SPORAZUM O PRIZNANJU PREKRŠAJA I NJEGOVA IMPLEMENTACIJA U DOMAĆEM ZAKONODAVSTVU

REZIME: Osnovna ideja institucionalizacije sporazuma o priznanju prekršaja zasniva se na pretpostavci da se sporazumom stranaka može lakše okončati prekršajni postupak. Sporazum o priznanju prekršaja se može posmatrati u svetlu reformi u oblasti kaznenog (prekršajnog i krivičnog) prava, koje za cilj imaju efikasniji postupak. Osnovni elementi ovog instituta su: prihvatanje odgovornosti, volja ovlašćenog podnosioca zahteva i zakonsko predviđanje. Imajući u vidu njegovo pravno dejstvo, precizno su propisani njegovi elementi. Sporazum o priznanju prekršaja nije originalna tvorevina prekršajnog prava. On je preuzet iz krivičnog prava, a njegovi koreni se nalaze u anglosaksonskom pravu, gde je on veoma razvijen i široko primenljiv. U radu je prikazan njegov razvoj u domaćem pravu, obeležja, sličnosti i razlike sa krivičnopravnim institutom priznanja, te sličnim institutima u prekršajnom pravu, te očekivanja, ali i sumnje u pogledu njegove šire primene.

Ključne reči: sporazum o priznanju prekršaja, prekršaj, prekršajni postupak, krivica.

* Mr., Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije – pomoćnik direktora policije

Uvod

Potreba za nastajanjem ovog pravnog instituta je sama po sebi veoma kompleksna, te je, samim tim, složen put i pravac evolucije ove ideje i njene implementacije u nacionalna zakonodavstva. S tim u vezi, nameće se pitanje da li je sporazum o priznanju nastao zbog podizanja nivoa procesne efikasnosti, smanjenja troškova suda i opterećenja procesnih subjekata, ili je on nastao kako bi se na efikasniji način postiglo kažnjavanje lica koja su nekom svojom radnjom izvršila prekršaj, ili krivično delo, a za koje je moguće, nakon priznanja tog izvršenja i odgovornosti, primeni ti ovaj institut. Koji god da su razlozi za njegovo nastajanje, u svakom slučaju jedan od karakterističnih elemenata i motiva njegove institucionalizacije jeste efikasnost.

Osnovna ideja sporazuma o priznanju prekršaja, koja je presudno oblikovala njegovu institucionalizaciju, zasniva se na pretpostavci da se sporazumom stranaka može lakše okončati prekršajni (ali i krivični) postupak. Ovaj način završetka postupka vodi poreklo iz anglosaksonskog prava, ali kako pojedini autori ukazuju, zakonodavac je uvođenje ovog instituta video i kao posledicu podsticanja priznanja (prihvatanja) odgovornosti, koja se javila iz sasvim pragmatičnih razloga.¹

Sporazum o priznanju prekršaja, kao jedan od instituta koji za cilj ima povećanje efikasnosti prekršajnog postupka, prvi put se kod nas zakonski uređuje Zakonom o prekršajima iz 2014. godine. Potrebno je precizirati da on ne predstavlja originalnu kreaciju ovog zakona, jer je sporazum o priznanju prekršaja, kao pravni institut, preuzet iz Zakonika o krivičnim postupku² koji je sa izmenama i dopunama iz 2009. godine predvideo institut sporazuma o priznanju krivice. Iste godine ovaj institut, pod istim nazivom (sporazum o priznanju krivice), sa minimalnim preciziranjima je uveden i u prekršajno pravo i to Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o prekršajima³.

¹ Brkić, S., (2013). Krivično procesno pravo II, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, str. 250.

² Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 70/01.

³ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o prekršajima, *Sl. glasnik R. Srbije*, br. 47/09.

Pojam i opravdanje sporazuma o priznanju

Sporazum o priznanju prekršaja ili krivičnog dela, kao težih oblika protivpravnog ponašanja, proizvodi zakonom utvrđeno dejstvo pod određenim uslovima.

Prvi uslov predstavlja zakonsko predviđanje određenog dela ili ponašanja za protivpravno delo. Zatim, nužno je postojanje uzročne veze između izvršioca i tog protivpravnog dela. Nakon ova dva suštinski bitna uslova, nužno je postojanje priznanja izvršenog dela od strane krivično ili prekršajno odgovornog lica, pa tek onda se postavlja pitanje da li za to delo zakon predviđa mogućnost sporazuma o priznanju. U okolnostima kada zakon to predviđa, postoje precizno određene obaveze i pretpostavke koje se moraju ispuniti kako bi on mogao biti u konkretnom slučaju primenjen.

Pravo države da kažnjava više ne predstavlja osnov za pravnu diskusiju. Put do postizanja ovog civilizacijskog standarda nije bio jednostavan, niti jednoznačan, niti jednosmeran. Ipak, uvek se aktuelizuju forme, načini i svrha ostvarivanja ovog prava državne vlasti, sa čim se može povezati i pitanje koje je predmet ovog rada.

