

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

OBRAZAC

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo unutrašnjih poslova

NAZIV PROPISA

Zakon o strancima

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)?

Akcionim planom za Pregovaračko poglavlje 24 - Pravda, sloboda i bezbjednost, predviđeno je donošenje Zakona o strancima, radi daljeg usaglašavanja sa propisima EU. U novembru 2014. donijeta je Analiza sistema legalnih migracija u Crnoj Gori, koja je izrađena uz pomoć TAIEX eksperata i dostavljena EK na uvid. Ova Analiza je pokazala trenutne pravne, institucionalne, tehničke, kao i potreba za obukama u oblasti legalnih migracija. Od strane EK tada smo dobili mišljenje da je ovo dobro strukturiran dokument i da je pravni okvir djelimično usklađen. Takođe, sugerisano je da na listu direktiva koje je potrebno u potpunosti uskladiti mora uključiti i dvije nove direktive, usvojene 2014. godine, i to: Direktiva 2014/36/EU Evropskog parlamenta i Savjeta o uslovima ulaska i boravka za državljane trećih zemalja u cilju zapošljavanja kao sezonskih radnika i Direktivu 2014/66/EU Evropskog parlamenta i Savjeta o uslovima ulaska i boravka državljana trećih zemalja preko intrakorporativnog transfera. Takođe, treba navesti da je 2016. godine usvojena nova Direktiva, kojom je preinačena Direktiva Savjeta 2004/114/EZ od 13. decembra 2004. godine o uslovima prihvata državljana trećih država u svrhu studiranja, razmjene učenika, neplaćene obuke ili dobrovoljnog rada i Direktiva Savjeta 2005/71/EZ od 12. oktobra o specifičnim procedurama prijema državljana trećih zemalja u svrhe naučnog istraživanja, i to Direktiva (EU) 2016/801 Evropskog parlamenta i Savjeta od 11. maja 2016. godine o uslovima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata, i obavljanje poslova au pair.

U poslednjih deset godina, pravna tekovina na području migracija intenzivno se razvija. Područje migracija, posebno pitanja useljavanja i rada stranaca, bilo je prepušteno uglavnom nacionalnim zakonodavstvima. Danas se zakonodavstvom Evropske unije uređuju brojna migraciona pitanja, od spajanja porodice, prava stranaca sa stalnim boravkom i njihov status, regulisanje boravka istraživača, studenata, učenika, volontera pa do useljavanja visokokvalifikovane radne snage, izdavanja jedinstvene dozvole za boravak i rad, rad sezonskih radnika, kao i kažnjavanje poslodavaca koji zapošljavaju strance koji nezakonito borave na teritoriji država članica. S tim u vezi, relativno česte izmjene zakonskog okvira u području boravka i rada stranaca u Crnoj Gori, najvećim su dijelom posljedica potrebe za prenošenjem evropske pravne tekovine u crnogorsko zakonodavstvo. Tako je Skupština Crne Gore, 16. decembra 2014. godine, usvojila je Zakon o strancima („Službeni list Crne Gore“, broj 56/14), koji je stupio na snagu 1. januara 2015. godine, i čija primjena je počela 1. aprila 2015. godine, i isti je ponovo mijenjan u 2015. odnosno 2016. godini.

Ovim Predlogom zakona treba da se pospješiti integracija državljana trećih država koji imaju odobren stalni boravak u Crnoj Gori, što je ključni elemenat u promovisanju ekonomske i socijalne kohezije na osnovu koje se temelji EU. Isto tako, propisivanjem uslova pod kojima bi državljanima trećih država koji imaju stalni boravak u Crnoj Gori mogli steći pravo boravka u drugoj državi članici EU treba da doprinese uspješnom stvaranju unutarnjeg tržišta kao područja u kojem je slobodno kretanje lica.

