



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

Ex officio

Slučaj Br. 239/2016

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

OBDUSMANA REPUBLIKE KOSOVA

u vezi sa

Zastarelost sudskih postupaka i izvršenja prekršajnih odluka Osnovnih Sudova

Upućeno:

- G. Kadri Veseli, Predsednik Skupštine Republike Kosovo
- Gđ. Lirije Kajtazi, Predsednik Komisije o Ljudskim Pravima, Rodnoj Ravnopravnosti, Nestalih Lica i Peticija
- Gđ. Albulena Haxhiu, Predsednik Komisije za Zakonodavstvo, Mandate, Imunitete, Uredbu Skupštine i Agencije Protiv Korupcije
- Gđ. Selvije Halimi, Potpredsednik Komisije za Zakonodavstvo, Mandate, Imunitete, Uredbu Skupštine i Nadzor Agencije Protiv Korupcije
- G. Armend Zemaj, Predsedavajući Radne Grupe za Nacrt zakon Br. 05/L-87 za Krivična dela

Priština, 25 april 2016

SADRŽAJ

CILJEVI IZVEŠTAJA	3
PRAVNA OSNOVA	3
SAŽETAK ČINJENICA	4
A. Zakonske odredbe za regulisanje sudskog postupka i izvršenja odluka u slučajevima prekršaja	4
B. Statistički pregled problema zastarevanja slučajeva prekršaja u fazi sudskog postupka i fazi izvršenja sankcija	5
ŠTETNE POSLEDICE PROBLEMA ZASTAREVANJA	6
A. Štetne posledice zastarevanja po državni budžet Republike Kosovo	6
B. Štetne posledice zastarevanja po poštovanju ljudskih prava	7
1. Štetne posledice zastarevanja za poštovanje prava na život i prava na sigurnost	7
2. Štetne posledice zastarevanja za poštovanje imovinskih prava	8
MOGUĆE REŠENJE PROBLEMA ZASTAREVANJA	9
A. Predložena rešenja Nacrtzakonom Br. 05/L-087 za Prekršaje.....	9
1. <i>Prenos nadležnosti suđenja dela prekršajnih predmeta sa Osnovnih Sudova kod administrativnih organa</i>	10
2. <i>Pružanje popusta od 50% izrečene kazne u slučaju isplate unutar roka uspostavljenog od Suda ili administrativnog organa</i>	14
B. Produženje rokova zastarevanja	15
ZAKLJUČCI I PREPORUKE OBDUSMANA	18
A. Zaključci Obdusmana	18
B. Preporuke Obdusmana	18
PRILOG 1	20
Statistike o zastarevanju sudskih postupaka i izvršenju kazni u slučaju prekršaja	20
PRILOG 2	23
Komparativna studija o rokovima zastarevanja u državama članicama Saveta Evrope	23

CILJEVI IZVEŠTAJA

Zakon koji trenutno uređuje zastarelost prekršajnih slučajeva u Republici Kosovo je Zakon Br. 011/15-79 SAPK o prekršajima (“*Zakon 1979-te*”). Ovaj zakon predviđa tri moguće vrste zastarevanja u slučaju prekršaja. Prvo, “[p]rekršajni proces ne može da se preduzme ukoliko nije prošla jedna godina od dana izvršenja krivičnog dela “ (*id.*, član 27, stav 1). Drugo, “[s]vakim prekidom zastarevanje počinje se ponovo pokretati, ali zastarevanje nastaje u svakom slučaju kada prolaze dve godine od datuma kada je načinjen prekršaj” (*id.*, član 27, stav 4). Treće, “[i]zrečena kazna i zaštitna mera ne mogu se izvršiti ukoliko od datuma kada je odluka o prekršaju postala pravosnažna je prošlo 1 godina “ (*id.*, član 28, stav 1).

Ovaj izveštaj ima četiri glavna cilja:

- (1) da dokaže ozbiljnost problema zastarevanja u slučaju prekršaja;
- (2) da skrene pažnju na štetne uticaje koje izaziva zastarelost prekršajnih predmeta u državnom budžetu Republike Kosovo, kao i za poštovanja ljudskih prava;
- (3) da pruži procenu za rešavanje ovog problema koji se predlažu Nacrtzakonom Br. 05/L-087 o Prekršajima;
- (4) da daje preporuke Skupštini Republike Kosovo za pravilnije i efikasnije rešavanje problema.

PRAVNA OSNOVA

Na osnovu Zakona Br. 05/L-019 o Obdusmanu, Obdusman, između ostalog, ima ova ovlašćenja i odgovornosti:

- “da daje opšte preporuke o funkcionisanju sudskog sistema “ (član 16, stav 8).
- “da obavesti Vladu, Skupštinu i ostale nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se tiču unapređenja i zaštiti ljudskih prava i sloboda, jednakosti i nediskriminacije” (član 18, stav 1, podstav 5);
- “da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoja obaveštenja” (član 18, stav 1, podstav 6);
- “da preporuči usvajanje novih zakona u Skupštini, izmenu zakona na snazi i usvajanje ili izmenu pod zakonskih i administrativnih akata od institucija Republike Kosovo (član 18, stav 1, podstav 7);
- “da pripremi godišnje, periodične i ostale izveštaje o stanju osnovnih ljudskih prava i sloboda, jednakosti i diskriminacije i da obavlja istraživanja o pitanjima osnovnih ljudskih prava i sloboda, jednakosti i diskriminacije u Republici Kosovo” (član 18, stav 1, podstav 8);
- “da preporuči Skupštini usaglašavanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu” (član 18, stav 1, podstav 9).

- slanjem ovog izveštaja kod nadležnih institucija, kao i njegovo objavljivanje u medijima, Obdusman cilja da obavlja ove pravne odgovornosti.

SAŽETAK ČINJENICA

A. Zakonske odredbe za regulisanje sudskog postupka i izvršenja odluka u slučajevima prekršaja

Slučajevi prekršaja u Republici Kosovo su regulisani, uglavnom, pravnim instrumentom od vremena bivše Jugoslavije, Zakon Br. 011/15-79 SAPK o prekršajima (“*Zakon iz 1979*”), iako neki detalji sudskih postupaka, kao i izvršenja kazni i drugih mera, uređuju se kasnijim zakonima Republike Kosova.

Što se tiče korišćenih sudskih postupaka u slučaju prekršaja, *Zakon iz 1979* određuje da “[o]rgani za obavljanje prekršajnih postupaka su opštinski sudovi za prekršaje, kao prvostepeni organ” (*id.*, član 30, stav 1). Ali ovu odredbu je stavio van snage drugi zakon, Zakon Br. 03/L-199 o Sudovima. Zakon o Sudovima određuje da prekršajni predmeti se obrađuju u prvom stepenu ne od Opštinskih Sudova za Prekršaje, već od Osnovnih Sudova sedam regionalnih centara: Osnovni Sudovi Prištine, Gnjilana, Prizrena, Đakovice, Peći, Uroševca i Mitrovica (*id.*, član 9, stav 2). Vidi takođe *id.*, član 39, stav 2 (“Svi predmeti koji datumom 31 decembar 2012 su predmeti prvog stepena... Opštinskih Sudova za Prekršaje i nisu rešeni pravosnažnom odlukom, datumom 1 januar 2013 se tretiraju kao predmeti Osnovnog Suda koja ima jurisdikciju na dotičnoj teritoriji”).

Ako se ustanovi da je optuženi kriv za prekršajno delo, *Zakon iz 1979* predviđa niz kazni i drugih mera. Predviđene kazne su “kažnjavanje zatvorom” (*id.*, član 2) i “novčana kazna” (*id.*, članovi 3-4), dok zaštitne mere uključuju “oduzimanje predmeta”, “oduzimanje materijalne koristi”, “zabrana sprovođenja nezavisne delatnosti”, “zabrana upravljanja vozilom”, “deportacija stranog državljanina” i “obavezno lečenje alkoholičara i narkomana” (*id.*, član 16).

Što se tiče izvršenja ovih kazni i ostalih mera, Zakon Br. 04/L-076 o Policiji određuje da organ koji ima odgovornost sprovođenja je Policija Republike Kosovo: “Policija sprovodi naređenja i uputstva izdate na zakonit način od... nadležnog suca” (*id.*, član 6, stav 1). Na osnovu ove uredbe, Policija je nadležni organ za izvršenje kazni i ostalih mera u slučaju prekršaja.

Zakon iz 1979 uspostavlja rigorozne mere prekršaja, određujući tri moguće vrste zastarevanja.

- (1) “Prekršajni postupak se ne može preduzeti ako prolazi jedna godina od dana izvršenja prekršaja” (*id.*, član 27, stav 1);
- (2) “Svakim prekidom zastarevanje počinje ponovo da teče, ali zastarevanje teče u slučaju kada prođu dve godine od izvršenja prekršaja” (*id.*, član 27, stav 4); i
- (3) “[i]zrečena kazna i data zaštitna mera ne mogu se izvršiti ako od dana kada je odluka postala pravosnažna je prošla 1 godina” (*id.*, član 28, stav 1).

Prve dve vrste zastarevanja možemo nazvati rokove *zastarevanja postupka*, dok treća vrsta se može nazvati period *zastarevanja izvršenja*. Efekti koji se izazivaju od zastarevanja prekršajnih predmeta čine glavni predmet ovog Izveštaja.

B. Statistički pregled problema zastarevanja slučajeva prekršaja u fazi sudskog postupka i fazi izvršenja sankcija

Sa ciljem otkrivanja obima i opsega problema zastarevanja, Ombudsman je tražio detaljne podatke za kalendarsku 2015 godinu od strane državnih organa odgovornih za razvoj sudskih postupka ovih predmeta i izvršenje kazni i drugih mera. Kako je gore objašnjeno, ova tela su, odnosno, Osnovni Sudovi i ogranci Policije Republike Kosova sedam regionalnih centara. Od prikupljenih statistika Ombudsman je utvrdio da oba problema zastarevanja, zastarevanje postupka i zastarevanje izvršenja, široko su rasprostranjeni na celoj teritoriji Republike Kosova¹.

