

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

13.02.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о безбедности саобраћаја на путевима садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о безбедности саобраћаја на путевима, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство унутрашњих послова, под бројем: 01-7579/08-31, од дана 20.01.2009., САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТАТА у складу чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је Министарство унутрашњих послова доставило на мишљење Нацрт закона о безбедности саобраћаја на путевима, са образложењем које садржи прилог „Анализа ефеката прописа“.

Обрађивач прописа је образлагао вршену анализу предложених решења у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе и у формалном смислу испунио захтеве.

У првом делу Мишљења Савет даје коментар на Образложење и анализу коју је обрађивач прописа доставио, док у другом делу даје конкретне сугестије на поједина решења из Нацрта закона.

Обрађивач прописа је истакао да је основни циљ доношења закона смањење броја погинулих и повређених особа; смањење материјалних трошкова од последица незгода; развој саобраћајног система и привреде; развој свести становништва о безбедном учешћу у саобраћају; усклађивање правила саобраћаја и безбедности учествовања у саобраћају са правилима и стандардима земаља Европске уније. Даље је навео да се у наредном периоду очекује даље повећање броја возила (само у период од 1999. до 2005. овај број је увећан за 18%) и да се обзиром да су алтернативни видови превоза и даље релативно мање развијени него у другим земљама ЕУ (изражено учешћем како превозом путника тако и терета

друмским саобраћајем), доношење новог Закона о безбедности саобраћаја на путевима од изузетне важности. Иако се из текста образложења достављеног уз Нацрт закона види да је Нацрт закона не само веома дуго припреман, већ да су разматрана и алтернативе појединих решења, Савет жели да укаже на неколико недостатака како у приступу анализи, тако и у начину на који је она предочена:

- Обрађивач прописа осим тога што је навео да се планира смањење од 10% броја настрадалих у првој години, наводи низ других општих циљева, док у анализи наводи да је циљ смањење броја погинулих за 50% при чему је референтна година 2001. (број погинулих 1,275). Документ Светске банке, на који се Образложење позива наводи као могући циљ смањење броја погинулих на не више од 637 до 2012. године. Поред овог циља, **било је пожељно да се и други циљеви процентуално изразе (нпр. смањење деце настрадале у саобраћајним несрећама, процентуално смањење лакше повређених кориговано према путничким километрима, итд).** Овај недостатак делимично је могуће уклонити усвајањем Стратегије за безбедност саобраћаја предвиђене чл. 11-13.¹

- У **Образложењу нису предочени подаци о узроцима настанка саобраћајних незгода у вези са људским фактором (непрописна брзина, вожња под дејством алкохола, неуступање првенства пролаза, вожња мотоцикла и сл.).** Иако, Савет претпоставља да су ови подаци узети у обзир, не може се видети у којој мери су се они рефлектовали у казним одредбама (чл.312-338. Нацрта закона). Такође, у Републици Србији један број саобраћајних незгода настаје као последица **лоше пројектованих или недовољно одржаваних путева,** како се ова статистика не води, потребно је и овај показатељ додатно уврстити у разлоге саобраћајних незгода, како би се у потпуности пратили ефекти примене закона.

- У **појединим члановима Нацрта закона предложени систем санкција даје органима који изричу санкције сувише велика дискрециона права.** На пример, чланом 331. Нацрта закона новчаном казном у износу од 15.000 до 30.000 динара или казном затвора у трајању до 30 дана казниће се за прекршај лице које поступи супротно одредбама члана 29. став 1. Нацрта закона, ако се користи уређај за откривање односно ометање уређаја за мерење брзине кретања возила. Како у овој, тако и у извесном броју других ситуација било је могуће прецизирати у каквим околностима се изриче који вид казне, а у Образложењу се не наводи **на који начин ће се смањити дискрециона права приликом изрицања санкција.** Такође, било је могуће навести и у ком смеру ће се кретати техничка опремљеност јединица саобраћајне полиције које контролишу и регулишу саобраћај на путевима и других органа надлежних за послове безбедности саобраћаја.

¹ Узимање поменуте године као референтне је проблематично јер је за последњих осам година примене важећег Закона просечан број погинулих око 900. Наиме, према последњим расположивим подацима у току 2008. догодило се укупно 67.708 саобраћајних незгода у којима је погинуло 897 особа, 5.195 учесника у саобраћају задобило је тешке, а 17.080 лаке телесне повреде. То значи да би број погинулих који износи 637 на годишњем нивоу, представљао смањење од око 30%, (број погинулих у саобраћају прошле године смањен је за 7,3 одсто у односу на 2007. годину када је живот изгубило 968 особа).

