

MILAN GRŽIN

Zatjecanje kao uvjet za uhićenje u prekršajnom pravu Republike Hrvatske u komparaciji s prekršajnim zakonodavstvom Sjedinjenih Američkih Država

Sažetak

U radu se prikazuje materijalno uređenje instituta uhićenja u hrvatskom prekršajnom pravu te njegov povijesni razvoj. Daje se kritički osvrt na obvezu „zatjecanja“ kao uvjeta za uhićenje uz komparativni prikaz sa sličnim rješenjima u prekršajnom pravu Sjedinjenih Američkih Država.

Ključne riječi: uhićenje, prekršaj, zatjecanje, policija.

1. UVOD

Većina poslova policije propisana je čl. 3. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima,¹ te se između ostaloga navodi i zaštita sigurnosti i nepovredivosti osobe, zaštita javnog reda i mira te imovine; te sprečavanje prekršaja i njihovo otkrivanje. U obavljanju upravo tih poslova redarstvene vlasti često primjenjuju ovlast prekršajnog uhićenja.

Kako bi se zaštitila ljudska prava i temeljne slobode određene Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda² (dalje: EKLJP) i Ustavom Republike

* Milan Gržin, Ured načelnika PU PG Rijeka, MUP RH, Hrvatska.

¹ Zakon o policijskim poslovima i ovlastima – urednički pročišćeni tekst, NN 76/09. i 92/14. (dalje u tekstu: ZPPO).

² Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, (pročišćeni tekst), MU 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06, 2/10.

Hrvatske,³ a istovremeno kako bi policija uspješno mogla obaviti poslove koji su joj stavljeni u nadležnost, potrebno je uspostaviti balans između zaštite prava na slobodu s jedne strane te istovremeno dati policiji dovoljno alata za učinkovito obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. Tu se javljaju dvije tendencije, prva koja zahtijeva što veću učinkovitost u otkrivanju i procesuiranju prekršaja, i druga koja traži da se u većoj mjeri štite i poštuju temeljna prava okrivljenika.⁴ Možemo dodati i treću tendenciju, a to je zaštita prava žrtve i sprečavanje ponavljanja istovrsnog prekršaja.

Prekršajnim zakonom⁵ propisana je policijska ovlast uhićenja osobe u prekršajnom postupku, ako je osoba zatečena u počinjenju prekršaja propisanog zakonom i ako postoje razlozi za zadržavanje. Ovlast uhićenja propisana je člankom 134. Prekršajnog zakona, dok su razlozi za zadržavanje propisani člankom 135. istog Zakona. Propisivanje «zatjecanja» kao jednog od općeg uvjeta za primjenu ovlasti uhićenja predstavlja problem u policijskoj praksi koji je osobito izražen kod djela nasilja u obitelji. Ta se djela uglavnom događaju u domu počinitelja i žrtve i nema mogućnosti da policija počinitelja zatekne u radnji počinjenja prekršaja. Kod djela nasilja u obitelji postoji opasnost od ponavljanja prekršaja zbog specifičnih okolnosti koje proizlaze iz samog odnosa žrtve i počinitelja, zajedničkog stanovanja, zaštitenosti doma. Jedan od osnovnih problema koji policija, sud i različite organizacije civilnog društva moraju riješiti kod djela nasilja u obitelji jest – kako djelotvorno zaštititi žrtvu. Policija i sud u tome pogledu imaju na raspolaganju niz mjera propisanih Prekršajnim zakonom: mjera zadržavanja, različite mjere opreza i zaštitne mjere. Međutim, učinkovita zaštita žrtve nasilja dobiva se samo u žurnom postupku kod dovođenja na sud počinitelja, koji, da bi se doveo na Prekršajni sud, uz optužni prijedlog mora prethodno biti uhićen.

U nastavku rada prikazat će se kako se institut uhićenja razvijao i mijenjao od SFRJ do danas, a sporna odredba o „zatjecanju“ kao uvjetu za uhićenje, komparirat će se sa sličnim rješenjima u prekršajnom pravu Sjedinjenih Američkih Država.

2. UHIĆENJE U PREKRŠAJNOM PRAVU REPUBLIKE HRVATSKE OD SOCIJALISTIČKE FEDERATIVNE REPUBLIKE JUGOSLAVIJE DO DANAS

Hrvatska je nakon osamostaljenja preuzela Zakon o prekršajima iz 1973. godine.⁶ Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima iz 1995. godine Prekršajni sudovi svrstani su u sudbenu vlast.⁷ Novi, cjeloviti Zakon o prekršajima s materijalno-pravnim i postupovnim dijelom donesen je 2002. godine. U tome je zakonu ovlast uhićenja bila propisana člankom 145. i glasila je da policija može uhititi osobu zatečenu u činjenju prekršaja za koju postoje razlozi za zadržavanje te je bez odgode dovesti sucu, pri čemu su razlozi za zadržavanje bili propisani člankom 146. i glasili su: “Sud može sam ili na prijedlog podnositelja zahtijeva za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje propisane zakonom pisanim i obrazloženim

³ Ustav Republike Hrvatske – pročišćeni tekst (Narodne novine broj 85/10., 05/14.).

⁴ Filipović, H., Trivunović, V., Uhićenje kao mjera osiguranja nazočnosti okrivljenika u prekršajnom postupku *de lege lata - de lege ferenda*, Hrvatska pravna revija, 2014., str. 85.

⁵ Prekršajni zakon (NN 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17.).