Što se tiče zastarevanja postupka, statistika uzete iz Osnovnih Sudova pokazuju da u 2015 godini, broj zastarelih prekršajnih slučajeva po sudovima su bili ukupno **26,266**. Osnovni sudovi u svim regionalnim centrima je propisano kurs, ali je problem izgleda da je najveći u Sudovi u Prištini i Đakovici, gde su broj zastarelih prekršajnih predmeta bili **11,860** odnosno **9,492**. To podrazumeva da oko **83%** zastarelih prekršajnih slučajevima predmeta u 2015 godini su bili sa ova dva Suda.

Osim toga, prikupljene statistike ukazuju na to da problem zastarevanja postupka verovatno će se još više pogoršati prolaskom vremena. U 2015 godini ukupno **305,860** prekršajnih predmeta je rešeno od strane svih Osnovnih Sudova u Republici. Međutim, **327,162** prekršajnih predmeta je primljeno tokom 2015 godine. To podrazumeva da su Osnovni Sudovi u 2015 godini dobili **7%** više prekršajnih predmeta nego što su rešeni i, shodno tome, neto povećanje opterećenja Osnovnih Sudova tokom 2015 godine je bio **21,302** prekršajnih predmeta. Ako opterećenje sudova u ovoj oblasti prekršaja nastavlja da raste istim tempom u narednim godinama, problem zastarevanja postupka će postati ozbiljniji prolaskom vremena.

Na žalost, statistike koje su podnela ogranci policije ukazuju na to da problem izvršenja je ozbiljniji negoli problem zastarevanja postupka. Prikupljanjem ovih statistika je pokazala da, u 2015 godini, su zastarele ukupno **32,860** naloga primljenih od strane Osnovnih Sudova u prekršajnim predmetima. Prikupljeni podaci takođe ukazuju na rizik ekstremnog pogoršanja ovog problema u narednim godinama. Tokom 2015 godine ogranci osnovnih Policije su

¹ Za sve prikupljene statistike u tabelarnom obliku, vidi Prilog 1. Kada statistički podaci dostavljeni od Osnovnih Sudova se razlikuju od zvaničnih statističkih podataka *Statističkog Izveštaja Sudova Godišnjak - 2015*, objavljen od strane Sudskog Saveta Kosova, onima iz Sudskog Saveta je dat prioritet. Izveštaj Sudskog Saveta ne sadrži podatke za zastarevanje prekršajnih predmeta, dok su podaci za zastarevanje koje Ombudsman dobija direktno iz Osnovnih Sudova, u nekim slučajevima se pojavljuju mnogo manje brojke nego što se očekivalo na osnovu drugih statističkih podataka izveštaja Sudskog Saveta. Na primer, Izveštaj Sudskog Saveta pokazuje da Osnovni Sud u Mitrovici ima 64,362 nerešenih predmeta na kraju 2015 godine, **više** nego u bilo kojem drugom Sudu Republike, dok sam Osnovni Sud u Mitrovici je deklarirao da je bilo samo pet slučajeva zastarevanja u 2015 godini, **manje** nego u bilo kom drugom Sudu. Ova razlika ukazuje na mogućnost da neki od podataka Osnovnih Sudova za zastarevanje slučajeva potcenjuju pravi broj zastarelih slučajeva. Ako je tako, problem zastarevanja, kao i njegovi štetni efekti, verovatno će biti teži nego što je naznačeno u ovom Izveštaju, koji uzima zdravo za gotovo podatke sudova o ovom pitanju.

primili od Osnovnih Sudova ukupno **96,848** naloga za izvršenje u prekršajnim slučajevima, dok samo **37,016** naloga su izvršeni u istom periodu. To podrazumeva da, u tom periodu, Policija je primila **262%** više naloga nego što je izvršeno, povećavajući neto opterećenje naloga od **59,832** prekršajnih predmeta. Ovim ekstremnim rastom, problem zastarevanja izvršenja ne može a da ne postane ozbiljniji vremenom.

Pravljenjem zbira broja slučajeva zastarevanja postupka sa brojem slučajeva zastarevanja izvršenja pokazuje da, u 2015 godini, ukupno su zastarili **26,266 + 32860 = 59,126** slučajeva. Ako ovaj broj se održava konstantnim iz godine u godinu, možemo očekivati da od **327,162** predmeta primljenih od strane Osnovnih Sudova u 2015 godini, oko **20%** njih će zastarevati, ili u fazi sudskog postupka, ili u fazi izvršenja.

ŠTETNE POSLEDICE PROBLEMA ZASTAREVANJA

Ogromne dimenzije problema zastarevanja prekršajnih predmeta, bilo u fazi postupka, ili u fazi izvršenja, izaziva niz ozbiljnih posledica po Republiku Kosovo.

A. Štetne posledice zastarevanja po državni budžet Republike Kosovo

Kao prvo, iako *Zakon iz 1979 godine* predviđa nekoliko različitih kazni i mera u slučaju prekršaja, kao glavna kazna, posebno za saobraćajne prekršaje je izricanje novčane kazne. Prema tome, negativan uticaj na državni budžet kada zastarevaju na hiljade prekršajnih predmeta svake godine, mora da je ogroman. Ovaj budžetski uticaj može se izračunati približno. Kao što je gore dokazano, broj zastarelih predmeta u fazi izvršenja, u 2015 godini, je bio **32,860**, dok broj zastarelih predmeta u fazi postupka za isti period bio je **26,266**. Da bi bili što konzervativniji u našim proračunima, možemo pretpostaviti da, ukoliko nisu zastareli ovi predmeti, Osnovni Sudovi bi sudili za njihov najveći deo, recimo **5,253** slučajeva (20%), da je saobraćajna kazna izrečena pogrešno od saobraćajne policije i zbog toga bi bili oslobođeni od odgovornosti i novčane kazne. Na osnovu ove pretpostavke, broj predmeta u kojima država, zbog zastarevanja postupka i izvršenja, je izgubila mogućnost za prikupljanje novčanih kazni u 2015 godini, bi ukupno bilo **32,860 + 21,013 = 53,873**. Zatim, da primećujemo da zakon Br. 02/L-70 o bezbednosti na putnom saobraćaju, određuje 15€ kao minimalnu kaznu za kršenje njegovih odredbi (vidi *id.*, član 141, stav 6: član 146 stav 7, član 147 stav 2, član 148 stav 4, član 149 stav 2, član 153 stav 2, član 164 stav 2, član 168 stav 2, član 197 stav 2, član 305 stav 7 i član 363). Da ponovo budemo konzervativni, možemo pretpostaviti da izgubljene **53,873** novčane kazne su imale vrednost od samo 15€ svaka..

Čak i sa ovim pretpostavkama koje su mnogo konzervativne, možemo zaključiti da problem zastarevanja za prekršaje, samo u 2015 godini, je koštala budžetu Kosova, najmanje **808,095€**. I, pošto će se problem zastarevanja verovatno pogoršati u narednim godinama, onda šteta po državni budžet će se verovatno još više povećati.

B. Štetne posledice zastarevanja po poštovanju ljudskih prava

1. Štetne posledice zastarevanja za poštovanje prava na život i prava na sigurnost

Pored izuzetnog uticaja budžeta, problem zastarevanja prekršajnih predmeta ima i negativne uticaje na poštovanju ljudskih prava utvrđenih Ustavom Republike Kosovo (“*Ustav*”).

Ustav predviđa da “[s]vaki pojedinac ima pravo na život” (*id.*, član 25, stav 1) i da “[s]vakom se zagaruje pravo na... sigurnost” (*id.*, član 29, stav 1). Isto tako, Evropska konvencija o ljudskim pravima (“ESLJP”), prava koja, prema članu 22 *Ustava* “garantuju se ovim Ustavom” predviđa da: “Pravo na život svake osobe zaštićeno je zakonom” (ESLJP član 2, stav 1) i “[s]vako ima pravo na slobodu i bezbednost ličnosti” (*id.*, član 5, stav 1). Pogledajte takođe Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, član 3 (“Svako ima pravo na život, slobodu i sopstvenu bezbednost”)

Da bismo razumeli vezu između tih prava i problema zastarevanja, treba obratiti pažnju članu 53 *Ustava*, koji propisuje da: “Ljudska prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom se tumače u skladu sa sudskim odlukama Evropskog Suda za Ljudska Prava” (“ESLJP”).

Sudske odluke ESLJP-a jasno određuje da svaka zemlja, ne samo da ima **negativnu** obavezu da ne krši prava definisanih u Konvenciji, ali takođe ima i **pozitivne** obaveze da štiti ova prava od rizika povrede od strane drugih lica. Na primer, u slučaju *Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP, Aplikacija Br. 23452/94 (1998), stav 115, Sud je naveo da “prva rečenica člana 2, stav 1 [Pravo na život], ne samo da zabranjuje Državi da oduzme život namerno i protivpravno, ali i obavezuje da preduzme odgovarajuće korake kako bi zaštitila živote ljudi u okviru svoje nadležnosti. “Osim toga, Sud se izričito referiše na “ primarnu obavezu [Države] da osigura pravo na život uspostavljanjem efikasnih kaznenih odredbi za sprečavanje i obeshrabrivanje vršenja krivičnih dela protiv lica, uz podršku mehanizama policije za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje kršenja ovih odredbi” (*id.*). Pogledajte takođe *Mahmut Kaya protiv Turske*, ESLJP, Aplikacija Br. 22535/93 (2000), stav 85, *Kilic protiv Turske*, ESLJP, Aplikacija Br. 22492/93 (2000), 62 i *Kontrova protiv Slovačke*, Aplikacija Br. 7510/04 (2004), stav 49.

