

Проф. др Љубинко Митровић

ванредни професор

Факултет правних наука Паневропског универзитета

„АПЕИРОН“ Бања Лука

Прегледни научни рад

UDK: 343.232(497.6)

ПОЈЕДНОСТАВЉЕНЕ ФОРМЕ ПОСТУПАЊА У ПРЕКРШАЈНИМ СТВАРИМА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

- прекршајни налог и споразум о санкцији -

Апстракт

Прекршаји представљају посебну категорију казних деликата којима се крши јавни поредак, односно повређују прописи о економском и финансијском пословању утврђени законом, односно другим прописом за које су одређена обиљежја и за које су прописане посебне санкције. За ову врсту казних деликата предвиђено је и низ прекршајних санкција од којих посебно треба истаћи новчану казну чијим се изрицањем у прекршајном поступку, односно њеним извршењем остварују и значајна средства у буџетима различитих нивоа власти. Стога, у свим модерним државама свијета законодавни органи настоје уредити прекршајни поступак на начин да он буде што сврсисходнији, ефикаснији и економичнији, а што опет у крајњем исходу води ка значајнијем и бржем пуњењу одговарајућег буџета. Интересантна форма поједностављеног рјешавања прекршајних деликата која је уведена у прекршајно законодавство Републике Српске, односно Босне и Херцеговине 2006. године доношењем Закона о прекршајима Републике Српске, односно одговарајућим прекршајним законима у Босни и Херцеговини јесте тзв. прекршајни налог.

Данас је то посебан институт покретања и вођења прекршајног поступка, а самим тим и рјешавања највећег броја прекршајних предмета (предвиђен и у прекршајним законодавствима Републике Словеније, Републике Хрватске и најновије, у Закону о прекршајима Црне Горе). С друге стране, овај законски текст предвиђа још једну форму поједностављеног поступања у прекршајним стварима: то је тзв. споразум о санкцији. У овом реферату биће ријечи управо о наведеним формама поступања.

Кључне ријечи: прекршај, прекршајни поступак, прекршајни налог, захтјев за покретање прекршајног поступка, споразум о санкцији.

1. Потреба за прекршајном реформом у Републици Српској и Босни и Херцеговини¹

Прекршајна реформа, односно реформа прекршајног законодавства и реорганизација прекршајног судства у Републици Српској крајем деведесетих година XX вијека, прије свега са становишта (не)рјешавања прекршајних предмета, чинила се заиста неопходном. Наиме, број неријешених предмета је из године у годину драстично повећаван (да би у једном тренутку достигао бројку од чак 150.000 предмета), а да домаће власти нису скоро ништа предузимале на превазилажењу овог проблема. И као спасоносно рјешење овог немалог друштвеног проблема, искристалисала се реформа или пројекат реорганизације прекршајног система Републике Српске, односно Босне и Херцеговине која је подразумијевала предузимање изузетно радикалних мјера које су водиле потпуном разлазу с прошлошћу у области прекршаја као посебне врсте казних деликата (уз кривична дјела). Реформа је надаље неминовно водила ка усвајању неких нових законских рјешења која су морала садржавати потпуно нове процедуре једноставнијег рјешавања предмета из подручја прекршаја, затим дефинисању статуса судија, те начина и поступка њиховог избора, односно одговорности судија,

¹ Подаци за овај реферат узети су из Коначног извјештаја Високог судског и тужилачког вијећа Босне и Херцеговине – Пројекат реорганизације судова за прекршаје у Босни и Херцеговини – 1. 10. 2003. – 31. 12. 2006. године.

као и других статусних питања, увођењу нових рјешења и института попут прекршајног налога у материјални и процесни дио закона о прекршајима којима би се постигло брже и ефикасније рјешавање прекршајних предмета, као и успјешно, односно ефикасно извршење изречених прекршајних санкција².

Реформа прекршајног система или у јавности популарно назван Пројекат реорганизације судова за прекршаје успостављена је 1. октобра 2003. године, а званично је завршена 31. децембра 2006. године. Овај пројекат је највећим дијелом финансиран од стране Европске комисије уз додатну, намјенску помоћ Владе Италије. Поред Високог судског и тужилачког вијећа Босне и Херцеговине, носиоци ове реформе била су ентитетска министарства правде, те Министарство правде Босне и Херцеговине.