⁶ Rašo, M., Korotaj, G., Novosti u postupovnim odredbama Prekršajnog zakona, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 20, broj 2/2013., str. 779.-793, str. 780.

⁷ Loc. cit.

rješenjem zadržati osobu za koju postoji osnovana sumnja da je počinila prekršaj: 1. čiju istovjetnost ne može utvrditi ili ako okrivljenik nema stalnog boravišta u Republici Hrvatskoj ili ako postoje druge okolnosti koje opravdavaju bojazan da će pobjeći i time izbjeći odgovornost, 2. ako postoji osnovana bojazan da će uništiti, sakriti, izmijeniti ili krivotvoriti dokaze ili tragove važne za prekršajni postupak ili da će utjecajem na svjedoke, sudionike ili prikrivače ometati provođenje prekršajnog postupka, 3. ako je zatečena pri počinjenju prekršaja protiv javnog reda i mira ili je u pitanju prekršaj koji se odnosi na nasilje u obitelji za koje se može izreći kazna zatvora ili novčana kazna od 2.000,00 kuna ili veća, a postoji osnovana bojazan da će nastaviti s činjenjem prekršaja.”⁸

Zakon o prekršajima iz 2002. godine izmijenjen je i dopunjen već iste godine. Ovaj zakon nije ispunio očekivanja te je prouzročio još veću neučinkovitost prekršajnog sustava⁹, dok je struka tražila da se prekršajno pravo kodificira i prekine supsidijarna primjena drugih zakona.¹⁰ Prekršajnim zakonom koji je stupio na snagu 1. siječnja 2008. godine bitno je reformiran prekršajni postupak, te je trend stalnog porasta priljeva novih predmeta u prekršajnom sustavu zaustavljen te smanjen.¹¹

U ovom Zakonu ovlast uhićenja propisana je člankom 134. i glasila je da je policija ovlaštena uhititi osobu zatečenu u počinjenju prekršaja propisanog zakonom ako postoje razlozi za zadržavanje, koji su bili propisani u članku 135. i glasili su: „Ako je protiv određene osobe podnesen optužni prijedlog za prekršaj propisan zakonom, a radi se o prekršaju protiv javnog reda i mira, prekršaju vezanom za nasilje u obitelji ili prekršaju za koji se može izreći kazna zatvora ili novčana kazna veća od 10.000 kuna, sud može sam ili na prijedlog tužitelja, nakon što je ispitao okrivljenika i utvrdio da ne postoje razlozi za odbacivanje optužnog prijedloga, odrediti zadržavanje te osobe ako: 1. postoje okolnosti koje upućuju na opasnost da će pobjeći (krije se i dr.), 2. postoji opasnost da će uništiti, sakriti, izmijeniti ili krivotvoriti dokaze ili tragove važne za prekršajni postupak ili da će ometati prekršajni postupak utjecajem na svjedoke ili sudionike, 3. osobite okolnosti opravdavaju bojazan da će ponoviti istovrsni prekršaj.“ U uvjetima za zadržavanje izmjenama i dopunama 2014. godine u nabranjanju prekršaja za koje se može poduzeti zadržavanje dodani su i prekršaji vezani za sprječavanje nereda na sportskim natjecanjima. Nejasno je što se htjelo postići ovakvom dopunom budući da je za gotovo sve prekršaje iz domene sportskih nereda kao glavna kazna propisana kazna zatvora, te su stoga ti prekršaji bili obuhvaćeni i ranije. Ovakvo materijalno uređenje uhićenja počinitelja u prekršajnom postupku na snazi je i danas.

3. UHIĆENJE U PREKRŠAJNOM PRAVU REPUBLIKE HRVATSKE

EKLJP u poglavlju Pravo na slobodu i sigurnost propisuje da svatko ima pravo na slobodu i na osobnu sigurnost i da se nitko se ne smije lišiti slobode, osim u taksativno nabrojanim slučajevima i u postupku propisanom zakonom, pa se tako, *inter alia*, navodi i slučaj kada je zakonito uhićen ili pritvoren radi dovođenja nadležnoj sudbenoj vlasti kad postoji osnovana

⁸ Zakon o prekršajima, NN 88/02.

⁹ Rašo, M., Korotaj, G., op. cit., str. 781.

¹⁰ Milivojević Antoliš, L., Prekršajno pravo i materijalnopravne odredbe Prekršajnog zakona (Narodne novine 107/07.), Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijska akademija, Zagreb, 2012., str. 17.

¹¹ Rašo, M., Korotaj, G., op. cit., str. 782.

sumnja da je počinio kazneno djelo ili kad je razumno vjerovati da je to nužno radi sprječavanja počinjenja kaznenog djela ili bijega nakon njegova počinjenja. Također je propisano da svatko tko je lišen slobode uhićenjem ili pritvaranjem ima pravo pokrenuti sudski postupak u kojem će se brzo odlučiti o zakonitosti njegova pritvaranja ili o njegovu puštanju na slobodu ako je pritvaranje bilo nezakonito. Svatko tko je žrtva uhićenja ili pritvaranja suprotno odredbama ovoga članka ima izvršivo pravo na odštetu.¹²

U Ustavu Republike Hrvatske sloboda je prva navedena kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.¹³ Čovjekova je sloboda i osobnost nepovrediva. Nikomu se ne smije oduzeti ili ograničiti sloboda, osim kada je to određeno zakonom, o čemu odlučuje sud.¹⁴ Nitko ne može biti uhićen ili pritvoren bez pisanoga, sudbenog i na zakonu utemeljenog naloga. Bez sudbenoga naloga redarstvo može uz obvezu da je odmah preda sudu, uhititi osobu protiv koje postoji osnovana sumnja da je počinila teško kazneno djelo određeno zakonom. Svaka se osoba koja je uhićena ili pritvorena, ima pravo žaliti sudu, koji će bez odgode odlučiti o zakonitosti lišenja slobode.¹⁵