Na osnovu ovih presedana, Republika Kosovo ima ustavnu obavezu prema ESLJP i člana 53 *Ustava*, da osigura efikasno sprovođenje zakonskih odredbi, kroz izvršenje sankcija, u cilju prevencije i obeshrabrivanja krivičnih prekršaja koji ugrožavaju život i sigurnost građana Republike, posebno u oblasti drumskog saobraćaja. Policijske statistike pokazuju da je rizik od drumskog saobraćaja raste alarmantno. Prema *Godišnjem Izveštaju o Radu Policije Republike Kosovo za 2015 godinu*, “Tokom 2015 godine, zabeleženo je 17722 saobraćajnih nesreća, u odnosu na 2014 zabeležen je rast od 8,72%” (*id.*, s. 11). Štaviše, “[r]ast beleže sve vrste saobraćajnih nesreća, kako fatalnih za 5: 41% [i] sa povredama za 8.18 %... Od ovog broja nezgoda, 129 ljudi su izgubili život, što u izveštaju za 2014 godinu predstavlja povećanje za 1.57%. Na žalost, povećanje takođe beleži i broj povređenih lica u drumskom saobraćaju za 9.86%” (*id.*). Vidite takođe i “Kosovo, policija: Zastrašujuće rastu saobraćajne nezgode”, *Top Channel*, 25Oktobar 2015.

S obzirom na veliki broj smrtnih slučajeva i telesnih povreda izazvanih saobraćajnim nesrećama, kao i povećanje ovog broja tokom protekle godine, jasno je da Republika Kosovo ima “glavnu odgovornost... da osigura pravo na život kroz uspostavljanje efikasnih kaznenih odredbi za sprečavanje i obeshrabrivanje [opasne vožnje], uz podršku mehanizama policije za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje kršenja tih odredbi.”

Međutim, činjenica da skoro 20% slučajeva završava zastarevanjem, što podrazumeva da neodgovorni vozači u potpunosti ostaju nekažnjeni i potpuno su slobodni da nastave svoje opasno ponašanje po drumovima Republike. U takvim okolnostima, preventivno dejstvo “sankcionisanja povrede odredbi [pravnih]” za ove vozače, kao i obeshrabrujući efekat ovih sankcija za vozače u celini ne funkcionišu kako treba. Iz tog razloga, zastarevanje prekršajnih predmeta, bilo u fazi sudskog postupka, bilo u fazi izvršenja kazni, ne samo da ima veliki uticaj na državni budžet, već takođe sprečava Republiku Kosovo u ispunjavanju svoje “primarne” obaveze kako bi se osiguralo pravo na život i sigurnost njenih građana i stanovnika, obezbeđujući preventivni i obeshrabrujući efekat na kršenje saobraćajnih pravila.

2. Štetne posledice zastarevanja za poštovanje imovinskih prava

Član 46, stav 1 Ustava propisuje da: “Pravo na imovinu je zagantovana”. Takođe, na osnovu člana 1, stav 1 Prvog Protokola ESLJP-a, “[s]vako fizičko ili pravno lice ima pravo na nesmetano uživanje svoje imovine.” To ne podrazumeva da kažnjavanje za prekršajna dela je zabranjeno na kategoričan način. Naprotiv, član 1, stav 2 Prvi Protokol izrazito određuje da “prethodne odredbe ne ugrožavaju pravo Država da sprovode zakone koje smatraju potrebnim... za obezbeđenje isplate... kazni”.

Ali, ustavno ovlašćenje za osiguranje isplate kazni nije bez granica. Konvencija određuje da “[n]ikom ne može da se uskrati pravo na njegovu imovinu, osim... **na osnovu uslova predviđenih zakonom**” (ESLJP, Prvi Protokol, član 1, stav 1, povećani naglasak). Na isti način, član 55, stav 1 Ustava određuje, za sva ljudska prava u celosti, da “[o]novna prava i slobode garantovane ovim Ustavom, mogu se ograničiti **samo zakonom**” (povećani naglasak).

Prema sudskim odlukama ESLJP-a, izreke “propisane zakonom” i “ovlašćen zakonom”, podrazumevaju načelo pravne sigurnosti. Načelo pravne sigurnosti, između ostalog, zahteva da lišenje nekog pojedinca od njegove imovine “ne treba da bude arbitrarno” (*Winterwerp protiv Holandije*, ESLJP, Aplikacija br. 6301/73 (1979), stav 45, povećani naglasak). Na taj način, fraze “propisano zakonom” i “ovlašćeno zakonom” zahtevaju da izvršenje kazni se obavlja na ne-arbitraran način. Ovo načelo se potvrđuje i od Ustava koji izrazito određuje da “[n]iko se neće lišiti na arbitran način od imovine” (*id.*, član 46, stav 3).

Na osnovu ovih načela, zastarevanje slučajeva krivičnog dela u velikoj meri, bilo u fazi postupka, ili u fazi izvršenja, predstavlja povredu prava na imovinu onih koji plate kaznu jer, u sadašnjim okolnostima, gde oko 20% novčanih kazni zastareva, pitanje ko plaća kaznu a ko ne, postaje potpuno arbitrarno. Pretpostavimo, kao hipotetičan slučaj, da se tri osobe kažnjavaju od strane policije za isto krivično delo na isti datum, ali u različitim regionalnim centrima Republike. Predmet prvog lica se sasluša od strane odgovarajućeg Osnovnog Suda, kazna se potvrđuje od strane Suda i kažnjeni isplaćuje novčanu kaznu bez odlaganja. Predmet

druge osobe se takođe saslušaju od strane Osnovnog Suda u regionalnom centru gde je nastanjen, i, kao u slučaju prvog lica, kaznu potvrđuje Sud. Međutim, da kažnjeni u ovom slučaju ne plaća kaznu na sopstvenu inicijativu i, štaviše, nema tačnu adresu. Iz tog razloga, policija ga ne može pronaći, prolazi jedna godina i kažnjeni se oslobađa od plaćanja kazni zbog zastarevanja izvršenja kazne. Dok, predmet trećeg lica ostaje ne-razmatran od strane suda za više od godinu dana, jer Osnovni Sud u regionu gde je nastanjeno to lice je pretrpana sa prekršajnim predmetima. Prema tome, predmet se ne sasluškava, zastareva još u procesnoj fazi i treća osoba, isto kao i druga osoba, oslobađa se od plaćanja novčane kazne. Ovaj hipotetički slučaj jasno pokazuje da novčana kazna kada zastarevanje prekršajnih predmeta se naveliko dešava u sadašnjim okolnostima u Republici Kosovo, je proizvoljna i, kao takav, ne ispunjava uslove iz pravne sigurnosti. Zbog toga, problem zastarelosti predmeta, sprečava puno poštovanje imovinskih prava da se ne bi lišili imovine na proizvoljan način.

MOGUĆE REŠENJE PROBLEMA ZASTAREVANJA

S obzirom da problem zastarevanja prekršajnih predmeta predstavlja ne samo veliku štetu po budžet Republike Kosovo već i kršenje ljudskih prava, Ombudsman smatra neophodnim da nadležni organi u što kraćem roku, pronađu efikasno rešenje za ovaj problem.

A. Predložena rešenja Nacrt zakonom Br. 05/L-087 za Prekršaje

Jedan izvor rešenja može biti Nacrt zakon br. 05/L-087 o Prekršajima (“*Nacrt zakona 2016-te*”), koji ima za cilj da u potpunosti zameni *Zakon iz 1979 godine* i da donese neophodne reforme u prekršajnom sistemu. Ovaj nacrt zakon je sada u razmatranju od strane Skupštine Republike Kosovo. 9 februara 2016 godine, *Nacrt zakon 2016-te* u načelu je razmatran od strane Komisije za mandate, imunitet, Uredbe Skupštine i Nadzora Agencije za Borbu Protiv Korupcije (“*Odbor za Zakonodavstvo*”), koji je jednoglasno preporučio Skupštini da usvoji zakon u načelu (vidi Zapisnik sa sastanka *Komisije za Zakonodavstvo*, održanoj 9 februara 2016 godine, str. 2). Primenom preporuke *Komisije za Zakonodavstvo*, Skupština, u plenarnoj sednici od 19 februara 2016 je odobrila u načelu *Nacrt zakon 2016-te* (vidi transkript plenarne sednice Skupštine Republike Kosovo, održanoj 19 i 24 februara 2016 godine, str. 46). Zatim, 11 marta 2016 godine, *Komisija za Zakonodavstvo* imenovala je radnu grupu i odlučila da održi javnu raspravu o *Nacrt zakonu 2016-te* 21 marta 2016 godine (vidi Zapisnik sa sastanka *Komisije za Zakonodavstvo*, koja je održana 11 marta 2016 godine, str. 5). 21 marta 2016 godine, kako što je obećano, održana je javna rasprava, u kojoj je potpredsednik *Komisije za Zakonodavstvo* gospođa Selvije Halimi istakla da “odlučili smo da osnujemo radnu grupu koja će se baviti izmenama i dopunama nacrt zakona, i takođe početno da organizujemo javnu raspravu (transkript sa javne rasprave *Komisije za Zakonodavstvo*, održanoj 21 marta 2016 godine, str. 2).

Iako *Nacrt zakon 2016-te* nije izričito navela svrhu rešavanja problema zastarevanja, posebno dva predloga izgledaju kao pokušaj u tom pravcu. Deo nacrt zakona predlaže da prelazi sa Osnovnog Suda kod administrativnih organa, nadležnost da se sudi manji procenat prekršajnih slučajeva, dok preostali deo nacrt zakona predlaže da se obezbedi građanima 50% popusta ako se novčana kazna u plati unutar kaznenog roka.

1. Prenos nadležnosti suđenja dela prekršajnih predmeta sa Osnovnih Sudova kod administrativnih organa

Kao što smo videli gore, Zakon br. 03/L-199 o Sudovima propisuje da prekršajni predmeti su isključivo u nadležnosti Osnovnih Sudova u sedam regionalnih centara Republike Kosovo. *Nacrt zakon 2016-te* predlaže veliku promenu u ovoj oblasti, navodeći da je “ [z]a nekoliko prekršajnih dela definisano zakonom ili uredbama Skupštine Opštine, prekršajni postupak se može odvijati, i kazne mogu izreć[i] telo državne administracije ili organ koji obavlja javna ovlašćenja (u daljem tekstu: prekršajni organ) nadzora nad sprovođenjem zakona, za koja su predviđeni prekršaji” (*id.*, član 55, stav 4).

