[1327] U *Suhadolc protiv Slovenije*, str. 13, ističe se kako su problemi nastali u slučajevima kada „izostanak proizlazi iz odredaba domaćeg prava ili je rezultat direktne i automatske primjene njegovih odredaba“. Vidi i, npr. *Hüseyin Turan protiv Turske*, § 36.

Dodatno treba istaknuti da je u kontekstu postupaka u kojima u prvom stupnju odlučuju tijela državne uprave pravo na održavanje rasprave povezano s pravom na pristup sudu pune jurisdikcije jer je katkada za razmatranje svih pravnih i činjeničnih pitanja o kojima ovisi odluka potrebno održati raspravu.[1328] U nastavku opisani zahtjevi za javnošću i pravičnošću rasprave odnose se na situacije u kojima je prema izloženim pravilima potrebno provesti raspravu.

Republika Hrvatska, zanimljivo, pri ratifikaciji ESLJP-a stavila je rezervu na odredbu Konvencije o potrebi održavanja javne rasprave u upravnosudskim postupcima,[1329] no tu je rezervu povukla Zakonom iz 2024.,[1330] zbog čega konvencijska odredba o održavanju javne rasprave danas vrijedi bez ograničenja.

7.3.1.2. Javnost rasprave

Zahtjev za mogućnošću prisustva javnosti na sudskim postupcima kojim se osigurava njihova kontrola posebno je izražen u postupcima koji pripadaju kaznenom aspektu konvencijskog prava na pravičan postupak. Prema stajalištu ESLJP-a suđenje zadovoljava zahtjev javnosti ako javnost može dobiti informacije o vremenu i mjestu njegova održavanja i ako se provodi u mjestu koje je lako dostupno javnosti.[1331] U praksi Suda pojavilo se kvazikaznenih predmeta u kojima je utvrđena povreda Konvencije zbog održavanja suđenja u mjestu koje nije bilo pogodno za sudjelovanje javnosti, a da za to nije bilo opravdanja, odnosno u vremenu koje je praktično otežavalo sudjelovanje javnosti.[1332]

Već sam tekst Konvencije predviđa dopuštene iznimke od javnosti sudskih postupaka, naime, da se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezina dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže ili u opsegu koji je, po mišljenju suda, bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde (čl. 6. st. 1.). O toj odredbi o dopuštenim iznimkama od zahtjeva za javnošću u kaznenom aspektu čl. 6. postoji bogata praksa, a pri ocjeni je li došlo do povrede konvencijskih prava, zahtijeva se da odstupanje od javnosti suđenja ima dobro opravdanje i da

[1328] Vidi *supra*, 6.1.2., *A*, pod *iii)*.
[1329] Koprić, Ivan, Predgovor, u: Koprić (ur.), *op. cit.* u bilj. 1283, str. 9.
[1330] Zakon o izmjeni Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. I 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine br. 6/2024.
[1331] *Riepan protiv Austrije*, § 29.
[1332] Vidi: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 209– 211.

je utemeljeno na odgovarajućem vaganju suprotstavljenih interesa.[1333] Iz prakse o kvazikaznenim postupcima može se izdvojiti odluka *Vernes protiv Francuske*, u kojoj doduše Sud nije izravno ocijenio kako se radi o postupku povodom kaznene optužbe,[1334] iz koje proizlazi kako je zahtjev za javnošću rasprave postojao i pred neovisnim upravnim tijelima (konkretno, Burzovne komisije) unatoč tome što bi stranke u takvim postupcima često preferirale nejavno odlučivanje.[1335] Sud je dodao kako javnost rasprave u potencijalnom kasnijem postupku pred sudom nije dovoljna da bi ispravila nemogućnost raspravljanja pred upravnim tijelom.[1336] Ipak, s obzirom na specifičnost materije, Sud zaključuje kako je povreda čl. 6. postojala „zbog nemogućnosti podnositelja da zahtijeva javnu raspravu“,[1337] iz čega se može zaključiti kako je dopuštena konstrukcija takvih postupaka tako da načelno nisu javni, no kako mora postojati mogućnost zahtijevanja javnog odlučivanja. Teško je reći što taj predmet znači za kvazikazneno postupanje: Sud nije izravno rekao promatra li navedeno pravo pod kaznenim ili građanskim aspektom čl. 6., a kamoli da bi se osvrnuo na pitanje jezgra - periferija kaznenog prava. U području tržišnog natjecanja Sud je prihvatio drugačiji pristup odlučivši kako nije problematično što pred Tijelom za tržišno natjecanje nije provedena javna rasprava jer je protiv odluka Tijela postojala dvostruka sudbena kontrola, naime, pred žalbenim sudom u Parizu, koji je *nota bene* proveo javnu raspravu[1338] i Kasacijskim sudom.[1339]

Sud stoga u budućoj praksi mora pojasniti svoj pristup obveznosti raspravljanja u postupku pred upravnim tijelom. No s obzirom na predmet *Vernes*, može se pretpostaviti kako, izvan sfere tržišnog natjecanja gdje je Sud sam prihvatio drugačije stajalište, ako već postoji mogućnost rasprave u postupku pred upravnim tijelom, mora postojati barem mogućnost zahtijevanja njezine javnosti.

[1333] Vidi: *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 64–65.
[1334] No i Vlada je priznala kako se Burzovna komisija može smatrati tijelom koje odlučuje o kaznenim optužbama (*Vernes protiv Francuske*, zahtjev br. 30183/06 od 20. siječnja 2011., § 28).
[1335] *Ibid.*, § 32. Nije sasvim jasno je li se u predmetu radilo o klasičnim upravnim ili stegovnim sankcijama, no u svakom slučaju predmet je potpao pod čl. 6. Konvencije (tako: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 211).
[1336] *Vernes protiv Francuske*, § 32.
[1337] *Ibid.*
[1338] *Societe Bouygues Telecom*, zahtjev br. 2324/08 od 13. ožujka 2012., § 25.
[1339] *Ibid.*, § 71.

7.3.2. Europsko pravo tržišnog natjecanja

ECN+ Direktiva propisuje kako države članice osiguravaju da izvršavanje ovlasti iz stavka 1. podliježe odgovarajućim zaštitnim mjerama u pogledu poduzetnikova prava na obranu, *uključujući pravo na saslušanje* (čl. 3. st. 2.; ukosio autor). To se pravo odnosi na postupak pred nacionalnim tijelima za tržišno natjecanje, dakle ne na fazu postupka pred sudom. Direktiva ne propisuje dodatne smjernice koje bi pojasnile sadržaj tog prava pa je, da bi se on odgonetnuo, od pomoći praksa Suda EU-a. Ona kao segment prava na saslušanje smatra pravo na održavanje usmene rasprave, koje pak podrazumijeva pravo (fizičke ili pravne) osobe da predstavi svoje stajalište o okolnostima važnima za donošenje odluke.[1340]

Kasnija sudbena faza postupanja nije regulirana ECN+ Direktivom, no primjenjiva je Povelja, prema kojoj svatko ima pravo na pravičnu i javnu raspravu pred sudom (čl. 47. st. 2.).[1341] Zahtjevi europskog prava tu u načelu odgovaraju zahtjevima iz prakse ESLJP-a.[1342]

7.3.3. Prekršajni postupak

U hrvatskom prekršajnom postupku pravo na pravičnu i javnu raspravu treba razmotriti u dva moguća oblika postupanja – redovnom i žurnom postupku (u nastavku pod 7.3.3.1.). Time se ne zaobilaze pojednostavljeni oblici postupanja o prekršajnom nalogu i obveznom prekršajnom nalogu jer se i kod njih dio postupka do kojeg eventualno dolazi, ako je podnesen prigovor radi pobijanja prekršaja, vodi kao redovni ili žurni postupak. Ipak, poseban osvrt zaslužuju slučajevi kada se prigovor podnosi zbog odluke o sankciji (pod 7.3.3.2.) Budući da se konvencijsko pravo na pravičnu i javnu raspravu odnosi ne samo na postupak pred tijelima koja se u konvencijskom smislu mogu smatrati sudom, posebno treba razmotriti slučajeve kada su za prvostupanjsko odlučivanje u hrvatskom prekršajnom pravu nadležna upravna tijela (pod 7.3.3.3.). Uređenje ovog prava u njemačkom je prekršajnom pravu relativno jednostavno (pod

---

[1340] Beumer, Elisabeth, The Interaction between EU Competition Law Procedures and Fundamental Rights Protection: the Case of the Right to Be Heard*, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, vol. 7, br. 10, 2014, str. 27–28. S tim da se to pravo smatra dijelom općih načela prava i jednim od prava iz čl. 41. Povelje (o dobroj administraciji), a ne čl. 47. Povelje.

[1341] Eng. „*Everyone has the right to a fair and public hearing (…)*". Zanimljivo, u hrvatskom prijevodu te odredbe rasprava se ne spominje. Ona glasi: svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Vidi: Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 47. st. 2. Primjenjiva je i u europskom postupku tržišnog natjecanja

[1342] *Handbook on European law relating to access to justice*, Luxembourg, 2016, str. 40. Na str. 41. ističu se slični zahtjevi o jednakosti oružja, a na str. 43. o načelu kontradiktornosti.

7.3.3.4.). Provedena analiza dovodi do zaključka o usklađenosti hrvatskog prava s nadnacionalnim zahtjevima i njegove usporedbe s njemačkim pravom (pod 7.3.3.5.). S obzirom na to da se praksa o ovom pravu, pogotovo o pravičnosti rasprave, odnosi na zaista raznovrsna pitanja, a da je ovoj disertaciji prije svega cilj utvrditi ispunjava li normativno uređenje nadnacionalne zahtjeve, u nastavku će se istaknuti samo nekoliko načelno važnih odluka.[1343]

7.3.3.1. Redovni i žurni postupak pred prekršajnim sudovima

(a) Pravo na održavanje rasprave. U redovnom prekršajnom postupku provodi se glavna rasprava. Na glavnu se raspravu pozivaju okrivljenik i njegov branitelj (čl. 162. st. 2. t. 2. PZ-a), a između dostave poziva i održavanja rasprave, ako okrivljenik ne pristane na kraći rok, trebaju proteći najmanje tri dana (čl. 164. st. 2. PZ-a). Iz tih odredaba proizlazi kako je u redovnom prekršajnom postupku osigurano provođenje rasprave. Moguće ju je održati i bez okrivljenika ako njegovo ispitivanje nije potrebno i ako to nije od utjecaja na zakonito i pravilno donošenje presude (čl. 167. st. 3. PZ-a), a u tom slučaju već će se u pozivu naznačiti da okrivljenik svoju obranu može iznijeti pisanim podneskom (čl. 164. st. 1. PZ-a).

Odredbama o žurnom postupku propisano je kako se u njegovu vođenju odgovarajuće primjenjuju odredbe Prekršajnog zakona, osim ako odredbama Glave o žurnom postupku nije što drukčije određeno (čl. 222. st. 1. PZ-a) i da će se provesti pojedine radnje sukladno PZ-u, pri čemu se ne primjenjuju odredbe o glavnoj raspravi, njezinu zakazivanju i vođenju (st. 2.). Nadalje je propisano kako sud sukladno odredbama PZ-a poziva okrivljenika, svjedoke, vještaka i ostale radi ispitivanja te kada na temelju tih dokaza i drugih dokaza u spisu ocijeni da je stanje stvari dovoljno razriješeno, donosi odluku o prekršaju (st. 3.), s time da tijekom postupka tužitelj i drugi sudionici u postupku mogu sudjelovati u postupku na način predviđen Prekršajnim zakonom (st. 4.).

Iz tih odredaba proizlazi da, iako se ne primjenjuju odredbe o zakazivanju i vođenju glavne rasprave, sud može poduzimati dokazne radnje pa mogućnost sudjelovanja okrivljenika zapravo ovisi o sučevoj ocjeni hoće li ga pozvati na provođenje pojedine dokazne radnje. Kada na provođenje dokaznih radnji budu pozvane stranke kako bi mogle u tim radnjama i sudjelovati,

[1343] Za više o praksi Ustavnog suda o povredama načela kontradiktornosti i konfrontacijskog prava u žurnom i redovnom (pa i na raspravi, odnosno ročištima u žurnom postupku) prekršajnom postupku vidi: Gospočić i Korotaj, *op. cit.* u bilj. 1266, str. 18–26. Neke od odluka koje navode spominju se u potpoglavljima koja slijede, no prije svega u kontekstu prava na provođenje rasprave. Za praksu o povredi načela neposrednosti vidi *ibid.*, str. 27.

npr. unakrsno ispitujući svjedoka, bez obzira na to što se prema Prekršajnom zakonu to ne naziva glavnom raspravom, u stvarnosti se radi o raspravljanju. Stoga se može zaključiti da uređenje žurnog prekršajnog postupka nije samo po sebi uređeno protivno konvencijskom pravu na održavanje rasprave. Strazburški je Sud to i potvrdio u predmetu *Marčan protiv Hrvatske*,[1344] no samo za predmete s periferije kaznenog prava. Žurni se postupak, međutim, može voditi i povodom prekršaja koji tamo ne pripadaju, već su dio jezgre kaznenog prava, naime, protiv osoba protiv koje je određeno zadržavanje, koje pak se može odrediti (i) za prekršaje za koje je propisana kazna zatvora.

Iako, dakle, zakonsko uređenje nije samo po sebi nužno u neskladu s konvencijskim zahtjevima, ostvarivanje prava na održavanje rasprave u žurnom postupku ovisi o postupanju suca u svakom konkretnom predmetu, čime je na normativnoj razini otvoren prostor povredi tog prava. S obzirom na to, pozitivno je što je praksa Ustavnog suda prekršajne sudove dobro usmjerila. Ustavni je Sud u svojoj praksi kao polazište uzimao stajalište iz odluke o ocjeni ustavnosti Prekršajnog zakona: „Prekršajni sud u povodu prigovora nastupa kao sud pune jurisdikcije i u tom je postupku osigurano: (…) da okrivljenik ima sva prava iz članka 29. stavka 2. Ustava te članka 6. Konvencije, i 4) da sud može odlučivati i kontrolirati prvostupanjsku odluku upravnog tijela (prekršajni nalog) u odnosu na pravo i u odnosu na činjenice.“[1345] Na temelju toga Ustavni je sud u kasnijoj praksi znao implicirati da u žurnom postupku treba provoditi usmenu raspravu i naći povredu tog prava.[1346] U nekim je predmetima, međutim, Ustavni sud ušao u razmatranje je li neomogućavanjem okrivljeniku sudjelovanja u dokaznom postupku došlo do povrede njegovih prava. Time je otvorio mogućnost da je i neprovođenje rasprave katkada prihvatljivo. Primjerice, u odluci br. U-III/3312/2017, s obzirom na to da nije postojao valjan razlog za nemogućnost obrane da ispita svjedoka zbog nepozivanja na raspravu, da je iskaz svjedoka bio odlučujući dokaz, a ocjenjujući pritom i potencijalne uravnotežujuće

[1344] *Marčan protiv Hrvatske*, § 41.
[1345] Ustavni sud RH, odluka br. U-I/4433/2007, § 7.
[1346] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/7221/2014. U § 5.7 citira se spomenuta odluka. U § 5.9 i § 6. navodi se: „5.9. Prekršajni sud u Rijeci je, unatoč tome što je podnositelj prigovorom izričito porekao počinjenje prekršaja, pogrešno primijenio postupovnu odredbu - članak 244. stavak 2. PZ-a, umjesto članka 244. stavak 1. PZ-a, što je za posljedicu imalo donošenje presude bez provođenja žurnog postupka. Time sud podnositelju nije dao mogućnost da iznese svoju obranu i predlaže dokaze na usmenoj raspravi u žurnom postupku. Ustavni sud podsjeća da su 'pravilno vođenje prekršajnog postupka, zaštita ljudskih prava, pravilno utvrđivanje činjenica i zakonito odlučivanje o prekršajnoj odgovornosti', postupovna pravila propisana u članku 82. stavku 1. PZ-a. Te zakonske obveze nadležnih (prekršajnih) sudova postoje i u slučaju vođenja tzv. žurnog postupka (članci 221. i 222. PZ-a). 6. Polazeći od navedenih načelnih stajališta te činjenica i okolnosti konkretnog slučaja, prema ocjeni Ustavnog suda, postupanje Prekršajnog suda u Rijeci - pogrešna primjena postupovne odredbe PZ-a i posljedično tome bez provođenja žurnog postupka, te s obzirom na sadržaj podnositeljevog prigovora i s obzirom na članak 244. stavak 1. PZ-a - podnositelju je, protivno izričitim zakonskim odredbama, onemogućeno pravo na usmenu raspravu.“ Slično se navodi i u: Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3075/2019 od 16. travnja 2019., § 5.11–6.

čimbenike,[1347] zaključio je: „(…) da u konkretnom slučaju prekršaj za koji je podnositeljica proglašena krivom nije utvrđen neposrednim opažanjem ili obavljanjem nadzora policijskog službenika I. H. ili druge službene osobe, a niti upotrebom tehničkih uređaja ili drugih tehničkih metoda dokazivanja (laboratorijske analize, vještačenje). (…) S obzirom na te okolnosti, Ustavni sud zaključuje da se osporavana presuda temelji isključivo na iskazu svjedoka koji, iako je ispitan kao policijski službenik koji je uredovao nakon prometne nezgode, nema neposrednih saznanja o prekršaju za koji je podnositeljica proglašena krivom, i čijem ispitivanju podnositeljica nije mogla prisustvovati niti mu postavljati pitanja. Stoga, Ustavni sud zaključuje da u okolnostima konkretnog predmeta, propust suda da omogući podnositeljici da sudjeluje u dokaznom postupku, odnosno da ispita i da ispitati svjedoka optužbe predstavlja povredu prava podnositeljice na pravično suđenje.“[1348]

Primjenom spomenutih kriterija iz prakse Ustavni je sud u pojedinim slučajevima došao do drugačijeg zaključka, naime, da unatoč nesudjelovanju okrivljenika u dokaznom postupku tijekom žurnog postupka nema povrede njegovih prava.[1349] Takvim standardima Ustavni sud zahtijeva da se u žurnom postupku u određenim slučajevima pozove okrivljenik i da mu se omogući sudjelovanje u provođenju dokaznih radnji i time dođe do raspravljanja s elementima kontradiktornosti. Drugim riječima, praksa Ustavnog suda trebala bi osigurati da se poštuje pravo na provođenje rasprave, a u određenoj mjeri i njezinu pravičnost. I u praksi Vrhovnog suda o zahtjevu za zaštitu zakonitosti postoji više odluka kojima se utvrđuje povreda odredaba prekršajnog postupka zbog nepozivanja okrivljenika u žurnom postupku.[1350] Štoviše, iz te je prakse moguće utvrditi kako postoje situacije kada je prvostupanjski sud pogrešno smatrao da se radilo o prigovoru zbog izrečene sankcije, a ne zbog poricanja prekršaja, zbog čega nije proveo žurni postupak i time povrijedio prava okrivljenika.[1351]

Takva je praksa u skladu sa stajalištem Ustavnog suda o suglasnosti ZKP-a iz 2008. s Ustavom, koji je istaknuo kako „nitko, pa ni sud, ne smije imati diskrecijsku ovlast odlučivati 'o potrebi' prisutnosti optuženika na raspravi pred sudom. Unatoč tome što ima branitelja, optuženik uvijek ima pravo biti prisutan na raspravi i to mu pravo nitko ne smije uskratiti ili

[1347] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3312/2017 od 9. listopada 2019., § 10–18.
[1348] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3312/2017, § 17 i 18.
[1349] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3423/2017 od 9. listopada 2019. Za analizu ove odluke i odluke iz prethodne bilješke vidi: Peček, Robert, *Žurni prekršajni postupci - ustavnopravni aspekti*, 2019, dostupno na: https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/zurni-prekrsajni-postupci-ustavnopravni-aspekti-39855 (24. 6. 2025.).
[1350] Gospočić i Korotaj, *op. cit.* u bilj. 1266, str. 47–48, 55–56, 58. Navode se takve odluke, uz njihovu kratku analizu.
[1351] Gospočić i Korotaj, *op. cit.* u bilj. 1266, str. 57–58, navode dvije takve odluke.

oduzeti protivno njegovoj volji ili mimo njegove volje, a ponajmanje neovisni i nepristrani sud koji odlučuje o njegovoj krivnji."[1352]

(b) Javnost rasprave. Prekršajnim je zakonom propisano da je glavna rasprava javna (čl. 165. st. 2. PZ-a). O vremenu i mjestu rasprave propisano je tek da glavna rasprava počinje njezinim otvaranjem u vrijeme i na mjestu gdje je zakazana (čl. 165. st. 1. PZ-a). Pogled na supsidijarno primjenjiv ZKP otkriva kako se rasprava provodi u sjedištu suda i u sudskoj zgradi (čl. 382. st. 1. ZKP-a) i kako je u određenim slučajevima, uz odobrenje predsjednika suda, odnosno predsjednika višeg suda moguće održavanje rasprave u drugoj zgradi, odnosno u drugom mjestu (st. 2. i 3.). Iako to nije propisano, jasno je da je vrijeme održavanja rasprave radnim danima u vrijeme rada sudova. Iz sudskog se poslovnika može iščitati kako ono, ovisno o odluci predsjednika suda, započinje između 7 i 9 sati ujutro (čl. 51. Sudskog poslovnika) i završava u poslijepodnevnim satima. Iznimno je moguć raspored rada prijepodne i poslijepodne – od 7:30 do 14:30, odnosno od 14:30 do 22 sata – s tim da se glavne rasprave u kaznenim i parničnim predmetima održavaju između 8 i 14:30 (čl. 51. Sudskog poslovnika). Prednost građanskog i kaznenog postupanja svakako otvara prostor da rasprave u pojedinim prekršajnim predmetima budu zakazane u vrijeme koje otežava prisustvo javnosti.

Mogućnost isključenja javnosti s rasprave propisana je u čl. 165. st. 2. PZ-a gdje je propisano da je rasprava javna ako tim Zakonom nije određeno drugačije. Jedina takva odredba PZ-a propisuje obligatorno isključenje javnosti u postupku prema maloljetnicima (čl. 221. st. 7.). Uz to, svakako su primjenjive i odredbe ZKP-a o isključenju javnosti. Prilagode li se prekršajnom postupku, one obvezuju sud da isključi javnost za cijelu raspravu ili njezin dio radi zaštite osobe mlađe od osamnaest godina, odnosno na zahtjev žrtve prekršaja protiv spolne slobode tijekom njezina ispitivanja kao svjedoka (vidi čl. 388. ZKP-a). Nadalje, omogućavaju sudu da u svako doba od otvaranja zasjedanja do završetka glavne rasprave po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranaka, ali uvijek nakon njihova ispitivanja, isključiti javnost za cijelu glavnu raspravu ili njezin dio ako je to potrebno radi: zaštite sigurnosti i obrane RH, zaštite tajne kojoj bi štetila javna rasprava, zaštite javnog reda i mira ili zaštite osobnog ili obiteljskog života optuženika, žrtve, oštećenika ili drugog sudionika u postupku (vidi čl. 388. ZKP-a). Isključenje javnosti ne odnosi se na stranke, žrtvu, oštećenika, njihove zastupnike i branitelja (čl. 389. st. 1. ZKP-a), moguće je dopuštanje određenim osoba koje bi inače bile isključene da

[1352] Ustavni sud RH, odluka br. U-I-448/2009, U-I-602/2009, U-I-1710/2009, U-I-18153/2009, U-I-5813/2010, U-I-2871/2011, od 19. srpnja 2012. (dalje: Odluka Ustavnog suda o suglasnosti ZKP/08 s Ustavom), § 190. Za više o toj odluci Ustavnog suda vidi: Đurđević, Zlata, Odluka Ustavnog suda RH o suglasnosti Zakona o kaznenom postupku s Ustavom, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 19, br. 2, 2012, str. 409–438.

ipak sudjeluju (vidi čl. 389. st. 2. ZKP-a), a prisutne će se upozoriti o dužnosti čuvanja kao tajne onoga što su saznali na nejavnoj raspravi (čl. 389. st. 3. ZKP-a). Odluka o isključenju javnosti donosi se obrazloženim rješenjem (čl. 390. st. 1. ZKP-a), a žalba na to rješenje nije suspenzivna (čl. 389. st. 2. ZKP-a).

Iznesene odredbe Prekršajnog zakona i supsidijarno primjenjive odredbe ZKP-a otkrivaju da u je u redovnom prekršajnom postupku zajamčeno pravo na javnu raspravu, a pravilna primjena odredaba o isključenju javnosti ne bi smjela dovesti do narušavanja tog konvencijskog prava. Za žaljenje je da na mrežnim stranicama Sudova RH za sudove koji sude u prekršajnom postupku raspored rasprava često nije objavljen.[1353] Zakonske odredbe nisu dostatno jamstvo načela javnog raspravljanja u žurnom postupku. Odredba prema kojoj je glavna rasprava javna mogla bi se smatrati odredbom o vođenju glavne rasprave, iz čega bi se moglo zaključiti kako se u žurnom postupku ne poštuje javnost.

(c) Pravičnost rasprave. Na normativnoj raziniu prekršajnom postupku načelno je zajamčeno poštovanje načela kontradiktornosti, jednakosti oružja i presumpcije nedužnosti. Temeljna odredba o načelu kontradiktornosti (obuhvaća cijeli postupak, a stoga i raspravu, koja je upravo namijenjena ostvarivanju tog načela) propisuje kako se okrivljeniku mora omogućiti da se očituje o svim činjenicama i dokazima koji ga terete i da iznese sve činjenice i dokaze koji mu idu u korist (čl. 85. st. 2. PZ-a). Odredba o pravu stranaka da na raspravi daju izjave i očitovanja o izvedenim dokazima i uz dopuštenje suca postavljaju pitanja drugima u postupku također jamči kontradiktornost rasprave (vidi čl. 165. st. 9. PZ-a). Posebno upućivanje na odgovarajuću primjenu ZKP-a kod pojedinih dokaznih radnji (npr. ispitivanje svjedoka i vještaka, čl. 173. PZ-a), koji jamči ostvarivanje kontradiktornosti kod provođenja tih dokaznih radnji, dodatno osigurava poštovanje tog načela. Jednakost oružja na raspravi se osim spomenutim odredbama jamči i pravom stranaka da predlažu dokaze i daju druge prijedloge (čl. 165. st. 9. PZ-a). Presumpcija nedužnosti propisana je u općim postupovnim odredbama PZ-a: o njoj više u sljedećem (8.) poglavlju. U devetom pak će se poglavlju detaljnije analizirati posebna jamstva okrivljenikove obrane, među ostalim, i u stadiju rasprave, iz čega se može iščitati i o njezinoj pravičnosti.

Pitanje pravičnosti raspravljanja (pri provođenju dokaznih radnji u kojem sudjeluje i okrivljenik) u žurnom postupku složenije je zbog njegove oskudne normiranosti. Svakako je odredba iz čl. 84. o presumpciji nedužnosti, kao opća postupovna odredba, primjenjiva (i) na

[1353] Utvrđeno pretragom na mrežnoj stranici: https://sudovi.hr/hr/rocisnik (10. 2. 2025.).

žurni postupak. Kao opća odredba, trebala bi biti primjenjiva i ona o kontradiktornosti iz čl. 85. st. 2. PZ-a, kao i opća odredba o svrsi postupanja koja zahtijeva njegovu pravičnost (čl. 82. st. 1. PZ-a). Primjenjivost čl. 82. i čl. 85. PZ-a (i) na žurni prekršajni postupak potvrdio je Ustavni sud u jednoj odluci iz 2015., u kojoj je našao povredu načela kontradiktornosti i jednakosti oružja.[1354] S obzirom na iznesenu praksu Ustavnog suda, prema kojoj okrivljenika u pravilu treba pozivati na dokazne radnje u žurnom postupku, te bi radnje kao i u redovnom postupku trebalo provoditi uz odgovarajuću primjenu ZKP-a. Ipak, s obzirom na neprimjenu odredaba o glavnoj raspravi, njezinu zakazivanju i vođenju na žurni postupak, nije jasno jesu li, i u kojoj mjeri, primjenjiva odredba iz čl. 165. st. 9. PZ-a o kontradiktornosti i jednakosti oružja na glavnoj raspravi. Na posebna jamstva okrivljenikove obrane u žurnom postupku (pa i tijekom dokaznih radnji) osvrnut će se osmo poglavlje.

7.3.3.2. Postupak povodom prigovora na prekršajni nalog i obavezni prekršajni nalog

Kada se na prekršajni nalog i obvezni prekršajni nalog podnosi prigovor radi poricanja sankcije, načelno u kasnijem postupku nema potrebe za provođenjem rasprave. Prekršajni će sud (općinski ili VPS) jednostavno pravilno odmjeriti sankciju i preinačiti odluku o prekršaju. Međutim, zamislivo je da se pogrešna odluka o sankciji potkrepljuje pogrešno i nepotpuno utvrđenim činjeničnim stanjem, u kojem je slučaju moguće da je za sveobuhvatno razmatranje navoda iz prigovora potrebno provesti raspravu.

PZ takvu mogućnost ne predviđa: VPS o prigovoru na prekršajni nalog odlučuje u klasičnom žalbenom postupku (čl. 238. st. 11. PZ-a), dok općinski sudovi o prigovoru odlučuju izvan rasprave ili žurnog postupka (pa se postavlja pitanje u kakvu postupku odlučuje; čl. 244. st. 2. PZ-a). Takvo uređenje stoga nije sasvim u skladu s konvencijskim zahtjevima.

7.3.3.3. Postupak pred tijelima državne uprave

Konvencijsko pravo zahtijeva da pravo na pravičnu i javnu raspravu u predmetima iz kaznenog aspekta čl. 6. bude osigurano pred sudbenim tijelom. U kvazikaznenim predmetima koji se u prvom stupnju vode pred tijelima koja se ne mogu smatrati sudbenima zahtjev za pravičnom i javnom raspravom pred sudbenim tijelom znači da mora postojati mogućnost žalbe sudbenom tijelu, pred kojim se to pravo može ostvariti. Eventualno provođenje pravične i javne

[1354] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3823/2014, § 10.2–12.

rasprave u postupku pred upravnim tijelima nije dostatno zbog ustrojstvenih nedostataka tih tijela u odnosu na sudbena. Drugim riječima, bitno je da je normativnim uređenjem mogućnost pravične i javne rasprave osigurana „pred prvim i jedinim sudom koji odlučuje u predmetu". To vrijedi, kako u predmetima s periferije kaznenog prava,[1355] u kojima se raspravljanje u fazi postupka pred upravnim tijelom ne zahtijeva, tako i u predmetima koji pripadaju jezgri kaznenog prava u kojima se katkada zahtijeva raspravljanje u postupku pred upravnim tijelom (doduše, praksa Suda o takvim situacijama nije bogata, zasad to proizlazi iz presude *Grande Stevens*).

Za hrvatski prekršajni postupak pred tijelima državne uprave to znači da, ako se radi o predmetima s periferije kaznenog prava, što bi trebala biti većina predmeta o kojima ona odlučuju, zapravo i ne postoji obveza raspravljanja, već je bitna mogućnost raspravljanja u žalbenom postupku (pred „prvim i jedinim sudom koji odlučuje o predmetu"). Pred tijelima državne uprave obveza provođenja rasprave može postojati u postupcima koji pripadaju jezgri kaznenog prava. I u tom slučaju vrijedi da mora postojati barem mogućnost raspravljanja pred instancijskim sudom. U oba je slučaja u postupku pred sudom potrebno poštovati konvencijske zahtjeve za javnošću i pravičnošću rasprave.

U fazi postupanja pred upravnim tijelima hrvatsko prekršajno pravo, jasno je, nadmašuje konvencijske zahtjeve jer se rasprava provodi u svim postupcima u kojima odlučuju tijela državne uprave. Ona postupaju po istim pravilima kao i prekršajni sudovi, pa i u pogledu javnosti i pravičnosti rasprave (za pravila o tome u postupku pred prekršajnim sudovima vidi *supra*, pod 7.3.3.1.).

Međutim, iz konvencijske je perspektive puno važnije da mogućnost pravičnog i javnog raspravljanja postoji pred „prvim i jedinim sudom koji odlučuje u predmetu". U hrvatskom se prekršajnom pravu odluke tijela državne uprave tretiraju na jednak način kao odluke prvostupanjskih prekršajnih sudova, pa je protiv njih moguće uložiti žalbu o kojoj se odlučuje u klasičnom žalbenom postupku. U PZ-u je kao način odlučivanja instancijskog suda uređena isključivo sjednica vijeća (čl. 201.), dakle odlučivanje bez provođenja rasprave. Slaba je utjeha što se prekršaji o kojima odlučuju tijela državne uprave načelno mogu svrstati na periferiju kaznenog prava pa rasprava nije potrebna u svakom predmetu iz njihove prvostupanjske nadležnosti (vidi *supra*, pod 7.3.1.), već to ovisi o okolnostima konkretnog predmeta. I tada je

[1355] Iako je moguće da u konkretnim slučajevima predmeta s periferije kaznenog prava uopće nije potrebno provesti raspravu. No to ovisi o okolnostima pojedinog predmeta pa je na normativnoj razini u svakom slučaju potrebno predvidjeti mogućnost provođenja pravične i rasprave pred sudom.

neprovođenje rasprave dopušteno kao iznimka, a ne kao pravilo pa normativno uređenje mora osigurati mogućnost njezina provođenja. Tek bi se time omogućilo poštovanje prava na održavanje rasprave i otvorila mogućnost ostvarivanja prava na javnu i pravičnu raspravu. Uz to je mogućnost provođenja rasprave nužna za ostvarivanje prava na pristup sudu pune jurisdikcije jer se sud koji ne može provesti raspravu ili u stvarnosti to nikada ne čini, teško može smatrati takvim. Stoga hrvatsko prekršajno pravo u slučaju prvostupanjskog postupanja pred tijelima državne uprave ne ispunjava konvencijske zahtjeve o pravu na pravičnu i javnu raspravu.

7.3.3.4. Njemačko prekršajno pravo

Konstrukcija njemačkoga prekršajnog postupka osigurava poštovanje prava na održavanje rasprave. U slučajevima kada bude podnesen prigovor na odluku o prekršaju koji je dopušten, a ne stavi ga izvan snage već samo upravno tijelo koje je donijelo odluku, odnosno državno odvjetništvo koje nakon njega preuzima predmet, spis prelazi na sud (vidi čl. 69. OWiG-a). Ako ga sud ne odbaci kao nedopuštenog, postupak prelazi u sljedeći stadij (vidi čl. 70. i 71. st. 1. OWiG-a). Nastavak postupka bez provođenja glavne rasprave moguć je ako sud ocijeni da njezino provođenje nije potrebno, no to je moguće samo uz pristanak okrivljenika i državnog odvjetništva, a jedini slučaj kada nije potreban pristanak okrivljenika jest kada sud donosi oslobađajuću odluku (čl. 72. st. 1. OWiG-a). Time se osigurava da nikada nije moguće provođenje postupka bez održavanja rasprave pred sudom ako bi to bilo na štetu okrivljenika ili bez njegova pristanka. Pravo na održavanje rasprave ne može se smatrati povrijeđenim ni zbog pravila o proširenoj mogućnosti provođenja rasprave bez prisutnosti okrivljenika (vidi čl. 73 i 74. OWiG-a).

U prekršajnom postupku, uključujući objavu odluke, s obzirom na supsidijarnu primjenu Zakona o ustrojstvu sudova (*Gerichtsverfassungsgesetz* (dalje: GVG), čl. 46. st. 1. OWiG-a), vrijedi načelo javnosti rasprave (čl. 169. GVG-a).[1356] Kako bi se osiguralo poštovanje načela javnosti, obavijest o raspravi trebala bi se postaviti na oglasnu ploču suda.[1357] Vrijede i iznimke propisane GVG-om, a sud može, primjenjujući čl. 171.b i čl. 172. tog Zakona, odlučiti o isključenju javnosti za cijelu glavnu raspravu ili neki njezin dio. Uz to, iznimka od javnosti rasprave postoji u postupku prema maloljetnim počiniteljima prekršaja, a propisana je

[1356] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 287–288; Göhler *et al.*, *op. cit.* u bilj. 29, str. 799.
[1357] Göhler *et al.*, *op. cit.* u bilj. 29, str. 800.

supsidijarno primjenjivim Zakonom o sudovima za mladež (*Jugendgerichtsgesetz*, čl. 48.).[1358] Također, s obzirom na jednostavniju prirodu prekršajnog postupka u odnosu na kazneni smatra se da vrijede niži zahtjevi u pogledu poštovanja tog načela (primjerice, zbog spomenutog mogućeg odlučivanja bez rasprave).[1359] Iz takvih je pravila vidljivo da uređenje njemačkoga prekršajnog prava nema problema s pravom na javnu raspravu iako se u praksi katkada događa povreda tog prava.[1360]

Uređenje koje iz perspektive prava na održavanje i javnost rasprave nije problematično ide u prilog pravičnosti rasprave. *Prima faciae* čini se kako s tim pravom, s obzirom na konstrukciju njemačkoga prekršajnog postupka kao pojednostavljenog oblika kaznenog postupka, također ne bi trebalo biti problema. Dodatni su razlog tome malobrojna pravila kojima bi se tijekom rasprave ograničavala načela kontradiktornosti ili jednakosti oružja (moguća su, primjerice, veća odstupanja od načela neposrednosti, što može utjecati i na druga spomenuta načela, no samo uz pristanak okrivljenika, vidi čl. 77a OWiG-a).

7.3.4. Postupak tržišnog natjecanja

7.3.4.1. Postupak pred AZTN-om

U hrvatskom postupku tržišnog natjecanja pravo na održavanje javne i pravične rasprave prvo treba razmotriti u postupku pred Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja, o čemu zahtjevi proizlaze iz europskog prava tržišnog natjecanja. ESLJP još nije predmete tržišnog natjecanja ocijenio dijelom jezgre kaznenog prava, pa nema jasnih standarda o tome zahtijeva li raspravljanje već u upravnom stadiju postupka.

ZZTN-om je propisano kako se u postupcima utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja koje vodi Agencija u pravilu održava usmena rasprava (čl. 50. st. 1. ZZTN-a). Također je propisano da Agencija može odgoditi usmenu raspravu ako bilo koja od pozvanih stranaka ili njihovih opunomoćenika ne dođe na prvu usmenu raspravu (čl. 50. st. 3. ZZTN-a). Međutim, ako ne dođu na sljedeću usmenu raspravu, nema mjesta odgodi, već će raspravu provesti s prisutnim strankama i u postupku odlučiti na temelju vlastitih saznanja, raspoloživih podataka i dokumentacije (čl. 50. st. 4. ZZTN-a). Iz tih se odredaba može zaključiti kako je na

[1358] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 288.
[1359] Göhler *et al.*, *op. cit.* u bilj. 29, str. 799. Autori spominju i druge odredbe iz kojih to proizlazi.
[1360] Za primjere vidi: *ibid.*, str. 800.

normativnoj razini osigurano pravo na provođenje rasprave. Svakako bi bilo dobro i propisati u kojim je to slučajevima ipak moguće provesti postupak i bez održavanja usmene rasprave (jer u zakonskom odredbi piše da se one održavaju „u pravilu"). U praksi, čini se, nema problema s održavanjem rasprava jer se u godišnjim izvješćima AZTN-a navodi kako je ona tijekom vođenja upravnih postupaka iz svoje nadležnosti obvezna održavati usmene rasprave.[1361]

Rasprava u postupku pred Agencijom nije javna jer je ZZTN-om propisano da je s usmene rasprave „isključena javnost radi zaštite poslovne tajne" (čl. 50. st. 1.), čemu nisu predviđene nikakve iznimke. Zbog specifičnosti prava tržišnog natjecanja takvo uređenje, kakvo uostalom postoji i komparativno (vidi *infra*), nije protivno europskom pravu tržišnog natjecanja, koje o javnosti rasprave pred nacionalnim tijelima tržišnog natjecanja ne postavlja konkretne zahtjeve.

Ne ulazeći u detaljnije analize pravičnosti postupka pred Agencijom, obveza održavanja javne rasprave svakako ide u prilog ostvarenju načela kontradiktornosti, a ZZTN-om su propisane dodatne garancije. Ključna je odredba iz čl. 52. st. 1. kojom je propisano kako će AZTN stranki dostaviti poziv za usmenu raspravu na kojoj će ona moći iznositi svoju obranu, odnosno na kojoj će se izvoditi dokazi radi utvrđivanja povreda ZZTN-a ili UFEU-a te utvrđivanja uvjeta za izricanje sankcija, odnosno utvrđivanja olakotnih i otegotnih okolnosti. Već prije toga stranka dobiva obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama (čl. 52. st. 1. ZZTN-a), koja se pak izrađuje kako bi se strankama u postupku osigurala mogućnost da se izjasne o svim relevantnim činjenicama i okolnostima (čl. 48. st. 1. ZZTN-a). Iz tih se odredaba može iščitati kako je postupak konstruiran tako da je stranka obaviještena o činjenicama koje joj idu na teret i kako se o njima ima pravo izjasniti, što svakako pridonosi pravičnosti rasprave. Za neke od ostalih elemenata pravičnosti rasprave pred Agencijom vidi poglavlje o posebnim jamstvima obrane.

7.3.4.2. Upravni spor

Pravo EU-a i konvencijsko pravo zahtijevaju mogućnost provođenja pravične i javne rasprave u postupku pred sudom o odlukama upravnih tijela, dakle i tijela koja odlučuju o povredama tržišnog natjecanja.

[1361] Godišnje izvješće o radu AZTN-a za 2021. godinu, *op. cit.* u bilj. 1012, str. 9; Godišnje izvješće AZTN-a za 2022. godinu; *op. cit.* u bilj. 1173, str. 45; Godišnje izvješće AZTN-a za 2023. godinu, *op. cit.* u bilj. 1190, str. 11.

Pravila relevantna za pravo na održavanje javne i pravične rasprave u postupku povodom upravnog spora protiv odluka Agencije nalaze se u Zakonu o upravnim sporovima o prvostupanjskom upravnom sporu (koje VUS primjenjuje odlučujući u sporovima zaštite tržišnog natjecanja).[1362] ZUS-om je propisano da u upravnom sporu sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave (čl. 7. st. 1.) i kako sud može odlučiti bez održavanja rasprave samo u slučajevima propisanima tim Zakonom (st. 2.). Ti su slučajevi propisani u čl. 98. ZUS-a,[1363] iz kojeg proizlazi da nije moguće rješavanje spora bez rasprave na štetu tužitelja, osim ako on na to ne pristane. Pravo na raspravu u tom se postupku stoga može smatrati zajamčenim. Unatoč tome, u praksi se u predmetima tržišnog natjecanja pred VUS-om rasprave održavaju „vrlo rijetko".[1364]

Rasprava je pred VUS-om u načelu javna (čl. 7. st. 1.; čl. 90. st. 1. ZUS-a), a javnost će se isključiti za cijelu raspravu ili njezin dio ako to zahtijevaju razlozi zaštite privatnosti, tajnosti podataka i drugi zakonom propisani razlozi, o čemu se odlučuje rješenjem (čl. 90. st. 2. i 3. ZUS-a). Uređenjem koje javnost rasprave predviđa kao iznimku, a isključenje javnosti samo u propisanim slučajevima, kompenzira se nejavnost usmenih rasprava u postupku pred AZTN-om. Takvo uređenje dobar je temelj za ostvarivanje konvencijskog prava na provođenje rasprave. Hoće li pravo na raspravu u pojedinom postupku biti osigurano dakako ovisi o njegovim konkretnim okolnostima, tj. o tome je li donio ispravnu odluku o (ne)isključenju javnosti. U svakom slučaju može se pretpostaviti da u predmetima tržišnog natjecanja pred VUS-om često dolazi do isključenja javnosti s rasprave.

Zakon o upravnim sporovima sadrži odredbe koje zahtijevaju poštovanje načela kontradiktornosti i jednakosti oružja iako su njegovi zahtjevi manje čvrsti od uređenja u prekršajnom ili kaznenom postupku, a dodatno je otegotno što ovdje poduzetnik okrivljenik iz kvazikaznenog postupka tržišnog natjecanja preuzima ulogu svojevrsnog tužitelja,[1365] zbog čega, da bi postigao željeni rezultat u postupku, treba preuzeti aktivnu ulogu pa se nalazi u nepovoljnijoj poziciji nego okrivljenik u (kvazi)kaznenom postupku. Nekoliko je važnih

[1362] Vidi: *supra*, pod 7.2.4.2.

[1363] Kojim je propisano da sud može presudom riješiti spor bez rasprave: ako tuženik u cijelosti prizna tužbeni zahtjev; u predmetu u kojem se rješava na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu; ako utvrdi da pojedinačna odluka, postupanja ili upravni ugovor sadržava nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti; ako tužitelj osporava primjenu prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave; ako se stranke o tome izrijekom suglase, a sud utvrdi da nije potrebno izvoditi nove dokaze; na temelju stanja spisa utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, a tuženik u odgovoru na tužbu ne traži održavanje rasprave i ne predlaže izvođenje dokaza.

[1364] Đanić Čeko i Malenica, *op. cit.* u bilj. 1107, str. 170.

[1365] Takav teži položaj tužitelja u upravnom sporu općenito ističe: Orlić Zaninović, Senka, *Ostvarivanje prava na pošteno suđenje u upravnom sporu: priručnik za polaznike/ice*, Pravosudna akademija, Zagreb, 2020, str. 28.

odredaba ZUS-a o kontradiktornosti i jednakosti oružja. U čl. 6. uspostavljeno je načelo izjašnjavanja stranke, prema kojem će prije donošenja odluke sud svakoj stranci dati mogućnost izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka i svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora (st.1.), a iznimke su dopuštene samo ako je to propisano zakonom (vidi st. 2.). Dakako da to načelo vrijedi i na raspravi. Dalje ZUS propisuje da stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi i dokaze kojima se one mogu utvrditi, no da sud nije vezan prijedlozima stranaka (čl. 49. st. 4. ZUS-a), što također vrijedi i na raspravi. U odredbama o raspravi nalaze se daljnja jamstva. Iz odredbe o tijeku rasprave (čl. 92. st. 2. ZUS-a) vidljivo je kako je potrebno raspravljati o prijedlozima stranaka, činjeničnim navodima kojima obrazlažu svoje prijedloge ili pobijaju prijedloge protivne stranke, o dokazima i rezultatima izvođenja dokaza. Stranke, također, prema ZUS-u, mogu iznositi svoja pravna shvaćanja koja se odnose na predmet spora (čl. 92. st. 3.). Zaštita stranaka i u odredbi je da sud u rješenju mora naznačiti razlog odbijanja dokaznih prijedloga koje odbija (vidi čl. 93. st. 2. ZUS-a). U odredbama o pojedinim dokaznim radnjama vidljivi su dodatni zahtjevi koji osiguravaju kontradiktornost. Kao primjer može se navesti odredba prema kojoj stranka, njezin zastupnik ili opunomoćenik po odobrenju suca neposredno postavlja pitanja protivnoj stranci, svjedocima ili vještacima (čl. 94. st. 2. ZUS-a).

Da je u upravnom sporu zajamčena kontradiktornost, smatra i Ustavni sud (doduše, u odnosu na ZUS iz 2010., no zasigurno to vrijedi i dalje jer nije došlo do njezina umanjivanja): „Stupanjem na snagu ZUS/10 upravni sudovi kao i Visoki upravni sud dužni su voditi upravni spor kao spor pune jurisdikcije, samostalno utvrđivati činjenično stanje, provesti javnu i kontradiktornu usmenu raspravu te meritorno odlučiti o upravnoj stvari. Provođenje javne, kontradiktorne usmene rasprave temeljno je pravilo postupanja u upravnom sporu, od kojeg postoje izuzeci (…)“.[1366] Ustavni sud bdije i nad poštovanjem kontradiktornosti u upravnom sporu i ponekad nalazi njezinu povredu.[1367]

Presumpcija nedužnosti u upravnom sporu, s obzirom na izmijenjene uloge u odnosu na upravni postupak, ne postoji (više u 8. poglavlju). O posebnim jamstvima okrivljenikove obrane također više *infra*, u devetom poglavlju.

[1366] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2766/2016 od 15. veljače 2018., § 8.1.
[1367] Vidi: Orlić Zaninović, *op. cit.* u bilj. 1365, str. 27–28.

7.3.4.3. Francuski postupak tržišnog natjecanja

U postupku pred Tijelom za tržišno natjecanje predviđeno je održavanje usmene rasprave koja nije javna (vidi čl. L463-7 Trgovinskog zakonika).[1368] Stranke se na raspravu poziva najmanje tri tjedna prije njezina održavanja (čl. R464-6 st. 1. Trgovinskog zakonika), a iznimke od održavanja rasprave nisu propisane. Iz toga se može zaključiti da je osigurano pravo na održavanje rasprave, ali i da zbog posebnih standarda za pravo tržišnog natjecanja nije povrijeđeno ni pravo na javnost rasprave.[1369] Više je, nadalje, odredaba koje idu u prilog osiguravanju pravične rasprave. Uz obvezu njezina održavanja, propisano je kako je postupak pred Tijelom kontradiktoran (čl. L463-1), a osigurana su i određena posebna prava obrane.[1370]

Sudski spor o odlukama Agencije o praksama protivnim tržišnom natjecanju (sve povrede osim nedopuštene koncentracije) vodi se pred Žalbenim sudom u Parizu koji primjenjuje odredbe Trgovinskog zakonika i podredno Zakona o parničnom postupku.[1371] U postupku se provodi rasprava (čl. R 464-18 Trgovinskog zakonika)[1372] koja je javna.[1373] Također se, s obzirom na represivnu narav postupka, smatra da je primjenjiv čl. 6. Konvencije i da sud treba voditi računa o poštovanju načela pravičnosti, jednakosti oružja i prava obrane.[1374] U upravnopravnom postupku pred Državnim savjetom, koji kao sud pune jurisdikcije odlučuje o odlukama Tijela za tržišno natjecanje u kojima su izrečene upravne sankcije,[1375] zbog nedopuštene koncentracije primjenjuju se odredbe francuskog Zakona o upravnim sporovima. U tom postupku uvijek se održava javna rasprava (čl. 6. francuskog ZUS-a), osim u iznimnim slučajevima (vidi čl. L732-1 francuskog ZUS-a).

7.3.4.4. Njemački postupak tržišnog natjecanja

U postupku povodom prigovora na rješenje o prekršaju nadležnog tijela za tržišno natjecanje Viši zemaljski sud postupa kao prvostupanjski sud koji, prema pravilima Zakona o prekršajima, odluku donosi na temelju javne rasprave, uz moguće iznimke. Viši zemaljski sud

[1368] Vidi: Decocq i Decocq, *op. cit.* u bilj. 1075, str. 280.
[1369] Vidi: Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 446.
[1370] Vidi: *ibid.*, Za više o tome vidi deveto poglavlje, pod 9.2.5.2, 9.3.5.2. i 9.4.4.2.
[1371] Vogel, Louis, *Traité de droit des affaires*, Pariz, 2020, str. 1472–1473.
[1372] *Ibid.*, str. 1481.
[1373] Tako nalažu opća pravila građanskog postupka. Pogleda li se praksa, vidljivo je da se održavaju javne rasprave. Npr. Žalbeni sud u Parizu, odluka br. 20/085827, od 6. listopada 2022.
[1374] Vogel, *op. cit.* u bilj. 1371, str. 1482.
[1375] Tako: Npr. Državni savjet, odluka br. 353856 od 21. prosinca 2012., § 3.

postupa poput suda koji u redovnom prekršajnom postupku odlučuje povodom prigovora na rješenje o prekršaju (pa *mutatis mutandis* vrijede pravila navedena pod 7.3.3.4.).

U upravnoj fazi postupanja postoji važna razlika u odnosu na redovni prekršajni postupak jer GWB propisuje kako će nadležno tijelo stranki u postupku dati mogućnost da iznese svoje navode i da strankama priliku iznošenja komentara (vidi čl. 56. st. 1.), ali i mogućnost provođenja javne rasprave *ex offo* ili na zahtjev stranaka, uz mogućnost isključenja javnosti zbog određenih razloga (čl. 56. st. 7. GWB-a).

7.3.5. Zaključak

Od različitih oblika hrvatskoga prekršajnog postupka samo je redovni postupak pred prekršajnim sudovima uređen tako da jamči konvencijsko pravo na javnu raspravu koja je pravična. Presudu je moguće donijeti samo nakon provedene rasprave na kojoj može sudjelovati okrivljenik, uz izričito propisane pretpostavke za održavanje rasprave bez njegove prisutnosti, a isključenje javnosti s rasprave uređeno je na način kao u kaznenom postupku. Također su postavljene osnovne konture pravičnosti rasprave: ona bi se trebala provoditi uz poštovanje načela kontradiktornosti, načela jednakosti oružja i pretpostavke nedužnosti.[1376]

Uređenje ostalih oblika prekršajnog postupanja više je ili manje problematično. U žurnom postupku pred prekršajnim sudovima zakonske odredbe prepuštaju sudovima odluku o tome je li u konkretnom predmetu potrebno raspravljati. Praksa Ustavnog suda proteklih je godina uspostavila standarde koji bi trebali jamčiti poštovanje prava na raspravljanje u žurnom prekršajnom postupku s određenom razinom kontradiktornosti. Unatoč takvu pozitivnom koraku pitanje javnosti i pravičnosti rasprave u žurnom postupku zapravo je, zbog nejasne odredbe o tome kako se u vođenju žurnog postupka „ne primjenjuju odredbe o glavnoj raspravi, njezinu zakazivanju i vođenju“, neuređeno. Odredba o isključenju javnosti svakako bi se mogla smatrati odredbom o zakazivanju i vođenju glavne rasprave, pa je njezina neprimjena svakako problematična. I neke odredbe o glavnoj raspravi idu u prilog osiguranju njezine pravičnosti, a moguće tumačenje prema kojem ni njih ne treba primijeniti („ne primjenjuju se odredbe o

[1376] Deveto će se poglavlje osvrnuti na uređenje pojedinih posebnih jamstava obrane i (među ostalim) potražiti moguće nedostatke koji mogu negativno utjecati na pravičnost rasprave u prekršajnom postupku.

glavnoj raspravi“) osujećuje poštovanje konvencijskih prava. Stoga žurni prekršajni postupak nije uređen tako da bi jamčio ostvarivanje prava na pravičnu i javnu raspravu.

Manji problemi s pravom na održavanje rasprave postoje u postupcima povodom prigovora na prekršajni nalog i obvezni prekršajni nalog radi odluke o sankciji. Naime, kada se takav prigovor potkrepljuje navodima o pogrešno ili nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju, iz konvencijske je perspektive moguće da je potrebno održati raspravu.

Kada u redovnom (uključujući kada odlučuju povodom prigovora na prekršajni nalog zbog poricanja sankcije) ili žurnom postupku u prvom stupnju odlučuju tijela državne uprave, sama konstrukcija postupka priječi ostvarenje prava na pravičnu i javnu raspravu. To se pravo, naime, treba ostvarivati u postupku „pred prvim i jedinim sudom koji odlučuje o predmetu“. Budući da se tijela državne uprave ne mogu smatrati sudom, a da se o žalbama na njihove odluke odlučuje u klasičnom žalbenom postupku u kojem se ne provode rasprave (iako normativno uređenje to sasvim ne onemogućava), to se pravo zapravo ne ostvaruje.[1377]

Uređenje njemačkoga prekršajnog postupka na jednostavan način daje dobar temelj za provođenje pravične i javne rasprave. Ako na odluku upravnog tijela okrivljenik podnese prigovor, predmet prelazi na sud pred kojim se održava rasprava, uz mogućnost njezina neodržavanja samo u slučajevima kada okrivljenik na to pristane ili kada će se donijeti oslobađajuća odluka. Javnost rasprave uređena je Zakonom o ustrojstvu sudova, a iznimke od tog načela prije svega postoje u postupku prema maloljetnicima, a i inače vrijede nešto niži standardi nego u kaznenom postupku. Pravičnost je rasprave osigurana uređenjem postupka pred sudom kao pojednostavljenog oblika kaznenog postupka.

ECN+ Direktiva zahtijeva da se poduzetniku u postupku pred nacionalnim tijelom za tržišno natjecanja osigura pravo na saslušanje, a Sud EU-a to pravo smatra segmentom prava na održavanje rasprave na kojoj će stranke predstaviti svoje stajalište o okolnostima važnim za donošenje odluke. U hrvatskom i francuskom pravu tržišnog natjecanja u upravnoj se fazi postupanja provodi nejavna rasprava, uz pravo poduzetnika okrivljenika da predstavi svoje stajalište, čime je zadovoljava zahtjeve iz Direktive.

Iz drugih izvora prava Unije, kao i iz konvencijskog prava, proizlazi da u sudskom odlučivanju protiv odluka nacionalnih tijela za tržišno natjecanje mora biti moguće provođenje

[1377] Slaba je utjeha što u nekim predmetima s periferije kaznenog prava uopće nije potrebno raspravljati, kao i što hrvatsko pravo ispunjava konvencijski zahtjev da se u nekim predmetima iz jezgre kaznenog prava raspravlja već u postupku pred tijelima državne uprave (vidi *supra*).

javne i pravične rasprave. Hrvatski je upravni spor uređen na način koji daje dobar temelj za ostvarivanje tih prava. Rasprava se u pravilu provodi, a njezino neprovođenje moguće je samo u predviđenim slučajevima. Najvažnije je što je u slučaju za tužitelja (u postupku tržišnog natjecanja poduzetnika okrivljenika u ranijem postupku) nepovoljnu odluku bez rasprave moguće donijeti samo uz njegov pristanak. Javnost rasprave također je predviđena kao pravilo, a njezino isključenje moguće je samo u zakonom predviđenim slučajevima. Uz to upravni spor sadrži razna jamstva pravičnog postupanja. Ipak je pozicija u ranijoj fazi poduzetnika okrivljenika, a sada tužitelja lošija nego u kakvu klasičnom kvazikaznenom postupku, kako zbog njegove drugačije procesne pozicije tako i zbog nedostataka specifičnih jamstava zaštite okrivljenika. I u sudbenoj fazi postupanja hrvatsko pravo stoga na normativnoj razini ispunjava nadnacionalne zahtjeve.

U francuskom se postupku tržišnog natjecanja u postupku pred Tijelom za tržišno natjecanje provodi nejavna i kontradiktorna rasprava. U instancijskoj fazi postupanja u punoj se mjeri ostvaruje pravo na pravičnu i javnu raspravu jer oba nadležna sudišta provode javne rasprave i vode računa o pravičnosti postupanja. U njemačkom prekršajnom postupku tržišnog natjecanja do usmene rasprave prvo dolazi pred nadležnim tijelom za tržišno natjecanje. Ako protiv njegova rješenja o prekršaju bude podnesen prigovor, o njemu u prvostupanjskom prekršajnom postupku s glavnom raspravom odlučuje Viši zemaljski sud. U usporedbi s hrvatskim postupkom u komparativnim uređenjima postoje razlike u uređenju, no načelno se može reći da normativno uređenje pruža otprilike istu razinu zaštite prava na pravičnu i javnu raspravu.

U odnosu na postupanje pred sudom nema istaknutih razlika u nadnacionalnim standardima o pravu na održavanje pravične i javne rasprave. U odnosu na postupanje pred upravnim tijelom zahtjevi su za postupak tržišnog natjecanja viši jer pravo Unije zahtijeva poštovanje prava na saslušanje, čiji je segment pravo na održavanje rasprave. Dok hrvatski postupak tržišnog natjecanja uredno ispunjava nadnacionalne zahtjeve jer se rasprave održavaju pred AZTN-om, a njezino je održavanje moguće (iako se suviše često ne događa) i u sudskoj fazi postupka, prekršajni postupak ne zaslužuje prolaznu ocjenu. Glavni je problem – kao i kod prava na sudski postupak pune jurisdikcije – u fazi postupka pred sudom kada u prvom stupnju odlučuju tijela državne uprave jer pred VPS-om nije predviđeno provođenje rasprave. Određeni problemi postoje i sa žurnim postupkom i postupcima povodom prigovora na prekršajni nalog i obvezni prekršajni nalog zbog izrečene sankcije.

7.4. Pravo na obrazloženu odluku

7.4.1. Konvencijsko pravo

Pravo na obrazloženu odluku jedno je od prava koje nije izričito uvršteno u Konvenciju (već proizlazi iz prakse ESLJP-a) i služi zaštiti stranaka od arbitrarnog odlučivanja[1378] tjerajući presuđivača da objektivnim argumentima objasni svoju odluku.[1379] Dužnost obrazlaganja odluke važna je osim iz materijalnopravne i iz procesne perspektive jer pretpostavlja dužnost odgovora na argumente i dokazne prijedloge koje su stranke iznijele tijekom postupka, što omogućuje ispitivanje pravilnosti i zakonitosti donesene odluke, ali i ispitivanje poštovanja procesnih jamstava u postupku.[1380]

Pravo na obrazloženu odluku, međutim, ne zahtijeva detaljan odgovor na svaki argument stranke,[1381] već njegov opseg ovisi o prirodi odluke i utvrđuje se u svjetlu okolnosti konkretnog predmeta.[1382] Svakako nije prihvatljiv potpuni izostanak obrazloženja odluke, a u kvazikaznenom kontekstu nikako nije prihvatljivo da se sud ponaša kao puki ovjerovitelj odluka upravnih tijela.[1383] Osim toga, u kvazikaznenim je postupcima važno da odluke upravnih tijela koja se ne mogu smatrati sudom, a odlučuju o „lakšim" kažnjivim djelima, budu u dostatnoj mjeri obrazložene da omoguće adresatima odluke podnošenja pravnog lijeka i time ostvarivanje prava na pristup sudu pune jurisdikcije.[1384]

7.4.2. Europsko pravo tržišnog natjecanja

Iako pravo na obrazloženu odluku nije ušlo u normativni dio teksta ECN+ Direktive, ono se spominje u njezinu recitalu 14, koji kaže kako bi odluke nacionalnih tijela kojima se utvrđuju

---

[1378] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 216.
[1379] *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 40; Đurđević, Zlata, Nedostatni i irelevantni Ustavni razlozi za ukidanje kaznenih presuda po ustavnoj tužbi bivšeg Predsjednika vlade RH u predmetu „INA MOL" (Odluka Ustavnog suda RH U- III-4149/2014), *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 25, br. 2, 2018, str. 281.
[1380] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 216.
[1381] *Van de Hurk protiv Nizozemske*, zahtjev br. 16034/90 od 19. travnja 1994., § 61.
[1382] *Ruiz Torija protiv Španjolske*, zahtjev br. 18390/91 od 9. prosinca 1994., § 29.
[1383] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 217.
[1384] *The administration and you: Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons, A handbook*, Vijeće Europe, Njemačka,1996, str. 344. Vidi i: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 216.

povrede čl. 101. i 102. UFEU-a, trebale biti obrazložene kako bi se omogućilo da njihovi adresati mogu utvrditi razloge odluke i ostvariti svoje pravo na djelotvoran pravni lijek.

Pravo na obrazloženu odluku izričito je propisano čl. 41. st. 2. Povelje o temeljnim pravima o pravu na dobru upravu. Sud EU-a to pravo prepoznaje i kao dio čl. 47. Povelje o pravu na pravičan postupak, a postoji i praksa Suda EU-a o tom pravu u području tržišnog natjecanja.[1385] Osim toga, pravo na obrazloženu odluku i opće je načelo prava Unije. Obrazloženje mora biti dostatno da bi stranka mogla dokučiti razloge odluke i ostvariti svoje pravo na pravni lijek.[1386]

7.4.3. Prekršajni postupak

7.4.3.1. Hrvatsko pravo

Normativno uređenje hrvatskoga redovnog prekršajnog postupka nalaže da presuda mora imati uvod, izreku i obrazloženje, ako Prekršajnim zakonom nije uređeno drugačije (čl. 185. st. 2. PZ-a). U Zakonu su navedene i daljnje upute sudu o tome što sve obrazloženje treba sadržavati, među ostalim, kratke razloge za svaku točku presude o činjeničnim pitanjima, ocjeni dokaza, razlozima zašto nije prihvatio prijedloge stranaka i razlozima kojima se vodio pri rješavanju pravnih pitanja (vidi čl. 185. st. 7. PZ-a), a ako je okrivljeniku izrečena kazna, sud treba navesti i okolnosti koje je uzeo u obzir pri njezinu odmjeravanju (st. 8.). U slučaju da je donesena oslobađajuća presuda u obrazloženju se navode razlozi takve odluke (st. 9.), a ako je donesena presuda kojom se optužba odbija, sud se neće upuštati u ocjenu glavne stvari, nego će se ograničiti samo na razloge za odbijanje optužbe (st. 10.). Kako bi se pojednostavilo postupanje kao iznimka od pravila o pisanju obrazloženja presude propisano je kako ono nije potrebno kada su se nakon objave presude tužitelj i okrivljenik odrekli prava na žalbu (čl. 179. st. 9. PZ-a).

Iznesene odredbe vrijede i za obrazlaganje prekršajnih naloga, uz pojednostavljenje da će se u obrazloženju samo ukratko navesti dokazi i drugi uvjeti koji opravdavaju njegovo izdavanje (vidi čl. 234. st. 2. PZ-a). Isto vrijedi za obvezni prekršajni nalog (jer u odredbama

[1385] Gentile, Giulia, Two Strings to One Bow? Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights in the EU Competition Case Law: Between Procedural and Substantive Fairness, *Market and Competition Law Review,* vol. 4, br. 2, 2020, str. 191–192.
[1386] Vidi npr. Sud EU-a, presuda u predmetu T-63/11, od 16. prosinca 2015., § 39.

koje ga uređuju nije propisano drugačije, pa treba na odgovarajući način primijeniti odredbe o prekršajnom nalogu, čl. 239. st. 5. PZ-a).

Obrazloženje trebaju imati i drugostupanjske presude i rješenja. U njemu sud treba u bitnome ocijeniti žalbene navode i iznijeti povrede zakona koje je uzeo u obzir (čl. 208. st. 1. PZ-a). Ako se prvostupanjska presuda ukida zbog bitnih povreda odredaba prekršajnog postupka, u obrazloženju treba navesti koje su odredbe povrijeđene i u čemu se povrede sastoje (st. 2.)., a ako se presuda ukida zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, treba obrazložiti u čemu su nedostatci u utvrđivanju činjeničnog stanja, posebice u odlučivanju o dokaznim prijedlozima stranaka, odnosno (ako se oni ističu u žalbi) zašto su novi dokazi i činjenice važni za donošenje odluke (vidi st. 3.).

Ovakvo uređenje prava na obrazloženu odluku postavlja relativno visoke standarde. Odredbe o obrazloženju iz čl. 185. PZ-a detaljno navode što sve ono mora sadržavati, a budući da se primjenjuju u prvostupanjskim redovnim i žurnim postupcima koje provode sudovi i tijela državne uprave, trebale bi jamčiti dostatno obrazložene odluke u svim oblicima prvostupanjskog prekršajnog postupka. Odredbe o obrazloženju drugostupanjskih presuda također sadrže upute koje su dobar temelj za kvalitetna obrazloženja odluka u praksi.

Iznimka od obveze obrazlaganja presude, kada se stranke nakon njezine objave odreknu prava na žalbu iz konvencijske perspektive, ne bi trebala biti problematična jer, kako nije ispunjen uvjet iscrpljenosti pravnog puta u domaćem pravu, ESLJP teško može biti u prilici odlučivati u takvim slučajevima. Stoga se ona može smatrati spretnim zakonodavnim rješenjem kojim se ostvaruje nužna jednostavnost prekršajnog postupka, bez istovremena narušavanja prava stranaka. Odredbe o jednostavnijem obrazloženju prekršajnih naloga i obaveznih prekršajnih naloga pak su uvjetovane prirodom tog instituta. (Obavezni) prekršajni nalog izdaje se bez provođenja rasprave ili žurnog postupka i prije njegova izdavanja načelno se ne provodi veći broj dokaznih radnji niti se saslušavaju stranke, zbog čega je kraće obrazloženje uvjetovano prirodom stvari (jer nema toliko materijala za obrazlaganje). Osim toga, radi se tek o ponudi adresatu naloga koji svojim prigovorom može nalog staviti izvan snage, nakon čega se provodi redovni ili žurni postupak u kojem je pravo na obrazloženu odluku zajamčeno.

Unatoč kvalitetnom normativnom uređenju[1387] u praksi Ustavnog, kao i Vrhovnog suda moguće je pronaći povrede prava na obrazloženu odluku u prekršajnom postupku.[1388] Štoviše, *Gospočić* i *Korotaj* navode kako i VPS uočava relativno velik broj odluka u kojima postoje problemi s obrazloženjem.[1389]

7.4.3.2. Njemačko pravo

Odluka o prekršaju upravnih tijela koja vode njemački prekršajni postupak ne treba sadržavati obrazloženje, osim oznake djela koje se okrivljeniku stavlja na teret, vremena i mjesta počinjenja, zakonskih obilježja djela i primijenjenih odredaba o prekršaju, odnosno dokaznih sredstava (čl. 66. st. 3. u vezi s čl. 66. st. 1. t. 3. i 4. OWiG-a), što mora biti konkretno određeno kako bi okrivljenik točno znao za što je terećen i kako bi se od toga mogao obraniti.[1390] U tu svrhu rješenje o prekršaju sadrži obavijest kako će postati pravomoćnim ako protiv njega ne bude uložen prigovor (čl. 66. st. 2. t. 1.a) OWiG-a), što je svojevrsna uputa o pravnom lijeku. Iako odredbe Zakona zahtijevaju samo krnje obrazloženje rješenja o prekršaju, u kombinaciji s uputom o pravnom lijeku, to bi trebalo biti dostatno da se okrivljeniku omogući učinkovito korištenje prava na prigovor. Bez obzira na niske zahtjeve zakonodavca izrada obrazloženja nije isključena i u određenim se slučajevima preporuča.[1391]

U prekršajnom sudskom postupku sadržaj presude u nedostatku drugačijih odredaba slijedi pravila njemačkoga kaznenog postupka (vidi čl. 267. njemačkog ZKP-a), što se odnosi i na obrazloženje. Radi pojednostavljenja prekršajnog postupka Zakonom o prekršajima, međutim, propisana je mogućnost izostavljanja pisanog obrazloženja u slučajevima kada su se svi

---

[1387] *Gospočić* i *Korotaj*, *op. cit.* u bilj. 1266, također primjećuju kako PZ „sadrži jasne odredbe o obvezi kako prvostupanjskih sudova tako i Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, kao drugostupanjskog suda, da obrazlažu svoje odluke, pri čemu sam zakon radi razliku između obrazloženja prvostupanjske presude i obrazloženja drugostupanjske presude, odnosno rješenja“ (str. 6.) i potom navode te odredbe (str. 6.–7.).

[1388] Za povrede prava na obrazloženu odluku u praksi Ustavnog suda vidi: *ibid.*, str. 8–14. Kasnije navode i praksu Vrhovnog suda kojom je povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti utvrdio probleme s obrazloženjem presuda (str. 53–55).

[1389] „U odluci broj Kzz 27/2021 od 8. lipnja 2021., Vrhovni sud Republike Hrvatske je utvrdio da pravomoćna presuda ne sadrži nikakve razloge o odlučnim činjenicama u pogledu odluke o prekršajnoj odgovornosti okrivljenika. I ova odluka je, zbog relativno velikog broja identičnih i sličnih povreda koje Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske uoči u prvostupanjskim odlukama, a nema mogućnosti donijeti odgovarajuću odluku zbog činjenice da na bitnu povredu odredaba prekršajnog postupka iz članka 195. stavka 1. točke 1. Prekršajnog zakona ne pazi po službenoj dužnosti te zbog činjenice da žalitelj tu povredu ne ističe u žalbi, od velikog značaja za praksu u prekršajnim predmetima.“ *Ibid.*, str. 54. S obzirom na to PZ detaljno navodi što sve mora sadržavati obrazloženje odluka, i time pruža dobar temelj za ostvarivanje prava na obrazloženu odluku, i na praksu koju su analizirale *Gospočić* i *Korotaj*, ocijenjeno je kako nije potrebno provesti dodatno istraživanje prakse o ovom pravu.

[1390] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 273–274.

[1391] *Ibid.*, str. 274.

ovlaštenici odrekli prava na žalbu (a iznimno i u dva slučaja kada ga se nisu odrekli)[1392], odnosno kada žalba nije uložena u roku (čl. 77b st. 1., prva rečenica OWiG-a). Ovo posljednje – mogućnost izostanka obrazloženja u slučaju kada žalba nije podnesena u roku – iz hrvatske se perspektive može činiti nelogičnim. Kako stranka uopće može uložiti žalbu ako nije dobila obrazloženje presude? Situacija je jasnija kada se objasne pravila o ulaganju žalbe. Rok za podnošenje žalbe iznosi tjedan dana od presude (vidi čl. 79. st. 4. OWiG-a), i to od objave ako je osuđenik bio prisutan ili od dostave ako nije bio prisutan objavi.[1393] Rok od mjesec dana za obrazlaganje žalbe u tom slučaju počinje teći tek nakon što stranki bude dostavljeno obrazloženje presude.[1394] Stoga, ako ne uloži žalbu u roku, stranka je ne može naknadno obrazložiti.

7.4.4. Postupak tržišnog natjecanja

7.4.4.1. Hrvatsko pravo

Odredbe o obrazloženju odluka u postupku tržišnog natjecanja pred Agencijom se u šutnji ZZTN-a nalaze u podredno primjenjivom Zakonu o općem upravnom postupku. Njime je propisano kako obrazloženje sadržava kratko izlaganje zahtjeva stranke, utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza, razloge zbog kojih nije usvojen koji od zahtjeva stranaka, razloge donošenja zaključka tijekom postupka i propise na temelju kojih je riješena upravna stvar (čl. 98. st. 5. ZOUP-a). ZZTN-om propisano je tek da će se, ako rješenje Agencije sadrži podatke koji se smatraju poslovnom tajnom, dostaviti rješenje koje takve podatke ne sadrži (čl. 59. st. 1. ZZTN-a).

U postupku tržišnog natjecanja pred VUS-om za obrazloženje presuda vrijede opća pravila upravnog spora. Prema tim pravilima, u obrazloženju sud izlaže zahtjeve stranaka, činjenice koje su iznijele i dokaze koje su predložile, koje je činjenice sud utvrđivao, zašto i kako ih je utvrdio, a ako ih je utvrdio dokazivanjem, koje je dokaze izvodio i kako ih je ocijenio (čl. 119. st. 5. ZUS-a). Sud posebno treba navesti koje je odredbe materijalnog prava primijenio

[1392] Izjava o odricanju nije potrebna kada državno odvjetništvo nije sudjelovalo na glavnoj raspravi, odnosno kada je okrivljenik bio oslobođen sudjelovanja, a na raspravi ga je zastupao branitelj i izrečena sankcija nije veća od dvjesto pedeset eura (vidi čl. 77b. st. 1., drugu i treću rečenicu OWiG-a).
[1393] Göhler *et al.*, *op. cit.* u bilj. 29, str. 915–916.
[1394] *Ibid.*, str. 918.

odlučujući u sporu, odnosno izjasniti se o prijedlozima i prigovorima stranaka o kojima nije iznio razloge tijekom spora (čl. 119. st. 5. ZUS-a).

Ovakvo normativno uređenje, koje ni u upravnom postupku ni u upravnom sporu ne poznaje iznimke od dužnosti obrazloženja odluke i presuđivaču nalaže da se osvrne na činjenična i pravna pitanja u sporu, pruža dobar temelj za ostvarivanje prava na obrazloženu odluku.

