



Crna Gora  
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,  
81000 Podgorica, Crna Gora  
tel: +382 20 242 835  
fax: +382 20 224 450  
www.mif.gov.me

Br: 02-03-11541

Podgorica, 09.09.2021. godine

**MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA**  
**-n/r ministra, gospodina Sergeja Sekulovića-**

Poštovani gospodine Sekuloviću,

Povodom *Predloga strategije o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, za period 2021-2025. godine, sa Akcionim planom za 2021. i 2022. godinu*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Na tekst *Predloga strategije, sa Akcionim planom i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.*

U dostavljenom *Izvještaju o analizi uticaja propisa* navedeno je da su sredstva za implementaciju mjera iz *Akcionog plana za 2021-2022. godinu* planirana kod institucija, koje su nosioci aktivnosti, u okviru redovnih budžetskih sredstava. Za realizaciju mjera i aktivnosti sredstva će biti obezbijedena iz budžeta resornih ministarstava uz podršku donatora, dok će lokalne samouprave aktivnosti iz svoje nadležnosti realizovati iz sopstvenih budžeta.

Takođe, navedeno je da ukupni troškovi potrebni za implementaciju aktivnosti planiranih *Akcionim planom za implementaciju Strategije o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, za period 2021-2022. godina*, iznose 1.906.800,00 €, od čega su sredstva u iznosu od 738.300,00 € predviđena u 2021. godini, dok su sredstva u iznosu od 1.168.500,00 € predviđena u 2022. godini.

Imajući u vidu da su kao nosioci aktivnosti prepoznati budžetski korisnici, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja predlaže da se prije svega polazi od principa finansijske održivosti koji podrazumijeva da se prilikom implementacije aktivnosti, koje proizilaze iz *Akcionog plana za 2021-2022. godinu*, poštuju fiskalna ograničenja definisana godišnjim budžetskim okvirom.

Pored navedenog, ukazujemo na član 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kojim se uređuje da ugovorene obaveze moraju biti usklađene sa planiranim i odobrenim sredstvima, kao i da je budžetski izvršilac odgovoran za zakonito korišćenje sredstava odobrenih potrošačkoj jedinici.

Shodno navedenom, sa aspekta nadležnosti Ministarstva finansija i socijalnog staranja, neophodno je da nosioci aktivnosti koji su prepoznati kao budžetski korisnici opredjeljivanje sredstava za implementaciju *Predloga strategije o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, za period 2021-2025. godine, s Akcionim planom za 2021. i 2022. godinu*, usklade sa sredstvima raspoloživim Zakonom o budžetu Crne Gore za 2021. godinu, dok će opredjeljivanje sredstava u toku 2022. godine, biti predmet razmatranja prilikom pripreme budžeta za 2022. godinu.

S poštovanjem,



**MINISTAR**

Mr. Miloško Spajić

# IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo unutrašnjih poslova

NAZIV PROPISA

Strategija o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, za period 2021-2025. godine, s Akcionim planom za 2021. i 2022. godinu.

