

# MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA

Broj: 511-01-152-87432/8-2013

Zagreb, 17. lipnja 2014.

## ISKAZ O PROCJENI UČINAKA PROPISA

### ZA

#### Zakon o zaštiti novčarskih institucija

#### 1. PROBLEM

Teška gospodarska kriza koja je pogodila svjetsko, kao i hrvatsko gospodarstvo rezultirala je povećanjem nezaposlenosti i smanjenjem plaća kao i padom životnog standarda te također i povećanjem ukupnog broja kaznenih djela protiv imovine, prvenstveno razbojništava u objektima u kojima se posluje gotovim novcem. Primjena važećeg Zakona o minimalnim mjerama zaštite u poslovanju s gotovim novcem i vrijednostima („Narodne novine“ 173/03 i 150/05) rezultirala je određenim smanjenjem ukupnog broja kaznenih djela u objektima kategoriziranim tim Zakonom. Međutim, u pojedinim vrstama novčarskih institucija kontinuirano se bilježi konstantan broj, pa i porast broja kaznenih djela, dok su se na tržištu pojavili neki gospodarski subjekti u kojima se dnevno bilježi više kaznenih djela, posebice razbojništava, a koji nisu do sada bili obveznici primjene Zakona (zlatarnice, otkup plemenitih kovina i dr.).

#### 2. CILJEVI

Opći cilj je smanjenje rizika te povećanje zaštite i razine sigurnosti pri obavljanju novčarskog poslovanja u objektima novčarskih institucija kao i pri distribuciji novca i vrijednosti.

U okviru općeg cilja, posebni ciljevi su:

- propisati vrste novčarskih institucija i za svaku vrstu odrediti odgovarajuće mjere zaštite;
- smanjiti broj kaznenih djela, prije svega razbojništava i krađa ali i drugih oblika počinjenja kaznenih djela usmjerenih protiv osoba i imovine;
- smanjiti troškove u Državnom proračunu i proračunima lokalnih i regionalnih samouprava;
- uspostaviti pozitivno ozračje i osjećaj sigurnosti zaposlenika i korisnika usluga;

#### 3. MOGUĆE OPCIJE

##### 3.1. OPCIJA 1 – ne poduzimati ništa (nenormativno rješenje)

Ukoliko ne budu poduzete mjere u cilju rješenja postojećeg problema, dosadašnji trendovi porasta broja kaznenih djela u objektima novčarskih institucija i prilikom distribucije novca i vrijednosti će se nastaviti, što će zasigurno imati značajan negativan utjecaj kako na poslovanje novčarskih institucija zbog eventualno nastale materijalne štete, tako i zbog psihofizičkog zdravlja zaposlenika tih institucija

koji su bili žrtve nasilja tijekom izvršenja navedenih kaznenih djela. Osobe koje su bile žrtvama počinjenja kaznenih djela u većini slučajeva su bili pod velikim stresom uslijed čega su mnogi psihofizički oboljeli, što je neminovno dovelo do povećanja izdataka za liječenje navedenih osoba, kako izravno (liječenje, medikamenti) tako i neizravno (bolovanje, prijevremena umirovljenja i sl.). Slijedom navedenog, očito je da ova opcija neće pomoći u rješavanju utvrđenog problema.

### 3.2. OPCIJA 2: - (nenormativno rješenje)

Utvrđeni ciljevi mogli bi se postići prihvaćanjem postojećih normi koje reguliraju kvalitetniju razinu zaštite, sukladno postojećim tehnologijama. S obzirom da navedene norme, kao i druge preporuke strukovnih udruga, nisu obvezujućeg karaktera, a svako ulaganje kapitala koje ne donosi profit predstavlja dodatni teret poslovnim subjektima, za očekivati je da se problem ovakvim nenormativnim prijedlogom neće riješiti, ili će se riješiti djelomično.

### 3.3. OPCIJA 3: - (normativno rješenje)

Problem je djelomično moguće riješiti donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o minimalnim mjerama zaštite u poslovanju s gotovim novcem i vrijednostima, međutim na taj način ne bi se sveobuhvatno pristupilo rješavanju problema, već bi se samo postigle određene korekcije koje ne bi imale učinka na postizanje željenog cilja.