У складу са новим законима о прекршајима, новоорганизовани прекршајни систем званично је у Републици Српској ступио на снагу 1. септембра 2006. године, односно у Федерацији Босне и Херцеговине нешто касније, дакле 1. децембра 2006. године.³

² О значају прекршајне реформе и потреби реформисања прекршајног законодавства и судства можда најсликовитије говоре статистички подаци о обиму ове проблематике из година које су претходиле реформи. Наиме, према подацима Министарства унутрашњих послова Републике Српске, у периоду од 2000. до 2004. године на подручју Републике Српске почињено је укупно 569.504 прекршаја у областима које ово Министарство прати (од тога 497.138 из области безбједности саобраћаја на путевима и 63.283 из области јавног реда и мира, с тим да овом броју треба додати и око 250.000 до 300.000 наплаћених мандатних казни годишње) или по годинама: 2000. године - 90.508 регистрованих саобраћајних прекршаја за које је поднесен захтјев за покретање прекршајног поступка и 11.664 регистрованих прекршаја јавног реда и мира; 2001. године - 102.056 регистрованих саобраћајних прекршаја и 12.634 прекршаја јавног реда и мира; 2002. године - 104.854 регистрована саобраћајна прекршаја и 12.622 прекршаја јавног реда и мира, те 2003. године - 91.019 регистрованих саобраћајних прекршаја и 12.923 прекршаја јавног реда и мира.

³ Дистрикт Брчко Босне и Херцеговине је прикључио своја три суда за прекршаје Основном суду у Брчком током 2001. године (Види: Закон о прекршајима Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине - *Службени гласник Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине*, бр. 8/2000, 1/2001 и 6/2002).

Наравно, ступањем на снагу нових прекршајних закона⁴, започео је са радом реформисани, односно новоуспостављени систем прекршајног судства, с обзиром на то, да су дотадашњи судови за прекршаје и све комисије за прекршаје које су дуги низ година функционисале у Републици Српској, односно Босни и Херцеговини престали с радом, новоименоване судије су преузеле своје дужности у новооснованим прекршајним одјељењима основних, односно општинских судова, а нови ентитетски процесни закони о прекршајима су ступили на снагу. Као резултат процеса прекршајне реформе, нови систем за рјешавање прекршајних предмета постао је саставни дио правосудног система Републике Српске, односно Босне и Херцеговине под надлежношћу Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине.⁵

Крајњи циљ стратегије за реформу судова за прекршаје, према замисли носилаца реформе, био је успоставити систем одлучивања у прекршајним предметима који је у складу са условима Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, а у којем ће се предмети рјешавати на ефикасан и економичан начин путем законодавне и организацијске реформе.

Током трајања овог пројекта требало је провести пет главних дијелова стратегије реформе судова за прекршаје, и то:

⁴ Прекршајно законодавство Босне и Херцеговине, сходно њеном уставном устројству, данас чине четири потпуно одвојена (и значајно различита) прекршајно-правна система, и то: Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине, Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и на крају, Босне и Херцеговине. То подразумијева постојање и четири прекршајна закона, и то: Закон о прекршајима Републике Српске - *Службени гласник Републике Српске*, бр. 34/2006; 1/2009; 29/2010 и 109/2011 који је ступио на снагу 1. септембра 2006. године; Закон о прекршајима Федерације Босне и Херцеговине - *Службене новине Федерације Босне и Херцеговине*, бр. 31/2006 који је ступио на снагу 1. децембра 2006. године; Закон о прекршајима Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине - *Службени гласник Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине*, бр. 24/2007 који је ступио на снагу 1. октобра 2007. године и Закон о прекршајима Босне и Херцеговине - *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 41/2007 чија је примјена везана за почетак примјене ентитетских закона о прекршајима.

⁵ Закон о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине - *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 39/2003; 9/2004; 25/2004; 93/2005; 32/2007; 48/2007 и 15/2008.

1. изградити и усвојити неопходне законе, тј. нове ентитетске процесне законе о прекршајима;
2. свеобухватно реорганизовати систем за рјешавање прекршајних предмета;
3. увести процес доживотног именовања судија који ће поступати у прекршајним предметима;
4. изградити и примијенити, односно ставити у функцију нови пасивни систем извршења за наплату казни – Регистар новчаних казни и трошкова прекршајног поступка;
5. едуковати будуће “кориснике” из примјене нових ентитетских закона о прекршајима и коришћења новог Регистра новчаних казни и трошкова прекршајног поступка.

Поред овог, било је потребно обавити и низ конкретних задатака, од којих посебно треба истаћи:

- изградити и усвојити законе о амнестији прекршаја у Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине;
- усвојити измјене и допуне других закона који се односе на прекршаје;
- успоставити међуентитетске радне групе за праћење и координацију процеса прекршајне реформе;
- прикупити и анализирати статистичке податке о прекршајним предметима у судовима;
- усвојити уједначене норме за прекршајне предмете у свим судовима;
- извршити потребну едукацију судија, осталих запослених у судовима, полиције и запослених у другим надлежним институцијама⁶.

