

Dunja Milotić*

Izvorni znanstveni rad

UDK 343.232(497.1)"1918/1941"

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/30678>

Rad primljen: 15. srpnja 2024.

Rad prihvaćen: 21. siječnja 2025.

POKUŠAJ UNIFIKACIJE PREKRŠAJNOG PRAVA U MEĐURATNOJ JUGOSLAVIJI (1918.–1941.)**

Sažetak:

U uređenju prekršajnog prava u međuratnoj jugoslavenskoj državi vladao je pravni partikularizam, tj. nastavili su se primjenjivati izvori prekršajnog prava koji su na pojedinim pravnim područjima vrijedili do ujedinjenja 1918. Prekršaji su se smatrali najlakšom vrstom kaznenih djela, pa se rad na unifikaciji prekršajnog prava provodio u okviru ujedinjavanja kaznenog zakonodavstva. Kazneni zakon obuhvaćao je samo zločine i prijestupe, dok su prekršaji trebali biti uređeni posebnim zakonom. Izrada prvobitnog nacrtu zakona o prekršajima bila je povjerena srpskim pravnim stručnjacima, što je za posljedicu imalo utjecaj srpskog uređenja prekršajnog prava, kao i prihvatanje srpskog termina „istupi“. Prijedlozi zakona o istupima iz 1926. i 1927. zbog prijevremenog raspuštanja Narodne skupštine nisu bili usvojeni. Nakon donošenja Krivičnog zakonika iz 1929., posebnim je zakonom privremeno produženo važenje dotadašnjih zakonskih propisa o prekršajima, do donošenja jedinstvenog zakona. Novi prijedlog zakona o istupima iz 1935. prihvaćen je u Narodnoj skupštini u srpnju 1937. Potom je bio upućen Senatu na usvajanje, no Senat je zaustavio njegovo donošenje. U radu će se prikazati pokušaj donošenja jedinstvenog zakona o prekršajima na temelju analize prijedloga zakona o istupima iz 1926., 1927. te 1935. i njihovih obrazloženja, kao i rasprava o njima u onodobnim stručnim novinama te u Narodnoj skupštini i Senatu.

Ključne riječi:

prekršajno pravo, Kraljevina Srba Hrvata i Slovenaca, Kraljevina Jugoslavija, međuratno razdoblje, pravni partikularizam, unifikacija

1. PRAVNI PARTIKULARIZAM U UREĐENJU PREKRŠAJNOG PRAVA I NJEGOVA UNIFIKACIJA

Osnovno obilježje zajedničke jugoslavenske države nakon ujedinjenja 1918. jest pravni partikularizam, koji se ogledao u postojanju šest pravnih područja s različitim pravnim su-

* Dr. sc. Dunja Milotić, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb. E-adresa: dunja.pastovic@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0501-2436>.

** Ovaj rad sufinancirala je Hrvatska zaklada za znanost projektom Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive (UIP-2020-02-6482).

stavima i sudskim organizacijama, naslijeđenim iz dotadašnjih državnopravnih okvira, u kojima su se pojedine zemlje nalazile do ujedinjenja. Pravni partikularizam je postojao i na području prekršajnog prava, materijalnog i procesnog. Na hrvatsko-slavonskom pravnom području materijalnopravne odredbe o sudskim prekršajima bile su sadržane u drugom dijelu Kaznenog zakona o zločinima, prijestupima i prekršajima iz 1852., koji je prekršaje normirao zajedno s prijestupima, kao i u nizu posebnih zakona.¹ Postupak glede sudskih prekršaja uređen je u posebnoj glavi hrvatskog Zakona o kaznenom postupku iz 1875. (dalje u tekstu: ZKP 1875).² Redarstveni prekršaji, čije je kažnjavanje bilo u nadležnosti upravnih tijela, propisani su brojnim zakonima, naredbama i lokalnim redarstvenim propisima. Prekršajni postupak pred upravnim tijelima bio je uređen vrlo lapidarno, nizom kratkih naredbi donesenih tijekom Bachova apsolutizma i kasnijih zakona, uz supsidijarnu primjenu ZKP-a 1875. Slična situacija glede uređenja prekršaja postojala je na dalmatinsko-slovenskom pravnom području, s time da je prekršajni postupak pred kotarskim sudovima bio uređen u posebnoj glavi austrijskog Zakona o kaznenom postupku iz 1873. (dalje u tekstu: ZKP 1873).³ Na bivšem ugarskom pravnom području za prekršaje vrijedio je ugarski Kazneni zakon o prekršajima iz 1879. (zak. čl. XL:1879),⁴ dok je postupak bio uređen Zakonom o kaznenom postupku iz 1896. (zak. čl. XXXIII:1896). Glede postupka za redarstvene prekršaje, prema § 28. Uvodnog zakona kojim je na snagu uveden Zakon o kaznenom postupku iz 1896. (zak. čl. XXXIV:1896) ministri unutrašnjih poslova i pravosuđa dobili su ovlast urediti prekršajni postupak pred upravnim tijelima uredbenim putem, pa su izdali Naredbu o jedinstvenom uređenju prekršajnog postupka pred upravnim tijelima br. 65000/1909.⁵ Na bosanskohercegovačkom pravnom području vrijedili su Kazneni zakon o zločinima i prijestupima iz 1879. i Zakon o kaznenom postupku iz 1891. Lakši prijestupi i prekršaji, zbog minornog društvenog značaja ili zato što je njihovo kažnjavanje bilo u nadležnosti upravnih tijela, nisu bili normirani općim kaznenim zakonom.⁶ Kao i na hrvatsko-slavonskom te dalmatinsko-slovenskom pravnom području, kaznena vlast upravnih tijela glede redarstvenih prekršaja bila je uređena austrijskom carskom naredbom od 20. travnja 1854. (tzv. „Bachovim patentom“), koja je u Bosnu i Hercegovinu bila uvedena naredbama zemaljske vlade od 4. srpnja 1901. br. 96.991 i od 30. ožujka 1908. br. 1463.⁷ Na srpskom pravnom području prekršaji su bili zasebno uređeni u III. časti Kaznenog zakonika iz 1860. (dalje u tekstu: KZ 1860) i to pod nazivom istupi, kao i nizu posebnih zakona te lokalnih propisa, dok je prekršajni postupak bio uređen Zakonom o kaznenom postupku iz 1865. i Policijskom uredbom iz 1850. Suđenje za najveći broj istupa, uključujući i one propisane u III. časti

1 Josip Šilović, *Kazneno pravo* (Naklada St. Kugli knjižare hrvatskog sveučilišta i Jugoslavenske akademije 1920) 37.–38.

2 Josip Šilović (ur.), *Kazneni postupnik od 17. svibnja 1875. i zakoni od 17. svibnja 1875. o porabi tiska, o sastavljanju porotničkih imenika i o kaznenom postupku u poslovih tiskovnih, preinačeni zakonom od 14. svibnja 1907. o promjeni tiskovnih zakona* (treće izdanje, Tisak i naklada Lav. Hartmana 1909) 326.–355.

3 Wilhelm Brauner, 'Die Entwicklung der modernen Verwaltungsstrafrechtspflege in Österreich/Cisleithanien': Österreichische Notariatskammer (ur.), *Festschrift für Kurt Wagner zum 65. Geburtstag* (Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1987) 41.–49.

4 Jovan J. Lemajić (prev.), *Krivični zakoni o prekršajima za Vojvodinu* (Štamparija Daničić d.d. 1925).

5 Gabriel von Szöllösy (prev.), *Das polizeiliche Strafverfahren in Ungarn* (J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung, G.m.b.H. 1912) 5.–6.

6 Mehmed Bečić, 'Recepcija krivičnog prava u Bosni i Hercegovini u drugoj polovini XIX. stoljeća' (2016) 59 Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 230.–231.

7 Alexander Thrumics (prev.), *Sigurnosna i upravna služba od Dr. Hermann Van Zel d' Arlona* (Tiskara Vogler i drugovi 1910) 151.–153.

KZ-a 1860, bilo je u nadležnosti policijskih tijela kao tijela upravne vlasti.⁸ Na crnogorskom pravnom području slična je situacija kao u Kraljevini Srbiji jer su crnogorski Kazneni zakon iz 1906. i Zakon o kaznenom postupku iz 1910. bili izrađeni prema uzoru na srpske zakone. Kako je u međuratnom razdoblju za prekršaje bio usvojen srpski termin istupi, u nastavku rada koristit će se taj termin.