Pitanje od posebnog značaja za sporazum o priznanju je činjenica priznanja krivice, tj. odgovornosti. Radi se o svesnom i voljnom, nedvosmisleno jasno i u odgovarajućoj formi manifestovanom iskazu okrivljenog u pogledu tog dela i njegove krivice za isto. Jedno od osnovnih načela kažnjavanja, kao bitnog atributa državne vlasti, je *nulla poena sine culpa*, odnosno da nema kazne bez krivice, čime se iz kažnjavanja isključuje objektivna odgovornost. Subjektivna odgovornost - krivica predstavlja subjektivni deo prekršaja tj. subjektivan odnos prema prekršaju.

Zakon o prekršajima,⁴ kojim se uređuje odgovornost fizičkog lica, predviđa da je ono odgovorno za prekršaj koji mu se može pripisati u krivicu zato što je bilo uračunljivo i učinilo prekršaj sa umišljajem ili iz nehata, a bilo je svesno ili je bilo dužno i moglo biti svesno da je takav postupak zabranjen (član 18). Istim članom, ali stavom 2 se još predviđa da ako prekršajnim zakonom nije drugačije određeno, odredba iz stava 1 ovog člana primenjuje se i na odgovorna lica u pravnom licu, državnom organu, organu teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave ili kod preduzetnika.

Da bi moglo doći do primene prekršajnih sankcija ili da bi se mogao primeniti institut sporazuma o priznanju prekršaja, kada je to zakonom predviđeno, pored postojanja prekršaja potrebno je da postoji i prekršajna

⁴ Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik R. Srbije*, br. 65/13 i 13/16.

odgovornost učinioca dela. Prekršajna odgovornost predstavlja osnov za primenu sankcija prema fizičkom licu, pod čime se podrazumeva i odgovorno lice u pravnom licu i preduzetnik kao učinioci prekršaja.⁵ Prekršajna odgovornost predstavlja skup subjektivnih uslova kojima se označava psihičko stanje učinioca i njegov odnos prema učinjenom prekršaju.⁶ Prihvatanje prekršajne odgovornosti predstavlja materijalni supstrat ovog instituta. Ono je od suštinskog značaja za sporazum o priznanju prekršaja, ne samo da bi se ispunile formalne pretpostavke za njegovu primenu u konkretnom slučaju, odnosno da bi moglo doći do oživotvorenja ovog instituta u prekršajnom pravu konkretne države, već zbog svoje suštinske karakteristike, koja podrazumeva da postoji svest kod učinioca prekršaja da je sa svojim delovanjem odgovoran za izvršenje prekršaja i priznanje istog.

Kao i svi drugi pravni instituti koji proizvode tako značajne pravne posledice i sporazum o priznanju mora da bude predviđen u zakonu. Ovaj institut je prilično nov kada je reč o našem zakonu o prekršajima. On je, naime, preuzet iz Zakonika o krivičnim postupku, ali to ni najmanje ne umanjuje njegov značaj, štaviše, posebno imajući u vidu prirodu prekršajnog prava i prekršaja kao njegovog osnovnog instituta. Moglo bi se zapravo reći da upravo iz razloga što je i preuzet iz krivičnog prava, proizlazi stav da je zakonodavac prepoznao njegov značaj, sa namerom da proširi njegovu primenu i to u oblasti gde su i potencijalne štetne posledice daleko manje ili ih nema ni kao rizika.

Kao što je već rečeno, osnovna ideja sporazuma o priznanju prekršaja je u tome da se brže i efikasnije okonča proces, posebno u okolnostima kada se broj i rasprostranjenost prekršaja kao oblika protivpravnog ponašanja značajno širi.⁷ Na taj način, odnosno, sa primenom instituta sporazuma o priznanju prekršaja pored pozitivne posledice posmatrano iz ugla okrivljenog, odnosno prekršajno odgovornog lica, jeste i u tome što se u znatnoj meri sa proceduralno efikasnijim prekršajnim postupkom postiže ne samo povećanje stepena efikasnosti suda, jer će nesporno imati manje pokrenutih prekršajnih postupaka, već će se uticati i na efikasnost sudija koje će usled češće primene ovog

⁵ Jovašević, D., (2013). Prekršajna odgovornost u pravu Republike Srbije, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka*, Banja Luka, 3 (3), str. 47.

⁶ Jovašević, D., (2012). Prekršajno pravo, Pravni fakultet u Nišu, str. 56-68.