Što se tiče predmetnog zakonodavstva organa za prekršaje *Nacrt zakon 2016-te* godine predviđa da ovi organi imaju ovlašćenje da deluju ukoliko “zakonom je predviđeno isključivo ovlašćenje za njene akcije “ (*id.*, član 56, stav 1) kao i “za sva krivična dela za koje je propisana novčana kazna u tačno definisanom iznosu; za koje je predviđeno kažnjavanje za fizička lica do 500 evra; za koje je predviđena novčana kazna pravnim licima do 1,000 evra, i za koje je predviđeno izricanje novčane kazne na licu mestu “ (*id.*, član 56, stav 2, podstav 1-4).

Što se tiče sastava organa prekršaja koji saslušava slučaj, *Nacrt zakon 2016-te* ostavlja ovo pitanje kao relativno otvoreno: “Članovi komisije iz stava 1 ovog člana su službena lica ovlašćena od strane odgovarajućeg stepena stručne spreme i potrebnog radnog iskustva, od kojih je najmanje jedan član diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom” (*id.*, član 61, stav 2).

Odluka organa za prekršaj, međutim, ne očekuje se da bude konačna: “Protiv prekršajne odluke koj[u] je donelo prekršajni organ može se podneti prijava za administrativni spor” (*id.*, član 64, stav 1). i “nadležni [s]ud da odlučuje o administrativnom sporu [] postupak sudske zaštite obavlja u skladu sa Zakonom o administrativnim sporovima” (*id.*, član 64, stav 4).

Sigurno da prolazak velikog dela prekršajnih predmeta sa Osnovnog Suda kod “ prekršajnih organa” će ublažiti problem zastarevanja sudskog postupka, osim ako je jedan od uzroka ovog problema preopterećenje Osnovnog Suda sa takvim slučajevima. Međutim, činjenica da ovi organi nisu sudovi, nego administrativni organi, odmah izaziva zabrinutost da takva reforma nije u skladu sa pravom na pravično i nepristrasno suđenje.

Prema članu 31, stav 2 *Ustava*, “[s]vako ima pravo na pravično i nepristrasno javno razmatranje... za bilo kakve krivične optužbe koje se pokreće protiv nje/njega unutar razumnog roka od strane nezavisnog i nepristrasnog suda uspostavljena zakonom”. Slično tome, ESLJP određuje da: “Tokom odlučivanja... bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom osnovan zakonom” (*id.*, Član 6, stav 1).

Da bi se raspoznalo da li prenos ovlašćenja Osnovnih Sudova za prekršajne predmete kod administrativnih organa predstavlja kršenje ljudskih prava, prvo se mora postaviti pitanje, da li kod prekršajnih predmeta, se radi o “krivičnoj optužbi” u smislu člana 6 ESLJP-a. Ako ne, onda pravo na pravično i nepristrasno suđenje nije ovde primenjivo. Prema sudskim odlukama ESLJP-a, Koncept krivične optužbe “treba tumačiti da znači ‘autonoman’ u kontekstu Konvencije, a ne na osnovu njegovog značenja u domaćem pravu” jedne države (*Adolf protiv Austrije*, ESLJP, Aplikacija br. 8269/78 (1982), stav 30). Stoga, nije odlučujuća činjenica da, u pravnom sistemu Republike Kosovo, krivična dela i prekršaji su odvojene kategorije. Umesto da se oslanjamo na klasifikaciju dela prema domaćim zakonima Republike Kosovo, moramo se zapitati da li, prema sudskim odlukama ESLJP-a, jedna optužba za krivično delo se može okarakterisati kao “krivična optužba” u kontekstu prava na pravično i nepristrasno suđenje.

Presedani ESLJP-a pokazuju da jedna optužba za krivično delo, i za lakše krivično delo sa blagom kaznom, smatra se vrsta krivične prijave i, prema tome, sudski postupak za rešavanje prekršaja treba da se podvrgava kriterija određenih u članu 6, stav 1 ESLJP-a. Vidite na primer, slučaj *Öztürk protiv Nemačke*, ESLJP, Aplikacija Br. 8544/79 (1984), stav 53-54, u kojem je Sud utvrdio da jedan saobraćajni prekršaj, pridružena sa malom kaznom, smatra se “krivično delo” u kontekstu člana 6 ESLJP-a (“Činjenica da je bila... krivično delo koje nije verovatno da ošteti ugled počinioca, ne umanjuje delokrug člana 6 [i]... [n]edostatak ozbiljnosti pomenute kazne nije mogao da odstrani od njene prekršaja koja svojom prirodom je u suštini krivično”).

Zbog toga, treba se zapitati da li razmatranje slučajeva prekršaja od strane administrativnih organa, kao što je predviđeno *nacrt zakonom 2016-te* je dozvoljeno na osnovu člana 6, stav 1 ESLJP-a. Kako bi se ispunili kriterijume člana 6, organ za prekršaje mora biti “nezavisan i nepristrasan sud uspostavljen zakonom”.

U tom kontekstu, najrelevantniji kriterijum je kriterijum nezavisnosti: Da li su organi krivičnog dela, kao što je navedeno *nacrt zakonom 2016-te* “nezavisno” u smislu člana 6, stav 1? Odluke ESLJP-a zaključuju da se koncept nezavisnosti sastoji od niza različitih elemenata, “kako bi se utvrdilo da li se sud može smatrati “nezavisnim” u kontekstu člana 6, stav 1, treba uzeti u obzir, između ostalog, način imenovanja članova i njihov mandat, postojanje zaštite od spoljnog pritiska i pitanje predstavlja izgled nezavisnosti” (*Incal protiv Turske*, ESLJP, Aplikacija Br. 22678/93 (1998), stav 65). Nezavisnost od izvršne vlasti smatra se naročito važnim. Vidite *Belilos protiv Švajcarske*, ESLJP, Aplikacija Br. 10328/83 (1988), stav 64.

Najrelevantniji slučaj za procenu *Nacrt zakona 2016-te* je *Lauko protiv Slovačke*, ESLJP, Aplikacija Br. 26138/95 (1998). Podnosilac prijave u ovom slučaju je optužen za krivično delo na osnovu Zakona o prekršajima Slovačke (*id.*, Stav 12). Prema ovom zakonu, nadležni organi za suđenje predmetu u prvom i drugom stepenu su bili, administrativna kancelarija na opštinskom i administrativna kancelarija na regionalnom nivou (*id.*, stav 35). Oba su odlučila protiv podnosioca, uz novčanu kaznu (*id.*, stav 13-14).

Sud je utvrdio da sudski postupak slučaja ne ispunjava kriterijume nezavisnosti naveden u članu 6 ESLJP-a. U početku, Sud je utvrdio da opštinske i regionalne kancelarije “se terete obavljanjem državne administracije pod kontrolom vlade” i da “imenovanje šefova ovih tela je pod kontrolom izvršne vlasti” (*id.*, stav 64). Na osnovu ovih elemenata, Sud je zaključio da “način imenovanja funkcionera opštinskih i regionalnih kancelarija, uz odsustvo bilo koje vrste sigurnosti od spoljnih pritisaka i bilo kojeg izgleda nezavisnosti, jasno pokazuje da ova tela se ne mogu smatrati 'nezavisnim' od izvršne vlasti u smislu člana 6, stav 1 Konvencije” (*id.*).

Iz istih razloga, ni prekršajni organi opisanog u *Nacrt zakonu 2016-te* nije ispunio kriterijume nezavisnosti. Isto kao u slučaju *Lauko*, prekršajni organi će “biti zaduženi za sprovođenje državne administracije”. Vidite *Nacrt 2016-te* član 55, stav 4 (“prekršajni postupak se može odvijati, i mogu da se nametnu kazn[e] **od državnog administrativnog organa** ili organa koji obavlja javne ovlasti... **nadzora nad sprovođenjem zakona**, u kojem su predviđeni prekršaji “povećani naglasak). Na ovaj način, *Nacrt zakon 2016-te* jasno naglašava da prekršajni organ je deo državne administracije sa odgovornošću za sprovođenje zakona. Zbog toga, prekršajni organ ne samo da će biti nezavisan od izvršne vlasti, nego će biti i deo izvršne vlasti. Znači, kao i u slučaju *Lauko* “nedostatak bilo koje sigurnosti od spoljnih pritisaka i bilo koje vidljive nezavisnosti jasno pokazuje da [prekršajni organi] se ne mogu smatrati “nezavisnim” od strane izvršne vlasti u smislu člana 6, stav 1 Konvencije” (*Lauko*, ESLJP, *op. cit.*, stav 64).

Međutim, i pored neuspeha prekršajnih organa da zadovoljavaju kriterijume za nezavisnost na osnovu člana 6, stav 1 ESLJP-a, “Poverenje u gonjenje i kažnjavanje za prekršaje u administrativne organe nije u suprotnosti sa Konvencijom”, barem ne po sebi. Ako prekršajni organ ne ispunjava kriterijume člana 6, stav 1, onda je dovoljno da optuženi “bude u stanju da osporava... odluku protiv njega pred nekim sudom koji nudi garancije člana 6” (*Lauko*, ESLJP, *op. cit.*, stav 64). Isti stav je potvrđen od strane suda u slučaju *Öztürk*, ESLJP, *op.cit.*, stav 56 (“Uzimajući u obzir veliki broj prekršaja, naročito u oblasti drumskog saobraćaja, Država Ugovornica može imati dobre razloge kako bi olakšala njenim sudovima od rada na gonjenju i kažnjavanju. Poverenje za gonjenje i kažnjavanje prekršaja u administrativne organe nije u suprotnosti sa Konvencijom, **pod uslovom da pomenuto lice ima mogućnost da ospori odluku protiv njega pred nekim sudom koji nudi garancije člana 6**”, povećani naglasak).