Istupi kao najlakša vrsta kažnjivih djela smatrali su se dijelom kaznenog prava, pa se rad na jedinstvenom zakonu o istupima provodio u okviru ujednačavanja kaznenog zakonodavstva. Ono je bilo povjereno kaznenopravnom odsjeku Stalnog zakonodavnog savjeta, osnovanom u prosincu 1919. unutar Ministarstva pravde. Prije nacrtu zakona o istupima trebalo je izraditi nacrt za jedinstveni kazneni zakon. Kao osnova za izradu kaznenog zakona poslužio je nacrt srpskog Krivičnog zakonika iz 1910., uz prihvaćanje trodiobe kažnjivih djela na zločine, prijestupe i istupe. U nacrt jedinstvenog kaznenog zakona uneseni su samo zločini i prijestupi, dok su istupi trebali biti uređeni posebnim zakonom o istupima, koji bi sadržavao materijalno i formalno pravo. Trodioba kažnjivih djela smatrala se prikladnijom sa stajališta zakonodavne tehnike i od važnosti za pitanje nadležnosti. Osim toga, zakonodavac je glede naziva kaznenih djela morao biti što bliže narodnom shvaćanju, a „protivi se narodnom shvaćanju, da se istim imenom nazove i srednje i veliko i vrlo lako krivično djelo“.⁹ Glede pitanja granice između zločina i prijestupa, kao kaznenog neprava, i istupa, kao policijskog neprava, tijekom izrade nacrtu kaznenog zakona iz 1922. navodilo se kako se iz nadležnosti kaznenih sudova trebaju izuzeti sva ona kažnjiva djela koja ne povređuju niti ugrožavaju konkretna pravna dobra već predstavljaju samo apstraktne povrede općih normi koje služe održavanju društvenog poretka. Ta je kažnjiva ponašanja, dakle istupe, trebalo prenijeti u nadležnost policijskih tijela.¹⁰ Naposljetku je prevladalo shvaćanje kako između kaznenog i policijskog neprava nema nikakve kvalitativne razlike; jedina razlika je u tome što kazneno nepravo predstavlja teža kaznena djela, pa prema tome i težu kaznu za počinitelja. Prema nacrtima kaznenog zakona i zakona o istupima pojam zločina, prijestupa i istupa određuje se prema apstraktno predviđenoj kazni u zakonu.¹¹

Rad na nacrtu zakona o istupima započeo je 1923., odmah po završetku nacrtu kaznenog zakona. Kaznenopravni odsjek Stalnog zakonodavnog savjeta njegovu je izradu povjerio trojici svojih članova: Tomi Živanoviću, profesoru kaznenog prava Pravnog fakulteta u Beogradu, Dušanu Subotiću, sucu Kasacijskog suda u Beogradu te Dušanu Alimpiću, načelniku u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Oni su prvobitni nacrt zakona o istupima s kratkim obrazloženjem dovršili i predali iste godine, 1923.¹²

8 Toma Živanović, *O istupima iz Krivičnog zakonika* (Knjžarnica Gece Kona 1925) 7.–11.; A. (Nepoznati autor), 'Nadležnost vlasti za rasmatranje odluka policijskih i opštinskih vlasti po istupnim delima iz III časti Kaznenog zakonika' (1929) 16(15–16) *Policija* 692.–695.

9 Josip Šilović i Stanko Frank, *Kazneno pravo. Prema krivičnom zakonu od 27. januara 1929. i zakonu o izvršavanju kazni lišenja slobode od 16. februara 1929., I. Opći dio* (Tisak i naklada Jugoslovenske štampe d. d. 1929) 68.

10 Metod Dolenc, 'Der allgemeine Teil des jugoslawischen Strafgesetzentwurfes in seinen Grundzügen' (1927) 1(1) *Zeitschrift für Ostrecht* 503; Metod Dolenc, 'Buduci zakon o istupima' (1936) 23(9–12) *Policija* 578.

11 Toma Živanović, *Osnovi krivičnog prava Kraljevine Jugoslavije. Opšti deo. I. knjiga* (Štamparija „Gundulić“ M. Pešića i druga 1935) 214.; Josip Kulaš, 'Projekat zakona o istupima' (1938) 25(7–8) *Policija* 581.–585.

12 Dušan Alimpić, 'Projekt zakona o istupima' (1927) 14(5–6) *Policija* 220; Živanović, *Osnovi krivičnog prava* (n 11) 92.

U želji da što prije pošalje Narodnoj skupštini prijedloge kaznenog zakona, zakona o kaznenom postupku i zakona o istupima, ministar pravde Marko Đuričić je rješenjem od 13. listopada 1925., br. 66252, imenovao komisiju u koju su ušli Nikola Ogorelica, potpredsjednik Stola sedmorice u Zagrebu, Dušan Subotić, predsjednik Kasacijskog suda u Beogradu i Božidar Marković, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu, čiji je zadatak bio pregledati izrađene zakonske nacрте, međusobno ih uskladiti te im dati konačan tekst. Ova je komisija odmah započela s radom te ga je završila 5. prosinca 1925.¹³

2. PRIJEDLOZI ZAKONA O ISTUPIMA ZA KRALJEVINU SRBA, HRVATA I SLOVENACA IZ 1926. I 1927.

Ministar pravde Marko Đuričić podnio je 10. lipnja 1926. Predsjedništvu Narodne skupštine prvi prijedlog zakona o istupima za Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, s molbom da se isti podnese na rješavanje Narodnoj skupštini. Uz zakonski prijedlog bilo je priloženo obrazloženje u kojemu su kratko, ali stručno i precizno obrazložene sve njegove važnije odredbe.¹⁴ Početkom studenog 1926. prijedlog zakona o istupima dospio je na dnevni red Zakonodavnog odbora te je bio upućen pravničkoj sekciji na rad.¹⁵ U trenutku raspuštanja Narodne skupštine u srpnju 1927., rad sekcije Zakonodavnog odbora na prijedlogu zakona o istupima nije bio okončan.¹⁶ Novi ministar pravde Dušan Subotić podnio je 3. studenog 1927. Narodnoj skupštini drugi prijedlog zakona o istupima, koji je potom 8. studenog bio upućen na proučavanje Zakonodavnog odboru. Ovaj je prijedlog gotovo istovjetan prvom prijedlogu, razlike među njima su neznatne; uglavnom je riječ o jezičnoj stilizaciji i kratkim dopunama te je za nekoliko istupa (§§ 60., 78., 100.) smanjen maksimum kazne.¹⁷ U nastavku slijedi prikaz i analiza osnovnih obilježja navedenih prijedloga.

Prijedlozi zakona o istupima sadržavali su 212 paragrafa, podijeljenih u tri grupe: 1) opći dio (§§ 1.–30.), 2) posebni dio (§§ 31.–156.) i 3) postupak o istupima (§§ 157.–214.). Opći dio sadržava uvodne odredbe (§§ 1.–4.); odredbe o „krivičnom delu i učiniocu“ (§§ 5.–12.); o kaznama i sigurnosnim mjerama (§§ 13.–24.); o odmjeravanju kazne (§§ 25.–29.) i zastari (§ 30.). Izloženom sistematikom slijedili su prijedlog kaznenog zakona. Definicija istupa sadržana u općem dijelu (§ 1.) glasi: „Istupi su ona krivična dela, za koja zakon propisuje zatvor do 30 dana ili novčanu kaznu do 900 dinara ili ukor.“ Ova je definicija istovjetna s definicijom istupa iz srpskog KZ-a 1860, s time da je maksimum novčane kazne povećan s obzirom na uvećanu vrijednost novca¹⁸ te je u prijedlogu iz 1927. u definiciju istupa dodan i ukor. Odredbe općeg

13 Božidar Marković, *Udžbenik sudskog krivičnog postupka Kraljevine Jugoslavije* (drugo izdanje, Štamparija Drag. Gregorića 1937) 38.

14 Projekt zakona o istupima za Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, Ministarstvo pravde Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Br. 38564, Beograd, 10. lipnja 1926.

15 'Sednica Zakonodavnog odbora' *Vreme* (Beograd, 7. studenoga 1926) 9.

16 *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora Narodne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Redovan saziv za 1927/1928. god.*, knj. 1 (Štamparija Vladete S. Janičijevića 1928) 5.

17 Predlog zakona o istupima za Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, Ministarstvo pravde Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Br. 70372, Beograd, 3. studenoga 1927.

18 Alimpić (n 12) 219.

dijela kaznenog zakona vrijede i za istupe, ako ovim ili nekim drugim zakonom nije drugačije propisano (§ 2.). Zbog njihove mnogobrojnosti, u posebni dio zakonskog prijedloga nije bilo moguće unijeti sve istupe. Veliki dio istupa ostao je propisan u raznim upravnim i drugim zakonima i to zbog njihove uske pojmovne veze s upravnim i drugim ustanovama na koje se ti zakoni odnose. No, kako su potonji istupi prema svojoj prirodi istovjetni s istupima normiranim u prijedlogu zakona o istupima, logično je da i za njih treba vrijediti opći dio zakona o istupima, ako u ovim zakonima nije drugačije propisano (§ 3.). Za kažnjivost istupa dovoljan je nehaj, osim ako zakon nije drugačije propisao (§ 5.). Time je odstupljeno od prijedloga kaznenog zakona, koji za kažnjivost zahtijeva namjeru, dok je nehaj dovoljan samo onda kada je to zakonom izričito propisano. S obzirom na laku prirodu istupa, pokušaj i sudioništvo iznimno se kažnjavaju, samo kada je to zakon izrijekom odredio (§ 6.). Za razliku od nacrtu općeg dijela kaznenog zakona koji je stajao na načelu *societas delinquere non potest*, prijedlog zakona o istupima predviđa mogućnost kažnjavanja društva kao pravne osobe i to samo novčanom kaznom, zabranom držanja radnje i oduzimanjem stvari, a ako bi za istup bio propisan zatvor, umjesto zatvorom ono se kažnjava novčanom kaznom (§ 8.).¹⁹

