



**Republika e Kosovës**  
**Republika Kosovo - Republic of Kosovo**  
*Qeveria - Vlada - Government*

---

**IZVEŠTAJ O *EX-POST* EVALUACIJI**  
**ZAKONA BR. 05/L-087 O PREKRŠAJIMA<sup>1</sup>**

Maj 2024

---

<sup>1</sup> Izveštaj o Ex-post Evaluaciji Zakona Br. 05/L-087 o Prekršajima, usvojen je na 206 sednicu Vlade Kosova, sa Odlukom Br.05/206, datum 21.05.2024.

<b>Institucija predlagatelj</b>	Pravno odeljenje – Ministarstvo pravde
<b>Naslov izveštaja o Ex-Post evaluaciji</b>	Izveštaj o <i>Ex-Post</i> evaluaciji Zakona br. 05/L-087 o prekršajima
<b>Kontakt osoba</b>	Feride Podvorica, V.D. direktora Pravnog odeljenja – Ministarstvo pravde
<b>Radna grupa</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Feride Podvorica, PO/MP, Predsedavajuća;</li> <li>2. Mentor Borovci, PK/KP, Zamenik predsedavajućeg;</li> <li>3. Ardian Mehmeti, PO/MP, član;</li> <li>4. Florije Kika, PO/MMPHI, član;</li> <li>5. Besim Myrtezani, PO/MAPL, član;</li> <li>6. Alberita Hyseni, PK/KP, član;</li> <li>7. Lulzim Paqarizi, SSK, član;</li> <li>8. Haxhi Krasniqi, Policije Kosova, član;</li> <li>9. Vesel Zhinipotoku, Inspektorat rada, član;</li> <li>10. Ismet Dervari, Inspektorat MMPHI, član;</li> <li>11. Mehdi Qorraj, Inspektorat MMPHI, član;</li> <li>12. Zana Selimi, PO/MP, član;</li> <li>13. Avni Bytyqi, Asocijacija opština Kosova, član;</li> <li>14. Artan Murati, NDI, predstavnik;</li> <li>15. Merisa Abdullahu, NDI, predstavnik;</li> <li>16. Bedri Bahtiri, NDI, stručnjak.</li> </ol>
<b>Data</b>	23.04.2024

**IZVRŠNI SAŽETAK**

1. Prekršaj je ponašanje kojim se narušava ili ugrožava javni red i mir i društvene vrednosti zagarantovane Ustavom Republike Kosova, čija se zaštita nije moguća bez sankcionisanja prekršaja.<sup>2</sup> Prekršaj može biti izvršen činjenjem ili nečinjenjem. Prekršaj je izvršen nečinjenjem kada učinilac nije uspeo da izvrši radnju koju je bio dužan da izvrši.<sup>3</sup>
2. Prekršaji su povrede javnog reda, društvene discipline ili druge društvene vrednosti koje nisu zaštićene Krivičnim zakonikom ili drugim zakonima kojima se predviđaju krivična dela. U ovom kontekstu, prekršaji su, pre svega, kršenje određenih zakonskih normi koje zabranjuju ili nalažu određeno ponašanje. Prekršaji su i kršenje društvene discipline ili drugih društvenih vrednosti. Utvrđivanje konkretnog kršenja društvene discipline ili drugih vrednosti kao prekršaja ima za cilj izbegavanje mogućnosti ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, nesmetanog obavljanja privrednih, kulturnih i drugih društvenih delatnosti, kao i razvoja mirnog života.
3. Zakon br. 05/L-087 o prekršajima objavljen je u Službenom listu Republike Kosova, broj 33, 8. septembra 2016. godine, a prema članu 171. stupio je na snagu 1. januara 2017. godine. I pored toga što imamo organski/osnovno pravni materijalno pravni i materijalno pravni formalni zakon, kojim je od njegovog stupanja na snagu prestalo da vazi zakonodavstvo na snazi o prekršajima prethodnog sistema, međutim, odredbe o prekršajima koji nisu u skladu sa ovim zakonom, moralo da budu usaglašene u roku od jedne (1) godine od dana stupanja na snagu ovog zakona (što znači do januara 2018. godine).<sup>4</sup>  
Međutim, iako je većina zakonodavstva usaglašena, ipak deo zakonskog okvira i dalje je neusaglašen sa Zakonom o prekršajima, iako je to bila jedna od obaveza predviđenih Zakonom o prekršajima.
4. S obzirom na značaj ovog zakona u stvaranju pravne sigurnosti i obezbeđivanju jednakog tretmana pred zakonom i nediskriminacije prema svakom ko čini prekršaje, Ministarstvo pravde je ocenilo potrebu da se ovaj zakon podvrgne Ex-Post evaluacije.
5. Svrha ove inicijative je da se identifikuju izazovi u primeni ovog zakona, posebnim značajem za zaštitu prava svih onih koji su u suprotnosti sa ovim zakonom, onih koji sprovode odredbe ovog zakona, a posebno da se vidi koji su koraci koji se moraju preduzeti radi jačanja primene istog. Konkretnije, ovom ex-post evaluacijom se želi shvatiti da li je nakon stupanja na snagu Zakona o prekršajima, od čega je prošlo 7 godina, bilo dovoljno sredstava za podršku sprovođenja ovog zakona, ako su institucije ili mehanizmi odgovorni za njegovo sprovođenje su postupili u skladu sa svojim nadležnostima i ako je isti u skladu sa drugim pravnim okvirom i direktivama EU za posebne oblasti o prekršajima.

<sup>2</sup> Član 2 (1) Zakona br. 05/L-087 o prekršajima/Službeni list Republike Kosova / br. 33 /08.09.2016. godine, Priština.

<sup>3</sup> Član 2 (1) Zakona br. 05/L-087 o prekršajima/Službeni list Republike Kosova /br. 33 /08.09.2016. godine, Priština.

<sup>4</sup> Vidi član 167 Zakona o prekršajima.

