

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

MINISTARSTVO PRAVDE

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Glavni razlog za donošenje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima je njegovo usklađivanje sa Amandmanima I do XVI na Ustav Crne Gore, koje je Skupština usvojila na 12. sjednici prvog redovnog zasijedanja u 2013. godini, dana 31. jula 2013. godine.

Ustavnim zakonom za sprovođenje Amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore propisan je rok od 90 dana za usklađivanje zakona i drugih propisa sa Amandmanima.

Predlogom zakona se ne dira u osnovni koncept Zakona o prekršajima koji je već usklađen sa relevantnim međunarodnim dokumentima.

Obim izmjena i dopuna je takav da se sa njima ne dira u osnovni koncept Zakona o prekršajima.

Takođe, izvršena je pravno tehnička dorada teksta zakona.

U cilju usklađivanja Zakona o prekršajima sa Amandmanom I, a imajući u vidu da sada niko ne može biti kažnjen za djelo koje, prije nego što je učinjeno, nije bilo propisano zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu kao kažnjivo djelo, u odnosu na ranije određenje da niko ne može biti kažnjen za djelo koje, prije nego što je učinjeno, nije bilo propisano zakonom kao kažnjivo djelo izvršeno je usaglašavanje u pogleda propisivanja prekršaja i prekršajnih sankcija. U odnosu na ranije ustavno određenje navedeno znači da se prekršaji, pored zakona, mogu propisivati podzakonskim aktima, tj. uredbom Vlade i odlukom jedinice lokalne samouprave. Takođe, u pogledu usklađivanja sa amandmanom, predloženo je da je prekršaj radnja koja predstavlja povredu javnog poretka koja je utvrđena zakonom ili drugim propisom, da okrivljeni mogu biti odgovorni za prekršaj samo kad je to propisano zakonom ili drugim propisom kojim je propisan prekršaj. Pored navedenog, predložena je i visina novčane kazne koja se može propisati uredbom Vlade i odlukom jedinice lokalne samouprave.

Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima, osim usklađivanja sa amandmanom na Ustav Crne Gore predložene su i druge izmjene i dopune zakona koje treba da otklone nedoumice u primjeni ovog zakona iz prakse.

Takođe, u određenim odredbama treba riješiti i nepreciznost određenih odredaba.

Predlogom zakona onemogućeno je vođenje dvostrukog postupka, krivičnog i prekršajnog, protiv istog okrivljenog za isti događaj. Naime, ako je protiv učinioca prekršaja započeo krivični postupak zbog krivičnog djela kojim je obuhvaćen i prekršaj, ne može se za taj prekršaj pokrenuti postupak, ako je postupak pokrenut ne može se dalje voditi.

Izmjenama zakona dodatno su dopunjene odredbe o imunitetu. Na osobe koje po međunarodnom pravu u Crnoj Gori uživaju imunitet od prekršajnog gonjenja, primjuju se pravila međunarodnog prava.

Predlogom zakona je precizirano da se kazna zatvora može propisati samo zakonom, da se zaštitna mjera, takođe, može propisati samo zakonom, izuzev zaštitne mjera oduzimanja predmeta koja se može propisati i uredbom i odlukom.

Radi jasnijeg definisanja ograničenja u pogledu visine jedinstvene novčane kazne, za prekršaje u sticaju, Predlogom zakona propisano je da jedinstvena novčana kazna ne može preći opšti maksimum novčane kazne propisan Zakonom o prekršajima.

Izmjenama zakona, izmjenjen je naziv Registar novčanih kazni koji se sada zove Registar novčanih kazni i prekršajne evidencije.

Takođe, izvršena je izmjena naziva Skraćenog postupka koji se sada zove Postupak bez vođenja pretresa.

Predlogom zakona je propisano da se na kaznu rad u javnom interesu shodno primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izvršenje kazne rada u javnom interesu.

Izmjenama zakona je propisano da državni tužilac može podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka za sve prekršaje, a takođe i organ nadležan za policijske poslove može pokrenuti prekršajni postupak kada u vršenju svojih poslova otkrije izvršenje prekršaja.

Predlogom zakona dodatno je pojašnjen povraćaj u pređašnje stanje i ovlaštenje za podnošenje molbe za povraćaj u pređašnje stanje.