- С обзиром да су сличне измене закона који регулише безбедност саобраћаја извршене и у земљама у окружењу (Босна и Херцеговина, Хрватска, Румунија), обрађивач је пропустио да наведе који су могући недостаци предлога, који су очекивани проблеми у примени, односно на који начин ће се они отклонити.

- С обзиром да је реч о значајним променама, у Анализи ефеката нису наведене активности које ће се спровести како би се учесници у саобраћају на адекватан начин упознали са својим обавезама, односно новом казном политиком.

- Образложење и анализа ефеката, иако наводе позитивне ефекте потенцијалне примене Закона, не наводе трошкове које ће примена Закона проузроковати приватном сектору и грађанима. Савет овом приликом упућује обрађивача прописа на анализу ефеката сачињену приликом припреме Закона о безбедности на путевима Велике Британије (*the Road Safety Act*).² Поједине сугестије на одређена законска решења усмерена су ка смањењу ових трошкова.

Поред коментара на спроведену анализу ефеката Савет даје сугестије на следећа законска решења:

1) **Чланом 14. став 1. Нацрта закона** предвиђено је да Влада подноси Народној скупштини извештај о стању безбедности саобраћаја на путевима, најмање једном годишње.

Поставља се питање како Влада сачињава наведени извештај, односно ко подноси нацрт таквог извештаја Влади?

2) **Чланом 18. став 1. Нацрта закона** прописано је да средства од новчаних казни из члана 17. став 2. овог закона, у висини од 70% припадају буџету Републике Србије, а у висини од 30% припадају буџету јединице локалне самоуправе на чијој је територији прекршај учињен.

Савет указује на то да обрађивач прописа није образложио из ког разлога се определио за овакво законско решење, имајући у виду да је до сада однос био 50% општини чији је орган наплатио казну, односно на чијој територији је плаћена новчана казна а 50% Републици.

3) **Чланом 174. Нацрта закона** прописано је да лице које је учествовало у саобраћајној незгоди не сме узимати алкохолна пића и/или психоактивне супстанце док се не изврши увиђај.

Савет указује на то да је у конкретном случају потребно прецизирати одредбе којима се забрањује употреба психоактивних супстанци, односно предвидети да је употреба појединих психоактивних супстанци дозвољена уколико је то неопходно (нпр. лекови против болова, лекови за смирење), имајући у виду да од тренутка несреће до тренутка увиђаја може проћи доста времена. Савет указује на то да је у важећем Закону о основама безбедности саобраћаја на путевима наведено питање регулисано на тај начин што је наведено да је реч о

² <http://www.dft.gov.uk/consultations/abouttria/ria/safetybillregulatoryimpa5567.pdf>

лековима на којима је означено да се не смеју употребљавати пре и за време вожње.

4) Савет указује на то да је у **члану 91. Нацрта закона** потребно заменити место ставовима 2. и 4. с обзиром да став 4. говори о решењу о упућивању на контролни здравствени преглед, док став 2. говори о жалби против наведеног решења.

5) **Чланом 198. став 2. Нацрта закона**, прописано је да казнене поене евидентира територијално надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова која води возача у евиденцији на основу правоснажне одлуке о кажњавању.

Поставља се питање из ког разлога се обрађивач прописа определио за овакав начин вођења евиденције, односно да ли је разматрао могућнос увођења обједињеног електронског регистра за територију РС.

6) **Чланом 205. став 6. Нацрта закона** прописано је да је возач трамваја који промени пребивалиште обавезан да у року од 30 дана од дана промене пребивалишта пријави ту промену Агенцији.

Поставља се питање зашто се ова обавеза намеће искључиво возачима трамваја, а не и другим лицима о чијим подацима Агенција води регистар.

7) **Чланом 207. став 9. Нацрта закона** прописано је да Министарство унутрашњих послова води регистар привредних друштава, односно њихових огранака, односно средњих стручних школа за које је издало дозволу.

Савет указује на то да су **правна лица већ уписана у Регистар привредних субјеката који води Агенција за привредне регистре, па је стога неприхватљиво вођење паралелних регистара.** У конкретном случају могуће је прописати да Министарство унутрашњих послова води евиденцију привредних друштава којима издаје дозволу, без вођења посебног регистра.