6. U ovom kontekstu, Ministarstvo pravde je formiralo Radnu grupu koja ima za cilj da vrši ex-post evaluaciju Zakona o prekršajima. Ovu radnu grupu vodi Pravno odeljenje Ministarstva pravde, a u njoj su i predstavnici drugih nadležnih institucija iz oblasti prekršaja, prema posebnim zakonima.
7. Prilikom izrade ovog izveštaja o ex-post evaluaciji nailazile su se poteškoće u obezbeđivanju statističkih podataka o prekršajnim predmetima i zastarelosti njihovog izvršenja u nekim slučajevima, sa posebnim naglaskom na sudove i inspektorate, zbog izuzetno velikog broja ovakvih slučajeva i nedovoljnog vremena za obezbeđivanje detalja i tačnosti, što je uticalo da izveštaj bude nepotpun zbog nedostatka konkretnih podataka o slučajevima i razlozima neizvršavanja prekršajnih sankcija prema zakonskim odredbama. Izgovori aktera su da ima previše opterećenja sa slučajevima i predmetima ove prirode. Iz tog razloga, ovaj ex-post evaluacioni Izveštaj je urađen na osnovu sastanaka i intervjuima sa institucijama nadležnim za sprovođenje Zakona o prekršajima.
8. U ex-post evaluaciji Zakona o prekršajima, radna grupa<sup>5</sup> je opredeljena o “**Evaluaciji sprovođenja i usklađenosti**“ kao jedan od tri vrsta ex-post evaluacije. Ovo opredeljenje je doneto u cilju evaluacije procesa primene Zakona o prekršajima, ako se primena sprovodi na odgovarajući način, kao i da bi se identifikovali faktori koji su pomogli ili otežali sprovođenje ovog zakona. Što se tiče obima evaluacije, ona ne obuhvata zakon u celini, već samo neke članove ili stavove koji regulišu određena pitanja.
9. Iz obavljenih intervjua, sastanaka radnih grupa, diskusija sa relevantnim akterima i dobijenih pisanih komentara, ali i procene od stručnjaka, pripremljeni su nalazi i preporuke ovog izveštaja, koje se sastoje u potrebi da se izvrše određene zakonske izmene radi poboljšanja sprovođenja ovog zakona i otklanjanja problema koji su se pojavili u praksi tokom višegodišnje primene. Ove promene se sastoje od:
  - i. Preformulisanja odredbe povezane diplomatskom imunitetu (u članu 12);
  - ii. Utvrđivanja nekih izuzetnih slučajeva kod visine novčanih kazni (član 29), za pojedine oblasti i sagledavanje mogućnosti utvrđivanja visine novčanih kazni i s procentom godišnjeg profita, u cilju usaglašavanja sa relevantnim pravnim tekovinama EU;
  - iii. Ispitivanja mogućnosti povećanja efikasnosti i otklanjanja mogućnosti zastarelosti izvršenja prekršaja;
  - iv. Preformulisanja zakonske odredbe koja utvrđuje nadležnost prekršajnog organa radi pružanja bolje jasnoće za prekršajnog organa (u članu 56),,
  - v. Preformulisanja zakonske odredbe koja utvrđuje sukob nadležnosti (u članu 57);

---

<sup>5</sup> Odluka generalne sekretarke br. 136.2023, od 01.01.2023. godine.

vi. Preformulisanje zakonske odredbe kojom se utvrđuje sastav komisije za odlučivanje (kod člana 60) u upravni postupak u slučajevima korišćenja delotvornih pravnih lekova.

- 10.** Ovaj izveštaj takođe naglašava nekoherentnost i koliziju između zakonskih odredbi ovog zakona i odredbi drugih posebnih zakona, kao npr. zakoni iz oblasti civilnog vazduhoplovstva i vazdušne navigacije, zakoni iz oblasti finansija, bankarskih i platnih sistema, zakoni iz oblasti konkurencije, zakoni iz oblasti zaštite životne sredine, zakoni iz oblasti trgovine, industrije, zaštite potrošača, zakona iz oblasti ruda i rudarstva i dr., sa Zakonom o prekršajima, gde se vidi potreba za hitne zakonodavne intervencije za izmene i dopune ovog zakona a potom i usaglašavanje posebnih zakona, koji do sada nisu usaglašeni, da se u što kraćem roku usklađuju sa Zakonom o prekršajima, što se tiče delova zakonskih odredbi kojima se definišu prekršaji.
- 11.** Takođe, Zakonom o prekršajima treba precizirati da u slučajevima kada odredbe domaćeg zakonodavstva koje definišu prekršaje moraju biti usklađene sa pravnim tekovinama EU, onda, Zakon o prekršajima treba da bude fleksibilan da bi dozvolio izuzetke samo u ovim slučajevima, u pogledu određivanja kazni za prekršaje i veće od onih propisane Zakonom o prekršajima, uključujući i kazne po procentima (%) prometa i prihoda privrednog operatora ili sl. To se može učiniti dodavanjem stava u član 29. Zakona o prekršajima.
- 12.** Na kraju, Izveštaj preporučuje korektivne radnje u vezi sa Zakonom o prekršajima. Preporuke se sastoje od koraka koje treba preduzeti za adresiranje identifikovanih izazova i nedostataka u vezi sa nepravilnom primenom Zakona o prekršajima, počevši od potrebe da se Zakon o prekršajima izmeni u neke odredbe, a zatim da se vrše izmene i dopune radi usklađivanja drugih posebnih propisa sa odredbama ovog zakona. Dalje, izmenom i dopunom Zakona o prekršajima, moraju se precizirati ovlašćenja upravnih organa nadležnih za sprovođenje ovog zakona, kao i pregled visine novčanih kazni koje mogu izreći upravni organi nadležne za prekršaje i one da ostaju u isključivoj nadležnosti sudova, zatim utvrđivanje zakonske obaveze daljeg usaglašavanja kaznenih odredbi u pogledu određivanja prekršajnih sankcija u materijalno-pravnim odredbama posebnih zakona različitih oblasti i utvrđivanje prekršajnog organa u tim zakonima, kao i usklađivanje minimuma i maksimuma novčane kazne za prekršaj.

## **I. UVOD**

### **I.1. Kontekst evaluacije**

- 13.** Tokom procesa praćenja i prikupljenih podataka, uočeno je da se institucije nadležne za sprovođenje Zakona o prekršajima u pojedinim slučajevima suočavaju sa ozbiljnim poteškoćama, u smislu zakonske neusaglašenosti, nedostatka institucionalnih i funkcionalnih kapaciteta, kao i izraženom nedostatku finansijskih kapaciteta kao i ljudskih resursa za sprovođenje zakona.
- 14.** Takođe, prijavljeni podaci kosovske policije, inspektorata, sudova i drugih nadležnih mehanizama za izricanje prekršaja pokazuju da i pored njihovog mandata, uključujući i organe za prekršaje opština, kapaciteti svih institucija u oblasti izricanja prekršaja i njihovog izvršenja i dalje su ograničeni i nedovoljni da obezbede efikasno i efektivno sprovođenje Zakona o prekršajima.
- 15.** Stoga, polazeći od navedenog i na osnovu zahteva mnogih institucija upućenih Ministarstvu pravde za davanje pravnih mišljenja o sprovođenju nekih od prekršajnih odredbi, Ministarstvo pravde i Kabinet premijera su opredeljeni za ex-post evaluaciju Zakona o prekršajima.
- 16.** Stoga je izbor ovog zakona za ex-post evaluaciju napravljen, između ostalog, imajući u vidu izuzetan značaj koji Zakon o prekršajima ima u stvaranju pravne i institucionalne infrastrukture u cilju stvaranja pravne sigurnosti i jedinstvene primene prekršaja kao i zaštitu prava građana od mogućnosti arbitrarnog ostvarivanja prava od strane organa prekršaja.
- 17.** Takođe, drugi razlozi su bili izazovi koje su identifikovali različiti mehanizmi države (gore pomenuti) u pogledu nedovoljnog nivoa usklađenosti zakona i nesprovođenja prekršajnih sankcija, imajući u vidu činjenicu ustavne i zakonske obaveze za jednak tretman pred zakonom, kao jednu od vrednosti ustavnog poretka Republike Kosova.

