ГЛАСНИК

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXXXI
Књига 69

Нови Сад, децембар 2009
Број 12

ЧЛАНЦИ

UDC 343.23/24

Gorana Ružić

sudija za prekršaje Opštinskog organa
za prekršaje u Novom Sadu

SISTEM SANKCIJA U STAROM I NOVOM ZAKONU O PREKRŠAJIMA*

SAŽETAK: Novi Zakon o prekršajima uveo je značajne novine, između ostalog, u pogledu sistema sankcija, kako prema punoletnim, tako i prema maloletnim učiniocima prekršaja. U ovom radu pokušaćemo da uporedimo stari i novi Zakon o prekršajima u pogledu sistema sankcija, da iznesemo svoje zaključke u pogledu dobrih strana i nedostataka novoga zakona u tom smislu, koje će, međutim, sigurno najbolje pokazati praksa. Pri tome je cilj ovog rada da se istraže novine u prekršajnom zakonodavstvu, tako da se u njemu nećemo baviti istovetnim rešenjima starog i novog Zakona o prekršajima, osim u meri koja je nužna da bi se ukazalo na nedostajuće novine, to jest, ono, što bi po našem mišljenju bilo dobro da je novi zakon kao novinu uveo i osim radi potreba minimalnog očuvanja celine pitanja koje istražujemo u konkretnom slučaju.

Кljučне речи: prekršaji, sankcije, sistem sankcija, kazne, zaštitne mere

Zakon o prekršajima koji se još uvek primenjuje, donet je 1989. godine, a menjan je i dopunjavan više puta, i to 1990, 1992, 1993, 1994, 1997, 1998, 2001. i 2004. godine.¹ Stvaranje Republike Srbije kao samostalне државе, donošenje novog Ustava i potreba za reformom pravosuđa

* Rad primljen: 25. 11. 2009. godine.

¹ „Službeni glasnik SRS” broj 44/89 i „Službeni glasnik RS” broj 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01. i 55/04.

u Republici Srbiji nametnule su potrebu za donošenjem novog Zakona o prekršajima, koji je objavljen u „Službenom glasniku RS” broj 101/2005, čini se, preuranjeno u odnosu na uslove za svoju primenu, pa je stoga njegova primena i odložena. Naime, prvobitno je određeno da će novi Zakon o prekršajima početi da se primenjuje 01. 01. 2007. godine, ali je početak njegove primene odložen Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o prekršajima, pa se njegovo uvođenje u život očekuje od 01. 01. 2010. godine.

Stavićemo ovde odmah napomenu da, s obzirom da se Zakon o prekršajima („Službeni list SRS” broj 44/89. i „Službeni glasnik RS” broj 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/07, 36/98, 44/98, 62/01. i 55/04) i Zakon o prekršajima („Službeni glasnik RS” broj 101/05. i 117/08) u ovom radu pominju na mnogo mesta, je najjednostavniji i najmanje po tekst opterećujući način da ove zakone u ovom radu označimo sa „stari” i „novi” zakon, koliko god to za pravnika bilo neprecizno i neprilično.

SVRHA PROPISIVANJA, IZRICANJA I PRIMENE PREKRŠAJNIH SANKCIJA, KAZNI I ZAŠTITNIH MERA

Novina je da je u novom Zakonu o prekršajima propisana svrha propisivanja, izricanja i primene prekršajnih sankcija, koju je zakonodavac video u tome da građani poštuju pravni sistem i da niko ubuduće ne učini prekršaj.² U novom zakonu, propisana je i svrha kazni: „U okviru opšte svrhe prekršajnih sankcija, svrha kažnjavanja je da se izrazi društveni prekor učiniocu zbog izvršenog prekršaja i da se utiče na njega i na sva ostala lica da ubuduće ne čine prekršaje.”³ Dakle, svrha propisivanja, izricanja i primene prekršajnih sankcija i svrha kazni jesu, prema novom Zakonu o prekršajima, generalna i specijalna prevencija.

Svrha primene zaštitne mere je, prema članu 45. novog Zakona o prekršajima, a u okviru opšte svrhe prekršajnih sankcija, da otkloni uslove koji omogućavaju ili podstiču učinioca na izvršenje novog prekršaja.

1. Prekršajne sankcije prema punoletnim učiniocima prekršaja

a. Opomena

Opomena je i prema starom i prema novom Zakonu o prekršajima jedna od sankcija koja se može izreći u prekršajnom postupku. Prema starom zakonu, umesto propisane *kazne* za prekršaj može se izreći opomena ako postoje okolnosti koje u znatnoj meri umanjuju odgovornost učinioca, tako da se može očekivati da će se ubuduće kloniti vršenja prekršaja i bez

² Vidi član 5. stav 2. novog Zakona o prekršajima.

³ Vidi član 28. stav 2. novog Zakona o prekršajima.

izricanja kazne.⁴ Prema stavu 1. člana 44. novog Zakona o prekršajima, umesto *novčane kazne* za prekršaj može se izreći opomena ako postoje okolnosti koje u znatnoj meri umanjuju odgovornost učinioca, tako da se može očekivati da će se ubuduće kloniti vršenja prekršaja i bez izricanja kazne. Opomena se, dakle, po novom zakonu, ne može izreći umesto kazne, već samo umesto novčane kazne.