Са становишта начина поступања овлашћених органа и судова у прекршајним стварима, као посебан резултат реформе прекршајног законодавства у Републици Српској треба свакако истаћи увођење

⁶ Коначни извјештај Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине – Пројекат реорганизације судова за прекршаје у Босни и Херцеговини – 1. 10. 2003. – 31. 12. 2006. године.

два нова института поједностављеног поступања⁷ ових органа, и то прекршајног налога и споразума о санкцији.

2. Прекршајни налог

Посљедња свеобухватна и по многим веома успјешна реформа прекршајног система у Републици Српској која је остварена, како је то већ истакнуто у периоду 2003-2006. година и која је резултирала доношењем новог Закона о прекршајима Републике Српске донијела

⁷ Посебан облик поједностављеног поступања по прекршајним предметима који је имао низ позитивних карактеристика и био дуго времена у примјени у Републици Српској јесте тзв. скраћени прекршајни поступак. Суштина скраћеног поступка односила се на могућност дати суду за прекршаје да на основу захтјева за покретање прекршајног поступка, приложене документације и других доказа, донесе одлуку о кажњавању окривљеног и без суђења на усменом претресу, односно без позивања и испитивања окривљеног. У оваквом поступку, окривљеном за кога суд утврди да је извршио прекршај могла се изрећи искључиво новчана казна до одређеног износа (заштитна мјера и одлука о накнади штете нису се могле изрицати у скраћеном поступку). Против одлуке, односно рјешења донесеног у том поступку окривљени је могао уложити приговор и тада се рјешење морало ставити ван снаге и спровести потпуни, односно редовни поступак. Скраћени прекршајни поступак се у том периоду широко користио у пракси, а према статистичким подацима више од половине прекршајних предмета рјешавано је на овај начин. Окривљени нису масовно подносили приговоре против рјешења о кажњавању донесених у скраћеном поступку из простог разлога, што је упуштање у редовни поступак подразумијевало губљење времена и повећавање трошкова, за разлику од најчешће изречене благе казне у скраћеном поступку. У скраћеном поступку су, статистички гледано, најчешће рјешавани прекршаји из области безбједности саобраћаја на путевима. Данас, скраћени прекршајни поступак у коме изостаје усмени претрес, а одлука, односно рјешење се доноси у некој ранијој процесној фази, не постоји у Републици Српској (наиме, одлуком Уставног суда Републике Српске број У-8/2000 од 27. децембра 2000. године - члан 216 Закона о прекршајима Републике Српске, објављен у Службеном гласнику Републике Српске, бр. 12/1994 до 40/1998 оглашен је неуставним, односно несагласним са Уставом Републике Српске). Ипак, без обзира на све примједбе, овај поступак је представљао веома успјешан, ефикасан и адекватан процесни модел за суђење великог броја прекршајних деликата. Уставни суд Републике Српске је својом одлуком нашао да законске одредбе о овом поступку нису у складу са Уставом Републике Српске, према коме нико ко је доступан суду не може бити кажњен ако му није било омогућено да буде саслушан и да се брани, односно да се без позива и саслушања не може водити поступак против учиниоца пред судом, ако је он био доступан суду (члан 19 Устава Републике Српске). Става смо да је одлука Уставног суда Републике Српске била свакако исувише строга, посебно ако се узме у обзир чињеница да наведена права окривљеног, оваквим, скраћеним поступком нису могла бити повријеђена или ускраћена, будући да је окривљени улагањем приговора увијек могао доћи до редовног поступка у коме је та своја права могао у потпуности користити.

је низ новина, а једна од најважнијих јесте свакако она која се односи на увођење института прекршајног налога као посебног начина покретања и вођења прекршајног поступка. Замишљен као поједностављена форма поступања овлашћених органа у прекршајним предметима, односно као посебан начин рјешавања огромног броја ових предмета, прије свега саобраћајних прекршаја, прекршајни налог је свакако подразумијевао потпуну елиминацију дотадашњег поступка наплате изречене новчане казне на лицу мјеста⁸. Јер, оправданих замјерки том систему тзв. мандатног прекршајног кажњавања, посебно оних које се тичу корупције овлашћених лица која су изречену новчану казну наплаћивала на лицу мјеста, у кешу, било је напретек.