### **I.2. Svrha i obim evaluacije**

- 18.** Svrha ovog Izveštaja o ex-post evaluaciji je da ukaže na glavne izazove u oblasti prekršaja i izazove organa i institucija sa pravnog, institucionalnog i funkcionalnog aspekta, sa posebnim naglaskom na vršenju analize sprovođenja i usaglašavanja ovog zakona sa ostalim važećim zakonima. Ova evaluacija, takođe, ima za cilj da identifikuje nedostatke i predloži relevantne preporuke za odgovarajući pregled i restrukturiranje zakonskog okvira, ne samo Zakona o prekršajima, već i odredaba posebnih zakona koji predviđaju prekršaje u oblastima koje pokrivaju, uzimajući u obzir razmatranje konkretnih predloga svakog prekršajnog organa institucija u okviru procesa reformi koje se očekuju ubuduće da se vrše u oblasti prekršaja.

- 19.** Takve reforme treba da počnu od zakonodavstva, a potom i utvrđivanja nadležnosti prekršajnih organa, nadležnih za izricanje prekršajnih sankcija u slučajevima kršenja posebnih zakona, uključujući organizacione i funkcionalne aspekte.
- 20.** Osim toga, analiza će poslužiti kao osnova za buduće zakonodavne izmene Zakona o prekršajima, kao i drugih posebnih zakona u delu koji se tiče prekršaja u cilju obezbeđenja principa vladavine prava.
- 21.** Ex-post evaluacija Zakona o prekršajima smatra se veoma neophodnim instrumentom za identifikaciju nivoa sprovođenja, izazova sa kojima se susreće tokom sprovođenja, kao i mera koje se moraju preduzeti u cilju jačanja primene ovog zakona, a time i obezbeđivanja i sprovođenja u praksi ustavne i zakonske obaveze za adekvatan tretman svih slučajeva kojima se narušava pravni poredak i život građana, čak i lakšim radnjama od krivičnih dela kao što su prekršaji.
- 22.** Stoga je radna grupa odlučila da se, što se tiče utvrđivanja obima ove evaluacije, ova Ex-post evaluacija fokusira na “Procenu sprovođenja i usklađenosti“. Ova vrsta evaluacije je korišćena za identifikaciju nivoa primene Zakona o prekršajima. Stoga, evaluacija ima za cilj da utvrdi ako je Zakon o prekršajima u potpunosti primenjen, delimično, nije primenjen, ili je primenjen, ali nepravilno.
- 23.** Evaluacija Zakona o prekršajima vrši se za period od njegovog stupanja na snagu sve do sada. Što se tiče obima evaluacije, ex-post evaluacija se ne vrši Zakonu o prekršajima u celini, već samo na članove 12, 29, 30, 56, 57. i 60. ovog zakona. Iste uređuju bitne aspekte prekršaja, počev od visine novčanih kazni, nadležnih organa za njihovo izricanje, kao i izvršenja izrečenih novčanih kazni u prekršajnom postupku, korišćenje delotvornih pravnih lekova, kao i drugih srodnih odredbi.
- 24.** Stranke koje su aktivno uključene u proces sprovođenja Zakona o prekršajima su: svi inspektorati na centralnom i lokalnom nivou, drugi prekršajni organi ovlašćeni posebnim zakonima da izriče prekršaje, Kosovska policija, sudovi, itd.

## II. OPIS ZAKONA KOJI SE EVALUIRA I PRIMENJENA METODOLOGIJA

### II.1. Opis zakona ili podzakonskog akta koji se evaluira

25. Zakon o prekršajima, u članu 1. odredbe o cilju i delokrugu, utvrđuje se da: “*Ovim zakonom se uređuju uslovi za propisivanje prekršaja i sankcija za prekršaje, stranke i odgovornost za prekršaje, prekršajni postupak, poseban postupak za maloletnike i postupak izvršenja prekršajnih sankcija*”.
26. U krivično-pravnoj literaturi krivično delo označava kršenje, posebno valjanog pravnog dobra i visokog je društvenog rizika, jer njime se ugrožavaju opšta dobra, dok je prekršaj protivpravna radnja sa manjim društvenim rizikom.
27. Usvajanje načela zakonitosti u prekršajnom pravu (*odnosno po načelu da se, za prekršaj lice može kazniti samo ako je to prethodno zakonskom normom propisano kao prekršaj, i to samo sankcijom koja je ranije bila propisana za određeni prekršaj*), dokazuje da je razlika između krivičnih dela i prekršaja samo kvantitativna. Činjenica je da su prekršaji lakše kršenje određenih društvenih vrednosti i da se za njih izriču blaže zakonske kazne (odnosno blaže sankcije) od krivičnih dela. Zbog toga postoji i razlika u relevantnim odredbama koje definišu krivična dela ili prekršaje, počev od organa koji sprovode postupke, pravila postupka, sankcija koje se izriču, načina izvršenja sankcija itd..
28. Zbog velikog broja posebnih prekršaja i njihove raznovrsnosti, materija posebnog prekršajnog prava nije kodifikovana Zakonom o prekršajima. Ovakva kodifikacija posebnog dela prekršaja nije ni moguća, bar ne onako kako je to učinjeno u krivičnom pravu.<sup>6</sup>
29. Neka od osnovnih pitanja koje je adresirala Zakon br. 05/L-087 o prekršajima:
- a. Opšti materijalni deo prekršajnog zakona je u potpunosti uređen, a prekršajni postupak u celini normiran;
  - b. Sankcije za prekršaje mogu se predvideti samo u skladu sa ovim zakonom (član 2. stav 2.);

<sup>6</sup> Osnovno pitanje koje se postavljalo u prošlosti i sada u vezi sa zakonskim uređenjem prekršaja je da se prekršajna kazna prepusti sudovima u sudskom postupku ili da se to prepusti državnoj upravi u upravnom postupku. Različite zemlje i u različito vreme su na različite načine odgovorile na ovo pitanje. Međutim, u oblasti prekršaja poželjno je sistematizovati i grupisati odredbe koje daju karakteristike pojedinih prekršaja i predviđaju prekršajno-pravne sankcije za njih.



