



DATE DOWNLOADED: Tue Nov 15 16:15:37 2022

SOURCE: Content Downloaded from [HeinOnline](#)

Citations:

Bluebook 21st ed.

Natasa Mrvic-Petrovic, Problems Connected with Misdemeanours, 34 Yugoslavian J. CRIMIN. & CRIM. L. 85 (1996).

ALWD 7th ed.

Natasa Mrvic-Petrovic, Problems Connected with Misdemeanours, 34 Yugoslavian J. Crimin. & Crim. L. 85 (1996).

APA 7th ed.

Mrvic-Petrovic, N. (1996). Problems connected with misdemeanours. Yugoslavian Journal of Criminology and Criminal Law, 34(1-2), 85-92.

Chicago 17th ed.

Natasa Mrvic-Petrovic, "Problems Connected with Misdemeanours," Yugoslavian Journal of Criminology and Criminal Law 34, no. 1-2 (January-August 1996): 85-92

McGill Guide 9th ed.

Natasa Mrvic-Petrovic, "Problems Connected with Misdemeanours" (1996) 34:1-2 Yugoslavian J Crimin & Crim L 85.

AGLC 4th ed.

Natasa Mrvic-Petrovic, 'Problems Connected with Misdemeanours' (1996) 34(1-2) Yugoslavian Journal of Criminology and Criminal Law 85

MLA 9th ed.

Mrvic-Petrovic, Natasa. "Problems Connected with Misdemeanours." Yugoslavian Journal of Criminology and Criminal Law, vol. 34, no. 1-2, January-August 1996, pp. 85-92. HeinOnline.

OSCOLA 4th ed.

Natasa Mrvic-Petrovic, 'Problems Connected with Misdemeanours' (1996) 34 Yugoslavian J Crimin & Crim L 85

-- Your use of this HeinOnline PDF indicates your acceptance of HeinOnline's Terms and Conditions of the license agreement available at

<https://heinonline.org/HOL/License>

-- The search text of this PDF is generated from uncorrected OCR text.

-- To obtain permission to use this article beyond the scope of your license, please use:

[Copyright Information](#)

*Dr Nataša Mrvić-Petrović  
Institut za kriminološka i  
sociološka istraživanja, Beograd*

*UDK. 343.24 / 29 (44)  
Primljeno: 12. novembra 1996. god.*

## **PROBLEMI U VEZI PREKRŠAJNOG ZAKONODAVSTVA\***

U radu je analizirano pitanje mogućnosti unifikacije prekršajnog zakonodavstva na području SR Jugoslavije. Zalažući se za unifikaciju, autor u radu posebno postavlja i analizira pitanje: Koji bi od tri sada važeća (osnovna) zakona o prekršajima trebalo da posluži kao osnova za donošenje jedinstvenog saveznog Zakona o prekršajima? Na osnovu izvršene analize prisutnih razlika ova tri Zakona o prekršajima autor na kraju rada zaključuje: "Rešenja koja su ponudena u novom Zakonu o prekršajima Republike Crne Gore znatno su savremenija, doslednija i jednostavnija, te bi prilikom kreiranja zajedničkog prekršajnog zakonodavstva najpre trebalo početi od njih."

*KLJUČNE REČI: PREKRŠAJ, PREKRŠAJNO ZAKONODAVSTVO, UNIFIKACIJA, NOVČANA KAZNA, KRIVIČNA SANKCIJA, VASPITNE MERE.*

I u pravnoj nauci i u legislativi oblast prekršaja zauzima marginalni položaj, što je u potpunom neskladu sa obimom kažnjavanja za prekršaje prisutnim u pravosudnoj praksi. Dugogodišnje zanemarivanje prekršajne problematike kod nas uti-

---

\* Rad predstavlja referat na savetovanju Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja iz Beograda pod nazivom "Teoretski i praktični problemi jugoslovenskog kaznenog zakonodavstva", Budva, 1996. god.