⁷ Ljubinko Mitrović ukazuje na to da je jedna od prekršajnih sankcija i novčana kazna, samim tim izvršenjem ove prekršajne sankcije mogu se ostvariti značajna finansijska sredstva, stoga je potrebno, imajući u vidu sva zagarantovana prava tj. poštovanje zakona, da se prekršajni postupak sprovesti na što svrsishodniji, efikasniji i ekonomičniji način, jer će se na taj način postići i brže punjenje odgovarajućeg budžeta, a da se upravo sa sporazumom o priznanju pomenuto može postići. (Mitrović, Lj., (2013). Pojednostavljene forme postupanja u prekršajnim stvarima u Republici Srpskoj - prekršajni nalog i sporazum o sankciji, *Strani pravni život*, (2), str. 137-152).

instituta nesporno imati manji broj predmeta u radu. S druge strane, sankcije za prekršaje koji se priznaju, kao znatno lakše i najčešće novčane će lakše ovim putem biti izvršene, a da se pri tom ne ugrožava zaštićeno dobro koje je prekršajem povređeno, odnosno neće biti dovedena u pitanje svrha kažnjavanja, što ipak predstavlja izvesan rizik i dilemu u pogledu krivičnih dela.

Primena sporazuma o priznanju prekršaja moguća je i kada se vodi postupak za jedan prekršaj, ali je moguće i kada se vodi i za više prekršaja u sticaju. Dva su suštinska uslova za njegovu primenu u konkretnom slučaju, oni predstavljaju pretpostavke njegovog zaključenja, a to su: 1) predlog i 2) pregovori strana. Ovlašćeni podnosilac zahteva ili okrivljeni (ili njegov branilac) imaju mogućnost da usmeno ili pismeno predlože zaključenje sporazuma o priznanju prekršaja, nakon čega započinju pregovori oko uslova priznanja prekršaja za koje se okrivljeni smatra odgovornim.

U teoriji, ali i u praksi pored iznetih pozitivnih karakteristika sporazuma o priznanju, često se navodi i njegova učestalost u primeni u njegovoj kolevci tj. u Sjedinjenim Američkim Državama. Pokazatelji pozitivnih efekata sporazuma o priznavanju nedvosmisleno prikazuju podatke po kojima ovaj institut posebno pogoduje tužiocu, odnosno ovlašćenom podnosiocu zahteva, jer više nema potrebe za detaljnim i vremenski dugim pripremama za proces u smislu prikupljanja, izvođenja i obrazlaganja dokaza. Dodatne analize pokazuju da se u SAD-u čak 90% postupaka završi sporazumom o priznanju.⁸ Ako se posmatra po vrsti sporazuma, u smislu prethodno iznetog, onda tu apsolutno dominiraju *plea bargaining*.⁹ Pojedini podaci pokazuju i da procenat sporazuma u krivičnom postupku u SAD-u bude čak i veći.¹⁰

Sporazum o priznanju prekršaja se može posmatrati u svetlu reformi u oblasti kaznenog (prekršajnog i krivičnog) prava. Reforme kaznenog (procesnog) zakonodavstva, posebno one koje rezultiraju uvođenjem novih pravnih instituta, nisu lake za sprovođenje, niti su često praćene opštom podrškom. Jedan od najvažnijih razloga za sprovođenje tih reformi jeste usklađivanje sa standardima Evropske unije, ali pored toga postoje i drugi razlozi, a nesporno je da je jedan od njih i postizanje efikasnijeg rada suda, efikasnijih i bržih postupaka, sa manje troškova i većim stepenom realizacije izrečenih sankcija.

⁸ Brkić, S., (2004). Racionalizacija krivičnog postupka i uprošćene procesne forme, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, st. 214.

⁹ Seigel, T., (2016). Why do most criminal cases end with plea bargains?, Lawyers, preuzeto ca: <http://criminal.lawyers.com/criminal-law-basics/plea-bargains-or-agreements-and-sentencing.html>, 17.10.2015.

¹⁰ Dervan, L., (2015), The Injustice of the plea-bargain system, The Wall Street Journal, preuzeto ca: www.wsj.com/articles/the-injustice-of-the-plea-bargain-system-1449188034, 17.10.2015.

Jedan od razloga zbog čega su mnogi autori saglasni sa stavom da je savremenom društvu, suočenom sa brojnim izazovima koji su rezultat aktuelnih društvenih procesa, a nužno i većim brojem protivpravnih ponašanja, potreban brži i efikasniji postupak jeste da bi on kao takav bio i uspešan instrument u borbi protiv kriminaliteta. Uspešna borba protiv kriminaliteta se može postići upravo obezbeđenjem veće efikasnosti postupka, a da se istovremeno sa njegovim kraćim trajanjem ne samo poštuje načelo razumnog suđenja, već se i doprinosi boljoj zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda,¹¹ ali i prevencije.

Razvoj sporazuma o priznanju u pravu Srbije

Razvoj sporazuma o priznanju prekršaja je nužno sagledati kroz njegovu evoluciju u domaćem zakonodavstvu kako bi se mogao videti smer njegovog razvoja, u smislu prilagođavanja realnim potrebama društva, te s tim u vezi, analizirati njegove efekte.