- c. Niko ne može biti kažnjen za prekršaj ili da mu se izriče prekršajna sankcija za delo koje pre izvršenja nije, zakonom ili aktima (opštinskim propisima) Skupštine opštine, bila propisana kao prekršaj i za koje nije bila propisana prekršajna sankcija (član 3. stav 1.);
- d. Definicija prekršaja mora biti precizno definisana i tumačenje po analogiji nije dozvoljeno, dok se u slučaju dvosmislenosti definicija prekršaja tumači u korist lica protiv koga se vodi prekršajni postupak (član 3. stav 3.);
- e. Niko se ne može smatrati krivim i protiv njega primeniti prekršajna sankcija sve dok pravosnažnom odlukom ne bude proglašen krivim – načelo pretpostavke nevinosti (član 4);
- f. Na učinioca prekršaja primenjuju se zakoni koji su bili na snazi u vreme izvršenja prekršaja, dok ako se posle izvršenja prekršaja promeni zakonodavstvo koje je na snazi, pre donošenja pravosnažne odluke za prekršaj, primenjuje se zakonodavstvo koje je najpovoljnije za učinioca, dakle primenjuje se načelo najpovoljnijeg zakonodavstva (član 5. st. 1. i 2);
- g. Ako se protiv učinioca prekršaja, koji je u krivičnom postupku pravosnažnom odlukom oglasen krivim za krivično delo koje obuhvata i obeležja prekršaja, prekršajni postupak se ne može voditi, ukoliko je prekršajni postupak pokrenut ili je u toku, postupak se ne može nastaviti i dovršiti (član 6);
- h. Prekršajno zakonodavstvo primenjuje se na svako lice koje učini prekršaj na teritoriji Republike Kosova, dok će se za prekršaje određene opštinskim propisom Skupštine opštine, prekršajni postupak će se voditi ako je prekršaj učinjen na teritoriji te jedinice lokalne samouprave (član 11);
- i. Protiv lica koja uživaju diplomatski imunitet ne može se voditi prekršajni postupak (član 12);
- j. Prekršajni postupak se ne može pokrenuti ako je protekla jedna (1) godina od dana izvršenja prekršaja - zastarelost (član 42);
- k. Sankcija izrečena za prekršaj ne može se izvršiti ako je protekla jedna (1) godina od dana pravosnažnosti odluke o prekršaju - zastarelost izvršenja (član 43. stav 1.);
- l. Sud je dužan da tačno i potpuno utvrdi sve činjenice koje su od značaja za donošenje zakonite i pravične odluke o prekršaju, kao i da sa jednakom pažnjom dokaže i proveriti činjenice koje terete okrivljenog, kao i činjenice koje idu u njegovu korist – načelo istine (član 51);

- m. Sud sudi u granicama svoje predmetne nadležnosti predviđene zakonom, dok se za neke prekršaje utvrđene zakonom ili propisima Skupštine opštine, prekršajni postupak se može voditi, a prekršajnu sankciju može izreći organ državne uprave ili organ koji vrši javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organ za prekršaje) nadzora za sprovođenje zakona u kojima su predviđeni prekršaji (član 55. stav 1. i 4);
- n. Organ za prekršaje vodi prekršajni postupak, ako je za njegovo postupanje zakonom predviđena isključiva nadležnost, dok je izuzetno prekršajni organ nadležan za postupanje po svim prekršajima:
- i. za koje je predviđena sankcija novčane kazne u utvrđenom iznosu;
  - ii. za koje je za fizička lica predviđena novčana kazna do petsto (500) evra;
  - iii. za koje je za pravno lice predviđena sankcija, novčane kazne do hiljadu (1.000) evra; i
  - iv. za koje je predviđeno izricanje novčane kazne na licu mesta. (član 56);
- o. U sukobu nadležnosti između sudova i organa za prekršaje, odlučuje nadležni sud o odlučivanju prema upravnom sporu (član 57);
- p. Organ za prekršaje prilikom vođenja prekršajnog postupka na odgovarajući način primenjuje odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, osim ako ovim zakonom i zakonom kojim je prekršaj predviđen (član 63) nije drugačije određeno.
- 30.** Ovaj zakon nema posebni deo. Utvrđivanje prekršaja se vrši u mnogim posebnim zakonima i odredbama poslovnika Skupštine opštine. Za takve prekršaje, najčešće u posebnom delu odredaba, izdvajaju se kaznene odredbe kojima se propisuju relevantne prekršajne sankcije. Zbog velikog broja ovakvih prekršajnih sankcija, kako je rečeno, očigledno je postalo teško ako ne i nemoguće kodifikovati konkretni deo materijalnog prava prekršaja.
- 31.** Zakon o prekršajima je usaglašen sa izmenama koje su izvršene u krivičnom zakonodavstvu Kosova i Zakonom o sudovima, takođe je izvršeno usklađivanje sa direktivama EU, i to : Direktivom 2012/13/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 22. maja 2012. godine, o pravu na informisanje u krivičnom postupku, Direktivom 2010/64/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 20. oktobra 2010. godine, o pravu na tumačenje i prevođenje u krivičnom postupku.
- 32.** Naročito, Zakon o prekršajima doprineo pojednostavljivanju i unapređenju efikasnosti i brzine vođenja prekršajnog postupka u cilju smanjenja broja predmeta u prekršajnim sudovima.
- 33.** Takođe, Zakon o prekršajima je usaglašen sa osnovnim principima Saveta Evrope i to sa:
- i. Preporukom R (86) 12 o merama za sprečavanje i smanjenje preopterećenja

sudova;<sup>7</sup>

ii. Rezolucijom Saveta ministara 76 (10) o određenim kaznenim alternativama zatvorima.<sup>8</sup>

- 34.** Za potrebe ove ex-post evaluacije, članovi 12, 29, 30, 56, 57 i 60 ovog zakona su predmet njegovog tretmana, a odnose se na visinu novčanih kazni i izuzetke koje treba predvideti za neke oblasti, nadležni organi za njihovo izricanje, izvršenje kazni izrečenih u prekršajnom postupku, kao i korišćenje delotvornih pravnih lekova, bilo u upravnom ili sudskom postupku.
- 35.** Stoga se ova Ex-post evaluacija bavila najproblematičnijim pitanjima gore pomenutih članaka. Ovde vredi napomenuti da se na osnovu Zakona o prekršajima tačno propisuju minimalne i maksimalne kazne za prekršaje, kao i mogućnost da se za učinjene prekršaje i utvrđene prekršaje može izreći dupla kazna za prekršaje (član 29), dalje, utvrđuje se nadležnost prekršajnih organa, koja mora biti utvrđena drugim posebnim zakonima, takođe utvrđuju se i ovlašćenja i odgovornosti svakog prekršajnog organa za izricanje prekršaja utvrđenih posebnim zakonom, koji moraju biti u granicama minimuma i maksimuma definisanih Zakonom o prekršajima.
- 36.** Problemi su pronađeni u pojedinim zakonima i nekim oblastima, kao što su oblast životne sredine i prostornog planiranja, zdravstvo, civilno vazduhoplovstvo i vazdušne navigacije, energetike i rudarstva, konkurencije i dr., gde se smatra da kazne utvrđene Zakonom o Prekršaji su preniske, a neki od tih posebnih zakona ni do danas nisu usaglašeni.
- 37.** Takođe, zastarelost krivičnog gonjenja, a posebno izvršenja novčanih kazni, predstavlja izazov zbog neefikasnosti institucija i nepostojanja budžetske linije za plaćanje tarifa izvršenja predviđene Zakonom o izvršenju i podzakonskim aktima donetim za njegovo sprovođenje.
- 38.** Dalje, vredi napomenuti da ne postoji koncept dokumenta koji je odobren u vezi sa ovim zakonom. Dalje, ovaj izveštaj o ex-post evaluaciji neće imati mogućnost da analizira odnos između analize politika koja bi bila propisana u koncept dokumentu i njihovog odraza u ovom izveštaju o ex-post evaluaciji..
- 39.** Ovaj izveštaj ex-post evaluacije je zapravo prvi zvanični i konkretni dokument koji ističe izazove u primeni ovog zakona.

<sup>7</sup> <https://rm.coe.int/16804f7b86>

<sup>8</sup> <https://rm.coe.int/16804feb80>

## **II.2. Lanac rezultata**

**40.** S obzirom na obim i prirodu ove ex-post evaluacije, radna grupa je zaključila da se ovaj deo ne primenjuje na ovu evaluaciju.