7.4.4.2. Francuski postupak tržišnog natjecanja

U francuskom pravu svaka odluka kojom se izriče sankcija kojom se zadire u prava (fra. *contraignante*) mora biti obrazložena, što se odnosi i na odluke o izricanju novčanih kazni Tijela za tržišno natjecanje.[1395] Uz primjenjivost tog općeg pravila, u Trgovinskom je zakoniku tek ukratko spomenuto da se svaka novčana kazna obrazlaže (vidi čl. L464-2 st. I. Trgovinskog zakonika).

U sudskom postupku pred Žalbenim sudom u Parizu uz Trgovinski zakonik primjenjive su i odredbe parničnog postupka koje nalažu obvezu obrazlaganja odluka (vidi čl. 455. francuskog Zakona o parničnom postupku).[1396] U sudskom postupku pred Državnim savjetom pak su primjenjiva pravila Zakona o upravnim sporovima, koji također u čl. 9. jednostavno navodi da presude moraju biti obrazložene.

7.4.4.3. Njemački postupak tržišnog natjecanja

U njemačkom prekršajnom postupku tržišnog natjecanja vrijede ista pravila o obrazloženju rješenja o prekršaju i kasnije sudske odluke o prekršaju, kao i u redovnom njemačkom prekršajnom postupku. Obrazloženje tih odluka bit će uvjetovano posebnim materijalnim pravilima o pojedinim prekršajima u GWB-u, odnosno ostalim materijalnopravnim prekršajnim odredbama tog Zakona.

[1395] Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 454.
[1396] Code de procedure civile, verzija na snazi 20. veljače 2025., dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070716/ (20. 2. 2025.).

7.4.5. Zaključak

Odredbe Prekršajnog zakona o obrazloženju prvostupanjske odluke, odnosno presude dobra su osnova za poštovanje tog prava okrivljenika u praksi. Isto vrijedi i za odredbe o prekršajnom nalogu i obveznom prekršajnom nalogu, gdje pojednostavljeno obrazloženje osigurava postupanje u skladu s opravdano naglašenom ekonomičnošću takvih postupaka, a ipak ne bi trebalo otežati okrivljeniku ostvarivanje prava na podnošenje prigovora. Time normativno uređenje hrvatskog prekršajnog postupka pruža dobar temelj za poštovanje konvencijskog prava na obrazloženu odluku u praksi. Štoviše, postavlja preciznije i veće zahtjeve u usporedbi s njemačkim prekršajnim pravom koje, kako u odlučivanju upravnih tijela tako i sudova prihvaća razna pojednostavljenja u obrazloženju odluke.

Odredbe ZOUP-a i ZUS-a upućuju Agenciju i VUS da obrazlažu odluke na način koji ispunjava zahtjeve postavljene u konvencijskom pravu i europskom pravu tržišnog natjecanja. Štoviše, detaljnije su od odredaba o obrazloženju odluka u francuskom pravu tržišnog natjecanja.

Nema sadržajnih razlika u nadnacionalnim zahtjevima o pravu na obrazloženu sudsku odluku koji se odnose na prekršajni postupak i postupak tržišnog natjecanja, a uređenje obaju tih postupaka u Hrvatskoj zadovoljava nadnacionalne zahtjeve.

8. PRETPOSTAVKA NEDUŽNOSTI I TERET DOKAZIVANJA

Pretpostavka nedužnosti element je pravičnog postupka o kojem važni standardi izviru iz konvencijskog prava. Iako je regulirana jednom od spomenutih direktiva Europske unije o pravima obrane u kaznenom postupku, naime, Direktivom o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku, ta se Direktiva. kako je objašnjeno (vidi *supra*, pod 5.2.3.7.), primjenjuje samo na postupke koji su formalno kazneni.

Jedini sveobuhvatni nadnacionalni pravni izvor relevantan za pretpostavku nedužnosti u europskim nacionalnim kvazikaznenim postupcima stoga ostaje konvencijsko pravo (u nastavku pod 8.1.). Važne smjernice o pretpostavci nedužnosti za nacionalne postupke tržišnog natjecanja, u šutnji ECN+ Direktive, nalaze se u praksi Suda EU-a (pod 8.2.). Zanimljivo je i njezino uređenje u odabranim postupcima (prekršajni pod 8.3., a postupci tržišnog natjecanja pod 8.4.).

8.1. Konvencijsko pravo

EKLJP-om je propisano kako će se svatko optužen za kazneno djelo smatrati nevinim sve dok mu se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom (čl. 6. st. 2.). Tako regulirana pretpostavka nedužnosti, za razliku od jamstava iz stavka 1. čl. 6., predstavlja ne više opći, već posebni element pravičnog postupka jer se ne odnosi na sve vrste postupaka na koje se primjenjuje Konvencija, već samo na kaznene postupke (što je vidljivo iz formulacije „svatko optužen za kazneno djelo“), što se, naravno, tumači autonomno. *Krapac* ističe da pretpostavka nedužnosti sadrži dva pravila. Prvo je o teretu dokazivanja i govori da je teret dokazivanja na tužitelju, tj. da je dužnost tužitelja dokazati da je okrivljenik počinio kažnjivo djelo, odnosno obrnuto, da okrivljeniku ne smije biti nametnuta dužnost dokazivanja svoje nedužnosti.[1397] Kao posljedica toga, drugo pravilo govori da rizik nedokazanosti djela i krivnje snosi tužitelj, tj. da okrivljenika treba osloboditi ako tužitelj nije dokazao da je ovaj počinio djelo.[1398] U kvazikaznenom kontekstu, gdje se odgovornost i izricanje sankcija ne temelji uvijek na krivnji, pretpostavka

[1397] Vidi i: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 237.
[1398] Krapac *et al*., 2020, str. 414–420.

nedužnosti može se shvatiti i kao pravilo prema kojem se presumira da osoba nije počinila djelo dok nije dokazano drugačije.[1399]

Postoji bogata praksa o neprihvatljivosti izjava presuđivača i javnih dužnosnika ili službenika, a u određenim slučajevima i medija, kojima se izražava krivnja ili odgovornost osobe prije kraja postupka.[1400] Zanimljivo je i pitanje pretpostavke nedužnosti u kontekstu paralelnih, odnosno naknadnih postupaka.[1401] To je pitanje kod postupaka sličnih kaznenom posebno važno u odnosu na zabranu *bis in idem* između kaznenog postupka i svakog drugog postupka koji se smatra kaznenim.

Iako zanimljiva, to nisu ključna pitanja o pretpostavci nedužnosti u kvazikaznenim postupcima. Pitanje neprihvatljivosti izjava ipak je *questio casu*, a standardi o tome nemaju prevelike veze sa strukturom postupka. Pitanje narušavanja pretpostavke nedužnosti u paralelnim i naknadnim postupcima pak se može odnositi na uzgredne postupke glavnom kaznenom ili kvazikaznenom postupku, što prelazi okvire ovog rada, a moguće je i da se odnosi na paralelne postupke koji se smatraju kaznenima (u različitim kombijacijama – kazneni i kvazikazneni, dva kvazikaznena i sl.), no u tom slučaju vrijedi jednostavno pravilo da u svakom od tih postupaka vrijedi pretpostavka nedužnosti i pri utvrđivanju odgovornosti u jednom postupku nije dopušteno uzimanje u obzir drugog postupka na štetu okrivljenika.[1402]

Nekoliko je, naprotiv, važnih pitanja o pretpostavci nedužnosti o kojima ovisi uređenje kvazikaznenog postupka. Prvo je pitanje tereta dokazivanja i dopuštenosti njegova prebacivanja, što se događa u slučaju postojanja drugih pretpostavki koje su u mogućoj koliziji s pretpostavkom nedužnosti (u nastavku pod 8.1.1.). Drugo se odnosi na pravila o privilegiju protiv samooptuživanja (*nemo tenetur*, pod 8.1.2.), a posebnu pažnju zaslužuje njegova (ne)primjena na neprimjena tog privilegija na pravne osobe (treće pitanje, pod 8.1.3.).

[1399] Slično: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 237. Stoga je termin pretpostavka *nedužnosti* u kvazikaznenom kontekstu prihvatljiviji od pretpostavka *nevinosti* (vinost=krivnja).
[1400] Za pregled prakse vidi: *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit. u* bilj. 855, str.73–77.
[1401] *Ibid.*, 2024, str. 71–73.
[1402] Za pregled prakse vidi: *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 71–73.

8.1.1. Okretanje tereta dokazivanja: presumpcije u koliziji s pretpostavkom nedužnosti

Načelno je stajalište ESLJP-a da okretanje tereta dokazivanja s optužbe na obranu predstavlja povredu pretpostavke okrivljenikove nedužnosti.[1403] Postojanje činjeničnih ili pravnih pretpostavki, međutim, nije protivno Konvenciji,[1404] što vrijedi i u slučaju pretpostavki koje su u koliziji s pretpostavkom nedužnosti. Još u predmetu *Salabiaku protiv Francuske* Sud nije našao problematičnom pretpostavku prema kojoj se smatra da je zbog pukog posjedovanja određenih dobara osoba odgovorna za određena kaznena djela,[1405] zbog toga što ona u praksi nije bila neoboriva, već su okrivljeniku bila na raspolaganu sredstva za njezino pobijanje.[1406] Do istog je zaključka Sud došao u predmetu *Radio France i drugi protiv Francuske* iako se na temelju objave difamatorne izjave u mediju smatralo ne samo da je postojala *mens rea* urednika medija (a ne onoga tko je dao izjavu!) nego i (druga presumpcija) da je izjava dana u lošoj vjeri.[1407] Iz tih primjera proizlazi da ESLJP prihvaća presumpcije koje su u koliziji s pretpostavkom nedužnosti, no da bi bile prihvatljive, one se moraju moći oboriti,[1408] odnosno ESLJP od država članica zahtijeva da takve presumpcije „ograniče unutar razumnih okvira uzimajući u obzir važnost onoga što je 'na kocki' i ostvarivanje prava obrane“.[1409]

Ti su standardi potvrđeni i u nizu rumunjskih kvazikaznenih predmeta u kojima je prekršajna odgovornost utemeljena na policijskim zabilješkama, a okrivljenik je takvu odgovornost mogao pobijati, no u postupku je teret dokazivanja bio na njemu, tj. postojala je presumpcija u prilog istinitosti policijskih zabilješki.[1410] To ESLJP samo po sebi nije ocijenio problematičnim, no utvrdio bi povredu Konvencije kada bi se u postupku nacionalni sud previše oslanjao na policijske zabilješke i time onemogućio obaranje takve presumpcije.[1411]

[1403] *Telfner protiv Austrije*, zahtjev br. 33501/96 od 20. ožujka 2001., § 15.
[1404] *Salabiaku protiv Francuske*, zahtjev br. 10519/83 od 7. listopada 1988., § 28.
[1405] *Ibid.*, § 19, 27–28.
[1406] *Ibid.*, § 29–30.
[1407] *Radio France i drugi protiv Francuske*, zahtjev br. 53984/00 od 30. travnja 2004., § 24. Za više slične prakse vidi: McBride, Jeremy, *The Case Law of the European Court of Human Rights on Evidentiary Standards in Criminal Proceedings*, Vijeće Europe, str. 4.
[1408] McBride, *op. cit.* u bilj. 1407, str. 4.
[1409] *Salabiaku protiv Francuske*, § 28; *Radio France i drugi protiv Francuske*, § 24.
[1410] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 241–243.
[1411] *Ibid.* Takav pristup Suda mogao se naslutiti još u predmetu *Telfner* jer je Sud već tamo rekao da je povrijeđena presumpcija nedužnosti jer je teret dokazivanja prebačen na okrivljenika iako optužba nije uspjela izgraditi slučaj protiv njega koji bi *prima faciae* bio uvjerljiv (§ 18). *A contrario* bi, dakle, već prema shvaćanju iz presude *Telfner* bilo dopušteno okretanje tereta dokazivanja u slučaju postojanja *prima faciae* uvjerljivosti optužbe. Policijske zabilježbe iz rumunjskih predmeta predstavljaju upravo to.

8.1.2. Privilegij protiv samooptuživanja

Za razliku od nekih drugih međunarodnih propisa o ljudskih pravima, Europska konvencija izričito ne spominje privilegij od samooptuživanja[1412] ni pravo na šutnju.[1413] ESLJP je, međutim, priznao ta prava ističući kako svatko optužen za kazneno djelo u okviru autonomna značenja tog pojma ima pravo na šutnju i privilegij od samooptuživanja,[1414] što vrijedi za sve vrste kaznenih djela.[1415] Iako se u praksi ESLJP-a ta dva prava često promatraju u kontekstu čl. 6. st. 1. Konvencije,[1416] Sud priznaje kako su ona „blisko povezana s pretpostavkom nedužnosti".[1417] Sam privilegij od samooptuživanja prvenstveno se odnosi na poštovanje volje optuženoga da se brani šutnjom,[1418] odnosno priječi pribavljanje dokaza prisilnim putem ili protivno volji optuženoga.[1419]

O privilegiju protiv samooptuživanja postavlja se nekoliko dodatnih pitanja. Prije svega treba raspraviti kakav je njegov sadržajni opseg (u nastavku pod *(a)*). Potom se, iako je jasno da se privilegij protiv samooptuživanja odnosi na postupke koji su tek autonomnim pristupom ocijenjeni kaznenima,[1420] potrebno osvrnuti na njegovu primjenjivost u različitim fazama takvih postupaka (pod *(b)*). Naposljetku, zasebnu pažnju zaslužuje delikatno pitanje primjenjivosti privilegija protiv samooptuživanja na pravne osobe (pod 8.1.3.).

(a) Privilegij protiv samooptuživanja ne odnosi se samo na usmene izjava okrivljenika, već štiti okrivljenika i od obveze da sam protivno svojoj volji dostavi dokumentaciju koji bi ga inkriminirala.[1421] Ako, međutim, okrivljenik svojevoljno i bez pritisaka odluči dostaviti određenu, za sebe inkriminirajuću dokumentaciju, kasnije mu pozivanje na povredu privilegija protiv samooptuživanja neće uroditi plodom.[1422] Također, nije protivno privilegiju protiv samooptuživanja uzimanje dokaza koji postoje neovisno od volje okrivljenika, primjerice,

[1412] Balsamo, Antonio, The content of Fundamental Rights u: Kostoris (ur.), *op. cit.* u bilj. 944, str. 117.
[1413] Fernandes *et al.*, *op. cit.* u bilj. 918, str. 409.
[1414] *Funke protiv Francuske*, zahtjev br. 10828/84 od 25. veljače 1993., § 44.
[1415] *Saunders protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 19187/91 od 17. prosinca 1996., § 74.
[1416] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 247.
[1417] *Saunders protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, § 68; *Heaney i McGuinness protiv Irske*, zahtjev br. 34720/97 od 21. prosinca 2000., § 40.
[1418] *Saunders protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, § 69.
[1419] *Ibid.*, § 68. Općenito o privilegiju protiv samooptuživanja vidi: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 981, str. 757.
[1420] Fernandes *et al.*, *op. cit.* u bilj. 918, str. 414.
[1421] *Funke protiv Francuske*, § 44; Đurđević, *op. cit.* u bilj. 981, str. 757.
[1422] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 248.

oduzimanje dokumentacije na temelju naloga ili uzimanje uzoraka daha, krvi, urina ili tkiva u svrhu DNK analize.[1423]

Situacija je nešto složenija kada je riječ o dokumentaciji koja je u posjedu okrivljenika, no iz izložene prakse proizlazi da je njezino prisilno oduzimanje dopušteno, dok prisiljavanje okrivljenika da sam, protivno svojoj volji dostavi takvu dokumentaciju narušava privilegij protiv samooptuživanja, drugim riječima, nije dopušteno siliti okrivljenika na aktivnu suradnju s istragom.[1424] To je potvrđeno i u kasnijoj praksi.[1425]

O takvu narušavanju, bilo u tom, bilo u drugim slučajevima na koje se privilegij odnosi, međutim, može se raditi samo pod pretpostavkom da se radi o postupku u kojem je on primjenjiv (više *infra*).

(b) Načelno pravilo prema kojem se, kada optužba bude ocijenjena kaznenom u pripadajućem – nakon takve ocjene zapravo kaznenom – postupku, primjenjuju jamstva iz čl. 6. vrijedi i za pretpostavku nedužnosti, stoga i za privilegij protiv samooptuživanja.[1426] Iako se iz ranije spomenutog starog predmeta *Saunders* mogu naslutiti određena ograničenja primjene tog privilegija u odnosu na ranije faze kvazikaznenih postupaka, iz kasnije prakse proizlazi da on, kao i u formalno kaznenim postupcima, zahvaća i prethodni postupak.

U predmetu *Saunders* Sud je pojasnio kako pravo na pravično suđenje ne vrijedi u fazi pripremnih istraga jer bi se time nerazumno otežala regulacija kompleksnih i financijskih aktivnosti u javnom interesu,[1427] tj. onemogućilo bi se istraživanje eventualnih povreda propisa. Faza pripremnih, tj. nesudskih[1428] (dakle, može se reći upravnih[1429]) istraga za Sud, dakle, nije bila problematična iako je nacionalno pravo predviđalo zapravo obvezu (jer se nepostupanje po nalogu inspektora prema nacionalnom pravu smatralo nepoštovanjem suda, eng. *contempt of the court*) osumnjičenika davanja dokumentacije i iskaza.[1430] Povreda Konvencije, međutim, nađena je zbog pravila prema kojem su se dokazi, pribavljeni tijekom pripremne istrage, mogli

[1423] *Saunders protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, § 67; Đurđević, *op. cit.* u bilj. 981, str. 757–758.
[1424] Escobar Veas, Javier, A Comparative Analysis of the Case Law of the European Court of Human Rights on the Right against Self-Incrimination, *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 8, br. 2, 2022, str. 888. Za pitanje obveze dostavljanja dokumenata o privilegiju od samooptuživanja vidi i str. 885–889. Tako i: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 981, str. 757–758.
[1425] Vidi: *ibid.*, str. 888–889.
[1426] Fernandes *et al.*, *op. cit.* u bilj. 918, str. 413–315.
[1427] *Saunders protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, § 67. Za kratku analizu standarda o privilegiju protiv samooptuživanja u predmetu vidi: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 248–249.
[1428] Kako se one nazivaju u: *ibid.,* § 74.
[1429] Kako se navodi u: *ibid.,* § 67.
[1430] Vidi: *ibid.,* § 48 i 49.

koristiti u kasnijem postupku.[1431] Drugim riječima, do problema je došlo samo zato što su se materijali iz prethodnog postupka, pribavljeni povredom privilegija protiv samooptuživanja, koristili u kasnijem postupka, a ne zbog pukog postupanja protivno tom privilegiju u prethodnom postupku. Zbog sličnog je razloga utvrđena povreda Konvencije i u predmetu *I. J. L. i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*.[1432] Proizlazi li iz toga kako privilegij protiv samooptuživanja, barem kada se radi o djelima u području kompleksnih korporativnih i financijskih djelatnosti, nužno ne vrijedi u određenim predstadijima kaznenog postupanja ili se radi samo o usputnoj opasci Suda kojoj, s obzirom na to da se nije radilo o središnjem pitanju predmeta i da je nađena povreda Konvencije, ne treba davati prevelika važnost?

Jasniji odgovor na ta pitanja moguće je pronaći u kasnijoj praksi. On se nazire već u predmetu *J. B. protiv Švicarske*,[1433] no posebno je jasno stajalište Suda izraženo u predmetu *Chambaz protiv Švicarske*, gdje je ocijenio da je privilegij protiv samooptuživanja primjenjiv (i) u postupku utvrđivanja porezne obveze ako se zbog informacija danih u tom postupku može pogoršati položaj osobe u eventualnoj kasnijoj istrazi u (kvazi)kaznenom postupku.[1434] Drugim riječima, čim materijali iz postupka koji se možda i ne smatra kvazikaznenim mogu imati negativan utjecaj na okrivljenika u kvazikaznenom postupku, i u tom prvom postupku primjenjiv je privilegij protiv samooptuživanja. Dakako da bi onda pod istim uvjetima trebao biti primjenjiv i tijekom prethodnog (kvazi)kaznenog postupka.

8.1.3. Privilegij protiv samooptuživanja i pravne osobe

Ratio postojanja presumpcije nedužnosti i privilegija protiv samooptuživanja jest što pravo prepoznaje nagon osobe za samoodržanjem, zbog čega se obveza pridonošenja vlastitoj inkriminaciji smatra prevelikim moralnim teretom za okrivljenika.[1435] Neki stoga smatraju da je načelo *nemo tenetur* primjenjivo samo na fizičke, no ne i na pravne osobe kod kojih takve

[1431] *Ibid.,* § 68–76.
[1432] *I. J. L. i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi br. 29522/95, 30056/96 i 30574/96 od 19. rujna 2000., § 79–83.
[1433] *J. B. protiv Švicarske*, zahtjev br. 31827/96 od 3. svibnja 2001.
[1434]Vidi *Chambaz protiv Švicarske*, zahtjev br. 11663/04 od 5. travnja 2012., § 54–55. Za pitanje primjenjivosti kaznenog aspekta čl. 6. na kvazikazneni postupak poreznih sankcija u tom predmetu vidi § 36–49. Za činjenične okolnosti o međusobnoj povezanosti dvaju postupaka i korištenju materijala iz prvog postupka u drugom postupku vidi posebno § 8, 10–12, 14, 28–29, 31. Radi se zapravo o sličnoj situaciji kao u predmetu *J. B. protiv Švicarske* (za ukratko o tom predmetu vidi Escobar Veas, *op. cit.* u bilj. 1424, str. 882-883). Vidi i: *Van Weerelt protiv Nizozemske*, zahtjev br. 784/14 od 16. lipnja 2016., § 61–63. Ovdje nije došlo do povrede, no zanimljivo je vidjeti iznesene standarde.
[1435] Vidi: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 250 –251.

moralne dvojbe ne postoje.[1436] Drugi pak tvrde kako privilegij samooptuživanja vrijedi i za pravne osobe jer bi drugačije stajalište dovelo do narušavanja pretpostavke nedužnosti.[1437]

Iako je ESLJP pravnim osobama priznao brojna prava kao i fizičkim,[1438] praksa strazburškog Suda zasad nije odgovorila na pitanje primjenjivosti načela *nemo tenetur* na pravne osobe.[1439] Stoga se, budući da je i za ostala prava trebalo čekati odluku Suda o njihovoj primjenjivosti na pravne osobe, čini kako se ne može tvrditi da konvencijsko pravo smatra privilegij primjenjivim na pravne osobe.[1440]

8.2. Europsko pravo tržišnog natjecanja

ECN+ Direktiva o presumpciji nedužnosti i teretu dokazivanja sadrži tek jednu izravnu odredbu, naime, da se zahtjevima za informacije od poduzetnika, kakvi u nacionalnom pravu moraju postojati, poduzetnika ne smije primorati da prizna povredu čl. 101. i 102. UFEU-a (čl. 8.). Uz to, iz raznih odredaba Direktive o potrebnim istražnim ovlastima nacionalnih tijela tržišnog natjecanja, kojima one prikupljaju dokaze o mogućoj povredi tržišnog natjecanja, proizlazi kako je prije svega na nacionalnom Tijelu tržišnog natjecanja da dokaže povredu. S druge strane, Direktiva sadrži i odredbe koje idu protiv pretpostavke nedužnosti i privilegija protiv samooptuživanja u njihovu klasičnom značenju. One se nalaze u čl. 16. Direktive i njima se države članice obvezuju propisati periodične penale za poduzetnike koji ne daju potpune i točne informacije na zahtjev nacionalnih tijela, ne odazovu se njegovu pozivu na razgovor. Već

[1436] Npr. Shiner, Roger A., Corporations and the Presumption of Innocence, *Criminal Law and Philosophy*, 2014, vol. 8., str. 485–503. Đurđević navodi: „Odgovor na pitanje mogu li se pravne osobe pozvati na privilegij od samooptuživanja ovisi o njegovu pravnom utemeljenju. Objašnjenja prema kojima je načelo *nemo tenetur* jamstvo ljudskog dostojanstva i služi zaštiti ličnosti ne mogu legitimirati njegovo važenje za pravne osobe. Tako prema psihološkoj teoriji, zahtijevanje od krivog okrivljenika da iskazuje proturječilo bi temeljnom čovjekovu nagonu za samoodržanjem. Isto vrijedi za teoriju prema kojoj se u slučaju prisile na samooptuživanje čovjek pretvara u puki objekt kaznenog postupka. U oba slučaja dolazi do povrede ljudskog dostojanstva i integriteta ličnosti čovjeka, što nije primjenjivo na pravne osobe.“ Đurđević, *op. cit.* u bilj. 981, str. 758.

[1437] Đurđević, *op. cit.* u bilj. 981, str. 758, navodi: „Međutim, postoje stajališta u teoriji kao i sudski judikaturi da privilegij od samooptuživanja proizlazi iz načela pravne države (njem. *Rechtsstaatsprinzip*), što znači da vrijedi za sve okrivljenike u kaznenom postupku, uključujući pravne osobe. Shvaćanje privilegija kao nadopune pretpostavke nedužnosti također ne dopušta da se od okrivljene pravne osobe zahtijeva da otkriva činjenice koje je terete ili da aktivno sudjeluje u postupku države protiv nje. Suprotno stajalište impliciralo bi inverziju u teretu dokazivanja i značilo bi da se pravne osobe smatraju krivima dok ne dokažu da su nedužne.“

[1438] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 250. Za više o pravima pravnih osoba u starijoj praksi ESLJP-a vidi Đurđević, *op. cit.* u bilj. 981, str. 742–746. Vidi i: Derenčinović i Novosel, *op. cit.* u bilj. 177, str. 600.

[1439] Meyer, Frank, Duties to cooperate and their limits under the case law of the ECtHR and the ECJ, *European Integration Studies*, vol. 19, br. 2, 2023, str. 43–54; Fernandes *et al.*, *op. cit.* u bilj. 918, str. 424, 425.

[1440] Za nešto drugačiji zaključak vidi: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 251–252. Andrijauskaite svoje mišljenje, među ostalim, temelji na predmetu *Peterson Sarpsborg AS i drugi protiv Norveške*, zahtjev br. 25944/94 od 26. studenog 1996. U tom predmetu, međutim, nije moguće pronaći elemente koji bi govorili u prilog protezanju primjene načela *nemo tenetur* i presumpcije nedužnosti na pravne osobe.

iz tih je pravila vidljivo kako europsko pravo tržišnog natjecanja pretpostavku nedužnosti i privilegij protiv samooptuživanja priznaje u ograničenu opsegu.

Ti se koncepti ne spominju ni u Povelji o temeljnim pravima Unije, no s obzirom na njezinu povezanost s konvencijskim pravom, mogu se smatrati dijelom odredaba o pravičnom postupku iz Povelje.[1441] Osim iz Povelje, a što je posebno važno za razdoblje prije njezina donošenja, pretpostavka nedužnosti i načelo *nemo tenetur* dijelom su prava Unije kao opća načela prava. Sud EU-a smatra da pretpostavka nedužnosti, iako je specifična za kazneno pravo, *mutatis mutandis* vrijedi u upravnim postupcima tržišnog natjecanja.[1442] Ipak, (ograničeni) opseg tih prava, ponajprije načela *nemo tenetur*, u europskom pravu tržišnog natjecanja Sud EU-a protumačio je u predmetima o europskom postupku tržišnog natjecanja, a usvojeni standardi izvor su prava i za nacionalne postupke.

U pravu tržišnog natjecanja Sud EU-a osvrnuo se na primjenjivost privilegija protiv samooptuživanja na pravne osobe. Još u presudi *Orkem* odlučeno je kako nije protivno privilegiju protiv samooptuživanja obvezivanje pravne osobe da u postupku tržišnog natjecanja pruži sve potrebne informacije, uključujući dokumentaciju, već se pravnu osobu samo ne smije tjerati da pruža odgovore koji bi mogli predstavljati priznanje krivnje.[1443] Sud je na takvu stajalištu ostao i u kasnijoj praksi,[1444] s tim da se smatra i kako to uključuje zabranu obvezivanja pravne osobe da podastre „dokumentaciju koja je izravno inkriminajuća".[1445] Iako se u toj kasnijoj praksi često samo pozvao na presudu *Orkem*, zanimljivo, u toj je presudi prije iznesenog stajališta o privilegiju protiv optuživanja Sud zaključio kako pravo tržišnog natjecanja ne pripada sferi kaznenog prava.[1446] Stoga se ističe kako je razlog za ograničen opseg primjene privilegija protiv samooptuživanja ne priroda subjekta, već priroda sankcije.[1447] Sa sigurnošću se stoga može reći samo da Sud EU-a privilegij protiv samooptuživanja pravnih

[1441] Fernandes *et al.*, *op. cit.* u bilj. 918, str. 415–416.
[1442] Npr. Sud EU-a, presuda u predmetu T-433/16 od 28. ožujka 2019., § 55. Postoji i određena praksa o pretpostavci nedužnosti tijekom postupka postizanja nagodbe s Komisijom u postupcima tržišnog natjecanja. Vidi: MacLennan, Jacquelyn; Vereecken, Bram; Senoner, Aron, EU Competitino Law and EU Charter of Fundamental Rights: An Evolving Partnership: A foreword to the E-Competitions Special Edition „ECHR and Competition law – an overview of EU and national case law", *e-Competitions Special Issue ECHR*, 2020, str. 13–14.
[1443] Sud EZ-a, predmet br. 374/87 (*Orkem protiv Komisije*) od 18. listopada 1989., § 34–35.
[1444] Fernandes *et al*., str. 918; Meyer, *op. cit.* u bilj. 1439, str. 45.
[1445] Bernatt, Botta i Svetlicnii, *op. cit.* u bilj. 982, str. 314. Iz predmeta *Tokai Carbon* zaključuju kako je privilegij protiv samooptuživanja primjenjiv samo na „dokumentaciju koja je izravno samoinkriminirajuća (*e.g.* izjava u kojoj predstavnik tvrtke otvoreno priznaje sudjelovanje poduzeća u ponašanju koje je protivno tržišnom natjecanju)". Vidi: Sud EU-a, presuda u predmetu C-301/04 P od 29. lipnja 2006., § 41–42. Za ukratko o presudi *Orkem* vidi i: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 981, str. 759.
[1446] Presuda *Orkem*, § 31.
[1447] Fernandes *et al*., *op. cit.* u bilj. 918, str. 424–426.

osoba u predmetima koji nisu ocijenjeni kaznenima, kakvi su predmeti tržišnog natjecanja, prepoznaje u ograničenu opsegu.

U predmetu o trgovanju povlaštenim informacijama, djelu koje ne pripada pravu tržišnog natjecanja, već pravu tržišta kapitala, Sud se u presudi *Consob* osvrnuo na primjenu protiv samooptuživanja na fizičke osobe, i to u predmetu koji je ocijenio kaznenim. Presudio je kako se privilegij „ne može ograničiti samo na izjave o protupravnim radnjama ili navodima koji izravno optužuju ispitanika (fizičku osobu, *op. a.*), nego obuhvaća i informacije o činjeničnim pitanjima koje kasnije mogu biti upotrijebljene u prilog optužbi i tako utjecati na osudu ili sankciju izrečenu toj osobi“.[1448] Nadalje je pojasnio kako „kad je riječ o tome pod kojim uvjetima treba poštovati navedeno pravo (privilegij protiv samooptuživanja, *op. a.*) i u okviru postupaka o utvrđenju upravnih prekršaja, valja naglasiti da to pravo valja primjenjivati u kontekstu postupaka nakon kojih mogu biti izrečene administrativne sankcije *kaznenopravne prirode* (ukosio autor)“, što se procjenjuje prema trima kriterijima.[1449] Naposljetku, prema shvaćanju Suda, privilegij treba primjenjivati i u istražnom postupku čiji se rezultati mogu koristiti u kasnijem postupku koji se smatra kaznenim.[1450] U postupku je Sud i ocijenio kako nema ograničenja primjeni privilegija protiv samooptuživanja jer se radi o sankcijama koje se mogu smatrati kaznenima.[1451] Nije se radilo o sankcijama za povrede tržišnog natjecanja, koje Sud zasad nije ocijenio kaznenima, već za djelo trgovanja na temelju povlaštene informacije (koje ne pripada tržišnom natjecanju u užem smislu, već pravu tržišta kapitala i kojim se, kao ni pripadajućim postupkom, ovaj rad ne bavi). Time se luksemburški Sud glede privilegija protiv samooptuživanja fizičkih osoba uskladio s praksom Suda iz Strasbourga[1452] presudivši da ga fizičke osobe uživaju u punoj mjeri ako se radi o postupku u kojem se mogu izricati sankcije koje se prema autonomnu tumačenju smatraju kaznenim.[1453]

Pitanje je je li europsko sudište do zaključka o punoj primjeni privilegija protiv samooptuživanja došlo zbog prirode subjekta (fizička, a ne pravna osoba) ili zbog prirode sankcije (ocijenjena je kaznenom, za razliku od sankcija u pravu tržišnog natjecanja)?[1454] U

[1448] Sud EU-a, presuda u predmetu C-481/19 (predmet *Consob*) od 2. veljače 2021., § 40.
[1449] *Ibid.,* § 42.
[1450] *Ibid*., § 44.
[1451] *Ibid*., § 43.
[1452] Fernandes *et al.*, *op. cit.* u bilj. 918, str. 421.
[1453] Za više o privilegiju protiv samooptuživanja u upravnim postupcima u praksi Suda EU-a i ESLJP-a, uz osvrt na predmet CONSOB, vidi: della Cananea, Giacinto, Common Constitutional Traditions Taken Seriously: the Right to Remain Silent in Administrative Procedures, *Italian Journal of Public Law*, bol. 14, br. 1, 2022, str. 280–284.
[1454] *Ibid*., str. 424–426, smatraju kako je do razlike došlo zbog prirode sankcije.

svakom slučaju, za postupak tržišnog natjecanja ta presuda zasad nije bitna jer Sud iz Luksembourga djela tržišnog natjecanja još nije bio spreman ocijeniti kaznenima. Ako ih u budućnosti ocijeni takvima, moguće je da na pripadajuće postupke protegne i opisana čvrsta pravila o privilegiju protiv samooptuživanja.

8.3. Prekršajni postupak

8.3.1. Hrvatski prekršajni postupak

U normativnom uređenju hrvatskoga prekršajnog postupka nema načelnih problema s presumpcijom nedužnosti i teretom dokazivanja. Među prvim odredbama procesnog dijela Prekršajnog zakona nalazi se odredba o presumpciji nedužnosti: svatko je nedužan i nitko ga ne može smatrati krivim za prekršaj dok mu se pravomoćnom odlukom o prekršaju ne utvrdi krivnja (čl. 84.). U postupovnim odredbama PZ-a nema odredaba koje bi teret dokazivanja prebacivale na okrivljenika. Postupak se vodi u okvirima zahtjeva ovlaštenog tužitelja koji ima pravo na glavnoj raspravi predlagati izvođenje dokaza, davati prijedloge, izjave i očitovanja o izvedenim dokazima (a to može i okrivljenik; vidi čl. 165. st. 9. PZ-a). Ipak, dužnost je suda brinuti se o svestranom raspravljanju o predmetu (165. st. 3. PZ-a) i brinuti se o potpunom i točnom utvrđivanju činjenica važnih za donošenje odluke i s jednakom pažnjom utvrđuje činjenice koje terete okrivljenika i koje mu idu u korist (čl. 88. st. 1. PZ-a). To znači da sud, kako bi zadovoljio vlastite spoznajne potrebe, može naložiti provođenje dokaznih radnji ne bi li ispunio svoju dužnost potpunog i točnog utvrđivanja činjeničnog stanja i bez obzira na zahtjeve stranaka. Iz ovih pravila proizlazi kako je teret za utvrđivanje okrivljenikove prekršajne odgovornosti prije svega na ovlaštenom tužitelju, a podredno i na sudu koji *ex offo* može naložiti izvođenje dokaza na teret, ali i u korist okrivljenika. Okrivljenik cijelo to vrijeme može biti pasivan, tj. nema odredbe koja bi mu neposredno nametala dužnost dokazivanja svoje nedužnosti. Štoviše, prije prvog ispitivanja upozorava ga se da nije dužan iznijeti obranu ni odgovarati na pitanja (čl. 171. st. 2. PZ-a). Osnovna pravila prekršajnog postupka o dokazivanju stoga ne proturječe europskim standardima o teretu dokazivanja.

U Prekršajnom se zakonu ipak može naći i nekoliko suspektnih odredaba. Loš nomotehnički dojam ostavljaju odredbe koje bi trebale govoriti o okrivljeniku, a umjesto toga koriste termin počinitelja prekršaja (i time kao da presumiraju njegovu krivnju). Kao primjer se mogu navesti čl. 109.a PZ-a koji govori o obavijesti prije podnošenja optužnog prijedloga

počinitelju prekršaja i čl. 119. st. 7. PZ-a koji navodi da ovlaštena službena osoba ovlaštenog tužitelja na mjestu prekršaja sačinjava zapisnik koji potpisuje počinitelj prekršaja. Uz takve formalne nedostatke, u Zakonu se nalaze i sadržajni problemi. S obzirom na narav prekršajnog postupka još bi možda i bilo prihvatljivo da je tu samo odredba prema kojoj se okrivljenik, bez obzira na svoje očitovanje o krivnji, ispituje na početku glavne rasprave (čl. 165. st. 5. PZ-a), zbog čega ga se može koristiti kao izvor saznanja o činjenicama.[1455] No odredba iz čl. 171. st. 1. PZ-a, prema kojoj se prije takva ispitivanja na glavnoj raspravi odmah okrivljenika pita o njegovoj ranijoj kaznenoj i prekršajnoj odgovornosti, svakako zaslužuje negativnu ocjenu jer odmah na početku postupka (kada se u prekršajnom postupku provodi ispitivanje) može stvoriti dojam o njegovoj krivnji.[1456]

Normativno je uređenje, unatoč manjim problemima, dobar temelj za poštovanje presumpcije nedužnosti u praksi. Iz perspektive presumpcije nedužnosti, međutim, zabrinjavajuće je postupanje nekih tijela državne uprave koja masovno izdaju prekršajne naloge u nadi da se okrivljenici na njih neće žaliti znajući da u postupku povodom prigovora okrivljenici mogu očekivati oslobađajuću presudu ili barem znatno smanjenje sankcije.

U praksi VPS-a moguće je pronaći pravno stajalište koje na načelnoj razini govori o pretpostavci nedužnosti, kao i pravilima koja iz nje proizlaze: „Ističe se da je presumpcija okrivljenikove nedužnosti najvažnija presumpcija prekršajnog prava: svatko se smatra nedužnim i nitko ga ne može smatrati krivim za prekršajno djelo dok mu se pravomoćnom sudskom odlukom ne utvrdi krivnja, a povijesno potječe iz Deklaracije o pravima čovjeka i građanina. Rizik nedokazanosti činjenica prekršajnog djela i krivnje raspodjeljuje se tako da raspravni sud mora donijeti oslobađajuću presudu ne samo kad je potpuno uvjeren u okrivljenikovu nedužnost nego i kada nije u potpunosti uvjeren ni u njegovu krivnju ni u nedužnost. Sud mora sve pravno relevantne činjenice konkretnog slučaja utvrditi s potpunom uvjerenošću, a ako to ne uzmogne i u času izricanja presude ostane u dvojbi u pogledu postojanja ili nepostojanja neke ili nekih pravno relevantnih činjenica, mora odlučiti o postojanju činjenice ovisno o tome što je povoljnije za okrivljenika.“[1457] U praksi tog suda moguće je pronaći i predmete u kojima ukida prvostupanjske odluke, među ostalim, zbog

[1455] Ipak, s obzirom na to da dobiva upozorenje kako ne mora iskazivati, to nije tako problematično.
[1456] Takvo uređenje, sa sličnim argumentima, problematizirao je sudac Stanislav Walaszek u prezentaciji od 15. listopada 2019. Dostupno na: https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2020-10/Pravo-na-pravicno-sudjenje-u-prekrsajnom-postupku_0.pdf (20. 5. 2025.).
[1457] VPSRH, odluka br. Ppž 5891/2023-2 od 8. kolovoza 2023., § 6.

povrede presumpcije nedužnosti.[1458] I na razini općinskih sudova česte su odluke o oslobađanju okrivljenika od optužbe pozivanjem na pretpostavku nedužnosti i pravila o teretu dokazivanja koja iz nje proizlaze. I u praksi Ustavnog suda postoji odluka o povredi prava na šutnju u prekršajnom postupku.[1459]

8.3.2. Njemački prekršajni postupak

Njemački Zakon o prekršajima nema izričitih načelnih odredaba o pretpostavci nedužnosti ili teretu dokazivanja. Pravila o tome ipak je moguće iščitati iz pojedinih odredaba OWiG-a i njemačkog ZKP-a, kao i shvaćanja u literaturi.

U upravnoj fazi njemačkoga prekršajnog postupka upravno tijelo u slučaju sumnje da je počinjen prekršaj po službenoj dužnosti istražuje činjenično stanje, i za to mu na raspolaganju stoje načelno iste ovlasti kao državnom odvjetništvu u kaznenom postupku (vidi čl. 46. st. 1. i 2. OWiG-a).[1460] Pritom se prije donošenja rješenja o prekršaju okrivljeniku mora dati mogućnost da se izrazi o optužbi (čl. 55. st. 1. OWiG-a). Jasno je stoga da u upravnom stadiju njemačkoga prekršajnog postupka teret dokazivanja nije na okrivljeniku, već upravno tijelo samo istražuje okolnosti prekršaja i donosi odluku. U donošenju odluke ono je vezano načelom *in dubio pro reo*, u dvojbi oko toga je li okrivljenik počinio prekršaj ili, postoje li procesne smetnje, mora donijeti odluku u njegovu korist, tj. ne smije odlučiti na njegovu štetu očekujući da će on uložiti prigovor i time izazvati vođenje postupka pred sudom.[1461] Na neki se stoga način može reći i da se okrivljenik smatra nevinim dok se ne dokaže da je kriv, no ipak je teško smatrati da postupak bez trokutne konstrukcije presuđivača, tužitelja i okrivljenika zadovoljava pravila (o teretu dokazivanja i raspodjeli rizika nedokazanosti činjenica djela i krivnje)[1462] koja proizlaze iz presumpcije nedužnosti.

[1458] VPSRH, odluka br. Ppž-11558/2021-2 od 13. studenog 2024. O presumpciji nedužnosti vidi § 6.3.
Nije pronađeno drugih relevantnih presuda VPS-a. Pretraživano je s pomoću tražilice sudske prakse portala IUS-INFO, po ključnim riječima „prekršajni postupak, presumpcija nedužnosti“ i „prekršajni postupak, pretpostavka nedužnosti“, u razdoblju od 1. 1. 2019. do 1. 8. 2025., uz filter „Visoki prekršajni sud“. Pronađeno je tek nekoliko odluka koje su sve analizirane. Uz iste unose, samo uz filter „Ustavni sud RH“ pretraživana je i praksa Ustavnog suda. Pretraga po prvim ključnim riječima dala je 89 rezultata, a po drugim 157 rezultata. Analizirano je 20 odluka po relevantnosti i nije pronađeno relevantnih rezultata – većina se odnosila na presumpciju nedužnosti u kaznenom postupku, recimo, pitanje čitanja prekršajne evidencije – a u odlukama koje su se bavile prekršajnim postupkom nisu pronađene povrede pretpostavke nedužnosti ni kakvih važnih načelnih stajališta.
[1459] Ustavni sud RH, odluka br. U III 3945/2019 od 15. srpnja 2021. Na odluku upućuju (tako je i pronađena) i kratko je analiziraju Gospočić i Korotaj, *op. cit.* u bilj. 1266, str. 30–31.
[1460] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 252.
[1461] Göhler *et al.*, *op. cit.* u bilj. 29, str. 682.
[1462] Vidi: Krapac i suradnici, *op. cit.* u bilj. 47, str. 416 *et seq.*

U (eventualnom) kasnijem postupku pred sudom rješenje o prekršaju smatra se optužbom koju zastupa državno odvjetništvo, a odlučuje sud, pa u punoj mjeri dolazi do primjene presumpcije nedužnosti[1463], kao i pravila *in dobio pro reo*, a teret dokazivanja nije na okrivljeniku.

Iz perspektive hrvatskog prava zanimljivo je pitanje čitanja ranije osuđivanosti okrivljenika, kao i uređenje njegova ispitivanja, kako u upravnoj tako i u sudskoj fazi postupka.

(a) Čitanje evidencije. U upravnoj fazi postupanja nije predviđeno čitanje ranije prekršajne ili kaznene osuđivanosti okrivljenika, a smatra se da ju je moguće uzeti u obzir kao jednu od okolnosti za odmjeravanje sankcije, no samo ako postoji vremenska i sadržajna povezanost između ranijih djela i djela o kojem se odlučuje.[1464] Čitanje kaznene i prekršajne evidencije, dakle, uopće nije propisano kao obvezno, štoviše, njegova mogućnost sužena je samo na određene slučajeve. To kao pravilo iz materijalnog dijela OWiG-a vrijedi i u postupku pred sudom. Ne treba posebno isticati da se u njemačkom Zakonu o prekršajima okrivljenik nikada ne naziva počiniteljem.

(b) Ispitivanje okrivljenika. Ispitivanje okrivljenika u postupku pred upravnim tijelom nije obvezno, no mora mu se omogućiti da dade iskaz (čl. 55. st. 1. OWiG-a). Nije određena ni konkretna forma ispitivanja, već je moguće od okrivljenika zahtijevati da dade pisani iskaz, a u svakom ga se slučaju treba poučiti o pravu na šutnju.[1465] Ako je potrebno, moguće je i formalno ispitati okrivljenika u skladu s pravilima njemačkog ZKP-a.[1466] U svakom slučaju nije regulirano kada bi upravno tijelo trebalo provesti ispitivanje, tj. supsidijarna primjena ZKP-a otkriva kako je to moguće do kraja istraživanja okolnosti o prekršaju. Na glavnoj raspravi ispitivanje okrivljenika moguće je nakon čitanja optužnice – odluke o prekršaju upravnog tijela, a prije provođenja drugih dokaznih radnji, no treba ga svesti na najmanju moguću mjeru.[1467]

[1463] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 288; Göhler *et al.*, *op. cit.* u bilj. 29, str. 411.
[1464] Göhler *et al.*, *op. cit.* u bilj. 29, str. 165.
[1465] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 253.
[1466] *Ibid*., str. 254; Kleczewski i Kernberger, *op. cit.* u bilj. 29, str. 275–276. Zaista iznimno moguće je i sudsko ispitivanje, što ovdje nema potrebe razmatrati.
[1467] Göhler *et al.*, *op. cit.* u bilj. 29, str. 776–777.

8.4. Postupak tržišnog natjecanja

8.4.1. Hrvatski postupak tržišnog natjecanja

U hrvatskom postupku tržišnog natjecanja pravila o teretu dokazivanja i presumpciji nedužnosti nisu izričito regulirana, kako u prvostupanjskom upravnom postupku tako ni u eventualnom kasnijem upravnom sporu tržišnog natjecanja. Ipak se ta pravila mogu iščitati iz propisa koji uređuju te postupke.

(a) Prema općim pravilima o upravnom postupku tijelo koje vodi postupak mora utvrditi stvarno stanje stvari i u tu se svrhu moraju utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari (čl. 8. ZOUP-a). U postupcima koji se vode po službenoj dužnosti (a postupak tržišnog natjecanja takav je postupak) javnopravno je tijelo dužno samo pribaviti sve dokaze nužne za utvrđivanje činjeničnog stanja[1468] i time utvrditi sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje upravne stvari (čl. 47. st.1. ZOUP-a).[1469] I u upravnom postupku tržišnog natjecanja Agencija *ex offo* pokreće postupak tržišnog natjecanja (čl. 38. st. 1. ZZTN-a) i u postupku provodi radnje kako bi utvrdila sve činjenice važne za donošenje odluke (vidi čl. 57. ZZTN-a).[1470] Upravni postupak tržišnog natjecanja stoga je u osnovi konstruiran tako da teret dokazivanja nije na okrivljeniku, već Agencija mora utvrditi činjenice i na temelju njih donijeti odluku. Ne utvrdi li činjenice iz kojih se može zaključiti kako je došlo do povrede tržišnog natjecanja, Agencija neće donijeti odluku o povredi tržišnog natjecanja. S obzirom na kvazikaznenu narav upravnog postupka pred Agencijom, u dvojbi o činjenicama o kojima ovisi utvrđivanje povrede tržišnog natjecanja, ona bi trebala primijeniti pravilo *in dubio pro reo* i ne donijeti odluku kojom utvrđuju povredu.

Unatoč osnovnom pravilu prema kojem je zadaća utvrđivanja činjenica na Agenciji, nekoliko odredaba ZZTN-a praktički obvezuje poduzetnika kojeg se istražuje, zapravo okrivljenika, da aktivno surađuje s Agencijom i pomaže joj u utvrđivanju činjeničnog stanja. Agencija tako tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu, ali i nakon pokretanja postupka od stranke u postupku može tražiti sve potrebne obavijesti, u obliku pisanih

[1468] Rajko, Alen, Teret dokazivanja u upravnom postupku, 2014. Dostupno na: https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/teret-dokazivanja-u-upravnom-postupku-17759 (23. 5. 2025.).
[1469] Rajko (*ibid.*) vjerojatno s obzirom na to da se upravni postupak vodi e*x offo*, bez piramidalne strukture presuđivača i dvije stranke, ističe: „[p]ojam teret dokazivanja u upravnom postupku može se koristiti tek ograničeno (uvjetno)".
[1470] Taj članak govori o rokovima za donošenje rješenja, no navodi i kako Agencija donosi rješenje u određenom roku "od kada utvrdi sve činjenice relevantne za donošenje odluke" (vidi. st. 1., 3.–5.).

očitovanja ili usmenih izjava, dokumente, elektroničke poruke, snimke i sve druge predmete koji sadržavaju informacije (čl. 41. st. 1. ZZTN-a); zahtijevati od stranke da joj omogući neposredan uvid u sve poslovne prostorije, svu nepokretnu i pokretnu imovinu, poslovne knjige, baze podataka i drugu dokumentaciju (st. 2.); kao i zahtijevati od stranke u postupku obavljanje drugih radnji koje smatra potrebnima radi utvrđivanja relevantnih činjenica (st. 3.). Agencija je nadalje ovlaštena provoditi obvezne razgovore s poduzetnicima, tj. tijekom ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu i nakon pokretanja postupka tržišnog natjecanja pozvati poduzetnika radi saslušanja (čl. 41.a st. 1. ZZTN-a), kao i provoditi nenajavljene pretrage tijekom kojih može pregledavati prostore i dokumentaciju, oduzeti i zapečatiti dokumentaciju, odnosno zatražiti očitovanja od zastupnika i radnika poduzetnika (vidi čl. 42. st. 6. ZZTN-a). U svakom od tih slučajeva poduzetnik okrivljenik mora surađivati s Agencijom jer mu u suprotnom prijeti izricanje dnevnih novčanih kazni (čl. 63.a ZZTN-a). Granica do koje je potrebno surađivati ucrtana je pravilom prema kojem se poduzetnika okrivljenika ne smije tjerati na priznanje, odnosno pravilom kako zahtjev upućen prema njemu mora biti razmjeran (čl. 41. st. 3.; 41.a, st. 2; čl. 42. st. 9. ZZTN-a).

Takva pravila o obvezi suradnje poduzetnika okrivljenika s Agencijom u utvrđivanju činjeničnog stanja uvelike razvodnjavaju ranije načelo prema kojem je na Agenciji da utvrdi činjenice relevantne za svoju odluku i znatno narušavaju načelo *nemo tenetur* u njegovu klasičnom značenju. Iako bi iz kaznenopravne perspektive ovakvo uređenje postupka bilo problematično, ono nije protivno važećim nadnacionalnim standardima. EU svojom ECN+ Direktivom nacionalne sustave obvezuje na takvo uređenje, a dopušta ga i praksa Suda EU-a koja u pravu tržišnog natjecanja pretpostavku nedužnosti i privilegij protiv samooptuživanja priznaje u ograničenom opsegu. ESLJP pak pravila o pretpostavci nedužnosti, teretu dokazivanja i privilegiju protiv samooptuživanja ne proteže na pravne osobe, koje su uglavnom subjekti postupka pred AZTN-om.[1471] S obzirom na to da područje tržišnog natjecanja ESLJP nije svrstao u jezgru kaznenog prava, pravila iz ZZTN-a zasad nisu problematizirana kada je riječ o poduzetnicima okrivljenicima koji nisu pravne osobe.

(b) Inicijativa za pokretanje upravnog spora protiv odluka Agencije na stranki je protiv koje je odluka donesena (vidi čl. 67. st. 1. ZZTN-a). Tužba se može podnijeti zbog klasičnih žalbenih razloga (povreda materijalnog i postupovnog prava, pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično

[1471] Pretragom sudske prakse na portalu IUS-INFO po raznim ključnim riječima, poput „tržišno natjecanje, pretpostavka nedužnosti“; „postupak tržišnog natjecanja, presumpcija nedužnosti“; „Zakon za zaštitu tržišnog natjecanja, presumpcija nedužnosti“ itd. nisu pronađene relevantne prakse. Relevantna praksa nije pronađena ni pretragom s pomoću tražilice na stranicama AZTN-a.

stanje i pogrešna odluka o sankciji i drugim pitanjima; čl. 67. st. 1. ZZTN-a) i treba, među ostalim, sadržavati razloge za pokretanje spora i činjenice i dokaze na kojima se temelji tužbeni zahtjev (čl. 39. st. 1. t. 7. i 8. ZUS-a). VUS u pravilu raspravlja i odlučuje na temelju činjenica koje su iznesene u postupku (čl. 68. st. 1. ZZTN-a), pa tužitelj u tužbi ne može isticati nove činjenice, osim ako dokaže da za njih nije znao niti je mogao znati (vidi čl. 68. st. 2. i 3. ZZTN-a). U tom slučaju VUS po logici stvari može raspravljati i o novim činjenicama. Tužitelj u svakom slučaju u svojoj tužbi može predlagati nove dokaze u pogledu činjenica koje je iznio u postupku (čl. 68. st. 2. ZZTN-a) i na druge načine upozoravati na pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, primjerice, da je Agencija pogrešno ocijenila dokaze. Ipak, nakon pokretanja spora sud nije vezan prijedlozima stranaka o tome koje činjenice treba utvrditi i koje dokaze treba izvesti (čl. 49. st. 4. ZUS-a), što znači da i sam može odlučiti izvesti dokaze kako bi utvrdio činjenice važne za donošenje odluke.

U upravnom sporu tržišnog natjecanja stranka koja je u upravnom kvazikaznenom postupku bila okrivljenik, dakle svojevrsni tuženik, preuzima ulogu tužitelja. O njoj ovisi pokretanje upravnog spora i stranka u tužbi treba pokrijepiti svoj tužbeni zahtjev. U tom sporu tužitelj ima ulogu donekle usporedivu sa žaliteljem u kaznenom ili prekršajnom postupku, s tim da se ipak odlučuje u postupku pune jurisdikcije pa izvođenjem dokaza (bilo na zahtjev stranaka, bilo po službenoj dužnosti) sud može temeljnije preispitati pobijanu odluku. On već pokretanjem upravnog spora izlazi iz pasivne zone kakvu mu jamči presumpcija nedužnosti i na sebe preuzima teret dokazivanja da je odluka Agencije neispravna. Nema naznaka da bi takvo uređenje bilo suprotno nadnacionalnim zahtjevima. Ipak, treba dodati da bi, s obzirom na narav upravnog spora tržišnog natjecanja, u dvojbi o činjenicama o kojima ovisi odluka trebalo primijeniti pravilo *in dubio pro reo*, a ne pravila o teretu dokazivanja koja inače vrijede u takvu sporu.[1472]

8.4.2. Francuski postupak tržišnog natjecanja

U francuskom postupku tržišnog natjecanja Tijelo za tržišno natjecanja pokreće postupak i utvrđuje činjenice ne bi li donijelo zaključak o (ne)postojanju povrede pravila tržišnog natjecanja. To temeljno pravilo narušeno je obvezom poduzetnika da surađuje s Tijelom za tržišno natjecanje, kako pri lakoj istrazi iz čl. L450-3 (gdje nisu moguće izravne prisilne mjere)

[1472] Rajko, Alen, Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 34, br. 1, 2013, str. 517–518.

tako i tijekom teške istrage (gdje su takve mjere moguće, recimo, prisilno oduzimanje dokumentacije, no za njih je potrebno sudbeno odobrenje) iz čl. L450-4 Trgovinskog zakonika. U oba slučaja istražitelji Tijela za tržišno natjecanje mogu tražiti dokumentaciju od poduzetnika i provoditi saslušanja pod prijetnjom oštrih sankcija za opstrukciju istrage iz čl. L464-2 st. V. Trgovinskog zakonika.[1473]

Ustavno je vijeće imalo prilike odlučivati o usklađenosti čl. L450-3 Trgovinskog zakonika s načelom presumpcije nedužnosti. Zaključilo je kako, s obzirom na to da istražitelji Tijela ne mogu prisilno oduzimati dokumentaciju poduzetnicima ili provoditi druge prisilne mjere bez obzira na sankcije za opstrukciju istrage, takvo uređenje nije protivno ni jednom ustavnom načelu.[1474] Štoviše, Ustavno je vijeće potvrdilo kako sankcije za opstrukciju istrage (koje se mogu izreći i kod jednostavne i kod teške istrage) nisu protivne Ustavu, pa ni načelu presumpcije nedužnosti.[1475]

Unatoč spomenutim pravilima o obvezi suradnje poduzetnika s Tijelom za tržišno natjecanje, postoje granice te suradnje. Smatra se kako istražitelj Tijela za tržišno natjecanje, provodeći jednostavnu istragu, ne smije postupati nelojalno i, skrivajući svrhu istrage, navesti ispitanike na izjave koje bi se mogle koristiti protiv njih, kao i da im je zabranjeno navoditi ispitanika na izričito priznanje djela.[1476]

Na kraju, treba pridodati kako su u slučaju teških istraga iz čl. L450-4 Trgovinskog zakonika propisana dodatna jamstva. Osim što ona nije moguća bez prethodnog sudbenog odobrenja, postoji mogućnost žalbe na sudsku odluku kojom se odobrava teška istrage o kojoj odlučuje žalbeni sud prema pravilima kaznenog postupka, a ako se tijekom teške istrage provodi ispitivanje, primjenjuju se pravila kaznenog postupka (vidi čl. L450-4). I u odredbi o jednostavnoj istrazi, *nota bene*, postoje određena upućivanja na pravila kaznenog postupka.

U sudbenom stadiju postupanja prema pravilima o upravnom sporu ili parničnom postupku, presumpcija nedužnosti i privilegij protiv samooptuživanja ne vrijede zbog obrtanja

---

[1473] Vidi: Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. str. 381–382.
[1474] Ustavno vijeće, odluka br. 2016-552 QPC od 8. srpnja 2016.
[1475] Ustavno vijeće, odluka br. 2021-892 QPC od 26. ožujka 2021., § 18.
[1476] Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 383–384. Ovo potonje može se iščitati i iz spomenute odluke Ustavnog vijeća iz 2016. u kojoj je (odlučujući o članku L450-3 Trgovinskog zakonika) ono pojasnilo kako: „Pravo priznato ovlaštenim službenicima da zahtijevaju dostavu informacija i dokumenata, predviđeno osporenim odredbama, ne teži dobivanju priznanja osobe koja je predmet nadzora, već pribavljanju dokumenata nužnih za provođenje postupka u području tržišnog natjecanja. Iz toga proizlazi da osporene odredbe ne povrjeđuju načelo navedeno u stavku 11. (načelo presumpcije nedužnosti, *op. a.*) Stoga se prigovor koji se temelji na povredi prava i sloboda zajamčenih člankom 9. Deklaracije iz 1789. mora odbaciti.“ Vidi i: Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 391.

procesnih uloga. Okrivljenik-poduzetnik više nije okrivljenik – procesni subjekt za kojeg su ta prava predviđena – već postaje tužiteljem, na kojeg se ona po prirodi stvari ne odnose.

8.4.3. Njemački postupak tržišnog natjecanja

U upravnom postupku tržišnog natjecanja postoje važna ograničenja pretpostavke nedužnosti i privilegija protiv samooptuživanja, koja je važno razmotriti jer se na takvo postupanje može nadovezati ono prekršajno. U nekoliko odredaba GWB-a prvo je propisana dužnost suradnje sa Saveznim uredom za tržišno natjecanje u provođenju određenih istražnih radnji, potom su u prekršajnim odredbama propisani prekršaji za kršenje te dužnosti (u nastavku pod *(a)*). Kao posebno se postavlja pitanje uporabe dokaza prikupljenih tijekom upravnog postupanja u prekršajnom postupku (pod *(b)*). U stadiju postupka pred sudom *mutatis mutandis* vrijede pravila iznesena pod 8.3.2. (pod *(c)*).

(a) Tri su ključne odredbe GWB-a koje uređuju zahtjeve za informacije (čl. 59.), pregled poslovne dokumentacije (čl. 59a.) i pretrage (čl. 59b.).[1477] Čl. 59. propisuje kako u mjeri potrebnoj za ispunjavanje svojih zadaća nadležno tijelo može od poduzetnika i udruženja poduzetnika tražiti da joj pruže informacije i predaju dokumente, što su oni obvezni učiniti u razumnom roku (vidi čl. 59. st. 1. GWB-a). Zahtjev za informacije treba biti razmjeran i ne smije prisiliti adresata na priznanje kaznenog djela ili prekršaja (čl. 59. st. 3., prve dvije rečenice GWB-a). Dužnost pružanja informacija i dokumentacije odnosi se i na fizičke osobe (čl. 59. st. 4.), s tim da one, ako bi prikupljanje informacija na drugi način bilo povezano sa znatno većim teškoćama, moraju pružiti i informacije koje mogu dovesti do kaznenog ili prekršajnog progona (čl. 59. st. 3., četvrta rečenica GWB-a). U tim se slučajevima kazneni ili prekršajni progon protiv te fizičke osobe ili određenih njezinih srodnika može poduzeti samo uz njezin pristanak (čl. 59. st. 3., peta rečenica GWB-a).

U čl. 59a. GWB-a propisano je kako nadležno tijelo može ulaziti u prostore poduzetnika i udruženja poduzetnika kako bi pregledavalo dokumentaciju (vidi st. 1.). Vlasnici poduzeća i njihovi predstavnici moraju to dopustiti i predati dokumentaciju na pregled nadležnom tijelu (čl. 59a. st. 2.).

Čl. 59b. GWB-a daje ovlast nadležnom tijelu provoditi pretrage poslovnih prostora, stanova, zemljišta ili predmeta ako sumnja da se tamo nalazi dokumentacija koju nadležno

[1477] U nastavku nisu citirane cijele odredbe GWB-a, nego su parafrazirani ili citirani njihovi najvažniji dijelovi.

tijelo, prema čl. 59. i čl. 59a, ima pravo pregledati (st. 1., prva rečenica). Pretraga se provodi na temelju sudbenog naloga ili, iznimno, u slučaju neposredne opasnosti bez naloga (čl. 59a. st. 2. GWB-a), a u njezinu se poduzimanju na odgovarajući način primjenjuju odredbe njemačkog ZKP-a (čl. 59a. st. 1., st. 2. i st. 5. GWB-a). Tijekom pretrage nadležno tijelo može pregledati knjige i dokumente, kao i dobiti pristup svim informacijama dostupnim osobi koja je podvrgnuta pretrazi (čl. 59b. st. 3. t. 1. GWB-a). Također, može od svih predstavnika i zaposlenika poduzetnika ili udruženja poduzetnika zahtijevati informacije koje omogućuju pristup dokazima, kao i pojašnjenja o činjenicama i dokumentima koji su povezani sa svrhom pretrage, s tim da postoji obveza ispunjenja zahtjeva (čl. 59b st. 3. t. 3. GWB-a). U mjeri u kojoj su fizičke osobe dužne surađivati u skladu s navedenim odredbama one će, ako je pribavljanje informacija na drugi način povezano sa znatnim teškoćama ili je vrlo malo vjerojatno, pružiti i informacije koje mogu dovesti do kaznenog ili prekršajnog progona, s tim da se te informacije u kaznenom ili prekršajnom postupku protiv te osobe ili određenih njezinih srodnika mogu koristiti samo uz njezin pristanak (čl. 58b st. 3. GWB-a).

U prekršajnim odredbama GWB-a propisane su sankcije za kršenje obveze suradnje, prema čl. 59., 59a. i 59b. GWB-a, propuštanjem udovoljavanju zahtjeva nadležnog tijela ili nepravovremenim, odnosno manjkavim udovoljavanjem tom zahtjevu i sl. (vidi čl. 81. st. 2. t. 6.–11. GWB-a). Sankcija za te povrede može iznositi najviše 1 % godišnjeg prihoda poduzetnika ili udruženja poduzetnika u godini prije nego što je počinjen prekršaj (čl. 81c. st. 3. GWB-a).

(b) Mogući problem s upotrebom materijala prikupljenih tijekom upravnog postupanja u prekršajnom postupku, odnosno kao osnove za donošenje rješenja o prekršaju jest što u upravnoj fazi postupanju ne vrijede kaznenoprocesna načela, kao pri prekršajnom postupanju.[1478] Ipak, zakonito prikupljeni dokazi u upravnom postupku mogu se koristiti u prekršajnom postupku, s tim da je važno da se poštuju odredbe GWB-a o supsidijarnoj primjeni ZKP-a koja nalaže upozoravanje osoba s kojima se provode razgovori o pravu na slobodu od samoinkriminacije (čl. 59 st. 4. GWB-a u vezi s čl. 55. st. 2. ZKP-a).[1479] Slična pravila ne postoje u odnosu na pravne osobe, vjerojatno zato što je u njemačkoj teoriji još uvijek sporno imaju li one pravo na privilegij protiv samooptuživanja.[1480]

[1478] Mende, *op. cit.* u bilj. 1067, str. 58.
[1479] *Ibid.* S tim da se upućuje na drugačije numerirane odredbe zbog izmjena GWB-a do kojih je došlo u međuvremenu.
[1480] *Ibid.*, 52.

(c) Ako protiv odluke nadležnog tijela za tržišno natjecanje bude podnesen prigovor, taj se prigovor u fazi postupka pred sudom tretira kao optužnica, pa je teret dokazivanja da je počinjen prekršaj na nadležnom tijelu za tržišno natjecanje, koje u postupku sudjeluje kao tužitelj. Poduzetnik okrivljenik smatra se nedužnim dok se ne dokaže suprotno i ne snosi teret dokazivanja, a u postupku vrijedi pravilo *in dubio pro reo* (a *mutatis mutandis* i druga pravila iznesena pod 8.3.2.).

8.5. Zaključak

Konstrukcija hrvatskoga prekršajnog postupka, njegove načelne odredbe i temeljna pravila o dokazivanju dobar su temelj za poštovanje pretpostavke nedužnosti i privilegija protiv samooptuživanja. Ipak, postoje i pojedine zakonske odredbe koje ne zaslužuju prolaznu ocjenu. Najproblematičnija je odredba o čitanju evidencije okrivljenika na početku dokaznog postupka, a loš dojam ostavljaju i odredbe koje okrivljenika nazivaju počiniteljem. S obzirom na potrebu ekonomičnosti prekršajnog postupanja, pravilo o ispitivanju okrivljenika na početku dokaznog postupka nije samo po sebi problematično.

Njemački prekršajni postupak ne sadrži manjkavosti poput hrvatskoga: uopće nema odredbe o čitanju evidencije o ranijoj osuđivanosti, a kamoli da bi se to nužno radilo na početku dokaznog postupka, a terminologija koju OWiG koristi okrivljenika uvijek naziva ispravnim terminom.

Iako je hrvatski postupak tržišnog natjecanja pred Agencijom konstruiran tako da je Agencija dužna utvrditi činjenično stanje ne bi li donijela zaključak o eventualnoj povredi propisa tržišnog natjecanja, postoje broja pravila koja tjeraju poduzetnika okrivljenika na suradnju s Agencijom. Pod prijetnjom sankcije on tako mora dostaviti Agenciji određene obavijesti, omogućiti joj uvid u poslovne knjige i drugu dokumentaciju, sudjelovati u obveznim razgovorima i dopustiti provođenje nenajavljenih pretraga. Poduzetnik okrivljenik, želi li izbjeći sankciju, ne može se ponašati pasivno niti, recimo, iznošenjem neistinitih podataka tijekom obveznog razgovora pokušati poboljšati svoje izglede u postupku. Unatoč tome što nije dopušteno poduzetnika okrivljenika tražiti da izravno prizna počinjenu povredu niti mu upućivati nerazmjerne zahtjeve, što su jedine granice poduzimanju spomenutih radnji, takva pravila zasigurno narušavaju načelo *nemo tenetur* i presumpciju nedužnosti u njihovu klasičnom značenju. Ipak, s obzirom na specifičnosti postupka tržišnog natjecanja, ponajprije poteškoće koje bi se pojavile s dokazivanjem da takva pravila ne postoje, čime bi brojne

povrede tržišnog natjecanja ostale nekažnjene, opisano uređenje nije suprotno nadnacionalnim zahtjevima. ESLJP pravila o presumpciji nedužnosti i teretu dokazivanja uspostavlja samo za fizičke osobe, s tim da pravo tržišnog natjecanja zasad nije svrstao u jezgru kaznenog prava, no ne i za pravne osobe. Pravo EU-a dopušta privilegij protiv samooptuživanja u području tržišnog natjecanja za pravne osobe priznaje u ograničenom opsegu: jedina čvrsta brana intruzivnim ovlastima tijela za tržišno natjecanje zabrana je tjeranja poduzetnika okrivljenika na priznanje počinjene povrede. Štoviše, europska ECN+ Direktiva obvezuje države članice da uvedu sankcije za nesuradnju s nacionalnim tijelima tržišnog natjecanja, pa bi drugačije uređenje bilo protivno europskom pravu. U francuskom i njemačkom postupku tržišnog natjecanja postoje slične intruzivne mjere kao u hrvatskom, također uz obvezu suradnje poduzetnika okrivljenika pod prijetnjom sankcija. Međutim, u Francuskoj je sudska praksa prihvatila, a u Njemačkoj zakonodavac izričito propisao kako se neke od tih radnji trebaju poduzimati uz supsidijarnu primjenu odredaba kaznenog postupka, što je svakako iskorak u zaštiti poduzetnika okrivljenika.

U hrvatskom upravnom sporu presumpcija nedužnosti i načelo *nemo tenetur* zbog promjene procesnih uloga poduzetnika okrivljenika ne vrijede. Tako je i u francuskim sudskim postupcima koji se vode protiv odluka njihova Tijela za tržišno natjecanje. Nadnacionalni poretci ne postavljaju konkretne zahtjeve o tim načelima u ovoj fazi postupka, no njihovo se poštovanje može ocjenjivati sagledavanjem pravičnosti postupka kao cjeline. Kako bi se zaštitilo poduzetnika okrivljenika u postupku koji je ipak kvazikaznene naravi, svaka dvojba o činjenicama u sudskoj fazi postupka tržišnog natjecanja trebala bi se rješavati u skladu s načelom *in dubio pro reo*. Za razliku od toga, u sudskoj se fazi njemačkoga prekršajnog postupka tržišnog natjecanja rješenje o prekršaju koje je nadležno tijelo donijelo u upravnoj fazi postupanja tretira kao optužnica, pa kao i u redovnom njemačkom prekršajnom postupku vrijedi presumpcija nedužnosti i pravila koja iz nje proizlaze.

Kod ovog prava primjetni su znatno niži standardi za postupak tržišnog natjecanja u usporedbi sa standardima za prekršajni postupak: konvencijsko, naime, pravo pretpostavku nedužnosti i privilegij protiv samooptuživanja ne zahtijeva u postupcima protiv pravnih osoba, a europsko pravo tržišnog natjecanja priznaje ih u ograničenu opsegu, istovremeno ECN+ Direktivom zahtijevajući od država članica da uvedu odredbe o obvezi poduzetnika okrivljenika u postupku tržišnog natjecanja na suradnju s nacionalnim tijelima tržišnog natjecanja pod prijetnjom sankcija. Razlog su takvim razlikama zasigurno velike poteškoće u dokazivanju povreda tržišnog natjecanja do kojih bi došlo da nema blažih standarda za takve postupke.

Zbog takvih različitih pravila, paradoksalno, iako uređenje hrvatskoga prekršajnog postupka u znatno većoj mjeri osigurava poštovanje pretpostavke nedužnosti i privilegija protiv samooptuživanja negoli uređenje hrvatskog postupka tržišnog natjecanja, postoji nekoliko odredaba PZ-a koje nisu u skladu s nadnacionalnim zahtjevima. Postupak tržišnog natjecanja pak, iako postoje pravila kojima se narušavaju pretpostavka nedužnosti i privilegij protiv samooptuživanja u njihovu klasičnom kaznenoprocesnom značenju, nije u neskladu s konvencijskim ni europskim pravom.

9. POSEBNA PRAVA OKRIVLJENIKOVE OBRANE

9.1. Uvodno

Posebna jamstva okrivljenikove obrane definirana su čl. 6. EKLJP-a. Uz Konvenciju i strazburšku praksu važan pravni izvor za posebna prava obrane u hrvatskom i njemačkom prekršajnom postupku direktive su Europske unije o pravima okrivljenika u kaznenom postupku: o pravu na obavijest, pravu na branitelja, pravu na besplatnu pravnu pomoć i pravu na tumačenje i prevođenje. Praksa ESLJP-a ovdje, za razliku od njezina stajališta o nekim općim jamstvima pravičnog postupka, u pravilu zahtijeva poštovanje prava od najranijih faza kvazikaznenog postupanja (vidi: *infra*). Direktive, čija je regulacija preciznija i uglavnom predstavlja kodifikaciju strazburške prakse, u slučaju da je za prvostupanjsko kvazikazneno postupanje nadležno upravno tijelo, u određenim slučajevima vrijede tek u stadiju postupka pred sudom. Ta ograničenja ne vrijede u specifičnom hrvatskom prekršajnom postupku koji u prvom stupnju vode tijela državne uprave.[1481] Postupku se tržišnog natjecanja, osim konvencijskim pravom, nadnacioanlni zahtjevi postavljaju ECN+ Direktivom i praksom Suda EU-a.

Analiza nadnacionalnih zahtjeva pretpostavka je za ocjenu usklađenosti hrvatskog prava s njima, što će se u nastavku učiniti za svako od tih posebnih prava.[1482] Kao i u prethodnim poglavljima, uz to će se napraviti kratki izlet u komparativna uređenja. Prije toga, kao dodatak uvodu, predstavit će se konvencijska praksa o vremenskom poimanju pojma kaznene optužbe, koja je relevantna za trenutak od kojeg treba poštovati posebna prava okrivljenikove obrane.

9.1.1. Autonomni pojam kaznene optužbe: vremenski aspekt

Konvencijom je propisano da se posebna jamstva okrivljenikove obrane moraju osigurati u slučaju postojanja optužbe za kazneno djelo (čl. 6. st. 3.), zbog čega je prije njihova razmatranja važno razjasniti pitanje trenutka postojanja kaznene optužbe. Istina, Konvencija i ostala prava iz čl. 6. (st. 1. i 2.) povezuje s postojanjem kaznene optužbe, no zbog prirode tih

[1481] Vidi: *supra*, pod 6.1.3.2.
[1482] Za istraživanje prakse o usklađenosti hrvatskog kaznenog postupka sa zahtjevima iz procesnih direktiva vidi: Ivičević Karas, Elizabeta; Burić, Zoran; Bonačić, Marin, Prava obrane u različitim stadijima hrvatskog kaznenog postupka: rezultati istraživanja prakse, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 23, br. 2, 2016, str. 509–545.

prava, što proizlazi i iz prakse izložene u prethodnim poglavljima, pitanje trenutka postojanja optužbe nije presudno važno (nešto je relevantnije to pitanje kod pretpostavke nedužnosti).[1483] Ovdje jest.