Stoga, ključno pitanje za procenu ustavnosti prenosa ovlašćenja suđenja na prekršajne organe krivičnog je da li se može osporavati odluka prekršajnog organa” pred sudom koji nudi sve garancije člana 6 ESLJP-a” ? Kao što je već pomenuto, *Nacrt zakon 2016-te* predviđa da “[p]rotiv odluke za prekršaje koj[u] je donela prekršajni organ može se podneti tužba za odvijanje administrativnog spora” (*id.*, član 64, stav 1) i “ [n]adležni sud će odlučiti za administrativni spor [] da se postupak sudske zaštite odvija u skladu sa Zakonom o Administrativnim Sporovima” (*id.*, član 64, stav 4).

Sa ciljem da nadležni sud za odlučivanje o administrativnom sporu zadovoljava sve uslove člana 6, ona, na osnovu ESLJP-a mora imati “potpunu nadležnost”, uključujući i “pravo da poništi niže-stepenu odluku u svim aspektima, u pogledu činjeničnih i pravnih pitanja “(*Schmautzer protiv Austrije*, ESLJP, Aplikacija Br. 15523/89 (1995), stav 36). Na žalost, Zakon o administrativnim sporovima, sud nema to pravo. Naime, “Sud odlučuje o pitanju administrativnog spora **na osnovu činjenica utvrđenih u administrativnom postupku**” (*id.*, član 43, stav 1, povećani naglasak). Stoga, iako sud može ukinuti administrativni akt ako “od utvrđenih činjenica se došlo do pogrešnog zaključka u pogledu činjeničnog stanja “ (*id.*, član 43, stav 2), ipak ona treba uzeti zdravo za gotovo činjenice utvrđene u prvi stepen. Može da sumnja samo o zaključku na osnovu ovih činjenica, ali ne na same činjenice. Što je još gore, *Nacrt zakon 2016-te* predviđa da “u tužbi ne mogu se istaći nove činjenice i predlagati novi dokazi, [i] ako tužilac utvrdi da sigurno bez njegove krivice ne bi bilo moguće da predloži u postupku” (*id.*, 66, stav 1, podstav 3).

Imajući u vidu ove elemente, nadležni sud za razmatranje tužbe protiv prekršajnog organa ne može se reći da ima “ punu nadležnost”, uključujući i “pravo da otkáže, sa svih gledišta, u pogledu činjeničnih i pravnih pitanja odluku niže stepenog organa” (*Schmautzer protiv Austrije*, ESLJP, *op. cit.*, stav 36). U slučaju *Schmautzer*, Administrativni Sud Austrije, kao što je predviđeno u *Nacrt zakonu 2016-te*, imao je pravo da otkáže administrativnu odluku ako je administrativni organ “pronašao činjenice da, u važnom pogledu, je u suprotnosti sa dosijeom predmeta” ili “činjenice zahtevaju dalju istragu o nekom važnom pitanju” (*id.*, stav 17). Međutim, ESLJP je ipak zaključio da je došlo do povrede člana 6 ESLJP-a jer Administrativni Sud Austrije “je bio ograničen od činjeničnih nalaza administrativnih vlasti” i “nije imao pravo da dobije dokaze, ni da utvrdi činjenice, niti da uzme u obzir nove probleme” (*id.*, stav 32). Iz istih razloga, nadležni sud za razmatranje odluke prekršajnog organa, koja, kao što je predviđeno *Nacrt zakonom 2016-te* nema pravo da sam dobije dokaze, ni da utvrdi činjenice, niti da razmotri nove probleme, i time se ne može smatrati sudom sa potpunim nadležnostima o svim činjeničnim i pravnim pitanjima.

Iz tog razloga, prenošenje odgovornosti za suđenje o prekršajnim predmetima sa Osnovnih Sudova kod prekršajnih organa, iako može ublažiti problem zastarevanja postupka, predstavlja povredu prava na pravično i nepristrasno suđenje. Takav prenos nadležnosti sa pravosuđa u državnoj administraciji može da se uradi samo ako optuženi ima mogućnost da ospori odluku administrativnog organa pred nekim sudom koji zadovoljava kriterijume člana 6, stav 1 ESLJP-a i koji ima potpunu nadležnost o svim činjeničnim i pravnim pitanjima. *Nacrt zakon 2016-te* ne predviđa takvu mogućnost.

2. Pružanje popusta od 50% izrečene kazne u slučaju isplate unutar roka uspostavljenog od Suda ili administrativnog organa

Osnivanje administrativnog organa za prekršaje ima za cilj da olakša teret sudova i, samim tim, smanjenje broja zastarelih slučajeva u fazi suđenja. Dok, pružanje popusta od 50% na izrečene kazne za one koji plaćaju u roku, ima za cilj da se poveća broj isplaćenih novčanih kazni i, samim tim, smanjenje broja slučajeva zastarevanja u fazi izvršenja.

Naravno da pružanjem popusta od 50% se može postići smanjenje broja zastarevanja slučajeva, do izvesne mere. Međutim, glavni rizik takvog rešenja je iznos novca koji će biti izgubljen kao posledica popusta od 50% za kazne, može da prekorači iznos novca koji bi se dobio kao rezultat povećanja broja platiša kazni. U ovom slučaju odbitak od 50% ne samo da neće pomoći državni budžet, već bi ga još više oštetio.

Kakve su šanse da će ovo rešenje dovesti do poboljšanja u budžetu? Matematički gledano, ako držimo konstantnim iznos izrečenih kazni, broj kažnjenih lica koji isplaćuju kaznu u roku bi trebalo **najmanje** da se udvostruči, kako bi dobit od većeg broja isplate kazni nadoknadila gubitke koje bi rezultirale iz činjenice da svako kažnjeno lice bi platilo samo 50% od izrečene novčane kazne.

Ako ne držimo konstantnim iznos izrečenih novčanih kazni, postoji još jedan način na osnovu kojeg dobiti bi mogli da budu veći od gubitaka: ona kažnjena lica koji se podstiču da plate kaznu unutar roka postoji verovatnost da imaju izrečene kazne koje su veće od proseka. U tom slučaju, čak i ako se broj platiša kazni ne udvostruči, dobit od većeg broja platiša kazni može biti veći od gubitaka, jer više osoba sa većim kaznama bi se podstakla da plate. Barem, tome se možemo nadati.

Međutim, imamo dovoljno osnova da bude skeptični o mogućnosti da će se broj platiša kazni povećalo za više od dva puta, odnosno da dovoljan broj lica sa visokim kaznama će biti podstaknuti da plate. Razlog je da sadašnji rok za zastarevanje novčanih kazni i drugih kazni po *Zakonu 1979 godine* je prekratak: godinu dana nakon datuma kada odluka o prekršaju postane pravosnažna (Vidi *id*, Član 28, stav 1), i *Nacrt zakon 2016-te* ostavlja nepromenjenim ovaj rok. Vidi član 43, stav 1 (“Izrečena krivična kazna ne može se izvršit[i] ako od datuma kada je odluka o prekršaju postala pravosnažno je prošla jedna (1) godina”).

Sa tako kratkim vremenom zastarevanja, novčano kažnjena lica su nedovoljno motivisani da plate izrečenu kaznu, **naročito** ako imaju visoke kazne, čak i uzimajući u obzir odbitak koji bi mogli dobiti na osnovu predložene reforme. Videli smo iznad da broj zastarelih predmeta u 2015 godini, u fazi izvršenja, je bio **32,860**, dok su ukupno primljeni **96,848** naloga za izvršenje prekršajnih odluka. Na osnovu ovih statistika, koje pokazuju koliko ima prepreka u procesu izvršenja prekršajnih kazni, novčano kažnjena lica koja su neodgovorni jednostavno čekaju dok ne zastarevaju njihove novčane kazne, znajući da je malo verovatno da će ih Policija uhvatiti unutar vremenskog roka. Na ovaj način, oni bi dobili odbitak od ne samo 50% već od 100%, dok savesna novčano kažnjena lica, koji bi platili 100% kazne prema aktuelnom sistemu, sada će platiti samo 50% njihove kazne u sistemu uspostavljen na osnovu *Nacrta zakona 2016-te*.

Iz tih razloga, Ombudsman smatra da odbitak od 50 % od izrečenih kazni u slučaju plaćanja unutar roka nije pravo rešenje problema zastarevanja izvršenja. Takvo rešenje je rizično da nanosi više štete državnom budžetu od samog problema za koji tvrdi da je rešenje.

B. Produženje rokova zastarevanja

Iz gore navedenih razloga, ova dva rešenja predložena u *Nacrtu zakona 2016-te* za olakšavanje problema zastarevanja su prilično problematične, jedna iz razloga jer predstavlja povredu prava na pravično i nepristrasno suđenje, dok druga zato što pretili da će imati veći negativan uticaj na državni budžet.

Da bi se došlo do odgovarajućeg rešenja problema zastarevanja, moramo tačnije shvatiti uzroke ovog problema. U slučaju zastarevanja postupka, glavni uzrok je nedovoljan broj sudija u odnosu na broj prekršajnih predmeta. Zbog preopterećenih sudova, sudije nisu u stanju da pokrene postupak za sve slučajeve u roku od godinu dana nakon izvršenja prekršaja, kao i da završe sve te slučajeve u roku od dve godine. Problem preopterećenja sudova, kao i njegova povezanost sa problemom zastarevanja prekršajnih predmeta, ima dugu istoriju i mnogo je diskutovano o tome kroz izveštaje, vesti i brojnih okruglih stolova skoro svake godine. Pogledajte, na primer, *Mesečni izveštaj - jun 2009 godine*, Odeljenje za Ljudska Prava i Zajednice, Sektor za Monitoring Pravnog Sistema, Organizacija za Bezbednost i Saradnju u Evropi (OEBS), str. 3 (“Prevelika sporost rešavanja predmeta... može da dovede do zastarelosti predmeta, naročito u slučajevima koji uključuju prekršaje, gde period zastarevanja je relativno kratko”); *Godišnji izveštaj br. 14-2014*, Ombudsman Republike Kosovo, str. 33 (“Preopterećenje sudova starim nerešenim predmetima i kašnjenja u obradi novih predmeta... već nekoliko godina otežava rad pravosuđa na Kosovu”); *Izveštaj Monitoringa Sudova - 2014*, BIRN Kosovo, str. 34 (“Zbog nedostatka sudija i stručnih saradnik[a]... dolazi do... zastarevanja slučajeva”); “Nedostatak sudija povećava broj predmeta u sudovima na Kosovu”, *Koha Ditore*, 14. maj 2015 (“Broj nerešenih predmeta u sudovima na Kosovu nastavlja da bude visoka i navodno to je zbog nedostatka sudija”).