Kazne za istupe su: zatvor, novčana kazna i ukor (§ 13.). Zatvor ne može biti kraći od jednog dana ni dulji od 30 dana. U cilju individualizacije kazne, zatvor se može zamijeniti novčanom kaznom „ako učinilac to po čemu zaslužuje“. Činovnici i ostali državni i samoupravni službenici, kao i vjerski predstavnici i osobe koje općenito obavljaju kakvu javnu službu, ne mogu biti osuđeni na kaznu zatvora, već će im se ona zamijeniti novčanom kaznom (§§ 14.–15.). Novčana kazna ne može biti manja od 30 dinara niti veća od 900 dinara. U slučaju zamjene novčane kazne zatvorom, zatvor ne može biti dulji od 30 dana. Kada zakon dopušta izbor između zatvora i novčane kazne, zatvor će se izricati samo u težim slučajevima (§ 16.). Novčana kazna se izricala u korist fonda za podizanje kaznenih zavoda. Osim mlađim maloljetnicima (§ 11.), ukor se izriče osobama neporočnog života za lakše istupe. Ukori može biti izrečen usmeno ili u pisanu obliku (§ 17.). Prijedlozi zakona o istupima predviđaju i sigurnosne mjere: „protjerivanje, zabrana držanja radnje, zaštitni nadzor, oduzimanje stvari, zabrana posjećivanja krčme i zadržavanje u zavodu za pijanice“ (§ 18.). Sigurnosne mjere mogu se izreći samo u slučajevima kada to zakon izričito predviđa, a njihovo je izvršenje trebalo biti pobliže uređeno posebnom uredbom ministra pravde (§§ 19.–24.). Također, u §. 11. kao sigurnosna mjera predviđeno je upućivanje „napuštenih ili moralno pokvarenih“ mlađih maloljetnika u odgojni zavod u trajanju do tri godine. Za ublažavanje kazne dovoljno je postojanje jedne olakotne okolnosti (§ 25.). Povrat, tj. ponovno počinjenje istupa prije isteka jedne godine od dana izdržane ili oproštene kazne, ili sigurnosne mjere, otegotna je okolnost. No, ako je drugi istup počinjen zbog istih pobuda kao i prijašnji, tada je povrat fakultativna pooštavajuća okolnost jer se propisana kazna može povećati za njezinu polovinu, s time da uvećana kazna ne smije prijeći maksimalnu zatvorsku i novčanu kaznu koje su propisane za istupe (§ 26.). Predviđen je samo realni stjecaj za koji se kazna određuje s obzirom na sustav kumulacije, pri čemu jedinstvena kazna ne može prijeći maksimalnu zatvorsku ili novčanu kaznu (§ 27.). Glede zastare, pravo na progon istupa zastarijeva za šest mjeseci, a pravo na izvršenje kazne za godinu dana (§ 30.).²⁰

Kao osnova za izradu posebnog dijela poslužio je srpski KZ 1860. (III. čast) iz kojega je preuzet najveći broj istupa. Ostale odredbe preuzete su iz zakonodavstava preostalih pravnih po-

¹⁹ *Ibid.*, 218.–219.

²⁰ *Ibid.*, 220.–222.

družja, zatim iz nacrtu srpskog Krivičnog zakonika iz 1910. i iz pojedinih specijalnih, većinom upravnih zakona. S obzirom na tadašnje potrebe, unesene su i neke potpuno nove odredbe. Prema prirodi materije posebni dio istupnog prava podijeljen je u devet glava: „1) istupi protiv državne sigurnosti i državnog jedinstva (§§ 31.–40.), 2) istupi protiv državnih vlasti i njezinih naredbi (§§ 41.–60.), 3) istupi protiv javnog mira i poretka (§§ 61.–73.), 4) istupi protiv opće osobne i imovinske sigurnosti (§§ 74.–88.), 5) istupi protiv vjere i javnog morala (§§ 89.–106.), 6) istupi protiv javnog zdravlja (§§ 107.–116.), 7) istupi protiv sigurnosti i urednosti javnog saobraćaja i prometa (§§ 117.–125.), 8) istupi protiv osoba i imovine (§§ 126.–148.) te 9) istupi u odnosima između gospodara i sluga (§§ 149.–156.)“. U posebnom dijelu nema odredbi o krađama, prijevarama i utajama. Iako je u prvobitnom nacrtu zakona bilo predviđeno da se krađe, prijevare i utaje u vrijednosti do 50 dinara smatraju istupima, komisija za preradu nacrtu izbacila je ovu odredbu. Posljedica toga je da se sve krađe, prijevare i utaje, makar bile neznatne vrijednosti, trebaju kažnjavati samo prema kaznenom zakonu. Postavilo se pitanje oportuniteti ovakvog rješenja s obzirom na mnoge sitne krađe stoke i voća, koje se prvenstveno čine iz objesti ili nestašluka, a ne toliko iz pokvarenosti, kao i na teške posljedice osude prema kaznenom zakonu i provođenje redovitoga kaznenog postupka.²¹

Glede postupka o istupima, prijedlozi zakona previđaju posebni skraćeni postupak. To se obrazlagalo potrebom što bržeg rješavanja istupa kao lakih kaznenih djela, bez velikih i pretjeranih formalnosti. To je bilo potrebno i stoga što će djelovanje kazne na počinitelja i okolinu „s obzirom na neznatnost ovih krivičnih dela i prema tome brzo padanje istih u zaborav“ biti učinkovito samo ako se presuda donese brzo.²² Postupak o istupima naslanja se na prijedlog zakona o kaznenom postupku iz 1926. Odredbe zakona o kaznenom postupku vrijede za izvide i presuđivanje istupa samo ako je to zakonom o istupima propisano (§ 158.). Postupak predviđen Zakonom o istupima vrijedi i za istupna dijela propisana posebnim zakonima, ako ovim zakonima nije drugačije propisano (§ 157.). Postupak o istupima u isključivoj je nadležnosti upravnih tijela. Nadležna tijela su: „1) policijske direkcije i Uprava Grada Beograda, 2) gradske (varoške) policijske uprave, 3) sreski poglavari i starješine sreskih ispostava te 4) policijski komesari: pogranični, željeznički, brodarski, u banjama, pri rudnicima i ostalim mjestima gdje postoje“ (§ 161.). Iako je prvobitni nacrt zakona predviđao nadležnost i općinskih vlasti, to je tijekom njegove prerade bilo ispušteno. Ovo je naišlo na kritike srpskih pravnika jer je nadležnost općinskih vlasti za istupe na teritoriju predratne Kraljevine Srbije počivala na duboko ukorijenjenoj tradiciji i na nužnoj potrebi da se brzo i energično zaštite lokalni interesi i što bolje očuva pravni poredak u zemlji. Prema njihovu stavu, oduzeti im nadležnost, značilo je onesposobiti ih za obnašanje njihovih zadataka i izlaganje pravnog poretka opasnosti.²³ Postupak o istupima protiv mlađih maloljetnika i djece bio je u nadležnosti starateljskih sudaca sreskih sudova (§ 204.).

Prijedlozi zakona sadržavaju samo dvije odredbe o strankama: prva određuje da za „privatnog tužitelja i privatnog učesnika“²⁴ vrijede odredbe zakona o kaznenom postupku (§ 171.),

²¹ *Ibid.*, 222.–226.

²² Projekt zakona o istupima za Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca (n 14) 40.

²³ Alimpić (n 12) 227.–228.

²⁴ „Privatni učesnik je onaj oštećenik, koji se pridružio kaznenom postupku radi ostvarenja svoga privatnopravnog zahtjeva. Privatni učesnik može nastupati kao nuzgredni tužitelj uz državnog tužitelja, koji kazneno djelo goni po službenoj dužnosti, ili pak kao supsidijarni tužitelj, ako državni tužitelj ne želi poduzeti kazneni progon.“ Lav Henigsberg (ur.), *Zakonik o sudskom*

dok druga okrivljeniku dopušta uzimanje branitelja u svakom trenutku i određuje da za obranu također vrijedi zakon o kaznenom postupku (§ 172.). Među općim odredbama o postupku nalaze se odredbe o: zapisnicima i odlukama vlasti, rokovima, pozivanju okrivljenika, pretrazi, ispitivanju okrivljenika i svjedoka, prisezi svjedoka, očevidu, vještačenju, pritvoru i postupku protiv nepoznatih, odsutnih i odbjeglih počinitelja (§§ 173.–193.). Pritvor se može odrediti samo protiv skitnica i prosjaka (§ 189.), a za sve ostale navedene procesne radnje važe odredbe zakona o kaznenom postupku. Prihvaćeno je načelo oficijelnosti jer za istupe koji se gone prema službenoj dužnosti vlast pokreće postupak *ex officio* ili na zahtjev ili prijavu druge javne vlasti ili javnog tijela ili na prijavu oštećenika ili koje druge osobe. Iznimka su istupi koji se gone po privatnoj tužbi jer je riječ o djelima kojima se pretežno ugrožavaju privatni interesi (§ 187.). Postupak o istupima provodi se kratko, a odluke se donose bez rasprave i odmah nakon okončanog izvida (§ 194.). Žalba protiv izrečene osude podnosi se velikom županu u roku od osam dana (§ 195.). Iako je u prvobitnom nacrtu zakona bilo predviđeno da se žalbe podnose okružnim sudovima, komisija koja je preradila prvobitni nacrt iz nepoznatih je razloga to izmijenila. Uklanjanje sudske kontrole zakonitosti odluka upravnih tijela smatralo se opasnim za prava građana i neizvedivim u zemlji s „bujnim partijskim strastima“. Ono također nije bilo u skladu s načelom diobe vlasti jer veliki župan, kao starješina opće državne uprave u oblasti, ne treba vršiti i funkcije sudske vlasti. Iako ni sama nadležnost upravnih tijela za suđenje istupa nije u skladu s načelom diobe vlasti, ako se pravo razmatranja odluka upravnih tijela povjeri sudovima, barem će mu forma biti sačuvana. Naposljetku, u prilog sudskoj kontroli išlo je i negativno iskustvo u predratnoj Srbiji. Zbog brojnih zlouporaba u praksi, bili su primorani novelom Policijske uredbe iz 1904. oduzeti upravno političkim vlastima pravo ocjenjivanja zakonitosti odluka policijskih i općinskih vlasti glede istupa iz trećeg dijela srpskog KZ-a i prenijeti ga prvostupanjskim sudovima.²⁵