Prema starom zakonu, opomena se može izreći i ako se prekršaj sastoji u neispunjavanju propisane obaveze ili je prekršajem nanesena šteta, a učinilac je *pre donošenja rešenja* ispunio propisanu obavezu, odnosno otklonio ili nadoknadio nanesenu štetu.⁵ Prema stavu 2. člana 44. novog zakona, opomena se može izreći i ako se prekršaj ogleda u neispunjavanju propisane obaveze ili je prekršajem nanesena šteta, a učinilac je *posle pokretanja postupka, a pre donošenja presude* ispunio propisanu obavezu, odnosno otklonio ili nadoknadio nanesenu štetu. Ovakvo propisivanje uslova za izricanje opomene u novom zakonu ne treba da čudi, imajući u vidu da se zakonodavac odlučio (u novom Zakonu o prekršajima) za to da naknada štete bude i razlog obustave postupka. Naime, član 41. novog Zakona o prekršajima glasi: „Sud može obustaviti postupak protiv učinio- ca prekršaja za koji je propisana novčana kazna, ako je on dobrovoljno posle izvršenja prekršaja a pre pokretanja prekršajnog postupka otklonio protivpravno stanje ili nadoknadio štetu koju je izazvao prekršajem.”

b. Kazne

Novi Zakon o prekršajima je u velikoj meri izmenio sistem kazni. Naime, u starom Zakonu o prekršajima, kao kazne su bile propisane novčana kazna i kazna zatvora.⁶ Prema članu 28. novog Zakona o prekršajima, za prekršaj se mogu propisati:

- kazna zatvora,
- novčana kazna,
- rad u javnom interesu ili
- kazneni poeni sa poništenjem važenja vozačke dozvole.

U pogledu nadležnosti za propisivanje do sada postojećih vrsta kazni, zadržano je donekle rešenje starog Zakona o prekršajima.⁷ Naime, novim zakonom propisano je da kazna zatvora i kazneni poeni sa poništenjem vozačke dozvole mogu biti propisani samo zakonom, dok novčana kazna i rad u javnom interesu mogu biti propisani kako zakonom, tako i uredbom, odlukom skupštine autonomne pokrajine, skupštine opštine, skupštine grada i skupštine Grada Beograda.

⁴ Vidi član 41. stav 1. starog Zakona o prekršajima.

⁵ Vidi član 41. stav 2. starog Zakona o prekršajima.

⁶ Vidi član 28. starog Zakona o prekršajima.

⁷ Vidi član 29. starog Zakona o prekršajima.

Nadalje, a prema članu 29. novog Zakona o prekršajima, za jedan prekršaj se može alternativno propisati kazna zatvora ili novčana kazna, ali se može izreći samo jedna od njih, dok se za prekršaj učinjen radi sticanja materijalne koristi zakonom mogu propisati i kazna zatvora i novčana kazna i obe se mogu izreći zajedno. Za prekršaj pravnog lica može se propisati samo novčana kazna. Navedena zakonska rešenja nisu novina, i postojala su i u starom Zakonu o prekršajima.

Kada je u pitanju izricanje kazni, prema novom Zakonu o prekršajima, kazna zatvora može se izreći samo kao glavna kazna, dok se novčana kazna, rad u javnom interesu i kazneni poeni sa poništenjem vozačke dozvole mogu izreći i kao glavna i kao sporedna kazna.⁸

Kazna zatvora

O kazni zatvora i novčanoj kazni ovde nećemo govoriti opširno, već ćemo se zadržati na novinama, pominjući ranije postojeća, a novim zakonom usvojena rešenja jedino radi minimalnog očuvanja celine, saglasno ciljevima ovog rada, navedenim u uvodu.

Naravno, po novom Zakonu o prekršajima, kaznu zatvora može izreći samo prekršajni sud,⁹ dok je po starom zakonu tu kaznu mogao da izrekne samo organ za prekršaje.¹⁰ Čini nam se da ovu novinu nije nužno komentarisati.

Kazna zatvora i po starom i po novom zakonu ne može se propisati u trajanju kraćem od jednog ni dužem od trideset dana,¹¹ može se propisati samo zakonom, a može se izreći samostalno ili sa nekom drugom kaznom, ali uvek kao glavna kazna, a ne kao sporedna.

Rad u javnom interesu

Rad u javnom interesu je jedna od novih kazni propisanih novim Zakonom o prekršajima. Pre nego u prekršajnom zakonodavstvu i praksi, ova kazna pojavila se u krivičnom zakonodavstvu, tako da su postojale određene nade da će se, do početka primene novog Zakona o prekršajima već stvoriti nekoliko sudska praksa u pogledu izricanja ove kazne, bar u krivičnom postupku. Ipak, čini se da, bar po našim saznanjima, ova kazna nije zaživela.

Prema članu 33. novog Zakona o prekršajima, rad u javnom interesu je neplaćeni rad u korist društva kojim se ne vređa ljudsko dostojanstvo i ne ostvaruje profit. Rad u javnom interesu ne može trajati kraće od 10 časova niti duže od 120 časova, s tim što se ne može obavljati duže od dva časa dnevno, a može se izreći samo uz pristanak učinioca.

Prema članu 295. novog Zakona o prekršajima, rad u javnom interesu se, baš kao i kazna zatvora, novčana kazna zamenjena kaznom zatvora,

⁸ Vidi član 31. novog Zakona o prekršajima.

⁹ Vidi član 31. stav 3. novog Zakona o prekršajima.

¹⁰ Vidi član 32. stav 1. starog Zakona o prekršajima.

¹¹ Vidi član 31. stav 1. starog Zakona o prekršajima i član 32. stav 1. novog Zakona o prekršajima.

zaštitne mere i vaspitne mere izvršava po zakonu kojim se uređuje izvršenje krivičnih sankcija, ako Zakonom o prekršajima nije drugačije određeno. S obzirom da u novom Zakonu o prekršajima ne postoje odredbe o izvršenju kazne rada u javnom interesu, imaju se, dakle, primeniti odredbe Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, koje ćemo ovde i izneti. Član 181. Zakona o izvršenju krivičnih sankcija glasi: „Sud koji je odlučivao u prvom stepenu pokreće postupak za izvršenje kazne rada u javnom interesu pred poverenikom posebne organizacione jedinice Uprave prema prebivalištu, odnosno boravištu osuđenog lica”, prema članu 182. istog zakona, nadalje, propisano je da se rad u javnom interesu obavlja kod poslodavca koji se bavi delatnošću u okviru koje se može ostvariti opšta svrha krivičnih sankcija, a da vrstu tog rada određuje poverenik, vodeći računa o sposobnostima, stečenim znanjima i zdravstvenom stanju osuđenog lica, pri čemu poverenik u izvršenju ove kazne saraduje sa službom za zapošljavanje, centrom za socijalni rad, organima jedinice lokalne samouprave i organom unutrašnjih poslova, a o ovome obaveštava sud i Upravu.