S obzirom na to da mogućnost uhićenja EKLJP i Ustav Republike Hrvatske povezuju isključivo uz pojam *kazneno djelo*, a tema ovog rada jest uhićenje zbog *prekršaja*, važno je napomenuti da „s obzirom na to da je u našem pravnom sustavu gotovo nemoguće na kvalitativnoj razini provesti razlikovanje između prekršaja i kaznenih djela, odnosno odrediti po čemu se prekršaji od kaznenih djela razlikuju po svojoj naravi te da utvrđivanje prekršaja služi kažnjavanju i odvraćanju od daljnjeg činjenja prekršaja, osuda počinitelja u prekršajnom postupku *u načelu* predstavlja osudu počinitelja u kaznenom postupku u smislu čl. 4. Protokola 7 uz EKLJP. Pritom nije odlučujuće je li za određeni prekršaj moguće izreći kaznu zatvora ili ne, jer je već i sama 'kaznenopravna narav' prekršaja dovoljna za utvrđenje postojanja 'optužbe za kazneno djelo'.“¹⁶ S obzirom na navedeno, mogućnost uhićenja u prekršajnom postupku Republike Hrvatske nije upitna s osnova EKLJP-a i Ustava.

Za razliku od kaznenog postupka, gdje postoji i institut građanskog uhićenja, u prekršajnom postupku uhićenje je isključiva ovlast policije. Odluka hoće li uhititi određenog počinitelja prekršaja ili neće diskrecijska je odluka policijskog službenika¹⁷, ali nikako ne smije biti arbitrarna. „Samovolja nije dopuštena, pa treba izabrati onu alternativu koja u konkretnoj situaciji najviše odgovara interesima javne službe.“¹⁸ Policija nije dužna a niti smije uhititi svakog počinitelja prekršaja. Međutim, da odluka ne bi bila arbitrarna, ona mora

¹² Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, (pročišćeni tekst) MU 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., čl. 5.1.

¹³ Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), NN 85/10., čl. 3.

¹⁴ Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), NN 85/10., čl. 22.

¹⁵ Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), NN 85/10., čl. 24.

¹⁶ Novosel, D., Rašo, M., Burić, Z.: Razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude..., Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 17, broj 2/2010., str. 785.-812., str. 792.

¹⁷ Pravna norma koja propisuje ovlast uhićenja spada u kategoriju disjunktivne dispozitivne norme. Navedeno proizlazi iz formulacije „*može uhititi*“, što znači da policija ovu ovlast može, ali ne mora primijeniti. Slučajevi kada će policija primijeniti uhićenje ovise o potrebama konkretnog slučaja.

¹⁸ Kriletić, M., Slobodna ocjena u poreznim stvarima, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991.) v. 33, br. 1, 251.-272. (2012.), str. 253.

biti u granicama zakonskih ovlasti i mora ispunjavati svrhu zbog koje je ovlast uhićenja dana. Navedeno se ostvaruje kroz sljedeće pretpostavke koje moraju kumulativno biti ispunjene da bi uhićenje bilo zakonito, a to su da uhićenje provodi policija, da počinitelj mora biti zatečen u počinjenju prekršaja, da se protiv počinitelja mora podnijeti optužni prijedlog, mora se raditi o određenoj kategoriji (težih) prekršaja i to prekršaju protiv javnog reda i mira, prekršaju vezanom za nasilje u obitelji, prekršaju vezanom za sprječavanje nereda na sportskim natjecanjima ili da se radi o prekršaju za koji se može izreći kazna zatvora ili novčana kazna veća od 10.000 kuna. Osim navedenog mora postojati najmanje jedna od sljedećih okolnosti (posebnih uvjeta), a to su okolnosti koje upućuju na opasnost da će pobjeći (krije se i dr.), ili da postoji opasnost da će uništiti, sakriti, izmijeniti ili krivotvoriti dokaze ili tragove važne za prekršajni postupak, ili da će ometati prekršajni postupak utjecajem na svjedoke ili sudionike, ili da postoje osobite okolnosti koje opravdavaju bojazan da će ponoviti istovrsni prekršaj.

Navedene posebne uvjete nije dovoljno samo navesti u obrazloženju uhićenja na način da se isti prepisu u formi kako ih propisuje Prekršajni zakon već ih se mora dodatno obrazložiti, argumentirati, tako da se ne može već *prima facie* zaključiti da se radi o arbitrarnoj odluci osobe koja provodi uhićenje. Obrazloženje učvršćuje načelo zakonitosti.¹⁹ Preko obrazloženja utvrđuje se je li se tijelo rukovalo načelom zakonitosti.

U gotovo svim pravnim sustavima uhićenje osobe pod sumnjom da je počinila prekršaj vezano je uz pojam zatjecanja. Takva odredba postoji i u hrvatskom Prekršajnom zakonu, te možemo zaključiti da je „zakonodavac htio da se ne uhićuju počinitelji koji nisu zatečeni na prekršajnom djelu.“²⁰ I dok je takva odredba u većini američkih država doživjela promjene kojima se uvjet zatjecanja značajno ublažio – u Republici Hrvatskoj ona je ostala neizmijenjena do danas. Navedena odredba posebno je sporna u hrvatskoj praksi, gdje postoje oprečna tumačenja, koja možemo svrstati u dvije grupe. Prema prvoj, navedena odredba tumači se na način da je policija ovlaštena uhititi isključivo osobu koju je policija i zatekla u izvršenju prekršaja. Prema drugoj, tumači se da je policija ovlaštena uhititi i osobu koju je netko drugi, ne samo policija već bilo tko, zatekao u počinjenju prekršaja.

