

Crna Gora  
VLADA CRNE GORE  
Broj: 04-2742/4  
Podgorica, 3. jun 2021. godine

CRNA GORA SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO: 7. 06. 2021. GOD.	
KLASIFIKACIONI BROJ: 24-5/21-1/19	
VEZA:	
EPA: 153XXII	
SKRAĆENICA:	PRILOG:

SKUPŠTINA CRNE GORE  
Gospodin mr Aleksa Bečić, predsjednik

Na osnovu člana 10 Uredbe o Vladi Crne Gore („Službeni list CG“, br. 80/08, 14/17 i 28/18), Vlada Crne Gore je dana 3. juna 2021. godine, bez održavanja sjednice, na osnovu pribavljene saglasnosti većine članova Vlade, odlučila o **Amandmanima na Predlog zakona o unutrašnjim poslovima**, koje su Skupštini Crne Gore podnijeli poslanici, a Skupština dostavila Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

1. Poslanik **Srđan Pavićević** dostavio je četiri amandmana na Predlog zakona o unutrašnjim poslovima, koji se odnose na sljedeće:

**Amandmanom I** predlaže se dopuna u članu 128 Predloga zakona, a **amandmanom II** dopuna u članu 162 Predloga zakona; one se odnose na dostavljanje izvještaja sa mišljenjem o postojanju ili nepostojanju bezbjednosne smetnje prilikom zasnivanja radnog odnosa u Policiji, odnosno daljeg rada u Policiji, nadležnom odboru Skupštine, na upoznavanje. U obrazloženjima ovih amandmana, kao razlog za njihovo predlaganje, navode se prije svega posljedice koje proizvodi utvrđivanje postojanja bezbjednosnih smetnji – nezasnivanje radnog odnosa, odnosno prestanak radnog odnosa. Upravo su ovo razlozi za dodatno osnaživanje i pridavanje posebne pažnje prilikom propisivanja postupka za utvrđivanje ovih smetnji, a sve u cilju pune zaštite prava lica, korišćenjem postojećih mehanizama parlamentarne kontrole.

**Amandmani I i II** prihvataju se iz razloga koji su navedeni u obrazloženju.

**Amandmanom III** predlaže se izmjena člana 169 Predloga zakona tako da se obaveza prijavljivanja imovine proširi na sve policijske službenike. Navedeno je obrazloženo tako da se time stvaraju uslovi za monitoring imovine i životnog stila policijskih službenika, a imajući u vidu značaj i uticaj policijske profesije, kao i opasnosti u smislu podložnosti korupciji.

**Amandman III** prihvata se iz razloga koji su navedeni u obrazloženju.

**Amandman IV** uvodi novi član 186a pod nazivom „Kontrola imovine i životnog stila policijskih službenika“. U obrazloženju se navodi da je, imajući u vidu da postojeći, tj. predloženi zakonski okvir ne pruža optimum kada je riječ o kontroli imovine policijskih službenika, nesrazmjera koja postoji između prihoda

i imovine koju zvanično prijavljuju pojedini policijski službenici i funkcioneri u potpunoj disproporciji sa njihovim životnim stilom. Svi ovi razlozi stoje iza predloga da se upravo novoformirana organizaciona jedinica Ministarstva sa atributom antikorupcijska bavi ovom kontrolom.

**Amandman IV** prihvata se uz predlog da se koriguje odredba kojom bi se omogućili dostavljanje imovinskog kartona policijskih službenika iz člana 169 Predloga zakona ovoj organizacionoj jedinici Ministarstva, kao i način provjere dostavljenih podataka kako bi se kontrola vršila u punom kapacitetu.

2. **Poslanici Dragan Ivanović i Dragan Vukić** predložili su šest amandmana, koji se odnose na sljedeće:

**Amandmanom I** predložena je izmjena člana 12 stav 8 Predloga zakona u odnosu na liniju odgovornosti rukovodioca finansijsko-obavještajne jedinice, odnosno predlog je da se sadašnje rješenje – da pomenuti odgovara ministru – izmijeni na način da rukovodilac ove jedinice za svoj rad odgovara direktoru Policije. Kao obrazloženje za navedeni predlog navedeni su standardi i preporuke EU o operativnoj samostalnosti policije.

**Amandman I** prihvata se iz razloga koji su navedeni u obrazloženju.

**Amandmanom II** predložena je izmjena člana 14 Predloga zakona tako da se upotreba specijalnih jedinica policije vrši uz saglasnost direktora Policije, a ne ministra unutrašnjih poslova (kako to predviđa Predlog zakona). U obrazloženju se navodi da je predloženo rješenje, prema kojem se upotreba ovih jedinica vrši uz saglasnost ministra, suprotno članu 14 stav 2 Predloga zakona, kojim se predviđa operativna nezavisnost policije, ali i činjenica da je riječ o stručno-profesionalnim pitanjima iz nadležnosti Policije.