Novim Zakonom o prekršajima propisano je i da će sud, a prilikom izricanja rada u javnom interesu, imati u vidu vrstu izvršenog prekršaja, uzrast, fizičku i radnu sposobnost, psihička svojstva, obrazovanje sklonosti i druge posebne okolnosti koje se odnose na ličnost učinioca,¹² pa se, s obzirom na napred navedene odredbe Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, postavlja pitanje da li će sudija prekršajnog suda samo izreći okrivljenom kaznu rada u javnom interesu, i odrediti njeno trajanje, a vrstu toga rada o označenje poslodavca ostaviti na određenje povereniku, ili je određivanje vrste rada i označenje poslodavca takođe ostavljeno sudu.

S obzirom da se, kao što smo napomenuli, radi o kazni koja postoji i u krivičnom zakonodavstvu, ne može se izbeći povlačenje paralele između načina na koji je ona propisana u krivičnom zakonodavstvu i načina na koji je propisana u novom Zakonu o prekršajima. Naime, Krivičnim zakonikom propisano je da se ova kazna može izreći za krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do 3 godine ili novčana kazna.¹³ Ovakvog ograničenja, postavljenog na bilo koji način, u novom Zakonu o prekršajima nema. Ostaje, dakle, da se vidi koji će propisi koji regulišu posebne oblasti propisati ovu kaznu i za koje prekršaje.

Kazneni poeni sa poništenjem vozačke dozvole

Kazneni poeni sa poništenjem vozačke dozvole su takođe nova kazna, po prvi put uvedena u sistem sankcija za prekršaje. Kazneni poeni, i to u rasponu od 1 do 18 se mogu propisati za prekršaje protiv bezbednosti saobraćaja na putevima, a ova kazna se izriče pod uslovima predviđenim novim Zakonom o prekršajima, pod uslovom da drugima zakonom nije drugačije propisano.

¹² Vidi član 33. stav 3. novog Zakona o prekršajima.

¹³ Vidi član 52. Krivičnog zakonika.

Kazneni poeni se mogu izreći vozaču koji poseduje važeću vozačku dozvolu izdatu u Republici Srbiji, ili vozaču kome je pravosnažnom odlukom zabranjeno upravljanje *vozilom na motorni pogon*. Ovde se mora primetiti da je novi Zakon o prekršajima u izvesnoj meri nedosledan, s obzirom da je tim zakonom kao jedna od zaštitnih mera propisana zaštitna mera zabrana upravljanja motornim vozilom.¹⁴ Podsećanja radi, vozilo na motorni pogon je svako vozilo koje se pokreće snagom sopstvenog motora, osim vozila koja se kreću po šinama,¹⁵ a motorno vozilo je takvo vozilo na motorni pogon koje je prvenstveno namenjeno za prevoz lica i stvari na putevima ili koje služi za vuču priključnih vozila namenjenih za prevoz lica i stvari, osim vozila za prevoz lica i stvari koja se kreću po šinama, bicikala sa motorom, traktora i drugih vozila na motorni pogon koja nisu prvenstveno namenjena za prevoz lica i stvari.¹⁶ Postavlja se ovde, po našem mišljenju, pitanje kako uopšte pravosnažnom odlukom može biti zabranjeno upravljanje vozilom na motorni pogon, kada novi Zakon o prekršajima ne poznaje zaštitnu meru zabrana upravljanja vozilom na motorni pogon, već zaštitnu meru zabrana upravljanja motornim vozilom.

Nadalje je novim Zakonom o prekršajima propisano da uz kaznene poene učiniocu mogu biti izrečene dopunske obaveze u cilju edukacije vozača ili praćenja njegovog ponašanja u saobraćaju, a vrste ovih dopunskih obaveza i uslovi za njihovo izricanje propisuju se posebnim zakonom.¹⁷ Za sada o eventualnim vrstama rečenih dopunskih obaveza, a koje za cilj imaju edukaciju vozača, naročito praćenje njegovog ponašanja u saobraćaju, ne možemo govoriti.

Ukoliko je pak, tokom dve godine, vozač dobio 18 ili više kaznenih poena, sud će mu presudom poništiti vozačku dozvolu, koja će u tom slučaju prestati da važi sa pravosnažnošću presude.¹⁸ Posle jedne godine od pravosnažnosti sudske presude kojom mu je poništena vozačka dozvola, pod zakonom propisanim uslovima, učinilac može ponovo steći vozačku dozvolu.¹⁹

Kada je u pitanju poništavanje vozačke dozvole, zbog toga što je vozač dobio 18 ili više kaznenih poena tokom dve godine, ne može se a da se donekle ne povuče paralela između ove kazne u sistemu prekršajnih sankcija i kazne oduzimanje vozačke dozvole, propisane Krivičnim zakonom. Razlika između ove dve kazne je na prvom mestu to što se kod kazne oduzimanja vozačke dozvole, vozačka dozvola oduzima na određeno vreme, i nakon njegovog isteka mu se vraća, dok je vozaču u slučaju

¹⁴ Vidi član 46. i član 52. novog Zakona o prekršajima.

¹⁵ Vidi član 10. stav 1. tačka 26. Zakona o osnovama bezbednosti saobraćaja na putevima.

¹⁶ Vidi član 10. stav 1. tačka 27. Zakona o osnovama bezbednosti saobraćaja na putevima.