calo je na *ad hoc* kreiranje prekršajne legislative, bez njenog utemeljenja na jasnim teorijskim koncepcijama. Otuda nije čudo da i danas, kao i pre nekoliko godina ističemo iste probleme prisutne u prekršajnom zakonodavstvu, među kojima su najznačajniji: ogroman broj propisa o prekršajima, njihove česte izmene, neefikasnost prekršajnog zakonodavstva, zadržavanje zastarelih zakonskih rešenja i različito regulisanje prekršajnog postupka na saveznom nivou i republičkim Zakonima o prekršajima.<sup>1</sup>

Osnovu sadašnjeg jugoslovenskog zakonodavstva o prekršajima čine savezni Zakon o prekršajima kojima se povređuju savezni propisi, Zakon o prekršajima Republike Crne Gore i Zakon o prekršajima Republike Srbije<sup>2</sup>. Kao što je dobro poznato, savezni Zakon i Zakon o prekršajima Republike Srbije doneti su pre raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, pa su kasnijim izmenama usklađeni sa novim Ustavima. Dok savezni zakon reguliše postupak za rešavanje o prekršajima pred saveznim organima, dotle republički zakon uređuje postupak pred tzv. redovno nadležnim organima: sudijama za prekršaje i to za prekršaje predviđene republičkim propisima. Takođe, kao i ranije, republikama je prepušteno da regulišu svojim Zakonima o prekršajima vaspitne mere primenljive prema maloletnim prestopnicima.

Osim usklađivanja sa ustavnim promenama 1992. godine, prekršajna legislativa je kroz stalne izmene narednih godina jedino nastojala da "drži korak" sa inflacijom, koja je obezvređivala iznose propisanih novčanih kazni. To znači da ni do danas nije izvršena korenita izmena saveznog Zakona i Zakona o prekršajima Republike Srbije, iako je potreba za jednim radikalnim preispitivanjem postojećih rešenja ustanovljena godinama ranije. Danas, u situaciji kada se u Republici Crnoj Gori primenjuje novi Zakon o prekršajima donet 1994. godine, nesklad između ovog propisa i zastarelih rešenja zadržanih u saveznom i Zakonu o prekršajima Republike Srbije postaje još uočljiviji. Zato ću se u ovom referatu ograničiti isključivo na pitanje da li se u ovom trenutku može izvršiti unifikacija prekršajnog zakonodavstva, zanemarujući problem prekomernog propisivanja prekršaja i razmatranja o statusu redovno nadležnih organa (sudija za prekršaje) u okvirima pravosuđa.

---

<sup>1</sup> Na većinu ovih problema ukazala sam još 1992. godine na savetovanju u Budvi. O tome više u: N. Mrvić, "Prekršajno zakonodavstvo - osnovni problemi i mogući pravci budućeg razvoja", u zborniku: *Krivično zakonodavstvo i krivično pravosuđe u perspektivi novih društvenih promena*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1992, str. 7.1 - 7.14.

<sup>2</sup> Zakon o prekršajima kojima se povređuju savezni propisi *Službeni list SFRJ* br. 4/77, 20/82, 14/85, 10/86 (prečišćen tekst), 74/87, 57/89, 3/90, 35/91; *Službeni list SRJ* - 27/92, 50/93, 24/94; Zakon o prekršajima (*Službeni list Crne Gore*, br. 25/94, 29/94), Zakon o prekršajima (*Službeni glasnik Srbije*, br 44/89, 21/90, 11/92, 20/93, 53/93 i 28/94).

Uz pretpostavku da u obe federalne jedinice postoji izražena jednaka politička volja da se pristupi jedinstvenom regulisanju oblasti prekršaja, razlike o postojećim zakonskim rešenjima mogu se prevazići samo ako se opredele jasni polazni osnovi. U tom slučaju bilo bi potrebno odrediti koji bi od tri sada važeća (osnovna) zakona trebalo da posluži kao osnova za donošenje jedinstvenog saveznog Zakona o prekršajima? Zato bi najpre trebalo utvrditi u kojoj se meri razlikuju ova tri Zakona o prekršajima.