Sporazum o priznanju u domaćem zakonodavstvu može se posmatrati kroz krivično, ali i kroz prekršajno zakonodavstvo. Sporazum o priznanju u Zakonu o prekršajima preuzet je iz Zakonika o krivičnom postupku. Naime, članom 282a Zakonika o krivičnom postupku iz 2001. godine, zakonodavac je predvideo da se sporazum o priznanju krivice može predložiti kada se krivični postupak vodi za jedno krivično delo ili za krivična dela u sticaju za koja je propisana kazna zatvora do 12 godina. Pomenuto je predstavljalo jedino ograničenje.¹² Sa Zakonikom o krivičnom postupku od 2011. godine, ovo ograničenje više ne postoji, odnosno, sporazum o priznanju krivičnog dela moguće je zaključiti za bilo koje krivično delo, tj. proširen opseg primene ovog instituta i na najteža krivična dela.

Iz ovoga proizilazi da mogućnost postizanja i zaključenja sporazuma isključivo zavisi od volje javnog tužioca i okrivljenog, naravno ako je sporazum u zakonskim okvirima u smislu sadržine i da je kazna ili druga krivična sankcija, odnosno druga mera u pogledu koje su javni tužilac i okrivljeni zaključili sporazum predložena u skladu sa krivičnim ili drugim zakonom, što se

¹¹ Bejatović, S., (2009). Sporazum o priznanju krivičnog dela i druge pojednostavljene forme postupanja u krivičnom procesnom zakonodavstvu Srbije kao Instrumenti normative efikasnosti krivičnog postupka, u Zborniku „Pravni sistem Srbije i standardi Evropske unije i Saveta Evrope“ kojeg je priredio Bejatović, S., knjiga 4, Pravni fakultet u Kragujevcu, str. 85-86.

¹² Više javno tužilaštvo u Nišu (2015). Šta je sporazum o priznanju krivice?, Preuzeto sa: <http://www.ni.vi.jt.rs/pitanja-i-saveti/sta-je-sporazum-o-priznanju-krivice> 18.10.2015.

i predviđa Zakonikom o krivičnom postupku.¹³ Sporazum se može zaključiti od donošenja naredbe o sprovođenju istrage pa do završetka glavnog pretresa.

Pored toga što je zakonodavac odredio da okrivljeni mora imati branioca, i da sporazum mora biti sačinjen u pisanom obliku sa predviđenom sadržinom, ali i kome se zaključen sporazum podnosi,¹⁴ vidi se da nema dodatnih ograničenja, što direktno ukazuje na to da presudnu ulogu ima volja javnog tužioca i okrivljenog.

Kao poseban institut prekršajnog prava, sporazum o priznanju prekršaja se ne može posmatrati potpuno odvojeno od istog instituta u krivičnom zakonodavstvu. Sporazum o priznanju prekršaja se primenjuje od stupanja na snagu Zakona o prekršajima. U glavi 26 Prekršajnog zakona koji se primenjuje od 2014. godine,¹⁵ pod nazivom Sporazum o priznanju prekršaja, sa šest članova i to od člana 233. do člana 238. uređuje se ovaj novi prekršajni institut.

Zaključivanje sporazuma, njegove neophodne pretpostavke i ograničenja, regulišu se članom 233 i to na sledeći nači:

- (1) Kada se prekršajni postupak vodi za jedan prekršaj ili za više prekršaja u sticaju, ovlašćeni podnosilac zahteva, usmeno ili pismeno, može predložiti okrivljenom i njegovom braniocu zaključenje sporazuma o priznanju prekršaja, odnosno okrivljeni i njegov branilac mogu ovlašćenom podnosiocu zahteva predložiti zaključenje takvog sporazuma.
- (2) Kada se uputi predlog iz stava 1 ovog člana, stranke i branilac mogu pregovarati o uslovima priznanja prekršaja koji se okrivljenom stavljaju na teret.
- (3) Sporazum o priznanju se podnosi sudiji do donošenja prvostepene odluke.
- (4) Sporazum o priznanju se ne može zaključiti u vezi sa prekršajem za koji se izdaje prekršajni nalog.

Prikazano zakonsko rešenje sporazuma o priznanju prekršaja iz Zakona o prekršajima koji se primenjuje od 2014. godine, faktički predstavlja nasleđeni institut iz Zakona o prekršajima iz 2009. godine. Naime, Zakon iz 2009. godine¹⁶ sporazum o priznanju prekršaja definisao je kao sporazum o priznanju krivice. U glavi 27a, pod nazivom sporazum o priznanju krivice, Zakon o

¹³ Više o sporazumu tužioca i okrivljenog u krivičnom postupku, pretpostavkama za zaključenje sporazuma, njegovom predmetu, prednostima i nedostacima u: Delibašić, V., (2015). Sporazumi javnog tužioca i okrivljenog, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Novi Sad.

¹⁴ Sporazum o priznanju krivičnog dela javni tužilac podnosi do potvrđivanja optužnice sudiji za prethodni postupak, a nakon potvrđivanja optužnice predsedniku veća.

¹⁵ Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, br. 65/13.