¹⁷ Vidi član 34. stav 3. novog Zakona o prekršajima.

¹⁸ Vidi član 34. stav 6. novog Zakona o prekršajima.

¹⁹ Vidi član 35. stav 7. novog Zakona o prekršajima.

poništanja vozačke dozvole jedino dopušteno da nakon isteka jedne godine od pravosnažnosti sudske presude kojom mu je poništena vozačka dozvola, pod zakonom propisanim uslovima, vozačku dozvolu ponovo stekne. Na kraju, na ovu razliku navode već i sami nazivi ovih kazni — oduzimanje podrazumeva mogućnost vraćanja, poništenje ne. Nadalje, Krivičnim zakonikom propisano je da se kazna oduzimanja vozačke dozvole ne može izreći zajedno sa merom bezbednosti zabrane upravljanja motornim vozilom,²⁰ dok se novi Zakon o prekršajima ne izjašnjava o odnosu između zaštitne mere zabrana upravljanja motornim vozilom i poništenju vozačke dozvole.

Novčana kazna

Odredbe o novčanoj kazni novi Zakon o prekršajima uglavnom je preuzeo iz starog zakona. Ovde ćemo istaći ponovo samo ono što je novina.

Stavom 3. člana 36. novog Zakona o prekršajima, propisano je da na rešenje kojim se, u opravdanim slučajevima, dozvoljava da se novčana kazna isplati u ratama, nije dozvoljena žalba. Već samo propisivanje rešenja kao odluke kojom se dozvoljava da se novčana kazna isplati u ratama,²¹ napredak je u odnosu na stari Zakon o prekršajima, s obzirom da je u praksi pojedinih organa za prekršaje, po našim saznanjima, oko vrste ove odluke, bilo nedoumica. Potpuno je opravdano, po našem mišljenju i to što se zakonodavac opredelio za to da na navedeno rešenje nije dozvoljena žalba.²²

Logična posledica toga što je novim Zakonom o prekršajima uvedena kazna rada u javnom interesu jesu i odredbe člana 37. Zakona o prekršajima. Njima je propisano da će se, ako kažnjeno fizičko lice u određenom roku ne plati novčanu kaznu u celini ili delimično, novčana kazna ili neplaćeni deo zameniti *radom u javnom interesu* ili kaznom zatvora, i to tako što će se za svakih započetih petstotina dinara odrediti dva dana rada u javnom interesu ili jedan dan zatvora, s tim što rad u javnom interesu ne može da traje duže od 60 dana, a kazna zatvora ne može biti kraća od jednog, ni duža od trideset dana.

Inače, kada je u pitanju zamena neplaćene novčane kazne, sa stano-
višta pravnika praktičara, a naročito sudije budućeg prekršajnog suda — dosadašnjeg sudije za prekršaje, veoma velike nedostatke, koji u praksi predstavljaju i te kakav problem, zakonodavac nije otklonio ni u novom zakonu. Primer za ovo je to što je i starim i novim zakonom propisano da se kazna zatvora ne može izreći trudnoj ženi, posle navršena tri meseca trudnoće, ni majci dok dete ne navrši jednu godinu života, a ako je dete mrtvo rođeno ili ako je umrlo posle porođaja dok ne prođe šest meseci od dana porođaja (član 32. stav 2. starog zakona, odnosno, član 32. stav

²⁰ Vidi član 53. stav 3. Krivičnog zakonika.

²¹ Vidi član 36. stav 2. novog Zakona o prekršajima.

²² Vidi član 36. stav 3. novog Zakona o prekršajima.

4. novog zakona), te i jedan i drugi zakon propisuju u članu 35 (stari zakon), odnosno, u članu 37 (novi zakon) zamenу neplaćene novčane kazne kaznom zatвora. Nijedan od dva propisa, međutim, ne propisuje na koji će način biti zamenjena neplaćena novčana kazna u slučajevima iz člana 32. stav 2. starog Zakona o prekršajima, odnosno iz člana 32. stav 4. novog Zakona o prekršajima. Ovo se u praksi naročito javlja kao problem kada se određuje izvršenje odluke pre njene pravosnažnosti. Doduše, članom 37. stav 1. novog Zakona o prekršajima, propisano je da će se, ukoliko kažnjeno fizičko lice u određenom roku ne plati novčanu kaznu u celini ili delimično u roku, novčana kazna ili neplaćeni deo kazne zameniti radom u javnom interesu, ili kaznom zatвora. U prethodno iznetom slučaju, po novom zakonu, čini se, sudiji neće preostati drugo do da neplaćenu novčanu kaznu zameni radom u javnom interesu. Ipak, rad u javnom interesu se, prema članu 33. novog Zakona o prekršajima može izreći samo uz pristanak učinioca, a sa druge strane, sud će prilikom izricanja rada u javnom interesu, imati u vidu vrstu izvršenog prekršaja, uzrast, fizičku i radnu sposobnost, psihička svojstva, obrazovanje, sklonosti i druge posebne okolnosti koje se odnose na ličnost učinioca, tako da ni rad u javnom interesu u zamenу za neplaćenu novčanu kaznu u napred navedenom slučaju nije rešenje, niti je kao rešenje za taj slučaj bio namera zakonodavca.

Novi Zakon o prekršajima takođe propisuje i da se zamenа novčane kazne vrši na osnovu rešenja suda protiv kojeg je dozvoljena žalba u roku od tri dana,²³ što je takođe novina.