Izmjenama zakona su uvedene podsticajne mjere kojima se nastoji motivisati okrivljeni da dobrovoljno, u što kraćem roku, plati novčanu kaznu za počinjeni prekršaj. Podsticajne mjere predstavljaju popust ako okrivljeni, u roku plati novčanu kaznu. Ukoliko okrivljeni u roku koji je određen za plaćanje novčane kazne izrečene prekršajnim nalogom plati polovinu novčane kazne, ili dvije trećine novčane kazne izrečene rješenjem o kažnjavanju smatrat će se da je novčana kazna plaćena u cjelini.

Predlogom zakona je precizirano da je rok za dopunu zahtjeva, od strane podnosioca zahtjeva, osam dana.

Izmjenama i dopunama zakona definišu obaveze podnosioca zahtjeva prilikom privođenju lica koja su lišene slobode ili zadržana. Obavezno je prisustvo podnosioca zahtjeva koji je dužan da obezbijedi dokaze sa kojima raspolaže, i pojavljivanje predloženih svjedoka na pretresu.

Takođe, lice koje je lišeno slobode, policijski službenik je dužan da privede čim prestanu razlozi zbog kojih se to lice nije moglo privesti, a najkasnije u roku od 12 časova.

Predlogom zakona je propisano da sud može, po službenoj dužnosti, ili na predlog podnosioca zahtjeva ili oštećenog, obrazloženim rješenjem okrivljenom izreći jednu ili više mjera nadzora. Takođe, organ nadležan za poslove policije, prema

učioniocu prekršaja, može naredbom privremeno odrediti jednu ili više mjera nadzora. Izmjenama i dopunama zakona pojašnjen je zahtjev za zaštitu zakonitosti, propisan rok za podnošenje i nadležnost za odlučivanje po istom.

Nadalje, predlogom zakona, kada je u pitanju pasivni sistem izvršenja novčanih kazni, propisane su i druge zabrane.

Pojašnjen je način vršenja prinudne naplate kad je u pitanju fizičko i odgovorno lice bez zarade

Takođe, izmjenama i dopunama zakona definiše se da će se preko Zaštitnika imovinsko pravnih interesa CG, vršiti i prinudna naplata troškova prekršajnog postupka, kada sud nije u mogućnosti da iste naplatiti.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Predloženim propisom postiže se usklađivanje Zakona o prekršajima sa Amandmanima I do XVI na Ustav Crne Gore. Niko ne može biti kažnjen za djelo koje, prije nego što je učinjeno, nije bilo propisano zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu kao kažnjivo djelo, prekršaji se, pored zakona, mogu propisivati podzakonskim aktima, tj. uredbom Vlade i odlukom jedinice lokalne samouprave, okrivljeni mogu biti odgovorni za prekršaj samo kad je to propisano zakonom ili drugim propisom kojim je propisan prekršaj i visina novčane kazne može se propisati uredbom Vlade i odlukom jedinice lokalne samouprave.

