

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo unutrašnjih poslova

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o unutrašnjim poslovima

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)?

- Nedorečenosti dosadašnjih zakonskih rješenja u smislu da pojedina nisu bila izvedena do kraja što je stvaralo kako probleme u praksi tako i pravne praznine. Takođe praktična implementacija ovog propisa stvorila je potrebu propisivanja novih policijskih poslova i ovlašćenja kako bi se na što cjelovitiji način uredila oblast bezbjednosti i u krajnjem ostvarila kako preventivna tako i represivna uloga policije. Ovim Predlogom dosadašnja Uprava policije kao samostalni organ uprave postaje organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, i po prvi put se organizacija Policije uređuje kroz Zakona a ne kroz akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kao što je do sad bio slučaj, čime se napravio čvrst „temelj“ u organizaciji Policije. Nadalje, višegodišnja stagnacija u zakonskom uređenju pojedinih segmenata poput policijskog obrazovanja je Predlogom zakona dotaknuta na način što se čitavo jedno potpoglavlje posvetilo ovoj oblasti. Nadalje, Etički odbor u smislu sastava i funkcionisanja je uređen detaljnije. Novina u smislu zakonskog izraza jeste to što se prvi put propisuju uslovi za stvaranje rada policije, kao i ulazak akademaca bez javnog oglašavanja.

- Neizvedenost zakonskih rješenja, postojanje pravnih praznina, neuređenost pojedinih pitanja koja je praksa izrodila, ali i nedovoljno čvrsto i jasno postavljen sistem nagrađivanja i napredovanja doveli su kako do brojnih postupaka sudskih i disciplinskih a sve navedeno je u krajnjem narušavalo i uticalo na davanje maksimuma prilikom obavljanja policijskih poslova;

- Na kraju u odnosu na uzroke i navedene posljedice prije svega policijski službenici su bili ti koji su, uslovno rečeno oštećeni, imajući u vidu da optimalno vršenje policijskih poslova nije moguće u okruženju koje nedovoljno podstiče kako sa aspekta obrazovanja tako i napredovanja. Imajući u vidu da je sistem bezbjednosti uvezan i isprepleten sistem u kojem je domino efekat najuočljiviji navedeno u krajnjem i pored svih napora koje sami policijski službenici i Ministarstvo čine u krnjem pogađa i same građane i *bezbjednost* kao vrhovni cilj jednog društva. Međutim valja napomenuti da dosadašnja zakonska rješenja usljed upodobljavanja u primjeni i napora svih subjekata uključenih i obuhvaćenih ovim zakonom da se duh i cilj zakona ostvari nisu do sada izazvala štetu većih razmjera međutim upravo će to biti izbjegnuto usvajanjem Predloga zakona o unutrašnjim poslovima.

- Novine i izmjene u ovom Predlogu zakona u odnosu na dosadašnja zakonska rješenja predstavljaju dobru osnovu i podsticaj daljoj reformi policije i cjelokupnog sistema bezbjednosti.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
 - Navedi usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.
- Predloženim propisom kao što je već rečeno detaljnije i preciznije se uređuje oblast unutrašnjih poslova, a prevashodno policijskih poslova koji će spriječiti nedostatke dosadašnjih zakonskih rješenja te doprinijeti reformskom procesu koji je pokrenut i u krajnjem doprinijeti poboljšanju i jačem uvezivanju cjelokupnog bezbjednosnog sektora.

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?
- Nema druge opcije jer u suprotnom se ostavlja neuređenom ovako bitna oblast, a nezamislivo je da se ovako značajan segment bezbjednosti realizuje bez jasnije postavljenog pravnog okvira, a valja napomenuti i da je donošenje ovog propisa sa svim novinama koje nosi sa sobom a koji su kroz gore navedene strategije predstavljeni čak i kao posebne mjere za realizovati, predviđeno i kao obaveza zakonodavnog okvira na putu ka Evropskoj uniji.

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.