Isto tako, i razlozi za zastarevanje izvršenja su poznati: nedovoljan broj odgovornog osoblja za izvršenje sudskih odluka, kao i nedostatak tačnih adresa na Kosovu, otežavaju izvršenje svih odluka u roku od godinu dana u slučajevima prekršaja. Pogledajte, na primer, *Godišnji izveštaj br. 14-2014*, Ombudsman Republike Kosovo, str. 132-33 (“Uzroci koji utiču na nisku stopu izvršenja pravosnažnih odluka, prema SSK je zbog malog broja saradnika za izvršenje i zbog nedostatka tačnih adresa na Kosovu”).

Gore navedeni razlozi ukazuju da problem zastarevanja za prekršajne predmete, i u fazi postupka, i u fazi izvršenja, bi moglo da se reši ako Osnovni Sudovi i ogranci Policije imaju više vremena da rade svoj posao. Odnosno, sa produženim rokom, problem zastarevanja postupka bi se olakšalo jer bi sudije imali više vremena da razmatraju brojne slučajeve koji stalno pristižu. Isto tako, ogranci Policije, bi bili u stanju da izvrše više naloga pristiglih od sudova kada bi imali duži rok pre zastarevanja ovih naloga. Naravno da najidealnije, dugoročnije rešenje, bi bilo da se poveća broj sudija i pripadnika policije, kao i da se sistematizuju adrese na celoj teritoriji Republike. Ali do tada, trajanje perioda zastarevanja izgleda kao najefikasnije rešenje problema, uzimajući u obzir njegove uzroke.

Međutim, trebamo proceniti ovo rešenje ne samo po svojoj efikasnosti već i sa gledišta ljudskih prava. Možemo početi podsjećajući se da problem zastarevanja ima negativne posledice ne samo po državni budžet, nego i za puno poštovanje prava na život i bezbednost, kao i prava na imovinu. Ali, s druge strane, moramo uzeti u obzir da rokovi za zastarevanje, posebno rokovi za zastarevanje postupka, takođe igraju važnu ulogu za poštovanje ljudskih prava u potpunosti. Uslovi zastarevanja postupka obično se opravdaju na osnovu prava na pravnu sigurnost optuženog, odnosno pravo da ne bude ugrožen od mogućnosti *ad infinitum* gonjenja. Rokovi zastarevanja određuju siguran datum kada se ova mogućnost zatvara zauvek, čime se obezbeđuje pravna sigurnost za optuženog. Još jedan uobičajeni izgovor za postavljanje vremenskog ograničenja je da sećanje svedoka postepeno bleđi tokom vremena, dovodeći u rizik i pravično suđenje. Vidite Yair Listokin, "Efficient Time Bars? A New Rationale for the Existence of Statutes of Limitations in Criminal Law", 31 J. Legal Stud. 99, 99-100 (2002). Iz tih razloga, postavljanje razumnih rokova zastarevanja postupka je neophodno da se u potpunosti poštuje pravo optuženih na pravično suđenje. Stoga, zakonski rokovi ne mogu biti produženi beskonačno. Produženje ovih rokova mora da poštuje razumne granice. Ali kako se mogu definisati ove razumne granice? I, što je najvažnije, da li postoji prostor unutar tih granica za produženje rokova u *Zakonu 1979-te* i *Nacrtu zakona 2016-te*?

Odgovor na ova pitanja treba da se zasniva na tačnoj analizi doktrine "*margin of appreciation*", kroz koji ESLJP je prepoznao izvestan prostor u kojem svaka država može da proceni koji bi bio najprikladniji način poštovanja ljudskih prava uzimajući u obzir specifičan kontekst svoje zemlje. U zavisnosti od slučaja, ovaj prostor može biti širi ili uži u različitim oblastima. U sudskoj praksi ESLJP-a, *margin of appreciation* koju ima jedna država, je poznato kao posebno široko kada na određenom području,

- (1) "Država treba da uravnoteži prava Konvencije na konkurenciju" sa jedna drugom (*Evans protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP, Aplikacija Br. 6339/05 (2007), stav 77).
- (2) "[S]lučaj pokreće kompleksna pitanja i odluke socijalne strategije: direktno saznanje njenog društva i potreba, podrazumeva da ti [autoriteti] su, u načelu, na bolju poziciju... za procenu šta je u interesu javnosti" (*Dickson protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP, Aplikacija Br. 44362/04, (2007), stav 78).
- (3) "[N]ema konsenzusa između Država članica Saveta Evrope" (*id.*).

Svi ovi kriterijumi nas vode do zaključka da postoji dovoljno prostora za produženje rokova zastarevanja utvrđenih u *Zakonu iz 1979* i *Nacrtu Zakona 2016-te*.

Prvo, kao što smo naveli, tiče se uravnoteženja ljudskih prava u konkurenciji jedna sa drugom. Sa jedne strane, rešenje problema zastarevanja u prekršajnim slučajevima je neophodna da bi se u potpunosti poštovalo pravo na život i sigurnost i pravo na imovinu, što se podržava uspostavljanjem dužih rokova zastarevanja. Ali sa druge strane, ova prava moraju biti usklađena sa pravom optuženih na pravično suđenje, što predstavlja razlog za postavljanje kraćih rokova zastarevanja. U takvim slučajevima, kada treba da se uspostave ravnoteža konkurentnih prava, država ima širi prostor da odluči o toj ravnoteži na osnovu okolnosti i potreba. U okolnostima Republike Kosovo, u kojoj problem zastarevanja prekršaja je dobilo ekstremne razmere, produženje rokova zastarevanja odgovara posebnim potrebama države i, samim tim, je razumno rešenje.

Drugo, problem zastarevanja “pokreće kompleksna pitanja strategije i društvenih odluka” (*Dickson, ESLJP, op. cit., stav 78*). Sama činjenica da se Republika konstantno suočava sa problemom zastarevanja već mnogo godina, pokazuje da je ovaj problem kompleksno pitanje. U odnosu na ovo kompleksno pitanje, odluka da se produži period zastarevanja bi bila “odluka društvene strategije” za rešavanje problema. Dakle, prostor države Kosova da iskoristi ovu odluku je širok, u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a.

Treće, komparativna studija koju je sproveo Ombudsman jasno pokazuje da “ne postoji konsenzus između zemalja članica Saveta Evrope” (*id.*) što se tiče perioda zastarevanja, bilo u postupku ili izvršenju². Period zastarevanja za pokretanje sudskog postupka, u državi članici Saveta Evrope, Malti je kratak (tri meseca nakon prekršaja), dok je u drugoj zemlji, Rusiji, mnogo duža (do šest godina). Isto tako, period zastarevanja za određivanje kazne u zemljama Saveta Evrope je najmanje dva meseca (Jermenija i Gruzija) i maksimalno deset godina (Finska, Francuska, Holandija i Luksemburg), nakon prekršaja. Što se tiče izvršenja kazne, postoje neke zemlje (Letonija, Litvanija i Ukrajina) koje određuju tromesečno vremensko zastarevanja nakon određivanja kazne, dok druga zemlja (Malta) izričito predviđa da izvršenje kazne nikad ne zastareva. Nedostatak jasnog konsenzusa među članica Saveta Evrope po pitanju perioda zastarevanja, podrazumeva da Republika Kosovo, koja na osnovu Zakona iz 1979 i Nacrt zakona o Prekršajima, ima relativno kratke rokove (jedna godina za pokretanje postupka, dve godine za završetak sudskog postupka i godinu dana za izvršenje kazne) ima mnogo prostora za produženje ovih rokova, kako bi se olakšao rad sudova i policije i, na taj način, rešio, bar donekle, problem zastarevanja.

² Za potpune rezultate komparativne studije, vidi Prilog 2.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE OBDUSMANA

A. Zaključci Obdusmana

Na osnovu gornje procene, Obdusman zaključuje da:

- (1) Problem zastarevanja sudskog postupka i izvršenje kazni u slučajevima krivičnih dela postoji u velikoj meri u Republici Kosovo i verovatno će se značajno pogoršati u narednim godinama;
- (2) Problem zastarevanja nanosi veliku štetu budžetu Republike Kosovo;
- (3) Problem zastarevanja predstavlja povredu prava na život i bezbednost na osnovu članova 25 i 29 Ustava Republike Kosovo, članova 2 i 5 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima i člana 3 Univerzalne Deklaracije o Ljudskim Pravima;
- (4) Problem zastarevanja predstavlja povredu imovinskog prava, na osnovu člana 46. Ustava Republike Kosova i člana 1 Prvog Protokola Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima;
- (5) Prenos ovlašćenja za suđenje određenih prekršajnih predmeta sa Osnovnih Sudova kod Administrativnih Organa, na način propisan Nacrt zakonom Br. 05/L-087 za Prekršaje, predstavlja kršenje prava na pravično i nepristrasno suđenje, u skladu sa članom 31 Ustava Republike Kosova i člana 6 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima;
- (6) Odbitak od 50% izrečenih kazni u slučaju plaćanja unutar roka kao što je predviđeno Nacrt zakonom Br. 05/L-087 o Prekršajima, član 30, stav 3 ima rizika da oštećuje budžet Republike Kosovo više od problema zastarevanja;
- (7) Produženje roka zastarevanja postupka i izvršenja bi bilo efikasno rešenje za problem zastarevanja i ne bi predstavljalo kršenje ljudskih prava, u skladu sa doktrinom “*margin of appreciation*” Evropskog Suda za Ljudska Prava.