Spajanje porodice je prijeko potreban način omogućavanja porodičnog života, i s tim u vezi ovo spajanje omogućava stvaranje stabilnosti koja omogućava integraciju državljana trećih zemalja. Novina u ovom zakonu je mogućnost odobravanja boravka nezavisno od boravka sponzora, posebno u slučajevima prestanka braka, tkz. pravo stranaca na autonomni boravak u Crnoj Gori. Takođe, definisana je odluka o vraćanju, dobrovoljni odlazak, udaljavanje, odgoda udaljavanja, vraćanje i udaljavanje maloljetnika bez pratnje, zabrana ulaska, besplatna pravna pomoć, zadržavanje i uslovi za zadržavanje stranca. Što se tiče udaljenja lica treba istaći da se ovim zakonom promoviše djelotvorna politika udaljenja, koja se zasniva na zajedničkim standardima, a cilj je da se lica vraćaju na human način uz puno poštovanje njihovih osnovnih prava i dostojanstva. Uspostaviće se jasna, transparentna i pravična pravila u politici vraćanja lica, koja su sastavni dio dobro vođene migracione politike. Odluka se donosi u svakom pojedinačnom slučaju i na osnovu objektivnih kriterijuma, što znači da ocjenjivanje treba da prelazi samu činjenicu nezakonitog boravka. Dobrovoljni povratak treba da ima prednost u odnosu na prisilni, pa treba da se odredi vrijeme za dobrovoljni odlazak. Produženje vremena za dobrovoljni odlazak treba da se obezbijedi kada se to smatra potrebnim zbog posebnih okolnosti u pojedinačnom slučaju. Licima koja nemaju dovoljna sredstva obezbijediće se potrebna pravna pomoć. Sa zadržanim državljanima trećih zemalja treba da se postupa na human i dostojanstven način uz poštovanje njihovih osnovnih prava i u skladu s međunarodnim i domaćim pravom.

Na nivou Evropske unije posebnom direktivom je uređeno useljavanje visokokvalifikovane strane radne snage. U nastojanju da se privuku strani visokokvalifikovani radnici Direktivom Vijeća 2009/50/EZ propisani su uslovi ulaska i boravka državljana trećih država u svrhu zapošljavanja visokokvalifikovane radne snage, koja propisuje povoljnije uslove za useljavanje i rad ove kategorije državljana trećih država. Definisan je termin „visokokvalifikovane radne snage“, kao i propisani uslovi za izdavanje »EU plave karte«, razlozi za odbijanje izdavanja, razlozi za prestanak važenja i proceduralne garancije, propisan je obrazac »EU plave karte« u skladu sa Regulativom Savjeta 1030/2002, propisani uslovi rada na osnovu »EU plave karte«, propisani uslovi za produženje »EU plave karte«, propisane obaveze u slučaju promjene poslodavca, propisan pristup pravima nosioca »EU plave karte«, propisani uslovi za odobravanje boravka članovima porodice nosioca »EU plave karte« i prava koja im pripadaju, propisani uslovi za odobravanje stalnog nastanjenja nosiocu »EU plave karte« i razlozi za prestanak stalnog nastanjenja, propisane odredbe o preseljenju nosioca »EU plave karte« iz jedne države članice u drugu državu članicu.

Ovim Predlogom zakona su tretirani i državljanima Evropske unije i članovima njihovih porodica, kroz značajan broj zakonskih odredbi, koje će se primjenjivati od dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, a odnose se na ulazak, boravak i rad državljana država članica EU i članova njihovih porodica, državljana Švajcarske Konfederacije i članova njihovih porodica. Iako su odredbe koje se odnose na državljanima država članica EU sadržane u zakonskom propisu o strancima, njihov položaj u odnosu na boravak i rad je sličniji crnogorskim državljanima nego strancima.

Pored usklađivanja Zakona sa direktivama EU ovim Predlogom potrebno je otkloniti nedostatke

koje su se javile u primjeni važećeg zakona, posebno u vezi sa procedurama izdavanja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca.
Dodatni razlog za donošenje predloženog propisa stvaraju se normativne pretpostavke za slobodu kretanja radnika i usluga, na čemu Evropska unija neizostavno istrajava kod svih država obuhvaćenih procesom pridruživanja.

2. Ciljevi

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

Predloženim propisom se stvaraju pretpostavke za održivu strukturu upravljanja migracijama u državi, a time daje doprinos regionalnoj i ukupnoj stabilnosti saglasno pravilima i standardima EU, kao i reguliše odgovarajući status i prava stranaca u Crnoj Gori.
Ciljevi predloženog propisa usklađeni su sa Strategijom za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za period 2017-2020. godine, Strategijom reintegracije lica vraćenih na osnovu sporazuma o readmisiji za period 2016-2020. godine i sa Strategijom integrisanog upravljanja granicom Crne Gore, čiji su ciljevi uspostavljanje pravnog, regulatornog i institucionalnog okvira koji pruža mogućnost djelotvornog sprovođenja politike kontrole migracionih kretanja u skladu sa pravilima i standardima *acquis communautaire*.

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?

Donošenje predloženog propisa je obaveza koja je predviđena u Akcionom planu za Pregovaračko poglavlje 24 - Pravda, sloboda i bezbjednost, kao i Programom rada Vlade Crne Gore za III Kvartal 2017. godine.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- 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.