Autonomni pristup pojmu kaznene optužbe u praksi Suda ne vrijedi samo s obzirom na formalnu klasifikaciju optužbe (vrstu djela), već i s obzirom na trenutak njezina postojanja. To je utvrđeno još u predmetu *Deweer protiv Belgije*, gdje je također optužba definirana kao svaka službena obavijest okrivljeniku koju je izdalo nadležno tijelo i kojom se sugerira da je počinio kazneno djelo.[1484] U predmetu *Foti protiv Italije* Sud je otišao i korak dalje rekavši kako u određenim slučajevima kaznena optužba postoji već od trenutka kada su poduzete mjere koje uz sebe donose implikaciju kaznene optužbe i kojima se bitno utječe na poziciju okrivljenika.[1485] Kao primjeri takvih situacija mogu se istaknuti uhićenje pod sumnjom da je okrivljenik počinio djelo ili ispitivanje u svojstvu okrivljenika.[1486]

Od tih trenutaka potrebno je poštovati konvencijom propisana posebna jamstva okrivljenikove obrane. Moguća djelomična odstupanja ili specifikacije tog temeljnog pravila istaknut će se pri analizi pojedinog jamstva.

9.2. Pravo na obavijest i odgovarajuće vrijeme za pripremu obrane

9.2.1. Konvencijsko pravo

EKLJP-om je propisano da svatko optužen za kaznenu djelo ima pravo u najkraćem roku biti obaviješten, potanko i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima optužbe protiv njega (čl. 6. t. 3. t. a). Ostvarivanje prava na obavijest omogućuje da svatko optužen za kazneno djelo ima odgovarajuće vrijeme i mogućnosti za pripremu obrane (kao što to zahtijeva čl. 6. st. 3. t. b), zbog čega su ta dva posebna jamstva okrivljenikove obrane neraskidivo povezana i razmotrit će se zajedno. U praksi Suda pravo na uvid u spis predmeta, što u biti predstavlja oblik

[1483] Vidi: *supra*, pod 8.1.
[1484] *Deweer protiv Belgije*, § 46.
[1485] *Foti i drugi protiv Italije*, § 52.
[1486] *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 9–10 (gdje se navodi još primjera). Vidi i: Novokmet, *op. cit.* u bilj. 971, str. 341. O trenutku postojanja kaznene optužbe u praksi ESLJP-a vidi i: Odluka Ustavnog suda o suglasnosti ZKP/08 s Ustavom, § 25–26, 30–32.

obavještavanja o optužbi, izvlači se iz prava na odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu obrane.[1487]

Već iz teksta Konvencije proizlazi kako okrivljenik mora biti obaviješten o optužbi čim postoji optužba za kazneno djelo, a uzme li se u obzir praksa Suda o trenutku postojanja kaznene optužbe, može se zaključiti kako osoba mora biti obaviještena o optužbi u trenutku kada se poduzima kakva mjera kojom se bitno utječe na podnositeljevu poziciju (vidi *supra*).[1488] Obavijest o prirodi i razlozima optužbe mora uključivati činjenični opis i pravnu kvalifikaciju djela,[1489] no nije nužno da obavijest o optužbi sadržava i dokaze.[1490] Obavijest u svakom slučaju mora biti dovoljno detaljna i pravovremena, tako da omogućava okrivljeniku ostvarenje prava na odgovarajuće mogućnosti i vrijeme za pripremu obrane.[1491] Okrivljenika se mora obavijestiti i o svakoj izmjeni optužbe.[1492] Konvencija ne propisuje oblik obavijesti pa se ona može dati i u usmenu obliku, no time se ne bi smjelo narušavati pravo na odgovarajuće mogućnosti za pripremu obrane.[1493] Naposljetku, unatoč šutnji Konvencije o tom pitanju iz pojedinih predmeta proizlazi kako su države dužne okrivljenika obavijestiti i o njegovim pravima obrane.[1494]

Kao važan nadovezak na pravo na obavijest u konvencijskom se pravu pojavljuje pravo na uvid u spis predmeta[1495] koje se u praksi Suda najčešće izvodi iz prava na odgovarajuće mogućnosti i vrijeme za pripremu obrane,[1496] a povezuje se i s nekim općim elementima pravičnog postupka, poput načela kontradiktornosti[1497] ili jednakosti oružja.[1498] Budući da okrivljenik i branitelj moraju moći pribaviti kopiju relevantnih dokumenata iz spisa, odnosno

---

[1487] Novokmet, *op. cit.* u bilj. 971, str. 439.
[1488] *Ibid.*, str. 340–341, 343.
[1489] *Mattoccia protiv Italije*, zahtjev br. 23969/94 od 25. srpnja 2000., § 59.
[1490] *X. protiv Belgije*, zahtjev br. 7626/76 od 9. svibnja 1977.
[1491] *Mattoccia protiv Italije*, § 60; *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit*. u bilj. 855, str. 82. Vidi i: *Pélissier i Sassi* protiv Francuske, zahtjev br. 25444/94 od 25. ožujka 1999., § 54; Novokmet, *op. cit.* u bilj. 961, str. 344.
[1492] *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 81.
[1493] Vidi: *Kamasinski protiv Austrije*, zahtjev br. 9783/82 od 19. prosinca 1989., § 79.
[1494] 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. 24–25; Novokmet, *op. cit.* u bilj. 971, str. 345. Od prakse vidi, npr. predmet *Panovits protiv Cipra*, zahtjev br. 4268/04 od 11. prosinca 2008., § 67 i 73.
[1495] Novokmet, *op. cit.* u bilj. 971, str. 349.
[1496] Pajčić, Matko, Pravo okrivljenika na uvid u spis predmeta tijekom prethodnog kaznenog postupka u pravnim sustavima nekih europskih država i praksi Europskog suda za ljudska prava, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 17, br. 1, str. 34.
[1497] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 224.
[1498] Pajčić, *op. cit.* u bilj. 1496, str. 35.

raditi bilješke,[1499] dovoljno je da pravo na uvid u spis može ostvariti okrivljenikov branitelj.[1500] Ako se, međutim, okrivljenik brani sam, on sam mora moći ostvariti uvid u spis predmeta.[1501] Sadržajno, ovo pravo nije ograničeno na spis koji je napravljen tijekom određene formalne faze postupka, već na sve materijale prikupljene tijekom istraživanja djela uvidom kojim se osiguravaju dovoljne mogućnosti za pripremu obrane.[1502] Pravo na uvid u spis može se i ograničiti u situacijama kada je to potrebno radi zaštite kakva drugog važnijeg interesa, poput nacionalne sigurnosti, zaštite svjedoka ili zaštite tajnosti policijskih metoda istraživanja kriminaliteta, no samo ako je to strogo nužno i ako u kasnijem tijeku postupka bude ispravljeno.[1503] Najspornije u vezi s pravom na uvid u spis u praksi Suda jest pitanje trenutka od kada ga je potrebno osigurati. Kada se radi o pravu na uvid u spis osobe kojoj nije oduzeta sloboda, čvrst odgovor u praksi ESLJP-a ne postoji[1504] iako se čini da bi svakako trebalo postojati od formiranja optužnog akta.[1505]

Uz čl. 6. st. 3. Konvencije pravo na obavijest i pravo na uvid u spis uređeni su i čl. 5. Konvencije, naime, odredbom o pravu na slobodu i sigurnost. Čl. 5. st. 2. propisano je da svatko tko je uhićen mora u najkraćem roku, na jeziku koji razumije, biti obaviješten o razlozima tog uhićenja i o svakoj optužbi protiv sebe. Pod uhićenjem ovdje se smatra svako lišenje slobode, a osobu se mora u najkraćem roku obavijestiti o činjeničnom i pravnom temelju lišenja slobode.[1506] Osim toga, Sud smatra da se obrani mora omogućiti pravo na uvid u dijelove spisa radi ostvarivanja prava na osporavanje odluke o lišenju slobode iz čl. 5. st. 4. Konvencije,[1507] iz čega se može zaključiti da u slučaju, da je okrivljeniku oduzeta sloboda, uvid u barem neke dijelove spisa treba biti moguć od trenutka lišenja slobode.

[1499] U predmetu *Moiseyev protiv Rusije*, 62936/00 od 9. listopada 2010., § 217. Sud je istaknuo: „Sud je već utvrdio da su neograničeni pristup spisu predmeta i neograničeno korištenje bilo kakvih bilješki, uključujući, ako je potrebno, mogućnost dobivanja kopija relevantnih dokumenata, važna jamstva poštenog suđenja u kontekstu lustracijskih postupaka. Propust da se omogući takav pristup išao je, prema ocjeni Suda, u prilog zaključku da je načelo jednakosti stranaka prekršeno (vidi Matyjek, §§ 59 i 63, i Luboch, §§ 64 i 68, oba gore citirana). Takav zaključak vrijedi *a fortiori* u okolnostima ovog predmeta, gdje je podnositelj zahtjeva u postupku mogao izgubiti ne samo svoj dobar glas ili mogućnost obnašanja javne dužnosti (kao u postupku lustracije), već i svoju slobodu. Štoviše, kao što je Sud iznad utvrdio, ograničenja pristupa podnositelja zahtjeva materijalima i bilješkama predmeta nisu imala temelj u domaćem pravu i bila su pretjerano široka u svom opsegu.“ Vidi i: *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 85.
[1500] *Kremzow protiv Austrije*, zahtjev br. 12350/86 od 21. rujna 1993., § 51–52.
[1501] *Foucher protiv Francuske*, zahtjev br. 22209/93 od 18. ožujka 1997., § 35–36.
[1502] *Jespers protiv Belgije*, zahtjev br. 8403/78, Izvješće Europske komisije za ljudska prava od 14. prosinca 1981., § 56, 58.
[1503] Cape, Ed; Namoradze, Zaza, *Effective Criminal Defence in Eastern Europe*, Moldova, 2012, str. 43.
[1504] Cape i Namoradze, *op. cit.* u bilj. 1503, str. 44.
[1505] Pajčić, *op. cit.* u bilj. 1496, str. 39.
[1506] Novokmet, *op. cit.* u bilj. 971, str. 344. Vidi i str. 345.
[1507] Cape i Namoradze, *op. cit.* u bilj. 1503, str. 44; Novokmet, *op. cit.* u bilj. 971, str. 349–350.

Konvencijsko pravo na odgovarajuće vrijeme i mogućnosti za pripremu obrane zahtijeva da okrivljeniku mora biti dana prilika da pripremi svoju obranu na odgovarajući način i bez ograničenja predstavi sudu sve relevantne argumente i time utječe na ishod postupka.[1508] Pitanje odgovarajućeg vremena i mogućnosti za pripremu obrane ocjenjuje se s obzirom na okolnosti svakog predmeta.[1509]

Pri ocjeni odgovarajućeg vremena za pripremu obrane stoga se vodi računa o prirodi, kompleksnosti i stadiju postupka.[1510] Povrede prava na odgovarajuće vrijeme za pripremu obrane mogu se pojaviti ako obrani nije dano dovoljno vremena za proučavanje spisa, a i kasnije u postupku obrani treba dati dovoljno vremena nakon određenih promjena u postupku, poput izmjene optužnice, novih dokaza optužbe i sl.[1511] Iz kvazikaznenog bazena predmeta u kojem je došlo do povrede prava na odgovarajuće vrijeme za pripremu obrane može se izdvojiti *Galstyan protiv Armenije*, u kojem je okrivljeniku dano samo nekoliko sati za pripremu obrane prije održavanja ročišta.[1512]

Jedan od važnih elemenata dovoljnih mogućnosti za pripremu obrane jest dostupnost obrani rezultata istrage.[1513] U kvazikaznenom predmetu *Matyjek protiv Poljske* Sud je glede povrede čl. 6. st. 1., u vezi sa st. 3., a zapravo u kontekstu mogućnosti pripreme obrane,[1514] rekao kako je potrebno da obrana ima neograničen pristup spisu i pravo pribavljanja kopija spisa.[1515] Pitanje dovoljnih mogućnosti za pripremu obrane povezano je i s drugim posebnim jamstvima okrivljenikove obrane, poput prava na branitelja, komunikaciju s braniteljem i sl.[1516]

Pravo na dovoljno vrijeme i mogućnosti za pripremu obrane uvelike je *quaestio casu* i u manjoj je izravnoj vezi s normativnim uređenjem nego ostala posebna jamstva okrivljenikove obrane. U nastavku ovog potpoglavlja pitanje dovoljnog vremena i mogućnosti za pripremu obrane ponajprije će se razmotriti zajedno s pravom na obavijest i uvid u spis predmeta. Dodatni

[1508] *Gregačević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 58331/09, od 10. srpnja 2012., § 51.
[1509] *Galstyan protiv Armenije*, zahtjev br. 26986/03, od 15. studenog 2007., § 84.
[1510] *Gregačević protiv Hrvatske*, § 51.
[1511] *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 84.
[1512] *Galstyan protiv Armenije*, § 86–88; Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 226.
[1513] *Huseyin i drugi protiv Azerbajdžana*, zahtjevi br. 35485/05, 45553/05, 35680/05 i 36085/05 od 26. srpnja 2011., § 175; *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 84. Vidi i: Van Dijk *et al.*, *op. cit.* u bilj. 1208, str. 628.
[1514] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 227; *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 85.
[1515] *Matyjek protiv Poljske*, § 59.
[1516] Vidi: *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 85.

elementi povezani s mogućnostima za pripremu obrane mogu se iščitati iz potpoglavlja o preostalim posebnim jamstvima obrane.

9.2.2. Direktiva o pravu na obavijest

Direktiva o pravu na obavijest Europske unije dijelom je kodificirala praksu ESLJP-a o pravu na obavijest, a dijelom i otišla korak dalje definirajući nove elemente tog prava.[1517] Ona uređuje pravo na obavijest o pravima (čl. 3.), obavijest o pravima pri uhićenju (čl. 4.), obavijest o optužbi (čl. 6.), uvid u spis predmeta (čl. 7.) i određena druga pitanja. Odredbe o tim pravima u načelu su precizne (u nastavku pod 9.2.2.2 – 9.2.2.4.), a u kontekstu kvazikaznenog postupanja pitanje područja primjene Direktive zaslužuje dodatno razmatranje (pod 9.2.2.1.).

9.2.2.1. Vremensko područje primjene Direktive i trenutak obavijesti

U normativnom je dijelu Direktive propisano da se ona primjenjuje od trenutka kada nadležna tijela država članica obavijeste osobe da su osumnjičene ili okrivljene za počinjenje kaznenog djela pa do završetka postupka, pri čemu se misli na konačno rješavanje pitanja je li osumnjičenik ili okrivljenik počinio kazneno djelo uključujući, ako je to potrebno, određivanje sankcije i odlučivanje o žalbi (čl. 2. st. 1.). Pitanje kada tijela države članice trebaju obavijestiti osobu da je osumnjičena ili okrivljena za počinjenje kaznenog djela, međutim, u normativnom dijelu Direktive, kada se ne radi o uhićenju, nije precizno riješeno. Propisano je da se obavijest o pravima pruži „žurno“ (čl. 3. st. 1., čl. 6. st. 1.), i to kako bi se omogućilo „djelotvorno ostvarivanje prava“ iz obavijesti (čl. 3. st. 1.), odnosno kako se obavijest o optužbi dostavlja „žurno i uz toliko detalja koliko je potrebno kako bi se osigurala pravičnost postupka i djelotvorno ostvarivanje prava na obranu“. Među odredbama o obavijesti o optužbi još stoji kako države članice osiguravaju da se najkasnije po dostavljanju optužnice sudu, pruže detaljne informacije o optužbama, uključujući vrstu i pravnu kvalifikaciju kaznenog djela, kao i vrstu sudjelovanja od strane okrivljene osobe (čl. 6. st. 3.). Slično je i kod prava na uvid u spis predmeta koje se osigurava „pravovremeno kako bi se omogućilo djelotvorno ostvarivanje prava na obranu, a najkasnije prilikom podnošenja optužnice sudu na razmatranje“. U slučaju uhićenja ili zadržavanja trenutak u kojem je potrebno dostaviti obavijesti preciznije je uređen

[1517] Cras, Steven; De Matteis, Luca, The Directive on the Right to Information: Genesis and Short Description, *Eucrim*, br. 1, 2013, str. 25.

jer je jasno da ju je potrebno uručiti nakon oduzimanja slobode (čl. 5. za obavijest o pravima; čl. 6. st. 2. za obavijest o optužbi, čl. 7. st. 1. za uvid u spis).

Iznesene odredbe navode na nekoliko zaključaka. Direktiva u odredbi o području primjene propisuje svoju primjenjivost od trenutka obavijesti okrivljeniku o sumnji da je počinio kazneno djelo, što se dakako tumači autonomno pa obuhvaća i prekršaje. Odredbe o tome da je obavijest o pravima i optužbi potrebno uručiti „žurno", „koliko je potrebno kako bi se osiguralo poštovanje prava" i sl. upućuju na to da trenutak obavijesti okrivljeniku o sumnji da je počinio djelo, tj. trenutak od kojeg se primjenjuje Direktiva, dolazi već u najranijim fazama postupka. Svaku dvojbu o tome otklanja 8. recital prema kojem se Direktivi izraz „optužba" koristi „za opisivanje istog koncepta kao izraz „optužnica" koji se koristi u članku 6. stavku 1. ECHR-a".[1518] Direktivu stoga treba primjenjivati od trenutka u kojem se prema praksi ESLJP-a okrivljeniku treba dostaviti obavijest o optužbi i pravima, dakle bilo od službene obavijesti okrivljeniku da je počinio kazneno djelo, bilo od svake radnje kojom se implicira da je osumnjičen za takvo djelo i kojom se znatno utječe na njegovu poziciju.

Iznimku od toga predstavljaju situacije u kojima je pravom države članice predviđeno izricanje sankcija za lakša djela od strane tijela koja nisu sudovi nadležni u kaznenim stvarima (npr. nadležna su upravna tijela), a izricanje takve sankcije se može pobijati podnošenjem žalbe takvom sudu, u kojem slučaju se Direktiva primjenjuje samo na postupke pred tim sudom, nakon podnošenja žalbe (čl. 2. st. 2. Direktive).[1519] Takva odredba u određenoj je suprotnosti s odredbama navedenim *supra* (no, kao posebno pravilo trebala bi imati prednost) i može stvoriti pomutnju o primjeni Direktive u određenim slučajevima.

9.2.2.2. Obavijest o optužbi

Direktiva zahtijeva da države članice osiguravaju da osumnjičenici ili okrivljenici dobiju informacije o kaznenim djelima za koja se sumnjiče ili za čije su počinjenje okrivljeni (čl. 6. st. 1.). Propisano je da se takva obavijest uruči žurno (vidi *supra*), a da detaljnu obavijest okrivljenici dobiju najkasnije prilikom podnošenja optužnog akta sudu. Žurna je obavijest

[1518] Isto vrijedi za 19. recital Direktive: "Nadležna tijela bi, bilo u usmenom ili u pisanom obliku, trebala žurno informirati osumnjičenike ili okrivljenike o tim pravima, kako se ona primjenjuju prema nacionalnom pravu, a koja su od ključne važnosti za osiguravanje pravičnosti postupka, kako je predviđeno ovom Direktivom. Kako bi se omogućilo praktično i djelotvorno ostvarivanje tih prava, informacije bi tijekom postupka trebalo pružati žurno, a najkasnije prije prvog službenog saslušanja osumnjičenika ili okrivljenika od strane policije ili od strane drugog nadležnog tijela."
[1519] Vidi i recital 17. Direktive.

također, kada je to potrebno radi osiguravanja pravičnosti postupka, potrebna u slučaju promjena informacija o optužbi (čl. 6. st. 4.). Države članice moraju osigurati i da uhićenici i zadržanici budu obaviješteni o razlozima uhićenja ili zadržavanja, kao i o kaznenom djelu za čije se počinjenje sumnjiče (vidi čl. 6. st. 2.).

9.2.2.3. Obavijest o pravima

U slučaju da se ne radi o uhićenoj ili zadržanoj osobi, Direktiva zahtijeva da se osumnjičenici usmeno ili pisano (čl. 3. st. 2. Direktive o pravu na obavijest) obavijeste o pravu na pristup odvjetniku, pravu na besplatan pravi savjet i uvjete za dobivanje takva savjeta, pravu na obavijest o optužbi, pravu na tumačenje i prevođenje i pravu na uskraćivanje iskaza (čl. 3. st. 1.). Ovdje nije propisana potreba žurnosti, no zbog pravila o trenutku primjene direktive obavijest bi trebalo uručiti od trenutka postojanja kaznene optužbe. U slučaju da se radi o uhićeniku ili zadržanoj osobi, obavijest mora biti uručena žurno, u pisanom obliku i okrivljenicima se mora omogućiti da je zadrže tijekom razdoblja u kojem im je oduzeta sloboda (vidi čl. 4. st. 1.), a uz obavijesti o spomenutim pravima treba ih obavijestiti i o pravu na pristup spisu predmeta, pravu da obavijeste konzularna tijela i jednu osobu, pravu na pristup hitnoj liječničkoj pomoći i o najvećem mogućem broju sati za vrijeme kojih mogu biti lišeni slobode prije negoli ih se dovede pravosudnom tijelu (čl. 4. st. 2.). Obavijest uhićenim i zadržanim osobama mora biti dana na jeziku koji razumiju, a ako to nije moguće, treba ih o svim pravima informirati usmeno, a naknadno im uručiti i pisanu obavijest (vidi čl. 4. st. 4. i 5.).

9.2.2.4. Pravo na uvid u spis predmeta

Kao elementi spisa u koje je potrebno osigurati uvid okrivljenicima ili njihovim odvjetnicima, u Direktivi su navedeni barem svi oni materijalni dokazi koji se nalaze u posjedu nadležnih tijela, bez obzira na to jesu li ti dokazi u korist ili na štetu osumnjičenika ili okrivljenika, kako bi se osigurala pravičnost postupka i kako bi oni pripremili obranu (čl. 7. st. 2. Direktive o pravu na obavijest), s tim da je potrebno omogućiti i uvid u dodatne materijale koji dođu u posjed tužiteljstva (čl. 7. st. 3.). Ako je okrivljenik uhićen ili zadržan, dodatno je precizirano kako je potrebno omogućiti uvid u materijale relevantne za pobijanje odluke o uhićenju ili zadržavanju (čl. 7. st. 1. Direktive o pravu na obavijest). Uvid u spis mora se osigurati besplatno (čl. 7. st. 5. Direktive o pravu na obavijest). Prema logici stvari, uhićenicima i zadržanicima uvid u spis treba omogućiti, čim je to moguće nakon uhićenja ili zadržavanja, a

ostalim okrivljenicima pravovremeno kako bi se osiguralo ostvarivanje prava na obranu, a najkasnije pri podnošenju optužnice sudu na razmatranje (vidi st. 3.).

Kao dopuštena ograničenja prava na uvid u spis navode se slučajevi kada bi pristup spisu mogao dovesti do ozbiljnog ugrožavanja života ili temeljnih prava druge osobe ili ako bi takvo uskraćivanje bilo prijeko potrebno radi zaštite važnog javnog interesa, kao što je to u slučajevima kada bi pristup mogao ugroziti istragu koja je u tijeku ili ozbiljno naštetiti nacionalnoj sigurnosti države članice u kojoj se vodi kazneni postupak, i to ako uskraćivanje prava ne dovodi u pitanje pravičnost postupka (čl. 7. st. 4. Direktive o pravu na obavijest). Odluka o uskraćivanju uvida mora se moći preispitivati (čl. 7. st. 4.).[1520]

9.2.3. Europsko pravo tržišnog natjecanja

Od europskih propisa važnih za nacionalne postupke tržišnog natjecanja ECN+ Direktiva sadrži nekoliko odredaba važnih za pravo na obavijest. U čl. 3. st. 3. propisano je kako države članice osiguravaju da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje prije donošenja odluke u skladu s člankom 10. Direktive (naime odluke o utvrđivanju povrede čl. 101. ili 102. UFEU-a) donesu obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama. Recital 14. dalje pojašnjava kako stranke treba obavijestiti putem obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama ili slične mjere i kako bi stranke trebale imati mogućnost učinkovitog iznošenja svojih stajališta o svim činjenicama prije donošenja odluke o povredi.

Recital 14. govori o pravu na uvid u spis, naime, da bi stranke koje su obaviještene o preliminarno utvrđenim činjenicama trebale imati pravo na uvid u relevantni spis predmeta nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje kako bi mogle učinkovito ostvariti svoja prava na obranu, a predviđa i ograničenja u smislu sadržaja spisa radi zaštite poslovnih tajni. Iz prakse Suda EU-a o pravu na uvid u spis proizlazi kako je odluku o utvrđivanju povrede moguće temeljiti samo na dokazima o kojima se stranka mogla izjasniti.[1521] U predmetima tržišnog

[1520] Za detaljnije o Direktivi i pojedinim pravima vidi: Cras i De Matteis, *op. cit.* u bilj. 1517; Novokmet, *op. cit.* u bilj. 971, str. 341–343, 346–348, 350–351.

[1521] Sud EU-a, presuda u predmetu T-447/14 od 12. srpnja 2018., § 45–51. U nekim je slučajevima pitanje opsega uvida u spis delikatno, primjerice, kada se radi o dijelovima spisa nastalim nakon dostave obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama. Iz prakse Suda EU-a tako proizlazi da tužitelj odlučuje o tome treba li stranki protiv koje se vodi postupak omogućiti uvid u odgovore drugih stranaka na obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama, a da je u takvim slučajevima na stranki da dostavi *prima faciae* dokaze da bi uvid u te dijelove spisa pomogao njezinoj obrani. Neves, Inês; Steffens, Kim, Right(s) of Defence, Access to the File and Fairness in Competition Procedures: A Reflection on the Judgment of the Court of Justice in Case C-607/18 P, *European Competition and*

natjecanja Sud je znao naći povredu prava obrane jer je odluka donesena na temelju materijala koji nisu bili dostavljeni stranki.[1522]

9.2.4. Prekršajni postupak

Pravo na obavijest o pravima i optužbi, odnosno pravo na uvid u spis predmeta u hrvatskom prekršajnom postupku razmotrit će se s obzirom na trenutak i sadržaj ostvarivanja tog prava (pod 9.2.4.1. i 9.2.4.2.), uz kratko predstavljanje sudske prakse (pod 9.2.4.3.). Nakon toga razmotrit će se navedena prava u njemačkom prekršajnom postupku (pod 9.2.4.4.). Na temelju provedene analize neće biti teško zaključiti je li hrvatsko pravo usklađeno s Direktivom o pravu na obavijest, odnosno omogućava li se njime poštovanje konvencijskih standarda o tom pravu, kao i pravu na odgovarajuće vrijeme i mogućnosti za pripremu obrane, a zanimljiva će biti i usporedba hrvatskog uređenja s njemačkim (pod 9.2.6.).

9.2.4.1. Trenutak ostvarivanja prava na obavijest

Uređenje strukture prekršajnog postupka, a ponajprije regulacija njegova najranijeg stadija, kao i izostanak zakonske definicije određenih pojmova, daju prve naznake da bi s trenutkom ostvarivanja prava na obavijest moglo biti problema. Prva su faza prekršajnog postupka, prema PZ-u, izvidi i hitno izvođenje dokaza (čl. 158. – 159. PZ-a). Odredbe o izvidima, sam naziv tog stadija postupka i odredbe o pokretanju i započinjanju prekršajnog postupka, koje kao trenutak pokretanja postupka određuju (tek) podnošenjem optužnog prijedloga, i izdavanjem prekršajnog naloga, a kao trenutak njegova započinjanja određuju otvaranjem glavne rasprave, odnosno izvođenjem dokaza u postupku bez glavne rasprave (čl. 157. st. 1. i 2. PZ-a), upućuju na zaključak da su izvidi zamišljeni kao neformalni dio postupka.[1523] Iz takva se uređenja može naslutiti kako ni ostvarivanje procesnih prava u najranijim stadijima postupka nije osigurano

---

Regulatory Law Review, Vol. 4, br. 4, 2020, str. 264. Vidi i presudu u predmetu T-447/14, § 52–69. Vidi i: Kapural, Mirta, Pristup informacijama i zaštita povjerljivih informacija u postupcima prava tržišnog natjecanja – II. dio, 2017, dostupno na: https://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads/2022/09/Pristup-informacijama-MK-2.dio_.pdf (25. 3. 2025.) str. 2. Za više o različitim aspektima pristupa informacijama i uvidu na spis (npr. u odnosu na treće osobe, u odnosu na javnost, u postupcima naknade štete) u pravu tržišnog natjecanja vidi ostatak citiranog rada i: Kapural, Mirta, Pristup informacijama i zaštita povjerljivih informacija u postupcima prava tržišnog natjecanja – I. dio, 2016, https://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads/2022/09/Pristup-informacijama-clanak-MK-1.dio_.pdf (25. 3. 2025.).

[1522] Sud EU-a, presuda u predmetu T-194/13 od 7. ožujka 2017., § 198–210. Za ukratko o predmetu, uključujući i kasniji žalbeni postupak, vidi: MacLennan, Vereecken i Senoner, *op. cit.* u bilj. 1442, str. 16–17.

[1523] Slično: Novokmet, *op. cit.* u bilj. 971, str. 353–354.

(jer kako postupak raste iz neformalnih prema sve formalnijim fazama, tako bi trebale rasti i mogućnosti poduzimanja radnji kojima se zadire u prava okrivljenika, a usporedno i razina zaštite njegovih prava). Ne pomaže ni izostanak zakonske definicije pojmova osumnjičenika i okrivljenika,[1524] kakva u kaznenom postupku prati spomenute faze postupka pa već kategorizacija okrivljenika u koju od potkategorija pruža indikacije o razini prava koja mu se moraju osigurati.

Sve bi to možda i bilo prihvatljivo kada bi izvidi doista bili neformalni stadij prekršajnog postupka. Onda bi se moglo očekivati da nema prevelikog zadiranja u prava okrivljenika, pa time (još) ni optužbe za kazneno djelo. Izvidi to, međutim, nisu jer se tijekom tog stadija, ako postoje osnove sumnje da je počinjen prekršaj, mogu poduzimati razne dokazne radnje kojima se zadire u prava okrivljenika i čiji se rezultati mogu koristiti u kasnijem tijeku postupka, zbog čega je „stadij izvida samo prividno neformalan".[1525]

Pogled na odredbe o pravu na obavijest potvrđuju slutnju o problemima s ostvarivanjem tog prava u ranim stadijima postupka. Ključna odredba o pravu na obavijest, ako se ne radi o uhićeniku, nalazi se u čl. 109., a kojim je propisano da se obavijest o pravima i optužbi, koja uključuje i obavijest o pravu na uvid u spis predmeta, mora uručiti „prije podnošenja optužnog prijedloga (…) protiv počinitelja (!?, *op. a.*) prekršaja". Tako neprecizno određivanje trenutka dostave obavijesti „prije podnošenja optužnog prijedloga" (koliko prije?) jasno pokazuje da na normativnoj razini Hrvatska nije ispunila zahtjev iz Direktive u pogledu trenutka dostave obavijesti o pravima i optužbi.[1526] Takvo uređenje otvara vrata arbitrarnom i nejednakom postupanju u praksi, a time i povredama konvencijskog prava na obavijest. Nomotehničko barbarstvo – korištenje pojma „počinitelj prekršaja" za okrivljenika u odredbi koja se odnosi na tako rani stadij postupka – dodatno pogoršava dojam o čl. 109.a. U hrvatskoj kaznenoprocesnoj teoriji zastupljeno je stajalište kako „u trenutku kada se u odnosu na određenu osobu pojave osnove sumnje da je počinila kazneno djelo, a policija i državno odvjetništvo prema njoj poduzimaju radnje radi razjašnjenja te sumnje, poduzimanje tih radnji moguće je jedino uz prethodno obavještavanje te osobe o njezinim pravima i o optužbi koju nadležna tijela imaju protiv nje".[1527] Štoviše, u svojoj odluci o suglasnosti ZKP-a iz 2008. s Ustavom RH Ustavni je sud nametnuo pozitivnu obvezu zakonodavcu da „u slučajevima kada se ne provodi istraga,

[1524] *Ibid.*, 354.
[1525] *Ibid.*
[1526] Vidi: *ibid.*, str. 356.
[1527] Ivičević Karas, Elizabeta; Burić, Zoran; Bonačić, Marin, Neka pitanja usklađenosti hrvatskog kaznenog procesnog prava s direktivama o pravima obrane – analiza sudske prakse, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 27, br. 2, 2020, str. 547.

odredi trenutak u kojem osoba dobiva status osumnjičenika te obvezu obavještavanja o toj činjenici".[1528] S obzirom na zahtjeve iz Direktive, uređenje u PZ-u o trenutku ostvarivanja prava na obavijest trebalo bi slijediti takvo stajalište.

U dvije situacije odredbe PZ-a ipak osiguravaju pravo na obavijest u ranijim stadijima postupka. Prvo, u čl. 158. st. 6. propisano je da ovlaštena osoba tijela državne uprave prije ispitivanja osobe u svojstvu osumnjičenika mora osobu obavijestiti o pravu na branitelja, dok čl. 85. propisuje da okrivljenik već na prvom ispitivanju mora biti obaviješten o prekršaju za koji se tereti i dokazima koji ga terete.

I drugo, obavijest uhićeniku i osobi koja je zadržana regulirana je u čl. 86. i čl. 132. PZ-a koji propisuju da će se uhićenu i zadržanu osobu, a uhićenjem i zadržavanjem smatra se svako lišenje slobode osobe za koju se smatra da je počinila prekršaj (čl. 86. st. 2.)., obavijestiti o optužbi i određenim pravima. Time je, barem što se tiče trenutka obavještavanja osobe kojoj je oduzeta sloboda, hrvatsko pravo u skladu s Direktivom i konvencijskim zahtjevima.

Temeljnom odredbom o pravu na obavijest (čl. 109.a) propisano je kako se o pravu na uvid u spis okrivljenika („počinitelja prekršaja") obavještava prije podnošenja optužnog prijedloga. Iz odredaba kojima se razrađuje to pravo, međutim, proizlazi kako se ono može ostvarivati tek kad spis nakon podnošenja optužnog prijedloga prispije na sud jer je propisano kako, osim stranaka i sudionika u postupku koji nakon pokretanja postupka (a postupak se pokreće podnošenjem optužnog prijedloga) imaju pravo razgledati, prepisivati i preslikavati pojedine dijelove spisa, *sud* (istaknuo autor) može to dopustiti i svakom drugom u čijem je to opravdanom interesu (čl. 150. PZ-a; vidi i čl. 115. st. 8. PZ-a).[1529] U odredbama o izvidima i hitnom izvođenju dokaza nema spomena prava na uvid u spis.[1530] Zbog svega se toga ne može smatrati da je hrvatsko pravo usklađeno s Direktivom koja kao posljednji trenutak za pravo na uvid u spis navodi trenutak podnošenja optužnice sudu za razmatranje, no kako se uvid u spis mora omogućiti i prije toga kako bi se omogućilo djelotvorno ostvarivanje prava na obranu (čl. 7. st. 3. Direktive o pravu na obavijest), zapravo tražeći da se ono omogući u trenutku kada se prema praksi ESLJP-a može smatrati da je otpočeo kazneni postupak.[1531] Da uvid u spis treba omogućiti već od ranih faza prethodnog postupka, moguće je iščitati i iz odluke Ustavnog suda

[1528] Odluka Ustavnog suda o suglasnosti ZKP/08 s Ustavom, § 39.8. Vidi i: § 39.7, 40 i 40.1.
[1529] To primjećuje i Novokmet, *op. cit.* u bilj. 971, str. 361.
[1530] *Ibid.*, str. 362.
[1531] *Ibid.*, str. 362.

o suglasnosti ZKP-a iz 2008. s Ustavom,[1532] što je dodatni razlog za negativnu ocjenu uređenja u PZ-u.

Neusklađenost s Direktivom i konvencijskim pravom primjetna je i kod odredaba o oduzimanju slobode kojima Prekršajni zakon ignorira pravo na uvid u spis, ne spominjući obvezu obavijesti okrivljenika o tom pravu pri uhićenju ili zadržavanju.[1533]

9.2.4.2. Sadržaj i oblik obavijesti

Sadržaj obavijesti okrivljenika kojem nije oduzeta sloboda različito je reguliran u čl. 109.a PZ-a prema kojem se takva obavijest daje tek prije podnošenja optužnog prijedloga i u drugim dvjema odredbama o obavijesti (čl. 85. i čl. 158. st. 6. PZ-a), koje govore o obavijesti pri ispitivanju osumnjičenika, tj. okrivljenika. Dok obavijest iz čl. 109.a PZ-a sadrži sve informacije o optužbi i pravima o kojima govori Direktiva, odredbe o obavijesti prije ispitivanja sadržajno su vrlo uske. Čl. 85. PZ-a o obavijesti prije prvog ispitivanja okrivljenika propisuje da se okrivljenika treba obavijestiti o prekršaju za koji ga se tereti i dokazima koji ga terete, a čl. 158. st. 6. PZ-a o obavijesti pri ispitivanju u svojstvu osumnjičenika koje provode tijela državne uprave pri provođenju nadzora, propisuje kako će se okrivljenik ispitati sukladno odredbama o ispitivanju okrivljenika u prekršajnom postupku – kojima je propisana potreba obavještavanja okrivljenika o pravu na šutnju (čl. 171. st. 2.) i pravu na branitelja (čl. 172. st. 2.) – odnosno posebno propisuje kako je okrivljenika prije ispitivanja potrebno upozoriti o pravu na branitelja. Čl. 85. i čl. 158. st. 6., koji su primjenjivi na ispitivanje okrivljenika u ranijim fazama prekršajnog postupka, zahtijevaju minimalnu obavijest koja ne sadrži brojne elemente o kojima govori Direktiva. Potpuno obavještavanje o pravima, optužbi i pravu na uvid u spis predmeta okrivljenik prema PZ-u može očekivati u nekom kasnijem, neprecizno određenom trenutku u obavijesti iz čl. 109.a koja se daje „prije podnošenja optužnog prijedloga“. Takvo uređenje nije u skladu s Direktivom koja traži da se obavijest o najmanje pet taksativno nabrojanih prava okrivljeniku dostavi žurno (vidi čl. 3. st. 1. Direktive o pravu na obavijest), a kod obavijesti o optužbi također navodi potrebu žurnosti i tek kao zadnji trenutak za potpunu obavijest označava trenutak podnošenja optužnice sudu (vidi čl. 6. st. 1. i 3. Direktive o pravu na obavijest). Utješno je što Direktivom nije određen oblik obavijesti za osobu kojoj nije oduzeta sloboda pa uređenje iz PZ-a kojim nije određen oblik obavijesti prije

[1532] Odluka Ustavnog suda o suglasnosti ZKP/08 s Ustavom, § 97.2–97.5, u vezi s § 39.8.
[1533] Tako i: Novokmet, *op. cit.* u bilj. 971, str. 361.

prvog ispitivanja nije problematično. Pisani oblik obavijesti iz čl. 109.a svakako je dodatno jamstvo pravična postupanja.

Ni obavještavanje uhićenika i zadržane osobe u PZ-u nije regulirano na odgovarajući način.[1534] U odredbi o pravima uhićene i zadržane osobe (čl. 86. st. 1. PZ-a) određuje se kako osoba mora biti upoznata s razlozima uhićenja ili zadržavanja, a navedeno je i kako će na njezin zahtjev tijelo koje provodi ispitivanje o uhićenju ili zadržavanju izvijestiti njezinu obitelj ili drugu osobu koju ona odredi, a ako se osoba ispituje kao osumnjičenik ili okrivljenik, Zakon propisuje i da će je se poučiti da nije dužna iskazivati i da ima pravo na stručnu pomoć branitelja. U odredbi o uhićenju (čl. 134. PZ-a) također je uređeno pravo na obavijest uhićenika, i to na ne sasvim podudaran način s čl. 86. Navedeno je kako će se uhićenika odmah obavijestiti o razlozima njegova uhićenja, kako će se na njegovo traženje obavijestiti njegovu obitelj (…) i kako će se u određenim slučajevima obavijestiti tijelo socijalne skrbi (st. 2.). Međusobna nepodudarnost dviju odredaba otvara prostor pravnoj nesigurnosti, a uređenje obavijesti u ni jednoj od njih ne sadrži više elemenata koje bi prema Direktivi trebale sadržavati.[1535] Nedostaju obavijest o pravu na tumačenje i prevođenje, pravu na besplatnu pravnu pomoć (vidi čl. 3. st. 2. Direktive), pravu na uvid u spis predmeta, pravu obavješćivanja konzularnih tijela, pravu pristupa hitnoj liječničkoj pomoći i o najvećem mogućem broju sati koliko oduzimanje slobode može trajati (vidi čl. 4. st. 2. Direktive). Također bi obavijest o pravima trebala sadržavati i informacije o svakoj mogućnosti oduzimanja slobode prema nacionalnom pravu (čl. 4. st. 3. Direktive). Problematično je i što nigdje nije uspostavljena obveza tijela da pri uhićenju osobi dostave pisanu pouku o pravima, što Direktiva zahtijeva.[1536]

9.2.4.3. Sudska praksa

U praksi VPS-a moguće je pronaći više presuda o pravu na obavijest, prije svega obavijest iz čl. 109.a PZ-a. U razmatranim odlukama posebnu važnost više imaju načelna stajališta VPS-a o pojedinim aspektima prava na obavijest.

O čvrstoći pravila o sadržaju obavijesti svjedoči zanimljivo stajalište VPS-a iz travnja 2025. prema kojem „u slučaju da izostane obavezni sadržaj obavijesti iz članka 109.a stavak 1.

[1534] To zaključuju i Ivičević Karas, Burić i Bonačić, *op. cit.* u bilj. 1527, str. 559, koji navode kako čl. 86. st. 1. „ne sadrži niz elemenata koje pisana pouka o pravima uhićenika iz čl. 4. Direktive treba sadržavati“, i Novokmet, *op. cit.* u bilj. 971, str. 359–360.
[1535] Novokmet, *op. cit.* u bilj. 971, str. 359–360.
[1536] *Ibid.*, str. 360.

Zakon ne propisuje postupovnu posljedicu".[1537] Ipak bi ovlašteni tužitelji, a potom i prekršajni sudovi trebali voditi računa o sadržaju obavijesti ne samo kako je propisan Zakonom već i zahtjevima izravno primjenjive Direktive o pravu na obavijest.

U odluci iz 2024. VPS je, pozivajući se na Konvenciju i Direktivu o pravu na tumačenje i prevođenje (a ne na obavijest!), zauzeo stajalište da je okrivljenik, pravna osoba sa sjedištem u Grčkoj, bio onemogućen u pravovremenom razumijevanju optužbe jer su joj obavijest iz čl. 109.a i prekršajni nalog bili dostavljeni na hrvatskom i engleskom jeziku, dakle ne na jeziku koji razumije.[1538] Zanimljivo je da se VPS nije pozvao na Direktivu u pravu na obavijest.

Prekršajnim je zakonom propisano kako je obavijest iz čl. 109.a ili njezinu kopiju, odnosno dokaz o obavljenoj dostavi tužitelj dužan priložiti uz optužni prijedlog (čl. 160. st. 1. t. 9. PZ-a). VPS je bio spreman prihvatiti teleološko tumačenje te odredbe kada je u odluci iz listopada 2024. potvrdio prvostupanjsku presudu unatoč neprilaganju obavijesti iz čl. 109.a uz optužni prijedlog.[1539] Razlog je bio što naknadna dostava obavijesti u spis predmeta, s obzirom na to da ju je okrivljenik primio i potpisao, nije utjecala na okrivljenikova prava, niti je to moglo utjecati na presudu.[1540]

Nekoliko presuda bavi se pitanjem dostave obavijesti iz čl. 109.a. Prekršajnim su zakonom propisana pravila koja služe dokazivanju da je dostava obavijesti iz čl. 109.a uredno izvršena i da ju je okrivljenik zaista primio (vidi čl. 109.a st. 2. PZ-a). Dostava se vrši prema pravilima o dostavi. Jedno od tih pravila omogućuje i dostavu na adresu e-pošte ako je izgledno da će se dostava tako zaista i izvršiti (čl. 149. st. 6. PZ-a). VPS se u više presuda bavio poštovanjem tih pravila. U jednoj presudi iz veljače 2025. ukinuo je presudu na žalbu tužitelja jer je doista dostava uredno izvršena e-poštom, a prvostupanjski je sud pogriješio odbacivši optužni prijedlog smatrajući da se pravilo iz čl. 149. st. 6. o dostavi e-poštom ne odnosi na dostavu obavijesti iz čl. 109.a.[1541]

U presudi iz ožujka 2025. VPS je presudio kako nema mjesta pozivu preko oglasne ploče ako okrivljenik nije uredno primio obavijest iz čl. 109.a (a prvostupanjski je sud pogrešno

[1537] VPSRH, odluka br. Ppž-2101/2025-2 od 9. travnja 2025., § 6 (pogrešno je na početku odlomka u presudi broj 1.). Inače je to više bio usputni komentar nego ključno pitanje u predmetu. Praksa VPS-a o pravu na obavijest pretraživana je s pomoću tražilice sudske prakse portala IUS-INFO, po ključnim riječima „prekršajni postupak, pravo na obavijest", u razdoblju od 1. 1. 2019. do 1. 8. 2025., uz filter „Visoki prekršajni sud". Unos je dao 839 rezultata od kojih je analizirano prvih 20 poredanih po relevantnosti. U tekst su unesene samo najrelevantnije odluke.
[1538] VPSRH, odluka br. Ppž-9865/2024 od 12. prosinca 2024., § 5.2.1.–5.5.
[1539] VPSRH, odluka br. Ppž-7380/2024-2 od 29. listopada 2024., § 7.1.
[1540] *Ibid.*
[1541] VPSRH, odluka br. Ppž-1092/2025-2 od 12. veljače 2025., § 1, 6–9.

utvrdio da jest) jer za to još nisu ispunjene pretpostavke: okrivljenik još nije upozoren o dužnosti obavještavanja o promjeni prebivališta ili boravišta, odnosno o posljedicama izbjegavanja primitka poziva.[1542]

U predmetima iz domene prometnih prekršaja u praksi se pojavljuju određene nedoumice o dostavi obavijesti iz čl. 109.a. Naime, prema pravilima iz Zakona o sigurnosti prometa na cestama (dalje: ZSPC) obavijest o počinjenom prekršaju dostavlja se vlasniku vozila koji je tada dužan ovlaštenom tužitelju dostaviti vjerodostojan podatak o tome tko je bio vozač vozila u trenutku počinjenja prekršaja (čl. 229. st. 3.).[1543] U tim je slučajevima nakon pribavljanja takve informacije potrebno obavijest iz čl. 109.a dostaviti okrivljeniku, a ako je riječ o pravnoj osobi, to će biti njezina odgovorna osoba.[1544]

U praksi općinskih sudova primjetni su česti predmeti iz domene sigurnosti prometa na cestama u kojima je okrivljenik, vlasnik vozila, optužen za prekršaj nedostavljanja podataka o tome tko je upravljao vozilom kad je počinjen prekršaj, no donesena je oslobađajuća presuda zbog toga što se nije moglo utvrditi da je obavijest iz čl. 109.a doista dostavljena okrivljeniku (npr. jer se potpis kojim se potvrđuje primitak obavijesti i potpis okrivljenika s osobne iskaznice razlikuju).[1545]

9.2.4.4. Njemačko pravo

Njemački Zakon o prekršajima sadrži malo odredaba o pravu na obavijest okrivljenika. Više o tom pravu moguće je otkriti pogledom na supsidijarno primjenjiv njemački ZKP i relevantnu sudsku praksu. Pri razmatranju njemačkog uređenja treba imati na umu da njegova struktura olakšava ispunjenje zahtjeva iz Direktive koja se primjenjuje tek na stadij postupka pred sudom.[1546]

[1542] VPSRH, odluka br. Ppž-9449/2024-2 od 21. ožujka 2025., § 4.3.3. i 4.7.

[1543] Zakon o sigurnosti prometa na cestama, Narodne novine br. 67/08, 48/10, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 42/20, 85/22, 114/22, 133/23, 145/24.

[1544] VPS je u odluci iz kolovoza 2024. ukinuo prvostupanjsku presudu jer je dostava obavijesti iz čl. 109.a izvršena vlasniku vozila, no ne i okrivljeniku. VPSRH, odluka br. Ppž-4026/2024 od 28. kolovoza 2024., § 5–7.

[1545] Npr. Općinski prekršajni sud u Zagrebu, odluka br. Pp-13706/2021 od 23. siječnja 2021.; Općinski prekršajni sud u Zagrebu, odluka br. Pp-191/2023-5 od 17. siječnja 2023.; Općinski prekršajni sud u Splitu, odluka br. Pp-8596/2024-3 od 30. prosinca 2024. Većina analiziranih presuda općinskih sudova odnosila se na slične situacije. Praksa o pravu na obavijest pretraživana je s pomoću tražilice sudske prakse portala IUS-INFO, po ključnim riječima „prekršajni postupak, pravo na obavijest“, u razdoblju od 1. 1. 2019. do 1. 8. 2025., uz filter „Općinski sudovi“. Unos je dao 6482 rezultata od kojih je analizirano prvih 20 poredanih po relevantnosti.

[1546] Budući da se, naime, prava iz Direktive ne trebaju osigurati u stadiju u kojem je nadležno upravno tijelo, već tek kada postupa sud nadležan za kaznene stvari (vidi čl. 2. st. 2. Direktive), iz perspektive njemačkoga prekršajnog

(a) Obavijest o optužbi. Od nekoliko odredaba o pravu na obavijest prije svega se može izdvojiti ona o sadržaju rješenja o prekršaju upravnog tijela. Iako ono ne mora sadržavati detaljno obrazloženje (vidi čl. 66. st. 3. OWiG-a), obveza navođenja podataka o okrivljeniku, činjeničnom opisu i pravnoj kvalifikaciji djela, kao i dokazima (vidi čl. 66. st. 1. OWiG-a), trebala bi biti dostatna iz perspektive Direktive (vidi njezin čl. 3. st. 3.). Zbog supsidijarne primjene ZKP-a okrivljenika je o optužbi potrebno obavijestiti i u pozivu na ispitivanje (vidi čl. 136. st. 1. t. 1. i čl. 163.a st. 2. t. 3. njemačkog ZKP-a).[1547]

Zakon o prekršajima predviđa odobravanje uvida u spis predmeta na zahtjev okrivljenika već u postupku pred upravnim tijelom ako se time ne bi ugrozili interesi istrage ili pretežniji interesi trećih (vidi čl. 49. st. 1. OWiG-a). To pravo može ostvarivati i branitelj (čl. 147. st. 1. ZKP-a).[1548] Nakon završetka istrage pravo na uvid u spis više nije moguće ograničiti (čl. 147. st. 2. ZKP-a).[1549]

(b) Obavijest o pravima. Uređenje obavijesti o pravima nešto je složenije. U supsidijarno primjenjivom ZKP-u pravo na obavijest o pravima regulirano je u čl. 136. Prema toj odredbi, prije prvog ispitivanja okrivljenika se obavještava o pravu na šutnju i pravu na branitelja. U čl. 55. OWiG-a, međutim, izričito je navedeno da okrivljenika prije ispitivanja ne treba obavijestiti o pravu na branitelja. ZKP u preostalim odredbama ne regulira pravo na obavijest o pravima jer je okrivljenika potrebno ispitati prije završetka istrage (čl. 163.a st. 1. njemačkog ZKP-a). Prema Zakonu o prekršajima, međutim, takvo što nije potrebno (čl. 55. st. 1. OWiG-a) pa pitanje obavještavanja okrivljenika o pravima u situacijama kada nije ispitan ostaje neregulirano, isto kao i pitanje kada onda, ako ne prije ispitivanja, okrivljenika treba obavijestiti o pravu na branitelja. Nigdje nije regulirana ni obavijest o pravu na tumačenje i prevođenje, a iako se pravo na uvid u spis može ostvarivati od ranih stadija postupka (vidi *supra*), nigdje nije propisana obveza obavještavanja okrivljenika o tom pravu. Vjerojatno je to zato što pravo na uvid u spis u kaznenom postupku ostvaruje odvjetnik, a obavijest o pravu na uvid u spis predmeta spominje se samo posredno, naime, da mu je pri uhićenju potrebno istaknuti da njegov branitelj ima pravo na uvid u spis (čl. 114.b njemačkog ZKP-a).

Iz razmatranih odredaba proizlazi kako se u fazi postupka pred upravnim tijelima pravo na obavijest i uvid u spis mogu ostvariti, dok se okrivljenika o pravima obavještava u ograničenoj

---

prava važno je da postupak pred sudom zadovoljava zahtjeve iz Direktive, a ne već i postupak pred upravnim tijelom koje donosi rješenje o prekršaju.

[1547] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 253.

[1548] *Ibid.*, str. 236.

[1549] *Ibid.*, str. 263.

mjeri. Ni za eventualni kasniji stadij postupka pred sudom pitanje obavijesti o pravima nije regulirano Zakonom o prekršajima (u odluci o prekršaju upravnog tijela postoji samo obrazloženje o posljedicama u slučaju neulaganja pravnog lijeka i uputa o pravnom lijeku; vidi čl. 66. st. 2. OWiG-a), a u odredbama njemačkog ZKP-a nije uvijek moguće pronaći jasne smjernice za postupanje. Stoga ostvarivanje tih prava uvelike ovisi o postupanju u praksi.

9.2.5. Postupak tržišnog natjecanja

9.2.5.1. Hrvatski postupak tržišnog natjecanja

U ZZTN-u je pravo na obavijest o optužbi regulirana u odredbama o obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama, a Zakon sadrži i detaljne odredbe o pravu na uvid u spis. Zbog vrste subjekata koji su potencijalne stranke u postupku tržišnog natjecanja pravo na obavijest o pravima Zakonom nije regulirano.

Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku se tržišnog natjecanja, prema Zakonu, stranki (poduzetniku okrivljeniku) dostavlja prije održavanja usmene rasprave,[1550] dakle tek na kraju stadija postupka u kojem Agencija provodi radnje radi utvrđivanja je li došlo do povrede tržišnog natjecanja. Dok se u toj obavijesti stranku detaljno obavještava o tome što joj se stavlja na teret (*infra*), i u ranijim stadijima postupka dolazi do određenog obavještavanja. Prema ZZTN-u već se pri pokretanju postupka donosi zaključak o tome, u kojem se navodi oznaka predmeta, oznaka povrijeđenih propisa, opis činjeničnog stanja, prakse ili okolnosti koje su razlog za pokretanja postupka, a eventualno i zahtjev za dostavom određene dokumentacije (vidi čl. 39.), tako da stranka u postupku već na početku postupka dobiva određena saznanja o postupanju protiv nje. Nema izričite odredbe o pravu na obavijest pri nenajavljenim pretragama, no one se provode na temelju naloga VUS-a, koji sadrži pravni temelj pretrage, pa se iz nje vjerojatno mogu iščitati i podatci o onome za što se poduzetnik sumnjiči. I u postupku tržišnog natjecanja postoji potreba za iznenadnim djelovanjem protiv subjekata za koje se sumnja da su povrijedile propise o zaštiti tržišnog natjecanja pa je i prije dostave spomenutog zaključka moguće provođenje obveznih razgovora (čl. 41a. st. 1. ZZTN-a). U tom slučaju nije izrijekom propisana obveza obavještavanja stranke o optužbi, već samo da se stranka i drugi koji imaju

[1550] To proizlazi iz čl. 52. st. 1. ZZTN-a gdje je propisano kako će Agencija nakon isteka roka za dostavu pisane obrane stranke na obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku iz čl. 48. Zakona, koju Agencija donosi na temelju odluke Vijeća, stranki dostaviti poziv za usmenu raspravu (…).

saznanje o povredama čl. 101. i 102. UFEU-a pozivaju pisanim zahtjevom radi provođenja obveznih razgovora (čl. 41. st. 1. ZZTN-a).

Detaljniju obavijest o optužbi poduzetnik okrivljenik dobiva tek dostavom obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama. Ona sadrži informacije o poduzetniku za kojeg je preliminarno utvrđeno da je narušio tržišno natjecanje, informacije o tržištu na kojem je došlo do povrede, vremenu povrede, odnosno detaljnom činjeničnom opisu postupanja ili propuštanja i pravnoj kvalifikaciji djela i određene druge podatke koji nisu važni za pravo na obavijest (vidi čl. 48. st. 8. ZZTN-a).

Nakon zaprimanja obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama stranka može ostvariti i pravo na uvid u spis predmeta (čl. 47. st. 1. ZZTN-a), a nakon zaprimanja zahtjeva za uvid u spis rok za određivanje termina iznosi petnaest dana (st. 2.). Izuzimanje iz spisa poslovnih tajni i određenih drugih povjerljivih podataka predstavlja ograničenje prava na uvid u spis (čl. 47 st. 4. ZZTN-a). U praksi o postupku tržišnog natjecanja pronađena je tek jedna odluka u kojoj je u upravnom sporu tužitelj (poduzetnik okrivljenik iz upravnog postupka tržišnog natjecanja) neuspješno isticao kako mu nije omogućen uvid u određenu dokumentaciju.[1551]

9.2.5.2. Francuski postupak tržišnog natjecanja

Ostvarivanje načela kontradiktornosti, za čije je ostvarivanje potrebna obavijest o optužbi i uvid u spis, u francuskom se postupku tržišnog natjecanja ostvaruje u tzv. kontradiktornom stadiju postupka pred Tijelom za tržišno natjecanje.[1552] U određenoj je mjeri ipak i u preliminarnom stadiju postupka moguće djelomično ostvarivanje prava na obavijest i uvid u spis predmeta. U slučaju provođenja jednostavne istrage, prema praksi Kasacijskog suda, u zapisnik o ispitivanju osumnjičenika treba navesti i da je bio obaviješten o predmetu istrage.[1553] Provođenje tzv. teške istrage podvrgnuto je sudbenom odobrenju, a pri poduzimanju pojedinih radnji osumnjičenika je potrebno obavijestiti o sadržaju naloga (koji sadrži razloge poduzimanja istrage, tj. radnji) i o pravu na pravnog savjetnika, no s poduzimanjem radnje neće se zastati kako bi se pričekao takav savjetnik, a ako na mjestu poduzimanja radnje nije prisutan predstavnik osumnjičenika, o svemu će ga se obavijestiti tek naknadno (vidi čl. L450-4

[1551] VUSRH, odluka br. UsII-141/21-9 od 19. siječnja 2022., § 8. Praksa o pravu na obavijest u postupku tržišnog natjecanja pretraživana je s pomoću portala IUS-INFO, u razdoblju od 1. 1. 2019. do 1. 9. 2025. Pretraga po ključnim riječima „postupak tržišnog natjecanja, obavijest o optužbi" dala je 11 rezultata i svi su pregledani. Pretraga po ključnim riječima „ZZTN, obavijest o optužbi" nije dala rezultata.
[1552] Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 382–383.
[1553] *Ibid.*, str. 389.

Trgovinskog zakonika). Na odluku o poduzimanju teške istrage moguća je žalba, a osumnjičenik može ostvariti uvid u dijelove spisa na temelju kojih je sudac odlučio o poduzimanju teške istrage (tj. pojedinih radnji koje se nazivaju teškom istragom) kako bi to pravo mogao ostvariti.[1554]

U tzv. kontradiktornom stadiju postupka pravo na obavijest i uvid u spis ostvaruje se u punom opsegu. Nakon što okolnosti budu dovoljno jasne, Tijelo za tržišno natjecanje, odluči li nastaviti s postupanjem (a ne obustaviti postupak ili riješiti stvar konsenzualnim putem), otvara postupak dostavom stranki preliminarno utvrđenih činjenica, od kojeg je trenutka moguće i ostvarivanje prava na uvid u spis predmeta (vidi čl. L463-2 Trgovinskog zakonika), a ograničenja prava na uvid u spis predmeta postoje u slučaju postojanja poslovne tajne (vidi čl. L463-4 Trgovinskog zakonika).

9.2.5.3. Njemački postupak tržišnog natjecanja

O pravu na obavijest o optužbi i pravima, odnosno pravu na uvid u spis predmeta u njemačkom prekršajnom postupku vrijede pravila njemačkoga prekršajnog postupka (detaljno *supra*, pod 9.2.4.4.). To znači da poduzetnik okrivljenik potpunu obavijest o optužbi dobiva u rješenju o prekršaju, da pitanje obavijesti o pravima nije detaljnije regulirano, a pravo na uvid u spis može ostvariti u postupku pred upravnim tijelom ako se time ne bi ugrozili interesi istrage ili trećih, zbog čega se smatra da se to pravo može ostvariti tek nakon završetka istrage.[1555]

Za ova prava relevantne su i odredbe o upravnom postupanju nadležnih tijela za tržišno natjecanje, iz kojeg se može prijeći u prekršajno. Nekoliko je odredaba iz kojih se može iščitati kako se stranke obavještavaju o elementima postupka protiv njih. Čl. 56. st. 1. GWB-a propisuje kako će nadležno tijelo za tržišno natjecanje strankama dati priliku da se izjasne, dok st. 7. predviđa mogućnost održavanja javnog ročišta. Tu je i odredba iz čl. 28. njemačkog Zakona o upravnom postupku prema kojoj će se stranki, prije donošenja odluke kojom se utječe na njezina prava, dati mogućnost da se izjasni i, još važnije, odredba iz čl. 67. tog Zakona o obvezi pozivanja stranke na ročište, kao i čl. 25. st. 1. o poučavanju stranaka o njihovim pravima i obvezama u postupku. Mogućnost izjašnjavanja o slučaju i sudjelovanja na ročištu na koje ju je potrebno pozvati, svakako znače da stranka u upravnom postupku ima saznanja o postupku

[1554] Vidi: *ibid.*, str. 387; *Accès au dossier (droit d')*, https://livv.eu/glossaire/acces-au-dossier-droit-d-092b7 (25. 3. 2025.).
[1555] Mende, *op. cit.* u bilj. 1067, str. 53.

koji se vodi protiv nje, a čl. 25. st. 1. njemačkog ZUP-a jamči da stranka dobije određenu obavijest o svojim pravima. Osim toga, GWB sadrži nekoliko odredaba o pravu na uvid u spis predmeta (čl. 56. s. 2–6.).

Ova su pravila važna jer jamče stranki pravo na obavijest o postupku i pravima, odnosno uvid u spis predmeta u postupku koji može prijeći u prekršajni postupak, čime se pozitivno utječe na poziciju stranke u prekršajnom postupku.

9.2.6. Zaključak

Uređenje prava na obavijest i uvid u spis u hrvatskom prekršajnom postupku ne zadovoljava zahtjeve iz Direktive o pravu na obavijest i otvara vrata kršenju tih prava, kako ih tumači ESLJP. Ni jedan aspekt tih prava nije uređen na potpuno zadovoljavajući način.

Određenu obavijest o optužbi i pravima, prema odredbama PZ-a, treba dati u slučaju ispitivanja osobe u svojstvu osumnjičenika (sukladno odredbama o ispitivanju okrivljenika, čl. 158. st. 6.) ili ako dođe do uhićenja ili zadržavanja, što je pozitivno. Ipak, u tim slučajevima obavijest koja se dostavlja okrivljeniku ne sadrži brojne elemente koje zahtijeva Direktiva, niti je ispunjen zahtjev o pisanoj obavijesti o određenim pravima nakon oduzimanja slobode.

Ako ne dođe do ispitivanja ili oduzimanja slobode, vrijedi opća odredba iz čl. 109.a PZ-a koja kao trenutak obavijesti neprecizno određuje „prije podnošenja optužnog prijedloga“. To nije prihvatljivo jer je moguće da i prije ispitivanja okrivljenika ili njegova uhićenja ili zadržavanja dođe do poduzimanja kakve radnje kojom se bitno utječe na njegovu procesnu poziciju, a u tim slučajevima PZ ne govori o pravu na obavijest (recimo, pri poduzimanju radnje hitnog izvođenja kakva dokaza). Sadržaj obavijesti iz čl. 109.a ispunjava zahtjeve iz Direktive, što je utješno s obzirom na to da brojni elementi obavijesti dolaze prekasno.

U prekršajnom je postupku pravo na uvid u spis osigurano tek nakon što on prispije na sud, što je u Direktivi određeno kao najkasniji trenutak za ostvarivanje tog prava. Međutim, Direktiva izričito traži njegovo ostvarivanje nakon oduzimanja slobode (čl. 7. st. 1.), odnosno bez obzira na to, pravovremeno kako bi se omogućilo ostvarivanje prava na obranu (čl. 7. st. 3.). Stoga PZ ispunjava tek najniži od zahtjeva iz Direktive o trenutku ostvarivanja prava na uvid u spis predmeta.

Osim što nije usklađeno s Direktivom, takvo uređenje otvara vrata kršenju konvencijskih standarda o pravu na obavijest i uvid u spis, prije svega u pogledu trenutka ostvarivanja tih prava.

U njemačkom prekršajnom postupku obavijest o optužbi u punoj se mjeri ostvaruje donošenjem rješenja o prekršaju, a okrivljenika se o optužbi obavještava i pri prvom ispitivanju, dok obavijest o pravima ni u upravnoj ni u sudskoj fazi postupka nije jasno normativno regulirana. U svakom slučaju, manjkavosti su hrvatskog uređenja izraženije u usporedbi s njemačkim. Uređenje iz njemačkog OWiG-a, međutim, ne može se smatrati uzorom za regulaciju obavijesti o pravima i optužbi, odnosno pravu na uvid u spis koji bi hrvatsko pravo trebalo slijediti, kako zbog oskudnog uređenja (koje je možda i opravdano s obzirom na sankcije koje se mogu izricati i mjere prisile koje se mogu poduzimati) tako i zbog različite strukture postupka. Na hrvatski prekršajni postupak Direktiva o pravu na obavijest primjenjiva je od ranih stadija postupanja, što nije slučaj s njemačkim prekršajnim postupkom, a upravo je trenutak ostvarivanja prava iz Direktive u hrvatskom pravu jedno od problematičnijih pitanja. Istina, konvencijski autonomni pristup pojmu kaznene optužbe u vremenskom smislu primjenjiv je na oba postupka. No struktura njemačkog postupka u kojem upravna tijela donose odluku koja povodom prigovora igra ulogu optužnice, dok u hrvatskom pravu i sudovi i upravna tijela provode klasični prvostupanjski postupak, čine dva uređenja teškima za usporedbu u kontekstu vremenskog trenutka uređenja prava na obavijest i uvid u spis, što je u hrvatskom pravu jedno od problematičnijih pitanja.

U hrvatskom pravu tržišnog natjecanja do detaljnog obavještavanja o optužbi dolazi dostavom obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama. Određenu obavijest poduzetnik okrivljenik dobiva i ranije, u zaključku o pokretanju postupka, a i iz naloga o provođenju nenajavljene pretrage trebao bi moći iščitati što mu se stavlja na teret. Najproblematičnija je situacija kod tzv. obveznih razgovora koji se mogu poduzimati i prije pokretanja postupka, gdje normativno nije uspostavljena obveza obavijesti o optužbi. Obavijest o pravima uopće nije regulirana, što s obzirom na prirodu subjekata protiv kojih se postupa, ne bi trebalo biti problematično.

Slična je situacija u francuskom pravu tržišnog natjecanja: do detaljne obavijesti dolazi tek obaviješću o preliminarno utvrđenim činjenicama, no i u ranijim stadijima postupka moguće je određeno obavještavanje: kod teške istrage do njega dolazi sudbenim nalogom o njezinu provođenju, a kod lake istrage ono nije normativno uređeno, no zahtijeva ga sudska praksa.

Drugačije je uređenje njemačkoga prekršajnog postupka tržišnog natjecanja gdje vrijede pravila kao u redovnom njemačkom prekršajnom postupku, s time da postoje posebna pravila o pravu na obavijest i uvid u spis u upravnom postupku tržišnog natjecanja, koji može prerasti u prekršajni postupak.

Pravo Europske unije svakako postavlja detaljnije i veće zahtjeve o pravu na obavijest o optužbi i pravima za prekršajni postupak, dok za postupak tržišnog natjecanja europski izvori zahtijevaju dostavu obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama i omogućavanje prava na uvid u spis nakon njezine dostave. U konvencijskom pravu nisu primjetni različiti standardi o postupku tržišnog natjecanja: obavijest o optužbi treba biti pružena od trenutka formiranja optužbe u materijalnom smislu, okrivljeniku je potrebno omogućiti uvid u spis (iako u situacijama kada mu nije oduzeta sloboda ne postoje jasni standardi od kojeg je trenutka to potrebno) i ne postoje čvršći standardi o obavijesti o pravima. Zbog većih zahtjeva s nadnacionalne razine uređenje hrvatskoga prekršajnog postupka ima izraženijih problema s uređenjem prava na obavijest o optužbi i pravima, dok su u uređenju hrvatskog postupka tržišnog natjecanja tek poneke odredbe problematične.

9.3. Pravo na (besplatnog) branitelja

9.3.1. Konvencijsko pravo

U čl. 6. st. 3. t. c Konvencije propisano je da svatko optužen za kazneno djelo ima pravo da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja ima pravo na besplatnog branitelja kada to nalažu interesi pravde. Vidljivo je da uz pravo okrivljenika da se brani sam, Konvencija jamči okrivljeniku da može angažirati branitelja, a u određenim slučajevima zahtijeva i da mu se omogući besplatni branitelj. Iz prakse je moguće iščitati više o sadržaju i trenutku od kada se zahtijeva ostvarivanje tih prava, pa i u kvazikaznenim postupcima.

9.3.1.1. Pravo na branitelja

ESLJP je u svojoj praksi izričito potvrdio da pravo na branitelja mora postojati u trenutku postojanja kaznene optužbe, što se procjenjuje autonomno,[1556] dakle, primjerice, pri oduzimanju slobode ili poduzimanju određenih dokaznih radnji u prethodnom postupku,[1557] posebno prvog ispitivanja, kako je to utvrđeno u predmetu *Salduz protiv Turske*.[1558] Nema razloga da se u pogledu trenutka od kada je potrebno ostvariti pravo na branitelja od toga odstupi kod optužbi koje formalno nisu kaznene, nego su autonomnim pristupom ocijenjene takvima.[1559]

Praksa Suda upućuje na nekoliko važnih elemenata prava na branitelja. To su pravo na povjerljivu komunikaciju s braniteljem prije prvog ispitivanja,[1560] pravo na prisustvo branitelja pri takvu ispitivanju i drugim dokaznim radnjama[1561] i pravo branitelja na sudjelovanje u ispitivanju.[1562] Također se mora osigurati okrivljenikova povjerljiva komunikacija s braniteljem,[1563] a trajanje ili učestalost takve komunikacije (npr., pri posjetima odvjetnika zatvorenom okrivljeniku) ne bi trebali biti podvrgnuti nerazumnim ograničenjima.[1564] Dodatni element pravo je na slobodan izbor branitelja, dakako, od trenutka postojanja kaznene optužbe (u autonomnom smislu), a izbor okrivljenika se samo iznimno može ne uvažiti kada za to postoje važni razlozi.[1565]

U ranim stadijima postupka dopuštena su privremena ograničenja prava na branitelja, pod uvjetom da za to postoje važni razlozi (što se procjenjuje restriktivno) i da to ne utječe na

---

[1556] *Simeonov protiv Bugarske*, zahtjev br. 21980/04 od 12. svibnja 2017., § 110, 114.
[1557] Za pregled prakse vidi: *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 88–89.
[1558] *Salduz protiv Turske*, zahtjev br. 36391/02 od 27. studenog 2008. Radi se o vrlo značajnoj presudi, o čemu svjedoči kako je standard prema kojem okrivljenik mora imati branitelja od prvog policijskog ispitivanja prozvan doktrinom *Salduz*. Vidi: Ivičević Karas, Elizabeta; Valković, Laura, Pravo na branitelja u policiji – pravna i stvarna ograničenja, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 24, broj 2, 2017, str. 416.
[1559] U predmetu *Galstyan protiv Armenije*, Sud je prvo upravni (prekršajni?) predmet ocijenio kaznenim (§55–60), a onda u kontekstu prava na branitelja spomenuo da se ono primjenjuje od ranih stadija postupka (§ 89) iako u konkretnom predmetu nije našao povredu ocijenivši da se okrivljenik odrekao prava na branitelja (§ 90).
[1560] *Beuze protiv Belgije*, zahtjev br. 71409/10 od 9. studenog 2018., § 133.
[1561] *Ibid.*, § 134–135.
[1562] *Soytemiz protiv Turske*, zahtjev br. 57837/09 od 27. studenog 2018., § 44–46.
[1563] *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 95.
[1564] Za situacije s oduzetom slobodom to se ističe u *Guideu* (*ibid.*), a dobar je primjer predmet *Öcalan protiv Turske*, zahtjev br. 46221/99 od 12. svibnja 2005., § 135.
[1565] Vidi npr. *Dvorski protiv Hrvatske*, zahtjev br. 25703/11 od 20. listopada 2015., § 81–82.

pravičnost postupka u cjelini,[1566] o čemu se iz prakse mogu iščitati detaljniji standardi.[1567] Novija praksa o pravu na branitelja u najranijim fazama postupanja proširila je mogućnosti ograničenjima od prava na branitelja, što se može smatrati „velikim korakom natrag“,[1568] no ne bi trebala dovesti u pitanje obvezu nacionalnih zakonodavaca da pravo na branitelja omoguće od najranijih faza postupanja.[1569] Izostanak važnih razloga za ograničenje prava na branitelja jak je argument u prilog povredi Konvencije, no nije sasvim isključeno da nema povrede ako se postupak u cjelini može smatrati pravičnim.[1570] Ipak, u takvim će slučajevima pristup Suda biti strog, a na vladi države podnositeljice ležat će teret dokazivanja pravičnosti postupka u cjelini.[1571] Za odricanje od prava na branitelja ključni je konvencijski zahtjev da bude svjesno i dobrovoljno (eng. *knowing and intelligent*).[1572]

9.3.1.2. Pravo na besplatnog branitelja

Pravo okrivljenika na besplatnog branitelja konvencijsko pravo veže za dva uvjeta: da okrivljenik nema dovoljno sredstava da bi podmirio troškove pravne pomoći i da je postavljanje za okrivljenika besplatnog branitelja u interesu pravde.[1573] O prvom uvjetu, za dobivanje besplatne pravne pomoći, praksa ESLJP-a nije suviše detaljna, već se to procjenjuje *ex post facto*.[1574] Jasno je, međutim, da nedostatak sredstava ne treba dokazati izvan svake sumnje, već

[1566] *Ibrahim i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi br. 50541/08, 50571/08, 50573/08 i 40351/09 od 13. rujna 2016, § 257–258.
[1567] Neki su vidljivi iz presude *Ibrahim i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, § 258 – 265. Za više vidi: *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights: Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, 29. veljače 2024., str. 24., str. 90–92. O dopuštenim ograničenjima prava na branitelja, pa i kritičkom osvrtu na noviju praksu vidi: Ivičević Karas i Valković, *op. cit.* u bilj. 1558, str. 421–425.
[1568] Ivičević Karas i Valković, *op. cit.* u bilj. 1558, str. 424.
[1569] *Ivičević Karas* i *Valković* u tom kontekstu ističu: „Drugim riječima, konvencijska obveza nacionalnih pravnih poredaka jest da urede sustav, zakonski okvir i praksu tako da osiguraju učinkovito ostvarivanje prava na branitelja u policiji te da time ujedno u najvećoj mogućoj mjeri spriječe povrede koje bi mogle narušiti pravičnost postupka. Navedeno zasigurno podrazumijeva strogo reguliranje radnje policijskog ispitivanja osumnjičenika s obzirom na rizike mogućih povreda, uključujući i mogućnost učinkovitog ostvarivanja prava na branitelja. Takav sustav ne ostavlja puno mogućnosti za eventualna ograničenja, a zasigurno ne u situacijama kada za takva ograničenja ne bi postojali vrlo uvjerljivi razlozi.“ *Ibid.*, str. 425.
[1570] *Ibrahim i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, § 263–264.
[1571] *Ibid.*, § 265.
[1572] Npr. *Dvorski protiv Hrvatske*, § 101.
[1573] Osim tekstom Konvencije, to je ustanovljeno u predmetu *Quaranta protiv Švicarske*, zahtjev br. 12744/87 od 24. svibnja 1994., § 27. O ukratko pravu na besplatnog branitelja u praksi ESLJP-a vidi: Ivičević Karas i Valković, *op. cit.* u bilj. 1558, str. 430–431.
[1574] Ivičević Karas, Elizabeta; Burić, Zoran, Na putu prema transponiranju Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći u hrvatski kazneni postupak? Osvrt na prijedlog osme novele ZKP-a, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 26, br. 2, 2019, str. 423. Vidi i: Pajčić, Matko, Pravo okrivljenika na branitelja i na besplatnu pravnu pomoć, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 17, br. 1, 2010, str. 73.

je dovoljno da o tome postoje određene indikacije.[1575] O tome je li ispunjen drugi uvjet, naime, je li postavljanje besplatnog branitelja potrebno radi zadovoljavanja interesa pravde, iz prakse se mogu iščitati četiri potkriterija: težina djela, pravna i činjenična složenost predmeta, posebnosti postupka i okrivljenikova sposobnost da sam zastupa svoje interese u postupku.[1576] Drugi i četvrti kriterij samorazumljivi su: što je predmet složeniji i što je okrivljenikova sposobnost da zastupa vlastite interese manja, to je vjerojatnije da je okrivljeniku potrebna besplatna pravna pomoć.[1577] Iz prakse pak se o prvom kriteriju može iščitati čvršći standard, naime, da zaprijećena kazna zatvora zahtijeva da je standard interesa pravde zadovoljen, pa u takvim slučajevima preostaje ispuniti samo standard imovinskog stanja. To ipak ne znači da je ispunjenje ovog standarda rezervirano za situacije u kojima prijeti oduzimanje slobode[1578] iako je teško pronaći predmete s drugim vrstama sankcija u kojima bi Sud smatrao da je ispunjen standard interesa pravde.[1579] Dok je prema ranijoj praksi moglo biti dvojbe vrijedi li to za sve vrste kazni zatvora ili samo za kazne zatvora koje prelaze određenu težinu (tri mjeseca),[1580] upravo noviji kvazikazneni predmeti (*Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva*[1581] i *Mikhaylova protiv Rusije*) upućuju na to da ograničenjima nema mjesta.[1582] Na kraju, *Trechsel* ističe kako, u slučajevima kada optužbu zastupa državni odvjetnik, načelo jednakosti oružja zahtijeva da i okrivljenika također brani odvjetnik.[1583]

Preslikavanje standarda o besplatnoj pravnoj pomoći na kvazikaznene postupke znači da bi se ona svakako mogla zahtijevati u postupcima sa zaprijećenom sankcijom oduzimanja slobode. Glede trenutka od kojeg je potrebno omogućiti ostvarivanje tog prava ističe se kako Konvencija i praksa Suda ne upućuju na to da bi pravo na besplatnu pravnu pomoć trebalo postojati (već) u upravnim fazama kvazikaznenog postupanja,[1584] već tek u postupku pred

---

[1575] Vidi npr. *Pakelly protiv Njemačke*, zahtjev br. 8398/78 od 25. travnja 1983., § 34. Vidi i: *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights: Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 29. veljače 2024., str. 94. Vidi i: Valković, Laura; Burić, Zoran, Primjena izabranih elemenata prava na formalnu obranu iz prakse Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 18, br. 1, 2011, str. 545–556.
[1576] Valković i Burić, *op. cit.* u bilj. 1575, str. 546–547.
[1577] Vidi: *ibid.*, 2011, str. 547.
[1578] Tako se usputno navodi u npr. *Zdravko Stanev protiv Bugarske*, zahtjev br. 32238/04 od 6. studenog 2012., § 38.
[1579] Vidi: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 231.
[1580] Valković i Burić, *op. cit.* u bilj. 1575, primjerice, ističu stajalište kako iz predmeta *Quaranta protiv Švicarske* proizlazi da je standard interesa pravde ispunjen čim je zaprijećena kazna zatvora, no navode i drugačije, Trechselovo stajalište, prema kojem ta kazna mora biti veća od tri mjeseca (str. 546–547 i bilješka 83).
[1581] *Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, § 61; *Mikhaylova protiv Rusije*, zahtjev br. 46998/08 od 19. studenog 2015., § 82, gdje je Sud izričito istaknuo da Konvencija ne zahtijeva određeno vremensko trajanje oduzimanja slobode kako bi standard interesa pravde bio ispunjen.
[1582] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 229–239.
[1583] *Trechsel*, prema Valković i Burić, *op. cit.* u bilj. 1575, str. 547.
[1584] Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 229.

sudom.[1585] Posljednji zahtjev vezan za pravo na (ponajprije besplatnog) branitelja jest da ono bude učinkovito, što znači da država mora intervenirati u slučaju pravne pomoći koja je očito neadekvatna.