8) **Чланом 9. Нацрта закона** је прописано да је правно лице из члана 207. став 1. Нацрта закона дужно да има у радном односу, на одређено или неодређено време са пуним радним временом, најмање три инструктора „б“ категорије и најмање једног инструктора за сваку категорију возила за које врши оспособљавање кандидата за возаче. Такође је прописано да је дужно да у радном односу на одређено или неодређено време има најмање једног предавача теоријске наставе и најмање једног испитивача за сваку категорију возила за које лице врши оспособљавање.

Поставља се питање из ког разлога наведена лица морају бити у радном односу на одређено или на неодређено време, односно зашто се овим лицима **ускраћује право да буду ангажовани по уговору о делу.** Такође се поставља питање из ког разлога инструктори морају бити у радном односу са пуним радним временом, а не и **са скраћеним радним временом.** Уколико се обрађивач прописа из неког посебног разлога определио за овакво законско решење, тај разлог је требало да наведе у образложењу Нацрта закона.

9) **Чланом 223. став 2. Нацрта закона** прописано је да испит за инструктора вожње може полагати возач који је навршио 21 годину живота и најмање 3 године возачку дозволу за возаче возила оне категорије за коју полаже испит за инструктора вожње.

Савет указује на то да везивање услова за године живота није уобичајено, с обзиром да се као услов наводи радно искуство које је у овом случају и прописано. Наиме на овај начин **ускраћује се право на рад лицима млађим од 21 године.**

10) **Чланом 218. став 1. Нацрта закона** прописано је да Влада одређује најнижу цену теоријске и практичне обуке на предлог Министарства унутрашњих послова, а по прибављеном мишљењу министарства надлежног за трговину и услуге.

Чланом 237. став 3. Нацрта закона прописано је да влада одређује најнижу цену за полагање возачког испита на предлог Министарства унутрашњих послова, а по прибављеном мишљењу министарства надлежног за трговину и услуге.

Чланом 265. став 3. Нацрта закона прописано је да Влада одређује најнижу цену ванредног техничког прегледа возила, на предлог министарства надлежног за трговину и услуге.

Савет указује на то да је обрађивач прописа у сва три члана прописао да Влада одређује најнижу цену што доводи до спречавања конкуренције и утиче да цене буду високе, што је у супротности са принципом тржишне економије и интересима корисника услуга.

11) **Чланом 247. став 2. Нацрта закона** прописано је да физичко лице, власник односно корисник возила не сме дати возило на управљање лицу које је под дејством алкохола, односно психоактивних супстанци или је у толикој мери уморно, болесно или је у таквом психофизичком стању да није способно да безбедно управља возило, нема возачку дозволу одговарајуће категорије или је важност возачке дозволе истекла.

Поставља се питање да ли се ради о тренутном стању возача које се процењује приликом давања возила, као и на који начин ће се утврдити да ли је власник возила поступио у складу са овом одредбом имајући у виду да је стање возача у моменту давања возила на управљање недоказиво, изузев у моменту када се возило даје на управљање, а то свакако није моменат у коме се може очекивати да ће се вршити провера стања тог лица.

12) **Чланом 255. став 2. Нацрта закона** прописано је да уколико привредно друштво обавља друге делатности осим техничког прегледа возила, односно ту делатност обавља ван седишта, оснива огранак привредног друштва у којем се искључиво обавља делатност техничког прегледа возила, који се у складу са прописима уписује у Регистар привредних друштава.

Савет указује на то да је оваква одредба у колизији са Законом о привредним друштвима, с обзиром да по том закону и привредно друштво и

његови огранци могу обављати и друге делатности а не само претежну делатност уписану у Регистар привредних субјеката.

13) **Чланом 263. став 4. Нацрта закона** прописано је да дозвола за контролора техничког прегледа има рок важења три године.

Из кога разлога се обрађивач прописа определио за тај рок односно из ког разлога се намеће обавеза лицима која се баве овом врстом посла да своју дозволу обнављају на сваке три године, имајући у виду да то одузима време и ствара трошкове. Обрађивач прописа није дао разлоге зашто се определио да рок важења буде баш три године, а не за неки дужи рок на који начин би трошкови контролора били смањени.

14) **Чланом 270 став 1. Нацрта закона** прописано је да моторно, односно прикључно возило уписује се у јединствени регистар возила.

Савет указује на то да је обрађивач прописа пропустио да наведе ко води јединствени регистар возила.