## **II.3. Metodologija**

**41.** Ministarstvo pravde formiralo je Radnu grupu koja ima za cilj da izvrši ex-post evaluaciju Zakona o prekršajima. Ovu radnu grupu vodi Pravno odeljenje Ministarstva pravde, kao i sa učesnicima iz drugih nadležnih institucija iz oblasti prekršaja.

**42.** Projekat NDI, koji finansira Vlada Sjedinjenih Američkih Država kroz svoje programe, pružio je neophodnu tehničku podršku, pružajući ekspertizu u cilju podrške radu Radne grupe u pripremi Izveštaja o ex-post evaluaciji Zakona o prekršajima, sa posebnim naglaskom na evaluaciji sprovođenja i usaglašenosti ovog zakona. Projekat je takođe obezbedio drugu neophodnu podršku za obavljanje ovog procesa evaluacije.

**43.** Metodologija u pripremu izveštaja ex-post evaluacije Zakona o prekršajima sastoji se u korišćenju kvalitativne metode i metode analize, budući da ima za cilj prikupljanje podataka o postojećem strukturnom funkcionisanju za sprovođenje ovog zakona, obavljanje analize o načinu sprovođenja, problemi i izazovi sa kojima se susreću svi mehanizmi i državni organi za sprovođenje Zakona o prekršajima.

**44.** Podaci su prikupljeni iz dva izvora:

- (i) Primarni izvori: zakonodavstvo na snazi u oblasti prekršaja, izveštaji i druga dokumenta koja obezbeđuju nadležni organi i institucije koje se bave oblastima prekršaja;
- (ii) Sekundarni izvori: sastanci sa institucijama odgovornim za sprovođenje Zakona o prekršajima u cilju prikupljanja podataka o nivou sprovođenja kao i izazovima sa kojima se ove institucije suočavaju.

**45.** Što se tiče primarnih izvora, analizirane su ustavne odredbe, relevantne odredbe Zakona o prekršajima, Zakona o zaštiti konkurencije, zakonodavstva iz oblasti carina, bankarskog i platnog sistema, kao i mikrofinansijskih mehanizama, u oblasti civilnog vazduhoplovstva i vazdušne navigacije, zakonodavstva o zaštiti životne sredine i prostornog planiranja, iz oblasti trgovine i industrije, kao i relevantnih izveštaja upućenih u vezi sa Zakonom o prekršajima od strane državnih mehanizama, gde su istaknuti problemi koji su se pojavili u praktičnoj primeni.

**46.** Jedan od izazova na koji smo naišli u pripremi ovog izveštaja je nedostatak detaljnih izveštaja i podataka iz oblasti prekršaja od strane pravosuđa i organa državne uprave

na centralnom i lokalnom nivou. Pored toga, na zahtev su poslali izveštaji o problemima koji su se pojavili u praksi.

- 47.** Dakle, u vezi sa ovim zakonom imamo izražen nedostatak analize ove problematike kroz relevantne izveštaje i empirijske studije koje ranije nisu rađene od strane nadležnih institucija, sa kojima bismo imali informacije o stvarnom stanju u oblasti prekršaja, procedura i institucionalnih kapaciteta za sprovođenje zakonskih obaveza, koji bi poslužili kao dobra osnova za izradu ovog izveštaja o ex-post evaluaciji.
- 48.** U okviru sekundarnih izvora prikupljeni su podaci sa sastanaka održanih u fazi usaglašavanja nekih od zakona iz oblasti koje su već usaglašene sa zakonom o prekršajima, iz analize drugih oblasti i konkretnih zakona, kao i tokom održanih sastanaka i nestrukturiranih intervjua koji su vođeni sa predstavnicima različitih institucija, kao i tokom faze izrade ove evaluacije. Na ovim sastancima istraživanje je bilo fokusirano na pitanja strukturirana u 4 sekcije: pitanja o prekršajnom organu, osnivanju i kapacitetima u svim institucijama, pitanja o njihovom funkcionisanju, razvoju i obuci osoblja koja služi u funkciji prekršajnog organa, pitanja o izazovima u izricanju prekršaja i njihovom izvršenju, pravni izazovi i razlozi za neusaglašavanje pojedinih posebnih zakona sa Prekršajnim zakonom, kao i deo sugestija i preporuka.
- 49.** Rezultati ovih diskusija, uključujući i perspektive ovih institucija u pogledu nivoa sprovođenja Zakona o prekršajima, mera koje su preduzele u njegovoj primeni, izazova koje su imali, kapaciteta koje imaju na raspolaganju da obezbede vršenje zakonske odgovornosti, bili su deo diskusija sa ovim institucijama.
- 50.** Sa održanih sastanaka sa nadležnim institucijama u procesu sprovođenja ovog zakona, razmotreni su aspekti koji se odnose na angažovanje ovih institucija u primeni Zakona o prekršajima, njihovi izazovi i preporuke u jačanju primene ovog zakona. Stoga se ova evaluacija u značajnoj meri zasniva na analizama i diskusijama o izazovima sa kojima se susreću ove institucije, a koje su takođe predstavljene u ovom izveštaju o ex-post evaluaciji.
- 51.** Nalazi sa ovih sastanaka su predstavljeni radnoj grupi od strane angažovanog eksperta i isti su razmatrani i predstavljeni u ovom izveštaju. Pravno odeljenje Ministarstva kao koordinatori ovog procesa su pregledali pripremljeni nacrt i obezbedili da izveštaj ima sadržaj u skladu sa zahtevima Priručnika o ex-post evaluaciju pravnih akata. Takođe, Izveštaj o ex-post evaluaciju je razmotren od strane Saveta direktora Pravnih odeljenja Vlade Republike Kosova, koji je preporučio da se on prosledi na razmatranje i usvajanje na sednici Vlade.

### III. REZULTATI EVALUACIJE

#### Potpoglavlje I – Primenljivost

##### *Opšte informacije*

52. Iz održanih sastanaka sa nadležnim institucijama proizilazi da su izazovi u primeni Zakona o prekršajima bili različitih aspekata, počev od aspekta pogrešne formulacije pravnih normi u posebnim zakonima i njihove neusaglašenosti sa Zakonom o prekršajima, aspekt nedostatka dovoljno pripremljenih ljudskih resursa, kao što su pravnici sa položenim pravosudnim ispitom, kao i nepostojanje posebnih budžetskih linija za pokretanje izvršnog postupka od strane privatnih izvršitelja za izvršenje novčanih kazni od strane institucija odgovornih za sprovođenje ovog zakona, do nepostojanja dovoljnog znanja o oblasti prekršaja u pojedinim slučajevima, takođe i u nedostatku obuke iz ove oblasti, što je takođe problem sam po sebi. To je dovelo do neuniformne primene Zakona o prekršajima, što je uticalo na nedovoljnu primenu Zakona o prekršajima i posebnih zakona.

##### *Uspostavljanje (neuspostavljanje) institucionalnih mehanizama (prekršajnih organa)*

53. U većini slučajeva postoje prekršajni organi osnovani od strane nadležnih institucija, ali ima i slučajeva kada su prekršaji propisani zakonom, ali nema uspostavljenih mehanizama za izricanje prekršaja. Konkretni slučaj je sa prekršajima propisanim u Zakonu o zaštiti od diskriminacije, gde se iz Izveštaja o ex-post evaluaciju koji je urađen ovom zakonu, ispostavilo se kao nalaz.

54. Neophodno je povećati iznose prekršajnih kazni koje mogu izreći prekršajni organi, a samim tim povećati efikasnost izricanja prekršaja i sprečiti odugovlačenje sudskih postupaka, kao i opterećenje sudova predmetima.

55. Međutim, ostaje izazov da mnoge institucije i dalje šalju brojne zahteve za pravna mišljenja/pojašnjenja u vezi sa Zakonom o prekršajima, a posebno u vezi sa prekršajnim organom. Ovo ne predstavlja izazov tamo gde postoje zakonom osnovani inspektorati, ili u slučaju policije, ali izazov da pravilno razumeju odredbu Zakona o prekršajima je bio za prekršajne organe koji nisu zakonom osnovani kao inspektorati, a koji mogu biti organi kojima su ta ovlašćenja data i Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji institucije.

## ***5. Nedostatak pokretanja izvršnog postupka ex-officio od strane državnih organa***

**56.** Iz održanih sastanaka proizilazi da broj predloga za izvršenje pokrenutih po službenoj dužnosti nije zadovoljavajući, jer je broj zastarelih predmeta kako u upravnom, tako i u sudskom postupku izuzetno veliki. Zastarelost prekršajnih predmeta se susreću u inspektoratima, policiji, sudovima i drugim organima uprave. Jedan deo ovih zastarelosti proizilaze kao posledica nepokretanja izvršnog postupka u nedostatku uplata potrebnih za pokretanje ovog postupka od strane predlagača izvršenja.

### ***Nedostatak izricanja prekršajnih sankcija***

**57.** Kao rezultat netačnih formulacija zakonskih normi i neusaglašenosti sa relevantnim Zakonom o prekršajima (detaljno razrađenim u odeljku o usaglašavanju), mnogi zasebni zakoni ne predviđaju, ne propisuju i ne preciziraju na odgovarajući način. prekršaje, a štaviše, nisu ni usklađeni sa Zakonom o prekršajima. Tipičan slučaj je član 23. Zakona o zaštiti od diskriminacije. Ovim članom se ne utvrđuje za koje se diskriminatorne radnje izriču koje prekršajne sankcije, ne poštujući princip utvrđivanja uzročne veze između konkretnih radnji i odgovarajućih sankcija, kao i ne propisujući organ uprave nadležnog za izricanje ovih novčanih kazni.

### ***Nedostatak jedinstvene sudske prakse u oblasti prekršaja***

**58.** Iz održanih sastanaka proizilazi da postoji izražen nedostatak ujednačavanja i prakse izricanja prekršaja od strane različitih inspektorata, ali i sudova. Ujednačavanje prakse olakšalo bi primenu Prekršajnog zakona i posebnih zakona koji propisuju prekršaje.

### ***Nedostatak međuinstitucionalne koordinacije***

**59.** Zbog nedovoljne koordinacije nadležnih institucija u oblasti prekršaja, izostaju konkretni rezultati za poboljšanje postojećeg stanja u izvršenju prekršaja, neujednačavanje prakse sprovođenja odredaba Zakona o prekršajima, što posledično stvara zakonsku neizvesnost. Jedan od takvih primera je slučaj primene člana 30. Zakona o prekršajima koji se odnosi na to da se podnošenjem pritužbe, da li se suspendira pravno dejstvo prekršajnog naloga i pravo stranke da se oslobodi za 50% iznosa novčane kazne. Različite institucije su dokazale da su ovu zakonsku odredbu sprovodile na različite načine.

### ***Nedostatak organizacije obuka i/ili njihovog pohađanja***

**60.** Sa sastanka sa Akademijom pravde konstatovano je da Akademija kreira program obuke na osnovu procene potreba za obukom, uopšteno, uključujući i oblast prekršaja, ali interesovanje nije preveliko za održavanje ovih obuka niti za njihovo pohađanje. To je zato što su za sudije, druge oblasti važnije i da prekršajnu oblast u mnogim sudovima pokrivaju sudije iz krivičnog.

### ***Nedostatak dovoljnih finansijskih i ljudskih resursa u nekim institucijama***

**61.** Evidentna je potreba za povećanjem kapaciteta prekršajnih organa, kako u inspektoratima, tako i u drugim upravnim organima. Povećanje kapaciteta takođe treba da bude prioritet sudija za prekršaje. Takođe, potrebno je ispitati mogućnost obavezne obuke o prekršajima.

### **Potpoglavlje II- Značaj:**

**62.** Iz procesa ove ex-post evaluacije proizilazi da su članovi 12, 29, 30, 56, 57 i 60 Zakona o prekršajima važni da bi se obezbedio neophodan okvir za punu primenu ovog zakona, ali u nekim slučajevima nedostaje razumevanje od strane implementatora, a u nekim slučajevima nedostaje i potpuna pravna jasnoća, kao što je slučaj i sa jasnoćom u pogledu nadležnosti mehanizama za sprovođenje zakona (prekršajnih organa). Shodno tome, neke odredbe bi trebalo izmeniti i dopuniti, uglavnom u cilju usaglašavanja i prilagođavanja stvarnim okolnostima i specifičnim zahtevima zakonodavstva EU, kao i nalazima ovog Izveštaja o ex-post evaluaciji. Takođe, prilikom izmene i dopune relevantnih članova, procenjuje se da je važno praviti izuzetke u slučajevima kada pojedinim zakonima posebnih oblasti izriču i sankcije u određenim visinama procenta njihovog godišnjeg profita.

### **Potpoglavlje III- Uskladenost:**

#### ***Uskladenost sa međunarodnim standardima***

**63.** Na osnovu dosadašnje prakse primene prekršajnih odredbi i razvoja zakonodavstva EU, ubuduće treba preispitati zakonodavstvo uopšte u oblasti prekršaja u skladu sa međunarodnim standardima, a posebno sa zakonodavstvom EU, koja u određenim slučajevima, na primer sa Direktivom EU 2019/2161, omogućava izricanje viših novčanih kazni od one propisane članom 29. Zakona o prekršajima, uz utvrđivanje i kazni u iznosu od 2 miliona evra ili i u procentu od 4% od godišnjeg prometa.<sup>9</sup> Sličnih

<sup>9</sup> Vidi Direktivu 2019/2161 Evropskog parlamenta i Saveta od 27. novembra 2019. godine, o izmenama i dopunama Direktive 93/13/EEC i Direktive 98/6/EC i 2011/83/EU Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu



primera ima i u drugim zakonodavstvima Evropske unije, kao što je Uredba EU 2016/679 o zaštiti ličnih podataka.<sup>10</sup>

#### ***Neusklađenost sa zakonima iz oblasti konkurenciji***

64. Takođe, utvrđene su nedoslednosti sa unutrašnjim zakonodavstvom, u kom slučaju su utvrđene nedoslednosti između ovog zakona i drugih zakona koji su na snazi u određenim oblastima. Tokom procene, evidentirano je da Zakon o prekršajima ima značajne nesaglasnosti sa odredbama iz oblasti konkurencije kada su u pitanju prekršaji. Prema ekspertima Autoriteta za konkurenciju Kosova, maksimalne kazne određene zakonom u slučaju kršenja zakonskih odredbi su duboko nesrazmerne sa prouzrokovanom štetom.