9.3.2. Direktive

Pravo na branitelja i pravo na besplatnog branitelja, nažalost, nisu uređeni u jednoj direktivi Europske unije, već je prvo pravo uređeno Direktivom o pravu na pristup odvjetniku (…), a drugo Direktivom o pravnoj pomoći (…).

9.3.2.1. Direktiva o pravu na odvjetnika

Direktivom o pravu na pristup odvjetniku uređena je većina elemenata prava na branitelja, kao i pravo na obavještavanje i komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima tijekom oduzimanja slobode. Kao trenutak pristupa odvjetniku Direktivom je određen takav trenutak (i takav način) da se osobi omogući ostvarivanje prava obrane (čl. 3. st. 1.), odnosno bez nepotrebnog odlaganja, a svakako u jednom od sljedećih trenutaka, ovisno o tome koji je najraniji: prije ispitivanja, pri radnjama prepoznavanja, suočenja ili rekonstrukcije događaja, bez nepotrebnog odlaganja nakon oduzimanja slobode, odnosno prije nego se pojave pred sudom nadležnim za kaznene stvari ako su pozvane pred takav sud (čl. 3. st. 2. i čl. 3. st. 3. t. c Direktive o pravu na odvjetnika). Kao elementi prava na pristup odvjetniku navode se pravo na privatni sastanak i komunikaciju s odvjetnikom, uključujući prije ispitivanja (čl. 3. st. 3. t. a, vidi i čl. 4. Direktive o pravu na odvjetnika), pravo na prisutnost odvjetnika i njegovo učinkovito sudjelovanje u ispitivanju (čl. 3. st. 3. t. b) i pravo na prisutnost spomenutim trima radnjama (čl. d. st. 3. t. c). Također se države članice obvezuje da okrivljenicima pruže opće informacije o spomenutim pravima (čl. 3. st. 4. Direktive o pravu na odvjetnika), a predviđena su i moguća ograničenja prava na odvjetnika, no samo u iznimnim okolnostima i tijekom faze postupka koja prethodi sudskom postupku (vidi čl. 3. st. 5. i 6.). Takva privremena odstupanja od ostvarivanja prava moraju biti razmjerna, strogo vremenski ograničena, ne smiju se temeljiti isključivo na vrsti ili težini djela ni dovoditi u pitanje cjelokupnu pravičnost postupka (čl. 8. st. 1.) i mogu se odobriti isključivo obrazloženom odlukom pravosudnog ili drugog nadležnog

[1585] U oba navedena kvazikaznena predmeta to pitanje također nije razriješeno jer su razmatrani stadiji postupka pred sudom.

tijela koja mora biti podložna sudskom preispitivanju (čl. 8. st. 2. Direktive o pravu na odvjetnika).[1586]

Direktiva također obvezuje države članice da osumnjičenicima ili okrivljenicima kojima je oduzeta sloboda osiguraju pravo na obavještavanje treće osobe, poput srodnika ili poslodavca o oduzimanju slobode, pravo na komunikaciju s takvom osobom (čl. 5. i 6.), kao i pravo stranih državljana kojima je oduzeta sloboda na obavijest i komunikaciju s konzularnim tijelima svoje države (čl. 7. i 8.). Ograničenje prava osoba kojima je oduzeta sloboda na obavještavanje treće osobe moguće je ako postoji hitna potreba za sprječavanjem ozbiljnih štetnih posljedica po život, slobodu ili fizički integritet osobe, odnosno hitna potreba za sprječavanjem situacije u kojoj bi kazneni postupak mogao biti ozbiljno ugrožen (čl. 5. st. 3. Direktive o pravu na odvjetnika). Čl. 8. na isti su način kao kod prava na odvjetnika propisani daljnji uvjeti za ograničenje tih prava (razmjernost, vremenska ograničenost…), a propisano je i da odluku o ograničenju donosi pravosudno tijelo i da ona mora biti podložna sudskom preispitivanju (čl. 8. st. 3. Direktive o pravu na odvjetnika). Pravo osoba kojima je oduzeta sloboda na komunikaciju s trećim osobama pak je moguće odgoditi ili ograničiti u pogledu nužnih zahtjeva ili razmjernih operativnih zahtjeva (čl. 6. st. 2. Direktive o pravu na odvjetnika). Nisu uređena ograničenja prava na obavijest i komunikaciju s konzularnim tijelima, no propisano je kako se njihovo ostvarivanje može urediti nacionalnim pravom pod uvjetom da ono omogućuje da se u cijelosti ostvari svrha tih prava (čl. 7. st. 3. Direktive o pravu na odvjetnika).

Za odricanje od prava na branitelja Direktiva postavlja nekoliko uvjeta. Osumnjičenik ili optužena osoba mora primiti informacije o sadržaju prava na odvjetnika i mogućim posljedicama odricanja od tog prava (čl. 9. st. 1. t. a), a odricanje mora biti jasno i nedvosmisleno (t. b). Kao oblik odricanja određen je usmeni ili pisani, što se mora pribilježiti u skladu s nacionalnim pravom (čl. 9. st. 2.), a odricanje mora biti moguće naknadno opozvati (čl. 9. st. 3.). Naposljetku, Direktiva zahtijeva da u državama članicama postoji pravni lijek u slučaju kršenja prava iz Direktive.

9.3.2.2. Direktiva o pravu na pravnu pomoć

Direktiva o (besplatnoj) pravnoj pomoći glede trenutka ostvarivanja prava uglavnom slijedi Direktivu o pravu na odvjetnika zahtijevajući da pravo na pristup besplatnoj pravnoj pomoći,

[1586] O ograničenjima prava na branitelja prema Direktivi vidi: Ivičević Karas i Valković, *op. cit.* u bilj. 1558, str. 427–428.

ispune li se potrebne pretpostavke, imaju osumnjičenici i okrivljenici: kojima je oduzeta sloboda, u situacijama obvezne obrane prema nacionalnom pravu ili pravu Unije, od kojih se traži prisustvo najmanje prilikom radnji prepoznavanja, suočavanja i rekonstrukcije događaja (vidi čl. 2. st. 1. i čl. 4. st. 5.) Direktive o pravnoj pomoći).[1587] Vidljivo je kako je krug radnji u prethodnom postupku, pri čijem poduzimanju potencijalno treba osigurati pravo na besplatnu pravnu pomoć, uži u usporedbi s radnjama pri kojima je prema Direktivi o pravu na odvjetnika potrebno osigurati odvjetnika, što je posljedica razdvajanja međusobno komplementarnih prava u dva propisa.[1588]

Kao kriterije koje osumnjičenik ili okrivljenik mora zadovoljiti za pravnu pomoć, Direktiva po uzoru na praksu ESLJP-a navodi kriterij sredstava i kriterij interesa pravde (vidi čl. 4. Direktive o pravnoj pomoći).[1589] Pri procjeni je li ispunjen prvi kriterij, država članica uzima u obzir sve relevantne i objektivne čimbenike, kao što su prihod, imovina i obiteljske prilike dotične osobe, kao i troškovi pomoći odvjetnika i životni standard u toj državi članici (čl. 4. st. 3. Direktive o pravnoj pomoći). Razmatrajući kriterij interesa pravde (tzv. provjera osnovanosti zahtjeva, vidi čl. 4. st. 2. Direktive o pravnoj pomoći), uzima se u obzir ozbiljnost kaznenog djela, složenost predmeta i težina očekivane sankcije, a u svakom se slučaju smatra da je taj kriterij ispunjen: *(a)* kada je osumnjičenik ili okrivljenik izveden pred nadležni sud ili suca kako bi se odlučilo o pritvoru u bilo kojem stadiju postupka u okviru područja primjene Direktive i *(b)* tijekom pritvora (čl. 4. st. 4. Direktive o pravnoj pomoći).

Od zahtjeva koje postavlja Direktiva još treba izdvojiti da odluka o dodjeli pravne pomoći mora biti u pisanom obliku (vidi čl. 6.), da treba postojati pravno sredstvo za osumnjičenike i okrivljenike u slučaju kršenja prava iz Direktive (čl. 8.), odnosno da država članica mora ispuniti određene zahtjeve kojima se nastoji osigurati kvaliteta pravne pomoći (čl. 7. st. 1. – 3.) i poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da osumnjičenici, okrivljenici i tražene osobe imaju pravo na to da im se na zahtjev zamijeni dodijeljeni odvjetnik koji im pruža usluge pravne pomoći ako je to opravdano posebnim okolnostima (čl. 7. st. 4. Direktive o pravnoj pomoći).

[1587] Za kratku analizu odredaba Direktive vidi i: Ivičević Karas i Valković, *op. cit.* u bilj. 1558, str. 431–432.
[1588] Ivičević Karas i Burić, *op. cit.* u bilj. 1574, str. 421.
[1589] *Ibid.*, str. 421–422.

9.3.3. Europsko pravo tržišnog natjecanja

U europskom pravu tržišnog natjecanja pravo na branitelja uvelike je neregulirano. To je, među ostalim, zato što subjekti koji su predmet postupaka tržišnog natjecanja imaju zaposlene pravnike pa samim tim nisu u toliko osjetljivom položaju kao okrivljenici u nekim drugim vrstama kvazikaznenog postupanja, a dijelom i zato što je europsko pravo prije svega ipak još uvijek usredotočeno na učinkovitost takvih postupaka, a ne na zaštitu procesnih prava okrivljenika.

U europskom pravu moguće je tek pronaći više-manje razrađene standarde ponajprije o pravu na povjerljivu komunikaciju s braniteljem. Ti standardi nisu ušli u ECN+ Direktivu, već ih je moguće iščitati iz prakse Suda EU-a o postupku tržišnog natjecanja pred Komisijom. Na primjenjivost te prakse, kao što je već istaknuto, upućuje recital ECN+ Direktive.[1590]

Sud EU-a potvrdio je pravo na povjerljivu pisanu komunikaciju s braniteljem,[1591] i to pod uvjetom da se radi o komunikaciji radi ostvarivanja prava obrane u predmetu i da se radi o komunikaciji s neovisnim odvjetnicima.[1592] Drugim riječima, pravo na povjerljivu komunikaciju ne odnosi se na *in-house* pravnike.[1593] To pravo prema Sudu treba postojati i prije formalnog započinjanja postupka o povredi tržišnog natjecanja.[1594]

Pravo na branitelja tijekom istraživanja povreda tržišnog natjecanja nije precizno uređeno, no iz stajališta o zaštiti povjerljive komunikacije s braniteljem prije započinjanja postupka proizlazi da je branitelja moguće imati već u tom postupovnom stadiju. Još u predmetu *Hoechst* Sud je utvrdio kako se određena prava obrane, poput prava na branitelja (eng. *right to legal representation*) moraju poštovati već u prethodnom postupku tržišnog natjecanja koji provodi Komisija.[1595] Jasno je, dakle, da već u prethodnom postupku poduzetnik osumnjičenik mora moći imati branitelja. Određene dodatne smjernice pravu na branitelja u prethodnom postupku

[1590] Recital 14.: Izvršavanje ovlasti koje su ovom Direktivom dodijeljene nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje, uključujući istražne ovlasti, trebalo bi podlijegati odgovarajućim zaštitnim mjerama kojima se barem poštuju opća načela prava Unije i Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije, posebice u kontekstu postupaka koji bi mogli dovesti do izricanja sankcija. Te zaštitne mjere uključuju pravo na dobru upravu i poštovanje prava poduzetnika na obranu, čija je ključna sastavnica pravo na saslušanje (…). Vidi: Piszcz i Petr, *op. cit.* u bilj. 886, str. 1086–1087.
[1591] Sud EU-a, presuda u predmetu 155/79 od 4. veljače 1982., § 19. Vidi i: Đurđević, *op. cit.* u bilj. 981, str. 748.
[1592] *Ibid.*, § 21.
[1593] Sud EU-a, presuda u predmetu C-550/07 P od 14. rujna 2010., § 44. Sličan kratki pregled prava na povjerljivu pisanu komunikaciju s odvjetnikom daju Bernatt, Botta i Svetlicnii, *op. cit.* u bilj. 982, str. 315.
[1594] Vidi: Sud EU-a, presuda u predmetu 155/79 ,§ 27; Sud EU-a, presuda u predmetu C-550/07 P od 14. rujna 2010., § 106.
[1595] Sud EU-a, presuda u predmetima 46/87 i 227/88 od 21. rujna 1989., § 16.

moguće je pronaći u *soft* propisima Europske komisije, i to o istragama koje ona provodi. U objašnjenju čl. 20. st. 4. Uredbe 1/2003 navedeno je kako poduzetnik tijekom pretraga koje provodi Europska komisija može imati pravnog vanjskog pravnog savjetnika, no kako njegovo prisustvo nije uvjet za zakonitost pretrage i kako će inspektori prihvatiti samo kraću stanku radi konzultacija s pravnim savjetnikom prije provođenja radnji ili zahtijevanja usmenih pojašnjenja (čl. 6.).[1596] Obavijest o najboljim praksama u postupcima o čl. 101. i 102. UFEU-a (o povredama tržišnog natjecanja) pak navodi kako će Komisija prije uzimanja izjava iz čl. 19. Uredbe 1/2003 ispitanika obavijestiti o pravu na branitelja (čl. 48.).[1597] Navedene *sotf-law* odredbe mogu biti primjer dobrih praksi, no ne mogu se smatrati čvrstim standardom koji su države članice dužne ispuniti.

Pravo na branitelja nakon započinjanja postupka tržišnog natjecanja, odnosno u kasnijem sudskom postupku također nije regulirano ECN+ Direktivom. Budući da se pravo na branitelja prema spomenutoj praksi Suda mora poštovati već prije započinjanja postupka, to je potrebno i u svakoj njegovoj kasnijoj fazi.

9.3.4. Prekršajno pravo

9.3.4.1. O branitelju

Branitelj je procesni pomoćnik okrivljenika u prekršajnom postupku, kako pravnih tako i fizičkih osoba, a može biti odvjetnik ili odvjetnički vježbenik s položenim pravosudnim ispitom (vidi čl. 115. st. 1. PZ-a). Branitelja bira i opoziva okrivljenik, odnosno u određenim slučajevima to mogu učiniti i neke bliske mu osobe, a Prekršajni zakon onemogućava da kao branitelj budu postavljene određene osobe koje bi se našle u sukobu procesnih uloga ili bi mogle biti subjektivno zainteresirane u predmetu (vidi čl. 115. st. 6.). Za prekršajni je postupak uobičajeno da okrivljenik ima jednog branitelja, no može ih imati i više, a jedan odvjetnik može biti zajednički branitelj za dva ili više okrivljenika samo ako to nije protivno interesima njihovih obrana (vidi čl. 115. st. 5. PZ-a).

[1596] Europska komisija, Explanatory note on Commission inspections pursuant to Article 20(4) of Council Regulation (EC) No 1/2003, revidirano u ožujku 2024.
[1597] Commission notice on best practices for the conduct of proceedings concerning Articles 101 and 102 TFEU (Text with EEA relevance), Službeni list Europske unije br. C 308/6 od 20. listopada 2011.

Spomenuti čl. 115. i čl. 172. PZ-a predstavljaju osnovne odredbe PZ-a o pravu na branitelja, a ostale su odredbe o tom pravu razasute po Zakonu. Njihovo razmatranje pruža uvid u uređenje važnih pitanja o pravu na branitelja u prekršajnom pravu, naime, o vremenu od kada je u postupku moguće ostvariti to pravo, odnosno o njegovu sadržaju.

9.3.4.2. Trenutak ostvarivanja prava na branitelja

Okrivljenik prije pokretanja prekršajnog postupka može imati branitelja samo kada je to propisano PZ-om (vidi čl. 172. st. 1. PZ-a). PZ sadrži odredbe iz kojih se može iščitati u kojim je to procesnim situacijama u prethodnom postupku moguća prisutnost branitelja.[1598]

(a) Jedna je od njih ispitivanje osumnjičenika (okrivljenika). U odredbi o izvidima propisano je kako, prikupljajući obavijesti od građana, ovlaštena tijela državne uprave kada provode nadzor mogu ispitati osobu u svojstvu osumnjičenika sukladno odredbama o ispitivanju okrivljenika i pritom je moraju obavijestiti o tome da može imati branitelja koji može biti prisutan ispitivanju, a ako on uzme branitelja ili ne odluči iskazivati bez branitelja, zastat će dva sata kako bi on mogao uzeti branitelja (vidi čl. 158. st. 6. PZ-a). Nije propisana obveza zapisničkog bilježenja mogućeg odricanja od prava na branitelja, no to je svakako potrebno želi li se zapisnik s takva ispitivanja koristiti kao dokaz u postupku.[1599] Iz čl. 158. PZ-a jasno proizlazi da je kao jedan od trenutaka u kojem okrivljenik u prethodnom prekršajnom postupku može ostvariti pravo na branitelja njegovo ispitivanje. Za žaljenje je što u PZ-u još ne postoji odredba koja bi izričito onemogućavala zloporabu procesnih uloga, odnosno koja bi obvezivala tijela državne uprave da se, ako se tijekom obavijesnih razgovora s presumptivnim svjedokom on pretvori u osumnjičenika, odmah mora zastati s provođenjem takva razgovora i ispitati ga u svojstvu osumnjičenika.[1600] Iako supsidijarna primjena ZKP-a znači da takva zabrana postoji i u prekršajnom postupku,[1601] pitanje je je li ona dovoljna da bi u praksi onemogućila moguće zloporabe. U odluci iz 2013. Vrhovni je sud (povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti) utvrdio povredu odredaba prekršajnog postupka zbog korištenja kao dokaza

[1598] Pitanje trenutka od kojeg treba omogućiti pravo na branitelja zanimljivo je i u kontekstu hrvatskog kaznenog postupka i njegove usklađenosti sa zahtjevima iz Direktive. Za više o tome vidi: Ivičević Karas, Elizabeta, Pomicanje granica prava na branitelja pod utjecajem europskog kaznenog prava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 22, br. 2, 2015, str. 355–382.
[1599] VPSRH, odluka br. Ppž-13134/2022-2 od 13. studenog 2024., § 12.
[1600] Za više o toj problematici u kontekstu kaznenog postupka i procesnih direktiva vidi: Ivičević Karas, Burić i Bonačić, *op.cit.* u bilj. 1494, str. 512–513.
[1601] Vidi čl. 208. st. 5. ZKP-a. O istraživanju prakse o miješanju procesnih uloga osumnjičenika i presumptivnog svjedoka (građanina) u prethodnom kaznenom postupku vidi: Ivičević Karas, Burić i Bonačić, *op. cit.* u bilj. 1527, str. 548–550, 556–558. O praksi o pitanju kada osoba stječe svojstvo osumnjičenika vidi str. 546–548.

rezultata obavijesnog razgovora s okrivljenikom[1602] iako nije jasno je li u postupku došlo do zlouporabe procesnih uloga (ili je, recimo, osoba zaista bila pozvana kao svjedok pa se kasnije utvrdilo da je okrivljenik).

Čl. 172. st. 2. PZ-a propisuje kako će se okrivljenik koji se prvi put ispituje zbog prekršaja za koji je alternativno propisana kazna zatvora ili je uhićen i doveden pred sud upozoriti o pravu na branitelja, odnosno kako će se branitelja pričekati do dva sata i kako će se očitovanje okrivljenika o uzimanju branitelja unijeti u zapisnik. Ova odredba Zakona stvara određenu pomutnju jer upozorenje o pravu na branitelja prije prvog ispitivanja veže za uvjet da se radi o prekršaju za koji je alternativno propisana kazna zatvora, čega nema u čl. 158. pa su dvije odredbe potencijalno međusobno neusklađene. Nije, naime, jasno znači li upućivanje iz čl. 158. st. 6. da se „ispitivanje provede prema pravilima o ispitivanju okrivljenika u prekršajnom postupku“ ujedno i upućivanje na čl. 172. st. 2.: zasigurno se prije svega mislilo da ispitivanje iz čl. 158. st. 6. treba provesti prema pravilima iz čl. 171. PZ-a (naslova „ispitivanje okrivljenika“), no i čl. 172. o pravu na branitelja u st. 2. uređuje ispitivanje okrivljenika pa se može tumačiti da je ta odredba primjenjiva već u ispitivanju iz čl. 158. st. 6. Ako se prihvati takvo tumačenje, odredba o ispitivanju u prethodnom postupku (čl. 158. st. 6. PZ-a) ne sadrži ograničenje upozorenju o pravu na branitelja, dok odredba koju treba primijeniti jer se na nju upućuje (čl. 172. st. 2. PZ-a) sadrži ograničenje pa nije jasno po kojoj odredbi postupiti.

S obzirom na poziciju čl. 172. u Zakonu (nalazi se poslije odredbi o ispitivanju okrivljenika na glavnoj raspravi), ipak se čini kako ona upućuje presuđivača koji vodi glavnu raspravu ili žurni postupak da u slučaju mogućnosti zatvorske kazne još jednom upozori okrivljenika na pravo na branitelja, a ne tako da okrivljenika na to pravo prije prvog ispitivanja u prethodnom postupku, prema čl. 158. st. 6. PZ-a, treba upozoriti, odnosno to mu pravo omogućiti samo kod prekršaja sa zaprijećenom kaznom zatvora.[1603] Drugim riječima, čini se da se upućivanje iz čl. 158. st. 6. PZ-a u ovom slučaju ipak odnosi samo na čl. 171. PZ-a o ispitivanju okrivljenika, a ne i na čl. 172. st. 2. PZ-a.

(b) U kontekstu oduzimanja slobode PZ propisuje da će sud okrivljenika upozoriti o pravu na branitelja kad okrivljenik bude uhićen i doveden pred sud, da će mu se omogućiti da izabere

[1602] Vrhovni sud Republike Hrvatske (dalje: VSRH), odluka br. Kzz 14/2013-3 od 5. prosinca 2013. Odluku kratko analiziraju Gospočić i Korotaj, *op. cit.* u bilj. 1266, str. 49–50.

[1603] *Kudrić***,** govoreći o čl. 172. PZ-a, tako navodi: „(…) dakle, prethodno smo govorili o obvezi upozoravanja okrivljenika o pravu na branitelja u situaciji prije pokretanja prekršajnog postupka, dok ćemo u nastavku nešto više reći o takvoj obvezi nastaloj tijekom prekršajnog postupka.“ Kudrić, Željko, Branitelj u prekršajnom postupku, dostupno na: https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/branitelj-u-prekrsajnom-postupku-48976 (2. 4. 2025.). Za više o pravu na branitelja u prekršajnom postupku vidi *Kudrićev* tekst.

branitelja i pričekati ga do dva sata, kao i da će se njegovo očitovanje unijeti u zapisnik (čl. 172. st. 2.). Nije uređeno što kada okrivljenik zatraži branitelja po uhićenju (prije nego što bude doveden pred sud), što može biti problematično s obzirom na to da je rok za dovođenje pred sud 12 sati (čl. 13. st. 3. PZ-a). S obzirom na to da PZ u slučaju uhićenja obavijest o pravu na branitelja veže za kasniju procesnu situaciju, teško je zamisliti da bi supsidijarna primjena ZKP-a (koji jamči pravo na branitelja od uhićenja, čl. 7. st. 2. ZKP-a) ovdje mogla pomoći.

Što se tiče zadržavanja, što je mjera oduzimanja slobode do koje u određenim slučajevima može doći nakon uhićenja, s mogućnošću ostvarivanja prava na branitelja, ne bi trebalo biti problema jer do zadržavana može doći tek nakon ispitivanja, pri kojem je okrivljenik upozoren na to pravo (vidi čl. 135. st. 1. PZ-a).

(c) Posljednja procesna situacija u kojoj PZ propisuje obavještavanje o pravu na branitelja (a stoga i omogućuje njegovo ostvarivanje) jest pri obavijesti o pravima koju ovlašteni tužitelj okrivljeniku mora uručiti prije podnošenja optužnog prijedloga (tzv. obavijest iz čl. 109.a). U njoj se okrivljenika obavještava da se u postupku može braniti sam ili uz pomoć branitelja, ali i da se ako branitelj ne dođe na raspravno ročište ili ročište u žurnom postupku, ono neće odgoditi (vidi čl. 109.a st. 1. t. 4. PZ-a).

(d) Prekršajnim zakonom brojne dokazne radnje nisu uređene, pa nije uređeno ni pravo na branitelja pri njihovu poduzimanju. Stoga, kod dokaznih radnji u prethodnom postupku (osim ispitivanja osumnjičenika, koje je uređeno PZ-om), pa tako i kod radnji prepoznavanja, suočenja i rekonstrukcije događaja, treba primijeniti odredbe ZKP-a o pravu na branitelja, koje ga jamče ako u poduzimanju tih radnji sudjeluje okrivljenik (vidi čl. 278. st. 2.; čl. 301. st. 6.; čl. 305. i čl. 67. st. 2. ZKP-a). Spomenute se radnje u prekršajnom postupku poduzimaju rijetko.

(e) Uz navedene situacije u prethodnom postupku, okrivljenik uvijek može imati branitelja *tijekom prekršajnog postupka*, tj. nakon njegova pokretanja (vidi čl. 172. st. 1. PZ-a).

Vidljivo je da je uređenje hrvatskog prekršajnog postupka u pogledu trenutka omogućavanja prava na branitelja dijelom ispunjava zahtjeve iz Direktive i prakse ESLJP-a. Od četiriju trenutaka navedenih u Direktivi, okrivljenik prema odredbama Zakona može imati branitelja ako je pozvan na sud nadležan za kaznene stvari (dakle, prekršajni sud), prije nego se pojavi pred sudom (čl. 3. st. 2. t. d. Direktive o pravu na odvjetnika), odnosno prije policijskog ispitivanja, tj. ispitivanja koje provodi drugo tijelo (čl. 3. st. 2. t. a. Direktive o pravu na odvjetnika). Ostvarivanje prava na branitelja pri trima dokaznim radnjama o kojima govori Direktiva nije uređeno PZ-om, no omogućeno je supsidijarnom primjenom ZKP-a. Uređenje u

PZ-u, ni odgovarajuća primjena ZKP-a, ne jamče pravo na branitelja u drugim dokaznim radnjama u prethodnom postupku. To iz konvencijske perspektive može biti problematično jer se od poduzimanja takvih dokaznih radnji može govoriti o postojanju optužnice u materijalnom smislu.

Problematično je uređenje prava na branitelja pri uhićenju, koje ostvarivanje tog prava odgađa za trenutak dovođenja pred sud i ispitivanja osumnjičenika, zbog čega je djelomično upitno osigurava li se pravo na branitelja bez nepotrebnog odlaganja nakon oduzimanja slobode (čl. 3. st. 2. t. c) Direktive o pravu na odvjetnika). Ipak se u prekršajnoj praksi okrivljenika često odmah nakon uhićenja dovodi pred dežurnog suca, pa ni u tim situacijama ne bi trebalo biti problema. Kako bi se spriječile moguće zloporabe, ipak bi tu situaciju trebalo detaljnije urediti.

9.3.4.3. Pojedini elementi prava na branitelja

Različite elemente prava na branitelja PZ uređuje šturo, a često ni supsidijarna primjena odredaba ZKP-a nije od velike pomoći, pa način njihova ostvarivanja uvelike ovisi o postupanju u praksi. PZ tako ne sadrži odredbu o povjerljivoj komunikaciji s braniteljem pa treba primijeniti čl. 64. st. 1. t. 5 ZKP-a koji propisuje da okrivljenik ima pravo slobodno, nesmetano i povjerljivo komunicirati s braniteljem.[1604]

Pravo branitelja na prisutnost ispitivanju na glavnoj raspravi nije upitno. Odredba o pravu na branitelja na glavnoj raspravi uz obveze obavještavanja okrivljenika o pravu na branitelja prije ispitivanja i omogućavanju izbora branitelja propisuje da se, ako branitelj u roku od dva sata ne dođe, okrivljenik može ispitati i bez nazočnosti branitelja (čl. 172. st. 2. PZ-a). U praksi VPS-a moguće je naći presude kojima je utvrđen propust da se okrivljenika obavijesti o pravu na branitelja.[1605] Odredba prema kojoj se rasprava može održati ako druge pozvane osobe nisu došle na raspravu (vidi čl. 167. st. 3. PZ-a) omogućuje njezino održavanje bez branitelja, što je potvrdio i Ustavni sud u svojoj praksi vodeći računa o pravima okrivljenika i onemogućujući procesne zlouporabe.[1606]

[1604] O pravu na povjerljivu komunikaciju s braniteljem vidi: Odluka Ustavnog suda u suglasnosti ZKP/08 s Ustavom, § 63–66.4. Odluka se odnosi na originalnu verziju ZKP-a iz 2008., koji je na temelju te odluke temeljito mijenjan.
[1605] Npr. VPSRH, odluka br. Jž 2459/2017-0 od 28. studenog 2019.
[1606] Npr. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3033/2019 od 22. travnja 2021., § 7.2. i 7.3.; Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2246/2019 od 14. srpnja 2022., § 11.1–11.3. Predmeti nisu bili isključivo o pravu na branitelja, već je ono bilo povezano i s drugim pravima, poput načela kontradiktornosti.

Čl. 172. st. 2. PZ-a trebalo bi primijeniti i pri provođenju dokaznih radnji u žurnom postupku. Odredba o ispitivanju u prethodnom postupku izričito propisuje samo potrebu obavještavanja okrivljenika o pravu na branitelja, no iz logike stvari proizlazi da se branitelju treba omogućiti prisutnost ispitivanju (jer zašto bi ga se inače pozivalo).[1607]

Participativna prava branitelja tijekom prethodnog postupka nisu uređena PZ-om ni ZKP-om, a to pitanje nije zadovoljavajuće uređeno ni nakon pokretanja prekršajnog postupka jer u odredbama o ispitivanu okrivljenika na glavnoj raspravi, koje su primjenjive i u žurnom postupku, nigdje nije navedena mogućnost obrane da postavlja pitanja okrivljeniku, već je samo navedeno da „će mu se postaviti pitanja ako je potrebno da se popune praznine ili otklone proturječnosti i nejasnoće u njegovu izlaganju“. Unatoč razlikama u uređenju ispitivanja okrivljenika u prekršajnom i kaznenom postupku ovdje bi svakako trebalo primijeniti odredbu ZKP-a o pravu obrane da ispituje okrivljenika na raspravi, naime, čl. 276. st. 4. prema kojem se okrivljenik ne može s braniteljem dogovarati o tome kako odgovoriti na pojedino pitanje, ali branitelj može okrivljeniku savjetovati da ne odgovori na pojedino pitanje, odnosno kako nakon tijela koje provodi ispitivanje pitanja može postavljati i branitelj. Ta bi pravila trebalo primijeniti i u prethodnom postupku. Način sudjelovanja branitelja u drugim dokaznim radnjama nije uređen.

9.3.4.4. Odricanje i ograničenje prava na branitelja

Odricanje od prava na branitelja, kao ni ograničenja tog prava nisu regulirana PZ-om. ZKP, na koji se ne upućuje posebno, već je primjenjiv na temelju opće odredbe iz čl. 82. st. 3. PZ-a, regulira oba ta pitanja.

Za odricanje ZKP zahtijeva da se nakon poučavanja o pravu na branitelja pri uhićenju ili drugim radnjama kada je to potrebno, okrivljenika koji izjavi da ne želi uzeti branitelja treba na jednostavan i razumljiv način upoznati sa značenjem tog prava i posljedicama odricanja, koje mora biti izričito, nedvosmisleno i u pisanom obliku (čl. 65. st. 2.). Čini se da se praksa o odricanju od prava na branitelja uglavnom drži te odredbe ZKP-a. Brojne su odluke koje inzistiraju na zapisničkom bilježenju odricanja od prava na branitelja,[1608] što vrijedi ne samo na

[1607] Osim toga, propisano je kako se ispitivanje osumnjičenika provodi prema pravilima o ispitivanju okrivljenika pa je moguće tumačenje da čl. 172. st. 2. PZ-a predstavlja takvu odredbu.

[1608] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/116/2018 od 28. studenog 2019., recimo, ne nalazi povredu prava na branitelja upravo jer je okrivljenik bio poučen o tom pravu, a njegovo je odricanje zapisnički zabilježeno (§ 5.6.). U više presuda VPS-a upravo je izostankom unošenja okrivljenikova očitovanja o pravu na branitelja u zapisnik

glavnoj raspravi već i, ako se u skladu s čl. 158. st. 6. PZ-a pristupi formalnom ispitivanju okrivljenika, u prethodnom postupku.[1609] Ne samo to, već kao i na raspravi okrivljenik mora biti upozoren o sadržaju prava na branitelja. „Da bi se zapisnik tijela državne uprave o ispitivanju osumnjičenika mogao koristiti kao dokaz potrebno je da osumnjičenik bude upozoren na sva svoja prava koja ima prema odredbama Prekršajnog zakona o ispitivanju okrivljenika u prekršajnom postupku.“[1610] U slučajevima kada iz zapisnika proizlaze kontradiktorne informacije o okrivljenikovu odricanju od prava na branitelja, treba tumačiti kako odricanje nije bilo valjano, tj. kako nije došlo do njega.[1611]

Ograničenja od prava na branitelja u ZKP-u proizlaze iz odredbe o mogućoj odgodi obavijesti uhićenika o pravu na branitelja ako postoji hitna potreba da se otklone teške i ozbiljne posljedice za život, slobodu ili tjelesni integritet osobe ili za otklanjanjem opasnosti da će se sakriti ili uništiti dokazi (čl. 108.b). U prekršajnom postupku može se očekivati da rjeđe postoji potreba za takvim ograničenjem.

Primijene li se na odgovarajući način odredbe ZKP-a o odricanju od prava na branitelja i ograničenju tog prava u prekršajnom postupku, on bi trebao zadovoljavati nadnacionalne zahtjeve.

9.3.4.5. Pravo na obavještavanje i komunikaciju nakon oduzimanja slobode

Pravo na obavijest osoba u slučaju oduzimanja slobode proizlazi iz obveze policijskih službenika da na zahtjev uhićenika u roku od dvanaest sati obavijeste njegovu obitelj o uhićenju (čl. 134. st. 2. t. 2. PZ-a), a u praksi se barem ponekad dopušta i obavještavanje drugih osoba (poput prijatelja uhićenika). Ostali elementi prava na obavijest i komunikaciju nakon oduzimanja slobode nisu regulirani PZ-om niti Zakon u odredbama o uhićenju ili zadržavanju sadrži upućivanja na relevantne odredbe ZKP-a. Stoga primjenom opće norme o supsidijarnosti kaznenog postupnika (čl. 82. st. 3. PZ-a) o tim pitanjima na odgovarajući način treba primijeniti

počinjena apsolutno bitna povreda odredaba prekršajnog postupka jer je presuda utemeljena na nezakonitom dokazu. Npr. VPSRH, odluka br. Jž-380/2020 od 19. veljače 2020.; VPSRH, odluka br. Jž 1166/2019-2 od 9. prosinca 2021., § 6.3.; VPSRH, odluka br. Ppž 3834/2021-2 od 14. travnja 2022., § 4 i 5. Pretragom s pomoću tražilice sudske prakse portala IUS-INFO, po ključnim riječima čl. 172. Prekršajnog zakona, povreda prava na branitelja, u razdoblju od 1. 1. 2019. do 1. 8. 2025., uz filter „Visoki prekršajni sud“ analizirano je prvih 20 odluka poredanih po relevantnosti (od ukupno 79 rezultata pretraživanja) i kod više od polovine problem je bio upravo izostanak očitovanja okrivljenika o pravu na branitelja u zapisniku; nekad je u presudi rečeno kako okrivljenik nije pravilno upozoren o pravu na branitelja jer njegovo očitovanje nije uneseno u zapisnik.

[1609] Vidi: VPSRH, odluka br. Ppž-13134/2022-2 od 13. studenog 2024., § 12.

[1610] VPSRH, odluka br. Ppž-11191/2024-2 od 5. ožujka 2025., § 10.

[1611] VPSRH, odluka br. Ppž-13134/2022-2 od 13. studenog 2024., § 31.

ZKP. ZKP regulira pravo na obavijest treće osobe u slučaju oduzimanja slobode (čl. 7. st. 4. i čl. 108.a 5.), i sadrži odrede o komunikaciji s trećom osobom dopisivanjem (čl. 139. st. 3.) i telefonom (čl. 139. st. 4.). Te su odredbe svakako primjenjive na zadržavanje u prekršajnom postupku i čine njegovo uređenje usklađenim s Direktivom.

Odredba o obavještavanju konzularnih tijela države čiji je uhićenik stranac državljanin u Prekršajnom zakonu ne postoji, no propisano je ZKP-om (čl. 108.a st. 1. t. 6.), a Bečka konvencija o konzularnim odnosima sadrži takvu obvezu. Pravo na komunikaciju s trećim osobama nakon oduzimanja slobode i pravo na komunikaciju stranca kojem je oduzeta sloboda s konzularnim tijelima svoje države nije regulirano PZ-om niti postoji upućivanje na Bečku konvenciju, no supsidijarno primjenjiv ZKP uhićenicima strancima jamči kontakt s konzularnim predstavnicima već od uhićenja (čl. 108.a st. 1.), kao i tijekom pritvora (čl. 111., čl. 116.), pa i u prekršajnom postupku takvu komunikaciju treba omogućiti već od uhićenja. Stoga uređenje prava na obavijest stranog državljanina konzularnog predstavništva nakon oduzimanja slobode, kao i pravo na komunikaciju s konzularnim predstavništvom tijekom oduzimanja slobode ispunjava nadnacionalne zahtjeve.

9.3.4.6. Pravo na besplatnog branitelja

PZ o pravu na besplatnog branitelja ne sadrži ni jednu jedinu odredbu.[1612] Ipak, to je pravo regulirano ZKP-om, u čl. 72. o pravu na branitelja na teret proračunskih sredstava nakon početka istrage ili istraživanja, odnosno nakon podizanja neposredne optužnice, koji zahtijeva da okrivljenik učini vjerojatnim da to zahtijevaju njegovo imovinsko stanje i okolnosti predmeta, i u čl. 72.a o pravu na privremenu pravnu pomoć na teret proračunskih sredstava nakon uhićenja ili za pojedine radnje u postupku gdje je zaprijećena kazna teža od pet godina, kada je dostatno da okrivljenik izjavi da nema dovoljno sredstava za branitelja.[1613]

Dok se čl. 72. a odnosi na djela sa sankcijama kakvih nema u prekršajnom postupku, pa ne dolazi u obzir njegova supsidijarna primjena, čl. 72. mogao bi se supsidijarno primijeniti. U prekršajnom se postupku može smatrati da su okolnosti predmeta u kojima je zaprijećena kazna zatvora dovoljno teške da je okrivljenicima koji nemaju dovoljno sredstava potrebno omogućiti

[1612] Istina, u njemu je nekoliko odredaba o postavljanju branitelja po službenoj dužnosti (pravnoj osobi, čl. 114. st. 8. PZ-a; osobi koja ga nema, izrečena joj je kazna zatvora, a ne može se izvršiti dostava, čl. 146. st. 5. PZ-a; odnosno nijemom ili gluhom okrivljeniku, čl. 172. st. 3. PZ-a). Branitelj po služenoj dužnosti razlikuje se od besplatnog branitelja već po tome što prvog postavlja tijelo koje vodi postupak na vlastitu inicijativu, dok do postavljanja drugog eventualno dolazi na inicijativu okrivljenika.
[1613] Vidi: Ivićević Karas i Burić, *op. cit.* u bilj. 1574, str. 428–433.

branitelja na teret proračuna. Hrvatska prekršajna praksa, nažalost, zasad nije bila sklona supsidijarnoj primjeni te odredbe ZKP-a, zbog čega u prekršajnom postupku pravo na branitelja na teret proračunskih sredstava zapravo ne postoji.[1614]

9.3.4.7. Njemačko prekršajno pravo

Pitanje trenutka od kada je moguće imati branitelja, u njemačkom prekršajnom pravu nije suviše kompleksno. Iako OWiG o tom pitanju šuti, smatra se kako zbog odredbe njemačkog ZKP-a (čl. 137. st. 1. njemačkog ZKP-a) branitelj može biti angažiran u bilo kojoj fazi prekršajnog postupka, uključujući postupak pred upravnim tijelom.[1615] To znači da branitelj može biti angažiran pri radnjama u postupku u kojima sudjeluje okrivljenik. Ipak, izričita odredba o neobavještavanju osumnjičenika o pravu na branitelja prije ispitivanja u prethodnom postupku, kao i općenita podnormiranost prava na obavijest o pravu na branitelja (vidi *supra*) zasigurno u stvarnosti umanjuju mogućnosti ostvarivanja tog prava.

Sadržaj prava na branitelja nije reguliran OWiG-om. Pogled na njemački ZKP otkriva da branitelj ima pravo na prisutnost ispitivanju osumnjičenika u prethodnom postupku (čl. 163a. st. 4.; čl. 168c. st. 1.),[1616] pri dokaznim radnjama spomenutima u Direktivi,[1617] kao i tijekom cijele glavne rasprave.[1618]

[1614] O tome svjedoči, recimo, postupanje prekršajnog suda opisano u: Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3667/2022 od 23. travnja 2025., § 7.2. „U odnosu na pravo na branitelja iz prekršajnog spisa proizlazi da su djelatnici policije propisno upoznali podnositelja s tim pravom, da je izjavio kako nema odabranog branitelja i da ima samo 50 kuna kod sebe, da su s liste dežurnih branitelja pokušali angažirati četiri odvjetnika koji su ili odbili doći ili se nisu javljali na pozive te je podnositelj prepraćen na prekršajni sud s napomenom da je sudu javljeno kako mu treba angažirati branitelja (list 8 spisa). Prilikom prvog ispitivanja podnositelja na sudu 15. studenog 2017. u 10:50 h (list 10 spisa) propisno je upozoren na svoja procesna prava, kao i na pravo na branitelja, kojega se odrekao, a potom u daljnjem sadržaju zapisnika vidljivo je da inzistira na branitelju po službenoj dužnosti ili da ga sam angažira. Sud ga je tom prilikom propisno upozorio 'da nije niti slijep niti gluh, da bi u prekršajnom postupku imao pravo na branitelja po službenoj dužnosti', a Ustavni sud napominje da Prekršajni zakon ne predviđa obveznu obranu niti za jedan prekršaj. Nadalje, prilikom istoga ročišta uredujuća sutkinja pokušala je doći do daljnja četiri odvjetnika s liste dežurnih odvjetnika, no nitko nije želio preuzeti zastupanje, što je propisno uneseno u zapisnik s ispitivanja podnositelja u svojstvu okrivljenika.“ Iako i Ustavni sud daje naslutiti da se slaže sa stajalištem prekršajnog suda, a kako je kasnije u postupku okrivljenik ipak angažirao branitelja, nije se direktno očitovao o pravu na besplatnog branitelja u prekršajnom postupku.

[1615] Göhler *et al.*, *op. cit.* u bilj. 29, str. 638.

[1616] Kleczewski i Kernberger, *op. cit.* u bilj. 29, str. 250.

[1617] Vidi čl. 58. st. 2. njemačkog ZKP-a za suočenje i prepoznavanje (ista odredba regulira *Identifizierungsgegenüberstellung* (suočenje radi identifikacije, tj. prepoznavanje) i *Vernehmungsgegenüberstellung* (suočenje ispitivanjem). Smatra se da i rekonstrukciji događaja (nije regulirana ZKP-om) kojoj prisustvuje okrivljenik može biti prisutan odvjetnik. Tako se ističe u: Deutscher Bundestag, *Entwurf eines Gesetzes zur modernen und praxistauglichen Ausgestaltung des Strafverfahrens, zur Modernisierung der Zeugnisverweigerungsrechte in gerichtlichen Verfahren und zur Überarbeitung von Vermögensabschöpfung und Unterbringung im Jugendstrafrecht*, Drucksache 20/14258 od 17. prosinca 2024., str. 14.

[1618] Klecsewski i Kernberger, *op. cit.* u bilj. 29, str. 250.

Od participativnih prava branitelj može nakon ispitivanja postavljati pitanja okrivljeniku (čl. 163.a st. 1. u kombinaciji s čl. 168c. st. 1. njemačkog ZKP-a). Također je okrivljeniku zajamčena povjerljiva usmena i pisana komunikacija s braniteljem (čl. 148. njemačkog ZKP-a), ali i druga participativna prava.[1619] Odricanje od prava na branitelja nije regulirano OWiG-om ni ZKP-om. Ograničenja koja postoje u ZKP-u (vidi čl. 119.) vrijede samo za osobe kojima je oduzeta sloboda, što u prekršajnom postupku nije moguće.

Njemačko prekršajno i kaznenoprocesno pravo, zanimljivo, poznaje samo branitelja po službenoj dužnosti u određenim situacijama (čl. 140. njemačkog ZKP-a), a njegovi troškovi u slučaju oslobađajuće presude idu na teret državnog proračuna, a u slučaju osuđujuće presude načelno ih plaća osuđenik, što vrijedi i u prekršajnom postupku.[1620]

9.3.5. Postupak tržišnog natjecanja

9.3.5.1. Hrvatski postupak tržišnog natjecanja

Kao i u europskom, tako i u hrvatskom pravu tržišnog natjecanja pravo na branitelja, tj. opunomoćenika, nije podrobnije regulirano. U ZZTN-u nije izričito regulirano pravo na opunomoćenika. Od male je pomoći ZOUP kojim je propisano kako u postupku stranku može zastupati i opunomoćenik (čl. 32. st. 1.), koji može biti odvjetnik, odvjetnički ured ili druga pravna osoba koja na temelju zakona može zastupati stranku, odnosno svaka druga potpuno poslovno sposobna osoba koja se ne bavi nadripisarstvom (čl. 36. st. 1.). Jasno je da je ta odredba zamišljena za klasični upravni postupak u kojem se provođenje dokaznih radnji unaprijed zakazuje pa nema problema da stranka njima prisustvuje s opunomoćenikom, a ne za postupke poput kvazikaznenog upravnog postupka tržišnog natjecanja gdje se takve radnje često poduzimaju nenajavljeno. Stoga odredbe ZOUP-a nisu od prevelike pomoći jer ne rješavaju ključna pitanja prava na opunomoćenika u takvim situacijama. Treba li se prije poduzimanja nenajavljene radnje zastati kako bi se pričekao opunomoćenik? I što sa situacijama kada se radnje poduzimaju i prije formalnog pokretanja upravnog postupka?

[1619] Vidi: Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 236; Kleczewski i Kernberger, *op. cit.* u bilj. 29, str. 250.
[1620] Vidi: Kaiser, Michael, *Verkehrsordnungswidrigkeiten – Teil 05 – Gerichtliches Verfahren*, dostupno na: https://www.brennecke-rechtsanwaelte.de/Verkehrsordnungswidrigkeiten-Teil-05-Gerichtliches-Verfahren_225993 (29. 6. 2025.).

Određene odgovore daje ZZTN. Njime je propisano kako će se nakon provedene nenajavljene pretrage u zapisniku navesti imena „nazočnih stranaka u postupku i njihovih opunomoćenika“ (čl. 46. st. 2. t. 4.), čime se insinuira da bi u slučajevima, kada se pretraga provodi prije donošenja zaključka o pokretanju postupka, stranka mogla imati opunomoćenika. Takva insinuacija daleko je od čvrstog jamstva. U odredbi o obveznim razgovorima nema sličnih insinuacija.

Pitanje povjerljive komunikacije između poduzetnika i opunomoćenika u kontekstu nenajavljene pretrage regulirano je ZZTN-om. Budući da se takva pretraga može provesti prije pokretanja postupka, jasno je da zakonodavac očekuje da poduzetnici prema kojima se vode postupci tržišnog natjecanja već imaju angažirane opunomoćenike. Zakon zahtijeva izuzimanje pisma, obavijesti i drugih oblika komunikacije između poduzetnika i njegovih opunomoćenika koji su tu komunikaciju dužni čuvati kao profesionalnu tajnu na temelju posebnih propisa, a sadržaj takve komunikacije smatra se povjerljivom informacijom (vidi čl. 45. st. 1. ZZTN-a). Regulirano je i postupanje u slučaju kada se poduzetnik ili njegov opunomoćenik pozivaju na povjerljivost informacija, a ovlaštena osoba Agencije u to sumnja (čl. 45. st. 2.).[1621]

ZZTN još propisuje da se prva usmena rasprava može odgoditi ako na nju ne dođu stranka ili njezin opunomoćenik, što se neće učiniti ako se to ponovi i na sljedećoj raspravi (čl. 50. st. 3. i 4.).[1622] Uz to, može se pretpostaviti da subjekti postupka tržišnog natjecanja imaju *in-house* pravnike koji nemaju određene privilegije kakve imaju opunomoćenici pa moraju odgovarati na pitanja ovlaštenih osoba Agencije i ne postoji zaštita povjerljive komunikacije s njima.[1623]

U eventualnom kasnijem upravnom sporu stranka postupka tržišnog natjecanja može biti u poziciji tužitelja i kao opunomoćenik može ga zastupati odvjetnik ili osoba koja je sa strankom u radnom odnosu (čl. 26. st. 1. ZUS-a). Propisano je i kako opunomoćenik po odobrenju suca može neposredno postavljati pitanje protivnoj stranci, svjedocima i vještacima (čl. 94. st. 2. ZUS-a).[1624]

[1621] Za pitanje povjerljive komunikacije s braniteljem u hrvatskom pravu tržišnog natjecanja vidi i: Bernatt, Botta i Svetlicnii, *op. cit.* u bilj. 982, str. 319.

[1622] A opunomoćenika spominje i u kontekstu izuzeća, čl. 55. ZZTN-a.

[1623] Da se zaštita povjerljivosti komunikacije u hrvatskom pravu ne odnosi na *in-house* pravnike, zaključuju i: Bernatt, Botta i Svetlicnii, *op. cit.* u bilj. 982, str. 319.

[1624] Pretragom sudske prakse s pomoću tražilice portala IUS-INFO nije pronađeno relevantnih predmeta o pravu na opunomoćenika u postupku tržišnog natjecanja. Pretraga po svim ključnim riječima navedenim u nastavku filtrirala je praksu Ustavnog suda RH i VUS-a u razdoblju od 1. siječnja 2019. do 1. rujna 2025., a praksa je bila poredana po relevantnosti. Pretraživanje s pomoću ključnih riječi „postupak tržišnog natjecanja, pravo na opunomoćenika” dalo je 50 rezultata, pregledano je prvih 20; pretraživanje s pomoću ključnih riječi „postupak

9.3.5.2. Francuski postupak tržišnog natjecanja

Francuski Trgovinski zakonik predviđa pravo na odvjetnika u prethodnom postupku tijekom tzv. teške istrage (vidi čl. L450-4 st. 7. Trgovinskog zakonika), no ne i tijekom tzv. jednostavne istrage.[1625] Prije provođenja radnji teške istrage sudbeni nalog kojim se one odobravaju sadrži obavijest o pravu na odvjetnika i mora se usmeno priopćiti subjektu čiji se prostori pretražuju (čl. L450-4 st. 5. Trgovinskog zakonika).[1626] U slučaju da subjekt uzme branitelja, nije ga potrebno pričekati da bi se počelo s provođenjem radnji i smatra se kako odvjetnik može pregledati dokumentaciju prije negoli je se oduzme.[1627] Uz spomenutu odredbu o pravu na odvjetnika tijekom teške istrage, u odredbi o sjednicama Tijela za tržišno natjecanje stoji kako stranke mogu tražiti da ih se sasluša i da budu zastupane (čl. L463-7 st. 1. Trgovinskog zakonika). Stranke mogu biti zastupane i u eventualnom kasnijem sudskom postupku.[1628] Zanimljivo, Trgovinski zakonik ne sadrži odredbe o zaštiti povjerljive komunikacije između stranke i branitelja,[1629] već njezina zaštita proizlazi iz sudske prakse visokih sudova.[1630]

9.3.5.3. Njemački postupak tržišnog natjecanja

U njemačkom prekršajnom postupku tržišnog natjecanja o pravu na odvjetnika vrijede pravila kao u njemačkom redovnom prekršajnom postupku (*supra*, pod 9.3.4.7.), uz posebna pravila specifična za upravno postupanje. GWB u odredbama o pojedinim istražnim radnjama (čl. 59., čl. 59a. i čl. 59b.) ne spominje pravo na odvjetnika, no zbog podredno primjenjivih pravila upravnog postupka stranka, u skladu s čl. 16. njemačkog ZUP-a, tijekom cijelog

tržišnog natjecanja, pravo na odvjetnika“ dalo je 108 rezultata, pregledano je prvih 20; pretraživanje s pomoću ključnih riječi „ZZTN, pravo na opunomoćenika“ dalo je 8 rezultata, svi su pregledani; pretraživanje s pomoću ključnih riječi „ZZTN, pravo na odvjetnika“ dalo je 20 rezultata, svi su pregledani.

[1625] Daoud, Emmanuel; Albertin, Sarah, L'Autorité de la concurrence: les pouvoirs d'enquête ~ au crible des droits de la défense, *Revue Lamy Droit des Affaires*, br. 93, 2014, str. 104. Autori ističu i kako je navedena odredba ušla u Trgovinski zakonik zbog jedne presude ESLJP-a. Vidi i: Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 386–387.

[1626] Usp. Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 386.

[1627] Usp. *ibid.*, str. 386–387.

[1628] U pogledu postupka pred Žalbenim sudom u Parizu tako: Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 496.

[1629] Çeşit, Caner K.; Doğan, İdil Gizay; Antar, Rana, *Attorney-Client Privilege from Competition Law Perspective: Comparison Between Turkish and French Legal Systems*, 27. siječnja 2023., dostupno na: https://www.legal500.com/developments/thought-leadership/attorney-client-privilege-from-competition-law-perspective-comparison-between-turkish-and-french-legal-systems/ (14. 4. 2025.).

[1630] Vidi: Çeşit *et al.*, *op. cit.* u bilj. 1629; Daoud i Albertin, *op. cit.* u bilj. 1625, str. 106; Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 385; Decocq i Decocq, *op. cit.* u bilj. 1075, str. 274.

upravnog postupka i poduzimanja pojedinih radnji u takvu postupku ima pravo na punomoćnika.

9.3.6. Zaključak

Kvaliteta uređenja prava na branitelja u hrvatskom prekršajnom postupku ovisi o kojem se segmentu tog prava radi. Uređenje trenutka omogućavanja prava na branitelja uglavnom ispunjava nadnacionalne zahtjeve. Od četiriju trenutaka od kojih treba zajamčiti pravo na branitelja navedenih u Direktivi o pravu na odvjetnika, PZ to jamči izravno prije pojavljivanja pred sudom i ispitivanja, a supsidijarnom primjenom ZKP-a i kod poduzimanja dokaznih radnji kod kojih to Direktiva traži. Pri uhićenju ostvarivanje prava na branitelja vjerojatno se odgađa za trenutak dovođenja pred sud i ispitivanja osumnjičenika, zbog čega je djelomično upitno osigurava li se pravo na branitelja bez nepotrebnog odlaganja nakon oduzimanja slobode, kako to zahtijeva Direktiva.

Osim prava na prisutnost raspravi, pojedinim radnjama u žurnom postupku i ispitivanju okrivljenika u prethodnom postupku, PZ ne uređuje pojedine elemente prava na branitelja, poput povjerljive komunikacije s braniteljem, a pogotovo njegovih participativnih prava. Ni odricanje i ograničenje od prava na branitelja nisu regulirani PZ-om, pa su relevantne supsidijarno primjenjive odredbe ZKP-a koje ta pitanja reguliraju na odgovarajući način. Time se uređenje u PZ-u ne može smatrati neusklađenim s nadnacionalnim zahtjevima, no ne bi bilo naodmet na neki način konkretno uputiti na primjenu pravila iz ZKP-a.

Pravo na obavještavanje trećih osoba o oduzimanju slobode rudimentarno je uređeno pravom uhićenika da o uhićenju obavijesti svoju obitelj, čime nisu ispunjeni zahtjevi iz Direktive o pravu na odvjetnika koja traži mogućnost obavještavanja bilo koje treće osobe. Pravo na komunikaciju s trećima tijekom oduzimanja slobode nije uređeno PZ-om, no u odnosu na zadržavanje primjenjive su odredbe ZKP-a o mogućnosti primanja posjeta trećih osoba i komunikaciju s njima dopisivanjem i telefonom tijekom istražnog zatvora. Time bi prekršajni postupak trebao biti usklađen s Direktivom. Pravo stranaca na obavijest svojih konzularnih tijela i komunikaciju s njima nije uređeno u PZ-u, no odgovarajuće uređenje tih pitanja u ZKP-u osigurava usklađenost uređenja prekršajnog postupka sa zahtjevima iz Direktive.

Pravo na besplatnog branitelja nije uopće uređeno PZ-om. ZKP ga uređuje u skladu s Direktivom o pravu na besplatnu pravnu pomoć, no prekršajna praksa nije spremna te odredbe

ZKP-a primijeniti u prekršajnom postupku. Prekršajni postupak stoga ne ispunjava nadnacionalne zahtjeve o pravu na besplatnu pravnu pomoć. Pogotovo stoga što se ovdje ne radi o elementu prava na branitelja na čije poštovanje može paziti prisutni branitelj.

Pravo na branitelja i besplatnog branitelja njemačko prekršajno pravo uređuje zaista rudimentarno, a većina pitanja o tim pravima regulirana je supsidijarno primjenjivim ZKP-om. Time hrvatsko prekršajno pravo, unatoč svojim manjkavostima, barem na normativnoj razini pruža veća jamstva za ostvarivanje prava na branitelja (no ne i prava na besplatnog koje nije odgovarajuće uređeno ni u jednom od sustava).

U hrvatskom pravu tržišnog natjecanja pravo na branitelja nije regulirano detaljno. Odredba ZOUP-a o pravu na opunomoćenika tijekom upravnog postupka vrijedi i u postupku tržišnog natjecanja, a odredbe ZZTN-a detaljnije uređuju jedino povjerljivu komunikaciju s opunomoćenikom. Također, sugeriraju pravo na opunomoćenika pri nenajavljenim pretragama, no ne govore o tom pravu tijekom obveznih razgovora. Pojedini segmenti prava na branitelja, primjerice, treba li prije poduzimanja pojedine radnje nakon pokretanja postupka, uključujući nenajavljene pretrage, zastati i pričekati branitelja, jamči li se povjerljiva komunikacija s braniteljem tijekom tih radnji, kako branitelj može sudjelovati u radnjama i sl. nisu regulirani.

Takvo uređenje nije u protivnosti sa zahtjevima iz europskog prava tržišnog natjecanja jer su oni doista labavi. Sud u Strasbourgu također, čini se, nije spreman predmete tržišnog natjecanja svrstati u jezgru kaznenog prava, zbog čega i konvencijsko pravo o pravu na branitelja postavlja blaže zahtjeve. Ocjena o potencijalnoj povredi Konvencije ovisit će o konkretnim okolnostima, no na normativnoj bi razini problematičan mogao biti izostanak uređenja prava na branitelja pri obveznim razgovorima, a nit puka insinuacija prava na opunomoćenika tijekom nenajavljenih pretraga nije najsretnije rješenje. Iako potencijalne probleme ublažava što poduzetnici često imaju zaposlene pravnike, puno poštovanje njihovih prava u postupcima s visokim zaprijećenim sankcijama poziva na to da im se čvršće osigura temeljno pravo na branitelja.

Francusko pravo tek dijelom nadilazi hrvatsko u jamčenju prava na branitelja jer je poduzetnika o tom pravu potrebno poučiti tijekom teške istrage. Teška istraga usporediva je s nenajavljenom pretragom iz ZZTN-a pa francusko uređenje može biti uzor u smislu da pravo na branitelja treba izričito propisati. U njemačkom prekršajnom postupku tržišnog natjecanja pravo na odvjetnika nije suviše detaljno regulirano. Ono je tijekom cijeloga prekršajnog postupka zajamčeno supsidijarno primjenjivim ZKP-om, koji regulira i pojedine aspekte tog

prava, a osim toga, tijekom upravnog postupanja nadležnih tijela za tržišno natjecanje vrijedi pravilo iz njemačkog ZUP-a koje stranki jamči pravo na punomoćnika tijekom cijeloga upravnog postupka.

Nadnacionalni zahtjevi o pravu na branitelja razrađeniji su i stroži za prekršajni postupak nego za postupak tržišnog natjecanja (pitanje prava na besplatnog branitelja u odnosu na postupak tržišnog natjecanja, s obzirom na prirodu subjekata tog postupka, ne postavlja se). Prije svega, iako konvencijsko pravo ne postavlja izričito drugačije standarde za postupak tržišnog natjecanja, na temelju doktrine prema kojoj se promatra pravičnost postupka kao cjeline, *in-house* pravnici bili bi argument u prilog zaključku kako izostanak branitelja pri, primjerice, radnjama u prethodnom postupku nije dovoljan kako bi se utvrdila povreda Konvencije. Razlike u zahtjevima prema dvama postupcima vidljivije su u pravu Europske unije. Direktiva EU-a o pravu na odvjetnika sadrži detaljne zahtjeve o trenutku od kojeg je potrebno omogućiti to pravo i njegovim pojedinim segmentima, dok ECN+ Direktiva ne uređuje pravo na branitelja, a iz prakse Suda EU-a moguće je iščitati tek određene standarde o povjerljivoj komunikaciji s braniteljem i stajalište kako poduzetnik okrivljenik već u prethodnim stadijima postupka mora moći ima branitelja. Hrvatski prekršajni postupak i postupak tržišnog natjecanja uglavnom ispunjavaju nadnacionalne zahtjeve o pravu na branitelja iako su u oba postupka primjetne određene manjkavosti. Usporede li se dva postupka, uređenje prekršajnog postupka svakako u većem broju situacija jamči pravo na branitelja i detaljnije (pravilima iz ZKP-a) uređuje pojedine segmente tog prava.

9.4. Konfrontacijsko pravo

Konfrontacijsko pravo, tj. pravo na suočenje obrane s dokazima optužbe, za razliku od ostalih posebnih jamstava okrivljenikove obrane, nije bilo predmetom direktive EU-a. Izvor prava EU-a koji bi bio regulirao konfrontacijsko pravo u hrvatskom prekršajnom postupku kao cjelini stoga ne postoji, već jedini relevantni izvor ostaje konvencijsko pravo (u nastavku pod 9.4.1.). U pravu tržišnog natjecanja konfrontacija je osim konvencijskim pravom regulirana i pravom Europske unije (pod 9.4.2.).

9.4.1. Konvencijsko pravo

Konvencija svakom tko je optužen za kazneno djelo jamči mogućnost da ispita ili dade ispitati svjedoke optužbe i da mu se osigura prisustvo i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe (čl. 6. st. 3. t. d.). Pojam svjedoka u konvencijskom pravu autonoman je i obuhvaća svaku osobu čiji bi se iskaz mogao koristiti za osudu okrivljenika, suoptuženike, žrtve, svjedoke, policijske službenike, a navedena odredba može se primijeniti i na materijalne dokaze.[1631] Pravo na suočenje s dokazima usko je povezano s načelom jednakosti oružja i načelom kontradiktornosti kao općim elementima pravičnog postupka.[1632]

Odredba o konfrontaciji iz čl. 6. st. 3. Konvencije izraz je načela prema kojem je prije osude okrivljenika sve dokaze protiv njega potrebno izvesti u njegovoj prisutnosti na javnoj i kontradiktornoj raspravi.[1633] Okrivljenik stoga mora imati priliku osporiti iskaz svjedoka optužbe i ispitati ga bilo kada ovaj daje iskaz, bilo kasnije u postupku.[1634] *Ivičević Karas* ističe kako već u prethodnom postupku okrivljenik treba imati „pravo da predlaže poduzimanje određenih procesnih radnji i nazoči njihovu poduzimanju“, no prihvaća da ESLJP „pravičnost postupka uvijek ocjenjuje *in concreto* i *in globo*“, zbog čega pravo stranaka na sudjelovanje u postupku može biti kompenzirano „u stadiju glavne rasprave, tako da cijeli kazneni postupak ocijenjen *in concreto* i *in globo* naposljetku ipak bude pravičan“.[1635] Iz toga zapravo proizlazi da ispitivanje svjedoka (i drugih kategorija osoba koje se mogu obuhvatiti tim pojmom) tijekom prethodnog postupka može biti provedeno bez prisustva obrane, kojoj se suočenje u načelu mora omogućiti tijekom rasprave pred sudom.

Od zahtjeva za mogućnošću konfrontacije sa svjedocima postoje iznimke.[1636] U određenim slučajevima moguć je izostanak konfrontacije sa svjedokom koji ne prisustvuje raspravi, pri čemu, kako bi procijenio je li to dovelo do nepravičnosti postupka, Sud prvo razmatra je li za izostanak svjedoka postojao dobar razlog.[1637] Uz to su mogućnosti korištenja iskaza svjedoka

---

[1631] *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 97.
[1632] Ivičević Karas, *op. cit.* u bilj. 48, str. 1000, 1010–1011.
[1633] *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi br. 26766/05 i 22228/06 od 15. prosinca 2011., § 118.
[1634] *Ibid.*, § 118.
[1635] Ivičević Karas, *op. cit.* u bilj. 48, str. 1001–1002.
[1636] O iznimkama, odnosno ograničenjima okrivljenikova konfrontacijskog prava vidi: *ibid*., str. 1012–1014.
[1637] *Seton protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 55287/10 od 31. ožujka 2016., § 58. Za više o tome što je dobar razlog vidi: *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 99–100. Ipak, iz kasnije prakse proizlazi da nepostojanje dobrog razloga ne znači *a*

kao dokaza to suženije što je njegov iskaz važniji za donošenje presude (standard tzv. jedinog i odlučujućeg dokaza).[1638] Korištenje iskaza svjedoka koji ne dođe na raspravu ipak se može opravdati ako u postupku postoje tzv. faktori protuteže (eng. *counterbalancing factors*) koji umanjuju štetu od nemogućnosti konfrontacije (npr. postojanje videosnimke ispitivanja iz prethodnog postupka ili, još bolje, mogućnost konfrontacije u prethodnom postupku),[1639] a ti razlozi trebali bi biti to jači, što je iskaz svjedoka važniji za donošenje presude.[1640] Navedene se smjernice na odgovarajući način koriste i pri procjeni drugih restrikcija prava na konfrontaciju sa svjedocima, naime, anonimne svjedoke, svjedoke u predmetima o djelima protiv spolne slobode, gdje su standardi zbog prirode predmeta ipak nešto blaži, i svjedoke koji odbiju svjedočiti.[1641]

Konvencijska odredba o konfrontaciji načelno ocjenu o tome treba li pozvati svjedoka prepušta nacionalnim sudovima[1642] pa ona nikako ne zahtijeva ispitivanje svakog svjedoka kojeg predloži obrana.[1643] Ipak, s obzirom na to da je cilj odredbe osigurati jednakost oružja među strankama, što proizlazi iz riječi „pod istim uvjetima“,[1644] moguće je da u određenim slučajevima zbog propusta da se pozove svjedok obrane utvrdi povredu Konvencije.[1645] Moguća povreda Konvencije zbog propuštanja pozivanja svjedoka obrane procjenjuje se prema: *(a)* tome je li zahtjev za ispitivanje svjedoka bio dovoljno obrazložen i dovoljno važan za predmet, *(b)* jesu li domaći sudovi razmotrili relevantnost svjedočenja i dovoljno obrazložili svoje odbijanje ispitivanja svjedoka i *(c)* je li odluka domaćih sudova narušila pravičnost postupka kao cjeline.[1646] Takav pristup vrijedi i u predmetima tržišnog natjecanja.[1647]

priori da je postupak bio nepravičan (vidi predmet *Schatschaschwili protiv Njemačke*, zahtjev br. 9154/10 od 15. prosinca 2015., § 113).

[1638] *Seton protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, § 58. Ovdje su izdvojeni samo najvažniji standardi kojima se Sud vodi. Za sve standarde vidi navedeni odlomak presude.

[1639] Vidi: *Schatschaschwili protiv Njemačke*, § 125–131.

[1640] *Ibid.*, § 116.

[1641] Vidi *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 102–106.

[1642] *Murtazaliyeva protiv Rusije*, zahtjev br. 36658/05 od 18. prosinca 2018., § 140.

[1643] *Ibid.*, § 139.

[1644] *Ibid.*

[1645] *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 106; *Murtazaliyeva protiv Rusije*, § 154.

[1646] *Murtazaliyeva protiv Rusije*, § 158.

[1647] Vidi predmet *SA-Capital Oy protiv Finske*, zahtjev br. 5556/10 od 14. veljače 2019., § 74–96. Sud nije izričito pobrojao tri kriterija, no sadržajno se osvrnuo na svaki od njih.

9.4.2. Europsko pravo tržišnog natjecanja

ECN+ Direktiva ne uređuje pravo na konfrontaciju, no određene standarde o tim pitanjima moguće je pronaći u praksi Suda EU-a o europskom postupku tržišnog natjecanja. U predmetu *Siemens* Sud je potvrdio da se pravo na ispitivanje svjedoka optužbe ne mora osigurati u upravnom postupku pred Europskom komisijom, već u eventualnom kasnijem sudskom postupku.[1648] Uz to je obrazložio kako i u tom postupku sudovi imaju određenu diskreciju u odlučivanju o tome treba li ispitati svjedoke prema po prijedlogu obrane.[1649] I u kasnijem predmetu *Silver Plastics* Sud EU-a rekao je kako obrana nema apsolutno pravo na ispitivanje svjedoka koje predlaže, čak i kada u zahtjevu precizno obrazloži o kojim bi činjenicama trebalo ispitati svjedoke i zašto, već da o tome odlučuje Sud, što je u skladu s odredbama Povelje i Konvencije.[1650]

Ni praksa Suda o pravu na konfrontaciju u postupcima tržišnog natjecanja pred Komisijom i kasnije Sudom EU-a, dakle, ne postavlja nikakve posebne zahtjeve.[1651] Iz Povelje EU-a proizlazi zahtjev za poštovanjem prava na konfrontaciju u okviru postupka kao cjeline.