С друге стране, не треба заборавити ни чињеницу да позитивно прекршајно-процесно законодавство Републике Српске познаје двије форме вођења прекршајног поступка, и то:

а) прекршајни поступак који се покреће и води издавањем прекршајног налога од стране овлашћеног органа и

б) прекршајни поступак који се покреће од стране подносиоца захтјева⁹ подношењем захтјева за покретање прекршајног поступка надлежном суду¹⁰.

⁸ Поступак за наплату новчане казне на лицу мјеста или тзв. органски мандат представља специфичан поступак у којем законом одређена службена лица могу учиниоцима прекршаја на лицу мјеста изрицати и наплаћивати новчане казне у одређеном износу под условом да су та лица затечена у вршењу прекршаја; у овом поступку овлашћена лица не одређују висину новчане казне, већ само врше њену наплату; новчана казна која се наплаћује од стране службеног лица, прописом је утврђена у фиксном износу; о извршеној наплати новчане казне службено лице издаје потврду у којој је евидентиран прекршај који је учињен и висина новчане казне која је изречена и наплаћена; у случају изрицања и наплате новчане казне на овај начин није допуштена жалба итд.

⁹ Закон о прекршајима Републике Српске за разлику од Закона о прекршајима Федерације Босне и Херцеговине, у члану 2 став 1 тачка а) дефинише подносиоца захтјева за покретање прекршајног поступка, те се сходно наведеној одредби подносиоцем захтјева сматрају: а) овлашћени орган, б) тужилац или ц) оштећени.

¹⁰ Митровић Љ., *Коментар Закона о прекршајима Републике Српске*, Comesgrafika, Бања Лука, 2006.

Иначе, прекршајни налог данас представља посебан институт покретања и вођења прекршајног поступка предвиђен и у прекршајним законодавствима Републике Словеније, Републике Хрватске и најновије, у Закону о прекршајима Републике Црне Горе¹¹.

Услови издавања прекршајног налога прецизно су одређени законом, те тако овлашћени орган¹² обавезно издаје прекршајни налог уколико установи да је прекршај из његове надлежности утврђен на један од следећих начина, и то: 1) непосредним опажањем од стране овлашћеног службеног лица овлашћеног органа приликом инспекције, надзора и прегледа из њихове надлежности, као и увидом у службену евиденцију надлежног органа; 2) подацима који су добијени уређајима за надзор или мјерење; 3) приликом инспекцијског или другог надзора, прегледом документације, просторија и робе или на други законит начин или 4) на основу признања о извршењу прекршаја од стране окривљеног пред овлашћеним органом на лицу мјеста извршења прекршаја или у неком другом судском или административном поступку. С друге стране, прекршајни налози се могу издавати само у следећим случајевима, и то: 1) када одговарајући закон или други пропис за одређени прекршај одређује фиксну новчану казну; 2) када новчана казна коју ће изрећи овлашћени орган прекршајним налогом може бити израчуната коришћењем математичке формуле или 3) када овлашћени орган одлучи да изрекне минималну, односно почетну новчану казну, односно заштитну мјеру у најкраћем трајању, односно заштитну мјеру одузимања предмета одређену таквим законом или другим прописом¹³.

¹¹ Прекршајни налог као посебна одлука овлашћеног органа у прекршајном поступку на просторима држава бивше СФРЈ уведен је, поред Републике Српске, и у прекршајно процесно законодавство Републике Словеније (од 1. јануара 2005. године у Словенији је у примјени тзв. брзи или хитри поступак – члан 49. до 58. Закона о прекршких Републике Словеније - *Урадни лист Републике Словеније*, шт. 7/2003 до 51/2006 дефинише *хитри постопек са тзв. плачилним налогом*), а предвиђен је и у Закону о прекршајима Републике Хрватске - *Народне новине Хрватске*, бр. 107/2007. Од децембра 2010. године прекршајни налог је уведен и у прекршајно законодавство Републике Црне Горе - Закон о прекршајима Републике Црне Горе – *Службени лист Црне Горе*, бр. 1/2011; 6/2011 и 39/2011 ступио је на снагу 1. септембра 2011. године.

¹² У одредби члана 2 став 1 тачка а) Закона о прекршајима Републике Српске дефинисан је појам овлашћеног органа, те стога под овлашћеним органом подразумијевају се надлежни полицијски органи или други органи Босне и Херцеговине и Министарство унутрашњих послова Републике Српске, затим надлежни инспекцијски органи или министарства, предузећа или друга правна лица која имају јавна овлашћења и у чију надлежност спада директно или индиректно спровођење закона или прописа који прописују прекршаје.