#### ***Neusklađenost sa carinskim, finansijskim, bankarskim i platnim zakonima***

65. Neusklađenost između Zakona o prekršajima i posebnog zakonodavstva u oblasti carina, finansijskog sistema, bankarstva i platnog prometa nameće potrebu za izmenama jer je visina novčanih kazni za ovu oblast, utvrđena Zakonom o prekršajima, veoma niska. Stoga je potrebno napraviti izuzetke kod Zakona o prekršajima, ostavljajući mogućnost izricanja novčanih kazni posebnim zakonima u višim iznosima od onih koji su trenutno predviđene Zakonom o prekršajima.

#### ***66. Neusklađenost sa zakonima iz oblasti energetike, rudarstva, životne sredine, prostornog planiranja, kao i oblasti telekomunikacija, oblasti trgovine i industrije***

Čak i u ovim oblastima, koje su od vitalnog značaja za državu, gde vršenje prekršaja od različitih subjekata koji posluju na relevantnom tržištu i koji obavljaju takve delatnosti, smatra se da je maksimalni iznos utvrđen Zakonom o prekršajima nedovoljan da služi kao preventivna mera za sve operatere koji posluju na tržištu ovih delatnosti. Neusklađenost između Zakona o prekršajima sa posebnim zakonodavstvom u oblasti energetike, rudarstva, životne sredine, prostornog planiranja, kao i oblasti telekomunikacija, oblasti trgovine i industrije, utvrđuje potrebu za izmenama i dopunama Zakona o prekršajima, u pogledu povećanja kazni za ove specifične oblasti.

#### **Potpoglavlje IV- Efikasnost:**

67. S obzirom na obim i vrstu ove ex-post evaluacije, radna grupa je zaključila da se ovaj deo ne primenjuje na ovu evaluaciju.

poboljšanja sprovođenja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača, dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L2161>.

<sup>10</sup> Vidi Uredbu (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Saveta od 27. aprila 2016. godine, o zaštiti fizičkih lica u vezi sa obradom ličnih podataka, dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016R0679-20160504&qid=1532348683434>

## **IV. ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

### **IV.1. Zaključci**

#### **A. ZAKLJUČCI O PRIMENLJIVOSTI**

- 68.** Stupanjem na snagu Zakona o prekršajima, pitanje prekršaja se uređuje na potpuno nov način, definišući prvo, princip zakonitosti, po kome se prekršaji mogu utvrditi samo zakonom (a ne podzakonskim aktom) sa izuzetkom onih na opštinskom nivou koji se mogu utvrditi i opštinskim propisima.
- 69.** Takođe, Zakonom o prekršajima propisana je minimalna i maksimalna novčana kazna za prekršaje koja se može izreći fizičkim licima, pravnim licima, odgovornom licu pravnog lica, individualnim biznesima, a koje se potom mogu utvrditi posebnim zakonima iz različitih oblasti u granicama utvrđenim Zakonom o prekršajima. Kao rezultat toga, prema članu 167. ovog zakona, ukazala se potreba za opštim usklađivanjem sa ovim zakonom svih posebnih odredaba koje propisuju i uređuju prekršaje, u cilju uniformne primene zakona i stvaranja pravne sigurnosti.
- 70.** Međutim, iako je Zakon o prekršajima doneo ogromnu korist pravnom sistemu, njegova potpuna neprimena, posebno u najosetljivijim oblastima koje su istaknute u ovom izveštaju o ex-post evaluaciji, uslovljava potrebu za stvaranjem nekih izuzetaka, dok ostali zakoni koji nisu iz ove kategorije i opštinski propisi moraju se uskladiti sa Zakonom o prekršajima i sprovedu bez daljeg odlaganja, utvrđujući prekršajni organ, kao i konkretne radnje koje predstavljaju povredu materijalno-pravnih odredaba, i zatim i sankcija u granicama Zakona o prekršajima.
- 71.** Nakon analize Zakona o prekršajima i drugih važećih zakona koji utvrđuju prekršaje, budući da se oni ne mogu posebno analizirati iako je u fokusu uvek Zakon o prekršajima, zatim posmatrano iz ugla međunarodno pravnih akata, a takođe i na osnovu podataka koje osiguravaju različite institucije koje se bave oblastima prekršaja, ispada da ovu oblast treba preispitati i unaprediti nivo primenljivosti i nastaviti zakonske reforme i onih o usklađivanju kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou.
- 72.** Na osnovu dosadašnjih urađenih pravnih analiza, uključujući i fazu izrade ovog izveštaja, proizilazi da pored pravnih kolizija, postoje i izazovi u vršenju ovlašćenja od strane nadležnih institucija a koje su prekršajni organi. U nastavku će biti izneti neki konkretni, sumirani zaključci, kao što sledi:
- a.** U pojedinim slučajevima postoji značajan nedostatak kadrovskih i finansijskih resursa institucija nadležnih za sprovođenje Zakona o prekršajima i zakonskih odredbi u posebnim zakonima kojima su utvrđuju prekršaji, i sve do nedostatka

dovoljnih saznanja o oblasti prekršaja, koje su uticali na nedovoljno sprovođenje Zakona o prekršajima.

- b.** Postoji nedostatak koordinacije između institucija u vezi sa primenom Zakona i neobjedinjavanje prakse čak i između različitih inspekcija, bilo na centralnom ili lokalnom nivou, kao i neobjedinjavanje sudske prakse što se tiče oblasti prekršaja.
- c.** Postoji izražen nedostatak stručnog usavršavanja u oblasti prekršaja.
- d.** Poznavanje zakonodavstva iz oblasti prekršaja uglavnom nije dovoljno. To se vidi i iz održanih sastanaka i različitih tumačenja istih odredaba od strane prekršajnog organa.
- e.** Izazov u ovoj oblasti je i trajanje utvrđivanja i izvršenja prekršaja, koji se smatraju kao dve prepreke za donošenje pravičnih odluka, bilo u upravnom postupku ili u sudskom postupku na Kosovu. Iz dosadašnjih sastanaka primećuje se da prekršajni postupci od pokretanja, odlučivanja i izvršenja često traju više godina i retko zadovoljavaju standarde pravde u pogledu prava na odlučivanje ili suđenje u razumnom roku, kako se to zahteva Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i slobodama. Ovo odugovlačenje postupaka se često završava zastarevanjem prekršaja i ovim i sav trud, svi troškovi rezultiraju bezuspešnim i padaju na teret države i njenih institucija, dok počinioci prekršaja ostaju nesankcionisani. Ovo može biti i razlog velikog broja prekršaja sa recidivom.
- f.** Važno je napomenuti da se u slučajevima prekršaja, najčešće u pojedinim slučajevima ne sprovode se dobrovoljno od strane obveznika i ako postupak nasilnog izvršenja ne pokreću nadležni prekršajni organi koji su doneli određenu odluku i koja je postala pravosnažna i stekla izvršni naziv po Zakonu o izvršnom postupku. Dakle, odugovlačenju ovih postupaka doprinosi i neefikasnost odluke koja se odnosi na delotvorne pravne lekove koje stranke imaju na raspolaganju, kao što su žalba u upravnom i sudskom postupku, tužba u upravnom sporu, prigovor protiv odluka o izvršenju, kao i drugih delotvornih pravnih lekova u upravnom ili sudskom postupku. Pored ovoga, očigledno je važno da stranke iskoriste raspoloživa pravna sredstva kako bi pravda bila zadovoljena u zemlji.
- g.** Drugi izazov ostaje kratak rok za izvršenje pravosnažnih prekršajnih odluka, koji prema članu 43. Zakona o prekršajima je godinu dana (1), što se smatra prilično kratkim rokom.