9.4.3. Prekršajni postupak

9.4.3.1. Hrvatski prekršajni postupak

Među odredbama o pravu na obranu Prekršajni zakon načelno uređuje i pravo na konfrontaciju: okrivljeniku se mora omogućiti da se očituje o svim činjenicama i dokazima koji ga terete i da iznese sve činjenice i dokaze koji mu idu u korist (čl. 85. st. 2. PZ-a). Takva načelna odredba može se protumačiti tako da se navedena prava okrivljeniku moraju omogućiti (tj. mora mu se dati prilika da se očituje) prije pravomoćnosti odluke.

Zbog strukture prekršajnog postupka pravo na konfrontaciju ne ostvaruje se u prethodnom postupku, već tek tijekom glavne rasprave pred sudom ili tijelom državne uprave. Prethodni

[1648] Sud EU-a, presuda u predmetima C-239/11 P, C-489/11 P i C-498/11 P (dalje: predmet *Siemens*) od 19. prosinca 2013., § 319.
[1649] Sud EU-a, predmet *Siemens*, § 323, 325.
[1650] Sud EU-a, presuda u predmetu C-702/19 P od 22. listopada 2022., § 28–30.
[1651] Na niske standarde o pravu na konfrontaciju u europskom nadnacionalnom postupku tržišnog natjecanja prije petnaest godina požalio se Flattery, Jaime, Balancing Efficiency and Justice in EU Competition Law: Elements of Procedural Fairness and their Impact on the Right to a Fair Hearing, *The Competition Law Review*, vol. 7, br. 1, 2010, str. 71, 78. Njegove su opaske, bez obzira na protek vremena, relevantne i danas.

prekršajni postupak, naime, obuhvaća izvide i hitno izvođenje dokaza, a PZ kod provođenja tih radnji ne zahtijeva sudjelovanje obrane. Time se prekršajni postupak unekoliko razlikuje od kaznenoga gdje se ipak češće (no i u tamo se konfrontacija u pravilu događa na raspravi) može očekivati da obrana tijekom istraživanja ili istrage – formalnih dijelova prethodnog postupka – državnom odvjetniku predloži provođenje određene dokazne radnje u kojoj tada može sudjelovati, odnosno moguće je provođenje dokaznog ročišta gdje se događa puna konfrontacija. Supsidijarnu bi primjenu odredaba ZKP-a u tim situacijama, u prethodnom prekršajnom postupku, s obzirom na njegovu različitu strukturu, bilo zaista teško očekivati. S obzirom na opisano uređenje, prethodni bi se prekršajni postupak mogao usporediti s kaznenim postupkom o kaznenom nalogu, u kojem kada je kazneni nalog izdan bez provođenja istraživanja, također nema mogućnosti predlaganja dokaznih radnji.[1652] U stadiju optuživanja u prekršajnom postupku nije predviđena mogućnost konfrontacije, već sud na temelju zaprimljenog optužnog prijedloga donosi odluku o nastavku postupka (vidi čl. 161. PZ-a).

S obzirom na neostvarivanje konfrontacije u prethodnom postupku, spomenuti čl. 85. st. 2. PZ-a zapravo zahtijeva da se omogući (!) njezino ostvarivanje nakon pokretanja prekršajnog postupka, dakle tijekom redovnog postupka s glavnom raspravom, kao i žurnog postupka. U skladu je to sa stajalištem Ustavnog suda iz odluke o suglasnosti ZKP-a iz 2008. s Ustavom koji navodi: „(…) opće je pravilo (…) da se branjeniku prizna odgovarajuća i primjerena mogućnost osporavati i ispitivati svjedoka protiv sebe bilo kad svjedok daje iskaz ili u kasnijem stadiju postupka. Iako postoje iznimke od tog pravila, kao što je korištenje iskaza iz predraspravnog stadija postupka, one ne smiju povrijediti samu bit prava obrane.“[1653] Budući da PZ ne predviđa konfrontaciju u prethodnom postupku, potrebno je da ona bude omogućena na glavnoj raspravi ili u žurnom postupku, a iznimke od mogućnosti konfrontacije s dokazima optužbe ne smiju narušiti samu bit prava obrane.

Među odredbama o glavnoj raspravi nalaze se dodatne odredbe relevantne za konfrontaciju. Najvažnija je takva odredba o ispitivanju svjedoka i vještaka (čl. 173 PZ-a), u kojoj se upućuje na odgovarajuću primjenu ZKP-a o ispitivanju svjedoka i vještaka, prema kojima (čl. 420. ZKP-a) obrani treba omogućiti da im postavlja pitanja. Također je člankom 175. PZ-a propisano kako će se isprave, tehničke snimke i druga pismena koje služe za utvrđivanje činjenica pročitati i pregledati na glavnoj raspravi. S obzirom na opću odredbu o

[1652] Vidi: Đurđević, Zlata; Bonačić, Marin, Pleić; Marija, Rule of Law Concerns in the Croatian Penal Order Procedure Linked to Deprivation of Liberty, Judicial Control, Admissibility of Evidence and Procedural Rights, *Pravni vjesnik*, vol. 37, br. 1, 2021, str. 71.
[1653] Odluka Ustavnog suda o suglasnosti ZKP/08 s Ustavom, § 190.

konfrontaciji, naravno da se ona mora omogućiti i u odnosu na takav dokazni materijal. Ipak, smatra se kako nema povrede prava na konfrontaciju ako okrivljenik koji je uredno pozvan i upozoren na posljedice neodazivanja, ne dođe jer mu je konfrontacija bila omogućena, a on je se svojim nedolaskom odrekao.[1654] U žurnom postupku obveza omogućavanja konfrontacije znači da se, unatoč odredbi prema kojoj se u takvu postupku „ne primjenjuju odredbe o glavnoj raspravi, njezinu zakazivanju i vođenju", kako ne bi bila počinjena relativno bitna odredba prekršajnog postupka, okrivljenik i njegov branitelj moraju pozvati na ročišta na kojima se provode dokazne radnje, pa se, tek ako ne dođu, smatra da su odustali od ostvarivanja prava na konfrontaciju.[1655] To je potvrdila sudska praksa Ustavnog suda i time vjerojatno stala na kraj postupanju kojim bi se nepozivanjem stranaka i branitelja na ročišta na kojima se poduzimaju dokazne radnje u žurnom postupku povrijedilo pravo na konfrontaciju.[1656] Provođenje dokaznih radnji na tim ročištima treba poduzimati sukladno spomenutim odredbama o poduzimanju dokaznih radnji na glavnoj raspravi. U postupcima prekršajnog naloga i obveznog prekršajnog naloga pak se konfrontacija može ostvarivati nakon podnošenja prigovora, dakle opet na glavnoj raspravi ili u žurnom postupku.

Iznesena pravila o konfrontaciji primjenjuju se ne samo u postupku pred sudovima već i pred tijelima državne uprave koja vode prekršajni postupak. U tim je slučajevima razina zaštite okrivljenikovih prava manja jer se konfrontacija ne događa pred sudbenim tijelom. Konfrontacija nije moguća ni u žalbenoj fazi postupka koja je uređena kao klasični žalbeni postupak, a ne kao postupak pune jurisdikcije. Iako stranke mogu prisustvovati sjednici vijeća, davati određene prijedloge i objašnjenja, ne radi se o punoj konfrontaciji, već o pojašnjenju žalbenih navoda. ESLJP zasad nije dao konkretan odgovor je li takvo uređenje protivno pravu na konfrontaciju. No takav se zaključak čini vjerojatnim s obzirom na zahtjev za pravom na pristup sudu pune jurisdikcije i pravom na pravičnu i javnu raspravu pred sudbenim tijelom. Pravo na konfrontaciju svojevrsni je produžetak tih prava, koja se moraju moći ostvariti upravo pred sudbenim tijelima.

U praksi Ustavnog suda pronađeno je više odluka o načelu kontradiktornosti u prekršajnom postupku[1657] koje je usko povezano s pravom na konfrontaciju. Prije svega, do povrede tog

[1654] Gospočić, Sanja; Tomašić, Tomislav, *Primjena odredbi Prekršajnog zakona u prekršajnim postupcima pred tijelima državne uprave, priručnik za polaznike/ce*, Pravosudna akademija, Zagreb, 2018, str. 44.
[1655] *Ibid.,* str. 43–44.
[1656] Ustavni sud RH, odluka U-III-3823/2014 od 7. veljače 2015. godine, § 11 i 12.
[1657] Praksa iz razdoblja od 1. 1. 2019. i 1. 8. 2025. pretraživana je na portalu IUS-INFO, poredana po relevantnosti, uz filter „Ustavni sud RH". Pretraga po ključnim riječima „prekršajni postupak, pravo obrane na suočenje s

prava došlo je u nekim od već spomenutih predmeta u kojima prekršajni sudovi nisu pozivali okrivljenika na ročišta u žurnom prekršajnom postupku.[1658] Katkada je, unatoč uskraćivanju okrivljeniku da ispita svjedoka, utvrđeno kako, s obzirom na ostale okolnosti, nije došlo do povrede tog prava jer iskaz svjedoka nije bio jedini ni odlučujući dokaz.[1659] Također, povreda konfrontacijskog prava nije utvrđena kada se okrivljenik sam opetovanim nedolascima na glavnu raspravu doveo u situaciju da joj ne prisustvuje, zbog čega nije mogao ispitati svjedoka.[1660] U više odluka ipak je utvrđena povreda konfrontacijskog prava.[1661] U žurnom postupku u odluci iz 2019. utvrđena je povreda konfrontacijskog prava jer se odluka temeljila na odlučujućem dokazu iskaza policijskog službenika, kojem okrivljenica nije mogla prisustvovati.[1662] U žurnom postupku u predmetu koji nije pripadao tradicionalnim kategorijama kaznenog prava (dakle, predmetu s periferije kaznenog prava)[1663] utvrđena je povreda konfrontacijskog prava, zajedno s pravom na provođenje rasprave, zbog toga što se iskaz temeljio na mišljenju vještaka koji nije bio dostavljen obrani niti se ona mogla na njega očitovati i na iskazu policijske službenice koja nije imala neposrednih saznanja o prekršaju,[1664] na koji nisu bili pozvani okrivljenik i njegov branitelj.[1665] U odluci iz 2023. Ustavni je sud, iako se radilo o predmetu s periferije kaznenog prava,[1666] s obzirom na to da se odluka temeljila na nesuglasnom iskazu svjedoka, koje okrivljenik nije mogao ispitati, niti se mogao očitovati na zapisnik o očevidu, zaključio kako je došlo do povrede prava na konfrontaciju, zajedno s čl. 29. st. 1. Ustava (o općim elementima pravičnog postupka).[1667] U svim analiziranim predmetima Ustavni se sud u ocjenjivanju je li došlo do povrede služio kriterijima razvijenima u praksi ESLJP-a.

dokazima optužbe“ dala je 14 rezultata i svi su pregledani. Pretraga po ključnim riječima „prekršajni postupak, da ispita i dade ispitati svjedoke optužbe“ dala je 73 rezultata, pregledano je prvih 15. Pretraga po ključnim riječima „prekršajni postupak, konfrontacija“ dala je 7 rezultata, od kojih su svi pregledani. U tekstu se nalaze odabrane relevantne odluke.

[1658] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3312/2017 od 9. listopada 2019., § 10.3–18.

[1659] Npr. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/4661/2019 od 9. rujna 2020., § 15–17; Ustavni sud RH, odluka br. UIII/652/2018 od 28. svibnja 2020., § 5.15. Okrivljenik nije mogao ispitati svjedoka jer nije bio pozvan na raspravu na kojoj se ovaj ispituje.

[1660] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2840/2024 od 30. listopada 2024., § 10.1. Slično i: Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3906/2020 od 1. srpnja 2021., § 10.2–10.3; Ustavni sud RH, odluka br. U-III/230/2025 od 15. svibnja 2025., § 7.

[1661] Npr. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2967/2019 od 18. veljače 2021., § 6.2.–7.6.

[1662] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2241/2018 od 14. studenog 2019., § 17.

[1663] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3485/2018 od 28. svibnja 2020., § 5.15.

[1664] *Ibid.*, § 5.21.

[1665] Vidi: *ibid.*, § 2.4.

[1666] Ustavni sud RH, odluka br. U-III/1718/2021 od 16. veljače 2023., § 13.

[1667] *Ibid.*, § 18–20.

I u praksi VPS-a[1668] pronađene su povrede konfrontacijskog prava, ali i neka načelna promišljanja o tom pravu: „Konfrontacijska klauzula označava pravo okrivljenika prema kojem on barem jednom u postupku mora imati mogućnost djelotvorno ispitati svjedoka optužbe. I Ustav Republike Hrvatske (čl. 29. st. 2. podst. 6.) i Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 6. st. 1. t. d), kroz propisano konfrontacijsko pravo, jamče provedbu načela kontradiktornosti. Načelo kontradiktornosti označava, između ostalog, i pravo stranaka da budu nazočne radnjama u postupku i da pri obavljanju tih radnji zastupaju svoje interese i izražavaju svoje stajalište. Navedeno načelo je sastavnica stožernog načela kažnjivih postupaka - prava na pravičan postupak. Osim toga, i odredbom čl. 85. st. 2 Prekršajnog zakona propisano je da se okrivljeniku mora omogućiti da se očituje o svim činjenicama i dokazima koji ga terete i da iznese sve činjenice i dokaze koji mu idu u korist. U ovom prekršajnom postupku, time što iskaz žrtve nasilja, koja je, na njen zahtjev, ispitana bez okrivljenikove nazočnosti, nije pročitan okrivljeniku i nije mu omogućeno da žrtvi nasilja postavlja pitanja, nije bila osigurana kontradiktornost postupka odnosno povrijeđeno je konfrontacijsko pravo okrivljenika, a što je sasvim sigurno moglo utjecati na presudu.“[1669] U nekoliko predmeta VPS je iznio još načelnih stajališta o konfrontacijskom pravu u prekršajnom postupku: „Konfrontacijsko pravo je pravo okrivljenika da barem jednom u postupku ima mogućnost djelotvorno ispitati svjedoka optužbe. Konfrontacijsko pravo je okrivljenikovo pravo, ne i njegova dužnost, odricanje od konfrontacijskog prava je moguće i tada nema kršenja prava. Članak 82. stavak 1. PZ-a propisuje da se postupovnim odredbama tog Zakona utvrđuju pravila kojima se pred prekršajnim sudovima i svim drugim tijelima koja vode prekršajni postupak, osigurava pravično vođenje postupka i zaštita ljudskih prava. Članak 85. Prekršajnog zakona propisuje pravo na obranu i u stavku 2. propisuje da se okrivljeniku mora omogućiti da se očituje o svim činjenicama i dokazima koji ga terete.“[1670]

U tim je odlukama VPS istaknuo kako je okrivljeniku, pozivom na ročište u žurnom postupku, odnosno glavnu raspravu, omogućena konfrontacija (pa nema povrede tog prava ako

[1668] Praksa iz razdoblja od 1. 1. 2019. i 1. 8. 2025. pretraživana je na portalu IUS-INFO, poredana je po relevantnosti, uz filtriranje prakse VPS-a. Pretraga po ključnim riječima „prekršajni postupak, pravo obrane na suočenje s dokazima optužbe“ dala je 231 rezultat, od kojih je pregledano prvih 10 – većina se odnosila na dokaznu radnju suočenja. Pretraga po ključnim riječima „prekršajni postupak, da ispita i dade ispitati svjedoke optužbe“ dala je 3 rezultata i svi su pregledani. Pretraga po ključnim riječima „prekršajni postupak, konfrontacija“ dala je 79 rezultata, od kojih je pregledano prvih 20. U tekstu se nalaze odabrane relevantne odluke.

[1669] VPSRH, odluka br. Ppž 8893/2022-2 od 7. lipnja 2023., § 6. Vidi i § 5.

[1670] VPSRH, odluka br. Ppž-2944/2024-2 od 22. prosinca 2024., § 14. Isto promišljanje ističe se u još nekoliko odluka: VPSRH, odluka br. Ppž-3134/2024-2 od 18. prosinca 2024., § 10; VPSRH, odluka br. Ppž-2677/2024-2 od 7. svibnja 2025., § 12; VPSRH, odluka br. Ppž-3106/2024-2 od 14. svibnja 2025., § 13; VPSRH, odluka br. Ppž-6881/2025-2 od 23. srpnja 2025., § 13.

oni nedolaskom nisu konzumirali to svoje pravo, *op. a.*),[1671] s tim da je u jednoj odluci koja se odnosi na glavnu raspravu razmatrao i je li odsustvo okrivljenika i njegova branitelja utjecalo na zakonito i pravilno donošenje presude.[1672] Takvo je stajalište VPS prihvaćao i ranije, primjerice, u odluci iz 2023. u kontekstu mogućnosti da se odluka isključivo ili pretežito temelji na nekonfrontiranom iskazu zaključio je: „[p]rvostupanjski sud je urednim pozivanjem okrivljenika na glavnu raspravu održanu 17. siječnju 2023. okrivljeniku pružio mogućnost da ostvari svoje konfrontacijsko pravo, očitovanjem na pročitane iskaze svjedoka ispitanih u dokaznom postupku (ispitani 9. studenog 2022.), koje pravo on svojim nedolaskom nije iskoristio, čime se smatra da je odustao od konfrontacijskog prava (a ne obveze) u okviru prava obrane koja je sastavnica prava na pošteno suđenje".[1673] VPS, dakle, smatra kako je konfrontacijsko pravo zajamčeno ako se okrivljeniku pruži mogućnost konfrontacije pozivanjem na glavnu raspravu ili ročište u žurnom postupku. Nepozivanjem okrivljenika u postupak, *a contrario*, dolazi do povrede konfrontacijskog prava. Upravo je u odluci iz 2022. o konfrontacijskom pravu u žurnom postupku VPS istaknuo kako „odredba čl. 85. Prekršajnog zakona, o pravu na obranu kao temeljnom pravu okrivljenika, jednako vrijedi za žurni postupak, što je konkretni slučaj, kao i za postupak u kojem se vodi glavna rasprava".[1674] U predmetu je, kao i u nekoliko spomenutih predmeta iz prakse Ustavnog suda, konfrontacijsko pravo povrijeđeno jer okrivljenik nije pozvan na ispitivanje svjedoka u žurnom postupku.[1675]

S obzirom na dosad iznesene standarde iz prakse VPS-a o potrebi pozivanja okrivljenika na ročišta u žurnom postupku, kao i na praksu Ustavnog suda, pomalo je začuđujuće stajalište iz odluke VPS iz 2025.: „Slijedom navedenog okrivljenik se u žurnom postupku ne obavještava o svakom izvođenju dokaza u postupku i ne omogućuje mu se u žurnom postupku u svim slučajevima obvezna konfrontacija dokaza. Naime, stvar je svakog konkretnog postupka, odnosno pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja i tu je sudac taj koji prosuđuje stanje dokaza u spisu i kada je za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja potrebno konfrontirati dokaze u postupku, u tom smislu onda i obavještava ili poziva okrivljenika i sve druge stranke u postupku. Dakle, ako sud utvrdi da su u postupku bitni dokaz na odlučne činjenice u takvom nesuglasju da se ne može s izvjesnošću odlučiti o krivnji okrivljenika provest će konfrontirani

[1671] To je u svim tim odlukama istaknuto neposredno nakon citiranih razmatranja.
[1672] VPSRH, odluka br. Ppž-3134/2024-2 od 18. prosinca 2024., § 9.
[1673] VPSRH, odluka br. Ppž 2687/2023-2 od 17. siječnja 2023., § 6.1.5.
[1674] VPSRH, odluka br. Ppž 3154/2022-2 od 8. ožujka 2022., § 6.
[1675] *Ibid.*, § 7. Zbog nepozivanja okrivljenika na ročište u žurnom postupku došlo je do povrede konfrontacijskog prava i u: VPSRH, odluka br. Ppž-2613/2024-2 od 5. ožujka 2025., § 7.

dokaz te bitne činjenice i potom donijeti odluku o prekršaju.“[1676] Do povrede prava na konfrontaciju dolazi i u slučajevima kada je okrivljenik pozvan na raspravu, no poziv je bez razloga obavljen objavom na oglasnoj ploči.[1677] Dakako, kako bi se uvažilo opravdanje nedolaska na raspravu, potrebno ga je dostaviti prije rasprave, a ne naknadno.[1678]

Pretragom prakse pronađena je odluka iz koje proizlazi kako je u prvostupanjskom postupku tek pročitana službena zabilješka koju je napravio policijski službenik o postupanju u predmetu, no nije ispitan u svojstvu svjedoka na glasnoj raspravi. Međutim, VPS je prvostupanjsku presudu ukinuo ne zbog procesne povrede, već pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja.[1679]

Na kraju, u praksi Vrhovnog suda povreda okrivljenikovih prava utvrđena u žurnom postupku utvrđena je zbog sumarnog odbijanja dokaznih prijedloga obrane s obrazloženjem kako je postupak potrebno provesti brzo i bez odugovlačenja.[1680]

9.4.3.2. Njemački prekršajni postupak

U njemačkom prekršajnom pravu konfrontacija se u pravilu ne ostvaruje u postupku pred upravnim tijelom. No ako već u toj fazi postupka sud poduzima dokazne radnje na temelju čl. 165. njemačkog ZKP-a,[1681] obrana pri ispitivanju svjedoka i vještaka ima pravo biti prisutna i postavljati pitanja nakon ispitivanja (čl. 168c st. 2. njemačkog ZKP-a). To se ipak događa zaista iznimno[1682] pa se konfrontacija u njemačkom prekršajnom postupku zapravo ostvaruje u fazi postupka pred sudom.

[1676] VPSRH, odluka br. Ppž-2854/2022-2 od 15. siječnja 2025., § 6.2.
[1677] VPSRH, odluka br. Ppž-11420/2022-2 od 6. listopada 2022., § 6–8.
[1678] Vidi: VPSRH, odluka br. Ppž 9586/2021-2 od 25. lipnja 2021., § 6.
[1679] VPSRH, odluka br. Ppž-9762/2024-2 od 20. studenog 2024., § 5–6.
[1680] VSRH, odluka br. Kzz 31/2021-3 od 16. prosinca 2021., § 4.4. i 4.6. Za ukratko o odluci vidi: Gospočić i Korotaj, *op. cit.* u bilj. 1266, str. 60–61. Izuzev ove odluke, iznesena praksa pronađena je pretraživanjem na portalu IUS-INFO, u razdoblju od 1. siječnja 2019. do 1. kolovoza 2025., uz poredak po relevantnosti. Pretragom po ključnim riječima „prekršajni postupak, pravo obrane na suočenje s dokazima optužbe“, uz filter „Ustavni sud RH“ pronađeno je 14 odluka i sve su pregledane. Pretragom po ključnim riječima „prekršajni postupak, da ispita i dade ispitati svjedoke optužbe“, uz filter „Ustavni sud RH“ pronađene su 73 odluke, a analizirano je prvih 15. Pretragom po ključnim riječima „prekršajni postupak, konfrontacija“, uz filter „Ustavni sud RH“ pronađeno je 7 odluka i sve su pregledane. Pretragom po ključnim riječima „prekršajni postupak, pravo obrane na suočenje s dokazima optužbe“, uz filter „VPSRH“ pronađeno je 213 odluka, a pregledano je prvih 10. Pretragom po ključnim riječima „prekršajni postupak, da ispituje i dade ispitati svjedoke optužbe“, uz filter „VPSRH“ pronađene su 3 odluke, koje su pregledane. U tekstu se nalaze odabrane relevantne odluke.
[1681] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 230.
[1682] *Ibid.*

U tom postupku vrijedi pravilo iz njemačkog ZKP-a (čl. 257.) prema kojem se optuženik, koji će se uvijek upitati o tome, i branitelj mogu izjasniti nakon provođenja svake dokazne radnje.[1683] U posebnim odredbama o raspravi iz ZKP-a propisano je i kako obrana može postavljati pitanja svjedocima i vještacima (čl. 240. st. 2.). Treba naglasiti kako u prekršajnom postupku konfrontacija na glavnoj raspravi uvelike ovisi o volji stranaka jer OWiG uz suglasnost stranaka dopušta čitanje iskaza svjedoka i vještaka, odnosno drugog dokaznog materijala koji su prikupila upravna tijela (vidi čl. 77a OWiG-a). Osim te široko postavljene mogućnosti odstupanja od načela neposrednosti – a time i od provođenja konfrontacije s dokazima – u prekršajnom pravu vrijede i drugi slučajevi odstupanja od tog načela propisani ZKP-om (vidi čl. njemačkog 251. ZKP-a), no tada nema mjesta čitanju iskaza svjedoka ili vještaka ako je njihov iskaz ključan.[1684] Vrijede i druga pravila o mogućem odstupanju od načela neposrednosti iz ZKP-a, naime, u slučajevima kada se svjedok ili vještak ne sjeća dijela iskaza, kako bi mu se osvježilo pamćenje, tj. u slučajevima kada na drugi način nije moguće utvrditi nesuglasje s prijašnjim iskazom (čl. 253 ZKP-a), kao i o čitanju pisanih nalaza ili mišljenja određenih pouzdanih izdavatelja (vidi čl. 256. ZKP-a).[1685]

9.4.4. Postupak tržišnog natjecanja

9.4.4.1. Hrvatski postupak tržišnog natjecanja

ZZTN prije pokretanja postupka ne predviđa mogućnost konfrontacije obrane s dokazima koji joj se stavljaju na teret, no iz Zakona se može iščitati kako je nakon pokretanja postupka stranki načelno potrebno omogućiti konfrontaciju. Dodatne smjernice o konfrontaciji mogu se pronaći u ZOUP-u.

Prve mogućnosti konfrontacije u postupku tržišnog natjecanja ostvaruju se nakon dostave obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama. Svrha je te obavijesti omogućiti strankama da se izjasne o svim relevantnim činjenicama i okolnostima (čl. 48. st. 1. ZZTN-a) pa one na nju mogu u pisanom obliku u roku od mjesec dana staviti primjedbe (st. 2.), tj. dostaviti pisanu obranu (st. 8. t. 7.), a propisano je i kako Agencija ne može temeljiti svoju odluku na činjenicama i okolnostima o kojima stranki u postupku nije dana mogućnost obrane (čl. 48. st.

[1683] Vidi: *ibid.*, str. 236.
[1684] Göhler *et al.*, *op. cit.* u bilj. 29, str. 778.
[1685] *Ibid.*, str. 778–779.

7. ZZTN-a). Iako odredba o sadržaju obavijesti ne spominje dokaze na temelju kojih su preliminarno utvrđene takve činjenice (vidi čl. 48. st. 8. ZZTN-a), s obzirom na to da od trenutka obavijesti stranka može ostvariti uvid u spis predmeta, jasno je da se ona u svojim primjedbama može osvrnuti i na dokaze, tj. u određenoj mjeri može ostvariti pravo na konfrontaciju. Osim toga, stranka u primjedbi može predložiti saslušanje svjedoka i izvođenje dodatnih dokaza (čl. 48. st. 3. ZZTN-a).[1686]

Dokazi se uz sudjelovanje stranke izvode (tek) na usmenoj raspravi (vidi čl. 52. st. 1. ZZZN-a), pa se konfrontacija u punom mjeri može ostvariti tek tada. Također, tek na usmenoj raspravi stranke mogu biti u prilici suočiti se sa svjedocima. Odredbe ZZTN-a osiguravaju mogućnost prisustva stranke usmenoj raspravi (čl. 50.) i njezino pravo da na njoj iznosi svoju obranu (vidi čl. 52. st. 1.), no ne spominje izričito mogućnost konfrontacije stranke s dokazima koji joj se stavljaju na teret. ZOUP propisuje kako će strankama omogućiti sudjelovanje u usmenoj raspravi, uključujući mogućnost dopunjavanja navoda, kao i izjašnjavanje o navodima protivne stranke i svim drugim činjenicama i okolnostima koje su bitne za rješavanje upravne stvari (čl. 54. st. 3. ZOUP-a). Iz tih se odredaba može iščitati da postupak treba provesti tako da se stranki omogući konfrontacija s dokazima koji joj idu na teret iako pitanje strankina sudjelovanja u ispitivanju svjedoka koji svjedoči protiv nje nije izravno riješeno. S tim da ne postoji jasna odredba o potrebi čitanja sveg dokaznog materijala u skladu s načelom neposrednosti kao u kaznenom i prekršajnom postupku, pa onda, naravno, ni pravila o iznimkama od tog načela.

Zakon o upravnim sporovima to pitanje rješava izravno propisujući kako stranka ili njezin opunomoćenik po odobrenju predsjednika vijeća mogu neposredno postavljati pitanja protivnoj stranci, svjedocima i vještacima (čl. 94. st. 2.). U pogledu ostalih dokaza ZUS propisuje kako se tijekom rasprave raspravlja o prijedlozima stranaka i činjeničnim navodima, dokazima, kako se izvode dokazi i raspravlja o rezultatima njihova izvođenja (vidi čl. 92. st. 2.). U upravnom sporu, pa tako i upravnom sporu tržišnog natjecanja, potrebno je, dakle, omogućiti stranki konfrontaciju s dokazima protivne stranke. Konfrontacijsko pravo prije svega je koncipirano za

[1686] Đanić Čeko i Malenica, *op. cit.* u bilj. 1107, str. 156, ističu: „[d]aljnja specifičnost, a koja se odnosi na (pisana) obavijest, ističe se u mogućnosti dostave primjedbi, predlaganja saslušanja svjedoka i izvođenje dokaza (dodatno) stranaka (30 dana rok) na obavijest, a ponajprije ide u prilog načelu saslušanja stranaka."

zaštitu okrivljenika, a kako u upravnom sporu tužitelj preuzima aktivnu ulogu, tek se uvjetno može govoriti o njegovu ostvarivanju.[1687]

9.4.4.2. Francuski postupak tržišnog natjecanja

Mogućnosti konfrontacije u francuskom pravu slične su kao u hrvatskom. Prije pokretanja postupka pred Tijelom za tržišno natjecanje konfrontacija se ne događa.[1688] Nakon toga se, kad postupak bude pokrenut dostavljanjem obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama, konfrontacija prvo u određenoj mjeri može ostvariti pravom stranaka na uvid u spis i mogućnošću da se primjedbom koju mogu podnijeti u roku od dva mjeseca osvrnu na materijale i obavijesti iz spisa (vidi čl. L463-2 Trgovinskog zakonika).[1689] Dodatno je izričito propisano da, ako generalni izvjestitelj nakon dostave obavijesti odluči naložiti provođenje vještačenja, ono mora biti kontradiktorno (čl. L463-8 st. 1. i 2. Trgovinskog zakonika), tj. na njega se mora pozvati stranka kojoj treba pružiti priliku da se izjasni,[1690] čime se implicira pravo na konfrontaciju.

Odredba o raspravi ne spominje mogućnost stranaka da se izjasne o dokazima optužbe, već samo govori o njihovoj mogućnosti da sudjeluju na raspravi (čl. L463 Trgovinskog zakonika). Međutim, odredba prema kojoj je postupak pred Tijelom za tržišno natjecanje kontradiktoran (čl. L463-1 st. 1.) odnosi se i na raspravu i implicira da se stranke prije rasprave mora obavijestiti o svjedocima koji će se ispitati, odnosno da im se mora omogućiti da i same predlože saslušanje svjedoka.[1691] Konkretni način sudjelovanja stranaka u ispitivanju svjedoka i izvođenju drugih dokaza nije uređen.

U kasnijem postupku pred sudom konfrontacija se ostvaruje prema odredbama primjenjivog postupka: pred Žalbenim sudom u Parizu u skladu s pravilima građanskog procesnog prava, a pred Državnim savjetom u skladu s postupkom upravnog spora. Francuski ZPP garantira poštovanje načela kontradiktornosti (vidi čl. 14. – 17.), a presuda se ne može temeljiti na dokazima o kojima se stranka nije mogla izjasniti (čl. 16. st. 2. i 3.). Pri saslušanju

[1687] Pretragom sudske prakse na portalu IUS-INFO u razdoblju od 1. 1. 2019. do 1. 9. 2025. nije pronađeno relevantnih odluka o konfrontacijskom pravu u postupcima tržišnog natjecanja (u pretrazi bi bilo moguće pronaći odluke Ustavnog suda i VUS-a, ne i odluke AZTN-a). Pretraživano je po ključnim riječima: „ZZTN, konfrontacija“, „ZZTN, da ispita i dade ispitati“, „postupak tržišnog natjecanja, pravo na konfrontaciju“, „postupak tržišnog natjecanja, konfrontacija“, „postupak tržišnog natjecanja, da ispita i dade ispitati“.
[1688] Vidi: Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 383.
[1689] Vidi i: *ibid.*, str. 432–435.
[1690] *Ibid.*, str. 439.
[1691] Vogel, *op. cit.* u bilj. 1080, str. 446.

svjedoka sud može strankama dopustiti da uz posredovanje suda postavljaju pitanja (čl. 214. francuskog ZPP-a). I francuski Zakon o upravnim sporovima jamči poštovanje načela kontradiktornosti (čl. L5), a tijekom ročišta moguće je saslušanje svjedoka, pa i onih koje predlažu stranke (čl. R623-3).

9.4.4.3. Njemački postupak tržišnog natjecanja

Pravila o konfrontacijskom pravu koja vrijede u redovnom njemačkom prekršajnom postupku (*supra*, pod 9.4.3.2.) vrijede i u njemačkom prekršajnom postupku tržišnog natjecanja. Ipak, pravila o upravnom postupanju iz GWB-a predviđaju šire mogućnosti konfrontacije u usporedbi s redovnim prekršajnim postupkom. Čl. 56. GWB-a jamči stranki u upravnom postupku tržišnog natjecanja mogućnost da predstavi svoj slučaj i iznese svoje komentare, a što je najvažnije, mogućnost provođenja javne rasprave.

Postupak pred sudom povodom prigovora pruža mogućnost potpune konfrontacije. Tome doprinosi što se rješenje o prekršaju nadležnog upravnog tijela smatra optužnicom, a ne prvostupanjskom odlukom.

9.4.5. Zaključak

Pravo na konfrontaciju u hrvatskom je prekršajnom postupku osigurano člankom 85. PZ-a koji, s obzirom na to da u prethodnom prekršajnom postupku nije predviđeno sudjelovanje obrane, vrijedi tek nakon započinjanja prekršajnog postupka, dakle od otvaranja glavne rasprave ili ispitivanja okrivljenika, odnosno izvođenja drugog dokaza u žurnom postupku (započinjanje postupka uređeno je u čl. 157. st. 2. PZ-a). Neke pojedinačne odredbe o poduzimanju dokaznih radnji na glavnoj raspravi također neizravno (bilo upućivanjem na ZKP, bilo po logici stvari) jamče pravo na konfrontaciju. Te odredbe treba primjenjivati i u žurnom postupku. Da odredbe o konfrontaciji u žurnom postupku ne bi ostale mrtvo slovo na papiru, potrebno je da se okrivljenik pozove na ročišta na kojima se poduzimaju dokazne radnje. Ustavni je sud u svojoj praksi uspostavio obvezu pozivanja okrivljenika na takva ročišta i time oživotvorio odredbe o pravu na konfrontaciju u žurnim prekršajnim postupcima.

Tako uređeno pravo na konfrontaciju ispunjava konvencijske zahtjeve u slučaju postupanja pred prekršajnim sudovima, dok postoje indikacije kako ono nije adekvatno uređeno kada prvostupanjski postupak provode tijela državne uprave jer konfrontaciju s obzirom na način

postupanja VPS-a o žalbi nije uopće moguće ostvariti pred sudbenim tijelom. ESLJP, naime, zahtijeva da sudovi u kvazikaznenim predmetima postupaju uz punu jurisdikciju i da mogu provoditi pravičnu i javnu raspravu, pa se nameće zaključak da i pravo na konfrontaciju, kao nadovezak tih prava, treba biti omogućeno upravo pred sudbenim tijelom.

U praksi je ipak pronađeno više povreda konfrontacijskog prava. Pritom je primjetno kako se Ustavni sud revno drži kriterija razvijenih u praksi ESLJP-a prema kojima se to procjenjuje. Iz praksi Ustavnog suda i VPS-a vidljivo je kako je do povrede konfrontacijskog prava uglavnom dolazilo zbog nepozivanja okrivljenika bilo na glavnu raspravu, bilo na izvođenje dokaznih radnji u žurnom postupku.

U njemačkom prekršajnom postupku ostvarivanje prava na konfrontaciju omogućeno je u postupku pred sudom nakon prigovora na rješenje o prekršaju upravnog tijela, a tek iznimno određena je konfrontacija moguća u fazi postupka pred upravnim tijelom. Ostvarivanje konfrontacije pred sudom uvelike ovisi o volji stranaka, a njegova dodatna ograničenja omogućavaju relativno široke mogućnosti odstupanja od načela neposrednosti. Odluku o tome uvijek donosi sud s obzirom na okolnosti konkretnog predmeta, no ne smije odustati od konfrontacije ako se radi o iskazima ključnih svjedoka ili vještaka. Takva pravila trebala bi jamčiti ostvarivanje prava na konfrontaciju, istovremeno ostavljajući prostora fleksibilnosti kakva je potrebna u prekršajnom postupanju. Jednostavnija struktura njemačkoga prekršajnog postupka i manji broj njegovih oblika u usporedbi s hrvatskim razlog je jednostavnijem uređenju prava na konfrontaciju. Osim toga, osigurano je da se konfrontacija uvijek događa pred sudbenim tijelom, što u hrvatskom pravu nije slučaj. Određena mjera diskrecije suda u omogućavanju konfrontacije uz supsidijarnu primjenu ZKP-a postoji ne samo u njemačkom već i u hrvatskom prekršajnom postupku.

U hrvatskom postupku tržišnog natjecanja prva se mogućnost određene konfrontacije javlja mogućnošću primjedbi na obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama, koje se mogu odnositi na dokaze jer stranka nakon primitka te obavijesti ima pravo uvida u spis, a time i dokaze. Osim toga, stranka u svojoj primjedbi može predložiti saslušanje svjedoka i izvođenje drugih dokaza. ZZTN omogućava stranki prisutnost na usmenoj raspravi i njezino pravo da iznosi svoju obranu, no ne govori izričito o konfrontaciji, dok ZOUP jamči stranki mogućnost izjašnjavanja o navodima protivne stranke i drugim važnim činjenicama i okolnostima, što se može smatrati odredbom kojom je zajamčeno pravo na konfrontaciju. Ipak, pojedini elementi prava na konfrontaciju, poput načina konfrontacije pri izvođenju pojedinih dokaza nisu uređeni.

ZUS sadrži nekoliko načelnih odredaba koje jamče konfrontaciju o dokazima, također ne uređujući detaljno kako se to ostvaruje pri poduzimanju pojedinih dokaznih radnji.

U francuskom postupku tržišnog natjecanja ograničena je konfrontacija moguća primjedbom na obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama. Ako nakon toga bude određeno vještačenje, implicira se kako pri njegovu provođenju stranki treba omogućiti konfrontaciju. U Trgovinskom zakoniku nema izričite odredbe o konfrontacijskom pravu na raspravi, no smatra se kako odredba o kontradiktornosti implicira da se stranke treba obavijestiti o svjedocima koji će se ispitati i omogućiti im da i same predlože saslušanje svjedoka. Time im se omogućava suočenje sa svjedocima. Odredbe o građanskom postupku i upravnom sporu, koje su primjenjive povodom žalbe na odluke Tijela za tržišno natjecanje, sadrže jamstva koja bi sadržajno trebala jamčiti konfrontaciju. U njemačkom prekršajnom postupku vrijede nešto drugačija pravila o konfrontaciji nego u redovnom prekršajnom postupku. Prije svega, tijekom upravnog postupanja iz kojeg je moguće prijeći u prekršajno, postoje znatno veće mogućnosti konfrontacije uključujući mogućnost provođenja javne rasprave. U fazi postupka pred sudom sveobuhvatnu konfrontaciju jamče ne samo pravila prekršajnog postupka o tom stadiju postupka već i okolnost da se ne radi o pukom preispitivanju rješenja nadležnog tijela za tržišno natjecanje o prekršaju, nego se to rješenje tretira kao optužnica, pa sud u prvostupanjskom kontradiktornom postupku utvrđuje je li počinjen prekršaj.

Nisu utvrđene načelne razlike u nadnacionalnim standardima o pravu na konfrontaciju za prekršajni postupak i postupak tržišnog natjecanja. U hrvatskom je redovnom prekršajnom postupku pravo na konfrontaciju regulirano detaljnije nego u postupku tržišnog natjecanja jer ne samo da postoje načelne odredbe o tom pravu već je i iz uređenja pojedinih dokaznih radnji moguće iščitati potrebu konfrontacije. U žurnom prekršajnom postupku normativno uređenje nedorečeno je, no praksa Ustavnog suda trebala bi biti dostatno jamstvo oživotvorenju odredaba o konfrontaciji. Pravo na konfrontaciju pred sudom nije zajamčeno u prekršajnom postupku koji u prvom stupnju vode tijela državne uprave, pa u tom dijelu postupak tržišnog natjecanja – koji se također prvo vodi pred upravnim, a potom eventualno pred sudbenim tijelom – pruža veća jamstva konfrontacije u usporedbi s prekršajnom postupkom.

9.5. Pravo na tumačenje i prevođenje

Pravo na (usmeno) tumačenje usmene i pisano ili iznimno usmeno prevođenje[1692] pisane komunikacije treba osigurati okrivljenicima koji ne razumiju, odnosno ne govore jezik postupka kako bi mogli ostvarivati svoja postupovna prava. Budući da je postupak tržišnog natjecanja usmjeren na poduzetnike koji po prirodi stvari u pravnom prometu djeluju na jeziku države svojeg sjedišta, pitanje prava na tumačenje i prevođenje u praksi se načelno ne postavlja.

9.5.1. Konvencijsko pravo

Konvencija svima optuženima za kazneno djelo koji ne govore ili ne razumiju jezik koji se govori u sudu jamči pravo na besplatnu pravnu pomoć tumača (čl. 6. st. 3. t. e). Iako odredba govori o osiguranju tumačenja „u sudu", praksa je pokazala da, kao i ostala prava obrane, ovo pravo treba osigurati i u ranijim stadijima postupka, „poput prava na branitelja",[1693] dakle od trenutka postojanja kaznene optužbe. Pravo na tumačenje, ne čudi, ESLJP je prepoznao i u postupcima koji su autonomnim shvaćanjem ocijenjeni kaznenima,[1694] no u svojoj oskudnoj praksi o tom pravu u kontekstu kvazikaznenih postupaka ipak nije direktno odgovorio na pitanje je li ga nužno osigurati i u upravnim fazama takva postupanja, no bilo bi protivno prirodi tog prava drugačije postupati u postupcima povodom optužbi koje su tek autonomno ocijenjene kaznenima.[1695] Eventualno je drugačije stajalište moguće očekivati u predmetima s periferije kaznenog prava.

Tumača je potrebno osigurati svakom okrivljeniku koji jezik koji se koristi pred sudom ne razumije u dovoljnoj mjeri da bi u punoj mjeri ostvarivao svoja prava na obranu.[1696] Sud ili tijelo koje vodi postupak stoga na zahtjev okrivljenika, odnosno po službenoj dužnosti čim se pojavi sumnja da okrivljenik ne poznaje jezik postupka, treba procijeniti je li mu potreban

---

[1692] Dakle, termin tumačenje uvijek označava usmeni prijevod usmene komunikacije. Termin prevođenje uvijek označava pisani prijevod pisanog materijala. Za usmeni prijevod pisanog materijala u Direktivi o pravu na tumačenje i prevođenje koristi se termin usmenog prevođenja (čl. 3. st. 7.). U konvencijskoj praksi takva terminologija nije čvrsto razrađena pa se termin tumačenje koristi i za usmeni prijevod pisanog materijala (vidi, npr. presudu *Kamasinski protiv Austrije*, § 74).

[1693] *Baytar protiv Turske*, zahtjev br. 45440/04 od 14. listopada 2014., § 50. Primjerice, u predmetu *Amer protiv Turske* Sud je našao povredu čl. 6. st. 1. u vezi sa čl. 6. st. 3. t. e zbog izostanka tumačenja tijekom policijskog ispitivanja u prethodnom postupku. *Amer protiv Turske*, zahtjev br. 25720/02 od 6. ožujka 2012., § 74–84.

[1694] Još u predmetu *Öztürk protiv Njemačke* utvrđeno je kako tumačenje mora biti besplatno (§ 58). Ovdje je tumačenje ostvareno u fazi postupka pred sudom, nakon prigovora (§ 13).

[1695] Slično: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 235–236.

[1696] *Vizgirda protiv Slovenije*, zahtjev br. 59868/08 od 28. kolovoza 2018., § 83.

tumač.[1697] Potrebno je osigurati tumačenje na jeziku koji okrivljenik razumije, što će u načelu biti njegov materinji jezik, no može biti i treći jezik kojeg razumije na razini da bi mogao u punoj mjeri ostvarivati svoja prava na obranu.[1698] Obveze nacionalnog suda ne prestaju s postavljanjem tumačenja, već bi on i nakon toga trebao intervenirati u slučaju neadekvatna tumačenja.[1699]

Pojedini elementi konvencijskog prava na tumačenje ipak nisu sasvim razjašnjeni u praksi Suda. Prije svega se pravu na tumačenje pristupa prema načelu kako je potrebno protumačiti ili prevesti sve dokumente ili izjave koje okrivljenik treba razumjeti kako bi imao pravično suđenje.[1700] Sud ne rješava precizno je li, i pod kojim pretpostavkama, potrebno prevesti pojedine dokumente,[1701] već navodi kako bi usmeno prevođenje „moglo udovoljiti konvencijskim zahtjevima“,[1702] a izostanak čvršćih standarda o pisanom prevođenju posebno je vidljiv, primjerice, iz stajališta kako neprevođenje presude automatski ne predstavlja povredu Konvencije (predmet *Kamasinski*).[1703] Ipak, Sud je u istom predmetu naveo i kako okrivljenik kojem nije pisano prevedena optužnica može biti doveden u nepovoljan položaj.[1704]

Konvencijsko pravo zahtijeva mogućnost tumačenja ne samo usmene komunikacije već i (usmeno prevođenje) pisanog materijala tijekom suđenja i u prethodnim fazama postupka, u mjeri u kojoj je potrebno kako bi okrivljenik stekao dovoljno znanja o predmetu kako bi se mogao učinkovito braniti.[1705] Što sve treba protumačiti i je li izostankom tumačenja došlo do povrede Konvencije, ovisit će o okolnostima konkretnog predmeta. Nije potrebno osigurati tumačenje komunikacije između okrivljenika i njegova branitelja,[1706] no moguće je da Sud razmatra i taj segment prava na tumačenje u slučaju da se radi o branitelju kojeg je imenovao nacionalni sud.[1707]

[1697] *Ibid.*, § 81. Ipak, praksa Suda ne daje jasne smjernice o tome kako to procijeniti (vidi § 84, 91–97; vidi i: Bajčić, Martina, Pravo okrivljenika na tumačenje i prevođenje u kaznenom postupku kroz prizmu recentne prakse Europskog suda za ljudska prava i Suda EU-a, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 69, br. 2, str. 232. Za detaljniju analizu presude *Vizgirda* vidi: *ibid.,* str. 226–232.
[1698] Vidi: *Vizgirda protiv Slovenije*, § 81, 83, 90.
[1699] *Kamasinski protiv Austrije*, § 74.
[1700] *Luedicke, Belkacem i Koç protiv Njemačke*, zahtjevi br. 6210/73; 6877/75; 7132/75 od 28. studenog 1978., § 48.
[1701] Vidi: Andrijauskaite, *op. cit.* u bilj. 37, str. 235–236.
[1702] *Hermi protiv Italije*, zahtjev br. 18114/02 od 18. listopada 2006., § 70.
[1703] *Kamasinski protiv Austrije*, § 85.
[1704] *Ibid.*, § 79.
[1705] *Kamasinski protiv Austrije*, § 74.
[1706] *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 108 (navodi se predmet *X protiv Austrije* od 29. svibnja 1975.).
[1707] Vidi npr. *Pugžlys protiv Poljske*, zahtjev br. 446/10 od 14. lipnja 2016., § 85–92. Slično se navodi u: *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, *op. cit.* u bilj. 855, str. 108–109.

9.5.2. Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje

Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje u usporedbi s praksom ESLJP-a preciznije regulira ta prava i jamči veću zaštitu okrivljenicima u kaznenom i sličnim mu postupcima. Iz perspektive zaštite okrivljenika najvažniji dijelovi Direktive reguliraju pravo na tumačenje (čl. 2.), prijevod bitnih dokumenata (čl. 3.) i troškove tumačenja i prevođenja (čl. 4.).[1708]

9.5.2.1. Tumačenje

Prema Direktivi (usmeno) tumačenje treba omogućiti svim osumnjičenicima i okrivljenicima koji ne razumiju ili ne govore jezik postupka (čl. 2. st. 1.), uključujući osobe sa slušnim ili govornim smetnjama (st. 3.), a u tu svrhu predviđeno je da države članice uvedu mehanizam kojim bi se to provjerilo (st. 4.). Direktiva o trenutku od kojeg treba omogućiti tumačenje navodi da to treba biti bez odlaganja tijekom kaznenog postupka pred istražnim i pravosudnim tijelima uključujući tijekom policijskih ispitivanja, svih sudskih rasprava i svih drugih potrebnih saslušanja (čl. 2. st. 1.) i to kako bi mogli u potpunosti ostvarivati prava obrane i kako bi im se osigurala pravičnost postupka (vidi recital 17.). Iz toga proizlazi da čl. 2. Direktive zahtijeva usmeno tumačenje usmene komunikacije tijekom rasprava i drugih saslušanja, odnosno u prethodnom postupku tijekom policijskog ispitivanja, a kako nisu navedena ograničenja i kako je tumačenje potrebno da bi se ostvarila prava obrane, obveza tumačenja odnosi se na svu usmenu komunikaciju tijekom tih procesnih situacija. Iskorak Direktive jest da uz te situacije zahtijeva osiguranje tumača za komunikaciju okrivljenika i njegova pravnog zastupnika koja se izravno tiče svih ispitivanja ili rasprava u postupku ako je potrebno radi zaštite pravičnosti postupka (čl. 2. st. 2.).[1709]

Jezik na kojem treba osigurati tumačenje materinji je jezik okrivljenika ili, alternativno, bilo koji drugi jezik koji oni u dovoljnoj mjeri razumiju kako bi mogli u cijelosti ostvariti svoje pravo na obranu (recital 22.), pa se odluka o tumačenju na treći jezik treba temeljiti na procjeni

[1708] Direktiva regulira i kakvoću tumačenja i prevođenja (čl. 5.), stručno osposobljavanje osoblja uključenog u kazneni postupak (čl. 6.) i vođenje evidencije o korištenju tumača i prevoditelja. I te odredbe važne su za zaštitu okrivljenika (jer mu je važno imati kvalitetan prijevod), no ne odnose se direktno na njegovu zaštitu unutar postupka pa se ovdje neće razmatrati.

[1709] Vidi: Cras, Steven, De Matteis, Luca, The Directive on the Right to Interpretation and Translation in Criminal Proceedings Genesis and Description, *Eucrim*, br. 4, 2010, str. 158–159.

da ga okrivljenik razumije u dovoljnoj mjeri s obzirom na složenost predmeta.[1710] Kako bi se olakšalo praktično ostvarivanje prava na tumača, posebno u ranijim stadijima postupka, Direktivom je predviđeno korištenje komunikacijsko-tehnoloških sredstava, poput videokonferencijske veze, telefona i interneta prema potrebi, osim ako je osobna nazočnost tumača nužna radi osiguranja pravičnosti postupka (vidi čl. 2. st. 6. Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje).[1711]

Posljednji zahtjev Direktive jest da okrivljenici imaju pravo osporiti odluku da tumačenje nije potrebno (dakle, u situacijama kada oni žele tumača, a tijelo koje vodi postupak odbija im ga osigurati), odnosno prigovarati kvaliteti tumačenja (vidi čl. 2. st. 5. Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje).[1712]

9.5.2.2. Prevođenje

Za razliku od prakse ESLJP-a, Direktiva uređuje pitanje pisanog prijevoda pisanog materijala. U pisane materijale koje je obvezno prevesti ubrajaju se sve odluke o lišavanju slobode, svaki optužni prijedlog ili optužnica i sve presude, što se smatra bitnim dokumentima (čl. 3. st. 2. Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje). U predmetu *Sleutjes* Sud EU-a pojasnio je kako se kazneni nalog može smatrati optužnicom i presudom u smislu te odredbe Direktive, a stoga i bitnim dokumentom koji se mora prevesti.[1713] Nema razloga istu logiku ne primijeniti i na slične odluke u kvazikaznenim postupcima koji se smatraju kaznenima, primjerice, na prekršajne naloge. Nadležna tijela mogu odlučiti i da je u pojedinom slučaju bitan još neki dokument, o čemu stranke mogu podnositi zahtjeve (vidi čl. 3. st. 3. Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje). Kao primjer dokumenata koji nisu izričito spomenuti u Direktivi, a mogu se smatrati bitnima, mogu se navesti ključni dokazni materijal, što je u jednom trenutku i bilo navedeno u prijedlogu Direktive.[1714] Prijevod treba omogućiti okrivljenicima koji ne razumiju jezik postupka, i to u razumnom roku (vidi čl. 3. st. 1. Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje).

[1710] *Practitioners' Tools on EU Law: Interpretation and Translation Directive*, Fair Trials, *op. cit.* u bilj. 952, str. 60.
[1711] U tom smislu vidi: Cras i De Matteis, *op. cit.* u bilj. 1709, str. 159.
[1712] Osim u posebnom članku o kvaliteti tumačenja, čl. 2. st. 8. propisuje kako je kakvoća tumačenja predviđenog ovim člankom dostatna da jamči pravičnost postupka, posebno tako što osigurava da osumnjičenici ili optuženici znaju koja im se djela stavljaju na teret i da imaju mogućnost ostvariti svoje pravo na obranu.
[1713] Sud EU-a, presuda u predmetu br. C-278/16 od 12. listopada 2017., § 31–34.
[1714] Cras i De Matteis, *op. cit.* u bilj. 1709, str. 159; *Practitioners' Tools on EU Law: Interpretation and Translation Directive*, 2020, str. 66. U *Practitioners' Tools* kao primjer navode se i zapisnici s policijskog ispitivanja.

Zahtjevi za prijevodom dokumenata donekle su ublaženi, što je posebno važno za očuvanje ekonomičnosti kvazikaznenih postupaka, mogućnošću da se ne prevode ulomci bitnih dokumenata (bilo onih navedenih, bilo drugih dokumenata za koje je odlučeno da su bitni) koji nisu značajni za razumijevanje djela koja se okrivljeniku stavljaju na teret (vidi čl. 3. st. 4. Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje). Kao alternativa pisanom prijevodu svih bitnih dokumenata, pod uvjetom da se time ne dovodi u pitanje pravičnost postupka, moguće je ponuditi njihov usmeni prijevod ili sažetak (vidi čl. 3. st. 7. Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje). Jasno je da je ta mogućnost predviđena kao iznimka, pa bi uređenje u državi članici prema kojem se uvijek umjesto pisanog osigurava usmeno prevođenje bilo protivno Direktivi.[1715] Predviđeno je i da se okrivljenik može odreći prava na prevođenje, no u tom slučaju potrebno je da prije toga dobije pravni savjet ili da je na drugi način u cijelosti upoznat s posljedicama takva odricanja te da je odricanje nedvosmisleno i dragovoljno (čl. 3. st. 8. Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje).

Kao i kod tumačenja, države moraju osigurati postojanje pravnog lijeka kojim se može osporiti odluka da nije potrebno prevesti dokumente ili njihove ulomke, odnosno kojim je moguće prigovarati kakvoći prevođenja (čl. 3. st. 5. Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje). Ovo prvo pretpostavlja da je u slučaju odbijanja prevođenja nekog od dokumenata na zahtjev stranke potrebno da tijelo koje vodi postupak donese posebnu odluku o tome, koja se tada može osporavati.

9.5.2.3. Troškovi tumačenja i prevođenja

Pitanje troškova tumačenja i prevođenja uređeno je vrlo jednostavno: u svakom ih slučaju, tj. bez obzira na ishod postupka, snosi država članica (čl. 4. Direktive).

9.5.3. Prekršajni postupak

Prekršajni zakon na svojem početku deklarira usklađenost s Direktivom o tumačenju i prevođenju (čl. 1.a PZ-a). Pogledaju li se, međutim, odredbe tog Zakona o tumačenju i prevođenju, vidljivo je kako je njegova usklađenost uglavnom samo deklaratorna. Svega nekoliko odredaba regulira pitanja tumačenja i prevođenja u postupku, prije svega temeljna

[1715] *Practitioners' Tools on EU Law: Interpretation and Translation Directive*, *op. cit.* u bilj. 1714, str. 68.

odredba o jeziku i pismu u postupku iz čl. 87. (u nastavku pod 9.5.3.1.), a osim nje relevantan je i čl. 109. a st. 1. o obavijesti o prekršaju i pravima, odnosno čl. 172. st. 3. o pravu gluhog ili nijemog okrivljenika na branitelja (pod 9.5.3.2.). Recentnije je sudska praksa dala doprinos razvoju prava na tumačenje i prevođenje (pod 9.5.3.3.). Njemačko uređenje tih prava ističe se kvalitetom i jednostavnošću (pod 9.5.3.4.). Razmatranjem prava na tumačenje i prevođenje u hrvatskom prekršajnom pravu donijet će se zaključak o njegovoj usklađenosti s nadnacionalnim zahtjevima, a iako usporedba s njemačkim pravom otkriva razlike između dvaju sustava, njemačko pravo može poslužiti kao ideja za buduća zakonodavna rješenja (pod 9.5.3.5.).

9.5.3.1. Temeljna odredba o jeziku i pismu u postupku (čl. 87.)

Ključna se odredba o pravu na tumačenje i prevođenje nalazi u čl. 87. o jeziku i pismu u postupku. St. 2. tog članka propisuje kako se stranke, sudionici u postupku, svjedoci i ostale osobe koje sudjeluju u postupku imaju pravo služiti svojim jezikom (prva rečenica); *ako se postupak ili pojedina radnja u postupku ne vodi na jeziku te osobe, osigurat će se na zahtjev tih osoba usmeno prevođenje onoga što ona odnosno drugi iznose te isprava i drugoga pisanoga dokaznog materijala* (druga rečenica)*; ako osoba ne razumije jezik na kojem se vodi postupak, u svakom će se slučaju osigurati prevođenje* (treća rečenica)*; prevođenje obavlja tumač* (četvrta rečenica).[1716] U st. 4. propisano je kako će se *okrivljeniku koji je u zadržavanju kao i osobi na izdržavanju kazne dostaviti prijevod poziva, odluka i podnesaka na jeziku kojim se služi u postupku.*

Prije svega je vidljivo kako je pravo na prevođenje određenih dokumenata (formulacija „dostavit će se prijevod“ sugerira dostavu pisanog prijevoda) omogućeno samo osobi koja je u zadržavanju ili je na izvršavanju kazne (čl. 87. st. 4. PZ-a). U ostalim slučajevima osnovna odredba o jeziku i pismu u postupku predviđa „usmeno prevođenje“ isprava i pisanog dokaznog materijala (čl. 87. st. 2., druga rečenica PZ-a), što je terminološki ispravno jer i Direktiva nudi mogućnost usmenog prevođenja kao alternativu pisanom prijevodu bitnih dokumenata, no samo u iznimnim situacijama. Zakon predviđa i „usmeno prevođenje“ na zahtjev spomenutih osoba onoga što one ili drugi iznose (čl. 87. st. 2., druga rečenica PZ-a), što se u smislu Direktive može smatrati tumačenjem. Nije sasvim jasno što je „prevođenje“ koje će se prema Zakonu osigurati u svakom slučaju ako osoba ne razumije jezik na kojem se vodi postupak (čl. 87. st.

[1716] Ukosio autor. Numeracija rečenica također autorova; važna za tekst u nastavku.

2., treća rečenica). Vjerojatno se, s obzirom na prethodnu rečenicu, prema terminologiji Direktive, to također odnosi na tumačenje i usmeno prevođenje (vidi *infra*).

PZ u svojoj temeljnoj odredbi o ovom pravu pisani prijevod određenih dokumenata jamči samo zadržanoj osobi i osobi koja je na izvršavanju kazne, dok za ostale okrivljenike regulira samo usmeno prevođenje i tumačenje, dakle usmeni prijevod pisanog materijala i usmeni prijevod usmene komunikacije koristeći pritom vlastitu, s Direktivom neusklađenu, a katkada i međusobno proturječnu terminologiju. Pojmom usmeno prevođenje obuhvaća se kako tumačenje tako i usmeno prevođenje, a u čl. 87. st. 2., u trećoj rečenici terminom prevođenje vjerojatno se označava tumačenje i usmeno prevođenje (iako je to nejasno), dok se u čl. 87. st. 4. termin „prijevod" vjerojatno koristi za prevođenje. I sama regulacija tih prava sadrži nelogičnosti. Prije svega, usmeno prevođenje isprava i pisanih dokumenata, odnosno tumačenje onoga što osoba ili drugi iznose, iz čl. 87. st. 2., druge rečenice PZ-a, predviđeno je: *(a)* na zahtjev osobe, *(b)* na čijem se jeziku ne vodi postupak ili pojedina radnja u postupku. Dok se drugi od tih uvjeta može smatrati usklađen s Direktivom koja govori o potrebi tumačenja i prijevoda osobama koje ne razumiju ili ne govore jezik kaznenog postupka, prvi uvjet predstavlja ograničenje u odnosu na Direktivu, prema kojoj je dužnost tijela država članica procijeniti je li potrebno osigurati tumačenje i prevođenje i ako jest, osigurati ga, tj. prema kojoj omogućavanje tumačenja i prevođenja ne ovisi o zahtjevu stranaka. Navedena odredba stoga iz perspektive Direktive nije prihvatljiva.

Zakon već u sljedećoj rečenici propisuje da, ako osoba ne razumije jezik na kojem se provodi postupak, u svakom će se slučaju osigurati prevođenje (čl. 87. st. 2. PZ-a, treća rečenica). Nije jasan odnos između te rečenice i one prethodne. Po čemu se razlikuju osobe na čijem se jeziku ne vodi postupak, koje bi prema slovu Zakona trebale podnijeti zahtjev za pisano prevođenje dokumenata i tumačenje komunikacije iz druge rečenice čl. 87. st. 2. PZ-a, i osobe koje ne razumiju jezik na kojem se provodi postupak iz treće rečenice čl. 87. st. 2. PZ-a koje takav zahtjev ne moraju podnijeti? U dvojbi o tim odredbama trebalo bi se pristupiti *in favorem* osoba čija su prava zajamčena, tj. trebalo bi zanemariti potrebu podnošenja zahtjeva i svim osobama koje ne razumiju jezik postupka osigurati tumača. Osim toga, nejasno je odnosi li se treća rečenica čl. 87. st. 2. PZ-a, koja govori tek o „prevođenju", na sve situacije iz prethodne rečenice, tj. na „usmeno prevođenje" pisane komunikacije i „usmeno prevođenje" usmene komunikacije ili se odnosi samo na jednu od njih. Ponovno bi u se u dvojbi trebalo prikloniti interpretaciji prema kojoj se usmeno prevođenje dokumenata i tumačenje usmene komunikacije traži u svakom slučaju kada osoba ne razumije jezik postupka, bez obzira na to je li podnijela

zahtjev za ostvarivanje tih prava. Takvim se tumačenjem Zakona zapravo dolazi do toga da je više elemenata druge rečenice čl. 87. st. 2. PZ-a suvišno.

Još jedno pitanje koje nije jasno razriješeno u Zakonu jest od kojeg trenutka treba osigurati usmeno prevođenje i tumačenje o kojima govori čl. 87. st. 2. PZ-a. Zakonska odredba govori o osobama na čijem se jeziku ne provodi postupak ili radnja u postupku, odnosno o osobama koje ne razumiju jezik postupka. Misli li se samo na postupak u formalnom smislu ili, s obzirom na poziciju odredbe u Zakonu među uvodnim odredbama postupovnog dijela, na sve radnje regulirane prekršajnim procesnim pravom? Ako se misli samo na postupak u formalnom smislu, treba li ta prava osigurati nakon pokretanja ili nakon započinjanja postupka?

Analiza članka 87. PZ-a navodi na nekoliko zaključaka. Prvo, Prekršajni zakon ne samo da nema terminologiju usklađenu s Direktivom već ni terminologija unutar Zakona nije usklađena. Drugo, temeljna odredba sadrži međusobne proturječnosti pa nije jasan odnos između njezine druge rečenice, koja kao pretpostavku „usmenog prevođenja“ (koje obuhvaća usmeno prevođenje i tumačenje) navodi zahtjev osobe, i treće rečenice prema kojoj se „prevođenje“ (za što nije sasvim jasno što označava) osigurava u svakom slučaju, a obje se rečenice odnose na zapravo iste kategorije osoba iako ih nazivaju drugačije (druga rečenica govori o osobama na čijem se jeziku ne vodi postupak ili radnja u postupku, a treća o osobama koje ne razumiju jezik na kojem se vodi postupak). Treće, nije jasno određen trenutak od kojeg treba osigurati njime regulirana prava na usmeno prevođenje i tumačenje. Četvrto, problematično je što je prema temeljnoj odredbi prijevod pisanog materijala moguć (iako ni to zbog terminoloških zavrzlama nije sasvim izvjesno) samo za zadržane osobe i osobe na izdržavanju kazne, dok je za ostale okrivljenike moguće samo usmeno prevođenje određenih dokumenata, što je u Direktivi zamišljeno kao iznimka. Peto, kao iskorak se može smatrati što Zakon predviđa pravo na usmeno prevođenje i tumačenje ne samo za okrivljenika već i za druge sudionike („stranke, sudionike u postupku, svjedoke i ostale osobe koje sudjeluju u postupku“) u postupku, čime ide korak dalje od Direktive.

Na kraju, pozitivno je što Zakon jamči da trošak prevođenja i tumača, nastao primjenom odredbi čl. 87. PZ-a, pada na teret proračunskih sredstava suda (čl. 87. st. 7. PZ-a).

9.5.3.2. Preostale odredbe o tumačenju i/ili prevođenju

Čl. 109.a PZ-a govori o pisanoj obavijesti o prekršaju i pravima koja se prije podnošenja optužnog prijedloga okrivljeniku dostavlja „na jeziku koji razumije“, dakle prevedena na jezik

koji razumije (vidi čl. 109.a st. 1.). Unatoč zanemarivanju prava na prevođenje svih okrivljenika u čl. 87. (prevođenje određene dokumentacije rezervirano je za zadržanike i osobe na izvršavanju kazne zatvora), ono se u Zakonu ipak pojavljuje u čl. 109.a. To je jedina situacija u kojoj naš Zakon predviđa pisano prevođenje pisanog materijala za sve okrivljenike.

Posljednja odredba o pravu na tumačenje i/ili prevođenje zahtijeva da pri ispitivanju ili svim drugim radnjama u postupku u kojima sudjeluje gluhi i/ili nijemi okrivljenik mora biti nazočan tumač (čl. 172. st. 3. PZ-a).

9.5.3.3. Sudska praksa

Loš dojam normativnog uređenja prava na tumačenje i prevođenje donekle popravlja sudska praksa, prije svega VPS-a,[1717] koji je, izravno primjenjujući Direktivu o pravu na tumačenje i prevođenje, ali i vodeći računa o praksi ESLJP-a, u više navrata bio spreman okrivljenicima u prekršajnom postupku zajamčiti njihova prava.[1718] Još u odluci iz 2022. VPS je istaknuo: „Cilj Direktive je osigurati okrivljenicima pravo na tumačenje i prevođenje kako bi im se zajamčilo da učinkovito sudjeluju u kaznenim postupcima u svijetlu prava na pravično suđenje. Pravo na tumačenje i prevođenje za osobe koje ne govore ili ne razumiju jezik na kojem se vodi postupak smatra se pretpostavkom za djelotvornu obranu u kaznenim postupcima, a prekršajni je postupak u Konvencijskom smislu kazneni postupak (tzv. Engel mjerila). To pravo proteže se i na prethodni postupak znači i prije negoli je prekršajni postupak formalno započeo jer se područje primjene Direktive računa od trenutka stjecanja svojstva okrivljenika u materijalnom smislu (od trenutka kada su ih nadležna tijela upozorila da su osumnjičeni ili optuženi za prekršaj). U skladu s pravnim standardima izraženim u praksi ESLJP-a, kako ne bi došlo do povrede prava na pravično suđenje, okrivljeniku se mora osigurati prevođenje svega što je relevantno za njegovu obranu u konkretnom predmetu na jezik koji razumije, da se može učinkovito braniti, a suprotno postupanje ima za posljedicu da se postupak u cjelini smatra nepravičnim i povredom prava na pravično suđenje koje je zajamčeno člankom

[1717] Praksa je pretraživana s pomoću tražilice portala IUS-INFO, u razdoblju od 1. 1. 2019. do 1. 9. 2025., uz filter „Visoki prekršajni sud“, i poredak po relevantnosti. Pretragom po ključnim riječima „prekršajni postupak, pravo na tumačenje i prevođenje“ pronađeno je 15 odluka i sve su pregledane (14 ih je doista relevantno i navode se u nastavku); pretragom po ključnim riječima „prekršajni postupak, pravo na tumačenje“ pronađeno je 277 odluka, od kojih je analizirano 10 koje nisu relevantne jer se radilo uglavnom o pitanju tumačenja propisa; pretragom po ključnim riječima „prekršajni postupak, pravo na prevođenje“ pronađene su 23 odluke, od kojih se neke preklapaju s pretraživanjem po prvo navedenim ključnim riječima, od kojih su sve pregledane. U tekstu se nalaze odabrane relevantne odluke.

[1718] O pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenom postupku u sudskoj praksi vidi: Ivičević Karas, Burić i Bonačić, *op. cit.* u bilj. 1527, str. 560–565.

6. Konvencije.“[1719] Na temelju toga nađena je bitna povreda odredaba prekršajnog postupka jer optužni prijedlog nije preveden na jezik koji okrivljenik razumije.[1720] Slično je VPS ponovio u odluci iz 2023., kada je našao povredu odredaba prekršajnog postupka zbog neprevođenja prekršajnog naloga.[1721] Potreba prevođenja prekršajnog naloga proizlazi i iz kasnije prakse.[1722] U praksi je moguće pronaći i slučajeve gdje VPS smatra da treba prevesti i druge dokumente, recimo, zapisnik o očevidu, ili poziv za glavnu raspravu[1723] ili potvrdu o privremenom oduzimanju robe.[1724] Pritom u nekim odlukama nije sasvim jasno govori li VPS o usmenom ili pisanom prevođenju.[1725]

U odluci iz 2024. VPS se detaljnije osvrnuo na pitanje trenutka od kojeg je potrebno zajamčiti pravo na tumačenje i prevođenje ističući: okrivljeniku „koji ne razumije hrvatski jezik, trebalo je osigurati tumača već prilikom obavljanja očevida nad vozilom (…) jer ima pravo služiti se francuskim jezikom i prije nego što je prekršajni postupak formalno započeo, kao svojim materinjim jezikom, te mu osigurati prevođenje sadržaja zapisnika o očevidu, prekršajnog naloga i drugih pismena, s obzirom da se okrivljenik niti u jednom trenutku kako to nedvojbeno proizlazi iz stanja spisa nije izričito odrekao prava na tumača“.[1726] Doduše, nije sasvim jasno je li VPS govorio o usmenom ili pisanom prevođenju.[1727] Slično je stajalište VPS

[1719] VPSRH, odluka br. Ppž-12017/2022 od 15. prosinca 2022., § 10.
[1720] *Ibid.*, § 11.
[1721] VPSRH, odluka br. Ppž-4174/2023 od 23. svibnja 2023., § 6–7. Doduše nije izričito spomenut „pisani prijevod“, no može se zaključiti da se na to mislilo (vidi i § 10).
[1722] VPSRH, odluka br. Ppž-7506/2022 od 13. studenog 2024., § 10. Također VPSRH, odluka br. Ppž-3798/2025-2 od 29. travnja 2025., § 8. Nije sasvim jasno da VPS govori o potrebi pisanog prijevoda iako se referira na odredbe Direktive o prijevodu bitnih dokumenata (§ 5). Iz VPSRH, odluka br. Ppž-4686/2025-2 od 14. svibnja 2025., jasno proizlazi da je prekršajni nalog potrebno pisano prevesti (§ 11, 13). U § 11, naime, navedeno je kako „okrivljeniku nikada nije uručen prijevod prekršajnog naloga na bugarski jezik“. I recentno: VPSRH, odluka br. Ppž-6737/2024 od 14. svibnja 2025., § 6 i 8. I ovdje je navedeno kako okrivljeniku nije „uručen“ prevedeni prekršajni nalog, dakle govori se o pisanom prevođenju.
[1723] VPSRH, odluka br. Ppž-7480/2022-2 od 26. veljače 2025., § 12, gdje VPS upućuje tijelo državne uprave da u ponovnom postupku prevede te dokumente. VPS ne govori izričito o pisanom prijevodu, no iz konteksta se čini da na to misli, pogotovo jer je ranije govorio o relevantnim odredbama o prevođenju Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje (vidi § 7).
[1724] VPSRH, odluka br. Ppž-4686/2025-2 od 14. svibnja 2025., § 13. I u ovoj se odluci uz tu potvrdu navode zapisnik o očevidu i prekršajni nalog.
[1725] Uz situacije iz prethodnih bilješki, recimo, u predmetu VPSRH, odluka br. Ppž-6734/2024 od 26. ožujka 2025., VPS prvo navodi standarde o pisanom prevođenju iz Direktive (§ 7), potom da je okrivljeniku trebalo prevesti određene dokumente (§ 8), no nakon toga u sljedećem odlomku termin prevođenje koristi za usmeno prevođenje telefonski (§ 9).
[1726] VPSRH, odluka br. Ppž-13683/2022-2 od 9. listopada 2024., § 10. VPS je uz to istaknuo da je okrivljenika trebalo upoznati s pravom na tumačenje (§ 10) i utvrdio povredu odredaba prekršajnog postupka (§ 11). Načelno o Direktivi govorio je u § 8 i 9.
[1727] *Ibid.*, § 8: „Naime, okrivljenik je francuski državljanin, ne razumije hrvatski jezik koji je u uporabi u prekršajnom postupku, a iz stanja spisa nedvojbeno proizlazi da se okrivljenik nije u niti jednom trenutku izričito odrekao prava na tumača za francuski jezik niti mu je omogućeno usmeno prevođenje isprava i drugoga pisanoga dokaznog materijala prije formalnog započinjanja prekršajnog postupka. Dakle, nije mu osiguran pisani prijevod svih pisanih dokumenata bitnih za osiguranje ostvarivanja njegova prava na obranu i jamstvo pravičnosti

uskoro ponovio ističući kako osobu, od trenutka kada je postala okrivljenikom u materijalnom smislu, treba upozoriti „na jeziku koji razumije o svoj dokumentaciji koja je od utjecaja za obranu u konkretnom slučaju“.[1728] I u kasnijoj praksi VPS je govorio o potrebi osiguranja tumača i prije formalnog započinjanja prekršajnog postupka.[1729] Uz to, VPS smatra da u trenutku stjecanja svojstva okrivljenika u materijalnom smislu, u konkretnom slučaju obavljanjem očevida, okrivljenik mora biti upoznat o pravu na tumača.[1730]

Osim toga, VPS smatra kako „okrivljenik nije dužan isticati da ne razumije jezik na kojem se vodi postupak, već je prvostupanjsko tijelo koje vodi prekršajni postupak a svakako i tijelo nadzora, dužno provjeriti služi li se, u dovoljnoj mjeri za efikasnu obranu, okrivljenik jezikom suda, te ukoliko ocijeni da ne razumije u dovoljnoj mjeri hrvatski jezik, dužan mu je osigurati tumačenje i prevođenje na njegov jezik, odnosno jezik koji okrivljenik u dovoljnoj mjeri razumije“.[1731] VPS, dakle, kao što to zahtijeva Direktiva, smatra da je na tijelu koje je dužno osigurati tumačenje i prevođenja da utvrdi je li ono potrebno.

U odluci iz prosinca 2024. VPS je smatrao kako nije dovoljno okrivljeniku (u tom slučaju pravnoj osobi sa sjedištem u Grčkoj) obavijest iz čl. 109.a PZ-a i prekršajni nalog dostaviti na engleskom jeziku, već to mora biti na jeziku koji nesumnjivo razumije.[1732] Iz odluke iz listopada iste godine proizlazi kako je okrivljenik ovlašten sudu podnositi prigovore na vlastitom jeziku.[1733] Pronađena je i odluka u kojoj VPS nije smatrao problematičnim što je okrivljenik u prvostupanjskom postupku morao platiti troškove prevođenja, no iz obrazloženja nije jasno je li takva odluka neopravdana.[1734] U praksi VPS-a pronađeno je još predmeta u kojima je utvrđena povreda prava na tumačenje, odnosno prevođenje.[1735]

---

postupka.” U jednoj rečenici sud govori o „usmenom prevođenju“, a onda u drugoj da mu nije osiguran „pisani prijevod“.

[1728] VPSRH, odluka br. Ppž-7966/2024 od 21. listopada 2024., § 5.1. Sud je istaknuo: „(…) U svezi s navedenim u konkretnom slučaju tijelo državne uprave koje je obavilo inspekcijski nadzor te izvršilo ispitivanje okrivljenika i o tome sastavilo zapisnik o obavljenom nadzoru te zapisnik o ispitivanju osumnjičenika dakle podnositelj molbe za povrat u prijašnje stanje i prigovora je postao okrivljenik u materijalnom smislu i od tada treba biti upozoren na jeziku koji razumije o svoj dokumentaciji koja je od utjecaja za obranu u konkretnom slučaju.“ Načelno o Direktivi govorio je u § 5. Slično je VPS ponovio u: VPSRH, Ppž-7967/2024 od 23. listopada 2024., § 5.3.

[1729] VPSRH, odluka br. Ppž-7480/2022-2 od 26. veljače 2025., § 9. O načelnim razmatranjima u kojima se poziva na nadnacionalne izvore vidi: § 7 i 8. Također VPSRH, odluka br. Ppž-6734/2024-2 od 26. ožujka 2025., § 8. Za načelna razmatranja s pozivanjem na nadnacionalne izvore vidi § 6 i 7.

[1730] *Ibid.*, § 9.

[1731] VPSRH, odluka br. Ppž-7506/2022 od 13. studenog 2024., § 10.

[1732] VPSRH, odluka br. Ppž-9865/2024 od 12. prosinca 2024., § 5.4. Prije toga pozvao se na Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i Direktivu o pravu na tumačenje i prevođenje (§ 5.2.1.–5.2.3.).

[1733] VPSRH, odluka br. Ppž-9101/2024-2 od 31. listopada 2024., § 8.

[1734] VPSRH, odluka br. Ppž-7261/2024-2 od 29. svibnja 2025., § 1.2 i 9.

[1735] VPSRH, odluka br. Ppž-11102/2024-2 od 29. siječnja 2025.; VPSRH, odluka br. IR-179/2024-2 od 19. prosinca 2024.

I u praksi prvostupanjskih sudova moguće je pronaći zanimljivih odluka o tumačenju i prevođenju.[1736] Iz odluke Općinskog suda u Šibeniku, primjerice, vidljivo je kako je na temelju supsidijarne primjene ZKP-a došlo do tumačenja telefonski.[1737] Općinski sud u Virovitici u odluci u postupku povodom prigovora na prekršajni nalog naveo je kako u postupku inspekcijskog nadzora okrivljeniku nije osiguran tumač niti mu je preveden prekršajni nalog, i zbog toga je donio odluku o odbijanju optužbe.[1738]

9.5.3.4. Njemačko pravo

Smatra se da pravo na tumačenje i prevođenje u upravnoj fazi njemačkoga prekršajnog postupka (na koju Direktiva nije primjenjiva)[1739] ne treba osigurati. To vrijedi i za rješenje upravnog tijela o prekršaju koje ne treba prevoditi okrivljenicima koji ne razumiju njemački jezik.[1740] *Kraatz* smatra da je prevođenje rješenja o prekršaju ipak preporučljivo.[1741]

U stadiju postupka pred sudom pravo na tumačenje i prevođenje uređeno je Zakonom o sudovima.[1742] U čl. 187. st. 1. tog Zakona propisano je kako će se okrivljeniku koji ne vlada njemačkim jezikom postaviti tumač ili prevoditelj ako je to potrebno za ostvarivanje njegovih prava obrane. Okrivljenika će se uz to na jeziku koji razumije obavijestiti o pravu na besplatno tumačenje (čl. 187. st. 1. njemačkog Zakona o sudovima). Nadalje je propisano kako je takvu okrivljeniku načelno potrebno pisano prevesti odluke o oduzimanju slobode, optužnice, kaznene naloge i nepravomoćne presude, kako je moguć i djelomični pisani prijevod ako to nije nauštrb prava obrane, a pod istim je uvjetom moguće okrivljeniku ponuditi usmeni prijevod ili usmeni sažetak tih dokumenata (čl. 187. st. 2. njemačkog Zakona o sudovima). Propisano je i

[1736] Sudska praksa pretraživana je s pomoću tražilice portala IUS-INFO, u razdoblju od 1. 1. 2019. do 1. 9. 2025., uz filter „Ustavni sud“, „Općinski sudovi”, i poredak po relevantnosti. Pretraga po ključnim riječima „prekršajni postupak, pravo na tumačenje i prevođenje” dala je 9 rezultata, od kojih su svi pregledani; pretraga po ključnim riječima „prekršajni postupak, pravo na prevođenje“ dala je 35 rezultata, od kojih su neki isti kao iz pretrage po prvo navedenim ključnim riječima, a pregledano je prvih 20. Potom je izvršena pretraga u istom razdoblju, uz filter „Ustavni sud“, i poredak po relevantnosti po ključnim riječima „prekršajni postupak, pravo na tumačenje“. Pretraga je dala 309 rezultata, a pregledano je prvih 10, od kojih ni jedan nije bio relevantan jer se pojam tumačenje pojavljivao u kontekstu tumačenja pravnih normi. Isto je ponovljeno za općinske sudove, s tim da je pretraga dala 141 rezultat, od kojih je pregledano prvih 10, koji su također zbog istog razloga bili irelevantni. U tekst su unesene odabrane relevantne odluke.
[1737] Općinski sud u Šibeniku, odluka br. Pp-1778/2025-3 od 15. svibnja 2025.
[1738] Općinski sud u Virovitici, odluka br. Pp-2858/2023-9 od 13. siječnja 2025., § 4 i 5. Razlog odbijanja bio je što su povrijeđene odredbe o jeziku i pismu, a time i odredba o pravu obrane, zbog čega je sud smatrao da postoje „druge okolnosti koje isključuju kazneni progon“ (§ 5). Unatoč ispravnom stajalištu o povredi prava na tumačenje i prevođenje, s argumentacijom da su time nastupile okolnosti koje isključuju kazneni progon, teško se složiti.
[1739] Göhler *et al.*, *op. cit.* u bilj. 29, str. 700.
[1740] *Ibid.*, str. 700; Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 274.
[1741] Kraatz, *op. cit.* u bilj. 29, str. 274.
[1742] Göhler *et al.*, *op. cit.* u bilj. 29, str. 801.

kako se okrivljenik može odreći pisanog prijevoda iz stavaka 1. i 2. čl. 187. samo ako ga se prije toga obavijestilo o tim pravima i kako to treba pisano zabilježiti (čl. 187. st. 3. njemačkog Zakona o sudovima). Uz to je previđena mogućnost sudjelovanja tumača audiovideovezom, kao i iznimno nepozivanje tumača ako svi prisutni poznaju neki treći jezik (čl. 185. st. 1.a i 2. njemačkog Zakona o sudovima). Zakon sadrži još nekoliko pravila o tumačenju i prevođenju, od kojih su najzanimljivija ona o pružanju prava na prevođenje slijepim ili slabovidnim osobama (čl. 191.a njemačkog Zakona o sudovima), odnosno prava na tumačenje i prevođenje za osobe s poteškoćama u sluhu ili govoru (čl. 186. njemačkog Zakona o sudovima).

Za određene aspekte prava iz Direktiva relevantne su i odredbe ZKP-a iz kojih proizlazi kako stranka tijekom postupka može podnijeti prigovor protiv odluke predsjednika vijeća o vođenju rasprave, o čemu treba odlučiti vijeće (čl. 238. st. 2. njemačkog ZKP-a). To je važno za pitanje osporavanja odluke o tome da prijevod nije potreban, odnosno prigovaranja kvaliteti prijevoda. Ipak se radi samo o prigovoru tijekom postupka, a ne o posebnom pravnom lijeku. Osim toga, nije sasvim jasno kako na odgovarajući način tu odredbu primijeniti u prekršajnom postupku u kojem sudi sudac pojedinac.[1743] U Zakonu o sudovima pak je propisano kako je u mjeri u kojoj sud to smatra potrebnim, moguće snimiti i priložiti spisu predmeta izjave dane na stranom jeziku, a u određenim slučajevima moguće je priložiti i prijevod (čl. 185. st. 1. njemačkog Zakona o sudovima). To svakako može pomoći u osporavanju odluke o kvaliteti prevođenja.

9.5.3.5. Zaključak

Nakon razmatranja odredaba PZ-a o pravu na tumačenje i prevođenje jasno je da taj Zakon nije usklađen s brojnim aspektima Direktive o tumačenju i prevođenju. Najproblematičnije je što Zakon, izuzev za okrivljenike koji su zadržani ili su na izdržavanju kazne, ne predviđa pravo na prijevod bitnih dokumenata, izuzev obavijesti o prekršaju i pravima iz čl. 109.a PZ-a. Mogućnost usmenog prevođenja isprava i pisane dokumentacije koja je predviđena u čl. 87. st. 2. PZ-a slaba je utjeha jer Direktiva takvo što predviđa samo kao iznimku od pisanog prijevoda bitnih dokumenata. Osim toga, i pravo na prijevod dokumenata okrivljenicima koji su zadržani ili su na uzdržavanju kazne nedostatno je jer se ne prevode svi bitni dokumenti navedeni u

[1743] I u literaturi se ističe kako pitanje osporavanja odluke o tome da tumačenje i prevođenje nije potrebno, odnosno o kvaliteti tumačenja i prevođenja nije jasno uređeno. Kotzurek, Magdalena, Die Richtlinie 2010/64/EU zum Dolmetschen und Übersetzen in Strafverfahren – Neues Qualitätssiegel oder verpasste Chance? Zur Umsetzung in Deutschland, Polen und Spanien, *Eucrim*, br. 4, 2020, str. 316. Vidi ostatak članka za ostale manjkavosti njemačkog uređenja.

Direktivi (nedostaje odluka o lišavanju slobode) niti je regulirano pitanje proglašavanja i nekih drugih dokumenata kao bitnih. U regulaciji prava na prevođenje PZ, dakle, ne zaslužuje prolaznu ocjenu. Ipak je pozitivno da je VPS u nekoliko slučajeva, izravno primjenjujući Direktivu, zahtijevao pisano prevođenje dokumenata. No, iz njegovih obrazloženja nije uvijek sasvim jasno misli li doista na pisano ili pak možda na usmeno prevođenje.

Pravo na tumačenje, unatoč međusobnoj neusklađenosti određenih odredaba, široko je omogućeno, i time Zakon zadovoljava osnovne zahtjeve iz Direktive. Postoji i više aspekata prava na tumačenje koji nisu regulirani. Nije predviđeno pravno sredstvo kojim bi se mogla osporavati odluka da tumačenje nije potrebno (niti je predviđeno da se o tome donosi odluka), a kakvoći tumačenja ne može se prigovarati posebnim pravnim sredstvom, već u okviru žalbe.[1744] S obzirom na to da u procesnom pravu nije dopušteno poduzimati procesne radnje, a da one nisu regulirane zakonom (*nullus actus sine lege*), šutnjom o navedenim aspektima prava na tumačenje uređenje u PZ-u nije usklađeno s Direktivom. U Zakonu nije predviđena ni mogućnost tumačenja komunikacije između okrivljenika i branitelja radi pripreme obrane, kao što to zahtijeva Direktiva, a kako je teško očekivati da bi praksa u ekstenzivnom tumačenju Zakona takvo što dopustila, može se smatrati da je i u tom dijelu uređenje u PZ-u podbacilo.

O pitanju trenutka tumačenja PZ ne daje jasne smjernice iako Direktiva ostvarivanje tog prava traži u trenucima prije formalnog započinjanja postupka, pri prvom policijskom ispitivanju. Praksa VPS-a, međutim, prilično izričito traži da se to pravo osigura već od trenutka kada je osoba okrivljenik u materijalnom smislu. Ostali neregulirani aspekti prava na tumačenje nisu sami po sebi problematični: praksa prema kojoj se tumač dodjeljuje čim osoba izjavi da ne poznaje jezik čini nepotrebnim uvođenje mehanizma kojim se provjerava treba li osobi tumač. Štoviše, takav bi mehanizam bio protivan ekonomičnosti postupanja, a ne bi ništa doprinio zaštiti prava na tumačenje i prevođenje. Napokon, VPS se osvrnuo na još neke elemente prava na tumačenje, primjerice, potrebu tumačenja upravo na jezik koji okrivljenik razumije, a uputio je i na obvezu tijela da provjeri razumije li okrivljenik jezik postupka i da mu, ako ne razumije, treba osigurati tumača.

U upravnoj fazi njemačkoga prekršajnog postupka pravo na tumačenje i prevođenje nije čvrsto osigurano iako neki smatraju da je preporučljivo prevođenje rješenja o prekršaju. U sudskoj fazi postupka pravo na tumačenje i prevođenje uređeno je kao i u kaznenom postupku

[1744] Ni iz Direktive, doduše, nije jasno traži li Direktiva posebno pravno sredstvo kojim bi se prigovaralo kakvoći tumačenja ili je dostatno da se tome može prigovoriti u žalbi.

te u nekoliko odredaba Zakona o sudovima Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje spretno je implementirana, uz ostavljanje sucima dovoljno prostora za omogućavanje tog prava u skladu s potrebnom ekonomičnošću prekršajnog postupka. Odredbe njemačkog Zakona o sudovima stoga svakako mogu biti uzor za buduće hrvatsko uređenje svih prvostupanjskih prekršajnih postupaka.

10. ZAKLJUČAK

10.1. Od skice do portreta: povijesni razvoj u nacionalnim sustavima

Portret prava „lakših“ kažnjivih djela složen je i višeslojan. Njegova skica počela je nastajati su još u srednjem, odnosno novom vijeku. U stoljećima koja su uslijedila na portret su dodavani novi elementi, no čvršće konture njegova suvremenog obličja u hrvatskom, njemačkom i francuskom pravnom sustavu zacrtane su nakon Drugoga svjetskog rata. U Hrvatskoj i Njemačkoj kompaktnost uređenja osigurala je temeljna kodifikacija prekršajnog prava, uz propisivanje pojedinih prekršaja u posebnom zakonodavstvu, dok se u Francuskoj na temelju dotadašnjeg razvoja nastavila razvijati izvankaznena represija razgranatog tipa. Upravne su se sankcije pojavljivale u različitim oblicima, uz posebna materijalna i procesna pravila.

Istraživanjem povijesnog prava „lakših“ kažnjivih djela u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj, s naglaskom na širenje i zaoštravanje izvankaznene represije u razdoblju nakon Drugoga svjetskog rata i utvrđivanje razloga takvoj tendenciji ostvaren je prvi istraživački cilj. Provedenim istraživanjem potvrđena je prva istraživačka hipoteza, naime, da je u drugoj polovini dvadesetog stoljeća došlo do širenja i zaoštravanja izvankaznene represije. Pritom je potvrđeno kako je iz prava Europske unije došao dodatni poticaj takvoj tendenciji i provedena je analiza europskog utjecaja (*infra*).

10.1.1. Širenje slike: ekspanzija izvankaznene represije

Istraživanje je pokazalo kako se u tri nacionalna sustava slika prava „lakših“ kažnjivih djela, ponajprije nakon Drugoga svjetskog rata, postupno širila. „Lakšim“ se kažnjivim djelima reagiralo na sve veći broj društveno nepoželjnih ponašanja, bilo zbog prekvalifikacije nekih kaznenih djela (dekriminalizacija), bilo zbog odluke o propisivanju novih djela kao „lakših“, umjesto kao kaznenih (nekriminalizacija). U Hrvatskoj je već u jugoslavenskom razdoblju primjetna širina prekršajnog prava, a uz prekršaje su kao „lakša“ kažnjiva djela postojali i privredni prijestupi. Od osamostaljenja prekršajno se pravo kontinuirano širi, a jedan od važnih momenata njegova rasta bilo je ukidanje privrednih prijestupa i njihovo prebacivanje među prekršaje. Od početka procesa pridruživanja Europskoj uniji do danas poticaj propisivanju novih prekršaja došao je i s europske razine. Rezultat je svega toga da danas gotovo i nema

propisa koji na svojem kraju ne sadrži prekršajne odredbe. U Njemačkoj se prekršajno pravo prvo 1952. iz sfere gospodarstva prelilo na sve pravne sfere i nakon toga postupno je raslo. Najveći impuls takvu rastu dogodio se nakon donošenja Zakona o prekršajima iz 1968., kada su djela klasificirana kao *Übertretung* u Kaznenom zakonu prebačena među prekršaje. Zadnji veći zamah širenja prekršajnog prava bio je dekriminalizacijski pokret sedamdesetih godina, a ne treba zanemariti ni utjecaj europskog prava na pojavu novih prekršaja od devedesetih godina do danas. U Francuskoj je polovinom prošlog stoljeća već postojalo nekoliko tradicionalnih oblika upravne represije. Uz njih su oblici upravne represije nastali u višijevskom razdoblju, naime, sankcije za povrede propisa kojima se uređuje obavljanje određenih profesija u tehničkim sektorima nakon rata prilagođene su postulatima novog poretka. Najnoviji oblik francuske upravne represije upravne su sankcije neovisnih upravnih tijela, što se počelo pojavljivati osamdesetih godina prošlog stoljeća. Poticaj europskog prava stvaranju upravnih sankcija primjetan je od devedesetih godina do danas.

10.1.2. Intenziviranje boja: zaoštravanje izvankaznene represije

Istovremeno su, kako i dolikuje modernom portretu, boje na njemu bivale sve intenzivnijima. U sva tri sustava vidljivo je postupno pooštravanje sankcija za „lakša“ kažnjiva djela. U Hrvatskoj su svjedok težine sankcija u prekršajnom pravu kraće kazne zatvora, koje kontinuirano postoje od jugoslavenskoj razdoblja. Prve naznake dodatnog pooštravanja prekršajnog prava došle su povećanjem okvira novčanih kazni za fizičke osobe devedesetih godina. Veće pooštravanje novčanih kazni za sve vrste subjekata donio je PZ iz 2007. Europsko je pravo također imalo određen utjecaj na visoke novčane kazne za neke prekršaje, o čemu svjedoči odredba u PZ-u prema kojoj ograničenja visine novčane kazne ne vrijede u slučaju da je za prekršaje okvir novčane kazne propisan pravno obvezujućim propisom Unije (čl. 33. st. 10. PZ-a). U Njemačkoj je prekršajno pravo još od pedesetih godina prošlog stoljeća imalo dva lica. Jedno je lice bagatelnih kažnjivih djela s relativno niskim novčanim kaznama, a drugo nešto težih djela sa strogim sankcijama za pravne osobe, što je dijelom posljedica nepriznavanja mogućnosti kaznene odgovornosti pravnih osoba u njemačkom pravu. Od kraja devedesetih godina u njemačkom su se pravu, u području gospodarstva, pojavili tzv. megaprekršaji s iznimno teškim sankcijama za pravne i fizičke osobe. Na pojavu nekih od njih utjecalo je europsko pravo. U Francuskoj pak su najteži oblik upravnih sankcija upravne sankcije neovisnih upravnih tijela, kakve su se počele pojavljivati osamdesetih godina.

Glavni razlog širenju i zaoštravanju izvankaznene represije prednosti su kvazikaznenih postupaka u odnosu na kazneni. Kvazikazneni su postupci za državu jeftiniji od kaznenog postupka, provode se brže i osiguravaju učinkovitiju represiju. Osim toga, posebno su pogodni u područjima gdje je za donošenje odluke o djelu potrebno kakvo tehničko znanje jer se postupanje može prepustiti upravnim tijelima specijaliziranim za pojedino područje. Unatoč niže razine procesnih jamstava u usporedbi s kaznenim postupkom, i okrivljenicima u jednu ruku odgovara izbjeći stigmatizaciju kakvu donosi kazneno pravo.

10.2. Poticaji „odozgo“: utjecaj nadnacionalnog prava na širenje i zaoštravanje izvankaznene represije

Istraživanjem nadnacionalnog utjecaja na širenje i zaoštravanja izvankaznene represije u državama članicama i analizom reperkusija takva utjecaja u trima odabranim sustavima do kraja je ispunjen prvi istraživački cilj. Istraživanjem je identificiran jedan od važnih razloga širenja i zaoštravanja izvankaznene represije u trima državama, što je dio prvog istraživačkog cilja. Osim toga, istraživanje nadnacionalnog utjecaja i njegovih posljedica u trima državama dodatno je potvrdilo prvu istraživačku hipotezu o širenju i zaoštravanju izvankaznene represije u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj.

Dodatni poticaj razvoju prava „lakših“ kažnjivih djela od sredine prošlog stoljeća do danas došao je iz prava Europske unije (i njezinih prethodnica). Tri su razdoblja europskog utjecaja. Prvo je trajalo od sedamdesetih do početka devedesetih godina. Zajednice su u nedostatku kaznenih ovlasti u svojim propisima počele propisivati obvezu država članica da za povrede europskog prava propišu „razmjerne, odvraćajuće i učinkovite“ sankcije. Osim toga, Sud je Europskih zajednica odlučio kako države članice smiju propisati sankcije za kršenje europskog prava iako ih europski propis na takvo što ne obvezuje (predmet *Amsterdam Bulb*), a kasnije i kako su u takvim slučajevima, štoviše, obvezne propisati sankcije (predmet *Grčkog kukuruza*). Takve su se sankcije, u skladu s načelom asimilacije razvijenim u praksi Suda Europskih zajednica, u državama članicama pojavljivale katkad kao kaznena, a ponekad kao „lakša“ kažnjiva djela. Pravo Zajednica na da na taj način propisuju sankcije Sud je potvrdio tek početkom devedesetih godina u predmetu *Njemačka protiv Komisije*.

U drugom razdoblju europskog utjecaja, koje je trajalo od izmjena Ugovora početkom devedesetih godina do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora 2009., došlo je do određenih promjena. Europski je zakonodavac u Uredbi 2998/95 unaprijed odredio da države članice za

njezine povrede moraju propisati upravne sankcije. Time je dan dodatni poticaj državama članicama da propisuju nova „lakša“ kažnjiva djela. U mnogim je propisima europski zakonodavac ipak nastavio s propisivanjem nedefiniranih sankcija, koje su se u državama članica pojavljivale u različitim oblicima. Tek potkraj razdoblja pristupom „dvostrukog kolosijeka“ određene su sankcije, prvo obvezujućim propisom prvog stupa propisane kao nedefinirane, a potom „slabijim“ propisom trećeg stupa definirane kao kaznene. Potaknut takvom „borbom između stupova“ luksemburški je sud krajem razdoblja Zajednici dao ovlast propisivanja kaznenih sankcija u okviru prvog stupa.

Takav je razvoj za pravo „lakših“ kažnjivih djela važan jer je utjecao na uređenje europske ovlasti za indirektne sankcije u Lisabonskom ugovoru, čijim je donošenjem otpočelo treće razdoblje europskog utjecaja na nacionalno pravo „lakših“ kažnjivih djela. Definiranjem kaznenih ovlasti Unije u Lisabonskom ugovoru više nije bilo potrebe za nedefiniranim sankcijama pa je europski zakonodavac u propisima ovog razdoblja često poticao države članice na propisivanje upravo upravnih sankcija. I doista, u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj propisivana su brojna nova „lakša“ kažnjiva djela, neka s vrlo visokim sankcijama radi usklađivanja s europskim pravom.

10.3. Nejasne konture: u potrazi za obilježjima „lakših“ kažnjivih djela

Portret prava „lakših“ kažnjivih djela na velikom platnu pravnog poretka teško je odijeliti od drugih bliskih mu kategorija. Zamućene konture i nejasne granice s jedne strane postoje s kaznenim pravom, a s druge s određenim nekaznenim kategorijama.

Analizom razlika između različitih kategorija kažnjivih djela i razlika između određenih „lakših“ kažnjivih djela i bliskih im kategorija ispunjen je drugi istraživački cilj. Utvrđivanjem kako u Njemačkoj, Francuskoj i Hrvatskoj postoje određene (iako ne uvijek čvrste) razlike među različitim kategorijama kažnjivih djela, odnosno između pojedinih kategorija kažnjivih djela i bliskim im kategorija koje pripadaju drugim granama prava potvrđena je druga istraživačka hipoteza. Pritom je proučavanje dvaju komparativnih rješenja dalo ključ za identifikaciju razlika između različitih kategorija u hrvatskom pravu. Kao dodatak uočen je doprinos nadnacionalnog prava raspravi o razlikama između „lakših“ i kaznenih djela.

10.3.1. Pogled preko granice

U njemačkom pravu pojavile su se teorije koje nastoje odrediti razdjelnu liniju „lakših“ kažnjivih djela i kaznenih djela. Kvalitativnim teorijama temelj razlike bila su različita obilježja (kvaliteta) dviju kategorija djela: „lakša“ su djela moralno neutralna i puka su neposlušnost prema upravnim pravilima, dok kaznena djela zaslužuju moralni prijekor i povreda su pravnih pravila. Kvantitativne pak su teorije razlikovnim kriterijem smatrale težinu djela, odnosno količinu (kvantitetu) neprava. „Lakšim“ se djelima pravo povređuje u manjoj mjeri nego kaznenim djelima. Pogled na pozitivno njemačko zakonodavstvo nakon donošenja Zakona o prekršajima iz 1968. otkrio je neprikladnost takvih teorija, a kao kompromisna se u praksi Saveznoga ustavnog suda nametnula mješovita kvalitativno-kvantitativna teorija. Ona prepoznaje kvalitativnu razliku između jezgre kaznenog i jezgre prekršajnog prava (prava „lakših“ kažnjivih djela),[1745] no istovremeno priznaje kako između kaznenog i prekršajnog prava postoji široko granično područje u kojem je razlika među djelima kvantitativna, a klasifikacija ovisi o pravnopolitičkoj volji zakonodavca.

U Francuskoj je zanimljive rezultate prije svega dala potraga za razlikama između upravnih djela i bliskih im nekaznenih kategorija. Kao ključno razlikovno obilježje upravnih djela prema bliskim nekaznenim kategorijama (ugovornih sankcija; preparatornih, konzervatornih i drugih mjera; policijskih mjera) ističe se njihov represivan, odnosno punitivan cilj. Osim toga, njima se izražava prijekor prema osobi adresata i usmjerene su na njegovo nepoželjno ponašanje počinjeno u prošlosti. Ta ih obilježja približavaju kaznenim djelima. Ipak se smatra kako postoji domena rezervirana za kazneno pravo kojim se reagira na najteža nedjela, primjerice, protiv prava na život. Moguće je pronaći i razlike između kaznenih djela i upravnih djela u tradicionalnim domenama upravne represije (stegovna djela; upravne sankcije usmjerene na profesije i regulirane djelatnosti; upravna djela u nadležnosti upravnih regulatornih tijela, poput neovisnih upravnih tijela). Smatra se kako upravna djela u tim domenama imaju „objektivni karakter“ i kako nisu usmjerena na delikventa, već na kršitelja upravnih pravila. Između upravnih djela koja su nastala u procesu dekriminalizacije i kaznenih djela nisu pronađene čvršće bitne razlike.

[1745] Ovdje se prije svega govori o prekršajima jer ju je Savezni ustavni sud razvio upravo s obzirom na prekršajno pravo. Kvalitativne i kvantitativne teorije nastale su u razdobljima kada prekršaji kao takvi nisu postojali, pa se u tekstu govorilo o „lakšim“ djelima iako te teorije vrijede i za odnos kaznenih djela i prekršaja.

10.3.2. Povratak u domovinu

Saznanja iz komparativnih uređenja pomogla su definirati hrvatske kategorije „lakših“ kažnjivih djela. Usporedba bogatog i raznolikog posebnog prekršajnog zakonodavstva s kaznenim otkriva kako ne postoje čvrsti razlikovni kriteriji između prekršaja i kaznenih djela. Ipak je jasno kako među dvjema kategorijama postoje određene razlike. Idealtipnim se kaznenim pravom štite najvažnije pravne vrijednosti, poput života i tijela, a najpogubnija djela klasificirana su kao kaznena. Uz kazneno se pravo povezuje moralni prijekor i njime se izriču najteže sankcije. Idealtipno prekršajno pravo više služi zaštiti pravnih vrijednosti niže razine, poput javnog reda i mira ili sigurnosti prometa na cestama, a uz prosječni se prekršaj povezuje manja količina neprava. Prekršaji se smatraju moralno neutralnijima, a sankcije za njihovo počinjenje uglavnom su blaže od sankcija za kaznena djela. Između dviju idealnih kategorija postoji bitna, kvalitativna razlika. Pogled na stanje u zakonodavstvu, međutim, otkriva kako se kazneno i prekršajno pravo uvelike preklapaju jer postoje brojni prekršaji koje je teško sadržajno razlikovati od nekih kaznenih djela, kako po karakteristikama tako i po težini zaprijećene sankcije. Dok je na ekstremima moguće identificirati bitne razlike između dviju kategorija djela, pomak perspektive prema središtu otkriva široko područje preklapanja između kaznenih djela i prekršaja u kojem nije moguće pronaći kvalitativne ili kvantitativne razlike među njima. U tom području zakonodavac svojom pravnopolitičkom odlukom o klasifikaciji djela izražava svoje shvaćanje o njegovoj težini. S obzirom na to, u Hrvatskoj je, kao i u Njemačkoj, razlikovanje između kaznenih djela i prekršaja moguće promatrati iz kvalitativno-kvantitativne perspektive.

O drugoj kategoriju „lakših“ kažnjivih djela u hrvatskom pravu, upravnim djelima zasad je, s obzirom na njihovu malobrojnost, teško ponuditi čvršće zaključke. Prema sadašnjem stanju ona se po svojoj biti ne razlikuju od prekršaja, štoviše, katkada su se pojavila kao zamjena za prekršaje, a i u drugim slučajevima nije teško pronaći preklapanja između pojedinih upravnih djela i prekršaja. Jedina objektivna razlika jest nemogućnost izricanja kazne zatvora za upravna djela. Odnos upravnih djela s kaznenima sličan je odnosu prekršaja i kaznenih djela, s tim da se čini kako je granično područje među tim dvjema kategorijama uže, a njihove su jezgre udaljenije.

Skrivena kategorija „lakših“ kažnjivih djela upravne su mjere punitivne naravi. Riječ je o upravnim mjerama koje izigravaju svoju nominalno preventivnu svrhu zbog svojih, u stvarnosti

punitivnih učinaka. Uz to, takve mjere imaju učinak sankcije čija težina može nadilaziti težinu sankcije za pojedina prava kažnjivih djela. Ipak je kod ove kategorije naglašenija moralna neutralnost (doduše, ne uvijek) i, za razliku od preostalih kategorija, uvijek su usmjerene prema određenoj (istina, širokoj) kategoriji subjekata, naime, osobama koje su podložne inspekcijskom nadzoru, a ne prema svekolikom građanstvu. Budući da i među drugim kategorijama postoje djela koja mogu počiniti samo subjekti podložni inspekcijskom nadzoru, nije uvijek lako utvrditi stvarne bitne razlike između punitivnih upravnih mjera i takvih kažnjivih djela iz drugih kategorija.

10.3.3. Nadnacionalna perspektiva

Na razini nadnacionalnog prava najvažniji je doprinos raspravi o definiciji „lakših" kažnjivih djela i njihovu odnosu s kaznenim djelima dala praksa ESLJP-a, a kasnije i Suda EU-a, o autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe. S jedne je strane ona relativizirala razlike između „lakših" i kaznenih djela jer je brojna nominalno „lakša" djela počela smatrati kaznenima. No s druge je strane prihvatila i dvije idealtipne kategorije „lakših" i kaznenih djela, a analiza kriterija koje koristi, kako bi odlučila hoće li „lakše" djelo smatrati kaznenim, ima natruhe kvalitativno-kvantitativne teorije.

10.4. Usklađivanje tonova: utjecaj nadnacionalnih izvora o procesnim jamstvima

Istraživanjem koji su nadnacionalni pravni izvori potaknuli podizanje razine procesnih jamstava u nacionalnim kvazikaznenim postupcima ispunjen je prvi dio trećeg istraživačkog cilja (*infra* pod 10.4.1. i 10.4.2.). Na temelju toga (više *infra*, pod 10.4.3.) utvrđeno je u kojoj su mjeri nadnacionalni izvori kojima je potaknuto podizanje razine procesnih jamstava primjenjivi u odabranim kvazikaznenim postupcima u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj, čime je do kraja ispunjen treći istraživački cilj. Time je potvrđena treća, pomoćna istraživačka hipoteza, naime, da su nadnacionalni pravni poretci potaknuli podizanje razine procesnih jamstava u nacionalnim kvazikaznenim postupcima, što je imalo reperkusije u tri odabrana nacionalna sustava.

10.4.1. Novi tonovi iz Strasbourga

Nove nijanse na portretu prava „lakših“ kažnjivih djela u europskim državama došle su s nadnacionalne razine. Intenziviranje boja na jednom dijelu slike – pooštravanje sankcija za „lakša“ djela – narušilo je balans s pastelnim tonovima na njezinim preostalim dijelovima – razina procesnih jamstava ostala je na relativno niskoj razini. Prvi korak prema usklađivanju tonova pojačavanjem procesnih jamstava došao je iz prakse ESLJP-a. Presudom *Engel i drugi protiv Nizozemske* taj je Sud osmislio autonomni pristup pojmu kaznene optužbe, prema kojem se kaznenim djelom u konvencijskom smislu ne smatraju više samo formalno kaznena djela, već sva djela koja su kaznena, bilo prema svojoj prirodi, bilo prema težini zaprijećene sankcije. Kao posljedica u svim su pripadajućim (kvazikaznenim) postupcima morala vrijediti stroga jamstva koja Konvencija predviđa za kaznene postupke. Budući da države Vijeća Europe, žele li izbjeći negativne posljedice, moraju urediti svoje pravne sustave u skladu s konvencijskim pravom, takva je praksa posredno utjecala na podizanje razine procesnih jamstava u kvazikaznenim postupcima koje Sud iz Strasbourga smatra kaznenima. S vremenom je Sud na sve veći broj kvazikaznenih postupaka primjenjivao konvencijska kaznena jamstva.

Takva je praksa s vremenom zahvatila i postupke koji se vode povodom doista relativno lakših djela pa se mogla propitkivati njezina opravdanost, pogotovo s obzirom na to da je negativno utjecala na procesnu ekonomiju, jednu od glavnih prednosti kvazikaznenog postupanja i važan instrument rasterećenja pravosudnih sustava i racionalizaciju njihovih troškova. Presudom *Jussila protiv Finske* iz 2006. Sud je, vjerojatno upravo zbog prevelikog širenja primjene kaznenog aspekta konvencije, prihvatio nijansiraniji pristup. Kaznene je optužbe počeo dijeliti na one koje pripadaju jezgri kaznenog prava i one koje tamo ne pripadaju (pa stoga pripadaju njegovoj periferiji). U predmetima koji pripadaju jezgri kaznenog prava ništa se nije promijenilo: i dalje su u pripadajućem postupku u punoj mjeri trebala vrijediti sva jamstva koja Konvencija predviđa za kazneni postupak. U predmetima s periferije pak je prihvaćen novi pristup jer je postalo dopušteno da se kaznena jamstva ne primjenjuju u svojem punom opsegu. Kasnija je praksa pokazala ne samo da će Sud u kvazikaznenim postupcima s periferije kaznenog prava imati blaže standarde o pojedinim jamstvima već i da u određenim okolnostima uopće nije potrebno zajamčiti neka prava (poput prava na provođenje rasprave). Praksa je pokazala kako mogućnost da budu ocijenjene dijelom periferije kaznenog prava postoji samo za optužbe koje formalno nisu kaznene. Sud nikada nije uspostavio čvrste kriterije koji bi odjeljivali jezgru od periferije kaznenog prava, no kao ključan nametnuo se nejasni

kriterij razine stigmatizacije, a uz njega je Sud vodio računa o vrsti i visini sankcije. Iz prakse je ipak moguće iščitati u koju kategoriju načelno pripadaju određene vrste kvazikaznenih predmeta. „Lakša“ djela u području carinskog prava i prava tržišnog natjecanja tako bi trebala pripasti periferiji kaznenog prava, dok djela za koja se može izreći sankcija oduzimanja slobode bez sumnje uvijek pripadaju jezgri kaznenog prava.

10.4.2. Novi tonovi u pravu EU-a

Utjecaj prava Europske unije na procesna jamstva u nacionalnim kvazikaznenim postupcima složeniji je. Prvi vid europskog utjecaja u propisima je kojima se države članice obvezuju propisati sankcije za povrede europskog prava, koji sadrže i odredbe o procesnim jamstvima. Takav je utjecaj ograničen ne samo jer odredbe o jamstvima vrijede isključivo u postupcima kojima se implementira konkretni europski propis već i jer svi takvi propisi ne sadrže odredbe o procesnim jamstvima, a kada ih i sadrže, one su često oskudne. U području tržišnog natjecanja određene odredbe o procesnim jamstvima nalaze se u ECN+ Direktivi.

Drugi vid europskog utjecaja obveza je država članica da se u postupcima kojima se implementira europsko pravo poštuju opća načela prava Unije, razvijena u praksi njezina Suda. On je stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, čime je Povelja EU-a o temeljnim pravima dobila pravno obvezujuću snagu, izgubio važnost.

Uvelike ga je zamijenila, što je treći vid europskog utjecaja, Povelja EU-a o temeljnim pravima. Taj propis, kako ga tumači Sud EU-a, regulira (i) pravo na pravičan postupak i također vrijedi u svim postupcima kojima se implementira europsko pravo. Budući da Povelja upućuje na svoje tumačenje u skladu s EKLJP-om i praksom Suda iz Strasbourga, taj je vid utjecaja u velikoj mjeri podudaran s utjecajem ESLJP-a. O tome svjedoči što je Sud EU-a od ESLJP-a preuzeo autonomni pristup pojmu kaznene optužbe, doduše, uz moguće razlike u razmatranju triju kriterija za ocjenu je li optužba kaznena. Razlika je u tome što konvencijski standardi vrijede u svim nacionalnim kvazikaznenim postupcima, dok Povelja EU-a vrijedi samo u postupcima kojima se implementira europsko pravo. Uz to, budući da Sud EU-a o Povelji, po prirodi stvari, uvijek odlučuju u kontekstu pojedinog europskog propisa koji se implementira, katkada je moguće da s obzirom na specifičnost tog područja postavi nešto drugačije zahtjeve o određenom jamstvu.

Posljednji, četvrti vid europskog utjecaja pet je procesnih direktiva o procesnim jamstvima u kaznenom postupku koje su (istina katkada uz ograničenja) primjenjive i na kvazikaznene postupke. Direktive su najsveobuhvatniji europski pravni izvori o procesnim jamstvima u nacionalnim kvazikaznenim postupcima jer nisu usmjerene samo na pojedini europski propis (poput pojedinačnih sektorskih propisa) ili na sve propise kojima se implementira europsko pravo (poput Povelje o pravima i općih načela prava Unije), već na svekolike nacionalne kvazikaznene postupke koji se autonomnim pristupom mogu smatrati kaznenima. Unatoč tome, vidljivo je kako se radi o propisima koji su prije svega usmjereni na regulaciju formalno kaznenog postupka, posebno zato što je njihova primjena u kvazikaznenim postupcima načelno ograničena na stadij postupka pred „sudom nadležnim za kaznene stvari“, odnosno svakim tijelom koje ima prerogative sudbene vlasti i primjenjuje ili bi trebalo primjenjivati pravila kaznenog postupka. U slučaju da u kvazikaznenom postupku prvo odlučuje upravno tijelo direktive stoga nisu primjenjive, već su primjenjive u postupku povodom žalbe ili prigovora koji se vodi pred sudom. Zbog naravi prava koja su regulirana direktivama jasno je kako je takvo ograničenje primjenjivo u slučajevima kada je taj sudbeni postupak nakon žalbe, odnosno prigovora ili u potpunosti novo odlučivanje u predmetu ili barem postupak pune jurisdikcije. U slučaju da se nakon prvostupanjskog postupka pred upravnim tijelom vodi klasičan žalbeni postupak pred sudom, direktive bi prema proširenom teleološkom tumačenju trebalo primjenjivati već u postupku pred upravnim tijelom. U suprotnom bi došlo do potpunog izigravanja njihove svrhe jer bi do njihove primjene došlo u fazi postupka kada ostvarivanje prava iz direktiva okrivljeniku više ne može biti od velike pomoći. Navedeno ograničenje primjene direktiva ne vrijedi u slučajevima kada je kao sankcija moguće oduzimanje slobode, a novije su tri direktive (o pravu na odvjetnika, o postupovnim jamstvima za djecu i o pravu na pravnu pomoć) u svakom slučaju primjenjive od trenutka oduzimanja slobode. U tim su slučajevima direktive uvijek primjenjive već od faze postupka pred upravnim tijelom.

10.4.3. Novi tonovi u nacionalnim sustavima

Primjenjivost Konvencije i prava EU-a proteklih su desetljeća potaknuli podizanje razine procesnih jamstava u nacionalnim kvazikaznenim postupcima. Iako se nisu analizirale konkretne zakonodavne izmjene u nacionalnom pravu radi usklađivanja s nadnacionalnim zahtjevima, obvezujuća narav navedenih nadnacionalnih pravnih izvora ne ostavlja mjesta sumnji: oni su doista (barem donekle) podigli razinu procesnih jamstava u nacionalnim

kvazikaznenim postupcima. To ne znači da države uredno ispunjavaju sve nadnacionalne zahtjeve. Pogled na nacionalne postupke – primjerice, hrvatski prekršajni postupak – brzo otkriva izražene manjkavosti, no kontinuirani zahtjevi s nadnacionalne razine za podizanjem razine procesnih jamstava u nacionalnim kvazikaznenim postupcima nisu prošli bez ikakva učinka (kao primjer opet se može istaknuti hrvatski prekršajni postupak, čije je uređenje više puta mijenjano upravo radi usklađenja sa zahtjevima odozgo).

Pitanje primjenjivosti nadnacionalnih izvora u nacionalnim kvazikaznenim postupcima, pa tako i u odabranim postupcima u Hrvatskoj, Njemačkoj i Francuskoj, pokazalo se posebno zanimljivim. ESLJP hrvatski prekršajni postupak bez sumnje promatra kao kazneni postupak, s tim da lakši prekršaji za koje se izdaje obvezni prekršajni nalog pripadaju periferiji kaznenog prava, pa su u pripadajućem postupku zahtjevi o procesnim jamstvima manji. Takvo je stajalište zastupljeno i u praksi hrvatskoga Ustavnog suda. Na temelju prakse Suda iz Strasbourga o postupcima tržišnog natjecanja može se zaključiti kako se upravna djela tržišnog natjecanja u hrvatskom pravu mogu smatrati kaznenim djelima, zbog čega postupak tržišnog natjecanja treba ispunjavati konvencijske zahtjeve o jamstvima u kaznenom postupku. S tim da ESLJP katkada ima posebne standarde o postupcima tržišnog natjecanja (svojevrsna *iurisprudentia specialis*). U prekršajnom postupku kao pravni izvori vrijede i direktive EU-a o procesnim pravima okrivljenika u kaznenom postupku. U redovnom i žurnom postupku pred prekršajnim sudovima direktive vrijede bez ograničenja. S obzirom na to da u slučajevima kada u prvom stupnju o prekršajima odlučuju tijela državne uprave nakon žalbe slijedi klasičan žalbeni postupak, na temelju ekstenzivnog teleološkog tumačenja direktive bi na isti način trebale vrijediti i u prvostupanjskim prekršajnim postupcima pred tim tijelima. U suprotnom bi direktive u takvim postupcima bile primjenjive tek u žalbenom stadiju pred VPS-om, čime bi se izigrala njihova svrha i okrivljenika stavilo u dvostruko lošiju poziciju: ne samo da bi o njegovim pravima odlučivala upravna tijela nego bi i jamstva u tom postupku bila manja, bez mogućnosti da se to kasnije kompenzira. Direktive nisu primjenjive u postupku prekršajnog naloga i obveznog prekršajnog naloga kada ih izdaju ovlašteni tužitelji jer postoji mogućnost novog postupka pred sudom. Kada prekršajni nalog izdaje sud, direktive su primjenjive jer se radi o postupku pred sudbenim tijelom koje u bitnome primjenjuje pravila kaznenog postupka pa nisu ispunjene pretpostavke za ograničenu primjenu direktiva. U prekršajnim postupcima kojima se implementira europsko pravo primjenjivi su i Povelja o pravima i opća načela prava Unije, kako ih tumači Sud EU-a, a u postupcima kojima se implementira kakav europski sektorski propis primjenjive su i eventualne odredbe tog propisa o procesnim jamstvima. U

hrvatskom postupku tržišnog natjecanja od izvora prava Unije o procesnim jamstvima kao sektorski propis vrijedi ECN+ Direktiva, a uz nju i praksa Suda EU-a o Povelji o pravima i općim načelima prava Unije.

Konvencijski standardi o kaznenom postupku primjenjivi su i na njemački prekršajni postupak, o čemu se Sud iz Strasbourga više puta izričito izjasnio, a s obzirom na strukturu postupka procesne su Direktive EU-a primjenjive u eventualnom stadiju postupka pred sudom. I francuska upravna djela tržišnog natjecanja ESLJP smatra kaznenim djelima pa se i u tom postupku moraju poštovati jamstva koja Konvencija predviđa za kaznene postupke, uz specifične zahtjeve koje je Sud za neka jamstva usvojio za postupak tržišnog natjecanja. U francuskom postupku tržišnog natjecanja vrijede isti izvori prava Unije kao i u hrvatskom.

10.5. Pod povećalom: analiza procesnih jamstava pravičnog postupka

Uravnoteženost portreta osigurava se skladnim odnosom između njegovih različitih dijelova. Nacionalno pravo stoga treba biti usklađeno sa zahtjevima o procesnim jamstvima iz nadnacionalnih poredaka. Analiza procesnih jamstava pravičnog postupka otkrila je zadovoljavaju li hrvatski prekršajni postupak i postupak tržišnog natjecanja zahtjeve odozgo. Time je ispunjen ključni, četvrti istraživački cilj: utvrditi kakva procesna jamstva vrijede u hrvatskom prekršajnom postupku i postupku tržišnog natjecanja i potom ocijeniti jesu li ona u skladu s nadnacionalnim zahtjevima te je potvrđena četvrta istraživačka hipoteza: da neka procesna jamstva u hrvatskom prekršajnom postupku i postupku tržišnog natjecanja ne ispunjavaju nadnacionalne zahtjeve. Komparativna perspektiva ostvarena je usporedbom hrvatskoga prekršajnog postupka s njemačkim i hrvatskog postupka tržišnog natjecanja s takvim postupkom u Francuskoj i Njemačkoj, čime je ispunjen peti cilj istraživanja. Za detaljnijim ponavljanjem saznanja o pojedinim pravima ovdje nema potrebe (o tome vidi *supra*, u brojnim zaključcima od 7. do 9. poglavlja), no potrebno je istaknuti ključne spoznaje.

10.5.1. Razlika u zahtjevima za prekršajni postupak i postupak tržišnog natjecanja

Analiza je otkrila primjetnu razliku u nadnacionalnim zahtjevima prema općim kvazikaznenim postupcima, kakav je hrvatski prekršajni postupak, i specifičnih zahtjeva prema nacionalnim postupcima tržišnog natjecanja. Kao što se moglo očekivati, za brojna su prava nadnacionalni zahtjevi o procesnim jamstvima u postupku tržišnog natjecanja niži u usporedbi

s općim zahtjevima za kvazikaznene postupke. Najizraženije je to kod pretpostavke nedužnosti i privilegija protiv samooptuživanja koje Konvencija uopće ne predviđa za pravne osobe, dok ih pravo EU-a u postupcima tržišnog natjecanja priznaje u doista ograničenom opsegu. Štoviše, ECN+ Direktiva obvezuje države članice na uvođenje odredaba koje su protivne tim načelima u njihovu klasičnom kaznenoprocesnom značenju. Labaviji zahtjevi s nadnacionalne razine vidljivi su i kod prava na obavijest o pravima i prava na branitelja, ponajprije zbog detaljnije regulacije tih pitanja u direktivama EU-a o kaznenom postupku, kakva je za postupke tržišnog natjecanja izostala. Razlika u razini zahtjeva o pretpostavci nedužnosti i privilegiju protiv samooptuživanja razumljiva je s obzirom na prirodu djela tržišnog natjecanja i teškoće u njihovu dokazivanju. Nisu, međutim, sasvim prihvatljivi nešto labaviji standardi o nekim posebnim pravima okrivljenikove obrane jer ih nije moguće objasniti sličnim razlozima.

Različiti nadnacionalni zahtjevi ipak nisu izraženi kada se radi o općim elementima pravičnog postupka. Štoviše, ti su zahtjevi za postupak tržišnog natjecanja ponešto stroži jer europsko pravo tržišnog natjecanja postavlja određene standarde o neovisnosti upravnog tijela koje provodi postupak, a postoji i obveza provođenja rasprave (pravo na saslušanje) pred tim tijelom, kakvi zahtjevi za opće kvazikaznene postupke ne postoje.

10.5.2. Neusklađenosti prekršajnog postupka s nadnacionalnim zahtjevima

10.5.2.1. Opći elementi pravičnog postupka

Pogledaju li se dva analizirana hrvatska kvazikaznena postupka, jasno je da prekršajni postupak ima više problema s ispunjavanjem zahtjeva odozgo. Svakako su važan razlog tome stroži zahtjevi koji mu se postavljaju.

Prvo je pravo s kojim se pojavljuju problemi u određenim oblicima prekršajnog postupanja pravo na sudski postupak pune jurisdikcije. Najveći problem s tim pravom postoji kada u prvom stupnju o prekršaju odlučuju tijela državne uprave. Protiv njihovih odluka moguća je žalba o kojoj VPS odlučuje u klasičnom žalbenom postupku bez mogućnosti da zaista preispita sve činjenične okolnosti predmeta, zbog čega njegovo postupanje ne ispunjava zahtjeve pune jurisdikcije. U postupku po prigovoru na prekršajni nalog i obvezni prekršajni nalog, u slučajevima kada se pogrešna odluka o sankciji potkrepljuje pogrešno ili nepotpuno utvrđenim činjeničnim stanjem, također se ne odlučuje u postupku pune jurisdikcije iako je u nekim slučajevima to potrebno. Manjkavosti u normativnom uređenju ipak ne znače da u svakom

žalbenom postupku protiv odluka tijela državne uprave, odnosno u određenim slučajevima prigovora zbog pogrešne odluke o sankciji u (obveznom) prekršajnom nalogu, dolazi do povrede prava na pristup sudu pune jurisdikcije. To će ovisiti o okolnostima konkretnog predmeta. Međutim, normativno uređenje mora osigurati mogućnost da se u tim slučajevima, ako je to s obzirom na okolnosti konkretnog predmeta potrebno, provodi instancijski postupak pune jurisdikcije.

Nadalje je utvrđena neusklađenost uređenja nekih oblika prekršajnog postupka s nadnacionalnim zahtjevima o pravu na provođenje rasprave (a stoga i pravu na javnost i pravičnost rasprave). U žurnom prekršajnom postupku pred sudovima postoji nekoliko problema s ostvarivanjem tog prava jer odredbe PZ-a zapravo odluku o tome prepuštaju sudovima. Ipak, Ustavni je sud taj nedostatak donekle ispravio razvijajući standarde koji bi, budu li ih sudovi dosljedno slijedili, trebali osigurati raspravljanje u žurnom prekršajnom postupku pozivanjem okrivljenika na ročišta na kojima se provode dokazne radnje. Međutim, pitanje javnosti i pravičnosti žurnog postupka ostaje nedostatno uređeno zbog izrazito oskudnih odredaba o žurnom postupku, kao i nejasne odredbe prema kojoj se u njegovu vođenju „ne primjenjuju odredbe o glavnoj raspravi, njezinu zakazivanju i vođenju“, iz koje je teško precizno iščitati koje se to odredbe o glavnoj raspravi trebaju primijeniti, a koje ne. Takvo manjkavo uređenje dovodi u pitanje ostvarivanje prava na javnu i pravičnu raspravu i otvara prostor arbitrarnosti. Problemi s pravom na raspravu, kao i kod prava na pristup sudu pune jurisdikcije, mogući su i u postupku povodom prigovora na (obvezni) prekršajni nalog radi odluke o sankciji kada se to obrazlaže pogrešno i nepotpuno utvrđenim činjeničnim stanjem jer PZ u takvim slučajevima ne predviđa održavanje rasprave. Do potpune negacije prava na raspravu u prekršajnom postupku dolazi u slučajevima kada u redovnom ili žurnom prvostupanjskom prekršajnom postupku odlučuju tijela državne uprave. Protiv njih je, naime, moguće uložiti žalbu o kojoj VPS odlučuje u klasičnom žalbenom postupku bez mogućnosti raspravljanja, pa okrivljenik tijekom cijelog postupka ne dobiva priliku raspravljanja pred sudom.

10.5.2.2. Posebni elementi pravičnog postupka

Iako je hrvatski prekršajni postupak uređen na način koji pruža dobar temelj za poštovanje pretpostavke nedužnosti i privilegija protiv samooptuživanja, pronađeno je nekoliko

neprihvatljivih odredaba, naime, o čitanju evidencije okrivljenika na samom početku dokaznog postupka, kao i nazivanje okrivljenika počiniteljem.

Neusklađenost s nadnacionalnim zahtjevima pronađena je i kod nekoliko posebnih prava okrivljenikove obrane. Prije svega, utvrđeno je kako je sama konstrukcija prethodnog postupka problematična. U hrvatskom je prekršajnom postupku čitav prethodni postupak normativno zamišljen kao neformalni (izvidi), uz iznimnu mogućnost poduzimanja dokaznih radnji, no zbog širokih mogućnosti poduzimanja dokaznih radnji ta je neformalnost često prividna. Osim što ne odražava stvarno stanje, pa je zrelo za izmjene, takvo uređenje nagovještava probleme koji se pojavljuju s trenutkom ostvarivanja pojedinih posebnih prava obrane.

Brojni aspekti prava na obavijest i uvid u spis u hrvatskom prekršajnom pravu nisu uređeni na zadovoljavajući način. Osim u slučajevima ispitivanja okrivljenika, uhićenja ili zadržavanja vrijedi opća odredba iz čl. 109.a o obavijesti, koju okrivljeniku treba dostaviti u neprecizno određenom trenutku, naime, „prije podnošenja optužnog prijedloga“, čime je široko otvoren prostor dostavi u kasnijem trenutnu nego bi to bilo prihvatljivo. I pri poduzimanju drugih radnji u prethodnom postupku moguć je bitan utjecaj na okrivljenikovu procesnu poziciju pri kojima bi ga prema Direktivi trebalo obavijestiti o optužbi i pravima, što neprecizna odredba iz čl. 109.a ne osigurava. Ipak je pozitivno to što je sadržaj obavijesti iz čl. 109. a u skladu sa zahtjevima iz Direktive o pravu na obavijest i praksom ESLJP-a. U slučaju uhićenja ili zadržavanja i ispitivanja okrivljenika PZ-om je ispravno određen trenutak obavijesti, no ne i njezin sadržaj jer obavijest o pravima ne sadrži brojne elemente koje bi, prema Direktivi trebala sadržavati, određene su odredbe međusobno proturječne, a osim toga problematično je što pri oduzimanju slobode nije propisana obveza dostave okrivljeniku pisane pouke o pravima. Konačno, PZ mogućnost uvida u spis predmeta omogućava tek nakon prispijeća na sud, dok Direktiva traži da se to pravo može ostvariti nakon oduzimanja slobode, odnosno ako do toga ne dođe pravovremeno kako bi se omogućilo ostvarivanje prava na obranu, pa trenutak omogućavanja uvida u spis nije uređen na zadovoljavajući način. Osim što ne osigurava poštovanje prava iz Direktive, opisane manjkavosti normativnog uređenja otvaraju vrata kršenju konvencijskih standarda o pravu na obavijest i uvid u spis.

U uređenju prava na branitelja prekršajni postupak ima nekoliko nedostataka. Određena je neusklađenost s nadnacionalnih zahtjevima vidljiva u uređenju prava na branitelja nakon uhićenja jer se ono ne omogućuje odmah, već PZ ostvarivanje tog prava povezuje s dovođenjem okrivljenika pred sud, što je policija dužna napraviti u roku od 12 sati od trenutka uhićenja. Uz

to su analizom čl. 158. st. 6. i čl. 172. st. 2. PZ-a utvrđene moguće nedoumice o pravilima o upozoravanju okrivljenika o pravu na branitelja, koje bi trebalo otkloniti. Participativna prava branitelja nisu uređena PZ-om ni ZKP-om, pa ostvarivanje tih prava, kako zahtijevaju nadnacionalni izvori, ovisi o postupanju u praksi. Dakako, Direktiva kao neposredno primjenjiv pravni izvor trebala bi osigurati njihovo poštovanje pa je zaista šteta što na početku PZ-a, pri upućivanju na europske pravne izvore, nije upućeno i na nju.

PZ jamči pravo uhićeniku na obavještavanje obitelji o oduzimanju slobode, dok su ostali elementi prava na obavijest i komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima u slučaju oduzimanja slobode uređeni supsidijarno primjenjivim ZKP-om. U omogućavanju prava na besplatnu pravnu pomoć prekršajni postupak u potpunosti podbacuje. Ono nije uređeno u PZ-u, a poznato je da prekršajna praksa ne primjenjuje odredbe ZKP-a o tom pitanju,[1746] zbog čega se to pravo u prekršajnom postupku ne može smatrati zajamčenim.

Postoje ozbiljne indikacije kako u hrvatskom prekršajnom postupku nije zajamčeno pravo na konfrontaciju kada u prvom stupnju postupaju tijela državne uprave. U tim se, naime, slučajevima traži mogućnost pristupa sudu pune jurisdikcije pred kojim se po potrebi može provesti pravična i javna rasprava, što upućuje na zaključak kako je mogućnost konfrontacije, koja je povezana s tim pravima, potrebna upravo pred sudom.

Hrvatski prekršajni postupak u regulaciji prava na tumačenje, a posebno prava na prevođenje, ne zaslužuje prolaznu ocjenu. Unatoč određenim iskoracima u praksi VPS-a koji je bio spreman izravno primijeniti Direktivu (no nije se osvrnuo na sva manjkavo uređena pitanja u PZ-u), uređenje je prava na tumačenje i prevođenje zrelo za velike promjene.

PZ pisani prijevod dokumenata predviđa samo za zadržane osobe i osobe koja je na izdržavanju kazne. Za ostale okrivljenike nije predviđena mogućnost pisanog prevođenja dokumenata, izuzev obavijesti iz čl. 109.a, čime je PZ u gruboj nesuglasnosti s Direktivom. Mogućnost usmenog prevođenja isprava i pisane dokumentacije, predviđena u čl. 87. st. 2., slaba je utjeha jer Direktiva to predviđa kao iznimku, a prema PZ-u to je jedina mogućnost da okrivljenik (koji nije zadržan niti je na izdržavanju kazne) koji ne razumije jezik postupka sazna sadržaj pisanog materijala. Pozitivno je što je VPS izravnim pozivanjem na Direktivu, unatoč lošem uređenju u PZ-u, bio spreman istaknuti kako je određene dokumente potrebno pisano

[1746] S tim da su eventualno primjenjive odredbe ZKP-a o branitelju na teret proračunskih sredstava, no ne i odredbe o privremenoj pravnoj pomoći na teret proračunskih sredstava jer je ona moguća za djela sa zaprijećenom kaznom težom od pet godina zatvora.

prevesti iako vjerojatno zbog terminoloških zavrzlama u PZ-u nije uvijek sasvim jasno je li mislio na pisani ili usmeni prijevod. Pravo na tumačenje široko je omogućeno i zadovoljava osnovne zahtjeve iz Direktive. Ipak, međusobna neusklađenost određenih odredaba ostavlja loš dojam koji treba hitno popraviti. Osim toga, ne postoji poseban pravni lijek kojim bi se mogla osporavati odluka da tumačenje nije potrebno ili prigovarati kvaliteti tumačenja. Iako s tim u praksi, čini se, nema problema, pogotovo jer VPS često upućuje kako ga je potrebno osigurati od trenutka kada osoba postane okrivljenikom u materijalnom smislu, bilo bi dobro regulirati i trenutak od kojeg je moguće ostvariti pravo na tumačenje. Naprotiv, uvođenje mehanizma kojim bi se provjeravalo treba li okrivljeniku tumač nije potrebno, već samo treba nastaviti s permisivnom praksom prema kojoj je dovoljno da on izjavi kako ne poznaje jezik postupka. Sve to vrijedi i za ocjenu prava na tumačenje (ne i prevođenje jer Konvencija tu ne postavlja stroge zahtjeve) iz perspektive konvencijskog prava.

10.5.3. Neusklađenosti hrvatskog postupka tržišnog natjecanja s nadnacionalnim zahtjevima

U uređenju hrvatskog postupka tržišnog natjecanja pronađena su samo dva slučaja neusklađenosti s nadnacionalnim zahtjevima, bez sumnje zato što su ti zahtjevi blaži u usporedbi sa zahtjevima za prekršajni postupak. Prvi je slučaj odredba o obveznim razgovorima u kojoj nema spomena prava na obavijest, a mogla bi dovesti do kršenja konvencijskog prava na obavijest o optužbi jer se svakako radi o radnji kojom se formira optužba u materijalnom smislu. Drugi se slučaj odnosi na izostanak odredbe u ZZTN-u o pravu na branitelja tijekom obveznih razgovora, što zahtijevaju i konvencijsko pravo i pravo EU-a. Nije najsretnije rješenje ni što se pravo na branitelja tijekom nenajavljenih pretraga samo insinuira.

Na temelju ovakvih rezultata analize moglo bi se zaključiti kako je razina procesnih jamstava u hrvatskom prekršajnom postupku niža negoli u postupku tržišnog natjecanja. Takav bi zaključak bio pogrešan. Jamstva pravičnog postupanja u načelu su viša u prekršajnom postupku, a razlog više slučajeva nezadovoljavajućeg uređenja stroži su zahtjevi koji se tom postupku u usporedbi s postupkom tržišnog natjecanja postavljaju. Osim toga, u više slučajeva problemi postoje samo u određenim oblicima prekršajnog postupka.

10.6. Nacrt potrebnih korekcija: prijedlozi *de lege ferenda*

Analizom utvrđeni nedostatci u uređenju prekršajnog postupka otkrivaju kako je Prekršajni zakon zreo za brojne izmjene (u nastavku pod 10.6.1.). U postupku tržišnog natjecanja otkriveno je nekoliko primjera neusuglašenosti s nadnacionalnim zahtjevima, koje bi se mogle otkloniti manjim izmjenama ZZTN-a (pod 10.6.2.). Osmišljenim prijedlozima ispunjen je posljednji, šesti istraživački cilj, naime, na temelju provedene analize osmisliti prijedloge za unapređenje domaćeg uređenja.

10.6.1. Prijedlozi za izmjene uređenja prekršajnog postupka

Kako bi se prekršajni postupak uskladio sa zahtjevima o općim elementima pravičnog postupka, predlažu se izmjene u uređenju postupka koji u prvom stupnju vode tijela državne uprave, postupaka povodom prigovora na prekršajni nalog i obvezni prekršajni nalog, kao i žurnog postupka (10.6.1.1.). Za usklađivanje prekršajnog postupka sa standardima o pretpostavci nedužnosti potrebno je tek nekoliko manjih zahvata (10.6.1.2.), dok su potrebne izmjene u uređenju posebnih prava okrivljenikove obrane najopsežnije i zahvaćaju načelne postupovne odredbe, kao i uređenje različitih oblika prekršajnog postupka (10.6.1.3.).

10.6.1.1. Usklađivanje sa zahtjevima o općim elementima pravičnog postupka

A. PUNA JURISDIKCIJA I PRAVO NA RASPRAVU U POSTUPCIMA PRED TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE

Najveći problem hrvatskog prekršajnog postupka s općim elementima pravičnog postupka njegova je neusklađenost sa zahtjevom za odlučivanje pred sudom pune jurisdikcije, koji može provesti pravičnu i javnu raspravu u slučajevima kada prvostupanjski prekršajni postupak vode tijela državne uprave. Nekoliko je mogućih putova prema boljem zakonodavnom uređenju.

Prvi, minimalistički, koji donosi najmanje izmjene postojećeg stanja, a ipak udovoljava zahtjevima konvencijskog prava, davanje je VPS-u ovlasti da, ako to ocijeni potrebnim, povodom žalbe na odluku o prekršaju tijela državne uprave sam provede novi postupak i donese novu odluku. Time se omogućava odlučivanje u postupku pune jurisdikcije jer bi VPS mogao neposredno odlučivati o relevantnim činjeničnim i pravnim pitanjima, odnosno provesti

pravičnu i javnu raspravu. S tim da je, da bi takvo rješenje uspjelo, važno da tijela državne uprave odlučuju samo u predmetima s periferije kaznenog prava.

Konvencijsko, naime, pravo ne zahtijeva da se u svakom slučaju doista odlučuje o svim pravnim i činjeničnim pitanjima predmeta, već samo traži da to, ako okolnosti predmeta to zahtijevaju, bude moguće. Provođenje rasprave pred sudom također nije nužno ako se radi o predmetima s periferije kaznenog prava, već samo mora postojati takva mogućnost ako okolnosti slučaja to zahtijevaju.

Osnovna odredba kojom bi se PZ na jednostavan način mogao uskladiti s konvencijskim zahtjevima mogla bi glasiti: *Drugostupanjski sud, odlučujući o žalbi protiv prvostupanjske odluke o prekršaju tijela državne uprave, može sam provesti raspravu i donijeti presudu.*

Drugi mogući put za zakonodavca reforma je po uzoru na njemački prekršajni postupak. Tijela državne uprave prema takvu uređenju donosila bi odluku o prekršaju bez provođenja rasprave, a nezadovoljni okrivljenik mogao bi podnošenjem žalbe na njihovu odluku izazvati potpuno novo prvostupanjsko odlučivanje o predmetu pred sudom. S obzirom na kulturu podnošenja pravnih lijekova, moguće je da bi ovakva reforma izazvala dodatan priljev predmeta na prekršajnim sudovima. Kako bi uspjela, trebalo bi osigurati mogućnosti konsenzualnog završetka postupka pred tijelom državne uprave, uz određene pogodnosti za okrivljenika.

I posljednje, radikalno rješenje raskrstiti je s dugotrajnom tradicijom hrvatskog prekršajnog prava o podjeli prvostupanjske prekršajne nadležnosti između prekršajnih sudova i tijela državne uprave i stavljanje cjelokupne prvostupanjske prekršajne nadležnosti u ruke sudova. Takva bi reforma zahtijevala sveobuhvatniju reorganizaciju sustava prekršajnog prava i trebala bi biti provedena uz ozbiljne pripreme.

B. PRAVO NA ODRŽAVANJE (PRAVIČNE I JAVNE) RASPRAVE U ŽURNOM POSTUPKU

Uređenjem žurnog postupka ne jamči se ostvarivanje konvencijskog prava na pravičnu i javnu raspravu. Iako je pitanje održavanja rasprave pozivanjem okrivljenika na ročišta o poduzimanju dokaznih radnji razriješila praksa Ustavnog suda, sazrelo je vrijeme da se ono bolje uredi i na normativnoj razini. Osim toga, novo bi uređenje trebalo osigurati da ta rasprava bude javna i pravična.

Nedostatci bi se mogli otkloniti izmjenom čl. 222. PZ-a o vođenju žurnog postupka i primjeni ostalih odredaba PZ-a. Stavak 1. mogao bi ostati nepromijenjen. Njime je propisano kako se u vođenju žurnog postupka odgovarajuće primjenjuju odredbe PZ-a, osim ako

odredbama glave Zakona o žurnom postupku nije drugačije određeno. St. 2. problematičan je jer propisuje kako će se u vođenju žurnog postupka pojedine radnje provesti sukladno PZ-u, pri čemu se ne primjenjuju odredbe Zakona o glavnoj raspravi, njezinu zakazivanju i vođenju. Iz te odredbe nije jasno primjenjuju li se sve odredbe o glavnoj raspravi ili samo odredbe o njezinu zakazivanju i vođenju. Ako se misli na prvo, to je problematično jer se i odredbe o poduzimanju dokaznih radnji nalaze među odredbama o glavnoj raspravi pa je nejasno kako poduzeti dokazne radnje ako ne u skladu s tim odredbama. Ako se misli na drugo, nije jasno koje su to točno odredbe o zakazivanju i vođenju glavne rasprave. Nejasno je tako, primjerice – jer su odredbe koje uređuju ta pitanja vjerojatno odredbe o vođenju glavne rasprave – može li sudac u žurnom postupku kazniti nekoga stegovno u žurnom postupku ili ne? Mora li sudac u žurnom postupku brinuti se o svestranom raspravljanju o predmetu? Što ako na ročište u žurnom postupku dođe zainteresirana javnost?

Kako bi se otklonile sumnje o tim pitanjima, novi čl. 222. PZ-a trebao bi preciznije odrediti koje se to odredbe o glavnoj raspravi ne primjenjuju. Nova odredba mogla bi glasiti:

(2) U vođenju žurnog prekršajnog postupka ne primjenjuju se čl. 165. st. 1. ovog Zakona o zakazivanju glavne rasprave, čl. 167. ovog Zakona o pretpostavkama za održavanje glavne rasprave, čl. 168. ovog Zakona o odgodi i prekidu glavne rasprave, čl. 170. ovog Zakona o početku glavne rasprave, čl. 177. ovog Zakona o završetku dokaznog postupka i čl. 178. ovog Zakona o završnim govorima stranaka i završetku glavne rasprave.

Time su isključene odredbe koje se zaista odnose na formalnosti zakazivanja i vođenja glavne rasprave. Nije isključena primjena ostalih odredaba, pa ni opće odredbe o glavnoj raspravi (čl. 165. PZ-a, osim st. 1. koji je isključen jer se odnosi na pitanje zakazivanja glavne rasprave), zbog čega bi ročišta u žurnom postupku trebalo provesti uz poštovanje te odredbe, naime, ona bi trebala biti javna (čl. 165. st. 2. PZ-a), sudac bi upravljao glavnom raspravom ispitivao okrivljenika i ostale sudionike u postupku (čl. 165. st. 4. PZ-a) itd., niti je isključena odredba o stegovnom kažnjavanju, koje se može pokazati potrebnim i u žurnom postupku (čl. 166. PZ-a), odredba o zapisniku (čl. 169. PZ-a), ni odredbe o poduzimanju pojedinih dokaznih radnji.

U čl. 222. st. 3. sada je propisano kako sud sukladno odredbama PZ-a poziva okrivljenika, svjedoke, vještaka i ostale radi ispitivanja te kada na temelju tih dokaza i drugih dokaza u spisu ocijeni da je stanje stvari dovoljno razriješeno, donosi odluku o prekršaju. Ta odredba nije prihvatljiva zbog dva razloga. Prvo, iz nje nije jasno mogu li stranke sudjelovati pri

poduzimanju nabrojenih radnji. I drugo, nije jasno zašto su nabrojene samo neke dokazne radnje. Što ako, recimo, treba provesti radnju prepoznavanja ili rekonstrukcije događaja? Novo uređenje to bi trebalo ispraviti, a uz to dati dodatne smjernice za postupanje u žurnom postupku. Umjesto dosadašnjeg čl. 222. st. 3., to bi se moglo urediti u nekoliko stavaka koji bi mogli glasiti:

> *(3) U žurnom postupku sud dokazne radnje poduzima sukladno odredbama ovog Zakona na ročištima o poduzimanju dokaznih radnji.*
>
> *(4) Na ročište o poduzimanju dokaznih radnji sud je dužan pozvati stranke u postupku i okrivljeniku omogućiti prava obrane sukladno odredbama ovog Zakona.*
>
> *(5) Na ročišta o poduzimanju dokaznih radnji na odgovarajući se način primjenjuju odredbe čl. 165. ovog Zakona.*
>
> *(6) U žurnom postupku sud donosi odluku na temelju ročišta o poduzimanju dokaznih radnji i dokaza u spisu kada ocijeni da je stanje stvari dovoljno razjašnjeno.*

Sadašnji čl. 222. st. 4. postao bi st. 7. Njime je propisano kako tijekom postupanja tužitelj i drugi sudionici u postupku mogu sudjelovati u postupku na način predviđen ovim Zakonom. Ta bi se odredba mogla modificirati tako da glasi:

> *(7) Stranke i sudionici žurnog postupka u postupku mogu sudjelovati na način predviđen ovim Zakonom.*

Navedenim bi se odredbama pojasnilo kako se žurni postupak sastoji od ročišta o poduzimanju dokaznih radnji, koja se provode bez formalnosti koja se zahtijeva kod vođenja glavne rasprave. Istovremeno bi se osigurala usklađenost žurnog postupka s nadnacionalnim zahtjevima. Pravo na provođenje rasprave osigurava se obvezom pozivanja stranaka na takva ročišta. Budući da bi bilo propisano da se na tim ročištima odgovarajuće primjenjuje čl. 165. PZ-a (osim st. 1.), bila bi osigurana njihova javnost. Pravičnost rasprave trebala bi osigurati nova odredba kojom se jamči okrivljeniku poštovanje prava obrane.

C. PUNA JURISDIKCIJA I PRAVO NA RASPRAVU U POSTUPKU OBVEZNOG PREKRŠAJNOG NALOGA I PREKRŠAJNOG NALOGA

Postupak povodom prigovora na prekršajni nalog i obvezni prekršajni nalog nije sasvim usklađen sa zahtjevom odlučivanja u postupku pune jurisdikcije ni s pravom na raspravu jer je moguće da se prigovor o sankciji potkrepljuje navodima o pogrešno i nepotpuno utvrđenom

činjeničnom stanju, čija provjera zahtijeva temeljitije preispitivanje od pukog pregledavanja spisa predmeta i analize obrazloženja (obveznog) prekršajnog naloga, a da bi se to postiglo, katkada je potrebno i provesti raspravu. Prihvati li se prva od predloženih izmjena pod *A*, automatski će se postupak prigovora na prekršajni nalog zbog poricanja sankcije uskladiti s nadnacionalnim zahtjevima, o čemu odlučuje VPS prema odredbama o žalbenom postupku koji je prema predloženoj izmjeni uređen kao postupak pune jurisdikcije.