Prema upućenim kritikama, prijedlog zakona o istupima naposljetku je ispao nejasan i konfuzan. Prvobitni nacrt zakona izrađen je još 1923. prema stanju tadašnjeg pozitivnog zakonodavstva, a podnesen je Narodnoj skupštini na rješavanje tek 1926. U međuvremenu su bile izvršene značajne promjene u pozitivnom zakonodavstvu, koje su djelomično doticale i odredbe nacrtu zakona o istupima, ali to nije bilo uzeto u obzir pri utvrđivanju konačnog teksta nacrtu, prije njegova podnošenja Narodnoj skupštini. Stoga se pojavljuju izvjesne proturječnosti između odredbi novijeg pozitivnog zakonodavstva i odredbi prijedloga zakona o istupima. Ako se ove proturječnosti ne otklone pri pretresu prijedloga u Zakonodavnom odboru, primjena zakona o istupima u praksi će biti otežana, a mnoge odredbe pozitivnog zakonodavstva prešutno poništene (*lex posterior derogat legi priori*) bez stvarne potrebe, pa čak i na štetu represije. Osim toga, komisija kojoj je bilo povjereno da pregleda nacrt zakona o istupima i uskladi ga s nacrtima kaznenog zakona i zakona o kaznenom postupku, učinila je izvjesne pojedinačne preinake u nacrtu bez obzira na njegovu cjelinu, što je poremetilo cijeli sustav njegove izrade i stvorilo koliziju između pojedinih odredbi nacrtu kaznenog zakona i zakona o istupima.²⁶ Profesor Kaznenog prava u Ljubljani, Metod Dolenc, primio je 20. prosinca 1928. poziv od ministra pravde da što prije stavi svoje primjedbe na prijedlog zakona

krivičnom postupku za Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca od 16. februara 1929. i Zakon od 16. februara 1929. kojim se stavlja u snagu i uvode u život Krivični zakonik, Zakonik o sudskom krivičnom postupku i Zakon o izvršavanju kazni lišenja slobode (Tisak „Tipografija“ d.d. 1929) 82.–86.

25 Alimpić (n 12) 227.–230.

26 Dušan Alimpić, 'Još nekoliko reči o projektu zakona o istupima' (1928) 15(1–2) Policija 12.–13.

o istupima. U primjedbama poslanim početkom siječnja 1929., Dolenc predlaže skraćivanje materijalnog dijela zakona sa 156 na 108 paragrafa te da se postupak o istupima privremeno prepusti kotarskim sudovima.²⁷

3. PRIVREMENO PRODUŽENJE VAŽNOSTI ZAKONSKIH PROPISA O KAŽNJAVANJU ISTUPA IZ 1929.

Atmosfera u Narodnoj skupštini, ispunjena sukobima i prijetnjama smrću, onemogućila je njezin normalan rad. Tenzije su kulminirale u lipnju 1928., kada je u Narodnoj skupštini izvršen atentat na hrvatske zastupnike. Unatoč nepovoljnim političkim okolnostima, nova je vlada uložila sve napore i forsirala rad u Zakonodavnom odboru. U trenutku raspuštanja Narodne skupštine i proglašenja Šestosiječanjske diktature 1929., Zakonodavni odbor je bio usred rasprave o prijedlogu kaznenog zakona, dok rasprava o ostalim zakonskim prijedlozima (uključujući i prijedlog zakona o istupima) još nije ni započela. Tijekom Šestosiječanjske diktature dolazi do značajnog zamaha u unifikaciji prava jer prema Zakonu o kraljevskoj vlasti i vrhovnoj državnoj upravi iz 1929., zakone izdaje i proglašava kralj, čime je izbjegnuta složena zakonodavna procedura u parlamentu. Početkom 1929. usvojeni su jedinstveni Krivični zakonik (dalje u tekstu: KZ 1929), Zakon o izvršavanju kazni lišenja slobode i Zakon o sudskom krivičnom postupku (dalje u tekstu: ZKP 1929), koji su u čitavoj državi stupili na snagu 1. siječnja 1930., uz iznimku ZKP-a 1929 koji je na području Srbije i Crne Gore trebao biti naknadno uveden.²⁸

Izjednačavanje kaznenog zakonodavstva glede istupa, koji su bili brojniji i činili su se mnogo češće od zločina i prijestupa, nije bilo provedeno: „U pogledu sitnijih dela naše pravosuđe i sada prestavlja i dalje će predstavljati sliku protivrečnosti u zakonima, koji važe u različitim krajevima naše države, šarenilo prakse i potpune disharmonije između važećih zastarelih propisa o istupima i onih mnogo naprednijih i celishodnijih propisa o težim delima, koje je dao naš novi krivični zakonik.“²⁹ Kako bi se premostio pravni vakuum glede kažnjavanja istupa, izdan je Zakon o privremenom produženju važnosti zakonskih propisa o kažnjavanju istupa od 31. prosinca 1929.,³⁰ koji je također na snagu stupio 1. siječnja 1930.

Dok se za cijelu Kraljevinu Jugoslaviju ne donese jedinstveni zakon o istupima, na snazi ostaju propisi dotadašnjih općih kaznenih zakona, zatim Kazneni zakon o prekršajima iz 1879. za područje Apelacionog suda u Novom Sadu, kao i svi drugi zakonski propisi o kaznenim djelima kvalificiranim kao istupi, ako ova kaznena djela nisu obuhvaćena novim KZ-om 1929 (§ 1.). Ova je odredba načelnog karaktera pa je kod svakog pojedinačnog slučaja praksa trebala riješiti pitanje je li odredba o nekom istupu ostala na snazi ili je pak riječ o djelu koje je sada

27 Metod Dolenc, 'Sedanje pravno stanje glede kaznovanja prekrškov, prejšnjih prestopkov' (1930) 44(1–2) Slovenski Pravnik 2.

28 Metod Dolenc, *Teorija sudskog krivičnog postupka za Kraljevinu Jugoslaviju* (Izdavačka knjižarnica Gece Kona 1933) 17.–18.; Metod Dolenc, *Sistem celokupnog krivičnog prava Kraljevine Jugoslavije* (Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon a.d. 1935) 21–22.

29 Mihailo Čubinski, 'Hitne potrebe našeg krivičnog zakonodavstva' (1930) 38 (6) Arhiv za pravne i društvene nauke 459.

30 Zakon o privremenom produženju važnosti zakonskih propisa o kažnjavanju istupa, Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 11 (1929), br. 307-CXXXI, 2577.

bilo normirano kao prijestup u KZ-u 1929.³¹ Radi ujednačavanja kažnjavanja istupa propisano je da se kazna „strogog zatvora“, predviđena za istupe u postojećim zakonskim propisima, ima uzeti kao kazna zatvora, s time da ona ne može biti kraća od jednog dana ni duža od mjesec dana. Naime, prema KZ-u 1929 strogi zatvor je najteža vrsta kazne lišenja slobode predviđena za prijestupe, pa se s obzirom na svoj difamirajući značaj više ne može primjenjivati na istupe. Novčana kazna ne može biti manja od 10 dinara ni veća od 1.500 dinara (§ 3.). Ujednačeni su i rokovi zastare: progon za istupe zastarijeva za šest mjeseci, a pravo na izvršenje kazne za jednu godinu (§ 4.).³² U § 5. se uvodi zakonska rehabilitacija. Po isteku od tri godine nakon izdržane, zastarjele ili oprostene kazne zbog istupa poništiti će se osuda za budućnost i brisat će se u rubrikama o kaznama. Ako je počinitelj već bio dva ili više puta osuđen zbog istupa, osuda će se poništiti tek po isteku pet godina nakon izdržane, zastarjele ili oprostene kazne.³³

Glede postupka o istupima nastavili su se primjenjivati dotadašnji propisi. Ako je prema dotadašnjim propisima za progon istupa, kada je njihovo suđenje pripadalo nadležnosti suda, potreban prijedlog javnog tužitelja, primjenjivao se § 375. ZKP-a 1929, koji je normirao pokretanje kaznenog postupka pred inokosnim sreskim sudom (§ 6.). Također, uvođenjem ZKP-a 1929 ukinut je izvanredni mandatni postupak za prekršaje, propisan u austrijskom ZKP-u 1873 i hrvatskom ZKP-u 1875, koji se sastojao u izdavanju kaznenog naloga bez prethodnog provođenja rasprave.³⁴