B. Preporuke Obdusmana

Na osnovu ovih zaključaka, i u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosova i člana 16, stav 4 Zakona Br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje Skupštini Kosova da:

- (1) (a) Izmeni Nacrt zakon Br. 05/L-087 o Prekršajima kako se ne bi preneli sa Osnovnog Suda na administrativne organe ovlašćenja za presuđivanje o prekršajnim predmetima ili (b) da se izmeni Nacrt zakon Br. 05/L-087 o Prekršajima u cilju obezbeđivanja mogućnosti osporavanja odluka prekršajnih organa pred sudom koji zadovoljava kriterijume člana 6, stav 1 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima i koja ima puno nadležnost za razmatranje svih činjeničnih i pravnih pitanja;

- (2) Da se ukloni u celosti član 30, stav 3 Nacrt zakona Br. 05/L-087 o Prekršajima: “U slučaju isplate novčane kazne, u određenom roku prekršajnim nalogom, kažnjeni je oslobođen plaćanja 50% od iznosa izrečene novčane kazne”;
- (3) Da se produže rokovi zastarevanja sudskih postupaka i izvršenja kazni u slučajevima prekršaja, do mere koju Skupština Republike Kosova smatra neophodnim kako bi se olakšalo, u velikoj meri, problem zastarevanja, ne prekoračeći granice razumne prakse zemalja članica Saveta Evrope.

U skladu sa članom 132 stav 3 Ustava Republike Kosovo (“Svaki organ, institucija ili drugi autoritet koji vrši legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da predstavi njemu/njoj sva zatražena dokumenta i informacije u skladu sa zakonom”) i članom 28 Zakona Br. 05/L-019 o Ombudsmanu (“Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuku, zahtev ili predlog da se preduzmu konkretne akcije... mora da odgovori u roku od trideset (30) dana. Odgovor mora da sadrži pisane razloge za preduzete postupke o pomenutom pitanju“). Ljubazno vas molimo da nas obavestite o merama koje ćete preduzeti po tom pitanju.

S poštovanjem,
Hilmi Jashari
Ombudsman

Kopije: G. Nehat Idrizi, Predsednik Sudskog Saveta Kosova

- G. Shpend Maxhuni, Generalni Direktor Policije Republike Kosovo

PRILOG 1

Statistike o zastarevanju sudskih postupaka i izvršenju kazni u slučaju prekršaja



**STATISTIKE KRIVIČNIH PREDMETA U OSNOVNIM SUDOVIMA KOSOVA
ZA PERIOD 1 JANUAR - 31 DECEMBAR 2015**

KRIVIČNI PREDMETI	PRIMLJENI PREDMETI	REŠENI PREDMETI	NEREŠENI PREDMETI	ZASTARELI PREDMETI	PREDMETI IZ 2014 I RANIJE
OSNOVNI SUDOVI					
O.S. PRIŠTINA	105707	99818	53888	11860	47999
O.S. PRIZREN	56085	45794	20444	105	10153
O.S. PEĆ	37102	34037	6471	3470	3406
O.S. MITROVICA	28142	22285	64362	5	58505
O.S. GNJILAN	34006	36295	8162	830	10451
O.S. UROŠEVAC	37597	41604	37846	504	41853
O.S. ĐAKOVICA	28523	26027	19914	9492	17418
UKUPNO	327162	305860	211087	26266	189785

**STATISTIKE NALOGA OSNOVNIH SUDOVA PO POLICIJSKIM STANICAMA ZA PERIOD
1 JANUAR - 31 DECEMBAR 2015**

KRIVIČNI PREDMETI	PRIMLJENI NALOZI	IZVRŠENI NALOZI	NEIZVRŠENI NALOZI	ZASTARELI NALOZI
OSNOVNI SUDOVI				
O.S. PRIŠTINA	19666	6151	36529	7930
O.S. PRIZREN	14000	2336	6159	5505
O.S. PEĆ	13506	7649	7308	2728
O.S. MITROVICA	5976	2951	11584	2244
O.S. GNJILAN	21603	10519	15136	4440
O.S. UROŠEVAC	7924	2237	5057	3629
O.S. ĐAKOVICA	14173	5173	10758	6384
UKUPNO	96848	37016	92531	32860



PRILOG 2

Komparativna studija o rokovima zastarevanja u državama članicama Saveta Evrope

Ova komparativna studija prikuplja podatke o rokovima zastarevanja u slučaju prekršaja, od 47 država članica Saveta Evrope. U rezultatima istraživanja uočili smo da svaka država ima svoj način postupanja nad prekršajnim delima. Neke države smatraju prekršaje kao posebnu kategoriju u odnosu na krivična dela, regulišući posebnim zakonom. Dok druge države ih posmatraju kao neku vrstu krivičnog dela i, stoga, uključuju ih u svojim krivičnim zakonima, zajedno sa najtežim krivičnim delima. Postoje i države koje ne poznaju uopšte kategoriju prekršaja, iako čak i u ovim zemljama, postoji grupa lakših dela koja su kažnjiva samo novčanom kaznom i, na taj način, su slične sa prekršajima, iako nemaju ovo eksplicitno ime. Ova raznolikost između zemalja Saveta Evrope je učinila težim, ali ne i nemogućim, da uporedimo periode zastarelosti među ovih država.

--

U **Andori**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **šest meseci** nakon prekršaja, za krivično delo (Krivični zakonik, član 81, stav d). Period zastarevanja za izvršenje kazne je **dve godine** nakon izricanja kazne (*id.*, član 84).

U **Jermeniji**, rok zastarevanja za odlučivanje o kazni je **dva meseca** nakon prekršaja (Zakon o Administrativnim Prekršajima, član 37). Period zastarevanja za izvršenje kazne je **tri meseci** ili **godinu dana** nakon izricanja kazne, u zavisnosti od vrste prekršaja (*id.*, član 302).

U **Austriji**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **godinu dana** nakon prekršaja, za krivična administrativna dela (Administrativni Krivični Zakonik, član 31, stav 1). Period zastarevanja za izvršenje kazne je **tri godine** (*id.*, član 31, stav 2). Period zastarevanja za izvršenje kazne je **tri godine** nakon odluke (*id.*, član 31, stav 3).

U **Azerbejdžanu**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **dva meseca** ili **godinu dana** nakon prekršaja, u zavisnosti od vrste prekršaja (Zakonik o Administrativnim Prekršajima, član 36, stav 1).

U **Belgiji**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **šest meseci** prekršaja (Zakonik o Krivičnom Postupku, Preliminarni Naziv, član 21). Period zastarevanja za izvršenje odluke je **godinu dana** nakon odluke o kazni (Krivični zakonik, član 93).

U **Bosni i Hercegovini (Kanton Sarajevo)**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **dve godine, tri godine ili pet godina** nakon prekršaja, u zavisnosti od vrste prekršaja (Prekršajni Zakon član 50). Period zastarevanja za pokretanje postupka je dvostruko veći od relevantnih zakonskih rokova za pokretanje postupka (*id.*, član 52). Period zastarevanja za izvršenje kazne je **godinu dana** nakon izricanja kazne (*id.*, član 51).

U **Bugarskoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **godinu dana, dve godine ili pet godina** nakon prekršaja, zavisno od vrste prekršaja (Zakon o Administrativnim Prekršajima i Kaznama, član 34, stav 1 i 2). Period zastarevanja za izvršenje kazne je **dve godine** nakon izricanja kazne za prekršaje koje se novčano kažnjavaju (*id.*, član 82, stav 1, podstav 1).

U **Danskoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **dve godine** nakon prekršaja, za prekršaje koji su kažnjivi sa manje od 1 godine zatvora (Krivični Zakonik, član 93, stav 1, podstav 1). Period zastarevanja za izvršenje kazne je **pet godina** nakon izricanja kazne, za kazne ne prelaze 10,000 Dkr. (*id.*, član 97a, stav 1, podstav 1).

U **Estoniji**, rok zastarevanja za izricanje kazne je **dve ili tri godine** nakon prekršaja, u zavisnosti od vrste prekršaja (Krivični Zakonik, član 81, stav 3). Period zastarevanja za izvršenje kazne je **godinu dana** nakon izricanja kazne (*id.*, član 82, stav 1, podstav 3).

U **Finskoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **dve godine** nakon prekršaja, za prekršaje koje su novčano kažnjive (Krivični Zakonik, poglavlje 8, odeljak 1, stav 2, podstav 4). Rok zastarevanja za izricanje kazne je **deset godina** nakon prekršaja, za prekršaje koje su novčano kažnjive (*id.*, poglavlje 8, odeljak 6 stav 2, podstav 3). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **pet godina** nakon izricanja kazne za prekršaje koja se kažnjavaju blagom novčanom kaznom (*id.*, Poglavlje 8, član 13, stav 3).

U **Francuskoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **godinu dana** nakon izvršenja prekršaja (Zakonik o Krivičnom Postupku, član 9). Rok zastarevanja za izricanje kazne je **deset godina** nakon izvršenja prekršaja ili zadnjeg preduzetog koraka u postupku (*id.*, Član 7). Rok za izvršenje kazne je **tri godine** nakon izricanja kazne (Krivični zakonik, član 133-4).

U **Gruziji**, rok zastarevanja za odlučivanje o kazni je **dva meseca** nakon prekršaja, za administrativne prekršaje (Kodeks Administrativnih Prekršaja, član 38, stav 1). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **šest meseci** nakon odluke o administrativnom prekršaju (*id.*, Član 287).

U **Nemačkoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **šest meseci, godinu, dve godine ili tri godine** nakon izvršenja administrativnog prekršaja, zavisno od vrste prekršaja (Kodeks Administrativnih Prekršaja, član 31, stav 2). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **tri ili pet godina** za izrečene kazne za administrativne prekršaje, u zavisnosti od visine kazne (*id.*, član 34, stav 2).