**Amandman II** se prihvata u načelu. Naime, ne spori se činjenica da je riječ o stručno-profesionalnim pitanjima, te je predlagač zakona u ovom dijelu saglasan sa predlogom da se upotreba ovih jedinica vrši uz saglasnost direktora Policije. Međutim, imajući u vidu da upotreba ovih jedinica neminovno za sobom povlači mogućnost ugrožavanja ljudskih prava i sloboda, te da je civilna kontrola oružanih snaga imperativ u uređenim društvima, predlažemo da se uz navedenu saglasnost direktora Policije propiše da ministar unutrašnjih poslova može opozvati upotrebu specijalnih jedinica policije. **Amandmanom III** predloženo je da se iz člana 98 Predloga zakona kod fizičke snage kao jednog od sredstava prinude briše riječ „udarci“, te da se ona primjenjuje samo po pravilima samoodbrane odnosno borilačkih vještina, a naročito kod zahvata poluge.

**Amandman III** se prihvata iz razloga navedenih u obrazloženju. U cilju omogućavanja preciznosti norme, a u duhu prihvaćenog amandmana, pored brisanja udaraca potrebno je izbrisati i dio norme koji glasi: „bacanja, poluge ili upotreba drugih“.

**Amandman IV**, koji se odnosi na dopunu člana 99 Predloga zakona, predviđa da se ručni sprej sa nadražujućim dejstvom upotrebljava i prema licima koja pružaju pasivni otpor. U obrazloženju se navode primjeri iz prakse, prema kojima je lice bilo potrebno ukloniti ili premjestiti na neko drugo mjesto.

**Amandman IV** se ne prihvata. Navedeno zbog toga što je upotreba sredstva prinude prema licu koje pruža pasivni otpor, odnosno prema licu koje ne pruža aktivni otpor, iz aspekta ljudskih prava neprihvatljiva i kao takva ne može naći mjesto u Predlogu zakona.

**Amandman V** odnosi se na dopunu Predloga zakona – prijevremeno penzionisanje policijskih službenika – tako da se predviđa prestanak radnog odnosa na lični zahtjev, uz saglasnost direktora Policije, pri čemu u tom slučaju taj policijski službenik ima pravo na starosnu penziju, i to pod uslovom da je navršio najmanje 53 godine života i 30 godina staža osiguranja, od kojih najmanje 15 godina na poslovima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem.

Kada je riječ o **amandmanu V**, predlagač zakona, u načelu, nije protiv ovog rješenja, naročito imajući u vidu činjenicu da bi se na ovaj način obnovio i podmladio policijski kadar – penzionisanjem starijih policajaca i eventualnim angažovanjem novih, mlađih ljudi. Predlažemo da se odredba koja bi našla mjesto u Predlogu zakona formuliše na sljedeći način kako bi se uz predložene uslove – 53 godine života i 40 godina staža osiguranja, pri čemu se kao datum početka korišćenja ovog prava, koje bi proisticalo iz prestanka radnog odnosa na lični zahtjev, predviđa 1. januar 2022. godine – omogućilo planiranje sredstava u budžetu za ovu svrhu i kako bi se ostavio prostor i vrijeme za preciznu analizu starosne strukture i broja policijskih službenika koji bi ispunjavali navedene uslove za prijevremeno penzionisanje.

**Amandman VI** odnosi se na propisivanje beneficiranog radnog staža Predlogom zakona o unutrašnjim poslovima tako da se policijskom službeniku staž osiguranja sa uvećanim trajanjem računa tako da se za svakih 12 mjeseci stvarno provedenih u obavljanju policijskih poslova računa od 14 do 16 mjeseci staža osiguranja, u zavisnosti od radnog mjesta predviđenog aktom o sistematizaciji. U obrazloženju amandmana se navodi odluka Ustavnog suda Crne Gore, broj 34/15, o ukidanju Pravilnika o određivanju radnih mjesta odnosno poslova u organima državne uprave u kojim se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem. Nadalje, ukazuje se na činjenicu da bi se usvajanjem ovog predloga stalo na put diskriminaciji koja se ogleda u tome što se na radnim mjestima u pojedinim organizacionim jedinicama Policije, poput Operativno-komunikacionog centra, Odsjeka za bezbjednost drumskog saobraćaja, Odsjeka za suzbijanje privrednog kriminaliteta i sl., ne predviđa beneficirani radni staž, iako i službenici ovih organizacionih jedinica primjenjuju policijska ovlašćenja, obavljaju policijske poslove po posebnom rasporedu i obavljaju zadatke i poslove opasne po život.