Razlike između Zakona o prekršajima kojima se povređuju savezni propisi i republičkih Zakona o prekršajima tiču se utvrdene nadležnosti organa savezne uprave da postupaju u prekršajnim stvarima i, u određenoj meri, procedure. Naime, postupak regulisan saveznim Zakonom pokazuje odlike jedne "kvazi-upravne" procedure koja se još u dovoljnoj meri nije približila sudskoj funkciji. To je naročito uočljivo u fazi pokretanja postupka. Prema čl. 101 saveznog Zakona, ovlašćeni savezni organ pokreće postupak po službenoj dužnosti čim sazna za prekršaj. Posle toga, podnosilac prekršajne prijave ne može nikako uticati na tok postupka. Ovlašćeni savezni organ takođe odlučuje u kom će obimu sprovesti postupak i kojim će redom preduzimati pojedine procesne radnje. Jedina obaveza za službeno lice u saveznom organu jeste da mora obavestiti državnog tužioca i druge državne organe (ako su oni podneli prekršajnu prijavu) ukoliko utvrdi da ne može postupati po njoj (čl. 101 st. 4 SZ). Međutim, dok se postupak pred saveznim organima pokreće po oficijelnom načelu, dotle pri pokretanju prekršajnog postupka pred republičkim organima dolazi u punoj meri do primene akuzatorno načelo (čl. 124 ZPCG i čl. 176 ZPS)<sup>3</sup>.

Manje razlike postoje između saveznog Zakona i Zakona o prekršajima Republike Srbije i tiču se nadležnosti organa za odlučivanje o prekršajima, kao i izvesnih osobenosti procedure. Ali je zato mnogo uočljivija distanca između ovih zakonskih tekstova i novog crnogorskog Zakona o prekršajima, koji osim što je pravno-tehnički savremeniji i jasniji, prevazilazi u mnogome neke nedostatke prisutne u tekstovima drugih dvaju Zakona.

Za razliku od saveznog Zakona i Zakona o prekršajima Republike Srbije, koji su bazirani na zastareloj i teorijski protivrečnoj "upravno-sudskoj" koncepciji, u Zakonu o prekršajima Republike Crne Gore došla je do izražaja tendencija razvoja jednog osobenog sudskog postupka za rešavanje o prekršajima. Čini mi se da je sadašnji Zakon o prekršajima Republike Crne Gore pravno-tehnički mnogo uspešni-

<sup>3</sup> To je inače bio stav prema kome je inklinirala sudska praksa i prethodnih godina. Naime, "pošto prvostepeni organ nije uvažio odustanak od zahteva, mada je za to postojao zakonom propisan osnov, jer podnosilac zahteva ne mora da navede i razloge tog povlačenja (a ako ih i navede - oni se ne razmatraju), Veće je prvostepeno rešenje preinačilo i prekršajni postupak obustavilo ne upuštajući se u ocenu činjeničnog stanja i žalbene navode, dakle na osnovu samog odustanka podnosioca zahteva" (Rešenje Pokrajinskog veća za prekršaje u Novom Sadu, Vp. br. 1607/85 od 9. IV 1985).

je rešenje nego istoimeni Zakon iz 1991. godine, koji je bez potrebe usložnjavao postupak. Sadašnji Zakon predviđa shodnu primenu odredaba Zakona o krivičnom postupku (čl. 129) u takozvanom "redovnom" postupku rešavanja o prekršajima, ali se istovremeno značajno ubrzava sudska procedura kraćim zakonskim rokovima.