Prekršajni zakon uhićenje općenito definira kao svaku mjeru ili radnju koja uključuje prisilno zadržavanje neke osobe pod sumnjom da je učinila prekršaj.²¹ Veić navodi kako mjera ili radnja lišenja slobode može biti izvršena izričitim navođenjem osobi da je uhićena ili zadržana, a osim toga da može biti izvršena i konkludentnim činom.²²

¹⁹ Ustavni sud RH, U-I-248/94., od 13. XI 1996., u Marković, S.: Jamstvo djelotvorne sudske kontrole zakonitosti upravnih akata u praksi Ustavnog suda, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 4., str. 1183.-1196., str. 1189.

²⁰ Krtinić, Šantek: Neka pitanja primjene odredbi Prekršajnog zakona Polic. sigur. (Zagreb), godina 23. (2014.), broj 4, str. 320.-349., str. 335.

²¹ Čl. 86. st. 2. Prekršajnog zakona.

²² Veić, Petar, Prekršajni zakon, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Rijeka, Dušević & Kršovnik, 2013., str. 126.

Zatjecanje u počinjenju prekršaja nije posebno propisano niti objašnjeno i definirano u Prekršajnom zakonu pa je u ovom slučaju potrebno preuzeti odredbe Zakona o kaznenom postupku²³ (dalje: ZKP) o zatjecanju osobe u počinjenju kaznenog djela koje propisuju da je zatečena u kaznenom djelu osoba koju netko opazi u radnji kaznenog djela, odnosno osoba koja je neposredno nakon kaznenog djela zatečena pod okolnostima koje upućuju na to da je počinila kazneno djelo.²⁴ Smislenom primjenom navedene odredbe proizlazi da je osoba zatečena u počinjenju prekršaja koju netko opazi u radnji prekršajnog djela, odnosno osoba koja je neposredno nakon počinjenja prekršaja zatečena pod okolnostima koje upućuju na to da je upravo ta osoba počinila prekršaj.²⁵ Okolnosti koje na to upućuju da je neka osoba upravo počinila prekršaj mogu biti tragovi na samoj osobi ili određeni drugi tragovi koji na to upućuju.²⁶ Dakle, smislenom primjenom navedenog tumačenja iz odredbe čl. 134. Prekršajnog zakona, policija je ovlaštena uhititi osobu koju netko opazi u počinjenju prekršaja propisanog zakonom, odnosno osobu koja je neposredno nakon počinjenja prekršaja propisanog zakonom zatečena pod okolnostima koje upućuju na to da je upravo ta osoba počinila prekršaj, ako postoje okolnosti koje upućuju na opasnost da će pobjeći (krije se i dr.), postoji opasnost da će uništiti, sakriti, izmijeniti ili krivotvoriti dokaze ili tragove važne za prekršajni postupak ili da će ometati prekršajni postupak utjecajem na svjedoke ili sudionike, ili da osobite okolnosti opravdavaju bojazan da će ponoviti istovrsni prekršaj.

4. PROBLEM „ZATJECANJA“ KAO UVJETA ZA UHIĆENJE U PREKRŠAJNOM PRAVU REPUBLIKE HRVATSKE I KOMPARACIJA S PREKRŠAJNIM PRAVOM U SJEDINJENIM AMERIČKIM DRŽAVAMA

Ako se zatjecanje u počinjenju prekršaja tumači isključivo kao zatjecanje počinitelja od strane policijskog službenika, onda policija nije u mogućnosti uhititi počinitelja prekršaja kojeg nije zatekla u radnji prekršaja ili na mjestu počinjenja. Prema takvom shvaćanju počinitelje koji se do dolaska policije udalje s mjesta prekršaja i koji se pronađu s određenim vremenskim odmakom – policija ne bi mogla uhićivati što bi stvorilo niz problema u uspješnom provođenju prekršajnog postupka.

Ovakvim tumačenjem nije ispunjen *ratio legis* uhićenja i zadržavanja, a to je da se spriječi počinitelja da ponovno počini prekršaj, što je osobito izraženo kod djela nasilja u obitelji koja se uglavnom događaju u domu počinitelja i žrtve i nema mogućnosti da policija počinitelja zatekne u radnji počinjenja prekršaja. Uhićenje je pretpostavka dovođenja okrivljenika na prekršajni sud.²⁷ Prekršajni sud odbija primiti okrivljenika kojeg policija privede na sud uz optužni prijedlog a da on prethodno nije uhićen. Stoga, u slučajevima kada je potrebno radi sprečavanja ponavljanja istovrsnog prekršaja osumnjičenika privesti na sud uz prijedlog određivanja zadržavanja, osumnjičenika je nužno prethodno uhititi. Ako je uvjet

²³ Zakon o kaznenom postupku, pročišćeni tekst zakona, Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17.

²⁴ Čl. 106. st. 2. ZKP-a.

²⁵ Veić, Petar, op. cit., str. 203.

²⁶ Josipović, I. i dr., Komentar Prekršajnog zakona, Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 254.