## 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)?
- Strategija o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, za period 2021-2025. godine, s Akcionim planom za 2021. i 2022. godinu, pripremljena je saglasno obavezi Ministarstva unutrašnjih poslova iz Programa rada Vlade Crne Gore za II kvartal 2021. godine. Ova Strategija je izraz kontinuiteta sa prethodnim strateškim dokumentima u ovoj oblasti, koje su kao planski akti usvojeni od strane Vlade Crne Gore, tako da ista predstavlja treći po redu strateški dokument iz ove oblasti, s tim da su prethodne strategije donijete odvojeno po oblastima (jedna iz oblasti migracija, a druga iz oblasti readmisije povratnika). i to za period 2011.-2016. i za period 2016.-2020. godine.
- Ovom Strategijom su obuhvaćene mješovite migracije, odnosno kretanja ljudi koji putuju zajedno, uglavnom na neregularan način, koristeći iste rute i ista prevozna sredstva, ali iz različitih razloga. Muškarci, žene i djeca koji putuju na ovaj način često su ili otjerani iz svojih domova oružanim sukobom ili progonom, ili putuju u potrazi za boljim životom. Ljudi koji putuju u okviru mješovitih migracija imaju različite potrebe i ta kretanja mogu obuhvatati lica koja traže međunarodnu zaštitu, izbjeglice, apatride, žrtve trafikinga, djecu bez pratnje ili djecu odvojenu od roditelja/staratelja, kao i migrante u neregularnim situacijama ili povratnike po readmisiji. Mješovita kretanja su često kompleksna i mogu da predstavljaju izazov za sve uključene subjekte.
- Povećanje broja migranata, kao i problemi koji se s tim u vezi javljaju, uslovlili su da se migracije, kao stalan proces kretanja stanovništva, nalaze u središtu političkog interesovanja, velikog broja država. Gotovo sve zemlje bez razlike suočene su sa problemom međunarodnih migracija, bilo kao zemlje porijekla, tranzita ili pak kao zemlje krajnjeg odredišta migranata.
- Ova Strategija treba da doprinese razvijanju i unaprjeđuje pravnog okvira, institucija i administrativnih kapaciteta iz oblasti mješovitih migracija.
- Sve više se širi saznanje da su migracije osnovna i neizbježna komponenta ekonomskog i socijalnog života svake države i da valjano regulisanje migracija može biti korisno, kako za pojedince, tako i za društva u cjelini.
- Crna Gora treba posebno da jača kapacitete za upravljanje mješovitim migracionim tokovima, i da razvija sisteme trijaže posebnih kategorija lica u okviru mješovitih migracija, kako bi se sva lica upućivala u za njih odgovarajuće procedure, čime bi se rasteretio sistem azila i čime bi došlo do daljeg jačanja ekspertize nadležnih državnih institucija za određene oblasti, kao i poboljšanja efikasnosti samih procedura. Takođe, posebnu pažnju treba usmjeriti na povećanje ljudskih i materijalnih resursa posvećenih upravljanju granicama i

- sistemu registracije izbjeglica i migranata, što će svakako doprinijeti realizaciji neophodnih reformi za punopravno članstvo Crne Gore u Evropskoj uniji.
- Problem predstavlja to što su ukupni troškovi za 2019. godinu za prihvata stranaca veći u iznosu od 900.948,60 eura u odnosu na 2018. godinu, a samo troškovi smještaja za 2019. godinu veći su za oko 760.000 eur u odnosu na 2018. godinu, pa je i to jedan od razloga da hitno treba raditi na povećanju i unapređenju uslova za prihvata većeg broja stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, koji bi bili prije svega u vlasništvu državnih organa.
  - Posebnu pažnju treba posvetiti jačanju kapaciteta i tehničke opremljenosti, ali i boljoj saradnji i koordinaciji između ključnih aktera u sistemu migracija, kako bi se osigurao razvoj integrisanog sistema migracija. Imajući u vidu promjene u profilu tražilaca azila, te dinamiku pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, neophodno je stalno unaprijediti aktivnosti na planu razvijanja programa integracije lica sa odobrenom međunarodnom zaštitom u Crnoj Gori.
  - Višestruke i kompleksne dimenzije migracija uključuju sljedeće bitne komponente: migracije radnika, ponovno sjedinjenje porodica, migracije i bezbjednost, borba protiv ilegalnih migracija, prava migranata, integracija migranata, migracije i razvoj.

## 2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**
- Osnovni ciljevi Strategije je su:
  - Prenošenje u nacionalni zakonodavni okvir svu evropsku regulativu koja uređuje oblast mješovitih migracija i zagarantovati njegovu potpunu primjenu kroz adaptaciju administrativnog sistema.
  - Povećanje smještajnih i administrativnih kapaciteta za prihvata stranaca koji traže međunarodnu zaštitu i za lica kojima je odobrena međunarodna zaštita u Crnoj Gori, u skladu sa međunarodnim standardima i osiguranje punog pristupa pravima koja pripadaju ovim licima.
  - Uspostavljanje elektronske baze podataka i unaprjeđenje sistema identifikacije, registracije i priključenja podataka za osobe iz sistema međunarodne zaštite i obuka službenika koji će raditi na ovim sistemima.
  - Rješavanje pravnog statusa interno raseljenih lica (IRL) kao i ostalih lica koja nijesu upisana u osnovne registre i registre državljana u Crnoj Gori i u državama okruženja.
  - Rješavanje pravnog statusa lica u riziku od apatridije i stvaranje uslova za efikasna pristup pravima za lica sa priznatim statusom lica bez državljanstva.
  - Unaprjeđenje politike readmisije putem zaključivanja novih sporazuma i protokola o readmisiji, kao i poboljšanje sistema povratka stranih državljana kojima nije odobren boravak u Crnoj Gori i sistemski rad na dobrovoljnom povratku.
  - Unaprjeđenje institucionalnog okvira za reintegraciju povratnika u crnogorsko društvo kroz izgradnju i jačanje lokalnih samouprava, što će u krajnjem preduprijediti ponovljene pokušaje iregularne migracije u zemlje EU, uz uspostavljanje sistem kontinuiranog monitoringa povratnika.
  - Uspostavljanje sistema elektronske razmjene podataka između nadležnih državnih organa i jačanje stručnih kapaciteta zaposlenih koji su uključeni u proces reintegracije povratnika.