Odredba o postupku o prigovoru na obvezni prekršajni nalog zbog poricanja sankcije (čl. 244. st. 2.) zahtijeva dodatne izmjene. Njome je, naime, propisano kako će sud o prigovoru odlučiti izvan rasprave ili žurnog postupka: odbiti prigovor i potvrditi prekršajni nalog ako nađe da prigovor nije osnovan ili presudom preinačiti prekršajni nalog u pogledu odluke o sankciji iz čl. 239. st. 4. ako nađe da je prigovor dijelom ili u cijelosti osnovan. Iz odredbe kako će sud odlučiti „izvan rasprave ili žurnog postupka" nije jasno prema kojim će postupovnim pravilima odlučiti, a uz to naravno nije omogućeno temeljno preispitivanje odluke koje se može pokazati potrebnim ni mogućnost provođenja rasprave. Također, nije jasno zašto se postupanje razlikuje od postupanja VPS-a o prigovoru na prekršajni nalog. Svi ti nedostatci mogu se jednostavno ispraviti novim čl. 244. st. 2., koji bi mogao glasiti:

Ako je prigovor podnesen zbog izrečene sankcije iz čl. 239. st. 4. ovog Zakona, sud će o njemu odlučiti odgovarajućom primjenom odredaba o žalbenom postupku.

Time bi se uređenje odlučivanja o prigovoru na obvezni prekršajni nalog zbog izrečene sankcije uskladilo s uređenjem odlučivanja o prigovoru na prekršajni nalog zbog izrečene sankcije, uz jedinu razliku u nadležnom sudu (o prigovoru protiv OPN-a zbog izrečene sankcije odlučuju općinski sudovi). Mogućnost odlučivanja u postupku pune jurisdikcije i provođenja rasprave, ako je to iznimno potrebno, bila bi, kao i u postupku povodom prigovora na prekršajni nalog zbog izrečene sankcije, omogućena prihvaćanjem prvom od odredaba predloženih pod *A*.

10.6.1.2. Usklađivanje sa zahtjevima o pretpostavci nedužnosti

Uređenje hrvatskoga prekršajnog postupka sadrži tek nekoliko odredaba koje su protivne pretpostavci nedužnosti i privilegiju protiv samooptuživanja. Odredba o postavljanju pitanja okrivljeniku prije prvog ispitivanja na glavnoj raspravi, što se događa na samom početku dokaznog postupka, o tome je li ranije kazneno ili prekršajno osuđivan (čl. 171. st. 1. PZ-a), zasigurno ne zaslužuje prolaznu ocjenu jer se time može negativno utjecati na dojam o njegovoj

krivnji na samom početku postupka. Stoga bi iz čl. 171. st. 1. PZ-a svakako trebalo izbrisati dio koji se odnosi na pitanje okrivljeniku o njegovoj ranijoj osuđivanosti.

Osim toga, u nekoliko se odredaba u PZ-u, naime, u čl. 109.a i čl. 119. st. 7., umjesto o okrivljeniku govori o „počinitelju" prekršaja, što je pogrešno i može stvarati dojam o njegovoj krivnji kada to u postupku još nije utvrđeno. U tim bi odredbama svakako pojam „počinitelj prekršaja" trebalo zamijeniti pojmom „okrivljenik".

10.6.1.3. Usklađivanje sa zahtjevima o posebnim pravima obrane

Uređenje posebnih prava okrivljenikove obrane u PZ-u ne ispunjava zahtjeve iz direktiva EU-a niti je usklađeno sa zahtjevima iz prakse ESLJP-a. Izmjene su potrebne u uređenju svih prava obrane: prava na obavijest (pod *B*), prava na (besplatnog) branitelja (pod *C*), konfrontacijskog prava (pod *D*) i prava na tumačenje i prevođenje (pod *E*). Kod više tih prava problemi postoje s trenutkom njihova ostvarivanja, zbog čega je osim uređenja pojedinih prava potrebno drugačije urediti prethodni prekršajni postupak (pod *A*). Uz izmjene koje se predlažu u nastavku, svakako je prvi korak u članku 1.a PZ-a deklarirati usklađenost sa svim direktivama koje su primjenjive u prekršajnom postupku (treba dodati: Direktivu o pravu na odvjetnika i Direktivu o pravu na pravnu pomoć), kako bi se stranke i tijela nadležna za prekršajno postupanje uputilo na njihovu izravnu primjenu. Nakon predloženih izmjena nalazi se nekoliko završnih napomena o usklađenosti PZ-a s nadnacionalnim zahtjevima prihvate li se izmjene (pod *F*).

A. REFORMA PRETHODNOG POSTUPKA

Većinu posebnih prava okrivljenikove obrane treba osigurati već od postojanja optužbe u materijalnom smislu, dakle od svake radnje kojom se bitno utječe na okrivljenikovu procesnu poziciju. U PZ-u je prethodni prekršajni postupak uređen na način koji to otežava jer u njegovoj konstrukciji postoje dva važna problema.

Prema PZ-u u prethodnom se postupku poduzimaju izvidi, ali su široko postavljene mogućnosti hitnog izvođenja dokaza,[1747] a osim toga moguće je i ispitivanje okrivljenika. Zbog toga je prethodni prekršajni postupak prividno uređen kao neformalni, a zapravo se tijekom

[1747] Odredba o hitnom izvođenju dokaza sadrži i određene nomotehničke nedostatke.

njega često poduzimaju dokazne radnje, što je prvi problem u konstrukciji prethodnog postupka.

Drugi se problem odnosi na uređenje trenutka pokretanja prekršajnog postupka. Prema trenutnom uređenju do pokretanja prekršajnog postupka dolazi tek podnošenjem optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja (čl. 157. st. 1. t. 2. PZ-a), što se događa na kraju prethodnog postupka, kada su u pravilu već poduzete razne radnje hitnog izvođenja dokaza. Takvo uređenje ne odgovara stvarnosti jer se u postupku u pravilu mnogo ranije prestaje s pukim neformalnim izvidnim postupanjem i poduzimaju se dokazne radnje, čime dolazi do formiranja optužbe u materijalnom smislu. Dodatni je razlog neprikladnosti sadašnjeg uređenja što nakon zaprimanja optužnog prijedloga postupak prelazi u stadij glavne rasprave, čijim otvaranjem započinje prekršajni postupak (čl. 157. st. 2. t. 1. PZ-a). Prema takvu uređenju trenutak pokretanja prekršajnog postupka vremenski je vrlo blizak trenutku njegova započinjanja, što nije logično, pogotovo s obzirom na to da se u postupku već mnogo prije pokretanja postupka poduzimaju dokazne radnje. Osim toga, direktive i konvencijsko pravo traže poštovanje određenih prava od pokretanja postupka, pa nacionalno uređenje koje umjetno odgađa taj trenutak u najmanju ruku obrani otežava položaj.

Iako bi se teoretski moglo zadržati ovakvo uređenje, uz ispunjavanje nadnacionalnih zahtjeva odredbama prema kojima se već pri hitnom izvođenju dokaza moraju zajamčiti potrebna prava, to ne bi bilo logično i stvorilo bi dodatnu konfuziju. Kao logičnije, jasnije i bolje rješenje nameće se rekonstruirati prethodni prekršajni postupak tako da podjela između njegovih različitih podstadija i uređenje trenutka pokretanja postupka odražava stvarno stanje. Osnove budućeg uređenja mogle bi biti sljedeće.

Prije svega, prethodni bi se postupak, po uzoru na kazneni postupak za lakša kaznena djela, mogao podijeliti na izvide i istraživanje, koje bi otpočinjalo poduzimanjem prve dokazne radnje. Prije svega bi trebalo napraviti nekoliko izmjena odredbe o izvidima (čl. 158. PZ-a). Prvi je problem što ta odredba kao ovlašteno tijelo za poduzimanje izvida spominje samo tijela državne uprave (čl. 158. st. 1. PZ-a), zbog čega se postavlja pitanje kako izvide provode državno odvjetništvo i pravne osobe s javnim ovlastima kao ovlašteni tužitelji. To bi trebalo ispraviti tako da bude jasno koja sve tijela mogu provoditi izvide i koje su njihove ovlasti. To bi se najjednostavnije moglo postići minimalnim izmjenama postojeće odredbe, tako da pojam „ovlaštene osobe tijela državne uprave“ bude zamijenjen precizno određenim ovlaštenim tužiteljima iz čl. 109. st. 1. t. 1. – 3. PZ-a (državno odvjetništvo, tijela državne uprave i pravne

osobe s javnim ovlastima), uz dodavanje napomene da svaki od tužitelja izvide može poduzimati u skladu s propisima koji uređuju njihovo djelovanje. Također bi iz odredbe o izvidima trebalo ukloniti odredbe o poduzimanju dokaznih radnji, naime, st. 6. o prikupljanju obavijesti i ispitivanju osumnjičenika, st. 7. o ispitivanju svjedoka i st. 8. o zapisničkom bilježenju tih radnji. Te bi radnje prije započinjanja postupka trebale biti uređene u čl. 159. o istraživanju (*infra*). Također bi trebalo regulirati pitanje obavijesnih razgovora (što se spominje, no ne i regulira u sadašnjem st. 6.), u novom st. 6., a mogućnost njihova provođenja trebalo bi dati samo policiji. Uz to bi trebalo dodati st. 7. kojim se osigurava da okrivljenik ne može biti ispitan neformalno, već samo formalnim ispitivanjem okrivljenika. Tako izmijenjena, nova bi odredba mogla glasiti:

(1) Ovlašteni tužitelji iz čl. 109. st. 1. t. 1. – 3. ovog Zakona, kada postupaju u okviru svoje nadležnosti za provođenje nadzora ili ako postoje osnove sumnje da je počinjen prekršaj, dužne su u skladu s propisima koji uređuju njihovo djelovanje poduzeti potrebne mjere da se:

1. utvrdi je li počinjen prekršaj i tko je počinitelj

2. počinitelj ili sudionik ne sakrije ili pobjegne

3. otkriju i osiguraju tragovi prekršaja i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica

4. prikupe sve obavijesti koje bi mogle biti od koristi za uspješno vođenje prekršajnog postupka.

(2) Ovlašteni tužitelji iz čl. 109. st. 1. t. 1. – 3. ovog Zakona mogu tražiti obavijesti od građana te poduzimati druge mjere sukladno propisima kojima je uređeno njihovo djelovanje, osim ako te mjere nisu u suprotnosti s ovim Zakonom. Ako postoji opasnost od narušavanja javnog reda ili opasnost za sigurnost osoba i imovine, ovlašteni tužitelji iz čl. 109. st. 1. t. 1.–3. mogu tražiti pomoć policije u obavljanju radnji iz stavka 1. ovog članka.

(3) Policija radi ispunjenja zadaće iz stavka 1. ovog članka može:

1. tražiti potrebne obavijesti od građana

2. obaviti potreban pregled prijevoznih sredstava, osoba i prtljage

3. u najkraćem potrebnom vremenu, a najdulje šest sati nadzirati i ograničiti kretanje određenih osoba na određenom prostoru

4. poduzeti druge mjere za otkrivanje osoba i stvari (promatranje, pratnja, blokada, racija, zasjeda, klopka i dr.)

5. poduzeti potrebne mjere u vezi s utvrđivanjem istovjetnosti osoba i predmeta

6. u nazočnosti odgovorne osobe obaviti pregled određenih objekata i prostorija državnih tijela, pravnih osoba te drugih poslovnih prostora i ostvariti uvid u određenu njihovu dokumentaciju i podatke

7. poduzeti i druge potrebne mjere i radnje.

(4) O činjenicama i okolnostima koje su utvrđene pri poduzimanju pojedinih radnji iz stavka 1. – 3. ovog članka, a od interesa su za prekršajni postupak, sastavit će se službena bilješka ako ovim Zakonom ili posebnim propisom nije određeno da se sastavlja zapisnik.

(5) Ako je ovlašteni tužitelj iz čl. 109. st. 1. t. 1. – 3. u skladu s propisima koji uređuju njegovo djelovanje, u okviru svoje nadležnosti za provođenje nadzora neposredno opažao radnju počinjenja prekršaja ili to neposredno utvrdio odgovarajućim tehničkim uređajima i o tome sačinio službenu bilješku ili tehničku snimku, službena bilješka i tehnička snimka dokazi su u prekršajnom postupku. Kao dokaz u prekršajnom postupku mogu se koristiti i zapisnici koje su tijela nadzora sačinila obavljajući nadzor prema posebnim propisima, ako su ti zapisnici sačinjeni prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku ili posebnim propisima kojima se uređuje nadzor.

(6) Ovlašteni tužitelji iz čl. 109. st. 1. t. 1. – 3. u skladu s propisima koji uređuju njihovo djelovanje mogu provoditi obavijesne razgovore. U prikupljanju obavijesti osobe se ne mogu ispitati u svojstvu svjedoka ili vještaka.

(7) Ako ovlašteni tužitelj iz čl. 109. st. 1. t. 1. – 3. ovog članka tijekom obavijesnog razgovora utvrdi da postoji sumnja da je osoba s kojom se provodi obavijesni razgovor počinila prekršaj, prekinut će obavijesni razgovor i ispitati ga u svojstvu okrivljenika, u skladu s čl. 159. st. 3. ovog Zakona.

Nova odredba o istraživanju nastala bi prilagođavanjem postojeće odredbe o hitnom izvođenju dokaza (čl. 159. PZ-a). Njome bi se konstrukcija prethodnog prekršajnog postupka uskladila sa stvarnošću jer bi prelaskom u fazu istraživanja postupak prešao u formalnu fazu, za razliku od sadašnjeg nelogičnog uređenja prema kojem se formalne radnje hitnog izvođenja dokaza poduzimaju tijekom neformalne faze prekršajnog postupka. Odredba o istraživanju mogla bi glasiti:

(1) Ako postoji osnova sumnje da je počinjen prekršaj, ovlašteni tužitelj iz čl. 109. st. 1. – 3. ovog Zakona može od suda zatražiti da prema odredbama ovog Zakona naredi:

2. *pretragu stana i drugih prostora, prijevoznih sredstava, prtljage i osoba*
3. *privremeno oduzimanje predmeta*
4. *privremeno obustavljanje izvršenja financijske transakcije*
5. *prepoznavanje*
6. *očevid*
7. *potrebna vještačenja.*

(2) Ako postoji opasnost od odgode, ovlašteni tužitelj iz čl. 109. st. 1. t. 1. – 3. može sam odrediti izvođenje radnji iz stavka 1. ovog članka, osim pretrage i prepoznavanja. O poduzetim radnjama sastavlja zapisnik, a za oduzete predmete izdaje i potvrdu, koja se prilaže uz optužni prijedlog.

(3) Ako postoje osnove sumnje da je počinjen prekršaj, ovlašteni tužitelj iz čl. 109. st. 1. t. 1. i 2. može ispitati osobu u svojstvu okrivljenika sukladno odredbama ovog Zakona o ispitivanju okrivljenika u prekršajnom postupku.

(4) Ako postoje osnove sumnje da je počinjen prekršaj, ovlašteni tužitelj iz čl. 109. st. 1. t. 1. i 2. može ispitati osobu u svojstvu svjedoka sukladno odredbama ovog Zakona o ispitivanju svjedoka u prekršajnom postupku.

Stavci 3. – 6. mogli bi ostati isti kao u sadašnjem čl. 159. o hitnom izvođenju dokaza, uz izmjenu u numeraciji:

(5) Sud izvršenje radnji iz stavka 1. ovog članka može povjeriti ovlaštenom tužitelju.

(6) Zapisnici o radnjama iz stavka 1. i 2. ovog članka dokaz su u prekršajnom postupku.

(7) Radnje iz stavka 1. ovog članka provode se smislenom primjenom odredbi Zakona o kaznenom postupku koje se odnose na te radnje i njihovo poduzimanje prije započinjanja kaznenog postupka, osim ako je odredbom ovog članka nešto drukčije određeno.

(8) Osoba koja ometa provođenje radnji iz stavka 1. ovog članka ili ne preda predmet koji se traži pri pretrazi, može se kazniti novčanom kaznom do 660,00 eura.

A st. 7., s manjim izmjenama, mogao bi postati st. 9. i glasiti:

(9) Ako je kod izvođenja radnji iz stavka 1. i 2. ovog članka potrebna primjena prinude ili se očekuje fizički otpor provođenju radnji, a radnju provodi ovlašteni tužitelj različit od policije, policija će mu pružiti pomoć pri njezinu provođenju.

Izmjene su potrebne i u čl. 157. o pokretanju i započinjanju prekršajnog postupka. Prekršajni bi se postupak trebao smatrati pokrenutim poduzimanjem prve dokazne radnje, čime bi se taj trenutak uskladio sa stvarnim ozbiljnijim postupanjem nadležnih tijela povodom sumnje da je počinjen prekršaj. Odredba o pokretanju prekršajnog postupka mogla bi glasiti:

(1) Prekršajni se postupak pokreće:

1. poduzimanjem prve dokazne radnje u prethodnom postupku

2. ako prije toga nije poduzeta dokazna radnja izdavanjem prekršajnog naloga ili obveznog prekršajnog naloga.

U skladu s tom promjenom, trebalo bi urediti i odredbu o započinjanju prekršajnog postupka (čl. 157. st. 2. PZ-a). Dok prva situacija njegova započinjanja – otvaranjem glavne rasprave – može ostati nepromijenjena, u skladu s ranije predloženim uređenjem žurnog postupka trebalo bi izmijeniti (i sada nejasnu) odredbu o započinjanju žurnog prekršajnog postupka (čl. 157. st. 2. t. 2. PZ-a). Nova odredba o započinjanju prekršajnog postupka mogla bi glasiti:

(2) Prekršajni postupak započinje:

1. otvaranjem glavne rasprave

2. poduzimanjem prve dokazne radnje na ročištu u žurnom postupku.

Preostale odredbe sadašnjeg čl. 157. mogle bi se izbrisati.

B. PRAVO NA OBAVIJEST

Kako bi se ispunili nadnacionalni zahtjevi o pravu na obavijest o optužbi i pravima i pravu na uvid u spis predmeta, potrebno je nanovo regulirati nekoliko aspekata tih prava. Prije svega, treba osigurati da, čim se u materijalnom smislu može govoriti o postojanju kaznene optužbe (poduzimanjem radnje kojom se bitno utječe na okrivljenikovu procesnu situaciju), okrivljenik dobije određenu obavijest o optužbi i obavijest o pravu na pristup odvjetniku, pravu na besplatnu pravnu pomoć, pravu na obavijest o optužbi, pravu na tumačenje i prevođenje i pravu

na uskraćivanje iskaza (prava iz čl. 3. i čl. 6. Direktive o pravu na obavijest).[1748] Kako bi se omogućilo djelotvorno ostvarivanje tih prava (zahtjev iz direktive), obavijest okrivljeniku treba pružiti neposredno prije poduzimanja radnje u kojem on sudjeluje i kojom dolazi do formiranja optužbe u materijalnom smislu (primjerice, ispitivanje okrivljenika, pretraga doma i sl.). Ako okrivljenik ne sudjeluje u provođenju dokazne radnje, može ga se obavijestiti i naknadno jer nema hitne potrebe za ostvarivanjem prava o kojima ga se obavještava.

To bi se moglo urediti novim čl. 159.a PZ-a, dakle odredbom koja bi slijedila nakon odredbe o istraživanju. Nova bi odredba mogla glasiti:

(1) Prije provođenja dokazne radnje u kojem sudjeluje okrivljenik tijelo koje provodi dokaznu radnju okrivljenika obavještava o činjeničnom opisu i pravnoj kvalifikaciji prekršaja za koji ga se sumnjiči.

(2) Prije provođenja dokazne radnje u kojem sudjeluje okrivljenik tijelo koje provodi dokaznu radnju okrivljenika obavještava o:

1. *pravu na branitelja*
2. *pravu na branitelja na teret proračunskih sredstava u skladu s čl. 172. st. 6. ovog Zakona*[1749]
3. *pravu na branitelja na teret proračunskih sredstava*
4. *pravu na obavijest o optužbi u skladu sa st. 1. ovog članka*
5. *pravu na tumačenje i prevođenje*
6. *pravu na uskraćivanje iskaza.*

(3) Najkasnije u roku od pet dana od poduzimanja prve dokazne radnje na temelju čl. 159. ovog Zakona protiv okrivljenika ovlašteni tužitelj iz čl. 109. st. 1. t. 1.–3., koji je proveo ili naložio provođenje dokazne radnje, okrivljeniku dostavlja obavijest o provođenju dokazne radnje, zajedno s obavijestima iz st. 1. i st. 2. ovog članka.

Općenitom odredbom o obavijesti okrivljeniku prije „provođenja dokazne radnje u kojem on sudjeluje“ zajamčeno je da se okrivljenika obavijesti o optužbi i pravima prije svih dokaznih radnji koje se provode prema njemu (npr. ispitivanje okrivljenika), čiji je on predmet (npr.

[1748] Zašto već u tom trenutku objašnjeno je *supra*, pod 9.2.2.
[1749] Ova se točka predlaže kako bi se zajamčilo učinkovito ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć (vidi *infra*, pod *(c)*).

prepoznavanje) ili kojima se utječe na neka njegova druga prava (npr. pretraga doma okrivljenika), bez nepotrebnog nabrajanja tih situacija.[1750] Dokazne su radnje na koje se nova odredba odnosi, kako one iz novopredložene odredbe o istraživanju (predloženi čl. 159. PZ-a) tako i radnje iz predloženog čl. 158. st. 5. PZ-a koje se izričito ne nazivaju dokaznima, no kako se njihov rezultat može koristiti kao dokaz u postupku, jasno je da je riječ o dokaznim radnjama. Predloženi st. 3. pak osigurava da se okrivljenika za kojeg postoji osnova sumnje da je počinio prekršaj naknadno obavijesti o optužbi i pravima i u slučaju kada ne sudjeluje u provođenju dokaznih radnji. S tim da se to odnosi samo na dokazne radnje iz čl. 159. PZ-a, no ne i na radnje iz čl. 158. st. 5. PZ-a čiji se rezultati mogu koristiti kao dokaz u postupku. U slučaju poduzimanja tih radnji okrivljenik će obavijest o optužbi i pravima dobiti u obavijesti iz čl. 109.a PZ-a (vidi *infra*). Drugačije bi uređenje stavljalo nerazmjeran teret na ovlaštene tužitelje, primjerice, obvezom da se u roku od pet dana nakon što je nadzorna kamera snimila počinjenje prekršaja, okrivljenika obavijesti o optužbi i pravima iako ni ovlašteni tužitelji još nisu povodom te snimke poduzeli sve potrebne radnje. Takvo uređenje ne bi trebalo biti problematično s obzirom na to da bi se prema predloženom čl. 159.a st. 1. i 2. PZ-a okrivljenika o optužbi i pravima obavještavalo i pri takvim radnjama, no samo ako on sudjeluje u njihovu provođenju.

Detaljniju pisanu obavijest o optužbi, kao i pisanu obavijest o pravima, okrivljenik bi i dalje dobivao u skladu s čl. 109.a PZ-a, koji u pogledu sadržaja obavijesti ispunjava zahtjeve iz Direktive.

Pravo na obavijest o pravima uhićene i zadržane osobe treba dodatno regulirati jer u osnovnoj odredbi o pravima uhićene i zadržane osobe (čl. 86. PZ-a) ni kasnije u odredbi o uhićenju (čl. 134. PZ-a) ili zadržavanju (čl. 135. PZ-a) nije uređena obveza obavještavanja o brojnim pravima iz Direktive. Prilika je to i za dotjerivanje uređenja prava na obavijest o optužbi uhićene i zadržane osobe iako s njegovim uređenjem ni sada nema sadržajnih problema. U novom bi se uređenju u čl. 86. ta pitanja mogla detaljnije urediti na odgovarajući način, dok bi odredbe o uhićenju i zadržavanju potom trebalo uskladiti s novim čl. 86. Novi čl. 86. mogao bi glasiti:

(1) Osoba koja je uhićena ili zadržana u skladu s odredbama ovog Zakona pod sumnjom da je počinila prekršaj, mora bez nepotrebnog odlaganja na jeziku koji razumije biti

[1750] To se ističe jer u kaznenom postupku nije tako zato što okrivljenik u različitim drugim situacijama može sudjelovati u provođenju dokaznih radnji, recimo, u određenim slučajevima biti njima prisutan i sl.

obaviještena o razlozima uhićenja ili zadržavanja, činjeničnom opisu i pravnoj kvalifikacije djela za koje se sumnjiči.

(2) Osobi koja je uhićena ili zadržana u skladu s odredbama ovog Zakona pod sumnjom da je počinila prekršaj, mora se bez nepotrebnog odlaganja predati pisana pouka o pravima iz čl. 159.a st. 2. ovog Zakona i:

1. *pravu uvida u spis predmeta*
2. *pravu obavješćivanja konzularnih tijela i jedne osobe o tome da joj je oduzeta sloboda*
3. *prvu na komunikaciju s konzularnim tijelima svoje države i trećim osobama tijekom oduzimanja slobode*[1751]
4. *pravu pristupa hitnoj liječničkoj pomoći*
5. *najvećem mogućem broju sati na koje joj može biti oduzeta sloboda*
6. *pravu na privremenu pravnu pomoć u skladu s čl. 172. st. 7. ovog Zakona.*[1752]

(3) Pouka o pravima zadržane osobe uz prava iz st. 2. ovog članka sadrži i pouku o pravu na pobijanje odluke o zadržavanju u skladu s čl. 135. st. 7. ovog Zakona.

(4) Pouka o pravima iz st. 2. i 3. ovog članka osobi koja je uhićena i zadržana predaje se na jeziku koji razumije.

Vidljivo je kako se obavijest prema ovom članku daje na jeziku koji okrivljenik razumije, što je (barem što se tiče prava na obavijest o pravima, no ono je komplementarno pravu na obavijest o optužbi pa bi ih trebalo urediti na usklađen način) izravni zahtjevi iz Direktive.[1753]

Posljednji element prava na obavijest koji bi trebalo uskladiti s Direktivom pravo je na uvid u spis predmeta. Odredbe prema kojem je pravo na uvid u spis predmeta moguće ostvariti nakon što spis s optužnim prijedlogom prispije na sud (čl. 150. i čl. 115. st. 8. PZ-a) ispunjavaju tek najniži zahtjev iz Direktive. Direktiva, naime, to navodi kao najkasniji trenutak, s tim da je pravo na uvid u spis potrebno omogućiti i pravovremeno (dakle, eventualno i ranije!) kako bi

[1751] Ovo nije potrebno prema Direktivi o pravu na obavijest, ali predlaže se zbog zahtjeva iz Direktive o pravu na odvjetnika (vidi *infra*, pod *(c)*).
[1752] Ova se točka predlaže kako bi se zajamčilo učinkovito ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć (vidi *infra*).
[1753] Istina, predloženo uređenje ne propisuje oblik obavijesti o optužbi osobe kojoj je oduzeta sloboda, dok kao oblik pouke o pravima propisuje pisani (što zahtijeva Direktiva). Takvo odstupanje od komplementarnog uređenja tih prava ipak je učinjeno s obzirom na narav prekršajnog postupka.

se omogućilo djelotvorno ostvarivanje prava na obranu (čl. 7. st. 3. Direktive). Stoga bi čl. 150. i čl. 115. st. 8. trebalo prilagoditi tako da iz njih proizlazi da okrivljenik pravo na uvid u spis ima od primitka obavijesti iz čl. 109.a, a ako je potrebno, radi učinkovitog ostvarenja njegova prava na obranu od pokretanja prekršajnog postupka (kako je definiran ranije predloženim izmjenama).

Osim toga, nije prihvatljivo uređeno pravo na uvid u spis u slučaju oduzimanja slobode. Osobi kojoj je oduzeta sloboda i njezinu branitelju, naime, potrebno je omogućiti pravo na uvid u spis sa svim dokumentima povezanima s predmetom koji su u posjedu nadležnih tijela kako bi se ostvarilo pravo na pobijanje odluke o oduzimanju slobode (čl. 7. st. 1. Direktive o pravu na obavijest). To bi se pravo moglo zajamčiti dodatnim stavkom 4. u čl. 86., koji bi mogao glasiti:

(5) Zadržana osoba ima pravo na uvid u spis predmeta radi pobijanja rješenja o zadržavanju.

C. PRAVO NA BRANITELJA

Uređenje prava na branitelja u većoj mjeri ispunjava nadnacionalne zahtjeve. Ipak su potrebni određeni zahvati kako bi se PZ mogao smatrati u potpunosti usklađenim s njima. U trenutnom uređenju u PZ-u, bilo samostalno, bilo zbog odgovarajuće primjene ZKP-a, pravo na branitelja omogućuje se u odgovarajućem trenutku,[1754] osim kada je riječ o uhićenju. To bi se ispravilo prihvate li se predložene izmjene o pravu na obavijest jer bi se prema izmijenjenom čl. 135. st. 2., u vezi s novim čl. 159.a okrivljenika prije uhićenja obavještavalo o pravu na branitelja, što znači da se to pravo može i konzumirati. Uz to bi odredbe o pravu na branitelja trebalo uskladiti s drugim predloženim izmjenama, a neke od njih i dodatno dotjerati.

U osnovnoj odredbi o okrivljenikovu pravu na branitelja čl. 172. PZ-a, u st. 1. propisano je kako okrivljenik može imati branitelja tijekom cijelog prekršajnog postupka, a i prije njegova pokretanja, kad je to Prekršajnim zakonom propisano, uz upućivanje na članak 158. stavak 6. kojim je uređeno pravo na ispitivanje u prethodnom postupku. U novom uređenju prije svega treba brisati upućivanje na članak 158. st. 6. jer on prema predloženim izmjenama više ne postoji (odnosno, novi st. 6. ne govori o ispitivanju). Osim toga, više ne treba isticati kako to

[1754] To su situacije prije ispitivanja, nakon izvršenja radnji prepoznavanja, suočenja i rekonstrukcije događaja i prije pojavljivanja pred sudom.

pravo postoji prije pokretanja postupka jer se prema predloženim izmjenama postupaka smatra pokrenutim poduzimanjem prve dokazne radnje, a upravo je to najraniji trenutak u kojem Direktiva i konvencijsko pravo traže omogućavanje prava na branitelja. U skladu s tim napomenama, novi čl. 172. st. 1. mogao bi glasiti:

(1) Okrivljenik može imati branitelja tijekom cijelog prekršajnog postupka.

Čl. 172. st. 2. propisuje kako je okrivljenika potrebno upozoriti o pravu na branitelja prije dolaska pred sud u određenim slučajevima i uređuju se još neka pitanja o tom pravu.[1755] No nije uređeno kako postupati kada se okrivljenik ispituje tijekom prethodnog postupka. Novi bi čl. 172. to trebao ispraviti, a mogao bi glasiti:

(2) Kada se okrivljenik prvi put ispituje, tijelo koje provodi ispitivanje dužno ga je upozoriti o pravu na branitelja. Ako se okrivljenik očituje da želi branitelja, zastat će se s ispitivanjem najviše do dva sata u kojem vremenu će se na odgovarajući način omogućiti okrivljeniku da uzme branitelja ili da ga izabere s liste dežurnih odvjetnika. Ako u tom vremenu okrivljenik ne uzme branitelja ili branitelj kojeg je uzeo ili izabrao u tom vremenu ne dođe, sud može ispitati okrivljenika i bez nazočnosti branitelja. Očitovanje okrivljenika o branitelju unijet će se u zapisnik.

Želi li se osigurati da se okrivljenika pred sudom još jednom upozori o pravu na branitelja za prekršaje sa zaprijećenom kaznom zatvora, nakon st. 2. mogao bi se dodati novi st. 3., koji bi glasio:

(3) Kada okrivljenika sud ispituje zbog prekršaja za koji je propisana kazna zatvora, postupit će se prema stavku 2. ovog članka.

Sadašnji st. 3., o pravu na branitelja nijemog i gluhog okrivljenika, i njegovu pravu na branitelja po službenoj dužnosti postao bi st. 4. Sadašnji st. 4., o tome kako se, ako je postupano protivno ranije navedenim pravilima, na iskazu okrivljenika ne može temeljiti osuđujuća presuda, postao bi st. 5.

[1755] Cijela odredba glasi: kada se okrivljenik prvi put ispituje zbog prekršaja za koji je alternativno propisana kazna zatvora ili kada je u smislu članka 134. ovoga Zakona uhićen i doveden pred sud, sudac ga je dužan upozoriti o pravu na branitelja. Ako se okrivljenik očituje da želi branitelja, zastat će se s ispitivanjem najviše do dva sata u kojem vremenu će se na odgovarajući način omogućiti okrivljeniku da si uzme branitelja ili da ga izabere s liste dežurnih odvjetnika. Ako u tom vremenu okrivljenik ne uzme branitelja ili branitelj kojeg je uzeo ili izabrao u tom vremenu ne dođe, sud može ispitati okrivljenika i bez nazočnosti branitelja. Očitovanje okrivljenika o branitelju unijeti će se u zapisnik.

Eventualno bi se u novi čl. 172. st. 6. mogla dodati odredba koja bi uputila na odgovarajuću primjenu ZKP-a o participativnim pravima branitelja, ograničenju i odricanju od prava na branitelja. Ona bi mogla glasiti:

(6) O ostalim pitanjima o pravu na branitelja na odgovarajući će se način primijeniti odredbe Zakona o kaznenom postupku.

Iako ni ZKP-om nisu uređena baš sva pitanja iz Direktive, ovakvo bi upućivanje, uz deklariranje usklađenosti s Direktivom na početku Zakona, trebalo biti dovoljno normativno jamstvo poštovanju tih prava.

Pravo na obavijest konzularnih tijela i trećih osoba u slučaju oduzimanja slobode, odnosno pravo na komunikaciju s njima, nije uređeno PZ-om, već supsidijarno primjenjivim ZKP-om. Unatoč tome, s obzirom na različite prethodne stadije prekršajnog i kaznenog postupka, bilo bi dobro izričito propisati ta prava u PZ-u. Ona bi dijelom već bila uređena predloženim izmjenama o pravu na obavijest, naime, predloženim čl. 86. st. 2. t. 2 i 3. Uz to bi se u čl. 86. mogao dodati novi stavak, koji bi glasio:

(7) *Osoba koja je uhićena ili zadržana u skladu s odredbama ovog Zakona pod sumnjom da je počinila prekršaj ima pravo na komunikaciju s konzularnim predstavnikom svoje države i trećom osobom tijekom oduzimanja slobode.*

Pravo na besplatnu pravnu pomoć, čije poštovanje zahtijevaju Direktiva o pravu na pravnu pomoć i konvencijsko pravo u PZ-u nije regulirano niti se u praksi primjenjuju odredbe ZKP-a o tom pravu. Kako bi se to ispravilo, predlaže se jednostavno u odredbi PZ-a o branitelju uputiti na odgovarajuću primjenu odredaba ZKP-a o branitelju na teret proračunskih sredstava. Time bi se bez nepotrebnog gomilanja novih odredaba u PZ-u na odgovarajući način zajamčilo to pravo.

(8) Okrivljenik u skladu s odredbama Zakona o kaznenom postupku tijekom cijelog prekršajnog postupka ima pravo na branitelja na teret proračunskih sredstava.

(9) Uhićenik u skladu s odredbama Zakona o kaznenom postupku o privremenoj pravnoj pomoći na temelju proračunskih sredstava ima pravu na branitelja na teret proračunskih sredstava.

Budući da ZKP na odgovarajući način jamči pravo na besplatnu pravnu pomoć, uz to da je ono regulirano u zasebnim člancima – čl. 72. i 72.a. – upućivanjem na smislenu primjenu ZKP-a na jednostavan se, a učinkovit način PZ može uskladiti s Direktivom i konvencijskim

zahtjevima. Novim čl. 172. st. 8. PZ-a kojim se upućuje na primjenu ZKP-a o branitelju na teret proračunskih sredstava tijekom cijelog prekršajnog postupka jamči se da okrivljenik, čim prekršajni postupak bude pokrenut poduzimanjem kakve dokazne radnje, može ostvariti to pravo ako budu ispunjene pretpostavke iz ZKP-a. Time su pokrivene sve situacije osim oduzimanja slobode, u kojima Direktiva i Konvencija zahtijevaju da postoji mogućnost besplatne pravne pomoći.[1756] Budući da je oduzimanje slobode uhićenjem moguće i prije pokretanja prekršajnog postupka, pravo na besplatnog branitelja bilo bi zajamčeno u dodatnoj odredbi, novim čl. 172. st. 9. PZ-a, kojom se upućuje na smislenu primjenu odredaba o privremenoj pravnoj pomoći na teret proračunskih sredstava u skladu sa ZKP-om, kojom je upravo uređeno pravo uhićenika na besplatnog branitelja. Kako bi se dodatno zajamčilo poštovanje tih prava, ranije su (*supra*, pod *B*, predloženi čl. 159.a st. 2. t. 2. i čl. 86. st. 2. t. 3. PZ-a) predložene izmjene PZ-a kojima bi se osiguralo da se okrivljenika o njima obavijesti.

D. KONFRONTACIJSKO PRAVO

Jedina manjkavost u uređenju konfrontacijskog prava postoji u slučajevima kada prvostupanjski prekršajni postupak vode tijela državne uprave jer u tom slučaju, s obzirom na klasične žalbene ovlasti VPS-a, nije moguće provođenje konfrontacije pred sudbenim tijelom. Usvajanje kojeg od rješenja predloženih u poglavlju 10.6.1.1. pod *A* osiguralo bi da u svakom obliku prekršajnog postupka postoji mogućnost konfrontacije pred sudbenim tijelom, čime bi se normativno uređenje uskladilo s konvencijskim zahtjevima.

E. PRAVO NA TUMAČENJE I PREVOĐENJE

PZ pravo na pisano prevođenje, izuzev obavijesti iz čl. 109.a, ne predviđa za sve okrivljenike, već samo za one koji su zadržani i za osobe koje su na izdržavanju kazne, no ni za te osobe nije predviđen prijevod svih potrebnih dokumenata. Mogućnost usmenog prevođenja pisane dokumentacije za sve okrivljenike, kakva postoji u PZ-u, utješna je jer Direktiva to predviđa kao iznimku, a PZ kao pravilo. Pravo na tumačenje predviđeno je, no neke su odredbe o tom pravu i pravu na usmeno prevođenje međusobno neusklađene, a više segmenata prava na tumačenje nije regulirano.

Novo bi uređenje trebalo ispraviti sve te manjkavosti: terminološki uskladiti Zakon s Direktivom, na odgovarajući način zajamčiti prava iz Direktive, a istovremeno omogućiti da to

[1756] S tim da Direktiva precizira samo određene dokazne radnje pri čijem poduzimanju treba omogućiti besplatnog branitelja, dok konvencijsko pravo to može zahtijevati i kod nekih drugih radnji kojima se bitno utječe na okrivljenikovu poziciju.

previše ne utječe na ekonomičnost prekršajnog postupka. Sve bi to bilo moguće urediti u novom čl. 87. o jeziku i pismu u postupku, u kojem bi se zadržali elementi koji se ne odnose na pravo na tumačenje i prevođenje (u st. 1. i 2.), nakon čega bi se nalazile odredbe o tim pravima (od st. 3.). Kao uzor za nove odredbe poslužilo je njemačko pravo koje u Zakonu o sudovima na jednostavan način regulira pravo na tumačenje i prevođenje u skladu s Direktivom. Novi bi čl. 87. mogao glasiti:

(1) U prekršajnom postupku u uporabi su hrvatski jezik i latinično pismo, ako za uporabu u pojedinim područjima sudova nije zakonom uveden i drugi jezik ili pismo.

(2) Pozive i odluke upućuje sud na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu. Na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu dostavljaju se sudu optužni prijedlog, žalba i drugi podnesci. Ako je na pojedinom sudskom području u službenu uporabu zakonom uveden i drugi jezik ili pismo, podnesci se mogu sudu dostavljati i na tom jeziku ili pismu.

(3) Okrivljenik koji ne vlada hrvatskim jezikom ima pravo na tumačenje i prevođenje u skladu s odredbama ovog Zakona.

(4) Tumačenje i prevođenje osigurava se na jeziku koji okrivljenik razumije u dovoljnoj mjeri da može u potpunosti pratiti tijek postupka i ostvarivati svoja prava.

(5) Okrivljenik iz st. 3. ovog članka ima pravo na tumačenje tijekom svakog ispitivanja, glavne rasprave i svih ročišta o poduzimanju dokaznih radnji u žurnom postupku.

(6) Okrivljenik iz st. 3. ovog članka ima pravo na tumačenje komunikacije s braniteljem radi pripreme obrane ako je to potrebno za ostvarivanje njegovih prava.

(7) Okrivljeniku iz st. 3. ovog članka potrebno je prevesti svaku odluku o oduzimanju slobode, optužni prijedlog, prekršajni nalog, obavezni prekršajni nalog i presudu.

(8) Tijelo koje vodi postupak može odlučiti da je okrivljeniku iz st. 3. ovog članka potrebno prevesti još neki dokument.

(9) Tijelo koje vodi postupak može odlučiti da nije potrebno prevesti ulomak dokumenata iz st. 6. i 7. ovog članka ako se time ne narušavaju prava obrane.

(10) Tijelo koje vodi postupak, iznimno od pravila iz st. 6. i 7. ovog članka, može okrivljeniku iz st. 3. ovog članka ponuditi usmeni prijevod ili usmeni sažetak dokumenata.

(11) Troškovi tumačenja i prevođenja nastali primjenom ovog članka padaju na teret proračunskih sredstava.

Predloženo uređenje ipak ne regulira izravno sva pitanja uređena u Direktivi (npr. postupak procjene o tome je li potrebno tumačenje, pravo prigovora na odluku kako tumačenje nije potrebno, mogućnost tumačenja audiovideovezom i sl.). S obzirom na iznimno permisivnu praksu tijela koja postupaju u prekršajnom postupku o pravu na tumačenje, procijenjeno je kako bi njihova regulacija nepotrebno zakomplicirala zakonsko uređenje. Na početku Zakona ionako je upućeno na usklađenost s Direktivom pa je sasvim jasno da je za pitanja koja PZ-om nisu regulirana (kao uostalom, i za ona koja jesu), Direktiva neposredno primjenjiv pravni izvor. Na kraju, osim predloženih izmjena u čl. 98. na pravo na tumačenje i prevođenje odnose se predloženi čl. 159.a i čl. 86., kojim bi se okrivljenika o optužbi i pravima obavještavalo na jeziku koji razumije, a među pravima o kojima ga treba obavijestiti i pravo je na tumačenje i prevođenje.

F. ZAVRŠNE NAPOMENE

Predloženim izmjenama posebna prava okrivljenikove obrane u svakom se slučaju jamče od pokretanja prekršajnog postupka. S obzirom na to da se direktive ne primjenjuju kada prekršajni nalog i obavezni prekršajni nalog izdaju ovlašteni tužitelji, tj. primjenjuju se tek u fazi postupka pred sudom, predloženo uređenje u određenoj mjeri nadilazi zahtjeve iz direktiva.

Ipak, drugačije uređenje nije prihvatljivo, kako zbog potrebe usklađivanja sa strazburškom praksom koja ne poznaje takva ograničenja, tako i jer na početku postupka često nije jasno hoće li ovlašteni tužitelji podnijeti optužni prijedlog ili izdati (obavezni) prekršajni nalog, zbog čega bi bilo nemoguće različito urediti prethodni postupak u kojem podnosi optužni prijedlog i prethodni postupak u kojem se izdaje (obvezni) prekršajni nalog.

10.6.2. Prijedlozi za izmjene uređenja postupka tržišnog natjecanja

Uređenje hrvatskog postupka tržišnog natjecanja, za razliku od prekršajnog postupka, tek u nekoliko segmenata nije usklađeno s nadnacionalnim zahtjevima. Nije zajamčeno pravo na obavijest o optužbi prije provođenja obveznog razgovora, kao što ni pravo na branitelja nije zajamčeno pri njihovu provođenju, a u odredbama o nenajavljenim pretragama pravo na branitelja samo je insinuirano. U odredbe ZZTN-a kojima se uređuju te procesne radnje stoga bi trebalo uključiti jamstvo tih prava.

U čl. 41.a, o obveznim razgovorima trebalo bi izričito uključiti obvezu obavijesti predstavnika poduzetnika o okolnostima zbog kojih se poziva, ako se radi o poduzetniku čija se moguća povreda pravila tržišnog natjecanja istražuje. Ta bi se odredba mogla dodati umetanjem novog stavka nakon sadašnjeg stavka 2.[1757] čl. 41.a ZZTN-a, i mogla bi glasiti:

> *(3) Ako postoji sumnja da je poduzetnik čiji se predstavnici pozivaju na obvezne razgovore počinio povredu ovog Zakona, zahtjev iz st. 1. ovog članka sadržava kratki opis okolnosti zbog kojih se oni pozivaju.*

Pravo na prisutnost branitelja opunomoćenika pri obveznim razgovorima i nenajavljenim pretragama moglo bi se propisati umetanjem novog stavka u te odredbe. Kod obveznih razgovora to bi mogao biti novi st. 4. članka 41.a (koji bi se nalazio nakon predloženog st. 3.), koji bi glasio:

> *(4) Ako postoji sumnja da je poduzetnik čiji se predstavnici pozivaju na obvezni razgovor počinio povredu ovog Zakona, u obveznom razgovoru može sudjelovati opunomoćenik poduzetnika.*

Preostali bi stavci čl. 41.a, uz izmijenjenu numeraciju, ostali isti. Odredba o pravu na branitelja – opunomoćenika pri nenajavljenim pretragama mogla bi se umetnuti nakon sadašnjeg stavka 2. članak 42. ZZTN-a, i mogla bi glasiti:

> *(3) Poduzetnik prema kojem se poduzima nenajavljena pretraga ima pravo na prisustvo opunomoćenika nenajavljenoj pretrazi.*

[1757] Čl. 41.a st. 2. ZZTN-a glasi: (2) Zahtjev iz stavka 1. ovoga članka mora biti razmjeran te ne smije osobe iz stavka 1. ovoga članka prisiliti na priznanje povrede ovoga Zakona te članaka 101. i 102. UFEU-a.

KRATICE

ECN+ Direktiva	Direktiva 2019/1 o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta
EEZ	Europska ekonomska zajednica
EKLJP	Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava
ESLJP	Europski sud za ljudska prava
Etude	Etude sur les systemes de sanctions administratives et penales dans les Etats members des Communautes europeennes, Volume II - Rapports de synthese, Commission europeenne, Luxembourg, 1995.
EU	Europska unija
FNRJ	Federativna Narodna Republika Jugoslavija
GVG	njemački Zakon o ustrojstvu sudova
NDH	Nezavisna Država Hrvatska
Odluka Ustavnog suda o suglasnosti ZKP/08 s Ustavom	Ustavni sud RH, odluka br. U-I-448/2009, U-I-602/2009, U-I-1710/2009, U-I-18153/2009, U-I-5813/2010, U-I-2871/2011, od 19. srpnja 2012.
OWiG	njemački Zakon o prekršajima
OWiG/52	njemački Zakon o prekršajima iz 1952.
OWiG/68	njemački Zakon o prekršajima iz 1968.
OZP/47	Osnovni zakon o prekršajima iz 1947.
OZP/51	Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima iz 1951.
Priručnik o ZSNSN-u	Nikšić, Siniša, Zakon o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima, priručnik za

	polaznike/ce, Pravosudna akademija, Zagreb, 2016.
PZ	Prekršajni zakon
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
Sud EU-a	Sud EU-a
TDU	Tijela državne uprave
Ugovor iz Amsterdama	Ugovor iz Amsterdama o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o osnivanju Europskih zajednica i pojedinih povezanih propisa, Službeni list Europskih zajednica br. C 340/1 od 10. studenog 1997.
Ugovor iz Lisabona/Lisabonski ugovor	Ugovor o funkcioniranju Europske unije, pročišćena verzija, Službeni list Europske unije br. C 326/47 od 26. listopada 2010.
VSRH	Vrhovni sud Republike Hrvatske
WiStrG	njemački Zakon o prekršajima u gospodarstvu
ZFPAIPR	Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma
ZIDOZP/65	Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima iz 1965.
ZIDZP/95	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima iz 1995.
ZKP/1853	austrijski Zakon o kaznenom postupku iz 1853.
ZOUP	Zakon o općem upravnom postupku
ZP/2002	Zakon o prekršajima iz 2002.
ZP/73	Zakon o prekršajima iz 1973.
ZP/95	Zakon o prekršajima nakon izmjena i dopuna iz 1995.
ZPOUZP	Zakon o provedbi opće uredbe o zaštiti podataka
ZSPC	Zakon o sigurnosti prometa na cestama

ZSSI	Zakon o sprječavanju sukoba interesa
ZUS	Zakon o upravnim sporovima
ZZTN/03	Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja iz 2003.

POPIS LITERATURE

KNJIGE

1. *Anselm Ritter von Feuerbach's Biographischer Nachlaß*, drugi svezak, Leipzig, 1853.

2. Apel, Alexandre, *Les amendes en droit français et en droit européen des pratiques anticoncurrentielles*, Pariz, 2022.

3. Arslan, Mehmet, *Procedural Guarantees for Criminal and Administrative Criminal Sanctions A Study of the European Convention on Human Rights*, Freiburg im Breisgau, 2019.

4. Balsamo, Antonio, The content of Fundamental Rights u Kostoris, Roberto E. (ur.), *Handbook of European Criminal Procedure*, Padova, 2018, str. 99–170.

5. Bayer, Vladimir, *Kazneno procesno pravo – odabrana poglavlja Knjiga II. Povijesni razvoj kaznenog procesnog prava*, priredio: Krapac, Davor, Zagreb, 1995.

6. Belle, Sandrine, *L'évolution de la régulation par la sanction administrative et la sanction pénale*, doktorska disertacija, Aix-Marseille Université, 2021.

7. Bohnert, Joachim; Bülte, Jens, *Ordnungswidrigkeitenrecht*, Sinzheim, 2020.

8. Bourdon, Pierre; Janicot, Laetitia (ur.), *Les sanctions administratives : identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, Cergy-Pontoise, 2023.

9. Butorac Malnar, Vlatka; Pecotić Kaufman, Jasminka; Petrović, Siniša; Akšamović, Dubravka; Liszt, Marijana, *Pravo tržišnog natjecanja i državnih potpora*, Zagreb, 2021.

10. Cape, Ed; Namoradze, Zaza, *Effective Criminal Defence in Eastern Europe*, Moldova, 2012.

11. Condomines, Aurélien, Guide pratique du droit français de la concurrence, Issy-les-Moulineaux, 2014.

12. de Laubadère, Andrè; Moderne, Franck; Devolvè, Pierre, *Traitè des contracts administratifs*, drugi svezak, Pariz, 1984.

13. Decocq, André; Decocq, Georges, *Droit de la concurrence: droit interne et droit de l'Union européenne*, Pariz, 2023.

14. Degoffe, Michel, *Droit de la sanction non pénale*, Pariz, 2000.

15. Delmas-Marty, Mireille, *Les grands systèmes de politique criminelle*, Pariz, 1992.

16. Desportes, Frédéric; Le Gunehec, Francis, *Le nouveau droit pénal, Tome 1, Droit pénal general*, Pariz, 2000.

17. Đurđević, Zlata, *Current Issues in European Criminal Law and the Protection of EU Financial Interests*, Zagreb, 2006.

18. Đurđević, Zlata, *Kaznenopravna zaštita financijskih interesa Europske unije (doktorska disertacija)*, Zagreb, 2003.

19. Đurđević, Zlata; Ivičević Karas, Elizabeta, *European criminal procedure law in service of protection of European Union financial interests: state of play and challenges*, Zagreb, 2016.

20. Franssen, Vanessa, *European Sentencing Principles for Corporations*, doktorska disertacija, Sveučilište u Leuvenu, 2013.

21. Franssen, Vanessa; Harding, Cristopher, *Criminal and Quasi-criminal Enforcement Mechanisms: Origins, Concepts, Future*, Oxford, 2022.

22. Galli, Francesca; Weyembergh, Anne (ur.*), Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, 2014.

23. Göhler, Erich; Seitz, Helmut; König, Peter; Gürtler, Franz; Bauer, Martin; Thoma, Anselm, *Beck'sche Kurz-Kommentare; Band 18: Gesetz über Ordnungswidrigkeiten: OWiG*, 19. izdanje, München, 2024.

24. Goldschmidt, James, Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage, Berlin, 1902.

25. Grubiša, Mladen, *Činjenično stanje u krivičnom postupku*, Zagreb, 1980.

26. Guinchard, Serge; Buisson, Jacques, *Procédure pénale*, Pariz, 2022.

27. Guyomar, Matthias, *Les sanctions administratives*, Issy-les-Molineaux, 2014.

28. Guzmán Gómez, Camilo, *Le prononcé des sanctions administratives au regard de l´article 6 paragraphe 1 de la CEDH*, D.E.A. (magistarski) rad, 2000.

29. *Handbook on European law relating to access to justice*, Vijeće Europe, Luxembourg, 2016.

30. Horvatić, Željko, *Novo hrvatsko kazneno pravo*, Zagreb, 1997.

31. Horvatić, Željko; Derenčinović, Davor; Cvitanović, Leo, *Kazneno pravo opći dio I: Kazneno pravo i Kazneni zakon*, Zagreb, 2016.

32. Ivičević Karas, Elizabeta, *Le principe de l'égalité des armes en matière pénale dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et en droit comparé (croate, français)*, doktorska disertacija, Pariz:Zagreb, 2007.

33. Jansen, Oswald (ur.), *Administrative sanctions in the European union*, Cambridge, 2013.

34. Kleczewski, Diethelm; Kernberger, Benjamin, Ordnnugswidrigkeitenrecht, München, 2023.

35. Klip, André, *European Criminal Law, An Integrative Approach, treće izadnje*, Cambridge, 2016.

36. Kos, Josip, *Privredni prijestupi*, Zagreb, 1991.

37. Kostoris, Roberto E., European Law and Criminal Justice, u: Kostoris, Roberto E. (ur.), *Handbook of European Criminal Procedure*, Padova, 2018, str. 3–63.

38. Kraatz, Erik, *Ordnungswidrigkeitenrecht*, Berlin, 2020.

39. Kurtović, Šefko, *Opća povijest prava i države, I. knjiga, Stari i srednji vijek*, Zagreb, 2005.

40. Laferrière, Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux,* Tome II, Pariz i Nancy, 1896.

41. Mataić, A. (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i td. proglašene od 27. rujna do 24. listopada 1942.*, *knjiga XXIV.*, Zagreb, 1942.

42. Mataić, A. (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i td. proglašene od 7. srpnja do 25. srpnja 1942.*, *knjiga XX. (svezak 191.–200.)*.

43. Mataić, A. (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i td. proglašene od 26. siječnja do 7. ožujka 1944.*, *knjiga XLII (svezak 381.–390.)*, Zagreb, 1944.

44. Mataić, A. (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i td. proglašene od 26. srpnja do 17. kolovoza 1942.*, *knjiga XXI.*, Zagreb, 1942, str. 225–226.

45. Mattes, Heinz; Mattes, Herta, *Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten*, Berlin, 1982.

46. McBride, Jeremy, *The Case Law of the European Court of Human Rights on Evidentiary Standards in Criminal Proceedings*, Vijeće Europe.

47. Mestre, Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, Pariz, 1985.

48. Mole, Nuala; Harby, Catharina, *Le droit à un procès équitable, Un guide sur la mise en œuvre de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Vijeće Europe, 2002.

49. Mourgeon, Jacques, *La répression administrative*, Pariz, 1967.

50. Novoselec, Petar; Bojanić, Igor, *Opći dio Kaznenog prava*, Zagreb, 2013.

51. Poelemans, Maiténa*, La sanction dans l'ordre juridique communataire: contribution à l'étude du système répressif de l'Union européenne*, Bruxelles, 2004.

52. Provedbenom naredbom Hrvatskog državnog ureda za jezik, Narodne novine od 12. srpnja 1941., br. 74, čl. 15., iz: Mataić, A. (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i td. proglašene od 1. do 31. srpnja 1941.*, *knjiga III. (svezak 21.–30.)*, Zagreb, 1941.

53. Renucci, Jean-François, *Introduction to the European Convention on Human Rights: The rights guaranteed and the protection mechanism*, Strasbourg, 2015.

54. Ritter von Feuerbach, Anselm, *Lehrbuch des gemeinden in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*, Gissen, 1836.

55. Simon, Perrine, *La compétence d'incrimination de l'Union européenne*, Bruxelles, 2019.

56. Stolleis, Michael, *Geschichte des öffentliches Rechts in Deutschland, Zweiter Band, Staatsrechtliche und Verwaltungswissenschaft 1800-1914*, München, 1992.

57. Sullivan, Gavin; Hayes, Ben*, Blacklisted: Targeted Sanctions, Preemptive Security and Fundamental Rights*, European Center for Constitutional and Human Rights, Berlin, 2010.

58. Šilović, Josip (ur.): *Hrvatski zakon, Knjiga XV., Kazneni zakon, treće izdanje*, Zagreb, 1908.

59. Šilović, Josip, *Kazneno pravo*, Zagreb, 1893.

60. Šugman Stubbs, Katja, Two Forms of Smudge: An ECtHR Perspective on the Blurring of Boundaries between Criminal and Administrative Law u: Franssen, Vanessa; Harding, Cristopher, *Criminal and Quasi-criminal Enforcement Mechanisms: Origins, Concepts, Future*, Oxford, 2022, str. 343–366.

61. Šugman Stubbs, Katja, An Increasingly Blurred Division between Criminal and Administrative Law, u: Ackerman, Bruce; Ambos, Kai; Sikirić, Hrvoje (eds.*), Visions of Justice: Liber amicorum Mirjan Damaška*, 2016, Berlin, str. 351–370.

62. Teleki, Cristina, *Due Process and Fair Trial in EU Competition Law, The Impact of Article 6 of the European Convention of Human Rights*, Leiden/Boston, 2021.

63. *The administration and you: Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons, A handbook*, Vijeće Europe, Njemačka,1996.

64. Uzelac, Alan, Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u: Radačić, Ivana, *Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Zagreb, 2011, str. 89–125.

65. Van Dijk, Peter; Van Hoof, Fried, Van Rijn, Arjen, Zwaak, Leo (ur.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2018.

66. Veenbrink, Marc, *Criminal Law Principles and the Enforcement of EU and National Competition Law*: *A Silent Takeover?*, Alphen aan den Rijn, 2020.

67. Vogel, Louis, *Les fondamentaux du droit de la concurrence I: Pratiques anticoncurrentielles*, Pariz, 2023.

68. Vogel, Louis, *Traité de droit des affaires*, Pariz, 2020.

69. Wiederin, Ewald, *Die Zukunft des Verwaltungsstrafrechts*, Beč, 2006.

70. Zlatarić, Bogdan, *Krivično pravo opći dio: 1. svezak, uvod, krivični zakon*, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 1977.

RADOVI

1. Akšamović, Duboravka, Novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, *Pravni vjesnik*, vol. 26, br. 1, 2010, str. 17–53.

2. Akšamović, Dubravka; Vlaović, Jovan, Upravno-kaznene mjere u hrvatskom i europskom pravu tržišnog natjecanja, *Pravni vjesnik*, vol. 33, br. 2, 2017, str. 47–76.

3. Allena, Miriam; Goisis, Francesco, 'Full Jurisdiction' Under Article 6 ECHR: Hans Kelsen v. the Principle of Separation of Powers, *European Public Law*, vol. 26, br. 2, 2020, str. 287– 306.

4. Andrijauskaite, Agne, Exploring the penumbra of punishment under the ECHR, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 10, br. 4, 2019, str. 363–375.

5. Bailleux, Antoine, The fiftieth shade of grey Competition law, "criministrative law" and "fairly fair trials" u: Galli, Francesca; Weyembergh, Anne (ur.*), Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, 2014, str. 137–152.

6. Bajčić, Martina, Pravo okrivljenika na tumačenje i prevođenje u kaznenom postupku kroz prizmu recentne prakse Europskog suda za ljudska prava i Suda EU-a, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 69, br. 2, str. 223–248.

7. Barbu, Denisa, The Liberal Model of Criminal Repression in the European Space, *Postmodern Openings*, vol. 13, br. 4, str. 376–388.

8. Bernatt, Maciej; Botta, Marco; Svetlicnii, Alexandr, The Right of Defence in the Decentralized System of EU Competition Law Enforcement: A Call for Harmonization from Central and Eastern Europe, *World Competition*, vol. 41, br. 3, 2018, str. 309–334.

9. Beumer, Elisabeth, The Interaction between EU Competition Law Procedures and Fundamental Rights Protection: the Case of the Right to Be Heard*, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, vol. 7, br. 10, 2014, str. 9–34.

10. Blažević, Borislav; Kovačić, Antonija, Problemi i dileme uređenja novog hrvatskog prekršajnog prava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 1, br. 1, 1994, str. 193–219.

11. Bombois, Thomas; Déom, Diane, La definition de la sanction administrative, u: Andersen, Robert; Déom, Diane; Renders, David (ur.)*, Les Sanctions Administratives*, Bruxelles, 2007, str. 25–142.

12. Bonačić, Marin; Rašo, Marko, Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteti de lege ferenda, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 19, br. 2, 2012, str. 439–472.

13. Bonačić, Marin; Tomašić, Tomislav, Implementacija standarda Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom prekršajnom pravu i praksi, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 24, br. 2, 2017, str. 381–411.

14. Bourdon, Pierre, Mesures de police, sanctions administratives et remédes: contours et enjeux d'un triptique, u: Bourdon, Pierre; Janicot, Laetitia (ur.), *Les sanctions administratives : identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, Cergy-Pontoise, 2023, str. 53–62.

15. Britvić Vetma, Bosiljka, Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sudovima iz 2010., *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 32, br. 1, 2011, str. 381–405.

16. Brodowski, Dominik, Quasi-criminal Enforcement Mechanisms in Germany: Past and Present, u: Franssen, Vanessa; Harding, Cristopher, *Criminal and Quasi-criminal Enforcement Mechanisms: Origins, Concepts, Future*, Oxford, 2022, str. 41–66.

17. Burić, Zoran, Novi položaj žrtve u kaznenom postupku – u povodu obveze transponiranja odredaba Direktive 2012/29/eu u hrvatski kaznenopravni sustav, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 22, br. 2, 2015, str. 383–410.

18. Caeiro, Pedro, The Influence of the EU on the „Blurring" Between Administrative and Criminal Law, u: Galli, Francesca; Weyembergh, Anne (ur.*), Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, 2014, str. 171–190.

19. Cras, Steven, De Matteis, Luca, The Directive on the Right to Interpretation and Translation in Criminal Proceedings Genesis and Description, *Eucrim*, br. 4, 2010, str. 153–162.

20. Cras, Steven; De Matteis, Luca, The Directive on the Right to Information: Genesis and Short Description, *Eucrim*, br. 1, 2013, str. 22–32.

21. Cras, Steven; Erbežnik, Anže, The Directive on the Presumption of Innocence and the Right to Be Present at Trial: Genesis and Description of the New EU-Measure, *eucrim: the European Criminal Law Associations' Forum*, br. 1, 2016, str. 25–36.

22. Cvitanović, Leo, Represivni sadržaj u novom hrvatskom prijestupovnom i prekršajnom pravu, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 8, br. 1, 2001, str. 57–88.

23. Cvitanović, Leo; Pastović, Dunja, Opchinska naredba od zlocsinstavah i njihovih pedepsah iz 1788. kao kaznenopravni izvor u Hrvatskoj i Slavoniji: sustav kazni i pravila o njihovom izricanju, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 39, br. 2, str. 857–896.

24. Čepulo, Dalibor, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, Zagreb, 2023.

25. Četrnaesti međunarodni kongres o kaznenom pravu (Beč, 2–7. listopada 1989.), *Revue internationale de droit pénal*, vol. 86, br. 1, str. 351–368.

26. Dannecker, Gerhard, *Country Analysis – Germany*, u: Jansen, Oswald (ur.), *Administrative sanctions in the European union*, Cambridge, 2013, str. 213–254.

27. Daoud, Emmanuel; Albertin, Sarah, L'Autorité de la concurrence: les pouvoirs d'enquête ~ au crible des droits de la défense, *Revue Lamy Droit des Affaires*, br. 93, 2014, str. 102–108.

28. de Moor van Vugt, Adrienne, Administrative Sanctions in EU Law, *Review of European Administrative Law*, vol. 5, br. 1, 2012, str. 5–41.

29. De Moor van Vugt, Adrienne, Administrative sanctions in EU law, u: Jansen, Oswald (ur.), *Administrative sanctions in the European union*, Cambridge, 2013., str. 607–639.

30. De Sanctis, Sophie, Cartel Offences: Quasi-criminal Enforcement for Criminal Behaviour?, u: Franssen, Vanessa; Harding, Cristopher, *Criminal and Quasi-criminal Enforcement Mechanisms: Origins, Concepts, Future*, Oxford, 2022, str. 271–300.

31. Della Cananea, Giacinto, Common Constitutional Traditions Taken Seriously: the Right to Remain Silent in Administrative Procedures, *Italian Journal of Public Law*, bol. 14, br. 1, 2022, str. 275–288.

32. Derenčinović, Davor; Gulišija, Miranda; Dragičević Prtenjača, Marta, Novosti u materijalnopravnim odredbama Prekršajnog zakona, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str.751–777.

33. Derenčinović, Davor; Novosel, Dragan, Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela – prolazne dječje bolesti ili (ne)rješiva kvadratura kruga, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 19, br. 2, 2012, str. 585–613.

34. Douglas-Scott, Sionaidh, The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon, *Human Rights Law Review*, vol. 11, br. 4, 2011, str. 645–682.

35. Drost, Die Hauptgedanken des neuen Wirtschaftsstrafrechts, *Deutsche Rechts-Zeitschrift*, vol. 4, br. 17/18 , 1949, str. 405.

36. Duijkersloot, Ton; Widdershoven, Rob, Administrative law enforcement of EU law u: Scholten, Miroslava (ur.), *Research handbook on the enforcement of EU law*, Edward Elgar Publishing, 2023, str. 38–55.

37. Đanić Čeko, Ana; Kapural, Mirta; Kristić, Tadija, Pregled odabranih upravnoprocesnih specifičnosti u postupcima pred Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 75, br. 3, 2025, str. 351–379.

38. Đanić Čeko, Ana; Malenica, Ivan, specifičnosti posebnog upravnog postupka u nadležnosti Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja i upravnosudske zaštite, *Pravni vjesnik*, vol. 41, br. 3, 2025, str. 149 –175.

39. Đorđević, Miroslav, Krivična odgovornost pravnih lica u savremenoj teoriji krivičnog prava u: Đurđić, Stevan (ur.), *Privredni prijestupi u zakonodavstvu i praksi*, Beograd, 1981, str. 7–28.

40. Đurđević, Zlata, Kaznenopravna zaštita financijskih interesa Europske unije u Republici Hrvatskoj *pro futuro* (prema radnom Nacrtu prijedloga Kaznenog zakona od 21. listopada 2010.), *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 17, br. 2. 2010, str. 769–784.

41. Đurđević, Zlata, Dekonstitucionalizacija Vrhovnog suda RH u kaznenim predmetima i jačanje autoritarnih mehanizama za ujednačavanje sudske prakse: propuštena prilika Ustavnog suda RH, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 27, br. 2, 2020, str. 417–470.

42. Đurđević, Zlata, Kaznena odgovornost i kazneni postupak prema pravnim osobama u Republici Hrvatskoj, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 10, br. 2, 2003, str. 719–770.

43. Đurđević, Zlata, Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica - nastanak, sadržaj i implementacija -, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 14, br. 2, 2007, str. 921–966.

44. Đurđević, Zlata, Lisabonski ugovor: Prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 1077–1127.

45. Đurđević, Zlata, Mehanizmi utjecaja prava Europske zajednice na kaznenopravne sustave država članica, *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 54, br. 2, 2004, str. 287–326.

46. Đurđević, Zlata, Nedostatni i irelevantni ustavni razlozi za ukidanje kaznenih presuda po ustavnoj tužbi bivšeg predsjednika Vlade RH u predmetu „INA MOL“ (Odluka Ustavnog suda RH U- III-4149/2014), *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 25, br. 2, 2018, str. 261–302.

47. Đurđević, Zlata, Odluka o kazni – kaznenoprocesna pitanja, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 11, br. 2, 2004, str. 751–782.

48. Đurđević, Zlata, Odluka Ustavnog suda RH o suglasnosti Zakona o kaznenom postupku s Ustavom, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 19, br. 2, 2012, str. 409–438.

49. Đurđević, Zlata, Pravna osoba kao okrivljenik: temeljna prava i predstavljanje, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, br. 2, 2005, str. 739–762.

50. Đurđević, Zlata; Bonačić, Marin, Pleić; Marija, Rule of Law Concerns in the Croatian Penal Order Procedure Linked to Deprivation of Liberty, Judicial Control, Admissibility of Evidence and Procedural Rights, Pravni vjesnik, vol. 37, br. 1, 2021, str. 57–81.

51. *e-Booklet on the Use of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, 2020.

52. 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.

53. Escobar Veas, Javier, A Comparative Analysis of the Case Law of the European Court of Human Rights on the Right against Self-Incrimination, *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 8, br. 2, 2022, str. 869–901.

54. Eser, Albin, Major Stages of Criminal Law Reform in Germany*, Israel law review*, vol. 30, br. 1 – 2, 1996 str. 28–35.

55. Feješ, Ištvan, *Constitutio Criminalis Theresiana: sistem kazni*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 2, 2009, str. 237–257.

56. Fernandes, Paolo; Gallo, Daniele; Nato, Alessandro, Stocktaking on the principle of nemo tenetur in the case law of the ECtHR and CJEU, *EUROJUS*, vol. 11., br. 2, 2024, str. 406–429.

57. Filipović, Hrvoje, Primjena oportuniteta od strane policije kao ovlaštenog tužitelja te pregovaranje i sporazumijevanje prije pokretanja prekršajnog progona, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 28, br. 2, 2021, str. 629–658.

58. Flattery, Jaime, Balancing Efficiency and Justice in EU Competition Law: Elements of Procedural Fairness and their Impact on the Right to a Fair Hearing, *The Competition Law Review*, vol. 7, br. 1, 2010, str. 53–81.

59. Franssen, Vanessa, La notion „pénale“: mot magique ou critère trompeur ? Réflexions sur les distinctions entre le droit pénal et le droit quasi pénal, u: Brach-Thiel, Delphine (ed.), *Existe-t-il un seul non bis in idem aujourd'hui?*, Pariz, 2017, str. 57–91.

60. Franssen, Vanessa; Vandeweerd, Solène, *Supranational administrative criminal law*, dostupno na: https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/240734/1/Franssen%26Vandeweerd_SupranationalAdministrativeCriminalLaw_FIN.pdf, 2019 (9. 5. 2023.)

61. Galli, Fancesca, The freezing of terrorists' assets: preventive purposes with a punitive effect, u: Galli, Francesca; Weyembergh, Anne (ur.*), Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, 2014, str. 43–68.

62. Gentile, Giulia, Two Strings to One Bow? Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights inthe EU Competition Case Law: Between Procedural and Substantive Fairness, *Market and Competition Law Review,* vol. 4, br. 2, 2020, str. 169–204.

63. Grenard, Fabrice, L'administration du contrôle économique en France, 1940–1950, *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2010, vol. 57, br. 2, str. 132–158.

64. Gruodytė, Edita; Milčiuvienė, Saulė; Palionienė, Neringa, The Principle of Direct Effect in Criminal Law: Theory and Practice, *European Studies*, vol. 7, 2020, str. 66–87.

65. Hancox, Emily, The Relationship Between the Charter and General Principles: Looking Back and Looking Forward, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 22, 2020, str. 233–257.

66. Harris, Davis, The Right to a Fair Trial in Criminal Proceedings as a Human Right, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 16, br. 2, 1967, str. 352–378.

67. Härter, Karl, Security and "Gute Policey" in Early Modern Europe: Concepts, Laws, and Instruments, *Historical Social Research*, vol. 35, br. 4, 2010, str. 41–65.

68. Hefendehl, Roland, Ordnungswidrigkeiten: Legitimation und Grenzen: Ein vergleichender Blick auf Deutschland und Chile, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, vol. 11, br. 9, 2016, str. 636–645.

69. Hildebrandt, Mireille, Justice and Police: Regulatory Offenses And The Criminal Law, *New Criminal Law Review*, vol. 12, br. 1, 2009, str. 43–67.

70. Himl, Pavel, A Revolutionary's "Stravaganza": Police and Morality in the Habsburg Empire (1780–1830), *Austrian History Yearbook*, vol. 54, 2023, str. 117–135.

71. Horey, Milan, Die Grenze zwischen Straftat und Ordnungswidrigkeit, *Göttinger Rechtszeitschrift*, vol. 7, br. 12, 2024, str. 10–18.

72. Horvatić, Željko, Hrvatsko prekršajno pravo *de lege lata* i *de lege ferenda* (Povodom posljednjih izmjena i dopuna Zakona o prekršajima), u: Batinica, Milan; Skorić, Ante; Blažević, Borislav; Veić, Petar; Crnić, Ivica, *Komentar Zakona o prekršajima s izborom sudske prakse*, Zagreb, 1996, str. 1–21.

73. Horvatić, Željko, Novo prijestupovno i prekršajno pravo kao dio hrvatskog kaznenopravnog sustava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 8, br. 1, 2001, str. 5–20.

74. Ivičević Karas, Elizabeta, Načelo jednakosti oružja kao konstitutivni element prava na pravičan postupak iz članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 57, br. 4–5, 2007, str. 761–788.

75. Ivičević Karas, Elizabeta, Okrivljenikovo pravo da ispituje svjedoke optužbe u stadiju istrage kao važan aspekt načela jednakosti oružja stranaka u kaznenom postupku (u povodu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Kovač protiv Hrvatske), *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 14, br. 2, 2007, str. 999–1018.

76. Ivičević Karas, Elizabeta, Pomicanje granica prava na branitelja pod utjecajem europskog kaznenog prava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 22, br. 2, 2015, str. 355-382.

77. Ivičević Karas, Elizabeta; Burić, Zoran, Na putu prema transponiranju Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći u hrvatski kazneni postupak? Osvrt na prijedlog osme novele ZKP-a, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 26, br. 2, 2019, str. 417–446.

78. Ivičević Karas, Elizabeta; Burić, Zoran; Bonačić, Marin, Neka pitanja usklađenosti hrvatskog kaznenog procesnog prava s direktivama o pravima obrane – analiza sudske prakse, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 27, br. 2, 2020, str. 543–569.

79. Ivičević Karas, Elizabeta; Burić, Zoran; Bonačić, Marin, Prava obrane u različitim stadijima hrvatskog kaznenog postupka: rezultati istraživanja prakse, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, str. 509–545.

80. Ivičević Karas, Elizabeta; Valković, Laura, Pravo na branitelja u policiji – pravna i stvarna ograničenja, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 24, broj 2, 2017, str. 413–442.

81. Jager, Matjaž; Šugman Stubbs, Katja, The organization of administrative and criminal law in national legal systems: exclusion, organized or non-organized co-existence u: Galli, Francesca; Weyembergh, Anne (ur.*), Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, 2014, str. 155–169.

82. Janneke, Gerards, Article 53 ECHR and Minimum Protection by the European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights Law Review, vol. 3, br. 4, 2022, str. 450–480.

83. Jonjić, Tomislav, Ustavni amandmani (1971) i Ustav iz 1974: pokušaj spašavanja države osuđene na propast*, Hrvatska i Hrvatsko proljeće: zbornik radova*, Zagreb, 2017. str. 415–501.

84. Josipović, Ivo, Novi prekršajni zakon: konačno, reformski iskorak, u: Josipović, Ivo; Rašo, Marko, *Prekršajni zakon*, Zagreb, 2008, str. 3–33.

85. Josipović, Ivo, Projekt novog prekršajnog zakonodavstva: evolucija postojećeg modela prekršajnog sustava, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, br. 2, 2005, str. 377–400.