Predlog zakona o strancima će imati uticaja na strance (stranac je državljanin druge države ili lice bez državljanstva) i na poslodavce.

Nesporno je da će novi zakon biti efikasniji i efektniji, te da će se sa njim postići svi planirani ciljevi, uz minimum troškova.

U potpunosti su sagledane mogućnosti o izgradnji administrativnih kapaciteta, čime će predloženi propis u potpunosti biti primjenjiv, čime će se ostvariti i najbolji rezultati.

Predloženi propis će biti poztivan za sveukupni poslovni ambijent, obzirom da se pojednostavljuje procedura izdavanja potrebnih dokumenata i sva potrebna procedura se

sprovodi kod jednog organa.

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 proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja 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 uključene u tekst propisa? **Obrazložiti.**

Za implementaciju propisa potrebno je obezbijediti finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore u iznosu koji je dovoljan za elektronsko uvezivanje diplomatskih, odnosno konzularnih predstavništava Crne Gore u inostranstvu sa Ministarstvom unutrašnjih poslova. Naime, članom 81 Predloga zakona propisano je da će se zahtjev za izdavanje dozvole za privremeni boravak i rad radi sezonskog zapošljavanja, podnositi Ministarstvu unutrašnjih poslova, preko diplomatsko-konzularnog predstavništva u državi porijekla stranca, i to od 1. januara 2020. godine. S tim u vezi treba imati u vidu da je u periodu **01.04.2015. do 31.12.2015. godine izdato ukupno 3.318 dozvola** za privremeni boravak i rad radi sezonskog zapošljavanja, u periodu **01.01.2016. do 31.12.2016. godine izdato je ukupno 4.276 dozvola** za privremeni boravak i rad radi sezonskog zapošljavanja, dok je u periodu **01.01.2017 do 18.08.2017. godine izdato ukupno 3.571 dozvola** za privremeni boravak i rad radi sezonskog zapošljavanja. Najveći broj ovih dozvola je izdat strancima koji su državljani država okruženja. Vlada Crne Gore, **na sjednici od 23.02.2017. godine**, donijela je Šengenski akcioni plan i, između ostalog, zadužila nosioce aktivnosti da u predlozima budžeta planiraju potrebna sredstva za realizaciju Šengenskog akcionog plana. Daleko najveći dio zadataka spada u nadležnost MUP-a i (granične) policije, međutim, neke „šengenske“ mjere su u nadležnosti drugih organa (kao na primjer implementacija šengenskog viznog sistema, koja je primarno u nadležnosti MVP. Kod svake mjere identifikovana je i institucija koja će biti nosilac sprovođenja mjere, obično u saradnji sa drugima. Napravljena je i procjena potrebnog budžeta za realizaciju, uzevši u obzir da se neke mjere mogu (djelimično ili u cjelini) finansirati iz u te svrhe predviđenih EU fondova (Crna Gora već ima pristup nekima, a neki fondovi će se otvoriti tek nakon pristupanja Uniji), a za neke mjere potrebno je isključivo finansiranje iz nacionalnog budžeta. Tako u dijelu 5. koji se odnosi na **Informaciono komunikacioni sistemi – šengenski informacioni sistem, tačka 5.2.1 glasi: “Nabaviti i instalirati IT opremu na centralnoj lokaciji i DKP-ovima za realizaciju nacionalnog informacionog sistema”**. Ova mjera treba da se realizuje u periodu 2017. – 2020. godina, nadležni organ za realizaciju ove mjere je Ministarstvo vanjskih

poslova i sredstva za ovu mjeru obezbijediće se u Budžetu u iznosu od 920.000 eur. S tim u vezi, treba istaći da je za implementaciju ovog Zakona, pored ovih sredstava od 920.000 eur koja su propisana u ŠAP-u, treba obezbijediti dodatna sredstva za tehničko opremanje i povezivanje konzularnih predstavništava Crne Gore u inostranstvu sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, i to u prvoj fazi povezivanje predstavništva koja se nalaze u Srbiji, Bosni i Hercegovini, Makedoniji, Kosovu i Albaniji. Naravno, postoji mogućnost da se ova dodatna sredstva finansiraju iz u te svrhe predviđenih EU fondova. Isto tako, članom 114 Predloga zakona propisano je da, u postupku pred Upravnim sudom u vezi rješenja o protjerivanju, stranac koji nezakonito boravi i stranac na privremenom boravku ima pravo na besplatnu pravnu pomoć, na lični zahtjev, tako će se i po ovom osnovu biti potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore. Treba imati u vidu da je u 2015. godine prinudno vraćeno ukupno 26 stranaca, u 2016. godini 75 stranaca, dok je u periodu 01.01.2017 do 18.08.2017. godine ukupno vraćeno 57 stranaca. U ovom momentu ne možemo znati broj stranaca kojima će biti potrebna ova vrsta pomoći, ali shodno naprijed navedenoj statistici, a imajući u vidu da se besplatna pravna pomoć dodjeljuje strancu, na lični zahtjev, kao i da stranac da bi ostvario ovaj vid pomoći mora da dokaže da ne posjeduje novčana sredstva ili stvari veće vrijednosti i da podnijeta tužba nije očigledno neosnovana, čime je jasno da će ovaj vid pomoći biti potreban neznatnom broju stranaca.

Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Za tekuću fiskalnu godinu nijesu neophodna finansijska sredstva za implementaciju propisa.

Ovim propisom predviđeno je donošenje podzakonskih akata i iz njih neće proisteći finansijske obaveze.

Prihod za budžet Crne Gore može se ostvariti ako se smanji broj stranaca koji nelegalno borave i rade u Crnoj Gori.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška 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.

Za izradu predloženog propisa formirana je Međuresorska radna grupa (13.05.2016. godine), u kojoj su pored predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova, i predstavnici: Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva rada i socijalnog staranje, Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva finansija, Uprave policije, Međunarodne organizacija za migracije u Crnoj Gori (IOM), predstavnici UNHCR-a u Crnoj Gori, Unije poslodavaca Crne Gore i Privredne komore Crne Gore. Na sjednici održanoj 19. januara 2017. Godine, utvrđen je Nacrt zakona o strancima. U periodu 20. – 22. Februara 2017. Godine, posredstvom TAIEX organizovana je ekspertska posjeta, kojom prilikom su Ilze Briede, Šefica jedinice za migracije u Ministarstvu unutrašnjih poslova Letonije i Inese Berga, Vodeći viši referent, Kancelarije za državljanstvo i poslove migracija Letonije, vršile ekspertizu Zakona, nakon čega su date preporuke eksperata. Takođe u skladu sa Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, sprovedena je javna rasprava koja je trajala 40 dana, u kojoj je zainteresovana javnost dostavila

predloge, sugestije i komentare u pisanom i elektronskom obliku. Komentare na Nacrt dokumenta, u toku javne rasprave, dali su sljedeći subjekti:

- Nevladino udruženje ugostitelja Budve,
- Američka privredna komora u Crnoj Gori (AmCham Montenegro),
- "Luštica development" A.D. Tivat,
- Nacionalna turistička organizacije Crne Gore,
- Montenegro Business Alliance
- Predstavništvo UNHCR-a u Crnoj Gori,
- Savjet stranih investitora;
- Unija poslodavaca Crne Gore;
- Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice – Kancelarija u Podgorici;
- fizička lica i
- učesnici Okruglog stola.

Navedeni subjekti su dostavili 48 predloga, sugestija i komentara, na koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova dalo odgovore u tabelarnom prikazu izvještaja sačinjenom na 39 strana.

Od dostavljenih 48 predloga, 37 predloga nije prihvatljivo, 2 su djelimično prihvaćena, dok je 8 predloga u cjelosti prihvaćeno i inkorporirano u tekst Nacrta zakona.

Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi je 06.07.2017. godine objavljen na website-u Ministarstva unutrašnjih poslova, www.mup.gov.me, i dostupan je svim korisnicima.

Na osnovu komentara, primjedbi i sugestija dobijenih u toku i nakon javne rasprave, kao i mišljenja eksperata i komentara Evropske komisije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, je doradilo tekst Nacrta zakona i utvrdilo Predlog zakona, koji je upućen je SZZ, MP, MRSS I MVP, radi davanja mišljenja, nakon čega smo dobili smo pozitivno mišljenje od strane SZZ, MP, MRSS i MVP.

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?**

Ne postoje prepreke za implementaciju predloženog propisa.

Za sprovođenje monitoring i evaluacije primjene propisa biće zaduženo Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su:

- koliko se smanjio broj stranaca koji nelegalno borave u Crnoj Gori;
- koliko se povećao broj domaće radne snage;
- broj izdatih dozvola za privremeni i stalni boravak;
- broj izdatih dozvola državljanima država članica Evropske unije;
- broj izdatih EU plavih karata (visokokvalifikovani radnici);

Datum i mjesto:

Podgorica, _____ .2017. godine

MINISTAR
Mevludin Nuhodžić