¹⁶ Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, br. 101/05, 116/08 i 111/09.

prekršajima iz 2009. godine sa pet članova uređivao je ovaj institut koji do tada nije bio u primeni u prekršajnom zakonodavstvu. S obzirom da je sporazum o priznanju krivice predstavljao dopunu postojećeg Zakona o prekršajima, u tehničkom smislu ovaj institut nije mogao da dobije „samostalnu“ glavu i članove.

Predmet sporazuma

U materijalnopravnom smislu predmet sporazuma o priznanju prekršaja odnosi se na postizanje saglasnosti volja između ovlašćenog podnosioca zahteva i okrivljenog za prekršaj ili za više prekršaja za koji se vodi prekršajni postupak.

Priznanje prekršaja predstavlja saglasnost volja između ovlašćenog podnosioca zahteva i okrivljenog iz koje proističu određene pravne posledice. Iako se zakonom utvrđuju svi njegovi relevantni elementi, suštinski element sporazuma je prihvatanje prekršajne odgovornosti od strane okrivljenog za prekršaj, ili za više prekršaja, na predlog ovlašćenog subjekta, jer se njime ne supstituiše propisana sankcija.

Pored prihvatanja odgovornosti okrivljenog za prekršaj, nužno je postojanje volje ovlašćenog podnosioca zahteva, ali i postojanje odgovarajućeg pravnog osnova, u opštoj pravnoj normi - da se Zakonom predviđa mogućnosti postizanja sporazuma.

Iz prethodnog se može videti određeni nivo kompleksnosti. Od pomenuta tri elementa, pri čemu se misli na prihvatanje odgovornosti, volju ovlašćenog podnosioca zahteva i zakonsko predviđanje, najizvesniji element je upravo poslednji, odnosno zakonsko predviđanje. Kod, uslovno rečeno, prva dva elementa mora postojati odgovarajuća volja obe strane. Ta volja može se posmatrati na način da okrivljeni ima volju da prihvati prekršajnu odgovornost, ali i da ovlašćeni podnosilac zahteva ima volju da prihvati sporazum tj. da ga predloži, sa uticajem na sankciju.

Zakon o prekršajima predviđa da se sporazum o priznanju prekršaja može predložiti okrivljenom ili njegovom braniocu, odnosno da okrivljeni ili njegov branilac mogu da ovlašćenom podnosiocu zahteva predlože zaključenje sporazuma.¹⁷ Zakonodavac je, dakle, ostavio mogućnost predlaganja sporazuma u oba smera.

Iz same zakonske regulative može se jasno videti predviđanje postojanja volje okrivljenog da prihvati prekršajnu odgovornost i to se posebno naznačav

¹⁷ Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik R. Srbije*, br. 65/13, 13/16 i 98/16 – odluka US, član 233, stav 1.

i predviđa u sadržini sporazuma.¹⁸ Ona mora biti jasna i nedvosmislena, te formalizovana. Volja ovlašćenog podnosioca zahteva se takođe može videti kroz sadržinu sporazuma koja je zakonom predviđena i to na način što mora postojati potpis stranaka.¹⁹ Saglasnost volja se, pored priznanja izvršenja prekršaja, odnosi i na kaznu, troškove, sporedne predmete postupka, dakle sva pitanja koja su relevantna za konkretan sudski postupak.

Poslednji element koji je istaknut je zakonska predviđenost sporazuma o priznanju prekršaja. Materiju kaznenog prava uvek odlikuje predviđenost, a ne analogija, to je pretpostavka pravne sigurnosti. Na volju stranaka mogu da utiču mnogi subjektivni i objektivni elementi koji će imati uticaja na donošenje odluke o postizanju sporazuma.

Sporazum o priznanju sadrži: 1) opis prekršaja koji se okrivljenom stavlja na teret; 2) priznanje okrivljenog da je učinio prekršaj; 3) sporazum o vrsti i visini kazne, odnosno o drugim prekršajnim sankcijama; 4) izjavu ovlašćenog podnosioca o odustajanju od prekršajnog gonjenja za prekršaje koji nisu obuhvaćeni sporazumom o priznanju; 5) sporazum o troškovima prekršajnog postupka, o oduzimanju imovinske koristi pribavljene prekršajem, o povraćaju predmeta prekršaja i o imovinskopравnom zahtevu, ukoliko je podnet; 6) izjavu o odricanju stranaka i branioca od prava na žalbu protiv odluke suda donesene na osnovu prihvatanja sporazuma o priznanju; 7) potpis stranaka i branioca (čl. 234).

Pitanje sankcije predstavlja jedan od elemenata sporazuma, mada se ono može smatrati izvedenim, sekundarnim elementom. Naime, u sporazumu o priznanju ovlašćeni podnosilac zahteva da se i okrivljeni mogu saglasiti o izricanju kazne okrivljenom koja ne može biti ispod zakonskog minimuma.²⁰ Takođe, strane se mogu sporazumeti da se zaštitna mera propisana za prekršaj za koji se okrivljeni tereti, izrekne u manjem obimu ili da se ne izrekne. Dogovorena sankcija nije zakonom specificirana, niti postoji obaveza u pogledu njenog određenja u pogledu vrste i težine. Sankcija ostaje u okviru propisanog raspona i sporazum nema derogativno dejstvo u tom pogledu. Ipak, osnovni motiv uvođenja ovog instituta jeste pojednostavljenje postupka,

¹⁸ Ibid. član 234, stav 1, tačka 2.

¹⁹ Ibid. član 234, stav 1, tačka 7.

²⁰ Zoran Pašalić navodi da kada je za prekršaj koji je predmet sporazuma o priznanju prekršaja kumulativno pripisano više prekršajnih sankcija, sporazum mora da sadrži sporazum o svim propisanim sankcijama koje moraju biti izrečene za konkretni prekršaj, te zaključen sporazum koji nije u skladu sa odredbom člana 234, stav 1, tačka 3 Zakona o prekršajima, sud će rešenjem odbiti u skladu sa ovlašćenjima iz člana 236 stav 2 ovog Zakona. (Izdvojeno mišljenje sudije Prekršajnog apelacionog suda Zorana Pašalića, preuzeto sa: http://www.pkap.sud.rs/sednica_2015_04_03_ps_lat.html).

a motiv izvršioca da pristane se sastoji u sporazumevanju o visini kazne, koja će, u okviru propisane, biti na nižem nivou, po vrsti ili visini, što predstavlja stimulans njegovom pristajanju na nju. Imajući u vidu težinu prekršajnih sankcija i manju društvenu opasnost prekršaja u odnosu na krivična dela, jasno je da sporazumevanje koje će za rezultat imati blažu sankciju, zarad veće efikasnosti postupka, ne može imati teže posledice po opšti društveni interes, ne može dovesti u pitanje prekršajem zaštićene vrednosti, niti uznemiriti javnost, ni eventualno neposredno oštećena lica, jer ostaje u okviru propisanog raspona. Taj nivo „olakšanja“ imajući u vidu uopšteno raspone i gornju granicu prekršajnih sankcija, ne predstavlja neku radikalnu razliku, niti društveno „nepodnošljivu“ meru popuštanja.

Zakon o prekršajima predvideo je samo jedno ograničenje koje se odnosi na mogućnost postizanja sporazuma o priznanju prekršaja. Ono se odnosi na prekršaje za koje se izdaje prekršajni nalog.

Zakonodavac je predvideo da se sporazum priznanja prekršaja ne može zaključiti u vezi sa prekršajem za koji se izdaje prekršajni nalog (član 233, stav 4). S tim u vezi, potrebno je bliže odrediti prekršajni nalog. Zakonodavac je predvideo da se prekršajni nalog izdaje kada je za prekršaj zakonom ili drugim propisom od prekršajnih sankcija predviđena samo novčana kazna u fiksnom iznosu (član 168, stav 1). Istim članom se još predviđa da se za pome-nute prekršaje ne može podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, zatim, da se za svakog učinioca prekršaja izdaje poseban prekršajni nalog i da se prekršajni nalog ne može izdati maloletniku.

Prekršajni nalog i sporazum o priznanju prekršaja su dva različita instituta. Mišljenja smo, ipak, da imaju nekoliko dotičnih tačaka, koje se tiču prihvatanja krivice i prekršajne sankcije, efikasnijeg postupka (tačnije njegovog odsustva u slučaju naloga) koji iz toga proističe i privilegovanog tretmana prihvatanja, te ćemo, stoga, u kraćim crtama bliže odrediti sličnosti sa prekršajnim nalogom.

Članom 173 uređuje se pitanje prihvatanja odgovornosti iz koga proističu odgovarajuće pogodnosti. Prema ovom rešenju lice protiv koga je izdat prekršajni nalog prihvata odgovornost za prekršaj plaćanjem polovine izrečene kazne u roku od osam dana od dana prijema prekršajnog naloga, čime se oslobađa plaćanja druge polovine izrečene kazne. Ako lice protiv koga je izdat prekršajni nalog u roku od osam dana od dana prijema prekršajnog naloga ne plati izrečenu kaznu ili ne podnese zahtev za sudske odlučivanje o izdatom

prekršajnom nalogu,²¹ smatraće se da je prihvatilo odgovornost propuštanjem, a prekršajni nalog će postati konačan i izvršan. Prekršajni nalog sa konstatacijom konačnosti i zabeleškom da novčana kazna nije plaćena ovlašćeni organ dostavlja nadležnom prekršajnom sudu da izrečenu novčanu kaznu unese u registar i sprovede postupak izvršenja u skladu sa ovim zakonom. Lice protiv koga je izdat prekršajni nalog može prihvatiti odgovornost za prekršaj i nakon isteka roka od osam dana od prijema prekršajnog naloga ako pre postupka izvršenja dobrovoljno plati celokupan iznos izrečene novčane kazne, gde pogodnost umanjenja izostaje.

Potrebno je još i naznačiti da lice protiv koja je izdat prekršajni nalog nije u obavezi da prihvati odgovornosti i samim tim da prihvati prekršajni nalog, jer blaža sankcija ne može da supstituiše pravo na odbranu, niti da bude zamena za pretpostavku nevinosti i pravnu sigurnost kako je ona definisana članom 34 Ustava. Tada to lice može u roku od osam dana da podnese prekršajnom sudu na čijoj je teritoriji izdat prekršajni nalog zahtev za sudske odlučivanje.²²

Kao što smo već naveli, nesporno je da se radi o dve različite stvari, ali mišljenja smo da se u prekršajnom nalogu sa priznanjem odgovornosti ipak postiže privilegovaniji položaj. To se može smatrati i za sporazum o priznanju prekršaja.

Lakša sankcija kao rezultat prihvatanja predstavlja osnovnu sličnost. U slučaju prihvatanja odgovornosti za prekršaj za koji se izdaje prekršajni nalog, to lice biće oslobođeno od plaćanja polovine predviđene novčane kazne koja je tim nalogom utvrđena.

Iako se ovde ne radi o sporazumu, nesporno je da se radi o povlašćenom položaju okrivljenog koji prihvati prekršajnu odgovornost, isto kao i kod instituta sporazuma o priznanju, dakle element saglašavanja postoji. Kod sporazuma o priznanju prekršaja, Zakonom se ne predviđa umanjenje novčane kazne u visini od 50 procenata, već je to ostavljeno strankama na dogovor, ali u okviru propisanog raspona, što se i vidi iz člana 234, stav 1, tačka 3 i to na način da sporazum mora da sadrži deo o vrsti i visini kazne, s tim da u sporazumu o priznanju strane se mogu saglasiti o izricanju okrivljenom samo kazne u okviru zakonskog minimuma, koji kod naloga ne postoji, kazna je fiksna. Značajna razlika se ogleda i u činjenici da u slučaju sporazuma o priznanju sud donosi konačnu odluku koja je konstitutivnog dejstva, dok se u

²¹ Ovim institutom se ne dovodi Ustavom zagarantovano pravo svakog lica da o njegovim pravima, obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje i optužbama protiv njega odlučuje sud, jer ono u slučaju nezadovoljstva može podneti zahtev za sudske odlučivanje (čl. 32 Ustava R. Srbije).

²² USAID (2014). Šta je prekršajni nalog?, Prekršajni sud, Preuzeto sa: hwww.pkp.sud.rs/documents/sta_je_prekršajni_nalog.pdf, 18.10.2015.

slučaju dobrovoljnog izvršenja naloga ne donosi nikakva odluka suda, čak ni deklarativnog karaktera.

Prekršajni nalog ima značajne uspehe u primeni. Podaci ukazuju da se veoma mali, neznatni, procenat okrivljenih ipak upuštaju u sudski postupak jer smatraju da nisu učinili prekršaj koji im se stavlja na teret.²³ Mogućnost „sigurnog“ umanjena novčane kazne predstavlja dovoljni motiv da se prihvati odgovornost za izvršeni prekršaj što ima posledice i u pogledu brzine završetka procesa i mnogo manjeg opterećenja suda.

Zaključak

Sporazum o priznanju prekršaja predstavlja relativno nov institut u domaćem zakonodavstvu, kako u krivičnom procesnom, tako i u prekršajnom zakonodavstvu Srbije. Njegovi se koreni mogu identifikovati u anglosaksonskom pravu čiji je uticaj danas vidljiv u kaznenom pravu mnogih država evropsko-kontinentalnog sistema.

U materijalnom smislu zakonodavac je predvideo da se ovaj institut primenjuje na način da se učesnici postupka, odnosno podnosilac zahteva sa jedne strane i okrivljeni i njegov branilac sa druge strane, sporazumevaju o priznanju prekršaja, ali i o visini i vrsti kazne, te drugim pitanjima koja čine predmet postupka, a da nakon postignutog dogovora, odnosno sporazuma, sud donose rešenje o usvajanju, ako su za to zakonom predviđeni uslovi ispunjeni.