U Zakonu o prekršajima Republike Crne Gore značajno je izmenjen institut skraćenog (mandatnog) postupka. Ovaj postupak ima velikih sličnosti sa građanskim postupkom po platnom nalogu i treba da osigura efikasno donošenje odluke u sticaju kada je postojanje delikta nesumnjivo, a radi se o prekršajima za koje se ne može odrediti kazna zatvora i/ili velika novčana kazna<sup>4</sup>. Postupak bez pozivanja i ispitivanja okrivljenog (skraćeni postupak) nadležni organ može voditi samo ako se rešava o prekršaju za koji je propisana novčana kazna do određenog iznosa (čl. 135 SZ i čl. 241 ZPRS). Na rešenje doneto u skraćenom postupku okrivljeni može izjaviti prigovor u roku od osam dana po dostavljanju odluke, pa ukoliko drugostepeni organ uvaži prigovor, onda se vodi redovni postupak. Na rešenje doneto u ovom postupku okrivljeni i podnosilac zahteva za pokreatnje postupka imaju pravo žalbe. Važeći Zakon o prekršajima koji se primenjuje na teritoriji Crne Gore potpuno izostavlja pravo okrivljenog na prigovor i istovremeno proširuje primenu skraćenog postupka na sve slučajeve u kojima bi trebalo izreći novčanu kaznu (čl. 130 i 131 ZPCG). Ovom izmenom išlo se za eliminisanjem već ranije uočene necelishodnosti prethodnog zakonskog rešenja, kojim se korišćenjem prigovora u skraćenom postupku prelazi na teren neefikasnog, skupog i obično dugotrajnog prekršajnog postupka<sup>5</sup>. Mišljenja smo da ova novina ide na štetu prava okrivljenog, jer je čl. 132 predviđeno da se u skraćenom postupku ne može doneti rešenje protiv maloletnika, niti izreći zaštitna mera obaveznog lečenja alkoholičara i narkomana, niti odlučivati o imovinskopravnom zahtevu oštećenog. Osim toga, na rešenje o prekršaju kojim je oglašen krivim, okrivljeni ima pravo žalbe, pa čak može, u opravdanim slučajevima, tražiti povraćaj u predašnje stanje ukoliko je propustio zakonski rok za žalbu (čl. 143 u vezi čl. 112. ZPCG).

Druga važna osobenost prekršajnog postupka, onako kako je regulisan zakonodavstvom Crne Gore, jeste njegova ekonomičnost i jednostavnost. Tako su svi zakonski rokovi značajno skraćeni<sup>6</sup>, dok postupak otpočinje bez ikakvih posebnih

<sup>4</sup> N. Mrvić, *Prekršaji u pravnom sistemu Jugoslavije*, Institut za kriminološka istraživanja, Beograd, 1989, str. 76-77.

<sup>5</sup> B. Pantić, "Položaj i uloga organa za prekršaje u zaštiti javnog poretka", u: *Aktuelni problemi prekršajnog ponašanja u Jugoslaviji*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1979, str. 133.

<sup>6</sup> Na primer: nedostaci neurednog zahteva moraju se otkloniti u roku od 3 dana (čl. 126 ZP CG), dok prema rešenju iz srpskog Zakona ovaj rok iznosi 15 dana (čl. 178 ZP RS). Ili, vraćanje u predašnje stanje može se zahtevati u roku od 3 dana po prestanku razloga zbog kojih nije izjavljen redovni pravni lek (čl. 112 ZP CG), za razliku od roka od 8 dana predviđenog u Zakonu o prekršajima Republike Srbije (čl. 148).

formalnosti, faktičkim preduzimanjem prvih procesnih radnji u slučaju da nije odbačen zahtev o pokretanju postupka (čl. 179 ZPCG). Za razliku od ovog rešenja, na primer, saveznim Zakonom u čl. 101 i čl. 179 Zakona o prekršajima Republike Srbije predviđeno je da se o pokretanju postupka donose posebne formalne odluke: naredba, odnosno zaključak. Takođe, crnogorski Zakon o prekršajima uvodi zakonske instruktivne rokove za donošenje rešenja o prekršaju i njegovu pismenu izradu u trajanju od osam i tri dana (čl. 130 i čl. 138 ZP CG). Iako nije predviđena sankcija za prekoračenje ovih rokova, ipak se time naglašavaju dužnosti ovlašćenog službenog organa u odnosu na stranke.

Ali, nasuprot pojednostavljenju postupka zakonom su propisani obavezni elementi optužnog akta i redovnog pravnog sredstva. Osim obavezne zakonske sadržine zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Zakon o prekršajima Republike Crne Gore predviđa i obavezni sadržaj izjavljene žalbe (čl. 149), dok Zakon o prekršajima Republike Srbije (čl. 249) i Zakon o prekršajima kojima se povređuju savezni propisi (čl.139) ne obavezuju ovlašćena lica da moraju obrazložiti razloge žalbe. Time je donekle ograničena mogućnost da nesavesna lica izjavljuju žalbu i u situaciji kada nema objektivnih razloga da se preispituje prvostepeno rešenje.