¹³ Митровић, Љ., „Прекршајни налог као начин покретања прекршајног поступка“, *Правна мисао*, Часопис за правну теорију и праксу, бр. 9-10, Сарајево, 2005.

Прекршајним налогом, поред новчане казне, овлашћени органи могу изрицати и двије врсте заштитних мјера, и то заштитну мјеру одузимања предмета и заштитну мјеру забране управљања моторним возилом, истина у најкраћем предвиђеном трајању (односно у трајању од 30 дана).

Примјена прекршајног налога као начина покретања и вођења прекршајног поступка искључена је у односу на сва малољетна лица, односно у прекршајном поступку који се води према малољетном учиниоцу прекршаја (прекршајни поступак према овој категорији учинилаца могуће је покренути искључиво захтјевом за покретање прекршајног поступка).

Садржај и форма прекршајног налога прописани су Законом о прекршајима Републике Српске, с тим да се прекршајни налог обавезно доноси у писаној форми. Са становишта његовог садржаја, важним свакако треба истаћи и посебно мјесто на којем се окривљени потписује у случају да након издавања и пријема налога захтијева судско одлучивање.

Различити овлашћени органи могу имати свој властити образац прекршајног налога, с тим да њихов облик мора бити одобрен од стране Министарства правде Републике Српске. Иначе, прекршајни налог се састоји од оригинала и најмање двије копије. Оригинал, у сваком случају задржава овлашћени орган у својој евиденцији, док се двије копије уручују окривљеном лицу.

Према основној верзији закона, прекршајни налог се могао уручити на три начина, и то: 1. личним уручењем, 2. уручењем путем поште и 3. причвршћивањем или остављањем прекршајног налога на безбједном и видљивом мјесту на моторном возилу. Међутим, посљедња два начина уручења прекршајног налога окривљеном изазвала су значајне полемике у правничкој, односно стручној јавности, а веома често су помињана људска права, те на крају и апелације и оцјена уставности наведених одредби. И коначно, Одлуком Уставног суда Републике Српске, број У – 28/10 од 27. септембра 2011. године утврђено је да члан 34 став 3 Закона о прекршајима Републике Српске који гласи: “Када је прекршајни налог уручен путем поште, сматраће се да је достављање извршено по протеку пет (5) радних дана након што га је овлаштени орган предао на пошту. Када је прекршајни налог остављен на моторном

возилу, датум уручења је датум када је остављен на моторном возилу” није у сагласности са Уставом Републике Српске. Наравно, због потребе усклађивања одредби Закона о прекршајима Републике Српске са наведеном Одлуком Уставног суда Републике Српске, Министарство правде Републике Српске је предложило доношење Закона о измјенама и допунама Закона о прекршајима Републике Српске¹⁴.

Након што прими прекршајни налог, окривљени може прихватити одговорност за учињени прекршај на два начина, и то тако: 1) што ће платити новчану казну и све друге обавезе које су одређене прекршајним налогом, и то у року који је за плаћање новчане казне која се изриче прекршајним налогом одређен. Плаћањем новчане казне окривљени се одриче права на било какав приговор против издатог прекршајног налога, што подразумијева да окривљени не може касније одбијати, односно порицати своју одговорност за учињени прекршај или се жалити на висину новчане казне, односно врсту прекршајне санкције или на висину трошкова прекршајног поступка. Међутим, уколико окривљени у остављеном року од осам дана плати новчану казну и друге обавезе из прекршајног налога па се након тога предомисли те затражи судско одлучивање, суд ће такав захтјев за судским одлучивањем одбацити јер је окривљени већ прихватио одговорност; 2) што ће по пријему прекршајног налога обавијестити овлашћени орган о прихватању прекршајне санкције која је у прекршајном налогу одређена, наравно, уколико је у прекршајном налогу таква могућност изричито дата окривљеном. Ово обавјештење о прихватању прекршајне санкције одређене прекршајним налогом окривљени је дужан овлашћеном органу дати у писменој форми, а прекршајну санкцију или санкције ако се ради о више њих, окривљени мора прихватити у цијелости.

¹⁴ Закон о измјенама и допунама Закона о прекршајима Републике Српске је у форми Нацрта разматран и усвојен на сједници Народне скупштине Републике Српске која је одржана 15. маја 2012. године. У образложењу Нацрта Закона истакнуто је следеће: Разлог за доношење Нацрта садржан је у потреби да се изврши усклађивање његових одредби са Одлуком Уставног суда Републике Српске број У-28/10 од 27. септембра 2011. године, којом је аброгационо одређено да је уредно достављање прекршајног налога хипотеза за даљње поступање окривљеног, те да се прописивањем када се прекршајни налог сматра уручен, на начин како је то учињено оспореним одредбама члана 35 до 37 Закона о прекршајима Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, бр. 34/2006; 1/2009; 29/2010 и 109/2011), ограничава принцип из члана 16 Устава Републике Српске. Наиме, наведеним чланом одређено је да свако има право на једнаку заштиту својих права у поступку пред судом и другим државним органом и организацијом и да је свакоме зајемчено право на жалбу.

Прихватање одговорности за извршени прекршај пропуштањем друга је могућа ситуација која се може јавити након што окривљени прими издати му прекршајни налог. Према законском тексту, сматра се да је окривљени прихватио одговорност за учињени прекршај пропуштањем уколико су испуњени сљедећи услови, и то: а) када је окривљеном прекршајни налог уредно достављен на један од законом предвиђених начина и б) када окривљени у року који је одређен у прекршајном налогу није прихватио одговорност за прекршај. У овој ситуацији, издати прекршајни налог ће постати коначан и извршан, јер је окривљени прихватио одговорност пропуштањем, а овлашћени орган који је издао прекршајни налог одредиће окривљеном и додатну таксу за наплату у износу од 20 КМ. Ова такса по аутоматизму се уписује у Регистар новчаних казни и трошкова поступка и представља накнаду трошкова овлашћеног органа у погледу достављања прекршајног налога путем поште.

Трећа могућа ситуација по издавању прекршајног налога настаје у свим оним практичним случајевима када окривљени који на уредан начин прими прекршајни налог жели да се о предмету прекршајног поступка, односно о његовој одговорности одлучује пред надлежним судом¹⁵. У овој ситуацији окривљени мора: 1) прије свега, затражити судско одлучивање тако што ће се потписати на одређеном мјесту копије прекршајног налога, а затим једну од двије му уручене копије налога, и то ону потписану копију прекршајног налога вратити надлежном суду, свакако на начин одређен прекршајним налогом и прије истека рока одређеног прекршајним налогом, 2) појавити се пред надлежним судом на дан и у вријеме одређено за усмени претрес по прекршајном налогу (ако је вријеме претреса одређено од стране овлашћеног органа и суда), односно, ако датум није на овај начин одређен, онда на дан који је суд одредио за усмени претрес. У овој трећој, потенцијално могућој ситуацији, из претходног је потпуно јасно да је доношење одлуке о евентуалном судском одлучивању, односно терет подношења приговора којим се захтијева судско одлучивање на лицу које је примило прекршајни налог, односно о чијој је одговорности одлучено прекршајним налогом (у противном, изречена новчана казна постаје коначна и

¹⁵ Према доступним статистичким подацима, право на судско одлучивање по издатом прекршајном налогу је затражио сваки десети грађанин, што указује на висок проценат правилне примјене овлашћења на издавање налога од стране овлашћених лица.

извршна). Уколико окривљени, на законом прописани начин затражи судско одлучивање, прекршајне санкције одређене у прекршајном налогу сматрају се ништавим, што опет подразумејева да је захтјев за судско одлучивање, уколико је поднесен на вријеме, суспензивног карактера и он одгађа извршење прекршајног налога. И оно што посебно не треба заборавити, само захтијевање судског одлучивања излаже окривљеног могућности изрицања веће новчане казне, односно било које, па чак и строже прекршајне санкције коју закон дозвољава (подразумејева се и веће новчане казне од новчане казне по прекршајном налогу, што би у сваком случају требало бити правило), као и плаћања судских трошкова.

Највећи број издатих прекршајних налога односи се на прекршаје из области безбједности саобраћаја (преко 95%)¹⁶, али се они могу користити и у другим прекршајним областима, као што су јавни ред и мир, порески и царински прекршаји, насиље на спортским приредбама, оружје и муниција, итд.

¹⁶ Према званичним подацима, од 1. јануара 2009. године до 30. априла 2011. године овлашћена службена лица Управе за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине издала су укупно 31.666 прекршајних налога, те 1.281 захтјев за покретање прекршајног поступка. Против рјешења надлежних судова, ова Управа је до сада, поднијела укупно 125 жалби.