²⁷ Prema čl. 134. st. 3. Prekršajnog zakona policija će uhićenika uz optužni prijedlog dovesti sucu ili ga pustiti na slobodu...

uhićenja da je policija osobno zatekla počinitelja na počinjenju prekršaja, tada je takvim tumačenjem policiji onemogućeno da poduzme učinkovite mjere zaštite, prije svega žrtve nasilja u obitelji. „U tom smislu ispravno tumačenje jest ono koje optimalno ostvaruje smisao zakonskog propisa. Pritom je moguće da to u nekom konkretnom slučaju znači odstupanje od striktno gramatičke i logičke interpretacije odnosno od značenja koje pojedini izrazi u svakodnevnom životu redovito imaju.“²⁸

Primjenom metode jezičnog tumačenja, definiranjem da je osoba zatečena u prekršaju ukoliko ju netko – dakle bilo tko, pa i sama žrtva²⁹ – opazi u radnji prekršaja, ukazuje na to da za prekršajno uhićenje nije potrebno da osoba bude zatečena u radnji prekršaja od strane policije, jer bi u tom slučaju jezična formulacija glasila drugačije.³⁰

Da osobu nije nužno zateći u počinjenju prekršaja od strane policije implicira i odredba članka 86. stavka 2. Prekršajnog zakona kojom je propisano da se pod uhićenjem ili zadržavanjem smatra svaka mjera ili radnja koja uključuje lišenje slobode osobe pod sumnjom da je počinila prekršaj. Ovaj stavak daje općenitu definiciju uhićenja i zadržavanja.³¹ S tim u svezi važno je napomenuti kako je policija ovlaštena, između ostalog, privesti osumnjičenika.³² Pojam osumnjičenika nije definiran Prekršajnim zakonom, te se smislenom primjenom odredbi Zakona o kaznenom postupku osumnjičenik definira kao osoba u odnosu na koju postoje osnove sumnje da je počinila prekršaj i protiv koje ovlašteni tužitelji poduzimaju radnje radi razjašnjenja te sumnje.³³ Policija može privesti i osumnjičenika koji nije doslovno zatečen u počinjenju prekršaja, a samo privođenje osumnjičenika mjera je ograničenja slobode kretanja koja *de facto* predstavlja lišenje slobode, budući da se osoba s mjesta na kojem je zatečena i odvodi u prostorije policijske postaje, pod sumnjom da je počinila prekršaj.³⁴

²⁸ Antić, T., *Vjerodostojno tumačenje zakona*, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 36, br. 1, 619.-644. (2015.), str. 620.

²⁹ „Odredba stavka 1. članka 134. „policija je ovlaštena uhititi osobu zatečenu u počinjenju prekršaja...“ tumači se u kontekstu odredbe članka 106. Zakona o kaznenom postupku koji navodi da je osoba zatečena u kaznenom djelu osoba koju je netko (dakle i sama žrtva) opazio u radnji kaznenog djela, odnosno osoba koja je neposredno nakon kaznenog djela zatečena pod okolnostima koje upućuju na to da je počinila kazneno djelo, što se analogno primjenjuje i na prekršaje.“ Vidi Matijević, Anita; Odeljan, Renata; „*Postupanje policije u slučaju nasilja u obitelji*“, Priručnik o provedbi Protokola o postupanju u slučaju nasilja u obitelji, Društvo za psihološku pomoć, Zagreb, 2010., str. 23.

³⁰ Primjerice, prema slovenskom Zakonu o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11. – uradno prečišćeno besedilo, 21/13., 111/13., 74/14. – odl. US, 92/14. – odl. US, 32/16. in 15/17. – odl. US), čl. 110. st. 1. propisuje: „*Policijski službenici smiju i bez naloga suda privesti osobu koju su zatekli u prekršaju....*“

³¹ Josipović, I. i dr., op. cit., str. 132.

³² Čl. 45. st. 1. t. 1. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (NN 76/09., 92/14.).

³³ Vidi čl. 202. st. 2. t. 1. Zakona o kaznenom postupku (Narodne novine, broj 152/08., 76/09., 80/11., 91/12. - Odluka i Rješenje USRH, 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17.).

³⁴ Europski sud za ljudska prava u predmetu *Shimovolos v. Russia*, koji nije bio zadržan dulje od 45 minuta, utvrdio je da je došlo do lišenja slobode navedenog koji je bio odveden u policijsku postaju pod prijetnjom upotrebe sile i nije bio slobodan napustiti ju bez odobrenja policijskih službenika. Vidi Mole, N., Braitwaite, B., ur., Priručnik o sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti – član 5. Evropske konvencije o ljudskim pravima, AIRE Centar, i *Shimovolos v. Russia*, Application no. 30194/09., Vijeće Europe: Europski sud za ljudska prava, 21.