86. 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.

87. Kangur, Andreas; Lott, Alexander, Soo; Anneli, Are EU Administrative Penalties Reshaping the Estonian System of Sanctions?, *Eucrim - The European Criminal Law Associations' Forum*, br. 2, 2020, str. 138–144.

88. Kapural, Mirta, Pristup informacijama i zaštita povjerljivih informacija u postupcima prava tržišnog natjecanja – II. dio, 2017, dostupno na: https://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads/2022/09/Pristup-informacijama-MK-2.dio_.pdf (25. 3. 2025.)

89. Kapural, Mirta, Pristup informacijama i zaštita povjerljivih informacija u postupcima prava tržišnog natjecanja – I. dio, 2016, https://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads/2022/09/Pristup-informacijama-clanak-MK-1.dio_.pdf (25. 3. 2025.)

90. Kärner, Markus, Interplay between European Union criminal law and administrative sanctions: Constituent elements of transposing punitive administrative sanctions into national law, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 13, br. 1, 2022., str. 42–68.

91. Kärner, Markus, Punitive Administrative Sanctions After the Treaty of Lisbon: Does Administrative Really Mean Administrative?, *European Criminal Law Review,* vol. 1, br. 2, 2021, str. 156–175.

92. Kert, Robert, The relationship between administrative and criminal sanctions in the new market abuse provisions, u: Galli, Francesca; Weyembergh, Anne (ur.*), Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, 2014, str. 95–107.

93. Knemeyer, Franz-Ludwig, Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts: Kritische Bemerkungen zur Literatur über die Entwicklung des Polizeibegriffs, *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 92, br. 2, 1967, str. 153–180.

94. Koprić, Ivan, Predgovor u: Koprić, Ivan (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Zagreb, 2014., str. XIII–XIV.

95. Kotzurek, Magdalena, Die Richtlinie 2010/64/EU zum Dolmetschen und Übersetzen in Strafverfahren – Neues Qualitätssiegel oder verpasste Chance? Zur Umsetzung in Deutschland, Polen und Spanien, *Eucrim*, br. 4, 2020, str. 314–321.

96. Kovačić, Antonija, Pravnopovijesni prikaz prekršajnog i prijestupovnog prava u Hrvatskoj, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 8, br. 1, 2001, str. 21–39.

97. Krapac, Davor, Trajanje kaznenog postupka i pravo na kazneno suđenje u razumnom roku, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 63, br. 1, 2013, str. 5–69.

98. Kury, Helmut; Brandenstein, Martin; Obergfell-Fuchs, Joachim, Dimensions of Punitiveness in Germany, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 15, 2009, str. 63–81.

99. Lamberigts, Stijn, The Directive on the Presumption of Innocence: A Missed Opportunity for Legal Persons*?, eucrim: the European Criminal Law Associations' Forum*, br. 1, 2016, str. 36–42.

100. La Roux, Mylène, Le juge administratif, l'environnement et la contravention de grande voirie, *Revue Juridique de l'Environnement*, posebno izdanje, 2004, str. 157–167.

101. Lenaerts, Koen, Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights, *European Constitutional Law Review*, vol. 8, br. 3, 2012, str. 375–403.

102. Lestas, George, The Truth in Autonomous Concepts: How To Interpret the ECHR, *European Journal of International Law,* vol. 15, br. 2, 2004, str. 279–305.

103. MacLennan, Jacquelyn; Vereecken, Bram; Senoner, Aron, EU Competitino Law and EU Charter of Fundamental Rights: An Evolving Partnership: A foreword to the E-Competitions Special Edition „ECHR and Competition law – an overview of EU and national case law", *e-Competitions Special Issue ECHR*, 2020, str. 1–35.

104. Mahoney, Paul, Right to a fair trial in criminal matters under article 6 E.C.H.R., *Judicial Studies Institute Journal*, vol. 4, br. 2, 2004, str. 107–129.

105. Manacorda, Stefano, Le droit pénal et l'Union européenne esquisse d'un système, *Revue de Science criminelle et de Droit pénal comparé*, 2000., str. 96–221.

106. Maršavelski, Aleksandar; Munivrana, Maja; Sučić, Ines, Izazovi u procesuiranju i sankcioniranju govora mržnje, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 31, br. 2, 2024, str. 279–306.

107. Mattes, Heinz, La réforme du droit des infractions réglementaires dans la République Fédérale d'Allemagne, *Revue Internationale de Droit pénal*, vol. 38, br. 3–4, 1967, str. 437–481.

108. Mende, Larissa, *Das Deutsche Kartellbußgeldverfahrens: Vom reformierten Strafprozess zum modernen Wirtschaftsstrafverfahren*, Baden-Baden, 2018.

109. Meyer, Frank, Duties to cooperate and their limits under the case law of the ECtHR and the ECJ, *European Integration Studies*, vol. 19, br. 2, 2023, str. 39–53.

110. Milotić, Dunja, Pokušaj unifikacije prekršajnog prava u međuratnoj Jugoslaviji (1918. – 1941.), *Pravi vjesnik,* vol. 41, br. 1, 2025, str. 7–23.

111. Milotić, Dunja, Prekršajno pravo u Hrvatskoj i Slavoniji od sredine 19. stoljeća do 1918. godine, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 45, br. 2, str. 313–333.

112. Mitsilegas, Valsamis, Counterterrorism and the rule of law in an evolving European Union: plus ça change? *New Journal of European Criminal Law*, vol. 12, br. 1, str. 26–52.

113. Neves, Inês; Steffens, Kim, Right(s) of Defence, Access to the File and Fairness in Competition Procedures: A Reflection on the Judgment of the Court of Justice in Case C-607/18 P, *European Competition and Regulatory Law Review*, Vol. 4, br. 4, 2020, str. 260–272.

114. Novak Hrgović, Karmen, Novosti u materijalnopravnim odredbama Prijedloga novog zakona o prekršajima, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, br. 2, 2005, str. 401–424.

115. Novak Hrgović, Karmen; Nikšić, Siniša, Prekršajne odredbe u pojedinim zakonima čija primjena počinje ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 19, br. 2, 2012, str. 869–887.

116. Novokmet, Ante, Pravo na obavijest u prekršajnom postupku – teorijski i normativni aspekt, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 61, br. 3, 2024, str. 336–366.

117. 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.

118. Nüse, Karl-Heinz, Gedanken zum Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts, *Juristische Rundschau*, vol. 1949, br. 13, 1949, str. 401–403.

119. Öberg, Jacob, The definition of criminal sanctions in the EU, *European Criminal Law Review*, vol. 3, br. 3, 2013, str. 273–298.

120. Ohana, Daniel, Administrative Penalties in the "Rechtsstaat": on the Emergence of the "Ordnungswidrigkeit" Sanctioning System in Post-War Germany, *The University of Toronto Law Journal*, vol. 64, br. 2, str. 243–290.

121. Pajčić, Matko, Pravo okrivljenika na branitelja i na besplatnu pravnu pomoć, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 17, br. 1, 2010, str. 53–107.

122. Pajčić, Matko, Pravo okrivljenika na uvid u spis predmeta tijekom prethodnog kaznenog postupka u pravnim sustavima nekih europskih država i praksi Europskog suda za ljudska prava, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 17, br. 1, str. 25–52.

123. Parenta, Iva, Pokretanje prekršajnog postupka nakon izricanja mjere zabrane obavljanja djelatnosti u postupku inspekcijskog nadzora u svjetlu načela ne bis in idem, *Zbornik radova "13. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave"*, 2023, str. 278–291.

124. Pauliat, Hélène, L'émergence du concept de sanction administrative, *la semaine juridique – édition administrations et collectivités territoriales*, vol. 3, br. 11, 2013, rad br. 2072.

125. Petit, Jacques, Police et sanction, *la semaine juridque – édition administrations et collectivités territoriales*, vol. 3, br. 11, 2013.

126. Piszcz, Anna; Petr, Michal, (Dis)Respect for Fundamental Rights in EU Competition Law Enforcement Proceedings Before National Authorities: In What Way Does Article 3 of the ECN+ Directive Prove To Be too Open-Ended?, *IIC – International Review of Intellectual Property and Competition Law*, vol. 54, 2023, str. 1081–1104.

127. Popović, Nikola; Maričić, Domagoj, Postupak pred nezavisnim regulacijskom tijelima i novi Zakon o upravnim sporovima u: Koprić, Ivan (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Zagreb, 2014., str. 201–226.

128. Pradel, Jean, La notion de procès équitable en droit pénal européen, *Revue générale de droit*, vol. 27, 1996, str. 505–523.

129. Rajko, Alen, Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 34, br. 1, 2013, str. 495–524.

130. Rašo, Marko, Bitne novosti u postupovnom dijelu Prijedloga novog zakona o prekršajima, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, br. 2, 2005, str. 681–701.

131. Rašo, Marko, Zakon o prekršajima – bitne novosti, propusti i pogreške , *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 9, br. 2, 2002, str. 401–435.

132. 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.

133. Riehle, Cornelia; Clozel, Allison, 10 years after the roadmap: procedural rights in criminal proceedings in the EU today, *ERA Forum*, vol. 20, 2020, str. 321–325.

134. Rizcallah, Cecilia; Davio, Victor, The Requirement that Tribunals be Established by Law: A Valuable Principle Safeguarding the Rule of Law and the Separation of Powers in a Context of Trust, *European Constitutional Law Review*, vol. 17, 2021, str. 581–606.

135. Rostaš-Beroš, Lidija, Nadležnost upravnih sudova u zaštiti tržišnog natjecanja, *Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 35, br. 1, 2014, str. 345–355.

136. Schmidt, Eberhard, Das Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts, *Süddeutsche Juristen-Zeitung* , vol. 4, br. 10, 1949, str. 665–672.

137. Schmidt, Eberhard, Probleme des Wirtschaftsstrafrechts, *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, vol. 3, br. 5, 1948, str. 225–236.

138. Schmidt, Eberhard, Rechtsnot im Wirtschaftsstrafrecht und ihre Überwindung: zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts, *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, 1948, vol. 3, br. 10, str. 569–580.

139. Schmidt, Eberhard, Straftaten und Ordnungswidrigkeiten: Betrachtungen zum Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, *Juristen Zeitung* , vol. 6, br. 4, 1951, str. 101–104.

140. Scholten, Miroslawa, Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to 'Brussels', *Journal of European Public Policy*, vol. 24, br. 9, 2017, str. 1348–1366.

141. Seurot, Laurent, Sanction administrative et sanction pénale u: Bourdon, Pierre; Janicot, Laetitia (ur.), *Les sanctions administratives : identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, Cergy-Pontoise, 2023, str. 27–39.

142. Shiner, Roger A., Corporations and the Presumption of Innocence, *Criminal Law and Philosophy*, 2014, vol. 8., str. 485–503.

143. Sicurella, Rosaria, EU Competence in Criminal Matters u: Mitsilegas, Valsamis; Bergström,Maria; Konstatinides, Theodore (ur.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, Cheltenham, 2016, str. 49–77.

144. Sieber, Ulrich, Administrative Sanctions Law in Germany u: Dyson, Matthew; Vogel, Benjamin (ur.), *The Limits of Criminal Law: Anglo-German Concepts and Principles*, Cambridge, 2018.

145. Srpak, Nikolina, Kazneno pravo u doba Nezavisne Države Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 13, br. 2, 2006, str. 1117–1144.

146. Staničić, Frane, Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa, *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, vol. 13, br. 1-2, 2019, str. 61–74.

147. Stipić, Milan, Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena, *Financije i pravo*, vol. 5, br. 2, 2017, str. 7–34.

148. Sugar Nathan, Susan, Community - An Interpretation of Articles 85 and 86 of the Treaty of Rome, *Maryland Journal of International Law*, vol. 4, br. 2, 1979, str. 251–273.

149. Szwarc, Monika, Application of the Charter of Fundamental Rights in the Context of Sanctions Imposed by Member States for Infringements of EU Law: Comment on Fransson Case, *European Public Law*, vol. 20, br. 2, 2020, str. 229–245.

150. Šikić, Marko, Pravo na suđenje u razumnom roku pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 30, br. 1, 2009, str. 333–372.

151. The Interplay between EU Law, National Law, the Charter of Fundamental Rights of the EU and the European Convention on Human Rights, *World Competition*, vol. 34, br. 2, 2011, dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1759209#paper-citations-widget, (19. 6. 2025.)

152. Tiedemann, Klaus, Die Gesetzgebungskompetenz für Ordnungswidrigkeiten, *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 89, br. 1, 1964, str. 56–87.

153. Valković, Laura; Burić, Zoran, primjena izabranih elemenata prava na formalnu obranu iz prakse Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 18, br. 1, 2011, str. 521–556.

154. Van Cleynenbreugel, Pieter, EU competition law public enforcement in the age of information overload: new challenges ahead?, str. 95–112. u: Rusu, Catalin S.; Looijestijn-Clearie, Anne; Veenbrink, Marc; Tans, Simon (ur.), *New Directions in Competition Law Enforcement*, Nijmegen, 2020, str. 95–112.

155. Van den Broek, Melissa; Hazelhorst, Monique, Asset Freezing: Smart Sanction or Criminal Charge, *Merkourios – Criminal Justice and Human Rights*, vol. 2, br. 72, 2010, str. 18–27.

156. Van Drooghenbroeck, Sébastien, De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexions à propos de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'Homme, *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, vol. 4, 2005, str. 441–466.

157. Vasiljević, Vladan A., Privredni propisi – nagomilanost propisa i inkriminacija, u: Đurđić, Stevan (ur.), *Privredni prijestupi u zakonodavstvu i praksi*, Beograd, 1981, str. 49–68.

158. Vervaele A. E., John, The Europeanisation of Criminal Law and the Criminal Law Dimension of European Integration, *Research papers in law*, br. 3, 2005, College of Europe, Brugge.

159. Vervaele, John A. E., Ne Bis In Idem: Towards a Transnational Constitutional Principle in the EU?, *Utrecht Law Review*, vol. 9, br. 4, 2013, str. 211–229.

160. Vervaele, John A. E., *The European Community and Harmonization of the Criminal Law Enforcement of Community Policy?*, 2007, dostupno na: https://eufje.org/images/docConf/lux2007/pres1%20lux2007.pdf (29. 4. 2024.)

161. Vojvoda, Nikša, Jezgra i periferija kaznenog prava u praksi Europskog suda za ljudska prava, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 30. br. 1, 2023, str. 73–95.

162. Weyembergh, Anne, Introduction, u: Galli, Francesca; Weyembergh, Anne (ur.*), Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, 2014, str. 9–16.

163. Weyembergh, Anne; Joncheray, Nicholas, Punitive Administrative Sanctions and Procedural Safeguards, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 7, br. 2, 2016.

164. Wils, Wouter P. J., EU Antitrust Enforcement Powers and Procedural Rights and Guarantees: The Interplay between EU Law, National Law, the Charter of Fundamental Rights of the EU and the European Convention on Human Rights, *World Competition*, vol. 34, br. 2, 2011, dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1759209#paper-citations-widget, (19. 6. 2025.).

165. Wong, Christoffer, Criminal sanctions and administrative penalties: the *quid* of the *ne bis in idem* principle and some original sins u: Galli, Francesca; Weyembergh, Anne (ur.*), Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, 2014, str. 219–246.

PROPISI

A. Vijeće Europe

1. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.
2. Preporuka br. 2010 (5) Vijeća ministara državama članicama o mjerama borbe protiv diskriminacije na temelju seksualne orijentacije i rodnog identiteta, 31. ožujka 2010., Vijeće Europe.
3. Preporuka br. R (81) 12 Vijeća ministara državama članicama o gospodarskom kriminalitetu, 25. lipnja 1981., Vijeće Europe.
4. Preporuka br. R (87) 18 Vijeća ministara državama članicama o pojednostavljenju kaznenog pravosuđa, 17. rujna 1987. Vijeće Europe.

B. Europska unija

1. Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ, Službeni list EU-a br. L141/73.

2. Direktiva (EU) 2016/97 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. siječnja 2016., Službeni list Europske unije br. L 26/19.

3. Direktiva (EU) br. 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018., o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, Službeni list Europske unije br. LL11/3 (ECN+ Direktiva).

4. Direktiva 2010/64/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima, Službeni list Europske unije br. L 280/1 od 26. listopada 2010.

5. Direktiva 2012/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informiranje u kaznenom postupku, Službeni list Europske unije, br. L 142/1 od 1. lipnja 2012.

6. 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, Službeni list Europske unije br. L 294/1 od 6. studenog 2013.

7. Direktiva 2016/1919/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga, Službeni list Europske unije br. 297/1 od 4. studenog 2016.

8. Direktiva 2016/343/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku, Službeni list Europske unije br. 65/1 od 11. ožujka 2016.

9. Direktiva 2016/800/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o postupovnim jamstvima za djecu koja su osumnjičenici ili optuženici u kaznenim postupcima, Službeni list Europske unije br. 132/1 od 21. svibnja 2016.

10. Direktiva Vijeća (89/592/EEZ) od 13. studenog 1989. o koordinaciji uredaba o trgovini povlaštenim informacijama (*insider trading*), Službeni list Europskih zajednica br. L 334/30 od 18. studenog 1989.

11. Direktiva Vijeća (91/250/EEC) o pravnoj zaštiti računalnih programa, Službeni list Europske unije br. L 122/42 od 17. svibnja 1991.

12. Direktiva Vijeća (91/308/EEZ) o preveniranju korištenja financijskog sustava za pranje novca, Službeni list Europskih zajednica br. L 166/77 od 28. lipnja 1991.

13. Direktiva Vijeća 2002/90/EC o definiranju olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka, Službeni list Europske unije, br. L 328/17 od 5. prosinca 2002.

14. Konvencija sastavljena na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, Službeni list Europskih zajednica, br. C 316/49 od 27. studenog 1995.

15. Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije br. C 303/17 od 14. prosinca 2007.

16. Okvirna odluka Vijeća 2002/946/PUP od 28. studenog 2002. o jačanju kaznenopravnog okvira za sprečavanje pomaganja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka, Službeni list Europske unije br. L 328/1 od 5. prosinca 2002.

17. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije br. C 202/389 od 7. lipnja 2016.

18. Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti okoliša kaznenim pravom koji je podnijela Europska komisija, Službeni list Europskih zajednica br. C 180 E od 26. lipnja 2001.

19. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije dostupnog na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A02016ME%2FTXT-20160901 (27. 5. 2024.)

20. Ugovor iz Amsterdama o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o osnivanju Europskih zajednica i pojedinih povezanih propisa, Službeni list Europskih zajednica br. C 340/1 od 10. studenog 1997.

21. Ugovor iz Lisabona o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice, Službeni list Europske unije br. C 306/1, od 17. prosinca 2007.

22. Ugovor o Europskoj uniji (pročišćeni tekst), Službeni list Europskih zajednica br. C 340/145 od 10. studenog 1997.

23. Ugovor o Europskoj uniji, Službeni list Europskih zajednica br. C 191/1 od 29. srpnja 1992.

24. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, pročišćena verzija, Službeni list Europske unije br. C 326/47 od 26. listopada 2010.

25. Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice.

26. Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju.

27. Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik.

28. Uredba (Eu) Br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o zlouporabi tržišta (Uredba o zlouporabi tržišta) te stavljanju izvan snage Direktive 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva Komisije 2003/124/EZ, 2003/125/EZ i 2004/72/EZ, Službeni list EU br. L173/1.

29. Uredba Europskog parlamenta i Vijeća (EZ) br. 924/2009 od 16. rujna 2009. o prekograničnim plaćanjima u Zajednici i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2560/2001, Službeni list Europske unije br. L 266/11 od 9. listopada 2009.

30. Uredba Komisije br. 1272/88 od 29. travnja 1988.

31. Uredba Vijeća (EEZ 3842/26) kojom se propisuju mjere radi zabrane puštanja krivotvorenih dobara u slobodan promet od 1. prosinca 1986., Službeni list Europskih zajednica br. L 357/1.

32. Uredba Vijeća (EEZ) br. 1562/78 od 29. lipnja 1978. o izmjeni Uredbe br. 136/66/EZ o uspostavi zajedničke organizacije tržišta ulja i masti (preveo autor), Službeni list Europskih zajednica br. L 185/1 od 7. srpnja 1978.

33. Uredba Vijeća (EEZ) br. 1703/91 od 13. lipnja 1991.

34. Uredba Vijeća (EEZ) br. 2259/71 od 19. listopada 1971. o organizaciji istraživanja o nadnicama i plaćama u industriji (preveo autor), Službeni list Europskih zajednica br. L 238/1 od 23. listopada 1971.

35. Uredba Vijeća (EEZ) br. 729/70 od 21. travnja 1970. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike, Službeni list Europskih zajednica br. L 94/13 od 28. travnja 1/72970.

36. Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u, Službeni list Europskih zajednica, br. L1/1.

37. Uredba Vijeća (EZ, Euroatom), br. 2998/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, Službeni list Europske unije br. L 312/1.

C. **Hrvatska**

1. Kazneni zakon, Narodne novine br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24.

2. Opći porezni zakon, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22.

3. Osnovni zakon o prekršajima, Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije, br. 107, god. III, od 17. prosinca 1947.

4. Prekršajni zakon, Narodne novine br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22.

5. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, Narodne novine br. 31/2025.

6. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Narodne novine br. 97/2020, 02/21, 06/23.

7. Uredba o upravljanju osnovnim sredstvima privrednih organizacija, Službeni list FNRJ, br. 52, god. IX, od 26. prosinca 1953., str. 652. *et seq.*

8. Uredba o usklađivanju posebnih propisa o prekršajima u uredbama i drugim propisima Vlade FNRJ i njezinih organa s odredbama Osnovnog zakona o prekršajima, Službeni list FNRJ, br. 56, god VII, od 19. prosinca 1951.

9. Ustavni amandmani od XX do XLII, Službeni list SFRJ, br. 29, god. 27, od 8. lipnja 1971., str. 525 *et seq.*

10. Zakon o Carinskoj službi, Narodne novine, br. 68/13, 30/14, 115/16, 39/19, 98/19, 155/23, 36/24.

11. Zakon o dopunama Zakona o prekršajima, Narodne novine br. 43/89, od 19. listopada 1989.

12. Zakon o elektroničkim komunikacijama, Narodne novine br. 76/22, 14/24.

13. Zakon o financijskom inspektoratu Republike Hrvatske, Narodne novine br. 85/08, 55/11, 25/12, 136/24.

14. Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma, Narodne novine br. 29/19, 98/19.

15. Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma, Narodne novine br. 24/11, 61/11, 27/13, 02/14, 96/16 , 70/17.

16. Zakon o inspekcijskom nadzoru, 15/18, 98/19, 14/24.

17. Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima, Službeni list FNRJ, br. 46, god VII, od 17. listopada 1951.

18. Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima, Službeni list SFRJ, br. 15, god. 23, od 5. travnja 1967., str. 358–359.

19. Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima, Službeni list FNRJ, br. 13, god. XXI, od 31. ožujka 1965. str. 465. *et seq.*

20. Zakon o izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o prekršajima, Službeni list FNRJ, br. 49, god. XIV, od 10. prosinca 1958., str. 1150 *et seq.*

21. Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, Narodne novine 39/13.

22. Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, Narodne novine br. 70/2017.

23. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima, Narodne novine br. 33/1995.

24. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Narodne novine br. 129/2000.

25. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o tržišnom natjecanju, Narodne novine br. 41/2021.

26. Zakon o izmjeni Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine br. 6/2024.

27. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine br. 120/16, 114/22.

28. Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/1.

29. Zakon o lučkim kapetanijama, Narodne novine br. 118/18, 155/23.

30. Zakon o općem upravnom postupku (dalje: ZOUP), Narodne novine br. 47/09, 110/21.

31. Zakon o poreznoj upravi, Narodne novine br. 115/16, 98/19, 155/23, 152/24.

32. Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine br. 41/77, 52/87, 47/89, 55/89, 05/90, 30/90, 47/90, 29/94, 114/22, 47/23.

33. Zakon o prekršajima, Narodne novine br. 2/73 od 22. siječnja 1973.

34. Zakon o prekršajima, Narodne novine br. 88/2002.

35. Zakon o privrednim prijestupima, Službeni list FNRJ, br. 16, god. XVI, od 20. travnja 1960., str. 319. *et seq.*

36. Zakon o privrednim prijestupima, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), br. 4, god. XXXIII, od 14. siječnja 1977., str. 278. *et seq.*

37. Zakon o radu, Narodne novine br. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 46/23, 64/23.

38. Zakon o sigurnosti prometa na cestama (pročišćeni tekst), Narodne novine br. 59/1996.

39. Zakon o sigurnosti prometa na cestama, Narodne novine br. 67/08, 48/10, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 42/20, 85/22, 114/22, 133/23, 145/24.

40. Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Narodne novine br. 143/21, 36/24.

41. Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Narodne novine br. 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15, 98/19, čl. 49. i 50.

42. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine br. 66/19, 155/23.

43. Zakon o trgovini, Narodne novine br. 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20, 33/23.

44. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 36/24.

45. Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, Narodne novine, br. 70/17, 126/19, 84/21, 114/22, 36/24.

46. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine br. 122/03.

47. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine br. 48/1995.

48. Zakon o gospodarenju otpadom, Narodne novine br. 84/21, 142/23.

49. Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, Narodne novine br. 151/03, 110/07, 45/11, 143/12, 114/22, 114/23.

50. Zakon o sigurnosti prometa na cestama, Narodne novine br. 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 70/19, 42/20, 85/22, 114/22, 133/23.9, 126/19, 130/20, 80/22, 36/24.

51. Zakon o trošarinama, Narodne novine br. 22/2013.

52. Zakon o privrednim sudovima, Službeni list FNRJ, br. 31, god. X, od 28. srpnja 1954.

D. **Njemačka**

1. Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG), Deutscher Bundestag, *Drusksache V/1269*, 8. siječnja 1967.

2. Entwürfe eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und eines Wirtschaftsstrafgesetzes, Deutscher Bundestag, *Drucksache br. 1/2011*, 28. ožujka 1951.

3. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen od 26. lipnja 2013. (BGBl. I, S. 1750, 3245), posljednje izmijenjen čl. 3. Zakona od 12. lipnja 2026 (BGBl. 2026 I, br. 40).

4. Gesetz über das Kreditwesen, BGBl 1998 I, br. 62 od 17. rujna 1998.

5. Gesetz über den Wertpapierhandel (Wertpapierhandelsgesetz - WpHG), *Bundesgesetzbaltt Jahrgang 1998*, dio I, br. 62 od 17. rujna 1998.

6. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten od 25. ožujka 1952., BGBL 1952, dio 1, br. 13, od 27. ožujka 1952., str. 177..

7. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten u verziji objavljenoj 19. veljače 1987., BGBl I, str. 602., posljednje izmijenjen i dopunjen čl. 4 Zakona od 17. srpnja 2025., BGBl 2025 I, br. 163.

8. Strafprozessordnung od 1. veljače 1877. Dostupno na: https://de.wikisource.org/wiki/Strafproze%C3%9Fordnung (5. 6. 2024.)

9. Telekommunikationgesetz od 22. lipnja 2004., BGBl 2004 I, br. 29 od 25. lipnja 2004.

E. **Francuska**

1. Code de commerce, dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006161507/#LEGISCTA000006161507.

2. Code de justice administrative, verzija na snazi 20. veljače 2025., dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000006150442/#LEGISCTA000006150442.

3. Code de procedure civile, verzija na snazi 20. veljače 2025., dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070716/ (20. 2. 2025.).

4. Francuski Senat, Prijedlog Zakona br. 86-1067 od 30. rujna 1986. o slobodi komunikacije, aneks sjednici od 12. listopada 1989.

5. Francuski Senat, Prijedlog Zakona o burzi vrijednosnih papira, aneks sjednici od 26. lipnja 1987.

6. Francuski Senat, Prijedlog Zakona o različitim mjerama koje se odnose na osiguranje (*Projet de loi portant diverses mesures relatives aux assurances*), aneks sjednici od 3. travnja 1989.

7. Francuski Senat, Prijedlog Zakona o slobodi komunikacije iz 1986., aneks sjednici od 11. lipnja 1988.

8. Izvješće komisije francuskog Senata o Prijedlogu Zakona iz 1989., prvo čitanje Prijedloga Zakona. *Avis présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication,* aneks zapisniku sa sjednice od 3. studenog 1988.

9. Mišljenje komisije francuskog Senata o Prijedlogu Zakona o burzi vrijednosnih papira iz 1988. (*Avis presente au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation,*

du Suffrage universel du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi sur les bourses de valeurs), aneks sjednici od 7. listopada 1987.

10. Mišljenje komisije francuskog Senata o Prijedlogu zakona o različitim mjerama koje se odnose na osiguranja (*Avis présenté au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi portant diverses mesures relatives aux assurances*), prvo čitanje, aneks sjednici Senata od 20. lipnja 1989.

11. Nacionalna skupština, Puno izvješće sa zasjedanja Nacionalne skupštine, druga sjednica od 25. lipnja 1987., Journal officiel de la République française od 26. lipnja 1987.

12. Nacionalna skupština, Puno izvješće sa zasjedanja Nacionalne skupštine, drugo zasjedanje od 9. lipnja 1977., Journal officiel de la République française od 10. lipnja 1977.

13. Nacionalna skupština, Puno izvješće sa zasjedanja Nacionalne skupštine, treće zasjedanje od 14. svibnja 1982., Journal officiel de la République française od 15. svibnja 1982.

14. Nacionalna skupština, Puno izvješće sa zasjedanja Nacionalne skupštine, drugo zasjedanje od 9. lipnja 1977., Journal officiel de la République française od 10. lipnja 1977.

15. Nacionalna skupština, Puno izvješće sa zasjedanja Nacionalne skupštine, druga sjednica od 25. lipnja 1987., Journal officiel de la République française od 26. lipnja 1987.

16. Nacionalna skupština, Puno izvješće sa zasjedanja Nacionalne skupštine, drugo zasjedanje od 9. lipnja 1977., Journal officiel de la République française od 10. lipnja 1977.

17. Nacionalna skupština, Puno izvješće sa zasjedanja Nacionalne skupštine, treće zasjedanje od 14. svibnja 1982., Journal officiel de la République française od 15. svibnja 1982.

18. Puno izvješće sa zasjedanja Nacionalne skupštine, prva sjednica od 28. travnja 1987., Journal officiel de la République française od 29. travnja 1987.

19. *Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le Projet de loi, adopté par l'assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante*, Francuski Sénat, aneks zapisniku za sjednice od 23. lipnja 1977, sastavio Bajeux, Octave.

20. *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi, adoptée par l'assemblée nationale, transférant le contentieux des décisions du conseil de la concurrence à la juridiction judiciaire*, aneks sjednici od 27. svibnja 1987.

21. Uredba 86-1243 o slobodi cijena i o konkurenciji (Ordonnance relative à la liberté des prix et de la concurrence) od 1. prosinca 1986., Journal officiel de la République française od 8. i 9. prosinca 1986.

22. Uredba br. 45-1384 o cijenama (*Ordonnance relative aux prix*) od 30. lipnja 1945., Journal officiel de la République française br. 160 od 8. srpnja 1945, str. 4150 *et seq.*

23. Uredba od 29. rujna 1986. o prestanku funkcija Visokog tijela za audiovizualnu komunikaciju (Décret du 29 septembre 1986 portant cessation de fonctions à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle), Journal officiel de la République française od 1. listopada 1986., str. 11775.

24. Zakon br. 2025-391 od 30. travnja 2025. koji sadrži različite odredbe za usklađivanje s pravom Europske unije u područjima gospodarstva, financija, okoliša, energetike, prometa, zdravstva i kretanja ljudi, u kojem su uvedene različite upravne sankcije (*Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes*), Journal officiel de la République française od 2. svibnja 2025.

25. Zakon br. 77-8806 o kontroli ekonomske koncentracije i represiji nedoopuštenih dogovora i zloporabi dominantnog položaja na tržištu (Loi relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position

dominante) od 19. srpnja 1977., Journal officiel de la République française br. 166 od 20. srpnja 1977.

26. Zakon br. 82-652 o audiovizualnoj komunikaciji (*Loi sur la communication audiovisuelle*) od 29. srpnja 1982., Journal officiel de la République française od 30. lipnja 1982., str. 2431 *et seq*.

27. Zakon br. 86-1067 o slobodi komunikacije od 30. rujna 1989. (Loi relative à la liberté de communication), Journal officiel de la République française od 1. listopada 1986., str. 11775 *et seq.*

28. Zakon br. 87-499 o prijenosu nadležnosti za sporove o odlukama Savjeta za tržižno natjecanja sudovima sudske nadležnosti (*Loi transférant le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence à la juridiction judiciaire*) od 6. srpnja 1987., *Journal officiel de la République française* od 6. i 7. srpnja 1987., str. 7391 *et seq*.

29. Zakon br. 88-70 o burzi vrijednosnih papira (*Loi sur les bourses de valeurs*) od 22. siječnja 1988., Journal officiel de la République française od 23. siječnja 1988.

30. Zakon br. 89-1014 o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju (*Loi portant adaptation du code des assurances à l'ouverture du marché européen*) od 31. prosinca 1989., Journal officiel de la République française od 3. siječnja 1990.

31. Zakon br. 89-25 od 19. siječnja 1989. o izmjenama Zakona 86-1067 od 30. rujna 1986. o slobodi komunikacija (*Loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n® 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*), Journal officiel de la République française od 18. siječnja 1989., str. 728. *et seq.*

32. Zakon o osiguranjima, Journal officiel de la République française br. 63 od 21. srpnja 1976.

PRAKSA

A. Europski sud za ljudska prava

1. *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi br. 26766/05 i 22228/06 od 15. prosinca 2011.

2. *Al-Dulimi i Montana Management Inc. protiv Švicarske*, zahtjev br. 5809/08 od 21. lipnja 2026.

3. *Amer protiv Turske*, zahtjev br. 25720/02 od 6. ožujka 2012.

4. *Baytar protiv Turske*, zahtjev br. 45440/04 od 14. listopada 2014.

5. *Bendenoun protiv Francuske*, zahtjev broj 12547/86, od 24. veljače 1994.

6. *Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev broj 19380/92, od 10. lipnja 1996.

7. *Beuze protiv Belgije*, zahtjev br. 71409/10 od 9. studenog 2018.

8. *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi broj 7819/77 i 7878/77, od 28. lipnja 1984.

9. *Chambaz protiv Švicarske*, zahtjev br. 11663/04 od 5. travnja 2012.

10. *Demicoli protiv Malte*, zahtjev broj 13057/87, od 27. kolovoza 1991.

11. *Deweer protiv Belgije*, zahtjev br. 6903/75 od 27. veljače 1980.

12. *Döry protiv Švedske*, zahtjev br. 28394/95 od 12. studenog 2002.

13. *Dubus S.A. protiv Francuske*, zahtjev broj 5242/04, od 11. lipnja 2009.

14. *Dvorski protiv Hrvatske*, zahtjev br. 25703/11 od 20. listopada 2015.

15. *Engel i drugi protiv Nizozemske*, broj zahtjeva 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, od 8. lipnja 1976.

16. *Espírito Santo Silva Salgado protiv Portugala*, zahtjev br. 30970/19 od 3. prosinca 2024.

17. *European Air Transport Leipzig Gmbh protiv Belgije*, zahtjev br. 1269/13 *et al.* od 11. srpnja 2023.

18. *Ezeh i Connors protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi broj 39665/98 i 40086/98, od 9. listopada 2003.

19. *Fischer protiv Austrije*, zahtjev br. 16922/90 od 26. travnja 1995.

20. *Flisar protiv Slovenije*, zahtjev br. 3127/09 od 29. studenog 2011.

21. *Foti i drugi protiv Italije*, zahtjevi br. 7604/76; 7719/76; 7781/77; 7913/77 od 10. prosinca 1982.

22. *Foucher protiv Francuske*, zahtjev br. 22209/93 od 18. ožujka 1997.

23. *Funke protiv Francuske*, zahtjev br. 10828/84 od 25. veljače 1993.

24. *Galović protiv Hrvatske*, zahtjev br. 45512/11, od 31. kolovoza 2021.

25. *Galstyan protiv Armenije*, zahtjev br. 26986/03 od 15. studenog 2007.

26. *Grande Stevens protiv Italije*, zahtjev broj 18640/10, od 4. ožujka 2014.

27. *Gregačević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 58331/09, od 10. srpnja 2012.

28. *Heaney i McGuinness protiv Irske*, zahtjev br. 34720/97 od 21. prosinca 2000.

29. *Hermi protiv Italije*, zahtjev br. 18114/02 od 18. listopada 2006.

30. *Hofbauer protiv Austrije* (br. 2), zahtjev br. 7401/04 od 10. svibnja 2007.

31. *Huseyin i drugi protiv Azerbajdžana*, zahtjevi br. 35485/05, 45553/05, 35680/05 i 36085/05 od 26. srpnja 2011.

32. *Hüseyin Turan protiv Turske*, Zahtjev br. 11529/02 od 4. ožujka 2008.

33. *I. J. L. i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi br. 29522/95, 30056/96 i 30574/96 od 19. rujna 2000.

34. *Ibrahim i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi br. 50541/08, 50571/08, 50573/08 i 40351/09 od 13. rujna 2016.

35. *Impar Ltd. Protiv Litve*, zahtjev br. 13102/04, od 5. siječnja 2010.

36. *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, od 18. siječnja 1978.

37. *J. B. protiv Švicarske*, zahtjev br. 31827/96 od 3. svibnja 2001.

38. *Janošević protiv Švedske*, zahtjev br. 34619/97 od 23. srpnja 2002.

39. *Jespers protiv Belgije*, zahtjev br. 8403/78, Izvešće Europske komisije za ljudska prava od 14. prosinca 1981.

40. *Kamasinski protiv Austrije*, zahtjev br. 9783/82 od 19. prosinca 1989.

41. *Kovačić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 65559/13, od 6. listopada 2016.

42. *Kremzow protiv Austrije*, zahtjev br. 12350/86 od 21. rujna 1993.

43. *Lilly France SA protiv Francuske*, zahtjev br. 53892/00, od 3. prosinca 2002.

44. *Luedicke, Belkacem i Koç protiv Njemačke*, zahtjevi br. 6210/73; 6877/75; 7132/75 od 28. studenog 1978.

45. *Lutz protiv Njemačke*, zahtjev broj 9912/82, od 25. kolovoza 1987.

46. *Maktouf i Damjanović protiv Bosne i Hercegovine*, zahtjevi br. 2312/08 i 34179/08 od 18. lipnja 2013.

47. *Marčan protiv Hrvatske*, zahtjev br. 40820/12, od 10. lipnja 2014.

48. *Maresti protiv Hrvatske*, zahtjev br. 55759/07, od 25. lipnja 2009.

49. *Mattoccia protiv Italije*, zahtjev br. 23969/94 od 25. srpnja 2000.

50. *Matyjek protiv Poljske*, odluka o dopuštenosti zahtjeva, zahtjev broj 38184/03, od 30. svibnja 2006.

51. *Menarini Diagnostics S.R.L. protiv Italije*, zahtjev broj 43509/08, od 27. studenog 2011.

52. *Mikhaylova protiv Rusije*, zahtjev br. 46998/08 od 19. studenog 2015.

53. *Milenković protiv Srbije,* zahtjev broj 50124/13, od 1. ožujka 2016.

54. *Milošević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 12022/16, od 31. kolovoza 2021.

55. *M.S.L., Tov protiv Ukrajine*, zahtjev br.18049/18 od 16. listopada 2025.

56. *Moiseyev protiv Rusije*, 62936/00 od 9. listopada 2010.

57. *Murtazaliyeva protiv Rusije*, zahtjev br. 36658/05 od 18. prosinca 2018.

58. *Öcalan protiv Turske*, zahtjev br. 46221/99 od 12. svibnja 2005.

59. *Öztürk protiv Njemačke*, zahtjev broj 8544/79, od 21. veljače 1984.

60. *Pakelly protiv Njemačke*, zahtjev br. 8398/78 od 25. travnja 1983.

61. *Panovits protiv Cipra*, zahtjev br. 4268/04 od 11. prosinca 2008.

62. *Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 24810/06 od 22. prosinca 2009.

63. *Paykar Yev Haghtanak Ltd protiv Armenije*, zahtjev br. 21638/03, od 20. prosinca 2007.

64. *Pélissier i Sassi* protiv Francuske, zahtjev br. 25444/94 od 25. ožujka 1999.

65. *Peterson Sarpsborg AS i drugi protiv Norveške*, zahtjev br. 25944/94 od 26. studenog 1996.

66. *Produkcija plus storitveno podjetje d.o.o.*, zahtjev br. 47072/15 od 23. listopada 2018.

67. *Pugžlys protiv Poljske*, zahtjev br. 446/10 od 14. lipnja 2016.

68. *Quaranta protiv Švicarske*, zahtjev br. 12744/87 od 24. svibnja 1994.

69. *Radio France i drugi protiv Francuske*, zahtjev br. 53984/00 od 30. travnja 2004.

70. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, zahtjevi br. 55391/13, 57728/13 i 74041/13 od 6. studenog 2018.

71. *Riepan protiv Austrije*, zahtjev broj 35115/97, od 14. studenog 2000.

72. *Ruiz Torija protiv Španjolske*, zahtjev br. 18390/91 od 9. prosinca 1994.

73. *SA-Capital Oy protiv Finske*, zahtjev br. 5556/10 od 14. veljače 2019.

74. *Şahiner protiv Turske*, zahtjev br. 29279/95 od 25. prosinca 2001.

75. *Salabiaku protiv Francuske*, zahtjev br. 10519/83 od 7. listopada 1988.

76. *Salduz protiv Turske*, zahtjev br. 36391/02 od 27 studenog 2008.

77. *Sancakli protiv Turske*, zahtjev br. 1385/07 od 15. svibnja 2018.

78. *Saunders protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 19187/91 od 17. prosinca 1996.

79. *Schatschaschwili protiv Njemačke*, zahtjev br. 9154/10 od 15. prosinca 2015.

80. *Schmautzer protiv Austrije*, 15523/89 od 23. listopada 1995.

81. *Scordino protiv Italije (br. 1)*, zahtjev broj 36813/97, od 29. ožujka 2003.

82. S*elmouni protiv Francuske*, zahtjev broj 25803/94, od 28. srpnja 1999.

83. *Seražin protiv Hrvatske*, zahtjev br. 19120/15, od 9. listopada 2018.

84. *Seton protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 55287/10 od 31. ožujka 2016.

85. *Silvester's Horeca Service protiv Belgije,* zahtjev br. 47650/99 od 4. ožujka 2004.

86. *Simeonov protiv Bugarske*, zahtjev br. 21980/04 od 12. svibnja 2017.

87. *Sismanidis i Sitaridis protiv Grčke*, zahtjevi broj 66602/09 i 71879/12, od 9. lipnja 2016.

88. *Societe Bouygues Telecom*, zahtjev br. 2324/08 od 13. ožujka 2012.

89. *Soytemiz protiv Turske*, zahtjev br. 57837/09 od 27. studenog 2018.

90. *Steininger protiv Austrije*, zahtjev br. 21539/07 od 12. travnja 2012.

91. *Suhadolc protiv Slovenije*, zahtjev br. 57655/08 od 17. svibnja 2011.

92. *Škrlj protiv Hrvatske*, zahtjev br. 32953/13, od 11. srpnja 2019.

93. *Telfner protiv Austrije*, zahtjev br. 33501/96 od 20. ožujka 2001.

94. *Tomasović protiv Hrvatske*, zahtjev broj 53785/09, od 18. siječnja 2012.

95. *Van de Hurk protiv Nizozemske*, zahtjev br. 16034/90 od 19. travnja 1994.

96. *Van Weerelt protiv Nizozemske*, zahtjev br. 784/14 od 16. lipnja 2016.

97. *Västberga Taxi Aktienbolag i Vulić protiv Švedske*, zahtjev broj 36985/97, od 23. lipnja 2002.

98. *Vegotex International S.A. protiv Belgije*, zahtjev br. 49812/09, od 3. studenog 2022.

99. *Vernes protiv Francuske*, zahtjev br. 30183/06 od 20. siječnja 2011.

100. *Vizgirda protiv Slovenije*, zahtjev br. 59868/08 od 28. kolovoza 2018.

101. *X. protiv Belgije*, zahtjev br. 7626/76 od 9. svibnja 1977.

102. *Zdravko Stanev protiv Bugarske*, zahtjev br. 32238/04 od 6. studenog 2012.

103. *Ziliberberg protiv Moldavije*, zahtjev broj 61821/00, od 1. veljače 2005.

B. Sud EU-a

1. Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston u predmetu C-60/12 od 14. studenog 2013. (predmet *Balaž*).

2. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Capotortija u predmetu 203/08 od 7. srpnja 1981.

3. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa u predmetu C-186/98 od 20. svibnja 1999.

4. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa u predmetu Njemačka protiv Komisije (240/90) od 3. lipnja 1992.

5. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Mazáka (predmet C-440/05) od 28. lipnja 2007.

6. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu Komisija protiv Vijeća (C-176/03) od 26. svibnja 2005.

7. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Saggija u predmetu C-258/97 od 4. ožujka 1999.

8. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Yvesa Bota u predmetu C-43/23 od 10. rujna 2013.

9. Sud EU-a, presuda u predmetima C-239/11 P, C-489/11 P i C-498/11 P (predmet *Siemens*) od 19. prosinca 2013.

10. Sud EU-a, presuda u predmetu C-550/07 P od 14. rujna 2010.

11. Sud EU-a, presuda u predmetu 155/79 od 4. veljače 1982.

12. Sud EU-a, presuda u predmetu br. C-278/16 od 12. listopada 2017.

13. Sud EU-a, presuda u predmetu C-185/95 P od 17. prosinca 1998.

14. Sud EU-a, presuda u predmetu C-186/98 od 8. srpnja 1999.

15. Sud EU-a, presuda u predmetu C-196/09 od 14. lipnja 2011.

16. Sud EU-a, presuda u predmetu C-258/97 od 4. ožujka 1999.

17. Sud EU-a, presuda u predmetu C-301/04 P od 29. lipnja 2006.

18. Sud EU-a, presuda u predmetu C-382/09 od 7. listopada 2010.

19. Sud EU-a, presuda u predmetu C-481/19 (predmet *Consob*) od 2. veljače 2021.

20. Sud EU-a, presuda u predmetu C-489/10 (predmet *Bonda*) od 5. lipnja 2012.

21. Sud EU-a, presuda u predmetu C-501/11 P od 18. srpnja 2013.

22. Sud EU-a, presuda u predmetu C-530/17 P od 19. prosinca 2018.

23. Sud EU-a, presuda u predmetu C-537/16 (predmet *Garlsson Real Estate*) od 18. ožujka 2018.

24. Sud EU-a, presuda u predmetu C-565/12 od 27. ožujka 2014.

25. Sud EU-a, presuda u predmetu C-58/12 P od 26. studenog 2013.

26. Sud EU-a, presuda u predmetu C-60/12 od 14. studenog 2013. (predmet *Balaž*).

27. Sud EU-a, presuda u predmetu C-617/10 (predmet *Åkerberg Fransson*) od 26. veljače 2013.

28. Sud EU-a, presuda u predmetu C-702/19 P od 22. listopada 2022.

29. Sud EU-a, presuda u predmetu Komisija protiv Vijeća (C-176/03) od 13. studenog 2005.

30. Sud EU-a, Presuda u predmetu Komisija protiv Vijeća (C-440/05) od 23. listopada 2007.

31. Sud EU-a, presuda u predmetu T-138/07 od 13. srpnja 2011.

32. Sud EU-a, presuda u predmetu T-194/13 od 7. ožujka 2017.

33. Sud EU-a, presuda u predmetu T-433/16 od 28. ožujka 2019.

34. Sud EU-a, presuda u predmetu T-447/14 od 12. srpnja 2018.

35. Sud EU-a, presuda u predmetu T-63/11, od 16. prosinca 2015.

36. Sud EU-a, presuda u spojenim predmetima C-554/21, C-622/21 i C-727/21 od 11. srpnja 2024.

37. Sud EZ-a, mišljenje nezavisnog odvjetnika Dutheilleta de Lamothea u predmetu *Internationale Handelsgeselschaft* (11/70) od 2. prosinca 1970.

38. Sud EZ-a, presuda u predmetu C-274/99 od 6. ožujka 2001.

39. Sud EZ-a, presuda u predmetu 11/70 (predmet *Internationale* Handelsgeselschaft) od 17. prosinca 1970.

40. Sud EZ-a, presuda u predmetu 203/80 (predmet *Casati*) od 11. studenog 1981.

41. Sud EZ-a, presuda u predmetu 222/84 od 15. svibnja 1986.

42. Sud EZ-a, presuda u predmetu 240/90 (predmet *Njemačka protiv Komisije*), od 27. listopada 1992.

43. Sud EZ-a, presuda u predmetu 25/70 (*Einfuhr - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster and Berodt & Co*) od 17. prosinca 1970.

44. Sud EZ-a, presuda u predmetu 299/86 (dalje: predmet *Drexl*) od 25. veljače 1988.

45. Sud EZ-a, presuda u predmetu 50/76 (predmet *Amsterdam Bulb*) od 2. veljače 1977.

46. Sud EZ-a, presuda u predmetu 68/88 (predmet *Grčkog* kukuruza) od 21. rujna 1989.

47. Sud EZ-a, presuda u predmetu 8/77 od 14. srpnja 1977.

48. Sud EZ-a, presuda u spojenim predmetima 46/87 i 227/88 od 21. rujna 1989.

C. Hrvatska

1. Općinski prekršajni sud u Splitu, odluka br. Pp-8596/2024-3 od 30. prosinca 2024.
2. Općinski prekršajni sud u Zagrebu, odluka br. Pp-13706/2021 od 23. siječnja 2021.
3. Općinski prekršajni sud u Zagrebu, odluka br. Pp-191/2023-5 od 17. siječnja 2023.
4. Općinski sud u Đakovu, odluka br. Pp-195/2025-16 od 16. travnja 2025.
5. Općinski sud u Metkoviću, odluka br. Pp 1473/2023-5 od 16. srpnja 2024.
6. Općinski sud u Puli, odluka br. Pp-2687/2022-5 od 28. siječnja 2025.
7. Općinski sud u Šibeniku, odluka br. Pp-1778/2025-3 od 15. svibnja 2025.
8. Općinski sud u Virovitici, odluka br. Pp-2858/2023-9 od 13. siječnja 2025.
9. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/652/2018 od 28. svibnja 2020.
10. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3543/2018 od 18. travnja 2018.
11. Ustavni sud RH, odluka br. U-IIIA/3483/2022 od 16. studenog 2022.
12. Ustavni sud RH, odluka br. U-III 3945/2019 od 15. srpnja 2021.
13. Ustavni sud RH, odluka br. U-I/1130/2019 od 18. lipnja 2019.
14. Ustavni sud RH, odluka br. U-I/1211/2018 od 22. svibnja 2018.
15. Ustavni sud RH, odluka br. U-I/1609/2017 od 12. rujna 2017.
16. Ustavni sud RH, odluka br. U-I/3212/2020 od 20. listopada 2020.
17. Ustavni sud RH, odluka br. U-I/3430/2022 od 12. srpnja 2022.
18. Ustavni sud RH, odluka br. U-I/4433/2007 od 19. lipnja 2009.

19. Ustavni sud RH, odluka br. U-I-448/2009, U-I-602/2009, U-I-1710/2009, U-I-18153/2009, U-I-5813/2010, U-I-2871/2011, od 19. srpnja 2012.

20. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/116/2018 od 28. studenog 2019.

21. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/1718/2021 od 16. veljače 2023.

22. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/1774/2019 od 10. prosinca 2020.

23. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2183/2024 od 2. travnja 2025.

24. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2241/2018 od 14. studenog 2019.

25. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2246/2019 od 14. srpnja 2022.

26. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/230/2025 od 15. svibnja 2025.

27. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2415/2024 od 27. rujna 2024.

28. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2663/2022 od 12. lipnja 2024.

29. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2766/2016 od 15. veljače 2018.

30. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2790/2016 od 13. siječnja 2021.

31. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2806/2024 od 2. listopada 2024.

32. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2840/2024 od 30. listopada 2024.

33. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2903/2016 od 13. travnja 2017.

34. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/2967/2019 od 18. veljače 2021.

35. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3033/2019 od 22. travnja 2021.

36. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3075/2019 od 16. travnja 2019.

37. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3195/2018 od 16. listopada 2019.

38. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3274/2022 od 12. rujna 2024.

39. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3312/2017 od 9. listopada 2019.

40. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3423/2017 od 9. listopada 2019.

41. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3485/2018 od 28. svibnja 2020.

42. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3667/2022 od 23. travnja 2025.

43. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3823/2014 od 17. veljače 2015.

44. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/3906/2020 od 1. srpnja 2021.

45. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/4661/2019 od 9. rujna 2020.

46. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/5189/2017 od 11. prosinca 2019.

47. Ustavni sud RH, odluka br. U-III/7221/2014 od 22. svibnja 2019.

48. Ustavni sud RH, odluka br. U-III-1678/2014 od 21. travnja 2016.

49. Ustavni sud RH, odluka br. U-III-2893/2012 od 1. prosinca 2016.

50. Ustavni sud RH, odluka br. U-III-5416/2011 od 19. lipnja 2012.

51. Ustavni sud RH, odluka br. U-III-5776/2011 od 14. prosinca 2016.

52. Ustavni sud RH, odluka br. U-IIIA/3214/2020 od 20. lipnja 2021.

53. Ustavni sud RH, odluka br. U-IIIA/5430/2021 od 20 prosinca 2023.

54. Ustavni sud RH, odluka br. U-IIIA/6886/2022 od 16. ožujka 2023.

55. Ustavni sud RH, odluka U-III-3823/2014 od 7. veljače 2015. godine.

56. VPSRH, presuda br. Pž-2479/2012 od 14. svibnja 2014.

57. VPSRH, odluka br. Ppž-12017/2022 od 15. prosinca 2022.

58. VPSRH, odluka br. Ppž 5891/2023-2 od 8. kolovoza 2023.

59. VPSRH, odluka br. IR-179/2024-2 od 19. prosinca 2024.

60. VPSRH, odluka br. Jž 1166/2019-2 od 9. prosinca 2021.

61. VPSRH, odluka br. Jž 2459/2017-0 od 28. studenog 2019.

62. VPSRH, odluka br. Jž-380/2020 od 19. veljače 2020.

63. VPSRH, odluka br. Ppž 2687/2023-2 od 17. siječnja 2023.

64. VPSRH, odluka br. Ppž 3154/2022-2 od 8. ožujka 2022.

65. VPSRH, odluka br. Ppž 3834/2021-2 od 14. travnja 2022.

66. VPSRH, odluka br. Ppž 8893/2022-2 od 7. lipnja 2023.

67. VPSRH, odluka br. Ppž 9586/2021-2 od 25. lipnja 2021.

68. VPSRH, odluka br. Ppž-1092/2025-2 od 12. veljače 2025.

69. VPSRH, odluka br. Ppž-11102/2024-2 od 29. siječnja 2025.

70. VPSRH, odluka br. Ppž-11191/2024-2 od 5. ožujka 2025.

71. VPSRH, odluka br. Ppž-11420/2022-2 od 6. listopada 2022.

72. VPSRH, odluka br. Ppž-11558/2021-2 od 13. studenog 2024.

73. VPSRH, odluka br. Ppž-13134/2022-2 od 13. studenog 2024.

74. VPSRH, odluka br. Ppž-13683/2022-2 od 9. listopada 2024.

75. VPSRH, odluka br. Ppž-2101/2025-2 od 9. travnja 2025.

76. VPSRH, odluka br. Ppž-2613/2024-2 od 5. ožujka 2025.

77. VPSRH, odluka br. Ppž-2677/2024-2 od 7. svibnja 2025.

78. VPSRH, odluka br. Ppž-2854/2022-2 od 15. siječnja 2025.

79. VPSRH, odluka br. Ppž-2944/2024-2 od 22. prosinca 2024.

80. VPSRH, odluka br. Ppž-3106/2024-2 od 14. svibnja 2025.

81. VPSRH, odluka br. Ppž-3134/2024-2 od 18. prosinca 2024.

82. VPSRH, odluka br. Ppž-3798/2025-2 od 29. travnja 2025.

83. VPSRH, odluka br. Ppž-4026/2024 od 28. kolovoza 2024.

84. VPSRH, odluka br. Ppž-4174/2023 od 23. svibnja 2023.

85. VPSRH, odluka br. Ppž-4686/2025-2 od 14. svibnja 2025.

86. VPSRH, odluka br. Ppž-6734/2024 od 26. ožujka 2025.

87. VPSRH, odluka br. Ppž-6734/2024-2 od 26. ožujka 2025.

88. VPSRH, odluka br. Ppž-6737/2024 od 14. svibnja 2025.

89. VPSRH, odluka br. Ppž-6881/2025-2 od 23. srpnja 2025.

90. VPSRH, odluka br. Ppž-7261/2024-2 od 29. svibnja 2025.

91. VPSRH, odluka br. Ppž-7380/2024-2 od 29. listopada 2024.

92. VPSRH, odluka br. Ppž-7480/2022-2 od 26. veljače 2025.

93. VPSRH, odluka br. Ppž-7506/2022 od 13. studenog 2024.

94. VPSRH, odluka br. Ppž-7966/2024 od 21. listopada 2024.

95. VPSRH, odluka br. Ppž-9101/2024-2 od 31. listopada 2024.

96. VPSRH, odluka br. Ppž-9449/2024-2 od 21. ožujka 2025.

97. VPSRH, odluka br. Ppž-9762/2024-2 od 20. studenog 2024.

98. VPSRH, odluka br. Ppž-9865/2024 od 12. prosinca 2024.

99. VPSRH, Ppž-7967/2024 od 23. listopada 2024.

100. VPSRH, presuda broj Jž-150/2019 od 5. svibnja 2022.

101. VSRH, odluka br. Kzz 14/2013-3 od 5. prosinca 2013.

102. VSRH, presuda br. Kzz 43/2017-3 od 8. studenog 2017.

103. VSRH, presuda broj Kzz 3/2020-3 od 21. svibnja 2020.

104. VSRH, odluka br. Kzz 31/2021-3 od 16. prosinca 2021.

105. VUSRH, odluka br. UsII-141/21-9 od 19. siječnja 2022.

D. Njemačka

1. Savezni ustavni sud, odluka br. 1 BvR 197/53 od 4. veljače 1959.

2. Savezni ustavni sud, odluka br. 2 BvO 2/65, 1/66 od 22. veljače 1968.

E. Francuska

1. Žalbeni upravni sud u Toulouseu, presuda br. 21TL04438 od 10. listopada 2023.

2. Državni savjet, odluka br. 353856 od 21. prosinca 2012.

3. Državni savjet, presuda br. 58152 od 29. siječnja 1988.

4. Državni savjet, zahtjev br. 193392 od 22. lipnja 2001.

5. Državni savjet, zahtjev br. 193392, odluka od 22. lipnja 2001.

6. Državni savjet, zahtjev br. 221215, odluka od 20. prosinca 2000.

7. Državni savjet, zahtjev br. 335625, odluka od 19. srpnja 2011.

8. Državni savjet, zahtjev br. 345903, odluka od 10. listopada 2012.

9. Državni savjet, zahtjev br. 58152, odluka od 29. siječnja 1988.

10. Državni savjet, zahtjev br. 87036, odluka od 20. siječnja 1988.

11. Kasacijski sud, presuda br. 20-18.302 od 30. rujna 2021.

12. Kasacijski sud, presuda br. 20-18.672 od 30. rujna 2021.

13. Ustavno vijeće odluka br. 89-260 DC od 28. srpnja 1989.

14. Ustavno vijeće, odluka br. 2012-280 QPC od 12. listopada 2012.

15. Ustavno vijeće, odluka br. 2013-359 QPC od 13. prosinca 2013.

16. Ustavno vijeće, odluka br. 2016-552 QPC od 8. srpnja 2016.

17. Ustavno vijeće, odluka br. 2021-892 QPC od 26. ožujka 2021.

18. Ustavno vijeće, odluka br. 86-224 DC od 22. siječnja 1987.

19. Žalbeni sud u Parizu, odluka br. 20/085827, od 6. listopada 2022.

20. Žalbeni sud u Parizu, presuda br. RG 13/13058 od 3. prosinca 2013.

OSTALI IZVORI

1. *Accès au dossier (droit d')*, https://livv.eu/glossaire/acces-au-dossier-droit-d-092b7 (25. 3. 2025.)

2. Allgemeines Gesetz über Verbrechen, und derselben Bestrafung, drugi Zakona. Dostupno na: https://www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb10394362?q=%28Allgemeines+Gesetzbuch+%C3%BCber+Verbrechen+und+derselben+Bestrafung%29&page=4,5 (8. 5. 2025.)

3. Bernard, Jérémy, *Répression pénale du droit de la concurrence : établissement de liens institutionnels entre le Parquet national financier et l'Autorité de la concurrence*, 23. veljače 2022., dostupno na: https://www.delcade.fr/2022/02/23/repression-penale-droit-de-concurrence-etablissement-de-liens-institutionnels-entre-parquet-national-financier-lautorite-de-concurrence/ (21. 7. 2024.)

4. Biondi, Andrea, *National Procedural Autonomy*, 2019, pod 10.–12. Dostupno na: https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e1878.013.1878/law-mpeipro-e1878?d=%2F10.1093%2Flaw-mpeipro%2Fe1878.013.1878%2Flaw-mpeipro-e1878&p=emailAuUO4fkhcuBsA&print#:~:text=12%20The%20first%20tenet%20of%20the%20'procedural,used%20for%20similar%20claims%20under%20national%20law.&text=W%20Van%20Gerven%2C%20'Of%20Rights%2C%20Remedies%20and%20Procedures'%20(2000)%2037%20CMLR%20501%E2%80%9336 (9. 6. 2025.)

5. Bijela kuća, Imposing Sanctions on the International Criminal Court, https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-sanctions-on-the-international-criminal-court/ (19. lipnja 2026.).

6. Broussolle, Yves, *Fiches d'Introduction au droit public: Reppels de cours et exercises corrigès*, Pariz, 2019.

7. Çeşit, Caner K.; Doğan, İdil Gizay; Antar, Rana, *Attorney-Client Privilege from Competition Law Perspective: Comparison Between Turkish and French Legal Systems*, 27. siječnja 2023., dostupno na: https://www.legal500.com/developments/thought-leadership/attorney-client-privilege-from-competition-law-perspective-comparison-between-turkish-and-french-legal-systems/ (14. 4. 2025.)

8. Commission notice on best practices for the conduct of proceedings concerning Articles 101 and 102 TFEU (Text with EEA relevance), Službeni list Europske unije br. C 308/6 od 20. listopada 2011.

9. Conseil d'état, *Rapport public 2001 Jurisprudence et avis de 2000 Les autorités administratives Indépendantes, Études & Documents br. 52*, Pariz, 2001.

10. Cvitko Tomić, Marina, Šutnja uprave - nedonošenje akta u roku, 2021, dostupno na: https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/sutnja-uprave-nedonosenje-akta-u-roku-45055 (23. 6. 2025.)

11. Deutscher Bundestag, *Entwurf eines Gesetzes zur modernen und praxistauglichen Ausgestaltung des Strafverfahrens, zur Modernisierung der Zeugnisverweigerungsrechte in gerichtlichen Verfahren und zur Überarbeitung von Vermögensabschöpfung und Unterbringung im Jugendstrafrecht*, Drucksache 20/14258 od 17. prosinca 2024.

12. Dossier: Les sanctions adminstratives, *Courrier Juridique des Affaires sociales et des* Sports, br. 88, 2011.

13. Dudgeon v. the United Kingdom, 22 October 1981, The 40th anniversary of a key European Court of Human Rights case that led to the decriminalisation of homosexuality - a turning point for LGBTI persons, 22. listopad 2021., dostupno na: https://www.coe.int/en/web/sogi/-/40th-anniversary-of-a-leading-european-court-of-human-rights-case-that-led-to-the-decriminalisation-of-homosexuality-a-turning-point-for-lgbti-persons (3. 6. 2025.)

14. *Etude sur les systemes de sanctions administratives et penales dans les Etats members des Communautes europeennes, Volume II - Rapports de synthese*, Commission europeenne, Luxembourg, 1995.

15. Europska komisija, Explanatory note on Commission inspections pursuant to Article 20(4) of Council Regulation (EC) No 1/2003, revidirano u ožujku 2024.

16. Europska komisija, *The 2025 EU Justice Scoreboard, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the*

European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2025) 375, Luxembourg, 2025.

17. Europski parlament, The Maastricht and Amsterdam Treaties, factsheet, 2024, dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf (11. 10. 2024.)

18. Europski sud za ljudska prava, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights: Right to a fair trial (criminal limb)*, 29. veljače 2024.

19. Francuski Senat, studija *Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution*, 2014.

20. *Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2021. godinu*, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, lipanj 2022.

21. *Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2019. godinu*, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, srpanj 2020.

22. *Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2020. godinu*, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, lipanj 2021.

23. *Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2022. godinu*, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, lipanj 2023.

24. *Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2023. godinu*, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, lipanj 2024.

25. *Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2024. godinu*, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb, lipanj 2025.

26. Gospočić, Sanja; Korotaj, Gordana, *Utjecaj odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i Vrhovnog suda Republike Hrvatske na suđenje u prekršajnim postupcima, Priručnik za polaznike/ice Pravosudne akademije*, Zagreb, 2022.

27. Gospočić, Sanja; Tomašić, Tomislav, *Primjena odredbi Prekršajnog zakona u prekršajnim postupcima pred tijelima državne uprave*, Pravosudna akademija, priručnik za polaznike/ce, Zagreb, 2018.

28. *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, Vijeće Europe, 2024.

29. Hoffschir, Nicholas, *L'Autorité de la concurrence n'est pas une juridiction!*, dostupno na: https://www.dalloz-actualite.fr/flash/l-autorite-de-concurrence-n-est-pas-une-juridiction (30. 1. 2025.)

30. https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/police/62149 (19. 11. 2024.)

31. Izvadci iz rada: Teitgen-Colly, Catherine, *Les Petites Affiches*, br. 8, 1990, str. 25–41, https://www.henricapitant.org/wp-content/uploads/2022/07/Revue-de-Droit-n%C2%B010-6.pdf (11. 7. 2024.)

32. Izvješće francuskog Ministarstva pravosuđa, *La dépénalisation de la vie des affaires*, Pariz, 2008.

33. Izvješće *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques*, Institut des Sciences Juridique et Philosophie de la Sorbonne (ISJPS), Centre d' Étude et de Recherche sur l'Administration Publique (CERAP), Sveučilište Panthéon-Sorbonne (Paris I), 2016.

34. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2012. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, listopad 2014.

35. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2013. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, listopad 2014.

36. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2014. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2015.

37. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2015. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2016.

38. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2018. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2019.

39. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2017. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2018.

40. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2016. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2017.

41. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2023. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2024.

42. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2019. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2020.

43. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2020. godinu, Zagreb, travanj 2021.

44. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2021. godinu, Zagreb, travanj 2022.

45. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2022. godinu, Zagreb, travanj 2023.

46. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2024. godinu, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2025.

47. Kaiser, Michael, *Verkehrsordnungswidrigkeiten – Teil 05 – Gerichtliches Verfahren*, dostupno na: https://www.brennecke-rechtsanwaelte.de/Verkehrsordnungswidrigkeiten-Teil-05-Gerichtliches-Verfahren_225993 (29. 6. 2025.)

48. Kudrić, Željko, Branitelj u prekršajnom postupku, dostupno na: https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/branitelj-u-prekrsajnom-postupku-48976 (2. 4. 2025.)

49. *La norme de contrôle appliquée par les tribunaux dans les affaires de concurrence– Contribution de la France*, Direction des Affaires Financières et des Entreprises Comité de la Concurrence, Oecd, 2019.

50. *Les dossiers thématiques du Conseil d'État, Le juge administratif et les sanctions administratives*, 2017.

51. Levasseur, Geruges, *Le problème de la dépénalisation, Rapport de synthèse présenté aux Troisièmes Journées franco-italo-espagnoles de politique criminelle d'Aix-en-Provence en septembre* 1982., dostupno na: https://ledroitcriminel.fr/la_science_criminelle/penalistes/la_loi_penale/generalites/levasseur_depenalisation.htm (3. 3. 2024.)

52. *Lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations*, Autorité de la concurrence, 2020.

53. Lindeboom, Justin, Judicial Review in EU Competition Law, 2025, str. 7. Dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5186847 (28. 5. 2025.)

54. Mazeaud, Pierre, *Libertés et ordre public*, dostupno na: https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/libertes-et-ordre-public (19. 12. 2024.)

55. Mitsch, Wolfgang, *Vorlesung Ordnungswidrigkeitenrecht*. Dostupno na: https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/ls-mitsch/OWi/SS2019/Miniskript___33.pdf (12. 12. 2024.)

56. MyBride, Jeremy, *The Case Law of the European Court of Human Rights on Evidentiary Standards in Criminal Proceedings*, Vijeće Europe, str. 4.

57. Nikšić, Siniša, *Zakon o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima, priručnik za polaznike/ce,* Pravosudna akademija, Zagreb, 2016.

58. Novi zakon za zaštitu tržišnog natjecanja, https://www.aztn.hr/novi-zakon-o-zastiti-trzisnog-natjecanja/ (15. 20. 2025.).

59. Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (dalje: Objašnjenja Povelje), Službeni list Europske unije br. C 303/17 od 14. prosinca 2007., Objašnjenje članka 52. — Opseg i tumačenje prava i načela.

60. Orlić Zaninović, Senka, *Ostvarivanje prava na pošteno suđenje u upravnom sporu: priručnik za polaznike/ice*, Pravosudna akademija, Zagreb, 2020.

61. Pech, Laurent, Section VII on the right to an independent and impartial tribunal previously established by law (unedited version updated/finalised in May 2020) for 2nd edition of Steve Peers et al, *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, 2020. dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608669 (27. 5. 2025.)

62. Peček, Robert, Žurni prekršajni postupci - ustavnopravni aspekti, 2019, dostupno na: https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/zurni-prekrsajni-postupci-ustavnopravni-aspekti-39855 (24. 6. 2025.)

63. Practitioners' Tools on EU Law Legal Aid Directive, Fair Trials, studeni 2020, https://www.fairtrials.org/app/uploads/2021/12/FT-Toolkit-on-Legal-Aid-Directive.pdf, (30. 9. 2024.)

64. *Practitioners' Tools on EU Law: Interpretation and Translation Directive*, Fair Trials, 2020.

65. Pravna služba Vijeća Europske unije, dokument br. 12979/12 od 27. srpnja 2012., predmet: Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o nezakonitom trgovanju povlaštenim informacijama i zloporabi tržišta, Uredbe o nezakonitom trgovanju povlaštenim informacijama i zloporabi tržišta i drugim instrumentima o harmonizaciji upravnih sankcija u području financijskih usluga.

66. *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja iz 2013.*, Zagreb, svibanj 2013.

67. Rajko, Alen, Teret dokazivanja u upravnom postupku, 2014. Dostupno na: https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/teret-dokazivanja-u-upravnom-postupku-17759 (23. 5. 2025.).

68. *Rechtspflege Strafgerichte 2019*, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020.

69. *Rechtspflege Strafgerichte 2020*, Statistisches Bundesamt (Dostatis), 2021.

70. *Rechtspflege Strafgerichte 2021*, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022.

71. Statistika Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja iz 2019., dostupno na: https://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads//2022/09/Statistika2019-1.pdf (10. 1. 2025.)

72. *Statistischer Bericht Strafgerichte 2022*, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023. (ispravljeno 2024.), tablica 24221-10. Dostupno na: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/statistischer-bericht-strafgerichte-2100230227005.html (12. 1. 2025.)

73. *Statistischer Bericht Strafgerichte 2023*, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024, tablica 24221-10. Dostupno na: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/statistischer-bericht-strafgerichte-2100230237005.html (12. 1. 2025.)

74. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages Norddeutschen Bundes, I. Legislatur Periode – Session 1870., treći svezak, prilozi raspravama Reichstaga, dokument str. 87. Verhandlungen des Norddeutschen Reichstags, I. Reg.-Periode, Session 1870, svezak. 3 (Anlagen) dokument br. 5.

75. Testard, Christophe, *Les sanctions administratives*, u: JurisClasseur Administratif, LexisNexis, fascikl. br. 108-40, 29. listopada 2019. Dostupno na: https://uca.hal.science/hal-02352828/document (15. 11. 2024.).

76. Verhandlungen des Norddeutschen Reichstags, I. Reg.-Periode, Session 1870, svezak. 3 (Anlagen) dokument br. 5.

77. Walaszek, Stanislav, prezentacija od 15. listopada 2019. Dostupno na: https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2020-10/Pravo-na-pravicno-sudjenje-u-prekrsajnom-postupku_0.pdf (20. 5. 2025.).

78. Zelenko, Pierre; Sunderland, Agathe, *L'influence du droit européen sur le droit de la concurrence en France*, blogdroiteuropéen, https://blogdroiteuropeen.com/2019/01/25/linfluence-du-droit-europeen-sur-le-droit-de-la-concurrence-en-france-par-pierre-zelenko-et-agathe-sunderland/ (23. 12. 2024.)

Bilješka o autoru

Nikša Vojvoda (1998.) hrvatski je pravnik iz Čakovca. Na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu diplomirao je *cum laude* 2021. Za vrijeme studija nagrađen je na natječaju u pisanju eseja Međunarodnog rezidualnog mehanizma za kaznene sudove. Od 2022. zaposlen je kao asistent u statusu doktoranda na uspostavnom istraživačkom projektu Hrvatske zaklade za znanost „Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive“, na Pravnom fakultetu u Zagrebu, a od 2026. kao asistent na Katedri za kazneno procesno pravo. Dobitnik je Godišnje nagrade mladim znanstvenicima i umjetnicima Društva sveučilišnih nastavnika i drugih znanstvenika u Zagrebu za 2023. za rad *„Jezgra“ i „periferija“ kaznenog prava u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 30, br. 1, 2023, str. 73–95. Godine 2023. dodijeljena mu je stipendija Vlade Francuske Republike za provođenje doktorskog istraživanja, na temelju čega je boravio na Sveučilištu u Bordeauxu. Stručno se usavršavao na Max Planck institutu za istraživanje kriminaliteta, sigurnosti i prava u Freiburgu, Institutu za kaznene znanosti i pravdu Sveučilišta u Bordeauxu te na sveučilištima u Liègeu i Padovi.

Bibliografija

Bonačić, Marin; Vojvoda, Nikša, Primjenjivost direktiva Europske unije o procesnim pravima obrane u kvazikaznenim postupcima s osvrtom na hrvatski prekršajni postupak, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 76, br. 3, 2026, str. 421–452.

Bonačić, Marin; Vojvoda, Nikša, Challenges of Autonomous Weapon Systems for International Criminal and Humanitarian Law: A Croatian Perspective, *Revue internationale de droit pénal= International review of penal law*, vol. 87, br. 1, 2025, str. 79–95.

Bonačić, Marin, Vojvoda, Nikša, Kazneno i prekršajnoprocesni imunitet propisan hrvatskim pravom: obilježja i prijepori, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 45, br. 3, 2024, str. 651–586.

Vojvoda, Nikša, „Jezgra“ i „periferija“ kaznenog prava u praksi Europskog suda za ljudska prava, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 30, br. 1, 2023, str. 73–95.

Bonačić, Marin; Vojvoda, Nikša; Željko, Darija, Analiza razloga koji uzrokuju neopravdana odugovlačenja u sudskim postupcima u složenim kaznenim predmetima, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 30, br. 2, 2023, str. 453–489.