Sistem krivičnih sankcija određen prekršajnim zakonodavstvom unekoliko se razlikuje. Najveće razlike vezane su za način propisivanja novčanih kazni. Savezni (čl. 28) i Zakon o prekršajima Republike Srbije (čl. 33) nominalno određuju visinu novčanih kazni koje se mogu propisati za prekršaje, dok je u čl. 26 Zakona o prekršajima Republike Crne Gore iznos propisanih kazni ustanovljen u odnosu na precizirane delove minimalne zarade u Republici. Time su donekle izbegnuti nepovoljni uticaji inflacije i prevaziđene potrebe čestog menjanja zakona. Pored toga, utvrđivanje kratkog roka za plaćanje kazne određene rešenjem od 3, a najduže 8 dana po pravosnažnosti odluke (čl. 28 st. 1) i obaveza plaćanja kamate na izrečenu novčanu kaznu od dana izvršnosti rešenja (čl. 28 st. 3) predstavljaju dodatne načine da se obezbedi efekat kažnjavanja novčanom kaznom. Ova se rešenja čine prihvatljivim i za buduće jugoslovensko prekršajno zakonodavstvo.

Najveće razlike u sistemu zaštitnih mera za prekršaje postoje kod zaštitne mere obaveznog lečenja alkoholičara i narkomana. Za razliku od čl. 48 Zakona o prekršajima Republike Srbije u kojem je predviđeno da se vreme trajanja obaveznog lečenja utvrđuje na osnovu mišljenja lekara, odnosno zdravstvene ustanove i to bez ograničenja, kao i uz mogućnost prinudnog lečenja, Zakon o prekršajima Republike Crne Gore u čl. 39 utvrđuje da će se pre izricanja ove zaštitne mere pribaviti mišljenje zdravstvene ustanove, ali da ova mera može trajati najduže do 1 godine. Razlike u sistemu sankcija postoje i kod predviđenih zaštitnih mera, jer osim oduzimanja predmeta, zabrane vršenja delatnosti, zabrane upravljanja motornim vozilom i obaveznog lečenja alkoholičara i narkomana, Zakon o prekršajima Republi-

ke Srbije predviđa i zaštitnu meru udaljenja stranca sa područja Republike na period između 6 meseci i 2 godine (čl. 49) - slično kao i Zakon o prekršajima kojima se predviđaju savezni propisi.

Izvesne novine preduzete su i u pogledu vaspitnih mera prema maloletnicima gde čl. 47 st. 3 Zakona o prekršajima Republike Crne Gore predviđeno da se pojačani nadzor nad maloletnikom može vršiti i u drugoj porodici koja je voljna da ga primi i ima mogućnost da nad njim vrši pojačan nadzor.

I pored nekih veoma dobrih rešenja Zakon o prekršajima koji se primenjuje na teritoriji Crne Gore nije izbegao neke nedostatke, koji je uostalom, teško prevazići bez jasnije teorijske koncepcije u vezi sa prekršajima. Tako je nadalje, kao i u saveznom i Zakonu o prekršajima republike Srbije prihvaćena formalna zakonska definicija prekršaja, po kojoj se prekršaj definiše kao povreda javnog poretka utvrđena zakonom ili drugim propisom za koji su predviđene prekršajne sankcije (čl. 10 ZPCG i čl. 10 ZPS). Kako je već bilo isticano, ova neodređenost zakonske definicije otežava uklapanje prekršaja u tripartitnu podelu kažnjivih dela i doprinosi masovnoj praksi propisivanja kao prekršajnih i onih ponašanja na koja nije moguće uticati prekršajnim sankcijama<sup>7</sup>. Takođe, još uvek je u primeni institut tzv. supletornog zatvora (zamene izrečene novčane kaznom zatvora), dok je i dalje ostao preširoko određen krug organa ovlašćenih na propisivanje prekršaja.