4. PRIJEDLOG ZAKONA O ISTUPIMA ZA KRALJEVINU JUGOSLAVIJU IZ 1935.

Nakon državnopravnih promjena u siječnju 1929., nova redakcija nacrtu zakona o istupima prešla je u nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova. Kako bi stručnjaci pregledali prijedloge zakona, koji se izrađuju u resornim ministarstvima, 31. siječnja 1929. osnovan je Vrhovni zakonodavni savjet u kojemu je profesor Josip Šilović upozoravao na prijeku potrebu da se što prije dovrši nacrt zakona o istupima.³⁵ Rad na novom nacrtu zakona započeo je tek početkom 30-ih godina dvadesetog stoljeća imajući pritom u vidu novo kazneno zakonodavstvo koje je stupilo na snagu, ali i korištenjem prethodnih materijala i istupnog zakonodavstva drugih država. Nacrt zakona o istupima završen je 1934., a u njegovoj su izradi široko surađivali stručnjaci, teoretičari i praktičari.³⁶ Ministar unutrašnjih poslova Anton Korošec 22. listo-

31 Tihomir D. Vasiljević, 'Odnos između prestupnog i istupnog samovlašća u našem zakonodavstvu' (1933) 18(7) Branič 289.–290.

32 Dolenc, 'Sedanje pravno stanje' (n 27) 9.–11.; Branislav N. Stanković, 'O zastarelosti istupa' (1933) 20(9.–10) Policija 465.–467.

33 Branislav N. Stanković, 'O propisu § 5 Zak. o privremenom produženju važnosti zak. propisa o kažnjavanju istupa' (1933) 20(5–6) Policija 246.–248.

34 Dolenc, *Teorija sudskog krivičnog postupka* (n 28) 49.–50.

35 Dolenc, 'Sedanje pravno stanje' (n 27) 2.

36 Toma Marković, 'Nacrt zakona o istupima' (1934) 22(2) Branič 117; *Stenografske beleške Narodne skupštine Kraljevine Jugoslavije. II. redovan saziv za 1936/37 godinu*, knj. 3 (Štampa Državne štamparije Kraljevine Jugoslavije 1937) 221.

pada 1935. podnio je Narodnoj skupštini novi prijedlog zakona o istupima s obrazloženjem.³⁷ U nastavku ukratko će se izložiti njegova osnovna obilježja.

Prijedlog zakona o istupima iz 1935. sadrži nešto više paragrafa (294 paragrafa), od čega §§ 1.–164. uređuju materijalno istupno pravo, dok su §§ 165.–294. posvećeni procesnom istupnom pravu. Za razliku od prijedloga zakona iz 1926. i 1927., koji su propisivali da odredbe općeg dijela kaznenog zakona vrijede i za istupe (dopunski zakon), prijedlog zakona iz 1935. predviđa samostalni opći dio, koji se ipak s obzirom na sistematiku i bit usko naslanja na propise općeg dijela KZ-a 1929. Izrada cjelovitog općeg dijela, koji je samostalan i neovisan o kaznenom zakonu (usporedni zakon), smatrala se svrsishodnom i praktičnijom jer su se time svi propisi nalazili u jednom zakonu. Time je zakon bio pregledniji i prikladniji za praktičnu uporabu, bez obzira na to primjenjuju li ga pravnici ili službenici koji nemaju pravnu izobrazbu. U obrazloženju zakonskog prijedloga navodi se: „Onima koji će zakon o istupima neposredno primjenjivati, t.j. upravnim i policijskim vlastima, državnim i samoupravnim, bolje će poslužiti propis koji ne upućuje na druge propise, koji vlasti ne izlaže trudu sastavljanja teksta i ne dovodi ih u teškoće i opasnosti analognog primenjivanja tamo, gde se citirane odredbe ne mogu primeniti od reči do reči. Suđenje kod upravnih vlasti treba da je kratko i brzo, a jedan od uslova ekspeditivnog rada je i postojanje nezavisnih zaokruženih propisa“.³⁸ Ovakvo je rješenje naišlo na kritiku pravne struke zbog nepotrebnog ponavljanja onih odredbi koje su već bile sadržane u KZ-u 1929 i ZKP-u 1929, čineći time zakon o istupima glomaznim i nepreglednim. Pritom se upozoravalo na potrebu usavršavanja upravnog aparata te nužnost da sve upravne službe, kojima je povjereno obnašanje sudske vlasti, budu popunjene diplomiranim pravnicima.³⁹

Opći dio prijedloga zakona o istupima sadrži 59 paragrafa za razliku od općeg dijela KZ-a 1929, koji sadrži 90 paragrafa. Prema shvaćanju autora prijedloga, opći dio trebao je biti isti kao i opći dio kaznenog zakona, uz razlike koje proizlaze iz posebne prirode istupa, a to su neznatna težina tih djela i potreba njihove brze represije. Istupi se definiraju kao kaznena djela, za koja zakon propisuje zatvor do 30 dana ili novčanu kaznu do 1.500 dinara (§ 1.). Budući da zakonski prijedlog poznaje i kaznu ukora kao zasebnu vrstu kazne (§ 29.), definiciju je trebalo upotpuniti i njezinim navođenjem, kao što je to bilo učinjeno u zakonskom prijedlogu iz 1927. Izmjenama i dopunama zakonskog prijedloga učinjenim u Narodnoj skupštini dodan je § 1. još jedan stavak prema kojemu se kazne za istupe mogu ustanoviti samo zakonom ili drugim općim odredbama zasnovanim na zakonu i mogu se primijeniti jedino na djela za koja je unaprijed propisano da će se tim kaznama kazniti. Time je naglašeno da i za istupe vrijedi načelo zakonitosti (*nullum crimen et nulla poena sine lege*).⁴⁰ Kako je kazna zatvora određena alternativno s novčanom kaznom, propisano je da će se zatvor izricati samo u „težim slučajevima“ (§ 32.). Ovaj teži slučaj treba ocjenjivati prema težini radnje kojom je djelo počinjeno, posljedica-ma djela, stupnju kaznene odgovornosti i pobudama zbog kojih je počinjeno. Novčana kazna

37 Tekst „Predloga zakona o istupima“ s obrazloženjem objavljen je kao prilog u: *Stenografske beleške Narodne skupštine Kraljevine Jugoslavije. Vanredan saziv za 1935. godinu*, knj. 1 (Štamparija Vladete S. Janičijevića 1935) 43., 59.–92.; Alexander Maklezow, 'Auslandsrundschau. Jugoslawien' (1938) 57 Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 793.–795.

38 *Stenografske beleške Narodne skupštine* (n 37) 87.

39 Radoje Vukčević, 'Novi zakon o istupima' (1937) 25(9) Branič 408.–410; Kulaš (n 11) 587.–588.

40 *Stenografske beleške Narodne skupštine* (n 36) 216; Negosav Oco Koljić, 'Predlog zakona o istupima pred Narodnom skupštinom' (1937) 24(13–16) Policija 724.–725.

se naplaćuje u korist državne ili općinske blagajne, prema tome koja ih vlast izriče. Budući da novčana kazna najjače pogađa siromašne slojeve, prijedlog prihvaća načelo proporcionalnosti, pa visina novčane kazne ne ovisi samo o stupnju kaznene odgovornosti, već i o imovnom stanju počinitelja. Također, siromašnim osuđeniciima dopušta se obročna otpлата novčane kazne. Osim kazni, kao preventivne mjere u borbi protiv kriminaliteta predviđene su sljedeće sigurnosne mjere: protjerivanje, zabrana vršenja poziva ili radnje, zaštitni nadzor, oduzimanje stvari i zabrana posjećivanja krčmi (§ 36.). Sigurnosne mjere mogu se izreći samo onda, kada je to zakonom izričito propisano, a pobliže odredbe o njihovu izvršenju propisat će ministar unutarnjih poslova (§§ 37.–42.).⁴¹ Prema Dolencu, veći broj ovih sigurnosnih mjera za istupe je nepotreban, a protjerivanje je u suprotnosti s Ustavom iz 1931., ako je riječ o protjerivanju iz zavičajnog mjesta. Naime, prema čl. 9. st. 2. Ustava iz 1931. „nitko se ne može, ni u kojem slučaju, proterati iz svog zavičajnog mesta, bez sudske presude“,⁴² dok je prema prijedlogu zakona o istupima predviđena odluka općeg upravnog tijela prvog stupnja.⁴³

Opće odredbe prijedloga zakona o istupima vrijede i za istupe i prijestupe koji se nalaze u upravnim zakonima, ako njima nije drugačije propisano i ako su za izricanje kazne nadležne upravne vlasti (§ 2.). U skladu s KZ-om 1929 i radi pravne sigurnosti građana, zakonski prijedlog predviđa načelo primjene blažeg zakona (§ 3.). Među najspornijim je odredbama općeg dijela prijedloga definicija oblika krivnje jer se njome nepotrebno odstupilo od odgovarajuće definicije u općem dijelu KZ-a 1929. Prema prijedlogu, za kažnjivost istupa dovoljan je nehaj, ako zakonom nije drugačije određeno. Istup je počinjen s namjerom kad je počinitelj bio svjestan svoga djela, a nehajno, kad kod njega te svijesti nije bilo, a moglo je biti. Kod onih istupa, gdje se u zakonu posebno naglašava protupravnost djela, za namjeru i nehaj potrebna je i svijest odnosno mogućnost svijesti o protupravnosti djela (§ 10.). KZ 1929 u svojim odredbama o krivnji (§ 16.) polazi od shvaćanja tzv. teorije volje (njem. *Willenstheorie*), prema kojoj je bit namjere volja (htijenje) usmjerena na ostvarenje bića nekog kaznenog djela, dok nehaj karakterizira odsutnost ovog htijenja. Temelj kažnjavanja za nehaj nedostajanje je one brižljivosti koju zahtijeva pravni poredak. U okviru namjere KZ 1929 razlikuje *dolus directus* i *dolus eventualis*, a kod nehaja – svjesni (*luxuria*) i nesvjesni nehaj (*negligentia*). U izravnoj suprotnosti s KZ-om 1929, prijedlog zakona o istupima pri određivanju oblika krivnje polazi od tzv. teorije svijesti (njem. *Vorstellungstheorie*). Prema njoj, kriterij za razlikovanje oblika krivnje nije u volji (htijenju – nehtijenju), nego u intelektualnom trenutku (svijest o posljedici i stupanj određenosti te svijesti). Prema teoriji svijesti u pojam *dolusa* ušao bi i svjesni nehaj, pa se nehaj kod istupa ograničava samo na nesvjesni nehaj.⁴⁴

Sistematika posebnog dijela o istupima ne razlikuje se mnogo od sistematike KZ-a 1929. te obuhvaća sljedeće glave: 1) istupi protiv državne sigurnosti i državnog jedinstva (§§ 60.–68.), 2) istupi protiv vlasti i njezina rada (§§ 69.–89.), 3) istupi protiv javnog mira, poretka i prometa (§§ 90.–99.), 4) istupi protiv opće sigurnosti ljudi i imovine (§§ 100.–117.), 5) istupi protiv općeg zdravlja (§§ 118.–123.), 6) istupi protiv javnog morala i obitelji (§§ 124.–141.) te 7)

41 Sekula N. Kecojević, 'Kazne, mere bezbednosti i odmeravanje kazne po projektu zakona o istupima' (1939) 26(9–10) Policija 666.–677.

42 Ustav Kraljevine Jugoslavije (Državna štamparija Kraljevine Jugoslavije 1931) 5.

43 Dolenc, 'Budući zakon o istupima' (n 10) 579.

44 Aleksandar Maklecov, 'Nekoliko primedaba ka projektu zakona o istupima' (1938) 7(1–2) Pravosuđe 122.–224.; Kulaš (n 11) 597.–599.

istupi protiv osoba i imovine (§§ 142.–164.). Za razliku od prijedloga iz 1926. i 1927., ovim su prijedlogom obuhvaćeni određeni imovinski delikti iz KZ-a 1929, kao što su krađa, protupravno prisvajanje tuđe pokretne stvari, oduzimanje tuđe pokretne stvari i prijevara, pri čemu je kriterij za njihovo istupno kažnjavanje taj da vrijednost ukradene stvari ili štete ne smije biti veća od 100 dinara (§ 148.). U posebni dio prijedloga nisu ušli istupi usko vezani uz upravnu, posebice policijsku djelatnost i njihove ustanove. Ovi istupi nalaze se u upravnim i policijskim propisima, kojima se te djelatnosti i ustanove uređuju. Tako su nastavili važiti specijalni propisi o za istupe protiv šumske, poljske, lovne i školske policije. S manjim brojem iznimaka, ostavljeni su istupi protiv policije, nad udrugama i skupovima, kazališne, kino policije, kao i policije nad ostalim javnim priredbama te požarne policije.⁴⁵

Drugi dio prijedloga zakona (§§ 165.–294.) uređuje postupak glede istupa, koji važi i za istupe iz drugih zakona i uredaba, ako njima nije drugačije određeno i ako su za izricanje kazne nadležna upravna tijela (§ 165.). Za postupak glede istupa nadležne su opće upravne vlasti prvog stupnja (sresko načelništvo), a u mjestima gdje postoje državne mjesne policijske vlasti, nadležne su ove vlasti (§ 169.). Dopunom učinjenom u Narodnoj skupštini za taksativno određene istupe predviđena je i nadležnost općinskih vlasti. Kako je time za iste istupe predviđena nadležnost i državne i općinske vlasti, propisano je da će postupak provesti ona vlast, koja ga je prva započela, odnosno kojoj je predana tužba. S obzirom na činjenicu da je općinska vlast podređena sreskom načelništvu, isticala se bojazan da ovako uređena dvojna stvarna nadležnost može biti zlorabljena pod utjecajem politike. Ban je bio ovlašten oduzeti od općina kaznenu vlast za pojedine istupe, kao i proglasiti općinu isključivo nadležnom za kažnjavanje istupa.⁴⁶

Za istupe koji se gone *ex officio* vlast pokreće postupak „po sopstvenoj pobudi“ ili na zahtjev ili prijavu druge vlasti ili osobe. Za istupe koji se gone po privatnoj tužbi, vlast pokreće postupak po tužbi privatne osobe. Ustanova državnog odvjetništva u istupnom postupku ne postoji, već ovu dužnost vrši vlast koja ujedno i sudi. Postupak glede istupa provodi se brzo i kratko, odluke se u pravilu donose bez usmene rasprave i to odmah po svršenim izvidima. Dokazivanje se ograničava samo na činjenice koje su važne za presuđivanje stvari. Najprije se pribavljaju dokazi predloženi protiv počinitelja, a potom dokazi obrane. Iznimno, može se provesti i usmena rasprava, koja u pravilu treba biti javna. Usmena rasprava je obvezna kod istupa protiv državne sigurnosti (§§ 60.–62.) i protiv imovine (§ 148.). Pritvor se može odrediti samo protiv osobe koja nema stalno prebivalište ili koja ne može dokazati svoj identitet. Žalba protiv presude podnosi se neposredno višoj upravnoj vlasti. To je sresko načelništvo za presudu općinskih vlasti, odnosno, banska uprava za presudu koje donose sreska načelništva i državne mjesne policijske vlasti. Odluka drugostupanjske vlasti je pravomoćna i ne može biti predmet tužbe Upravnom sudu i Državnom savetu. Ovakvo uređenje nije dovoljno jamčilo da će suđenje glede istupa biti pravilno i nepristrano jer su i drugostupanjska upravna tijela bila u položaju ovisnosti o višoj upravnoj vlasti pa su time bili mogući politički utjecaji. Stoga se u

45 Negoslav Ocokoljić, 'Projekat zakona o istupima' (1935) 22(23–24) Policija 1188.–1189.; Josip Kulaš, 'Projekat zakona o istupima. Posebni deo' (1938) 25(9) Policija 753.–762.; Josip Kulaš, 'Projekat zakona o istupima. Nastavak' (1939) 26(5) Policija 406.–410.

46 Sekula N. Kecojević, 'O osnovnim načelima u formalnom delu projekta zakona o istupima' (1938) 25(4) Policija 299.–306.; Sekula N. Kecojević, 'Projekat zakona o istupima' (1938) 25(6) Policija 511.–515.

Narodnoj skupštini predlagalo da se prizivni postupak glede istupa povjeri redovnim okružnim sudovima.⁴⁷

Za laka istupna djela ustanovljen je mandatni postupak koji je ograničen na „kažnjavanje smjesta“ (§ 278.). Opća upravna vlast prvog stupnja može ovlastiti tijela javnoga nadzora da zbog istupa za koje je predviđena samo novčana kazna, kažnjavaju smjesta one osobe, koje tijela u vršenju svoje redovne dužnosti zateknu na djelu ili koje pred tim tijelima priznaju djelo, počinjeno nedugo prije toga. Kazna može biti najviše do polovine najveće kazne predviđene za to djelo, ali ne više od 200 dinara. Naplata novčane mora se izvršiti odmah uz priznanicu. Ako kažnjeni ne želi platiti kaznu, kažnjavanje smjesta se ne izvršava, a tijelo vlasti podnosi prijavu radi redovitog postupka. Protiv kažnjavanja smjesta nema pravnog lijeka. Šira primjena mandatnog postupka očekivala se kod kažnjavanja istupa propisanih policijskim uredbama i naredbama.⁴⁸

5. RASPRAVA PRED NARODNOM SKUPŠTINOM I SENATOM

Narodna skupština je izabrala Odbor za proučavanje zakonskog prijedloga o istupima na trećem redovnom sastanku održanom 14. studenog 1935., kada je i sam odbor konstituiran.⁴⁹ Odbor je podnio Narodnoj skupštini izvještaj o zakonskom prijedlogu o istupima, zajedno s izdvojenim mišljenjem manjine 30. lipnja 1937., koji je potom bio umnožen i podijeljen među narodnim poslanicima.⁵⁰