### 3.4. OPCIJA 4: - (normativno rješenje)

Donošenjem novog propisa odredile bi se odgovarajuće mjere zaštite osoba i imovine u poslovnica novčarskih institucija te prilikom distribucije novca, stvorili bi se optimalni uvjeti za potrebnu prihvatljivu razinu sigurnosti osoba i imovine vezanih uz novčarsko poslovanje te bi se u znatnoj mjeri smanjio rizik za nastupanje štetnih posljedica u objektima, za zaposlenike kao i za korisnike usluga.

## 4. USPOREDBA OPCIJA

Opcije	Koristi	Troškovi
<b>Opcija 1:</b> e poduzimati ništa	Nema	Povećani izdaci iz proračuna radi povećanih aktivnosti intervencija policije i inspeksijskih službi nakon počinjenja kaznenih djela te radi preventivnih aktivnosti (nadzori, ophodnje i dr.). Povećano opterećenje pravosudnih tijela, troškovi administracije u žalbenim i upravnim postupcima.
<b>Opcija 2:</b> (nenormativno rješenje)	Jednostavnije postizanje cilja uspostave efikasnih mjera zaštite u slučaju prihvaćanja normi i stručnih preporuka od strane menadžmenta novčarskih institucija.	Povećani troškovi za pravne subjekte pri uspostavi mjera zaštite.
<b>Opcija 3:</b> (normativno rješenje)	Brže donošenje i jednostavnija provedba propisa, djelomično ali nepotpuno rješavanje određenih problema	Troškovi za pravne subjekte pri uspostavi mjera zaštite
<b>Opcija 4:</b> (normativno rješenje)	Optimalna uspostava prostorno tehničkih i organizacijskih mjera zaštite te mjera tehničke i tjelesne zaštite za svaku pojedinu novčarsku instituciju čime se smanjuje rizik	Povećani troškovi za pravne subjekte pri uspostavi mjera zaštite.

poslovanja i povećava razina sigurnosti. Smanjenje izdataka iz državnog proračuna radi provođenja aktivnosti policije i inspeksijskih službi radi smanjenja broja kaznenih djela.
---

## 5. SAVJETOVANJE

Nacrt prijedloga Iskaza o procjeni učinaka Zakon o zaštiti novčarskih institucija objavljen je na internetskoj stranici Ministarstva unutarnjih poslova i Ureda za zakonodavstvo radi savjetovanja s javnošću i zainteresiranom javnošću u trajanju od 30 dana, u razdoblju od 4. srpnja 2013. do 2. kolovoza 2013. godine. Nije bilo primjedbi javnosti odnosno zainteresirane javnosti.

Nadalje, održane su konzultacije, kroz rad radne skupine, putem dvije objave propisa na web stranicama Ministarstva te brojnim usmenim razgovorima, sastancima, seminarima koji su održani u organizaciji specijaliziranih subjekata za problematiku sigurnosti (časopis „Zaštita“, sajam „Interprotex“, konferencija zaštite banaka „Sigbank“ i d.), te pisanim pojašnjenjima i savjetovanjima putem e-maila.

U konzultacijama su sudjelovali članovi radne skupine, koji su ujedno i predstavnici obveznika primjene novoga propisa, odnosno predstavnici:

- Ministarstva unutarnjih poslova,
- Ministarstva financija – Porezne uprave,
- Hrvatske narodne banke,
- Hrvatske udruge banaka,
- Hrvatske pošte d.d.,
- Financijske agencije.

Nacrt prijedloga Iskaza o procjeni učinaka Zakona o zaštiti novčarskih institucija, nakon provedenog savjetovanja, upućen je 20. kolovoza 2013. godine nadležnim tijelima: Ministarstvu gospodarstva, Ministarstvu poduzetništva i obrta, Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava, Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, Ministarstvu socijalne politike i mladih, Ministarstvu financija te Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja. Mjerodavna tijela nisu imala primjedbi na Nacrt prijedloga Iskaza odnosno dala su pozitivno mišljenje na isti. Dopisi kojima su nadležna tijela dostavila mišljenja navedeni su u točki 8. ovog Prijedloga Iskaza.