## **B. ZAKLJUČCI O ZNAČAJU**

Sadašnje stanje uređenosti oblasti prekršaja i otklanjanje zakonskih praznina i pravne kolizije ima prostora za velika poboljšanja, ne samo što se tiče Zakona o prekršajima, već i posebnog zakonodavstva kojim se definišu prekršaji.

## **C. ZAKLJUČCI O USKLAĐENOSTI**

Takođe, i usaglašavanje Zakona o prekršajima sa dobrim međunarodnim praksama u pogledu određivanja visine novčanih kazni za pojedine oblasti je neophodno. Takođe, potrebno je nastavak usaglašavanja posebnog zakonodavstva iz različitih oblasti u kojima se utvrđuju prekršaji, koji moraju biti usklađeni sa zakonom o prekršajima.

Na osnovu gore pruženih nalaza, Zakon o prekršajima je generalno u skladu sa međunarodnim standardima. Međutim, ocenjuje se da i dalje ima prostora za stvaranje nekih izuzetaka u Prekršajnom zakonu u pogledu visine novčanih kazni, kao i potrebe usklađivanja posebnih zakona i opštinskih propisa sa Prekršajnim zakonom. Dakle, Zakon o prekršajima ima nedoslednosti sa zakonima koji su detaljno razrađeni u delu preporuka.

## **IV.2. Preporuke**

### **A. PREPORUKE ZA SPROVOĐENJE:**

#### **A1. Preporuke za podizanje profesionalnih kapaciteta kroz obuke kao i podizanje građanske svesti:**

- i.** Organizovati kontinuirane obuke za sve prekršajne organe za sve oblasti, uključujući i sudove. Iz analize situacije proizilazi da postoji dovoljan nedostatak saznanja pojedinih stručnjaka o tome kako treba pristupiti oblasti prekršaja. U ovom aspektu, treba pronaći odgovarajuće forme za podsticanje profesionalaca da pohađaju napredne obuke u oblasti prekršaja, posebno sa Akademijom pravde (za sudije, referente izvršenja), Kosovskim institutom za javnu upravu (za inspektorate i druge organe državne uprave), Policijskom akademijom, Komorom izvršitelja, kao i drugim institucijama, uključujući privatni i nevladin sektor, za podizanje nivoa svesti o prekršajima.
- ii.** Potrebno je podizanje svesti javnosti o značaju poštovanja zakonskih odredbi, podizanja društvene discipline i izbegavanja prekršaja i društvenih posledica koje oni mogu da izazovu, kao i promovisanje kulture poštovanja zakona organizovanjem kampanja podizanja svesti.

## **A2. Preporuke za povećanje iznosa kazni koje mogu izreći prekršajni organi i kratak rok zastarelosti izvršenja**

- i.** Pošto se u pojedinim oblastima smatralo da su maksimalne kazne za prekršaje utvrđene članom 29. Zakona o prekršajima prilično niske, s obzirom na težinu prekršaja, kao i činjenicu da zakonodavstvo Evropske unije u ovim oblastima utvrđuje veoma veće kazne, kao u procentu godišnjeg prometa ili čak novčane kazne u iznosima znatno većim od maksimuma utvrđenog u članu 29, stoga se preporučuje da se ovaj član izmeni i dopuni kako bi se utvrdili izuzeci što se tiče visine kazni za neke specifične oblasti.
- ii.** Uzimajući u obzir odugovlačenje postupka kao i kratkotrajnost relativne zastarelosti izvršenja od jedne (1) godine utvrđene članom 43. stav 1. Zakona o prekršajima, kao i kratkotrajnost apsolutne zastarelosti izvršenja od dve (2) godine iz člana 43. stav 6. ovog zakona, preporučuje se izmena i dopuna člana 43. ovog zakona, kako bi se relativni rok zastarelosti produžio sa jedne (1) godine na dve (2) godine, dok se rok apsolutne zastarelosti produžava sa dve (2) na četiri (4) godine.

## **A3. Preporuke za povećanje budžeta i povećanje ljudskih resursa prekršajnih organa**

- iii.** Da se odmah poboljša situacija u vezi sa izdvajanjem sredstava za povećanje osoblja institucija za pravilno sprovođenje ovlašćenja u oblasti prekršaja prekršajnih organa kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, kao i sudovima.
- iv.** Da se vrši izdvajanje budžetskih sredstva za izvršenje izvršnih odluka za sve upravne organe i pravosuđa, jer je to izazvalo kašnjenje i zastarelost mnogih prekršaja i velike gubitke državnog budžeta.

## **B. PREPORUKE ZA USAGLAŠAVANJE**

U postupku izmene i dopune Zakona o prekršajima, neophodno je izvršiti izmene i dopune posebnih zakona, definisanjem izuzetnih odredbi za pojedine oblasti i sprovođenje odredaba tih zakona u slučaju uočenih prekršaja, a posebno izmene moraju da obuhvate ove ciljeve:

### **B1. NEOPHODNE PRAVNE IZMENE**

Početno bi trebalo napraviti izuzetke u Zakonu o prekršajima za posebne oblasti koje su gore navedene. Dakle, Zakonom o prekršajima treba da se precizira da u onim oblastima

u kojima treba da transponuje i uskladi pravne tekovine EU, Zakon o prekršajima treba da bude fleksibilan da dozvoli izuzetke samo u ovim slučajevima, što se tiče utvrđivanja prekršaja čak i viših od onih definisanih Zakonom o prekršajima, uključujući novčane kazne na osnovu procenta (%) od ukupnog godišnjeg prometa prethodne finansijske godine. Ali ovaj izuzetak treba dozvoliti samo preciziranjem uredbe ili direktive EU koja tako nešto dozvoljava. To se može učiniti dodavanjem stava u član 29. Zakona o prekršajima.

Dalje, potrebno je da se u odredbama posebnih zakona i propisima opština izvrši tačno utvrđivanje prekršaja, zatim određivanje sankcija za svaki prekršaj, kao i određivanje prekršajnih organa, u skladu sa Zakonom o prekršajima, u cilju usklađivanja celokupnog prekršajnog zakonodavstva sa Zakonom o prekršajima.