Према подацима Министарства унутрашњих послова Републике Српске број поднесених захтјева за покретање прекршајног поступка износио је: а) јавни ред и мир: 2007 – 4.319, 2008 – 3.887, 2009 – 3.392, 2010 – 3.108, 2011 – 2.931; б) саобраћај: 2007 – 12.028, 2008 – 11.428, 2009 – 8.777, 2010 – 5.708, 2011 – 5.603; в) оружје и муниција: 2007 – 216, 2008 – 248, 2009 – 243, 2010 – 338, 2011 – 193 захтјева за покретање прекршајног поступка. Током 2011. године поднесен је 681 захтјев за покретање прекршајног поступка у области насиља у породици (укупно 1.047 прекршаја), затим 41 захтјев у области насиља на спортским приредбама (укупно 69 прекршаја), четири захтјева у области јавног окупљања (укупно 14 прекршаја), девет захтјева у области обезбјеђења лица и имовине (укупно 27 прекршаја), те 196 захтјева за покретање прекршајног поступка у осталим пословима полиције (укупно 274 прекршаја). Према подацима Министарства унутрашњих послова Републике Српске број издатих прекршајних налога износио је: а) јавни ред и мир: 2007 – 3.448, 2008 – 3.905, 2009 – 4.523, 2010 – 4.671, 2011 – 5.424; б) саобраћај: 2007 – 156.377, 2008 – 199.059, 2009 – 236.344, 2010 – 211.800, 2011 – 243.774; в) оружје и муниција: 2007 – 37, 2008 – 79, 2009 – 92, 2010 – 146 и 2011 – 112 прекршајних налога.

Према подацима Федералне управе полиције Федерације Босне и Херцеговине током 2010. године у области саобраћаја поднесена су 10.603 захтјева за покретање прекршајног поступка и издато 441.114 прекршајних налога, док је у области јавног реда и мира поднесено 7.730 захтјева за покретање прекршајног поступка и издато 12.906 прекршајних налога.

3. Споразум о санкцији

Закон о прекршајима Републике Српске (по узору на Закон о кривичном поступку Републике Српске који у члану 238 прописује споразум о признању кривње) предвиђа и тзв. споразум о санкцији као посебно значајну новину, односно посебан прекршајно-процедурални институт. Овај консензуални, односно споразумни прекршајно-процесни институт јесте посебан облик окончања прекршајног поступка у којем до пуног изражаја долази диспозиција главних учесника прекршајно-процесног односа (мисли се на овлашћени орган и окривљеног). Основни циљ института преговарања о прекршајној санкцији јесте поједностављење прекршајног поступка, односно ефикасност и убрзање прекршајног поступка¹⁷.

Наиме, овлашћени орган може (а не мора, из чега произилази факултативност споразума о санкцији), уз захтјев за покретање прекршајног поступка (подразумијева се да нема могућности закључења споразума о санкцији у случајевима покретања прекршајног поступка издавањем прекршајног налога) приложити и доставити надлежном основном суду своју понуду коју је доставио окривљеном с приједлогом да он прихвати у понуди предложену прекршајну санкцију. Уколико окривљени прихвати предложену прекршајну санкцију (новчана казна и/или заштитне мјере), односно уколико се овлашћени орган и окривљени споразуме о некој другој прекршајној санкцији (мимо у понуди предложене) прије доношења рјешења о прекршају, овлашћени орган ће поднијети надлежном основном суду на одобрење писани споразум о санкцији који садржи детаље о “договореној” прекршајној санкцији, потписан од стране окривљеног и овлашћеног представника овлашћеног органа.

Споразум о прекршајној санкцији представља својеврсну нагодбу или погађање између овлашћеног органа и окривљеног, који, с обзиром на значај и тежину предмета поступања, има своје пуно оправдање (нагодба или споразум овлашћеног органа са окривљеним, сигурно је, у прекршајном поступку је више оправдана него у кривичном поступку).

¹⁷ Митровић, Љ.: *Прекршајно право*, Међународно удружење научних радника – АИС – Бања Лука, 2011.

Става смо да споразумом о санкцији, овлашћени орган може надлежном суду предложити и изрицање новчане казне чак и испод законом одређеног минимума новчане казне предвиђене за тај прекршај, па и блажу прекршајну санкцију за окривљеног (на овакав закључак упућује члан 41 став 2 Закона о прекршајима Републике Српске који прописује *mutatis mutandis* примјену одредбе члана 238 Закона о кривичном поступку на сва питања која нису регулисана чланом 41 Закона о прекршајима Републике Српске).

Исто тако, споразумом о санкцији може се предвидјети и плаћање новчане казне у више мјесечних рата (најдуже до шест мјесеци) што представља веома значајну повољност по окривљеног поготово у оним ситуацијама чињења прекршаја за које је прописана новчана казна са знатним општим максимумом, односно горњом границом новчане казне (нпр. царински или порески прекршаји за које се може прописати новчана казна у износу чак и до 200.000 КМ).