15) **Чланом 285. став 2. Нацрта закона** прописано је да уколико се у контроли саобраћаја затекне возач који осим српске, поседује и инострану возачку дозволу, полицијски службеник ће на лицу места одузети инострану возачку дозволу.

Обрађивач прописа није образложио из ког разлога физичко лице не може да поседује и српску и инострану возачку дозволу. Такође се намеће питање да ли државни органи РС могу одузимати исправе издате од стране државних органа других држава.

16) **Чланом 289. став 3. Нацрта закона** прописано је да територијално надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова дужна је да води евиденцију о возилима искљученим из саобраћаја и одузетим регистарским таблицама.

Савет позива обрађивача прописа да **размотри могућност увођења електронске евиденције на нивоу Републике Србије**, јер у супротном те евиденције неће бити комплетне нити лако доступне државним органима.

17) **Чланом 302. став 1. Нацрта закона** прописано је да надзор над радом Агенције за безбедност саобраћаја обавља министарство надлежно за саобраћај и Министарство унутрашњих послова.

Савет указује на то да у тексту Нацрта закона треба нагласити да наведена министарства обављају послове у домену својих надлежности, а како не би дошло до преплитања надлежности од стране два министарства.

18) **Чланом 313. Нацрта закона** прописано је да ће полицијски службеник учиниоцу прекршаја издати налог за плаћање те казне и обавештење да ће у случају да та казна не буде плаћана у остављеном року, против њега покренути прекршајни поступак пред органом државне управе надлежним за спровођење овог закона.

Савет указује на то да **неплаћање новчане казне не може бити разлог за покретање прекршајног поступка већ разлог за принудну наплату и обрачун камате због доцње**. Напомињемо да чак ни кашњење у плаћању пореских обавеза само по себи не представља порески прекршај. Ако овакво решење опстане оно неће бити у складу са савременим тенденцијама да државни органи треба да прерасту у сервис грађана где год је то могуће.

19) **Чланом 322. Нацрта закона** прописано је шта се у смислу овог закона сматра веродостојном исправом.

Савет позива обрађивача прописа да појасни који ће се докази у смислу члана 322. сматрати веродостојним исправама јер је овакво законско решење неприхватљиво посебно када је реч о записницима наведеним у тач. 3. и 4. овог члана. Да ли обрађивач прописа сматра да је овде реч о доказима који се не могу побити? Ако је тако, на тај начин би грађанима била ускраћено право на правну заштиту у случају да радници МУП-а сачине записник у којима стање не одговара истини. Ово може имати опасне последице у погледу имовинско правне и кривичне одговорности која би се утврђивала на основу таквих записника.

Савет указује на то да:

а) су неке **прекршајне казне несразмерне тежини самог дела, јер је обрађивач прописа очигледно покушавао да их подведе под мали број категорија** (одређенех по тежини санкције);

б) је **могућност изрицања затворских казни за одређене прекршаје неоправдано** (Нпр. чланом 330. став 14. Нацрта закона прописано је да ће се казном затвора од најмање 15 дана и 14 казних поена казнити за прекршај возач који управља возилом без возачке дозволе оне категорије којом управља, осим у случају када је возачкој дозволи истекао рок важења. Прописано је и да ће се истом казном казнити и **возач који не заустави возило испред пешачког прелаза на коме се налази најмање један пешак, када му је светлосним саобраћајним знаком или знаком овлашћеног службеног лица пролаз забрањен**).

Савет скреће пажњу на то да неадекватне казнене одредбе могу довести до тога да се у пракси не примењују (изостанак имплементације), а ако дају превелика дискрециона овлашћења органима који их примењују, могу довести и до повећања корупције, што у сваком случају треба избећи.

Савет скреће пажњу обрађивачу прописа и на то да су казнене одредбе врло непрегледне јер чине изузетно велики број упућујућих одредби. У тим одредбама се изузетно тешко могу снаћи и правници, а камоли правно неуке странке, па у том смислу те одредбе крше једно од основних начела добре регулаторне праксе (начело транспарентности), јер се не може сматрати да су разумљиве јавности.

Савет за регулаторну реформу констатује да образложење Нацрта закона о безбедности саобраћаја на путевима, који је Савету за регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство унутрашњих послова, САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005), а позива обрађивача прописа да изнете сугестије размотри и у складу са њима интервенише на текст Нацрта закона где год је то могуће.


ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић

