



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA
Zagreb, 26. rujna 2022.

Analiza presude

Milošević protiv Hrvatske
br. zahtjeva 12022/16

povreda članka 4. Protokola br. 7. uz Konvenciju – pravo da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen u istoj stvari

Podnositelju zahtjeva povrijeđeno je načelo ne bis in idem jer su se protiv njega za isti događaj vodila dva postupka (prekršajni i porezni) koja nisu bila dovoljno povezana u naravi na način da čine koherentnu cjelinu.

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud), u vijeću od 7 sudaca, 31. kolovoza 2021. presudio je da je podnositelju zahtjeva povrijeđeno pravo zajamčeno čl. 4. Protokola br. 7. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Protokol br. 7 uz Konvenciju).

Protiv podnositelja zahtjeva je 29. lipnja 2012. godine izdan prekršajni nalog kojim je kažnjen novčanom kaznom u iznosu od 4.800,00 kuna zbog toga što je za svoje teretno vozilo kao pogonsko gorivo koristio plinsko ulje namijenjeno grijanju za koje je država dodjeljivala potpore, što je bilo protivno tada važećem Zakonu o trošarinama¹. Godine 2014. podnositelj zahtjeva je kažnjen i u upravnom (poreznom) postupku temeljem istog zakona jer je koristio plinsko ulje u nedozvoljene svrhe. Naloženo mu je platiti 83.025,00 kuna, koji iznos je predstavljao trošarinu na plinsko ulje za namjenu grijanja, uvećanu sto puta. Ova odluka potvrđena je u žalbenom postupku, a potvrdio ju je i Upravni sud u Osijeku i Visoki upravni sud. Ustavni sud Republike Hrvatske odbacio je ustavnu tužbu podnositelja.

Podnositelj zahtjeva tvrdio je pred Europskim sudom da su se protiv njega za isti događaj vodila dva postupka, prekršajni i upravni (porezni) te da mu je stoga povrijeđeno pravo da ne bude dva puta suđen i kažnjen za isto djelo zajamčeno člankom 4. Protokola broj 7 uz Konvenciju.

Europski sud je ponovio da je cilj članka 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju spriječiti da osoba bude nepravедno dva puta gonjena ili kažnjena za isto kriminalizirano ponašanje, ali da taj članak ne zabranjuje pravne sustave temeljem kojih je omogućen integriran pristup određenim društveno neprihvatljivim ponašanjima. Posebice se to odnosi na pravne sustave u

¹ Tada važeći Zakon o trošarinama (Narodne novine br. 83/09, 111/12) izmijenjen je 2015. godine te je tim izmjenama isključena mogućnost uvećanja iznosa dugovane trošarine sto puta u slučaju korištenja plinskog ulja u suprotnosti s tim zakonom. Uvećanje iznosa dugovane trošarine sto puta u slučaju nezakonitog korištenja plinskog ulja nije predviđena niti novim Zakonom o trošarinama (Narodne novine br. 106/18, 121/19, 144/21).

kojima je osiguran pristup koji uključuje usporedne faze pravnog odgovora na nezakonitu radnju od strane različitih tijela i u različite svrhe (*A i B protiv Norveške*, [VV], stavak 123.).

Primjenom *Engel* kriterija² Europski sud je zaključio da su, sukladno autonomnom značenju pojma „kazneno“ iz čl. 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju, oba postupka u ovom predmetu nedvojbeno bila kaznene prirode. Naime, iako ni prekršajni ni kasniji upravni (porezni) postupak nisu predstavljali kazneni postupak u najužem smislu, Europski sud je naveo da je u odnosu na prekršajni postupak u velikom broju hrvatskim predmeta smatrao da se prekršajni postupci trebaju smatrati „kaznenim“ u smislu čl. 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju (npr. *Maresti protiv Hrvatske*, *Tomasović protiv Hrvatske*, *Bajčić protiv Hrvatske*). U ovom predmetu Europski sud nije našao razloge da smatra drugačije. U odnosu na upravni (porezni) postupak koji se protiv podnositelja zahtjeva vodio nakon prekršajnog, Europski sud je, uzimajući u obzir da je mjerodavna zakonska odredba Zakona o trošarinama bila usmjerena na sve građane, a ne samo na neku posebnu skupinu, da je podnositelju zahtjeva bilo naloženo platiti trošarinu u svojstvu vlasnika motornog vozila, da je obveza plaćanja iznosa dugovane trošarine koji je bio uvećan sto puta zbog nezakonitog korištenja plinskog ulja imala odvrćajući, a ne samo odštetni cilj, zaključio da je i porezni postupak bio kaznene prirode.