U SAD-u policija je ovlaštena uhititi osobu zbog prekršaja ukoliko ima nalog suda ili bez naloga suda ukoliko su ispunjene određene pretpostavke. Prema općem (zajedničkom) pravu (*common law*)³⁵, uhićenje za prekršaje bez naloga može se poduzeti samo ako se radi o remećenju javnog mira te ukoliko je prekršaj počinjen u nazočnosti osobe koja poduzima mjeru uhićenja. Također, uhićenje treba biti izvršeno u vrijeme počinjenja prekršaja ili u što kraćem roku nakon počinjenja. Pravila općeg (zajedničkog) prava tijekom godina doživjela su značajne promjene jer je većina američkih država proširila ovlasti policije za uhićenje počinitelja prekršaja bez naloga. Tako je u većem broju država eliminiran uvjet da se radi o narušavanju javnog reda pa se uhićenje može poduzeti za sve prekršaje, no većina ih je i dalje u različitim formama zadržala uvjet zatjecanja od strane policije (*in-the-presence rule*), no mnoge su države proširile ovlast uhićenja bez naloga i na prekršaje koji nisu počinjeni u nazočnosti policije ukoliko postoje posebne okolnosti ili se radi o točno određenoj vrsti prekršaja, tako da je stroga odredba o mogućnosti uhićenja isključivo ukoliko je prekršaj počinjen u nazočnosti policije, ostala u manjem broju država.³⁶

U SAD-u se 1936. godine sastalo Međudržavno povjerenstvo za kriminal (*Interstate Commission on Crime*) s namjerom da preispita pravila uhićenja. Utvrđeno je da je većina uhićenja nezakonita zbog neadekvatnosti uhiđbenih pravila koja su prethodila modernoj policijskoj tehnologiji i modernim društvenim čimbenicima. Zaključili su da policija ne može učinkovito štiti društvenu zajednicu prema postojećim pravilima uhićenja. Povjerenstvo je predložilo temeljitu reviziju pravila i iznijelo preporuke postupanja prilikom uhićenja u dokumentu pod nazivom *Uniform Arrest Act*, koji je u odjeljku šest odbacio obvezu zatjecanja za prekršajno uhićenje.³⁷ Trenutačno većina država policiji dopušta uhićenje bez naloga suda ukoliko imaju osnovanu sumnju (*probable cause*)³⁸ da je prekršaj počinjen u prisutnosti policijskog službenika.³⁹ Osim toga, većina država dozvoljava uhićenje bez naloga suda pod određenim okolnostima koje zahtijevaju žurno postupanje a koje su različito definirane, te za

6. 2011. („...*The applicant was brought to the police station under a threat of force and he was not free to leave the premises without the authorisation of the police officers. The Court considers that there was an element of which, notwithstanding the short duration of the arrest, was indicative of a deprivation of liberty within the meaning of Article 5...*”).

³⁵ *Common law* [kɔˈmən lɔː] (engl.: opće pravo) u najširem smislu, pravni sustav svojstven anglosaskim zemljama, posebno Velikoj Britaniji (izuzevši Škotsku), SAD-u i zemljama članicama britanskog Commonwealtha. (<http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=12318>)

³⁶ Schroeder, William A., *Warrantless Misdemeanor Arrests and the Fourth Amendment*, 58 Mo. L. Rev. (1993.), str. 774.-778., dostupno na: <http://scholarship.law.missouri.edu/mlr/vol58/iss4/1>

³⁷ Roach, J. Terry, *The Presence Requirement And The "Police-Team" Rule In Arrest For Misdemeanors*, 26 Wash. & Lee L. Rev. 119 (1969.), str. 121., dostupno na: <http://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol26/iss1/12>

³⁸ „*Probable cause* je viši standard spoznaje. Temelji se na statističkoj vjerojatnosti. Taj je standard prikladan za to da se kontradiktorno provjeri. On izražava stajalište o tome da razumna osoba vjeruje da je osoba počinila kazneno djelo (u pravu SAD *U.S. v. Puerta*, 982 F.2d 1297, 1300 – 9th Cir. 1992.). Dakle, *probable cause* postoji kad su činjenice i okolnosti kojima se raspolaže dovoljne razumnoj osobi da zaključi kako je određena osoba počinila ili da čini kazneno djelo.“ Vidi Pavišić, B., Komentar zakona o kaznenom postupku, Dušević&Kršovnik d.o.o., Rijeka, 2011., str. 78.

³⁹ „Prekršaj je počinjen u prisutnosti policajaca ako je on utvrdio njegovo počinjenje na temelju jednog ili više fizičkih osjetila.“ Roach, J. Terry, op. cit. str. 120.

neke posebne određene prekršaje kao što je obiteljsko nasilje, vožnja pod utjecajem opojnih sredstava, krađe i napadi. Samo manji broj država dozvoljava uhićenje za prekršaje pod istim uvjetima kao i za kaznena djela.⁴⁰

Stroga pravila o uhićenju ograničavaju učinkovitost policije u zaštiti žrtve od protupravnog ponašanja počinitelja. Iako su takva pravila opravdana sa stajališta zaštite građana od arbitrarnog uhićenja, postoje drugi mehanizmi zaštite a isti su već sadržani u hrvatskom Prekršajnom zakonu. To je postignuto prije svega točnim određivanjem prekršaja za koje se može poduzeti uhićenje (dakle, uhićenje se ne može poduzeti za sve prekršaje) te propisivanjem posebnih uvjeta kao razlog (svrha) uhićenja, koji moraju postojati u trenutku uhićenja i koje je potrebno argumentirano obrazložiti. Takvi posebni uvjeti uhićenja već su propisani u čl. 135. st. 1. t. 1.-3. Prekršajnog zakona.⁴¹