Kada je novčana kazna u pitanju, recimo još i to da je članom 38. novoga zakona propisano da profesionalnom vojniku novčana kazna ne može biti zamenjena radom u javnom interesu, i da će se, ukoliko kažnjeno pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu ne plate u određenom roku izrečenu novčanu kaznu, naplata izvršiti prinudnim putem. Ovakvo određenje kada je u pitanju pravno lice, logično je, i nije novina. Postavlja se, međutim, pitanje, iz kog se razloga zakonodavac odlučio da u ovom smislu dā drugačiji tretman odgovornom licu u pravnom licu od svih ostalih fizičkih lica (sem profesionalnog vojnika).

c. Zaštitne mere

Prema starom Zakonu o prekršajima, postoje sledeće zaštitne mere:

- oduzimanje predmeta,
- zabrana vršenja određenih delatnosti,
- zabrana pravnom licu da vrši određene delatnosti,
- zabrana odgovornom licu da vrši određene poslove,
- zabrana upravljanja **vozilom na motorni pogon**,

²³ Vidi član 37. stav 11. novog Zakona o prekršajima.

- obavezno lečenje alkoholičara i narkomana i
- udaljenje stranaca sa teritorije Srbije i Crne Gore.²⁴

Prema članu 46. novog Zakona o prekršajima, vrste zaštitnih mera su:

- oduzimanje predmeta,
- zabrana vršenja određenih delatnosti,
- zabrana odgovornom licu da vrši određene poslove,
- zabrana upravljanja **motornim vozilom**,
- obavezno lečenje alkoholičara i narkomana,
- zabrana pristupa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja,
- javno objavljivanje presude i
- udaljenje stranaca sa teritorije Republike Srbije.

Odredbe kojima su bile propisane zaštitne mere u starom Zakonu o prekršajima, a koje je zaštitne mere usvojio i novi zakon (oduzimanje predmeta, zabrana vršenja određenih delatnosti, zabrana odgovornom licu da vrši određene poslove, zabrana upravljanja **motornim vozilom/vozilom na motorni pogon**, obavezno lečenje alkoholičara i narkomana i udaljenje stranaca sa teritorije Republike Srbije/Srbije i Crne Gore), ostale su, u najvećem delu, u svojoj sadržini nepromenjene. Iznesimo ovde ipak u vezi sa tim zaštitnim merama nekoliko napomena.

Prvo, starim Zakonom o prekršajima propisano je da se vreme zaštitne mere obavezno lečenje alkoholičara i narkomana određuje na predlog odgovarajuće zdravstvene organizacije, a da će se izvršenje iste obustaviti i pre isteka vremena određenog u rešenju o prekršaju ako se od strane zdravstvene ustanove ustanovi da je lečenje završeno.²⁵ Prema novom Zakonu o prekršajima, pak, zaštitna mera obavezno lečenje alkoholičara i narkomana može trajati najduže do godinu dana, a njeno izvršenje obustaviće se i pre isteka vremena određenog u presudi ako zdravstvena organizacija ustanovi da je lečenje završeno.²⁶

Drugo, i novim Zakonom o prekršajima, kao i starim, propisano je da će se pri odlučivanju da li će se izreći zaštitna mera zabrana upravljanja motornim vozilom/vozilom na motorni pogon, uzeti u obzir i to da li je učinilac vozač motornog vozila po zanimanju (član 47. starog Zakona o prekršajima, odnosno član 52. novog Zakona o prekršajima). Nejasno je, međutim, da li će se vozaču po zanimanju koji je učinilac prekršaja, a prilikom odlučivanja o izricanju ove zaštitne mere ovo njegovo svojstvo (vozača po zanimanju) uzeti kao (sasvim uslovno rečeno, a u nedostatku boljih izraza, jer se ovde ne radi o odmeravanju, već o odluci da li će se izreći ova mera) kao otežavajuća ili kao olakšavajuća okolnost — treba li mu pre nego „običnom” vozaču ovu meru izreći, jer se od njega „više očekuje”, ili se treba povesti računa o tome da mu od mogućnosti upra-

²⁴ Vidi član 43. starog Zakona o prekršajima.

²⁵ Vidi član 48. starog Zakona o prekršajima.

²⁶ Vidi član 53. novog Zakona o prekršajima.

vljanja motornim vozilom/vozilom na motorni pogon zavisi mogućnost rada i zaposlenja, i time izdržavanja sebe i svoje porodice, pa se za izricanje ove mere vozaču po zanimanju teže odlučivati. Sa druge strane, moguće je da se zakonodavac i kod donošenja starog i kod donošenja novog Zakona o prekršajima, upravo smisleno i ciljano odlučio za ovakvo propisivanje, ostavljajući praksi mogućnost i za jedno, i za drugo.

Treće, starim Zakonom o prekršajima propisano je da se zaštitna mera zabrana upravljanja *vozilom na motorni pogon* sastoji u tome da učiniocu zabrani upravljanje vozilom na motorni pogon *određene vrste ili kategorije* (član 47. stav 1. starog Zakona o prekršajima). Novim Zakonom o prekršajima propisano je da se zaštitna mera zabrana upravljanja *motornim vozilom* sastoji u tome da se učiniocu zabrani *upravljanje motornim vozilom* — nevezano dakle za određenu vrstu ili kategoriju. Ovo predstavlja znatnu novinu, i u saglasnosti je, po našem mišljenju, sa odredbom novog Zakona o prekršajima: „Organ unutrašnjih poslova *oduzet će vozačku dozvolu*, a ako učinilac nema izdatu vozačku dozvolu, organ unutrašnjih poslova neće mu izdati novu dozvolu, odnosno dozvoliti polaganje vozačkog ispita dok izrečena mera traje” (član 52. stav 6. novog Zakona o prekršajima). Iz svega navedenog proizlazi da učinilac prekršaja kome je izrečena zaštitna mera iz člana 52. novog Zakona o prekršajima, neće moći da upravlja nijednom kategorijom ili vrstom motornih vozila za vreme trajanja ove mere, što je po našem mišljenju i opravdano, s obzirom da nema razloga da se misli da će neka druga kategorija ili vrsta motornih vozila (a ne ona kojom je upravljao kada je učinio prekršaj) manje omogućavati ili podsticati, ili neće uopšte omogućavati ili podsticati učinioца na izvršenje novog prekršaja.