Kako se pokazuje, prevelikih razlika između Zakona koji su sada u primeni - nema. To znači da bi bilo moguće u nadležnost saveznog zakonodavstva preneti prekršajnu legislativu i doneti jedinstven zakon o prekršajima, kojim bi se uredio prekršajni postupak i status organa za prekršaje. Nasuprot rešenjima u saveznom i Zakonu o prekršajima Republike Srbije, koja su prevaziđena, tekst novog Zakona o prekršajima Republike Crne Gore mogao bi poslužiti kao dobar osnov za nacrt novog jugoslovenskog Zakona o prekršajima.

Time ne bi bili eliminisani neki drugi problemi, koji su evidentni i ovde, kao i kod sporednog krivičnog zakonodavstva i propisa o privrednim prestupima: ogroman broj propisa i pojave kolizija tih propisa. Pitanja neefikasnosti prekršajnih propisa morala bi se rešavati u skladu sa postizanjem veće stabilnosti društva i privrede. Tu opet prvo na red dolazi pitanje moguće kodifikacije prekršaja.

Takođe, čini se da je i dalje ostao nerazrešen osnovni problem našeg prekršajnog zakonodavstva: da se odredi pravna priroda prekršaja. Utisak je da se postepeno oblikuje tendencija da su prekršaji specifični, lakši oblik krivičnog dela (istupna krivica) za koje treba suditi u osobenom sudskom postupku. Uostalom i naša predratna pravna tradicija prihvatila je ovako shvatanje prekršaja<sup>8</sup>. Objašnjenje pravne

---

<sup>7</sup> N. Mrvić, "Prekršajno zakonodavstvo..." str. 7.3.

<sup>8</sup> J. Kulaš, *Projekt Zakona o istupima*, Beograd, 1939. godine.

prirode prekršaja kao naročitog "upravnog delikta", ta omiljena tema doktrinarnih rasprava u Nemačkoj na prelazu iz 19. u 20. vek, danas više nije aktuelno. Osim što je sasvim zastarelo, ne može se reći ni da je ispravnije niti preciznije u odnosu na određenje prekršaja kao lakšeg oblika krivičnog ili kažnjivog javnopravnog delikta.

Od toga da li će se nastojati da se prekršaji bolje prilagode postojećem sistemu kaznenih delikata i uspostaviti kvantitativna razlika u odnosu na krivična dela ili će se, suprotno, insistirati na njihovoj posebnosti, zavisi na koji će se način *de lege ferenda* razvijati jugoslovensko prekršajno pravo. U ovom trenutku čini se da prilagodavanje prekršajnog postupka treba izvršiti na osnovu prethodno izgrađene koncepcije o pravnoj prirodi prekršaja, kako bi se na odgovarajući način uskladila načela akuzatornosti i istine, sa jedne, i načela ekonomičnosti i efikasnosti postupka, sa druge strane. A u međuvremenu moglo bi se pristupiti izradi jedinstvenog jugoslovenskog Zakona o prekršajima, ali bi pri tome trebalo napustiti dosadašnju neuspelu "upravno-sudsku" koncepciju. Rešenja koja su ponuđena u novom Zakonu o prekršaju Republike Crne Gore znatno su savremenija, doslednija i jednostavnija; te bi prilikom kreiranja zajedničkog prekršajnog zakonodavstva najpre trebalo poći od njih.

\*  
\*                      \*  
\*

Dr Nataša Mrvić-Petrović

## PROBLEMS CONNECTED WITH MISDEMEANOURS

*The paper analyses the possibility of unification of misdemeanours law on the territory of Yugoslavia. Advocating for unification the author especially puts and analyses the question: Which one of the three existing (basic) laws about misdemeanours should be the base for the enacting the unique federal Law of misdemeanours? On the basis of analysed differences of these three laws the author concludes at the end of the paper: solutions given in the new Law of misdemeanours of Montenegro are more up to date, consequent and simpler, so that the new unique Law of misdemeanours should start from them.*

**KEY WORDS: MISDEMEANOURS, LAW OF MISDEMEANOURS, UNIFICATION**