Budući da su oba postupka koja su se vodila protiv podnositelja zahtjeva bila kaznene prirode, Europski sud je pristupio ispitivanju jesu li se ti postupci odnosili na iste činjenice, odnosno je li bio prisutan element *idem* iz načela *ne bis in idem* te je li došlo do dupliciranja postupka (*bis*), što je dozvoljeno samo ako duplicirani postupci predstavljaju cjelovit odgovor države na različite aspekte istog protupravnog ponašanja.

(i) *Jesu li se dva postupka odnosila na iste činjenice (idem)?*

Pozivajući se na svoju dobro utvrđenu praksu, Europski sud je ponovio da čl. 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju zabranjuje kazneni progon ili suđenje za drugo "djelo" u mjeri u kojoj ono proizlazi iz istovjetnih činjenica ili činjenica koje su u biti iste. Kako bi utvrdio jesu li činjenice u oba postupka bile istovjetne ili bitno iste, Europski sud uzima u obzir one činjenice koje predstavljaju skup konkretnih činjeničnih okolnosti koje uključuju istog okrivljenika i koje su neraskidivo povezane u vremenu i prostoru, a čije postojanje treba dokazati kako bi se osigurala osuđujuća presuda ili pokrenuo kazneni postupak (*Sergey Zolotukhin protiv Rusije* [VV], st. 82. – 84.). Dakle, ocjena o tome radi li se u oba postupka o istim činjenicama ne ovisi o usporedbi bitnih obilježja djela. U ovom predmetu su se oba postupka protiv podnositelja zahtjeva odnosila na iste činjenice - na nadzor koji je 29. lipnja 2012. godine proveden nad gorivom korištenim u njegovom teretnom vozilu.

(ii) *Je li bilo dupliciranja postupka (bis)?*

U presudi velikog vijeća *A i B protiv Norveške* (st. 130.), Europski sud objasnio je da čl. 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju ne sadrži apsolutnu zabranu vođenja dvaju postupaka. No, da bi vođenje dvaju postupaka za iste činjenice bilo dopušteno, tužena država mora dokazati da su dva postupka „dovoljno međusobno povezana u naravi i u vremenu“. Drugim riječima, mora dokazati da su postupci bili kombinirani na cjelovit način, tako da tvore povezanu cjelinu. To ukazuje ne samo na činjenicu da svrhe koje se nastoje ostvariti i načini na koje se one postižu trebaju biti u naravi komplementarne i povezane u vremenu, nego i da moguće posljedice takve organizacije pravnog postupanja prema spornom ponašanju trebaju biti razmjerne i predvidljive osobama koje su njima pogođene.

² 1. klasifikacija djela u nacionalnom pravu, 2. stvarna priroda primijenjenih kaznenih odredbi i 3. težina kazne

Kako bi se dvostruki postupci smatrali dovoljno povezani u naravi i vremenu i time sukladni kriteriju *bis* iz čl. 4. Protokola br. 7. uz Konvenciju moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti (*A. i B. protiv Norveške* [VV], st.132.):

- različitim postupcima moraju se ostvariti komplementarne svrhe te time obuhvatiti, ne samo *in abstracto*, već i *in concreto*, različiti aspekti spornog društveno nedozvoljenog ponašanja;

- vođenje postupka radi istog ponašanja mora biti predvidivo, kako u pravu tako i u praksi (*idem*);

- mjerodavni postupci moraju biti vođeni na način kako bi se što više izbjeglo dupliciranje u prikupljanju i ocjeni dokaza, ponajprije primjerenom suradnjom između različitih nadležnih tijela kako bi se činjenice utvrđene u jednom postupku koristile i u drugom postupku;

- kazna izrečena u postupku koji je prvi postao pravomoćno okončan mora biti uzeta u obzir u postupku koji je kasnije pravomoćno okončan, čime se sprječava da pojedinac u konačnici snosi prekomjeran teret. Taj rizik će biti smanjen ako postoji mehanizam kojim se osigurava da ukupna sankcija bude razmjerna počinjenom djelu.