Četvrto, prema stavu 5. člana 52. novog Zakona o prekršajima, trajanje izrečene zaštitne mere zabrana upravljanja motornim vozilom računa se od dana pravosnažnosti presude. Ako je pri tom propisano da će organ unutrašnjih poslova oduzeti vozačku dozvolu licu kome je izrečena navedena zaštitna mera, a jeste, to bi bilo logično da bi vozačka dozvola takvom licu trebala da bude oduzeta od strane organa unutrašnjih poslova na dan pravosnažnosti presude, što je u praksi gotovo nezamislivo. Isto tako je zamislivo, a prema navedenom zakonskom rešenju da vozačka dozvola takvom licu bude oduzeta i u neko vreme nakon pravosnažnosti presude, s tim što u tom slučaju ostaje pitanje kako se ova mera ima u praksi sprovesti, ili, najprostije rečeno, kako će saobraćajni policajac koji okrivljenog kome je izrečena navedena mera presudom koja je postala pravosnažna u saobraćaju zaustavio, moći da zna za postojanje takve pravosnažne presude i „aktuelnu” zaštitnu meru, u uslovima kada ne postoji povezanost putem računara između organa unutrašnjih poslova i sadašnjih organa za prekršaje, to jest, budućih prekršajnih sudova.

Jedna od dve potpuno nove zaštitne mere, predviđene novim Zakonom o prekršajima je zabrana pristupa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja. Naime, članom 54. novog Zakona o prekršajima, propisano je da se ista zaštitna mera izriče radi sprečavanja učinioца da ponovi

prekršaj ili da nastavi da ugrožava oštećenog. Ova mera izriče se na pismeni predlog podnosioca zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili na usmeni zahtev oštećenog, istaknut pri saslušanju u prekršajnom postupku, ova mera uključuje i meru zabrane pristupa zajedničkom stanu ili domaćinstvu u periodu za koji važi zabrana, a ista zaštitna mera može se izreći u trajanju do jedne godine, računajući od pravosnažnosti presude. Nadalje, određeno je i da se o odluci suda kojom se izriče zabrana pristupa, obaveštava oštećeni, organ unutrašnjih poslova nadležan za izvršenje te mere i Centar za socijalni rad, ukoliko se mera odnosi na zabranu učiniocu pristupa deci ili bračnom drugu.

Ovde se, po našoj oceni, mora istaći nekoliko stvari. Na prvom mestu, od momenta dostavljanja presude okrivljenom, kada okrivljeni, dakle, biva u načelu definitivno svestan da mu je zaštitna mera zabrane pristupa izrečena, pa do momenta pravosnažnosti te iste presude, u uslovima žalbe (koja će vrlo verovatno od strane okrivljenog biti izjavljena, naročito ako mu se ovom zaštitnom merom zabranjuje pristup zajedničkom stanu ili domaćinstvu), proći će mnogo vremena, čak i do godinu dana. S jedne strane, izricanje navedene zaštitne mere logično je zamislivo u slučajevima nasilja u porodici (koje ne predstavlja krivično delo), te je to očigledno bilo i shvatanje zakonodavca, s obzirom na odredbu kojom je propisano da ova zaštitna mera uključuje i zabranu pristupa zajedničkom stanu ili domaćinstvu. S druge strane, nije nikako zamislivo da kažnjeni kome je ova zaštitna mera izrečena od momenta kada za zaštitnu meru sazna, pa do momenta pravosnažnosti presude, i dalje bude u zajedničkom stanu ili domaćinstvu, a da prekršaje više ne pravi. Šta više, čini nam se da će upravo njegovo saznanje za tu izrečenu meru, protivno svrsi zaštitnih mera, u praksi samo podstaći učinioca na izvršenje novog prekršaja. Ipak, čini nam se da je ovu zaštitnu meru njenoj svrsi mogla privesti intervencija zakonodavca, i to u vidu propisivanja hitnosti odlučivanja po žalbi u postupcima u kojima je ovakva mera izrečena, i to sa tako kratkim rokovima, kakvi su oni kada je u pitanju određivanje izvršenja odluke pre njene pravosnažnosti (član 294. novog Zakona o prekršajima).

Prema članu 55. novog Zakona o prekršajima, kažnjeni kome je pravosnažnom presudom izrečena mera zabrane pristupa, a koji pristupi oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja tokom trajanja mere ili ostvari kontakt sa oštećenim *na nedozvoljen način* ili u nedozvoljeno vreme, kazniće se novčanom kaznom do 15.000,00 dinara ili kaznom zatvora do 30 dana, a istom kaznom kazniće se i oštećeni na čiji je predlog mera doneta, koji svojim radnjama navede kažnjenog da prekrši zabranu pristupa. Najpre se ovde mora reći, a s obzirom da je u stavu 3. člana 54. novog Zakona o prekršajima propisano da odluka suda kojom je izrečena zaštitna mera zabrana pristupa mora da sadrži: vremenski period u kom se izvršava, podatke o licima kojima učinilac ne sme pristupati, naznačenje objekata kojima ne sme pristupiti i u koje vreme, mesta ili lokacija u okviru kojih se učiniocu zabranjuje pristup, da je potpuno nejasno o kakvom se nedozvoljenom načinu kontakta sa oštećenim radi, kada način

pristupa oštećenom koji je nedozvoljen nije obavezan deo odluke suda kojom je izrečena zabrana pristupa, a novi Zakon o prekršajima ni u jednom svom delu, pa ni u odredbama koje se odnose na sadržaj izreke presude kojom se okrivljeni oglašava krivim za prekršaj ne daje „dozvolu” sudiji da neki način pristupa oštećenom uopšte presudom odredi kao nedozvoljen. Nadalje, novi Zakon o prekršajima nedorečen je u pogledu toga na koji će se način utvrditi da je mera zabrane pristupa prekršena od strane kažnjenog ili oštećenog, u kakvom postupku i na čiju inicijativu će se postojanje kršenja zabrane pristupa uopšte utvrđivati (naročito kada je u pitanju zabrana pristupa objektima ili mestu izvršenja prekršaja, čemu ne mora biti svedok ni oštećeni), u kom će obliku ova inicijativa moći da se javi, pa ni kojom odlukom.