Ministarstvo unutarnjih poslova provelo je javnu raspravu o Nacrtu prijedloga Zakona o zaštiti novčarskih institucija te Prijedlogu Iskaza o procjeni učinaka navedenog Zakona, u razdoblju od 8. siječnja 2014. do 24. siječnja 2014. godine, u trajanju od 17 dana. Tijekom javne rasprave zaprimljene su 72 primjedbe javnosti i zainteresirane javnosti. Navedene primjedbe su razmotrene te je 30 primjedbi usvojeno, 7 primjedbi je djelomično usvojeno, a 35 primjedbi nije usvojeno.

Nacrt prijedloga Zakona o zaštiti novčarskih institucija te Prijedlog Iskaza o procjeni učinaka

navedenog Zakona upućeni su na mišljenje nadležnim i mjerodavnim tijelima te na suglasnost Uredu za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, 7. ožujka 2014. godine.

Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske dao je suglasnost na Prijedlog Iskaza o procjeni učinaka propisa, a nadležna tijela nisu imala primjedbi na isti.

## **6. PRAĆENJE PROVEDBE I EVALUACIJA**

Praćenje provedbe Zakona provodit će se na temelju mjerljivih kriterija:

- broju kaznenih djela u objektima novčarskih institucija i pri distribuciji novca i vrijednosti
- broju izdanih rješenja na alternativne mjere zaštite
- broju rješenja s naloženim mjerama
- broju podnijetih optužnih prijedloga
- broju žalbenih postupaka i upravnih sporova
- periodičnoj analizi efekata primjene propisa

## **7. PREPORUKA**

Preporučena opcija je opcija 4. – normativno rješenje.

### ***PREPORUČENA OPCIJA:***

Nakon analize mogućih načina rješavanja problema, nakon javne rasprave s obzirom na ukupnu korist i ukupne troškove držimo da će optimalna opcija biti opcija 4.

## **8. PRILOZI**

Teze o sadržaju Zakona o zaštiti novčarskih institucija

Nadležna tijela dostavila su svoja mišljenja na Nacrt Iskaza o procjeni učinaka Zakona o zaštiti novčarskih institucija dopisima:

- Ministarstvo gospodarstva: klasa: 011-01/13-01/239, urbroj: 526-02-02-02/5-13-2, od 6. rujna 2013. godine;
- Ministarstvo poduzetništva i obrta: klasa: 011-01/13-01/150, urbroj: 516-01/12-2, od 19. rujna 2013. godine;
- Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava: klasa: 011-01/13-01/113, urbroj: 524-02-13-2, od 30. kolovoza 2013. godine;
- Ministarstvo zaštite okoliša i prirode: klasa: 011-01/13-01/204, urbroj: 517-04-13-2, od 3. rujna 2013. godine;
- Ministarstvo socijalne politike i mladih: klasa: 011-02/13-06/82, urbroj: 519-01/5-13-4, od 5. rujna 2013. godine;
- Ministarstvo financija: klasa: 011-01/13-01/360, urbroj: 513-07-21-01/13-2, od 10. rujna 2013. godine;
- Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja: klasa: 011-01/2013-02/020, urbroj: 580-07/26-13-002, od 5. rujna 2013. godine.

Nadležna tijela dostavila su svoja mišljenja na Prijedlog Iskaza o procjeni učinaka Zakona o zaštiti novčarskih institucija dopisima:

- Ministarstvo gospodarstva: klasa: 011-01/14-01/75, urbroj: 526-02-02-01/6-14-4, od 18. ožujka 2014. godine;
- Ministarstvo poduzetništva i obrta: klasa: 011-01/13-01/150, urbroj: 516-01/4-14-5, od 26. ožujka 2014. godine;

- Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava: klasa: 011-01/13-01/113, urbroj: 524-02-14-4, od 11. lipnja 2014. godine;
- Ministarstvo zaštite okoliša i prirode: klasa: 011-01/14-01/74, urbroj: 517-04-14-2, od 11. lipnja 2014. godine;
- Ministarstvo socijalne politike i mladih: klasa: 011-02/14-05/21, urbroj: 519-03-3-1/1-14-2, od 10. lipnja 2014. godine;
- Ministarstvo financija: klasa: 011-01/14-01/110, urbroj: 513-07-21-01/14-6, od 8. svibnja 2014. godine;
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova: klasa: 011-01/14-01/17, urbroj: 521-IV-01/14/4, od 20. ožujka 2014. godine;
- Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja: klasa: 011-01/14-02/015, urbroj: 580-07/26-2014-002, od 12. lipnja 2014. godine.