- Ovi ciljevi su usklađeni sa sljedećim dokumentima:
  - Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030. Godine,
  - Strategijom nacionalne bezbjednosti Crne Gore,
  - Šengenskim akcionim planom,
  - Strategijom integrisanog upravljanja granicom i Okvirni akcioni plan za njeno sprovođenje u periodu 2020-2024,
  - Strategijom za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori,
  - Strategijom razvoja zvanične statistike 2019-2023. Godine,
  - Globalnim sporazumom za migracija,
  - Globalnim sporazumom za izbjeglice,
  - Globalnim skupom o apatridiji,
  - Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između evropske zajednice sa jedne strane i Crne Gore sa druge strane (SSP),
  - Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji (PPCG),
  - Strategijom EU za Zapadni Balkan.

### 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).**
- **Objasniti preferiranu opciju?**

- Jedina opcija je da se ovim strateškim dokumentom na sveobuhvatan način definiše politika upravljanja mješovitim migracijama, praksa i diskusije uzimajući u obzir međunarodne obaveze Crne Gore, zaštitu lica koja traže međunarodnu zaštitu, izbjeglica i apatrida, kao i da prepozna uspostavljeni pravni okvir za zaštitu ovih lica.
- Takođe, treba pomoći državnim organima da se nose sa izazovima iz oblasti međunarodne zaštite (azila) i mješovitih migracija na način kojim će imati u vidu potrebe za zaštitom određenih kategorija lica. Isto tako treba da se pomogne u identifikovanju trendova iz oblasti migracija, trafikinga i ostalih mješovitih kretanja i ranom prepoznavanju izazova i pripremanju odgovora na iste, kao i da se osigura javni red i mir ranim identifikovanjem bezbjednosnih rizika.

### 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.**
- Predmetna Strategija sa jednogodišnjim akcionim planovima će uticati, prije svega na strance - državljane trećih država i lica bez državljanstva.
- Nema troškova za građane i privredu na osnovu primjene predmetne Strategije sa jednogodišnjim akcionim planovima.
- Nema troškova – vidjeti prethodni odgovor.

- Direktnih uticaja na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu nema. Problem nedostatka radne snage postoji ne samo u Crnoj Gori, već i u državama regiona. Jasno je da se u Crnoj Gori, iz godine u godinu, povećava potreba za radnom snagom, te se sa globalno povećanom fluktuacijom zaposlenih dešava da iz godine u godinu učešće stranih državljana u strukturi zaposlenih raste. U tom smislu trebalo bi se fokusirati, prije svega na pojednostavljenje procedura za produženje dozvola za privremeni boravak i rad i razmotriti mogućnost da se u ovom postupku ne prilažu svi dokazi koji se traže shodno sadašnjim zakonskim rješenjima.
- Predmetna Strategija sa jednogodišnjim akcionim planovima, neće dovesti do stvaranja biznis barijera.

#### 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? **Objasnite.**
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? **Objasnite.**
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena 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 proistići finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- **Objasnite metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? **Objasnite.**
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- **Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Objasnite.**
- Sredstava za implementaciju mjera iz AP za 2021-2022 godinu planirana su kod institucija koji su nosioci aktivnosti iz Akcionog plana u okviru redovnih budžetskih sredstava.
- Za realizaciju mjera i aktivnosti sredstva će biti obezbijedjena iz budžeta resornih ministarstva uz podršku donatora, posebno u dijelu realizacije aktivnosti Ministarstva unutrašnjih poslova.
- Takođe, lokalne samouprave će aktivnosti iz svojih nadležnosti realizovati iz sopstvenih budžeta. Troškovi aktivnosti planiranih Akcionim planom za implementaciju Strategija o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, za period 2021.-2022. godina, **iznose 1.932.800 €, od čega:**
  - ❖ 1.220.800 € su sredstva iz **Budžeta Crne Gore** (od ovog iznosa već je kroz IUG obezbijeden iznos sredstava od 400.000 €),
  - ❖ 121.300 € predstavljaju donatorsku pomoć **IOM-a**,
  - ❖ 26.000 € predstavljaju zahtijevana donatorska pomoć (**UNHCR**),
  - ❖ 144.700 € sredstva koja je obezbijedio **Crveni krst Crne Gore**,
  - ❖ 400.000 € je obezbijedeno iz **IPA fondova** i
  - ❖ 20.000 € treba da obezbijede **lokalne uprave**.

- Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
- Implementacijom Strategije i Akcionog plana se neće ostvariti prihod za Budžet Crne Gore.
- Imajući u vidu da u momentu pripreme Strategije i AP nije bio usvojen Budžet CG, nadležna ministarstva su u okviru redovnih budžetskih sredstava planirali realizaciju, a tamo gdje su imali podatke o podršci donatora, to su navodili.
- Kako Ministarstvo finansija nije učestvovalo u izradi dokumenta, kao ni u procesu Javne rasprave, tako da nije bilo komentara na Nacrt dokumenta. Ministarstvo finansija će se izjasniti o dokumentu kad isti bude dostavljen sa RIA obrascem.

#### **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.**

- Predlog strategije je pripremila Međuresorska radna grupa, u kojoj su, pored predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova, učestvovali i predstavnici: Ministarstva finansija i socijalnog staranja, Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta, Ministarstva zdravlja, Ministarstva ekonomskog razvoja, Uprave za inspeksijske poslove, Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, Zajednice opština Crne Gore, Crvenog krsta Crne Gore, Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR) - Predstavništvo u Crnoj Gori, Međunarodne organizacije za migracije (IOM), NVO Pravnog Centra i NVO Građanske alijanse.
- Ova Strategija je izrađena u skladu sa Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata ("Službeni list CG", br. 54/2018) i Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata koju je utvrdio Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore. Nakon toga dostavljen je Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore radi davanja mišljenja, i sve preporuke koje je Generalni sekretarijat dao u svom mišljenju su ugrađene u tekst Nacrta strategije.
- Nakon izrade Nacrta strategije, u periodu od 28.10.2020. godine do 17.11.2020. godine sprovedena je Javna rasprava u skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Službeni list CG", br. 41/2018). Javna rasprava je trajala 20 dana. Tokom javne rasprave nijesmo dobili predloge ili sugestije u vezi sa objavljenim dokumentom.
- Početkom decembra 2020. godine Strategija je prevedena na engleski jezik i dostavljena Evropskoj komisiji na mišljenje i tokom posljednje sedmice februara 2021. godine, posredstvom TAIEX eksperata izvršena je ekspertiza predmetne Strategije. Preporuke eksperata EK su uvrštene u tekst Strategije.

#### **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?**
- U cilju praćenja realizovanih aktivnosti Ministarstvo unutrašnjih poslova će posvetiti dodatnu pažnju praćenju implementacije mjera iz Strategije i AP. Dio dokumenta je i

- odjeljak Monitoring, evaluacija i izvještavanje sa tabelom indikatora i kvantitativnim pokazateljima promjene stanja za ciljeve i mjere.
- Praćenje primjene Akcionog plana će obavljati Međuresorska radna grupa, koja je obrazovana Rješenjem ministara unutrašnjih poslova, O1broj: 050/19-42304 od 15.11.2019. godine. Zbog kadrovskih promjena u pojedinim organima državne uprava očekuje se da ova MRG bude uskoro izmijenjena.
  - Zadatak Međuresorske radne grupe je, da rukovodi, organizuje i koordinira aktivnosti državnih organa, organa državne uprave i drugih nadležnih institucija u implementaciji Strategija, da utvrđuje i prati prioritete, dinamiku i rokove realizacije i ocjenjuje postignute rezultate u implementaciji Strategija, kao i da dostavlja Vladi Crne Gore izvještaj sa pregledom stanja, ocjenom i predlogom mjera u vezi implementacije Strategija, najmanje jednom godišnje.
  - Tabela sa indikatorima za mjerenje ispunjenosti ciljeva je sastavni dio dokumenta.
  - Putem monitoringa i izvještavanja ka Vladi Crne Gore pratiće se realizacija predviđenih mjera i aktivnosti iz ovog dokumenta.
  - Nema potencijalnih prepreka za implementaciju Strategije sa jednogodišnjim akcionim planovima.

**Datum i mjesto**  
**19.07.2021. godine**

**Starješina**  
*Ceprej Lepković*