- Rješenja u propisu prevashodno će imati uticaja na same policijske službenike na način što je karijerni sistem odnosno sistem napredovanja do kraja uređen čime će se otvoriti mogućnosti uz ispunjenje uslova propisanih zakonom, koji doduše moraju kumulativno biti ispunjeni. Posmatrajući samo ovaj segment Predloga zakona a u kontekstu pozitivnih i negativnih uticaja odnosno direktnih i indirektnih – zakonsko rješenje je postavljeno tako da se ne može desiti situacija da stupanjem na snagu Zakona dođe do napredovanja velikog broja policijskih službenika što bi izazvalo troškove u budžetu. Samo ovaj primjer ukazuje na činjenicu da se prilikom izrade ovog propisa vodilo računa da se u predmetne situacije ne dolazi te da su troškovi planirani i kontrolisani samom normom. Kao što je već navedeno zakonska rješenja neće imati direktan uticaj na građane u smislu novih propisivanja prava i obaveza već indirektan npr uvođenjem novih policijskih poslova i ovlaštenja poput utvrđivanje postojanja alkohola i/ili psihoaktivnih supstanci u organizmu.
 - Direktne troškove građanima i privredi primjena propisa neće izazvati, međutim uticaj na budžet Crne Gore će imati.
 - Pozitivne posljedice donošenja propisa u potpunosti opravdavaju troškove koje će on stvoriti budžetu Crne Gore imajući u vidu da u krajnjem utiče na podizanju stepena bezbjednosti u državi generalno.
 - Propis ne utiče na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu ni stvaranju tržišne konkurencije.
- Nema administrativnih opterećenja i 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? Obrazložiti.

- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- 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?
- 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.

- Potrebno je obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa, međutim pomenuto obezbjeđenje sredstava ne podrazumijeva nikakve novine u odnosu na do sad izdvajana sredstva.
- Dosadašnja sredstva predviđena za rad Uprave policije kao samostalnog organa će postati sastavni dio sredstava opredijeljenih za rad Ministarstva unutrašnjih poslova iz razloga jer je ovim Predlogom zakona predviđeno da će Uprava policije biti organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, pa će doći do realokacije budžetskih sredstava sa Uprave policije na Ministarstvo unutrašnjih poslova.
- Valja napomenuti da propisivanje novih instituta te preciziranje kroz odredbe u odnosu na opremu i sredstva koja se nabavljaju za potrebe policije ne predstavlja nikakve nove izdatke već iz razloga transparentnosti je umjesto dosadašnjih generalnih odredbi Predlogom zakona dato tačno na koju opremu i sredstva odnosno mjere i radnje je neophodno izdvojiti sredstva (koja su već u suštini obuhvaćena važećim zakonskim rješenjima). Naime, navedna oprema koja se pominje kroz Predlog zakona već je u upotrebi od strane Policije i nijesu potrebna dodatna sredstva za njenu nabavku.
- Nije potrebno iziskivanje sredstava iz budžeta Crne Gore u odnosu na odredbe koje se odnose na osnovno policijsko obrazovanje, iz razloga jer je Predlogom zakona predviđeno da se ono kao što je i do sada slučaj sprovodi na Policijskoj akademiji, tj. kao i do sada polaznici će se školovati na Policijskoj akademiji, za šta su već obezbijedena sredstva iz Budžeta za rad Policijske akademije kao posebne budžetske jedinice. Takođe, nijesu potrebna dodatna sredstva za zasnivanje radnog odnosa akademaca bez javnog oglasa imajući u vidu da je finansiranje školovanja istih iz budžeta Crne Gore te da je Ministarstvo, odnosno Policijska u odnosu na profil obrazovanja jedini mogući poslodavac za njih. Članom 133 st. 7 i 8 Predloga zakona je propisano da broj polaznika osnovnog policijskog obrazovanja utvrđuje Vlada, na predlog Ministarstva unutrašnjih poslova, uz prethodno pribavljeno mišljenje Policije, kao i da uz navedeni predlog Ministarstvo dostavlja potvrdu o obezbijeđenim finansijskim sredstvima od organa državne uprave nadležnog za poslove budžeta.
- Kroz član 30 Predloga zakona je propisano da: „Prijemnik i članovi Etičkog odbora imaju pravo na naknadu za svoj rad“. Na ovaj način se želi nagraditi rad članova Etičkog odbora koji u ne malom broju slučajeva donose teške odluke koje imaju za posljedicu težu povredu službene dužnosti.
- Članom 129 Predloga zakona je predviđeno da radni odnos se može zasnovati bez oglasa, kad je to za pojedina radna mjesta na kojima se vrše kriminalističko-obavještajni, finansijsko-obavještajni poslovi i poslovi sprovođenja mjera tajnog nadzora i specijalnih istražnih metoda, kao i poslovi zaštite svjedoka utvrđeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Naime, pošto su navedena radna mjesta predmet Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova, na navedeni Pravilnik će se pribavljati mišljenje Ministarstva finansija u dijelu obezbijeđenih finansijskih sredstava prije njegovog usvajanja na sjednici Vlade.
- Članom 148 Predloga zakona je propisano da: „Visokim policijskim obrazovanjem, u smislu ovog zakona, smatra se školovanje VI i VII1 nivoa kvalifikacije obrazovanja koje sprovodi ustanova visokog obrazovanja specijalizovana za potrebe policije, u skladu sa odgovarajućim javno