Rasprava o prijedlogu zakona o istupima u plenumu Narodne skupštine započela je 2. srpnja 1937. općom raspravom o izvještaju Odbora. Prijedlog zakona u Skupštini branio je vladin povjerenik Aleksandar J. Kuzmanović, generalni inspektor u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Najprije je izvjestitelj većine pročitao izvještaj Odbora za proučavanje prijedloga zakona o istupima, u kojemu su bile izložene učinjene izmjene i dopune u samome prijedlogu. Potom je slijedio izvještaj manjine, u kojemu se kao najveći nedostatak prijedloga navodi odredba o suđenju u drugom stupnju i isključenju mogućnosti podnošenja tužbe Upravnom sudu odnosno Državnom savetu. Pritom se navodila bojazan zbog nesigurnosti građana pred zloporabama i šikani upravnih vlasti, kada to bude potrebno zbog „viših“ (političkih) interesa. Suđenje je većinom povjereno nekvalificiranim osobama, pa je stoga velika opasnost da će građani biti izvrgnuti opasnosti nepravilnog suđenja. Povjeravanje prizivnog suđenja upravnoj vlasti ne pruža dovoljno jamstva za ispravno i nepristrano suđenje, slobodno od političkih utjecaja. Kao drugi nedostatak prijedloga navode se prestroge kazne. Treći prigovor je bio opće naravi i odnosi se na primjenu kazni i propisano načelo slobodne ocjene dokaza (§ 254.), pa se navodi kako postoji velika opasnost od neujednačenog kažnjavanja. Nakon izvjestitelja manjine, slijedilo je govor ministra unutrašnjih poslova, Antona Korošeca, u kojemu se navodi prijeka

47 Negoslav Ocokoljić, 'Projekat zakona o istupima' (1936) 23(1–2) Policija 57.–62.; Kecojević, 'Projekat zakona o istupima' (n 46) 516.

48 Dolenc, 'Buduci zakon o istupima' (n 10) 582; Ocokoljić, 'Projekat zakona o istupima' (n 47) 63.

49 Popis članova odbora za proučavanje zakonskog prijedloga o istupima, kao i njihovih zamjenika, objavljen je u: *Stenografske beleške Narodne skupštine* (n 37) 331., 333., 336.–337.

50 *Stenografske beleške Narodne skupštine* (n 36) 82.

potreba donošenja jedinstvenog zakona o istupima, kratki historijat izrade prijedloga zakona o istupima, kao i njegova osnovna obilježja.⁵¹

Rasprava o prijedlogu zakona o istupima bila je burna i trajala je šest dana.⁵² Oporba je uputila prigovore dvosmislenosti zakona i mogućnosti njegova arbitrarnog tumačenja od strane policijskih vlasti, što će za posljedicu imati dvojako postupanje pri kažnjavanju istupa, ovisno o tome je li riječ o protivniku ili poborniku režima. Isticalo se da je riječ o čisto političkom zakonu, kojim si vlada želi stvoriti moćno oružje u borbi protiv političkih protivnika. Osnovni je preduvjet za uspješnu primjenu ovakvoga zakona neovisnost i stručnost upravnih službenika koji će presuđivati o istupima, što u tadašnjoj jugoslavenskoj državi nije postojalo. Prigovaralo se prevelikim ovlastima policijskih tijela jer policijska tijela nisu sposobna pravilno i pravično primjenjivati zakon o istupima. Konačno, zahtijevalo se da prizivna instanca budu okružni sudovi jer će presude političke prirode uvijek biti potvrđivane od strane viših upravnih vlasti.⁵³ Prijedlog zakona o istupima s pojedinim preinakama u Narodnoj skupštini konačno je bio prihvaćen 10. srpnja 1937., pri čemu je od ukupno 146 nazočnih poslanika, njih 145 glasalo „za“, a jedan „protiv“. Potom je zakonski prijedlog bio upućen Senatu kao gornjem domu parlamenta na daljnje postupanje.⁵⁴

Senat je 13. srpnja 1937. izabrao Odbor za proučavanje prijedloga zakona o istupima na čijem je čelu bio Josip Šilović. Sukladno Poslovniku, odbor je dobio rok od dva dana za podnošenje izvještaja, dakle do 15. srpnja navečer. Već sutradan je Šilović uputio predsjedniku Senata odluku Odbora „da se usled obimnosti materijala u predloženom zakonskom predlogu, današnja sednica odloži, a naredna zakaže pismenim putem za mesec septembar o. g.“⁵⁵ Na sjednici Odbora članovi većine i oporbe složili su se da im je potrebno više vremena za razmatranje prijedloga. Šilović je odmah na početku izjavio da smatra kako je materija prijedloga tako opsežna, da on kao predsjednik ne bi imao hrabrosti pristupiti raspravi o njemu. Stoga za sebe traži najmanje osam dana da prijedlog može pročitati i pregledati, a isto traži i za ostale članove Odbora. Osim toga, članovi Odbora složili su se da je taj zakonski prijedlog jedna od najtežih stvari koja je bila ikada predložena parlamentu: „Taj projekat u obliku jednog modernog kaznenog zakona, stvara za naše prilike jednu situaciju od koje ja mislim da će i predlagače toga projekta i sve nas kao i cio naš narod zaboleti glava. Taj predlog, sastavljen prividno u duhu modernog kaznenog prava, predaje izvršivanje u stvarima kaznenog prava u ruke analfabeta.“⁵⁶ Iako je kao novi rok za izradu i predaju izvještaja bio određen 21. srpnja 1937.,⁵⁷ članovi Senata i to su uspjeli stopirati te su izrada i podnošenje izvještaja Posebnog odbora Senata o prijedlogu zakona o istupima bili preneseni u idući redovni saziv.⁵⁸ Time je donošenje zakona o istupima bilo zaustavljeno u Senatu.

51 *Ibid.*, 214.–221., 264.–265.

52 *Ibid.*, 214.–232., 242.–256, 263.–290., 296.–338., 357.–365., 374.–381.

53 *Ibid.*, 227., 246.–249, 266.–268.

54 *Ibid.*, 380.–381.

55 *Stenografske beleške Senata Kraljevine Jugoslavije. Redovan saziv za 1936 i 1937 godinu*, knj. 2 (Štamparija Drag. Popovića 1937) 41.–42., 59.–60.

56 *Ibid.*, 59.

57 *Ibid.*, 60.

58 *Ibid.*, 113., 121.

6. ZAKLJUČAK

Iako prekršaji nedvojbeno spadaju među najlakša kaznena djela, ne smije se podcjenjivati njihovo značenje i uloga u praktičnom životu. Taj sitni gotovo bezbojni kriminalitet ipak predstavlja izvjesne i osjetljive smetnje za normalno i pravilno funkcioniranje pravnog života. Stoga je važno za njegovo suzbijanje predvidjeti relativno učinkovite mjere, vodeći računa o posebnoj prirodi prekršaja, a to su njihova neznatna težina i potreba brze represije. Svijest o potrebi ujednačenog i učinkovitog prekršajnog kažnjavanja postojala je među kaznenopravnim stručnjacima i u međuratnoj Jugoslaviji. Pri ujednačavanju kaznenog zakonodavstva, odlučeno je da će kazneni zakon normirati samo zločine i prijestupe, dok su prekršaji, kao najbrojnija kaznena djela, ostavljena za poseban zakon koji bi sadržavao materijalno i formalno pravo. Izrada prvobitnog nacrtu zakona o prekršajima bila je povjerena srpskim pravnim stručnjacima, što je za posljedicu imalo utjecaj srpskog uređenja prekršajnog prava, kao i prihvatanje srpskog termina „istupi“. Sadržajno gotovo identični prijedlozi zakona o istupima iz 1926. i 1927. nisu uspjeli doći na dnevni red Narodne skupštine zbog nestabilne političke situacije, čestih promjena vlade i prijevremenih raspuštanja parlamenta u razdoblju do državnopravnog prevrata 1929.

Tek nakon uvođenja Šestosiječanjske diktature dolazi do zamaha u ujednačavanju prava, pa se tada donosi i jedinstveni KZ 1929. Istovremeno, kako bi se izbjegao pravni vakuum glede kažnjavanja prekršaja, posebnim zakonom je produžena važnost svih dotadašnjih zakonskih propisa o prekršajima koji su vrijedili na pojedinim pravnim područjima. Time, nakon svih napora učinjenih radi izjednačenja kaznenog prava, proces unifikacije još nije bio dovršen jer se sačuvalo šarenilo i neodređenost glede kažnjavanja prekršaja, koji su se činili mnogo češće negoli zločini i prijestupi. Prijedlog zakona o istupima iz 1935. tek u srpnju 1937. bio je prihvaćen u Narodnoj skupštini, no njegovo usvajanje je zaustavio Senat, odlaganjem podnošenja izvještaja o njemu u idući redovni saziv.

Glavni nedostatak prijedloga zakona o istupima u međuratnom razdoblju jest prepuštanje suđenja glede prekršaja u svim stupnjevima upravnim i policijskim tijelima, a ne sudovima. Obrazloženje ovakvog rješenja da ne treba opterećivati sud „sitnicama“ nije prihvatljivo, posebice ako se ima na umu da se i kod ovih „sitnica“ prema zakonskom prijedlogu može izreći zatvor. Također, ovakvo je rješenje narušavalo načelo trodiobe vlasti i nije bilo u skladu s konceptom pravne države. Izostanak bilo kakve sudske kontrole nad prekršajnim kažnjavanjem upravnih i policijskih tijela izazivalo je opravdanu bojazan da suđenje za prekršaje neće biti nepristrano, pravilno i pravično, posebice u slučajevima s političkim konotacijama. Upravo u potonjem možemo naći jedan od glavnih razloga zbog čega je pokušaj unifikacije prekršajnog prava u međuratnom razdoblju, unatoč uloženom trudu, naposljetku bio neuspješan.