Ovakva je zaštita dovoljna da se spriječi arbitrarnost uhićenja te je uvjet zatjecanja u prekršaju sporna odredba podložna različitom tumačenju koja je k tomu i zastarjela. U američkom prekršajnom pravu ona vuče korijene iz zajedničkog prava (*common law*) iz doba kolonijalne Engleske, te je tijekom vremena prilagođavana zahtjevima modernog doba.⁴² U hrvatskom prekršajnom zakonodavstvu odredba o policijskom uhićenju počinitelja prekršaja u više ili manje neizmijenjenom obliku održala se još od SFRJ.⁴³ U međuvremenu je došlo do niza promjena, u pogledu društvenih odnosa i tehnologija na raspolaganju policiji, te je propisan čitav niz novih, „teških“ prekršaja – osobito onih iz područja zaštite od nasilja u obitelji. Kod većine tih prekršaja koji se odvijaju u privatnosti doma, prostoru zaštićenom od pogleda javnosti, praktično je nemoguće da policija zatekne takvog počinitelja *in flagranti*, a istovremeno je policiji stavljena obaveza da poduzme mjere zaštite žrtve. U tom slučaju, izricanje mjere opreza nije uvijek dovoljno za pružanje takve zaštite. Dodatno, postupak u slučaju zaštite od nasilja u obitelji hitan je a počinitelja policija može dovesti na sud samo ako je uhićen.

U hrvatskom prekršajnom pravu kao i u američkom postoji uhićenje na temelju naloga suda i uhićenje bez naloga suda. Uhićenje po nalogu suda provodi se kada sud izda dovedbeni nalog za okrivljenika u prekršajnom postupku. Za razliku od američkog uhićenja po nalogu suda u hrvatskom prekršajnom pravu policija ne može inicirati kod suda izdavanje dovedbenog naloga, odnosno ne može se obratiti sudu sa zahtjevom za izdavanje naloga za uhićenje. U američkom prekršajnom pravu odredba o obavezi zatjecanja u prekršaju kao jednog od uvjeta za prekršajno uhićenje, obrazlaže se između ostalog činjenicom da u slučaju kada počinitelj od strane policije nije zatečen u činjenju prekršaja – tada ima dovoljno vremena da se od suda zatraži nalog za uhićenje. Naime, u američkoj pravnoj teoriji stav je da ukoliko uhićenje nije moguće odmah izvršiti u vrijeme počinjenja prekršaja, obično postoji dovoljno vremena da se zatraži nalog od suda pa prema tome u takvim slučajevima nije vjerojatno da bi obveza izdavanja naloga za uhićenje stvorila značajne teškoće za svrhu policijskog postupanja.⁴⁴ Dodatno, takav sudski nalog za uhićenje daje policiji pojačanu ovlast jer joj

⁴⁰ Schroeder, William A., op. cit. str. 827.

⁴¹ V. *supra*.

⁴² V. *supra*.

⁴³ V. *infra*.

⁴⁴ Schroeder, William A., op. cit. str. 837.

omogućava i ulazak u tuđi dom u svrhu uhićenja pod pretpostavkom da su ispunjene određene okolnosti. U hrvatskom prekršajnom pravu to nije slučaj, stoga je obaveza zatjecanja u počinjenju prekršaja kao obligatorni element uhićenja segment koji u znatnoj mjeri otežava policijsko postupanje i zaštitu prava žrtve.

Stroža pravila za prekršajno uhićenje uglavnom se opravdavaju činjenicom da se radi o lakšim prijestupima kod kojih ugrožavanje društvenih i drugih vrijednosti nije zastupljeno u tolikoj mjeri da je neophodno zadirati u temeljno ljudsko pravo – slobodu. Američko je rješenje dobro i sa stajališta zaštite okrivljenikovih prava. Uvođenjem sudskog naloga za uhićenje osumnjičenika ostvarila bi se sudska kontrola uhićenja koja trenutačno izostaje jer prekršajni sudovi ne ispituju zakonitost uhićenja. S druge pak strane, riješio bi se problem učinkovitosti policijskog postupanja u zaštiti žrtve i sprečavanju počinitelja da ponovi prekršaj ili da ometa prekršajni postupak bijegom, utjecajem na svjedoke, prikrivanjem ili uništavanjem dokaza.

5. ZAKLJUČAK

Odredba kojom se kao uvjet uhićenja počinitelja prekršaja traži zatjecanje spomenutoga u prekršaju, u zapadnim zemljama u velikoj je mjeri ukinuta ili ublažena. U hrvatskom prekršajnom pravu ona datira iz vremena SFRJ i nije doživjela nadogradnju kao primjerice u američkom ili engleskom pravnom sustavu. Na način kako je koncipirana, dvosmislena je. Jezično se može tumačiti i kao obveza policije da u prekršaju zatekne počinitelja, te proizlazi iz toga da je za uhićenje dovoljno da je osobu u prekršaju zatekao bilo tko, pa i sama žrtva – oštećenik. Bez obzira na način tumačenja, ta odredba predstavlja otegotni element u postupanju redarstvenih vlasti po propisima donesenim u zadnjih desetak godina, poput Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji ili Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima, te ide na štetu učinkovitosti u zaštiti žrtava tih prekršaja i brzom procesuiranju počinitelja.

Za postojanje ovakve odredbe ne stoji argument da je ona uvedena u odredbu o uhićenju radi zaštite okrivljenika od arbitrarnosti uhićenja. Takva zaštita može se djelotvornije osigurati drugim instrumentima. Postavljati policiji previsoke kriterije za uhićenje, a uvjet zatjecanja u prekršaju svakako pripada u visoke kriterije, nije prilog suzbijanju proizvoljnih uhićenja. Za razliku od toga treba propisati konkretne uvjete i odrediti jasan cilj pod kojima se, i radi kojeg se, može provesti uhićenje.⁴⁵

Pravo uhićenja počinitelja prekršaja treba vezati prije svega uz postojanje osnovane sumnje u počinjenje prekršaja, postojanje posebnih okolnosti i određivanje jasne svrhe uhićenja, te eventualno pravo uhićenja vezati i uz određenu kategoriju prekršaja. Također je svrhovito uvesti institut svojevrstnog naloga za uhićenje koji bi pokrивao sve vrste prekršaja i čije bi izdavanje redarstvene vlasti mogle inicirati kod Prekršajnog suda čime bi se uveo i sudski nadzor zakonitosti uhićenja, po uzoru na američki sustav. Na ovakav način osigurao bi se balans između potrebe za učinkovitošću policije u zaštiti društvenih vrijednosti te zaštite okrivljenika od arbitrarnih i nepotrebnih uhićenja.