Primena ovog instituta predstavlja posebnu pogodnost za okrivljenog u smislu da će na osnovu postignutog sporazuma „dobiti“ kaznu koja može biti i znatno povoljnija po njega i po vrsti i po težini od one koja bi možda bila izrečena od strane suda nakon sprovedenog postupka. Dogovorena sankcija nije zakonski specificirana, niti postoji obaveza u pogledu kvantificiranja njenog sporazumnog određenja. Dakle, sankcija ostaje u okviru zakonom propisanog raspona i sporazum nema derogativno dejstvo u tom pogledu. Ipak, osnovni motiv uvođenja ovog instituta jeste pojednostavljenje postupka, a motiv izvršioca da pristane se sastoji u sporazumevanju o visini kazne, koja će po pravilu, u okviru propisane, biti povoljnija, po vrsti ili visini, što predstavlja stimulans njegovom pristajanju na priznanje. Imajući u vidu težinu prekršajnih sankcija i manju društvenu opasnost prekršaja u odnosu na krivična dela, jasno je da sporazumevanje koje će za rezultat imati blažu sankciju, zarad veće efikasnosti postupka, ne može imati teže posledice po opšti društveni interes, ne može dovesti u pitanje prekršajem zaštićene vrednosti,

²³ Ing-pro (2016). Sporazum o priznanju prekršaja, Preuzeto sa: <http://propisi.net/v/a2ffa405-5cb4-4fac-83e5-d626f7cb2b2b>, 18.10.2015.

niti uznemiriti javnost, ni eventualno neposredno oštećena lica, jer ostaje u okviru propisanog raspona, uz konačnu ocenu i kontrolu koju daje sud, odlučujući o prihvatanju sporazuma. Iako će se obavezno voditi računa da se prilikom postizanja sporazuma ne povrede prava oštećenog, jasno se nameće pitanje da li se sa ovim sporazumom može postići svrha kažnjavanja i u kojoj meri.

Primena instituta sporazuma o priznanju prekršaja pored već pomenute pozitivnije posledice - posmatrano iz ugla okrivljenog, odnosno prekršajno odgovornog lica - jeste i u tome što se u znatnoj meri utiče na obezbeđenje bržeg i proceduralno efikasnijeg prekršajnog postupka, što se direktno manifestuje na kraće vreme vođenja postupka pred sudom, čime se indirektno može uticati i na efikasnost sudija koje će usled češće primene ovog instituta nesporno imati manji broj predmeta u radu. Pored iznetog, primenom ovog instituta u postupcima u kojima je to moguće, troškovi prekršajnog postupka biće u znatnoj meri smanjeni.

Slobodan Malešić, LLM

The Ministry of Internal Affairs of Republic of Serbia

– the assistant of the director of police

THE AGREEMENT ON THE RECOGNITION OF MISDEMEANOR AND ITS IMPLEMENTATION IN DOMESTIC LEGISLATION

A b s t r a c t

THE main idea of the institutionalization of the agreement on the recognition of misdemeanor is based on the assumption that the agreement between the parties can more easily put an end to the criminal proceedings. The agreement on the recognition of misdemeanor can be viewed in the light of reforms in the field of the Law of Delict and Criminal law

having a more efficient procedure as their goal. The basic elements of this institute are the following: accepting the responsibility, willingness of the authorized applicant and legal prediction. Bearing in mind its legal effect, its elements are precisely prescribed. The agreement on the recognition of misdemeanor is not an original creation of the Law of Delict. It is taken from the criminal law, and its roots are found in the Anglo-Saxon law, where it is well- developed and widely applied. This paper shows its development in domestic legislation, its features, similarities and differences being compared with the criminal institute of recognition, as well as with the similar institutes in the Law of Delict. It includes the expectations, but also certain doubts in the term of its wider usage.

Keywords: *the agreement on the recognition of misdemeanor; misdemeanor; criminal proceedings, guilt.*

Literatura

1. Bejatović, S., (2009). Sporazum o priznanju krivičnog dela i druge pojednostavljene forme postupanja u krivičnom procesnom zakonodavstvu Srbije kao Instrumenti normativne efikasnosti krivičnog postupka, u Zborniku „Pravni sistem Srbije i standardi Evropske unije i Saveta Evrope“ kojeg je priredio Bejatović, S., knjiga 4, Pravni fakultet u Kragujevcu, str. 85-106
2. Brkić, S., (2013). Krivično procesno pravo II, Novi Sad, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
3. Delibašić, V., (2015). Sporazumi javnog tužioca i okrivljenog, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu
4. Dervan, L., (2015), The Injustice of the plea-bargain system, *The Wall Street Journal*, (17.10.2015). Preuzeto sa: www.wsj.com/articles/the-injustice-of-the-plea-bargain-system-1449188034
5. Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 70/01
6. Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik R. Srbije*, br. 65/13, 13/16 i 98/16—odlučka US
7. Jovašević, D., (2012). Prekršajno pravo, Pravni fakultet u Nišu
8. Jovašević, D., (2013). Prekršajna odgovornost u pravu Republike Srbije, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka*, Banja Luka, 3 (3), str. 47-63

9. Mitrović, Lj., (2013). Pojednostavljene forme postupanja u prekršajnim stvarima u Republici Srpskoj - prekršajni nalog i sporazum o sankciji, *Strani pravni život*, (2), str. 137-152
10. Seigel, T., (2016). Why do most criminal cases end with plea bargains?, Lawyers, (17.10.2015). Preuzeto sa: <http://criminal.lawyers.com/criminal-law-basics/plea-bargains-or-agreements-and-sentencing.html>
11. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06