Споразум о санкцији закључен између окривљеног и овлашћеног органа одобрава основни суд, под условом да он испуњава предвиђене законске услове. Споразум о санкцији због тога мора бити формално-правно уредан, односно он мора садржавати све законске елементе, а посебно податке о овлашћеном органу и окривљеном, затим услове признања одговорности за учињени прекршај, те свакако потписе споразумних страна. Такође, свакако треба истаћи да ће суд, у сваком конкретном случају, приликом разматрања споразума о санкцији провјерити елементе добровољности, свјесности, разумијевања садржаја споразума о санкцији и његових процесних посљедица по окривљеног, те постојања довољно доказа о кривици окривљеног. Исто тако, суд ће провјерити и чињеницу постојања потпуног разумијевања окривљеног да се споразумом о санкцији одриче права на суђење (усмени претрес) и права на жалбу (окривљени нема право на жалбу, уколико је договорена прекршајна санкција у стварности и одобрена од стране надлежног суда).

4. Закључак

Замишљени као посебне варијанте скраћеног, односно поједностављеног поступања у прекршајним стварима, институти прекршајног налога и споразума о прекршајној санкцији у прекршајно-правној пракси Републике Српске и Босне и Херцеговине већ дају значајне резултате. То се посебно односи на институт прекршајног налога чијим је прихватањем у потпуности реформисан дотадашњи прекршајни поступак на начин да је прекршајни поступак претворен у један потпуно нов, савременији, сврсисходнији, ефикаснији и економичнији казни поступак који много успјешније успоставља равнотежу између општих, односно друштвених и индивидуалних интереса. С друге стране, повећање степена ефикасности прекршајног поступка с посебним нагласком на једно од најважнијих начела прекршајног поступка – начело економичности поступка подразумијевало је истовремено обезбјеђење одговарајућег нивоа права окривљеног у току прекршајног поступка. У сваком случају, увођењем прекршајног налога скупи и дуготрајни судски прекршајни поступци постали су прошлост, а прихватањем овог концепта овлашћени органи су као странка у прекршајном поступку добили много значајнију улогу и овлашћења, јер се издавањем прекршајног налога истовремено и покреће прекршајни поступак, а најчешће, након плаћања новчане казне одређене прекршајним налогом, поступак се и завршава што је према ранијим законским рјешењима било у искључивој надлежности судова за прекршаје. Не треба такође заборавити ни чињеницу да је плаћање новчане казне означене у прекршајном налогу знатно повољније по окривљеног, јер се на овај начин искључује судско одлучивање о прекршају које окривљеног излаже опасности изрицања теже прекршајне санкције, као и плаћања трошкова поступка. Када је споразум о санкцији у питању, чињеница је да он још увијек није на оном нивоу примјене који му је реално требао припасти чему свакако доприноси и неедукованост учесника у преговарању, односно закључењу конкретних споразума.

Prof. Ljubinko Mitrović, PhD

Faculty of Law, Pan-European University “APEIRON”, Banja Luka

SIMPLIFIED FORMS OF TREATMENT IN MISDEMEANOR MATTERS IN REPUBLIC OF SRPSKA

Summary

Misdemeanors are a special category of criminal offenses that violate public order, i.e. the regulations on economic and financial affairs established by law or other regulations, for which certain characteristics are determined and specific sanctions are prescribed. For this type of criminal offenses a series of sanctions is foreseen where monetary penalties need to be emphasized because the imposition and the execution of such penalties in misdemeanor proceedings bring the realization of significant funds in the appropriate budget. Therefore, in all modern countries in the world legislative bodies are trying to regulate misdemeanor proceedings to make them more purposeful, efficient and economical what again ultimately leads to a significant and rapid charging of the appropriate budget. An interesting form of simplified solving of misdemeanor offenses, introduced in the misdemeanor legislation of the Republic of Srpska, i.e. Bosnia and Herzegovina in 2006 by the adoption of the Law on Misdemeanors of the Republic of Srpska, i.e. relevant misdemeanor laws in Bosnia and Herzegovina, is the so-called misdemeanor warrant. Today, this is a special concept of starting and running a misdemeanor procedure, and therefore of the resolving of most misdemeanor cases, (which is also foreseen in the misdemeanor legislation of the Republic of Slovenia, the Republic of Croatia, and most recently, in the Law on Misdemeanors of the Republic of Montenegro). On the other hand, the statute is another form provides a simplified procedure in misdemeanor matters: it's called. agreement on the penalty. In this paper I will be just words on these forms of treatment.

Keywords: misdemeanor, misdemeanor proceedings, misdemeanor warrant, request to initiate a misdemeanor procedure, agreement on the penalty.