BIBLIOGRAFIJA

1. A (Nepoznati autor), 'Nadležnost vlasti za rasmatranje odluka policijskih i opštinskih vlasti po istunim delima iz III časti Kaznenog zakonika' (1929) 16(15–16) Policija 692
2. Alimpić D, 'Još nekoliko reči o projektu zakona o istupima' (1928) 15(1–2) Policija 12

3. Alimpić D, 'Projekt zakona o istupima' (1927) 14(5–6) Policija 218
4. Bečić M, 'Recepcija krivičnog prava u Bosni i Hercegovini u drugoj polovini XIX. stoljeća' (2016) 59 Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu 219
5. Brauner W, 'Die Entwicklung der modernen Verwaltungsstrafrechtspflege in Österreich/Cisleithanien' 37–54 u: Österreichische Notariatskammer (ur.), *Festschrift für Kurt Wagner zum 65. Geburtstag* (Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1987)
6. Čubinski M, 'Hitne potrebe našeg krivičnog zakonodavstva' (1930) 38 (6) Arhiv za pravne i društvene nauke 455
7. Dolenc M, 'Budući zakon o istupima' (1936) 23(9-12) Policija 577
8. Dolenc M, 'Der allgemeine Teil des jugoslavischen Strafgesetzentwurfes in seinen Grundzügen' (1927) 1(1) Zeitschrift für Ostrecht 502
9. Dolenc M, 'Sedanje pravno stanje glede kaznovanja prekrškov, prejšnjih prestopkov' (1930) 44(1-2) Slovenski Pravnik 1
10. Dolenc M, *Sistem celokupnog krivičnog prava Kraljevine Jugoslavije* (Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon a.d. 1935)
11. Dolenc M, *Teorija sudskog krivičnog postupka za Kraljevinu Jugoslaviju* (Izdavačka knjižarnica Gece Kona 1933)
12. Kecojević S N, 'Kazne, mere bezbednosti i odmeravanje kazne po projektu zakona o istupima' (1939) 26(9–10) Policija 666
13. Kecojević S N, 'O osnovnim načelima u formalnom delu projekta zakona o istupima' (1938) 25(4) Policija 299
14. Kecojević S N, 'Projekat zakona o istupima' (1938) 25(6) Policija 511
15. Kulaš J, 'Projekat zakona o istupima' (1938) 25(7–8) Policija 577
16. Kulaš J, 'Projekat zakona o istupima. Nastavak' (1939) 26(5) Policija 401
17. Kulaš J, 'Projekat zakona o istupima. Posebni deo' (1938) 25(9) Policija 753
18. Maklecov A, 'Nekoliko primedaba ka projektu zakona o istupima' (1938) 7(1–2) Pravosuđe 122
19. Maklezow A, 'Auslandsrundschau. Jugoslawien' (1938) 57 Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 792
20. Marković B, *Udžbenik sudskog krivičnog postupka Kraljevine Jugoslavije* (drugo izdanje, Štamparija Drag. Gregorića 1937)
21. Marković T, 'Nacrt zakona o istupima' (1934) 22(2) Branič 117
22. Ocololjić N, 'Projekat zakona o istupima' (1935) 22(23–24) Policija 1180
23. Ocololjić N, 'Projekat zakona o istupima' (1936) 23(1–2) Policija 57
24. Ocololjić N, 'Predlog zakona o istupima pred Narodnom skupštinom' (1937) 24(13–16) Policija 724
25. 'Sednica Zakonodavnog odbora' *Vreme* (Beograd, 7. studenoga 1926) 9
26. Stanković B N, 'O propisu § 5 Zak. o privremenom produženju važnosti zak. propisa o kažnjavanju istupa' (1933) 20(5–6) Policija 246
27. Stanković B N, 'O zastarelosti istupa' (1933) 20(9-10) Policija 465
28. *Stenografske beleške Narodne skupštine Kraljevine Jugoslavije. II. redovan saziv za 1936/37 godinu*, knj. 3 (Štampa Državne štamparije Kraljevine Jugoslavije 1937)
29. *Stenografske beleške Narodne skupštine Kraljevine Jugoslavije. Vanredan saziv za 1935 godinu*, knj. 1 (Štamparija Vladete S. Janičevića 1935)

30. *Stenografske beleške Senata Kraljevine Jugoslavije. Redovan saziv za 1936 i 1937 godinu*, knj. 2 (Štamparija Drag. Popovića 1937)
31. *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora Narodne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Redovan saziv za 1927/1928 god.*, knj. 1 (Štamparija Vladete S. Janičijevića 1928)
32. Szöllösy von G (prev.), *Das polizeiliche Strafverfahren in Ungarn* (J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung, G.m.b.H. 1912)
33. Šilović J i Frank S, *Kazneno pravo. Prema krivičnom zakonu od 27. januara 1929. i zakonu o izvršivanju kazni lišenja slobode od 16. februara 1929.*, I. Opći dio (Tisak i naklada Jugoslovenske štampe d. d. 1929)
34. Šilović J, *Kazneno pravo* (Naklada St. Kugli knjižare hrvatskog sveučilišta i Jugoslavenske akademije 1920)
35. Thrumics A (prev.), *Sigurnosna i upravna služba od Dr. Hermann Van Zel d' Arlona* (Tiskara Vogler i drugovi 1910)
36. Vasiljević T D, 'Odnos između prestupnog i istupnog samovlašća u našem zakonodavstvu' (1933) 18(7) Branič 289
37. Vukčević R, 'Novi zakon o istupima' (1937) 25(9) Branič 407
38. Živanović T, *O istupima iz Krivičnog zakonika* (Knjižarnica Gece Kona 1925)
39. Živanović T, *Osnovi krivičnog prava Kraljevine Jugoslavije. Opšti deo. I. knjiga* (Štamparija „Gundulić“ M. Pešića i druga 1935)

PROPISI

1. Henigsberg L (ur.), *Zakonik o sudskom krivičnom postupku za Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca od 16. februara 1929. i Zakon od 16. februara 1929. kojim se stavljaju na snagu i uvode u život Krivični zakonik, Zakonik o sudskom krivičnom postupku i Zakon o izvršavanju kazni lišenja slobode* (Tisak „Tipografija“ d.d. 1929)
2. Lemajić J L (prev.), *Krivični zakoni o prekršajima za Vojvodinu* (Štamparija Daničić d.d. 1925)
3. Predlog zakona o istupima za Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, Ministarstvo pravde Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 70372, Beograd, 3. studeni 1927.
4. Projekt zakona o istupima za Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, Ministarstvo pravde Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 38564, Beograd, 10. lipnja 1926.
5. Šilović J (ur.), *Kazneni postupnik od 17. svibnja 1875. i zakoni od 17. svibnja 1875. o porabi tiska, o sastavljanju porotničkih imenika i o kaznenom postupku u poslovih tiskovnih, preinačeni zakonom od 14. svibnja 1907. o promjeni tiskovnih zakona* (treće izdanje, Tisak i naklada Lav. Hartmana 1909)
6. *Ustav Kraljevine Jugoslavije* (Državna štamparija Kraljevine Jugoslavije 1931)
7. Zakon o privremenom produženju važnosti zakonskih propisa o kažnjavanju istupa, Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 11 (1929), br. 307-CXXXI, 2577

Dunja Milotić*

AN ATTEMPT TO UNIFY MISDEMEANOUR LAW IN INTERWAR YUGOSLAV STATE (1918–1941)

Summary

In the regulation of misdemeanour law in the interwar Yugoslav state, legal particularism prevailed. The sources of misdemeanour law that were valid in certain legal areas until the unification in 1918 continued to apply. Misdemeanours were considered the smallest offences, so efforts to standardize misdemeanour law were made as a part of the harmonisation of criminal legislation. The Criminal Code regulated only crimes and offences, while misdemeanours should have been regulated by a separate law. The preparation of the initial draft of the law on misdemeanours was entrusted to Serbian legal experts, which resulted in the influence of the Serbian regulation of misdemeanour law, as well as the acceptance of the Serbian terminology. Due to the premature dissolution of the National Assembly, the bills on misdemeanours of 1926 and 1927 were not adopted. After the adoption of the Criminal Code of 1929, a special law temporarily extended the validity of the previous legal regulations on misdemeanours until the adoption of a unified law. The new bill on misdemeanours of 1935 was accepted by the National Assembly in July 1937. The bill was then forwarded to the Senate for approval, but the Senate stopped its adoption. The paper will present an attempt to pass a unified law on misdemeanours based on the analysis of bills on misdemeanours of 1927, 1926 and 1935 and their explanations, as well as discussions about them in professional newspapers of the time and in the National Assembly and Senate.

Keywords: *misdemeanour law, Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, Kingdom of Yugoslavia, interwar period, legal particularism, unification*



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Dunja Milotić, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb. E-mail address: dunja.pastovic@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0501-2436>.