- važećim studijskim programima". Na ovaj način je samo ostavljen osnov da se u budućnosti može u Crnoj Gori osnovati ustanova za visoko obrazovanje za potrebe Policije, te da će se svakako u slučaju odluke da se osnuje takva ustanova raditi elaborat opravdanosti takve ustanove, koji će između ostalog sadržati i finansijsku opravdanost, kao i troškove potrebne za osnivanje i način finansiranja, pa će se u krajnjem tražiti mišljenje Ministarstva finansija.
- Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
 - Predlogom zakona ostavljen je osnov za donošenje podzakonskog akta koji je po svojoj prirodi Uredba a kojim će se rasporediti radna mjesta u okviru kategorija propisanih zakonom o državnim službenicima i namještenicima i nivoe u okviru tih kategorija, kao i uslove za radna mjesta policijskih službenika a kojom će se konačno odvojiti radno mjesto od zvanja. Predmetna uredba neraskidivo je vezana sa Uredbom o grupama poslova i koeficijentima za zarade policijskih službenika koja se donosi na osnovu Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru koju će biti neophodno izmijeniti.
 - Pred dosadašnjih zakonskih rješenja, u Predlogu zakona predložena su i tri nova policijska ovlaštenja. – utvrđivanje prisustva alkohola i/ili psihoaktivnih supstanci, sprovođenje pripremnih radnji za primjenu mjera tajnog nadzora i preduzimanje mjera za otklanjanje neposredne opasnosti. Shodno navedenom nije potrebno povećanje broja zaposlenih za primjenu navedenih ovlaštenja, već će se implementacija navedenih zakonskih odredbi obezbijediti u okviru postojećih kadrovskih kapaciteta.
 - Članom 175 Predloga zakona je propisano da: „Disciplinski postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti policijskog službenika za učinjenu težu povredu službene dužnosti pokreće lice koje ovlasti ministar (u daljem tekstu: disciplinski tužilac), na predlog neposrednog rukovodioca organizacione jedinice u kojoj policijski službenik radi. Disciplinski postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti policijskog službenika za učinjenu težu povredu službene dužnosti vodi i predlaže odluku disciplinska komisija koju imenuje ministar". Disciplinski tužilac i članovi Komisije će biti lica koja su već zaposlena u Ministarstvu unutrašnjih poslova, pa samim tim nije potrebno angažovanje novih službenika za vođenje postupka za težu povredu službene dužnosti, kao ni opredjeljenje dodatnih sredstava za njihov rad.
 - Implementacijom propisa neće se ostvariti prihod za budžet Crne Gore, međutim određena zakonska rješenja poput propisivanja devet obračunskih koeficijenata (član 157 Predloga) kao iznosa koji se odnosi na naknadu u slučaju smrti člana uže porodice policijskog službenika u odnosu na važeće zakonsko rješenje kojim je propisana ova naknada u visini od šest neto zarada policijskog službenika ostvarenih u posljednjem mjesecu - predstavlja značajnu manji iznos koji će se obezbjeđivati u datim situacijama, i samim tim policijski službenici će biti u ravnopravnom položaju sa ostalim zaposlenima u javnom sektoru.
 - U prelaznim odredbama je propisano da će se za službenike Ministarstva i Policije zaključiti Granski kolektivni ugovor do kraja 2021. godine, te će se po ovom pitanju obrazovati radna grupa sačinjena od reprezentativnog sindikata Ministarstva i Policije, kao i Ministarstva finansija i socijalnog staranja gdje će se voditi pregovori o sadržaju Granskog kolektivnog ugovora i iznalaženju modela da se po prvi put omogući da organ sa preko 5.000 zaposlenih i sa posebnim ovlaštenjima i prirodom posla ima drugačija prava od do sadašnjih prava koja crpe iz Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa.
 - Sugestije Ministarstva finansija date su u neposrednoj saradnji i implementirane u tekst zakona.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertaska 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.
- U izradi propisa korišćena eksterna ekspertaska podrška kroz TAIEX i EUroL što je rezultiralo sa ukupno pet ekspertskih misija - dvije u organizaciji TAIEXa i tri u organizaciji EUroLa.
- Javne konsultacije za izradu Predloga zakona održane su 15. i 16. februara 2018. Godine, kao i u period od 31. decembra 2020 do 20. Janura 2021. godine, tokom kojih su učestvovali

predstavnicima NVO sektora, univerziteta, međunarodnih organizacija, policije, lokalne samouprave, mediji itd.

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?
- Nema prepreka za implementaciju propisa.
- Vlada Crne Gore će biti zadužena za sprovođenje Zakona.

Datum i mjesto

Podgorica, 23.02 2021. god.

Starješina