Suglasnost Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske na Prijedlog Iskaza o procjeni učinaka Zakona o zaštiti novčarskih institucija, dopis broj: klasa: 011-02/14-01/52, urbroj: 50501-2-14-02, od 10. travnja 2014. godine.

## **TEZE O SADRŽAJU ZAKONA O ZAŠTITI NOVČARSKIH INSTITUCIJA**

### **Naziv propisa:**

Zakon o zaštiti novčarskih institucija

### **Naznake i obuhvat materije koja se namjerava propisom urediti:**

Mjere zaštite osoba i imovine u poslovnica novčarskih institucija i prilikom distribucije novca i drugih vrijednosti. Materija obuhvaća:

- Uvodne i opće odredbe s definicijama pojmova (svrha donošenja Zakona, subjekti primjene, određivanje vrsta mjera zaštite i primjene mjera, nadzor, definiranje osnovnih pojmova)
- Vrste novčarskih institucija (definiranje poimeničnih obveznika primjene Zakona – banke, mjenjačnice i dr. te popis obvezatnih mjera zaštite u njihovim objektima)
- Mjere zaštite u novčarskim institucijama (detaljno propisivanje mjera tehničke zaštite – određivanje rezolucija i kvalitete video nadzora, načina smještaja kamera, snimača i dr., određivanje odgovornih osoba za provjeru sustava, način smještaja novca, obveza rezervnog napajanja u slučaju nestanka električne energije, vrste mehaničke zaštite, sadržaj tehničke dokumentacije; tjelesne zaštite – obveze i dužnosti zaštitara u objektima novč. inst.)
- Izdavanje suglasnosti na alternativne mjere zaštite (propisivanje okolnosti pod kojima se može izdati suglasnost na drugačije mjere zaštite od propisanih, način podnošenja zahtjeva, određivanje tijela koje provodi postupak, privitaka uz zahtjev, postupak izdavanja, propisivanje obveze donošenja sigurnosnog plana i njegov sadržaj)
- Mjere zaštite prilikom distribucije novca i vrijednosti (način zaštite pri prijenosu i prijevozu, papirnatom novca i kovanica te drugih dragocjenosti te propisivanje zaštite pri distribucije iz drugih država kroz RH)
- Mjere zaštite tajnosti osobnih i drugih podataka (određivanje vremena pohrane video zapisa, zaštite podataka referencom na posebne propise te obvezu sigurne pohrane dokumentacije radi sprječavanja otuđenja i sl.)
- Nadzor nad provedbom mjera (propisivanje osoba i ovlasti za nadzor, obveze novčarskih institucija u postupku nadzora, mogućnosti sankcioniranja propusta)
- Evidencije (propisivanje vrsta evidencija koje moraju voditi novčarske institucije)

- Kaznene odredbe (raščlamba kaznenih odredbi ovisno o težini prekršaja za novčarske institucije ali i za zaštitare koji u objektima novčarskih institucija ne obavljaju tjelesnu zaštitu na propisani način)
- Donošenje provedbenih propisa (predviđeno je donošenje pravilnika o načinu provedbe – procedure zabrane rada novčarskih institucija – mehanizam pečaćenja objekta i sl.)
- Prijelazne i završne odredbe (propisuje se vrijeme uskladbe s propisom, prestanak važenja staroga Zakona te način okončanja postupaka započetih po starom Zakonu).

**Obrazloženje problema koji se namjeravaju riješiti propisom:**

Uspostaviti optimalnu razinu organizacijskih i tehničkih mjera zaštite u poslovnicaama novčarskih institucija i prilikom distribucije novca i drugih vrijednosti radi smanjenja broja kaznenih djela u tim objektima.

**Ciljevi koji se namjeravaju postići:**

Smanjenje rizika i povećanje zaštite i razine sigurnosti pri obavljanju novčarskog poslovanja u objektima novčarskih institucija i pri distribuciji novca i vrijednosti.