U predmetu podnositelja Europski sud je zaključio da dva postupka nisu bila dovoljno povezana u naravi da bi se smatralo da čine dio integralnog sustava sankcija na temelju hrvatskog prava, koje je bilo na snazi u relevantno vrijeme, za nezakonito korištenje posebno oporezivanog plinskog ulja za namjenu grijanja kao pogonskog goriva. Ovakav zaključak Europski sud je utemeljio na više činjenica. Prvo, odredba na temelju koje je podnositelju zahtjeva izrečena novčana kazna za prekršaj bila je sadržana u Zakonu o trošarinama, kojim je uređen trošarinski sustav oporezivanja energenata, te je svrstana u tom Zakonu pod naslovom „trošarinski prekršaji”. Drugo, iako je zastupnica pred Europskim sudom tvrdila da su se tim dvama postupcima nastojale ostvariti komplementarne svrhe – poreznim postupkom kažnjavanje za utaju poreza, a prekršajnim sigurnost prometa - nadležna carinarnica nije spomenula nikakve bojazni u pogledu sigurnosti prometa prilikom donošenja prekršajnog naloga. Treće, i za Europski sud najznačajnije u pogledu ocjene svrhe prekršajnog postupka bilo je to što je zakonodavac, prilikom izmjene Zakona o trošarinama 2015. godine, iako je priznao da je postojeće zakonodavno rješenje bilo u suprotnosti s načelom *ne bis in idem* i ukinuo uvećanje dugovane trošarine sto puta, zadržao je prekršajnu odredbu kao jedinu sankciju za nezakonito korištenje plinskog ulja grijanje kao pogonskog goriva povezanu s oporezivanjem. Prema mišljenju Europskog suda, ta činjenica jasno ukazuje na to da je primarna svrha novčane kazne koja je podnositelju zahtjeva izrečena u prekršajnom postupku bila kažnjavanje za porezni prekršaj. Četvrto, i naknadni upravni (porezni) postupak se protiv podnositelja zahtjeva vodio s ciljem rješavanja posljedice njegova nezakonitog ponašanja povezane s oporezivanjem. Dodatno, iznos koji je podnositelju naloženo platiti u tom postupku nije se sastojao od jednostavnog obračuna dugovane trošarine, već je taj iznos uvećan sto puta. Tim se iznosom, stoga težilo ostvariti i kaznenu svrhu kažnjavanja podnositelja zahtjeva zbog pokušaja utaje poreza. Peto, novčana kazna koja je izrečena podnositelju zahtjeva u prekršajnom postupku nije bila uzeta u obzir u naknadnom upravnom (poreznom) postupku.

Štoviše, budući da je podnositelj zahtjeva dva puta kažnjen za isto ponašanje, Europski sud je smatrao da je pretrpio nerazmjernu štetu kao rezultat dupliciranja postupka i sankcija, koji u njegovu predmetu nisu činili koherentnu i razmjernu cjelinu.

U ovom predmetu, budući da je utvrdio da dva postupka koja su se vodila protiv podnositelja zahtjeva nisu bila dovoljno povezana u naravi, Europski sud nije ispitivao jesu li ti postupci bili dovoljno povezani u vremenu.

Slijedom navedenog, Europski sud je zaključio da je dupliciranje postupka u predmetu podnositelja zahtjeva bilo izravna posljedica domaćeg zakona kojim je, s jedne strane, bila propisana novčana kazna za nezakonito korištenje posebnog plinskog ulja za namjenu grijanja kao pogonskog goriva, a istodobno je bilo predviđeno da se trošarina koju počinitelj mora platiti za takvo korištenje uveća sto puta, čime je došlo do povrede članka 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju.

Europski sud dosudio je podnositelju zahtjeva iznos od 3.000,00 eura na ime naknade materijalne i nematerijalne štete.

Ovu analizu izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Analiza ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te nije obvezujuća za taj Sud.

© 2022. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskom sudom za ljudska prava