Takođe predloženim izmjenama postiže se i sledeće: ako je protiv učinioca prekršaja započeo krivični postupak zbog krivičnog djela kojim je obuhvaćen i prekršaj, ne može se za taj prekršaj pokrenuti postupak, ako je postupak pokrenut ne može se dalje voditi; na osobe koje po međunarodnom pravu u Crnoj Gori uživaju imunitet od prekršajnog gonjenja, primjuju se pravila međunarodnog prava; kazna zatvora može propisati samo zakonom, zaštitna mjera, takođe, može propisati i uredbom i odlukom; zaštitne mjera oduzimanja predmeta koja se može propisati i uredbom i odlukom; izmjenama zakona; uvedene su podsticajne mjere kojima se nastoji motivisati okrivljeni da dobrovoljno, u što kraćem roku, plati novčanu kaznu za počinjeni prekršaj; preciziran je rok za dopunu zahtjeva, od strane podnosioca zahtjeva; prilikom privođenja lica koja su lišene slobode ili zadržana obavezno je prisustvo podnosioca zahtjeva; sud može, okrivljenom izreći jednu ili više mjera nadzora; organ nadležan za poslove policije, prema učioniocu prekršaja, može naredbom privremeno odrediti jednu ili više mjera nadzora; kada je u pitanju pasivni sistem izvršenja novčanih kazni, propisane su i druge zabrane; dodatno je pojašnjena prinudna naplata od fizičkog i odgovornog lica bez zarade i prinudna naplata troškova prekršajnog postupka, kada sud nije u mogućnosti da iste naplatiti, vršit će se preko Zaštitnika imovinsko pravnih interesa CG.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema su: usklađivanje Zakona o prekršajima sa Amandmanima I do XVI na Ustav Crne Gore; ako je protiv učinioca prekršaja započeo krivični postupak zbog krivičnog djela kojim je obuhvaćen i prekršaj, ne može se za taj prekršaj pokrenuti postupak, ako je postupak pokrenut ne može se dalje voditi; na osobe koje po međunarodnom pravu u Crnoj Gori uživaju imunitet od prekršajnog gonjenja, primjuju se pravila međunarodnog prava; kazna zatvora može se propisati samo zakonom; zaštitna mjera, takođe, može se propisati samo zakonom, izuzev zaštitne mjere oduzimanja predmeta koja se može propisati i uredbom i odlukom; uvedene su podsticajne mjere kojima se nastoji motivisati okrivljeni da dobrovoljno, u što kraćem roku, plati novčanu kaznu za počinjeni prekršaj; prilikom privođenja lica koja su lišene slobode ili zadržana obavezno je prisustvo podnosioca zahtjeva; sud može, okrivljenom izreći jednu ili više mjera nadzora; organ nadležan za poslove policije, prema učioniocu prekršaja, može naredbom privremeno odrediti jednu ili više mjera nadzora; kada je u pitanju pasivni sistem izvršenja novčanih kazni, propisane su i druge zabrane; dodatno je pojašnjena prinudna naplata od fizičkog i odgovornog lica bez zarade i prinudna naplata troškova prekršajnog postupka.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Predložena rješenja ovog zakona će imati uticaja na područne organe za vođenje prekršajnog postupka, ovlašćene podnosiocima zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, izdavaocima prekršajnog naloga, kao i na sve građane i pravna lica koji budu procesuirani za učinjene prekršaje.

Rješenja u Zakonu uticaće na efikasno rješavanje predmeta.

Zakon neće izazvati posebne troškove građanima i privredi, odnosno malim i srednjim preduzećima.

Iz više razloga može se osnovano očekivati pozitivni efekti donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima. Putem povećanja efikasnosti rada područnih organa, a posebno povećanja prihoda u budžet po osnovu naplaćenih novčanih kazni, korist koja će se time ostvariti višestruko opravdava eventualne

troškove.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima, s obzirom na materiju koju uređuje, direktno se ne podstiče stvaranje novih privrednih subjekata ili tržišna konkurencija.

Međutim, uvođenjem efikasnijeg i ekonomičnijeg prekršajnog postupka stvaraju se preduслови za jačanje vladavine prava.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Nije potrebno izvršiti procjenu fiskalnog uticaja jer Predlog zakona ne predviđa obezbjeđivanje dodatnih sredstava u budžetu Crne Gore.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti

Prilikom izrade Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima oformljena je Radna grupa koja je obuhvatala, pored predstavnika ovog ministarstva i predstavnike Vijeća za prekršaje Crne Gore i područnog organa za prekršaje

Informacije koje su prikupljene u vezi sa primjenom Zakona o prekršajima dobijene su prije svega od predstavnika Vijeća za prekršaje Crne Gore, područnih organa za prekršaje, Uprave za inspeksijske poslove i Ministarstva unutrašnjih poslova.

Predloženim Predlogom zakona postiže se usklađivanje Zakona o prekršajima sa Amandmanima I do XVI na Ustav Crne Gore sa namjerom da se obezbjedi djelotvorno pravosuđe. Takođe navedenim izmjenama otklonjene su uočene poteškoće u primjeni Zakona o prekršajima.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?

- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Nema potencijalnih prepreka za implementaciju propisa.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su rezultati primjene Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima, kroz stopu rješavanja predmeta, broj neriješenih predmeta, promjene u broju zaostalih predmeta, prosječno vrijeme postupanja u predmetu i produktivnost.

Podgorica,
07.11. 2013. godine



MINISTAR
Duško Marković

Duško Marković