Kako bi se zadržala distinkcija između prekršajnog i kaznenog uhićenja, prijedlog je da se za prekršajno uhićenje zahtijeva postojanje osnovane sumnje da je osoba počinila prekršaj

⁴⁵ Pavišić, B., op. cit., str. 278.

za razliku od kaznenog uhićenja gdje je za uhićenje dovoljno postojanje osnova sumnje. Ovo je neophodno stoga što je činjenica da prekršaji predstavljaju blažu povredu određenih društvenih vrijednosti od kaznenih djela, te bi stoga i mogućnosti zadiranja u osobna prava i slobode ljudi kod prekršaja trebala biti strože propisana negoli kod kaznenih djela.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Antić, T., Vjerodostojno tumačenje zakona, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991.) v. 36, br. 1, 619. – 644. (2015.).
2. Filipović, H., Trivunović, V., Uhićenje kao mjera osiguranja nazočnosti okrivljenika u prekršajnom postupku *de lege lata – de lege ferenda*, Hrvatska pravna revija, 2014.
3. Josipović, I. i dr., Komentar Prekršajnog zakona, Narodne novine, Zagreb, 2014.
4. Kriletić, M., Slobodna ocjena u poreznim stvarima, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991.) v. 33, br. 1, 251. – 272. (2012.).
5. Krtinić, Šantek: Neka pitanja primjene odredbi Prekršajnog zakona, Policijska i sigurnost (Zagreb), godina 23. (2014.), broj 4, str. 320. – 349.
6. Marković, S.: Jamstvo djelotvorne sudske kontrole zakonitosti upravnih akata u praksi Ustavnog suda, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009.), br. 4, str. 1183. – 1196.
7. Matijević, A.; Odeljan, R.; Postupanje policije u slučaju nasilja u obitelji, Priručnik o provedbi Protokola o postupanju u slučaju nasilja u obitelji, Društvo za psihološku pomoć, Zagreb, 2010.
8. Milivojević Antoliš, L., Prekršajno pravo i materijalnopravne odredbe Prekršajnog zakona (Narodne novine 107/07.), Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijska akademija, Zagreb, 2012.
9. Mole, N., Braitwaite, B., ur., Priručnik o sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti – član 5. Evropske konvencije o ljudskim pravima, AIRE Centar.
10. Novosel, D., Rašo, M., Burić, Z.: Razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude..., Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 17, broj 2/2010., str. 785. – 812.
11. Pavišić, B., Komentar Zakona o kaznenom postupku, Dušević&Kršovnik d.o.o., Rijeka, 2011.
12. Rašo, M., Korotaj, G., Novosti u postupovnim odredbama Prekršajnog zakona, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 20, broj 2/2013., str. 779. – 793.
13. Roach, J. Terry, The Presence Requirement And The «Police-Team» Rule In Arrest For Misdemeanors, 26 Wash. & Lee L. Rev. 119 (1969.), str. 121., dostupno na: <http://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol26/iss1/12>

14. Schroeder, William A., Warrantless Misdemeanor Arrests and the Fourth Amendment, 58 Mo. L. Rev. (1993.), str. 774. – 778., dostupno na: <http://scholarship.law.missouri.edu/mlr/vol58/iss4/1>
15. Veić, Petar, Prekršajni zakon, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Rijeka, Dušević & Kršovnik, 2013.

Pravni propisi

1. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, (pročišćeni tekst) (MU 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10.).
2. Ustav Republike Hrvatske – pročišćeni tekst (Narodne novine, br. 85/10., 05/14.)
3. Prekršajni zakon (NN 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17.).
4. Zakon o kaznenom postupku, pročišćeni tekst zakona, (Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17.).
5. Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (Narodne novine, br. 76/09., 92/14.).
6. Zakon o prekršajima (Narodne novine, br. 88/02.)
7. Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11. – uradno prečišćeno besedilo, 21/13., 111/13., 74/14. – odl. US, 92/14. – odl. US, 32/16. in 15/17. – odl. US).

Sudska praksa

1. *Shimovolos v. Russia*, Application no. 30194/09, Vijeće Europe: Europski sud za ljudska prava, 21. 6. 2011., dostupno na: <https://www.refworld.org/cases,E-CHR,4e26e4d32.html> [pristupljeno 21. 11. 2018.].
2. Ustavni sud RH, U-I-248/94., od 13. XI. 1996.

Summary

Milan Gržin

Being Caught in the Act as a Condition for Arrest in a Misdemeanor Act of the Republic of Croatia Compared to Misdemeanor Act of the United States

The paper presents the material arrangement of arrests in Misdemeanour Act of Republic in Croatia and its hitorical development. The paper also presents critical review of the obligation to “catch in the act” as a condition for arrest with comparative presentation to similar solutions found in the Misdemeanour Act of the United States.

Key words: arrest, Misdemeanour Act, caught in the act.