U **Grčkoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **godinu dana** nakon izvršenja prekršaja (Krivični Zakonik, član 111, stav 4). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **dve godine** nakon izricanja kazne, za novčano kažnjive prekršaje (*id.*, član 114).

U **Holandiji**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **tri godine** nakon izvršenja prekršaja (Krivični Zakonik, član 70, stav 1, podstav 1). Rok zastarevanja za završetak postupka je **deset godina** nakon izvršenja prekršaja (*id.*, član 72, stav 2). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **godinu dana** nakon izricanja kazne (*id.*, član 76, stav 2).

U **Mađarskoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **šest meseci** nakon izvršenja prekršaja (Zakon II za prekršaje član 6, stav 1). Rok zastarevanja za završetak postupka je **dve godine** nakon izvršenja prekršaja (*id.*, član 6, stav 6). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **godinu dana** nakon izricanja prekršaja (*id.*, član 24, stav 1).

U **Irskoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **šest meseci** nakon izvršenja krivičnog dela (Zakon o prekršajnim sudovima, član 10).

Na **Islandu**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **dve godine** nakon prekršaja, za prekršaja kažnjiva novčanom kaznom (Krivični Zakonik, član 81, stav 1). Rok zastarevanja za sprovođenje kazne je **tri godine** nakon izricanja kazne (*id.*, član 83, stav 1).

U **Italiji**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **četiri godine** nakon izvršenja prekršaja (Krivični Zakonik, član 157). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **deset godina** nakon izricanja kazne za prekršaje kažnjive novčanom kaznom (*id.*, član 172).

U **Hrvatskoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **dve godine** nakon izvršenja prekršaja (Zakon o prekršajima član 13, stav 1). Rok zastarevanja za izricanje kazne je **četiri godine** nakon izvršenja prekršaja (*id.*, član 13, stav 6). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **tri godine** nakon izricanja kazne (*id.*, član 14, stav 5).

U **Letoniji**, rok zastarevanja za izricanje kazne je **četiri meseca** za administrativne prekršaje (Zakon o Administrativnim Prekršajima, član 37). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **tri meseca** nakon izricanja kazne (*id.*, član 296).

U **Lihtenštajnu**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **godinu dana** nakon prekršaja za prekršaja kažnjiva novčanom kaznom (Krivični Zakonik, član 57). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **pet godina** nakon izricanja kazne (*id.*, član 59).

U **Litvaniji**, rok zastarevanja za izricanje kazne je **šest meseci** nakon prekršaja, za administrativne prekršaje (Zakon o Administrativnim Prekršajima, član 35). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **tri meseca** nakon izricanja kazne (*id.*, član 308).

U **Luksemburgu**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **godinu dana** nakon izvršenja prekršaja (Zakonik o Krivičnom Postupku, član 640). Rok zastarevanja za izricanje kazne je **deset godina** nakon izvršenja prekršaja ili zadnjeg akta postupka (*id.*, član 637). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **dve godine** nakon odluke (Krivični Zakonik, član 93).

U **Crnoj Gori**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **godinu dana** nakon izvršenja prekršaja (Zakon o prekršajima član 59, stav 1). Rok zastarevanja za završetak postupka je **dve godine** nakon izvršenja prekršaja (*id.*, član 59, stav 6). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **dve godine** nakon odluke o kazni (*id.*, član 60, stav 1).

U **Makedoniji**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **godinu dana** nakon izvršenja prekršaja (Zakon o prekršajima član 42, stav 1). Rok zastarevanja za završetak postupka je **dve godine** nakon izvršenja prekršaja (*id.*, član 42, stav 7). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **godinu dana** nakon izricanja kazne (*id.*, član 43, stav 1).

Na **Malti**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **tri meseca** nakon izvršenja prekršaja (Krivični Zakonik, član 688, stav f). Eksplicitno, **ne postoji vremensko ograničenje za izvršenje kazne** (*id.*, član 687, stav 1).

U **Moldaviji**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je tri meseca nakon izvršenja prekršaja (Kodeksa prekršaja, član 30, stav 2). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **godinu dana** nakon izricanja kazne (*id.*, član 30, stav 5).

U **Monaku**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **godinu dana** nakon izvršenja prekršaja (Zakonik o Krivičnom Postupku, član 14). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **tri godine** nakon izricanja kazne (*id.*, član 631).

U **Ujedinjenom Kraljevstvu**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **šest meseci** nakon izvršenja prekršaja (Zakon o prekršajnim sudovima, član 127, stav 1).

U **Norveškoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka za je **dve godine** za prekršaje kažnjivo novčanom kaznom (Krivični Zakonik, član 67). Rok za izvršenje kazne je **deset godina** nakon izricanja kazne (*id.*, član 74).

U **Poljskoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **godinu dana** nakon izvršenja prekršaja (Kodeks prekršaja, član 45, stav 1). Rok zastarevanja za završetak postupka je **dve godine** nakon izvršenja krivičnog dela (*id.*). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **tri godine** nakon izricanja kazne (*id.*, član 45, stav 3).

U **Portugal**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **godinu dana, tri godine ili pet godina** nakon izvršenja prekršaja, u zavisnosti od vrste prekršaja (Kodeks Prekršaja, član 27). Relevantni zakonski rokovi za završetak postupka su 1.5 puta duža od rokova za pokretanje postupka (*id.*, član 28, stav 3). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **jedna ili tri godine** nakon izricanja kazne, u zavisnosti od visine kazne (*id.*, član 29, stav 1).

Na **Kipru**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **šest meseci** nakon izvršenja prekršaja koje je kažnjivo zatvorom u trajanju do tri meseca ili do 25 funti, ili oboje (Zakonik o Krivičnom Postupku, član 88).

U **Republici Češkoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **godinu dana** nakon izvršenja prekršaja (Zakon za Prekršaje član 20, stav 1). Rok zastarevanja za završetak postupka je **dve godine** (*id.*, član 20, stav 3).

U **Rumuniji**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **šest meseci** nakon izvršenja prekršaja novčano kažnjivim (Pravilnik o pravnom režimu prekršaja, član 13, stav 1). Rok zastarevanja za izricanje kazne je **godinu dana** nakon izvršenja prekršaja novčano kažnjivom (*id.*, član 13, stav 3). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **dve godine** nakon izricanja kazne (*id.*, član 14, stav 2).

U **Rusiji**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **dva meseca, tri meseca, dve godine ili šest godina** za krivična dela, u zavisnosti od vrste prekršaja (Zakona o Administrativnim Prekršajima, član 4.5 stav 1). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **dve godine** nakon izricanja kazne (*id.*, član 31.9, stav 1).

U **San Marinu**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je šest meseci za prekršaja kažnjivo novčanom kaznom (Krivični Zakonik, član 106, stav 1). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **dve godine** nakon izricanja kazne (*id.*, član 125, stav 1).

U **Albaniji**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **dve godine** nakon prekršaja, za krivična dela koja predviđaju novčanu kaznu (Krivični Zakonik, član 66, stav d). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **pet godina** nakon konačne odluke, za odluke koje sadrže kazne zatvora do pet godina ili drugih lakših kazni (*id.*, član 68, stav c). Za administrativne prekršaje, rok zastarevanja za izvršenje kazne je **dve godine** nakon izricanja kazne (Zakon o Administrativnim Prekršajima, član 46).

U **Srbiji** rok zastarevanja za pokretanje postupka je **godinu dana** nakon izvršenja prekršaja (Zakon o Prekršajima član 76, stav 1). Rok zastarevanja za završetak postupka je **dve godine** nakon izvršenja prekršaja (*id.*, član 76, stav 7). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **godinu dana** nakon izricanja kazne (*id.*, član 77).

U **Slovačkoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **dve godine** nakon izvršenja prekršaja (Zakon o Prekršajima član 20, stav 1).

U **Sloveniji**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **dve godine** ili **pet godina** nakon izvršenja prekršaja, u zavisnosti od vrste prekršaja (Zakon o prekršajima član 42, stav 1). Relevantni zakonski rokovi za završetak postupka su dvostruko veći od rokova za pokretanje postupka (*id.*, član 42, stav 3). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **dve godine** nakon izricanja kazne (*id.*, član 44, stav 2).

U **Španiji**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je šest meseci nakon izvršenja prekršaja (Krivični Zakonik, član 131 stav 2). Rok zastarevanja za završetak postupka je osam meseci nakon izvršenja prekršaja (*id.*, član 131 stav 2, podstav 2). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **godinu dana** nakon izricanja kazne (*id.*, član 133, stav 1).

U **Švedskoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **dve godine** nakon izvršenja prekršaja ako je delo kažnjivo maksimalno sa godinu dana zatvora (Krivični Zakonik, poglavlje 35, odeljak 1, stav 1). Rok zastarevanja za završetak postupka je **pet godina** nakon izvršenja prekršaja maksimalno kažnjivo novčanom kaznom (*id.*, Poglavlje 31, odeljak 6, stav 1). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **pet godina** nakon izricanja kazne (*id.*, Poglavlje 31, član 7, stav 1).

U **Turskoj**, rok zastarevanja za izricanje kazne je **tri godine, četiri godine** ili **pet godina** za prekršaja, u zavisnosti od iznosa izrečene kazne (Kodeks Prekršaja, član 20, stav 2). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **tri godine, četiri godine, pet godina** ili **deset godina** za prekršaje, u zavisnosti od iznosa izrečene kazne (*id.*, član 21, stav 2).

U **Ukrajini**, rok zastarevanja za izricanje kazne je **dva** ili **tri** meseca nakon izvršenja prekršaja (Zakon o Administrativnim Prekršajima, član 38). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **tri meseca** nakon izricanja kazne (*id.*, član 303).

U **Švajcarskoj**, rok zastarevanja za pokretanje postupka je **tri godine** nakon izvršenja prekršaja (Krivični Zakonik, član 109). Rok zastarevanja za izvršenje kazne je **tri godine** nakon izricanja kazne (*id.*).