Još je jedna nova zaštitna mera predviđena novim Zakonom o prekršajima, a to je javno objavljivanje presude. Prema članu 56. novog Zakona o prekršajima, ovu zaštitnu meru sud će izreći ako smatra da bi bilo korisno da se javnost upozna sa presudom, a naročito ako bi objavljivanje presude doprinelo da se otkloni opasnost po život ili zdravlje ljudi ili da se zaštititi sigurnost prometa roba i usluga ili privreda. Prema značaju prekršaja, sud odlučuje da li će se presuda objaviti preko štampe, radija ili televizije ili preko više navedenih sredstava informisanja, kao i da li će se obrazloženje presude objaviti u celini ili u izvodu, vodeći pri tome računa da način objavljivanja omogućiti obaveštenost svih u čijem interesu presudu treba objaviti. Takođe je propisano da se presuda može objaviti u roku od najduže 30 dana od dana pravosnažnosti presude, da se propisom kojim se određuje prekršaj može predvideti obavezno izricanje zaštitne mere javnog objavljivanja presude, i da troškovi javnog objavljivanja presude padaju na teret kažnjenog.

2. Prekršajne sankcije prema maloletnim učiniocima prekršaja

Prema članu 53. starog Zakona o prekršajima, prema maloletniku koji je u vreme izvršenja prekršaja navršio četrnaest, a nije navršio šesnaest godina (mlađi maloletnik) mogu se izreći samo vaspitne mere, dok se maloletniku koji je u vreme izvršenja prekršaja navršio šesnaest, a nije navršio osamnaest godina (stariji maloletnik) može izreći vaspitna mera ili kazna. Istim članom nadalje je određeno i da se zaštitna mera može izreći maloletniku uz vaspitnu meru, ako je zbog prirode prekršaja to neophodno. Ove odredbe zadržao je i novi Zakon o prekršajima.

Prema članu 55. starog Zakona o prekršajima, maloletnim učiniocima prekršaja mogu se izreći sledeće vaspitne mere: ukor, upućivanje u disciplinski centar za maloletnike i pojačan nadzor, a prema članu 66. novog zakona, vrste vaspitnih mera su:

- mere upozorenja i usmeravanja: ukor i posebne obaveze i
- mere pojačanog nadzora,

pri čemu se mere upozorenja i usmeravanja izriču kada je takvim merama potrebno uticati na ličnost maloletnika i njegovo ponašanje i kada su one dovoljne da se postigne svrha ovih mera, dok se mere pojačanog nadzora izriču kad za vaspitavanje i razvoj maloletnika treba preduzeti trajnije vaspitne mere uz odgovarajući stručni nadzor i pomoć.

a. Mere upozorenja i usmeravanja

Ukor

I prema starom i prema novom Zakonu o prekršajima, ukor će se izreći maloletniku prema kojem nije potrebno preduzeti trajnije vaspitne mere, međutim, ukor će se naročito, prema starom zakonu, izreći kada je prekršaj učinio iz lakomislenosti ili nepromišljenosti (član 56. stav 1. starog Zakona o prekršajima), dok će se, prema novom zakonu, ukor izreći naročito kad se iz njegovog odnosa prema učinjenom prekršaju i njegove spremnosti da ubuduće ne čini prekršaje može zaključiti da će izrečenom vaspitnom merom biti postignuta svrha ove mere (član 67. stav 1. novog zakona). Pri izricanju ukora, sudija je maloletniku, prema članu 56. stav 2, bio u obavezi da ukaže na štetnost njegovog postupka, dok će se, pri izricanju ukora, a prema članu 67. stav 2. novog zakona, maloletniku ukazati na društvenu neprihvatljivost njegovog postupka, i ukoliko ponovo učini prekršaj, mogućnost izricanja i druge vaspitne mere.

Posebne obaveze

Posebne obaveze, sadržane u članu 68. novog Zakona o prekršajima, novina su u potpunosti. Propisano je, dakle, navedenim članom, da sud, ukoliko oceni da je odgovarajućim zahtevima i zabranama potrebno uticati na maloletnika i njegovo ponašanje, može maloletniku odrediti jednu ili više posebnih obaveza, i to:

1. da se izvini oštećenom,
2. da u okviru svojih mogućnosti, popravi ili nadoknadi štetu koju je prouzrokovao,
3. da ne posećuje određena mesta i izbegava društvo određenih lica koja na njega negativno utiču,
4. da se podvrgne odvikavanju i lečenju od zavisnosti od alkohola, droga ili drugih opojnih sredstava i sredstava zavisnosti,
5. da se radi učenja ili provere znanja saobraćajnih propisa uputi u nadležnu ustanovu za osposobljavanje vozača,
6. da se, bez naknade, uključi u rad humanitarnih organizacija ili u poslove ekološkog, socijalnog ili lokalnog značaja ili
7. da se uključi u rad sportskih i drugih sekcija u školi uz pedagoški nadzor nastavnika.

Navedene posebne obaveze, nadalje, a prema novom Zakonu o prekršajima, ne mogu trajati duže od šest meseci, i ne smeju ometati malo-

letnikovo školovanje ili zaposlenje, a u okviru posebne obaveze da u okviru svojih mogućnosti, popravi ili nadoknadi štetu koju je prouzrokovao, sud će odrediti visinu, oblike i način popravljivanja štete, pri čemu lični rad maloletnika može trajati najviše do 20 časova u periodu od mesec dana i mora biti tako raspoređen da ne smeta redovnom školovanju ili zaposlenju maloletnika. Nadalje, takođe prema novom Zakonu o prekršajima, sud će prilikom izricanja posebnih obaveza upozoriti maloletnika da se zbog neispunjenja određenih obaveza, one mogu zameniti drugom obavezom ili vaspitnom merom, dok se izvršenje posebnih obaveza sprovodi uz nadzor Centra za socijalni rad, koji o izvršavanju obaveza obaveštava sud. Sud je dužan da vodi posebnu evidenciju za svakog maloletnika kome je izrečena zaštitna mera.

S obzirom da članom 68. novog Zakona o prekršajima to nije propisano, ne može se znati o čijem će trošku maloletnik izvršiti svoju posebnu obavezu učenja ili provere znanja saobraćajnih propisa u nadležnoj ustanovi za osposobljavanje vozača, naročito iz razloga što troškovi izvršenja ove posebne obaveze ne mogu spadati u troškove postupka.

Stari Zakon o prekršajima je poznavao, kao što je već pomenuto, vaspitnu meru upućivanja u disciplinski centar za maloletnike, za koju je tim zakonom rečeno da će se izreći maloletniku kada je to potrebno da se odgovarajućim kratkotrajnim vaspitnim merama izvrši uticaj na njegovu ličnost i vladanje. Prilikom izricanja ove mere, dalje propisuje stari Zakon o prekršajima, odrediće se da se maloletnik upućuje u disciplinski centar za određeni broj sati u praznične dane i to najviše četiri uzastopna praznična dana ili na određeni broj sati u toku dana, ali najduže 15 dana, ili na neprekidni boravak za određeni broj dana, ali ne duže od 10 dana; pri izricanju ove mere vodiće se računa da usled njenog izvršenja maloletnik ne izostane sa redovne nastave, a u disciplinskom centru se prema maloletniku primenjuju vaspitne, pedagoške i druge mere sa ciljem da se maloletnik odvрати od vršenja prekršaja i drugih nedozvoljenih radnji. Ova vaspitna mera nije rešenje i novog Zakona o prekršajima. Ona, dakle, nije njime propisana.

b. Mere pojačanog nadzora

Vaspitne mere pojačanog nadzora se, prema članu 69. novog Zakona o prekršajima, izriču ako je potrebno da se prema maloletniku izvrši trajnija mera vaspitanja, a meru pojačanog nadzora od strane roditelja, usvojitelja ili staratelja, sud će izreći ako su roditelji, usvojitelj ili staratelj propustili da vrše potrebnu brigu i nadzor nad maloletnikom, a u mogućnosti su da ovakav nadzor vrše i to se od njih s osnovom može očekivati. Nadalje, novi Zakon o prekršajima propisuje i to da će se, ako roditelji, usvojitelj ili staratelj, ne mogu vršiti pojačani nadzor nad maloletnikom, maloletniku izreći pojačani nadzor organa starateljstva, kao i da mere pojačanog nadzora mogu trajati najduže jednu godinu. Gotovo identične od-

redbe u vezi sa vaspitnom merom pojačani nadzor sadrži i stari Zakon o prekršajima. Razlika je jedino u tome što stari zakon propisuje da posle šest meseci od početka izvršenja mere pojačanog nadzora prvostepeni organ za prekršaje može na predlog organa starateljstva obustaviti izvršenje mere ako je svrha te mere postignuta.

c. Zaštitne mere prema maloletnicima

Prema novom Zakonu o prekršajima, zaštitna mera se može izreći maloletniku uz vaspitnu meru, ako je to zbog prirode prekršaja neophodno, a tu meru može izreći samo sud, kao i vaspitnu meru, novčanu kaznu i kaznu zatvora. Gotovo na istovetan način mogućnost izricanja zaštitnih mera maloletnicima propisivao je i stari zakon, uz jednu (logičnu) razliku — stari zakon propisuje da samo organ za prekršaje može izreći maloletniku vaspitnu meru, kaznu zatvora i zaštitnu meru.

ZAKLJUČCI

Na osnovu izloženog, moramo zaključiti da je novim Zakonom o prekršajima u velikoj meri izmenjen sistem sankcija, propisujući i nove kazne i nove zaštitne mere. Uvođenjem nekih od njih, novi Zakon o prekršajima pružio je podlogu za primenu nekih drugih novih propisa, a na prvom mestu Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima. Iako se neki od problema koji će se javljati u primeni novog Zakona o prekršajima u pogledu propisanog sistema sankcija mogu predvideti, naročito kod kazne rada u javnom interesu, i dvaju novih zaštitnih mera — javnog objavljivanja presude i zabrane pristupa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja, i iako neki od nedostataka starog Zakona o prekršajima nisu otklonjeni ni novim zakonom, na šta smo u ovom radu pokušali da ukažemo, najbolji pokazatelj biće, sasvim sigurno praksa.

SYSTEM OF PENALTIES IN THE OLD AND IN THE NEW LAW ON MINOR OFFENCES

Gorana Ružić

The Judge for Minor Offences of the Municipal Authority
for Minor Offences in Novi Sad

S u m m a r y

The new Law on Minor Offences has introduced important novelties, one of them being related to the system of penalties both against adult and against minor offenders. In this paper we will try to compare the provisions of the old and the new Law on Minor Offences related to the system of penalties, to present our conclusions about the benefits and shortfalls of the new law, which will probably, however, be best reviewed through the prac-

tice itself. At the same time the goal of this paper is to examine the novelties in the minor offences legislation, and therefore we will not deal with the identical solutions of the old and the new Law on Minor Offences, except to the extent necessary to point out to the missing novelties. i.e., the issues that the new law should have introduced as a novelty in our opinion, and except to the extent necessary to preserve the core of issues examined in this particular case.

Keywords: minor offences, system of penalties, punishments, protection measures