**Amandman VI** se ne usvaja zato što on nije predmet ovog zakona jer je pitanje staža osiguranja, koji se računa sa uvećanim trajanjem (beneficirani staž), uređen u potpunosti Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju (čl. 69 do 74a), kojim je propisano da radna mjesta odnosno poslove na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, postupak i način za njihovo utvrđivanje, kao i stepen uvećanja staža osiguranja u organima državne uprave

– utvrđuje Vlada Crne Gore, a po prethodno pribavljenom mišljenju organa državne uprave nadležnog za poslove penzijskog i invalidskog osiguranja; sljedstveno tome, problem koji je naveden u obrazloženju ovog amandmana moguće je riješiti navedenim podzakonskim aktom Vlade, pri čemu je neophodno prethodno revidirati i analizirati sva radna mjesta u Policiji koja bi trebalo da su obuhvaćena beneficiranim stažom, te uputiti inicijativu Ministarstvu finansija i socijalnog staranja, s obzirom na to da je u nadležnosti tog ministarstva davanje prethodnog mišljenja. Uporedo sa ovim, neophodno je pristupiti i planiranju u smislu potrebnih finansijskih sredstava za iduću godinu. Imajući u vidu da sve navedeno predstavlja proces koji zahtijeva vrijeme, činjenica je da ovo nije odluka koja se donosi bez detaljno skeniranog trenutnog stanja i analiza i projekcija za budućnost. Stoga je odlučeno da se predmetni amandman ne prihvati.

**3. Poslanici Maja Vukićević, Milo Božović i Milun Zogović** podnijeli su šest amandmana na Predlog zakona o unutrašnjim poslovima, i to:

**Amandman I**, kojim se predviđa izmjena člana 2 stav 2 Predloga zakona, i **amandman II**, koji se odnosi na izmjenu člana 9 stav 2 Predloga zakona, a odnose se na naziv Uprave policije, gdje se u obrazloženju insistira na tome da se sami naziv mora zadržati zbog postojećih oznaka, amblema i natpisa na službenim vozilima, plovilima, uniformama i objektima, te se ukazuje na izbjegavanje dodatnih administrativnih procedura koje bi samo usporile i dodatno otežale funkcionisanje u procesu unutrašnje organizacije.

**Amandmani I i II** se prihvataju iz razloga navedenih u obrazloženju, s tim da je potrebno u članu 7 brisati riječi „i Policiji“ radi usklađivanja sa predloženim amandmanima.

**Amandmanom III** predlaže se izmjena u članu 12 stav 8 Predloga zakona koji se odnosi na liniju odgovornosti rukovodioca finansijsko-obavještajne jedinice odnosno predlog da se sadašnje rješenje – da on odgovara ministru – izmijeni tako da rukovodilac ove jedinice za svoj rad odgovara direktoru Policije. U obrazloženju se navodi da je finansijsko-obavještajna jedinica prvobitno sa administrativnog prešla na sadašnji policijski model, te da predloženo rješenje znači vraćanje na administrativni model, što može doprinijeti isključenju Crne Gore iz EGMONT grupe.

**Amandman III** se prihvata iz razloga navedenih u obrazloženju.

**Amandman IV** se odnosi na član 14 stav 3 Predloga zakona, odnosno upotrebu specijalnih jedinica policije, koja se, prema rješenju datom amandmanom, vrši uz saglasnost direktora Policije, a ne ministra unutrašnjih poslova – kako to predviđa Predlog zakona. U obrazloženju se navodi da je predloženo rješenje, prema kojem se upotreba ovih jedinica vrši uz saglasnost ministra, u suprotnosti sa načelom operativne nezavisnosti policije.

**Amandman IV** se prihvata.

**Amandmanom V** predloženo je da se među radnim mjestima za koje je predviđeno popunjavanje bez javnog oglašavanja, pored poslova navedenih u članu 129 stav 4 Predloga zakona, dodaju i poslovi borbe protiv terorizma.

**Amandman V** se prihvata iz razloga navedenih u obrazloženju.

**Amandman VI** – obrazloženje ne korespondira sa predloženom izmjenom člana 149 stav 1 Predloga zakona, te nisu jasni razlozi za navedeno, što onemogućava izjašnjenje predlagača zakona. Međutim, na osnovu samog amandmana da se zaključiti da je cilj da se izuzmu lica koja su već stekla policijsko obrazovanje, što je predlagač zakona već predvidio u članu 133 stav 5 Predloga zakona, pa je to nepotrebno ponavljanje norme.

4. **Poslanik Dragan Krapović** predložio je jedan amandman:

**Amandman I**, prema kojem se u članu 206, poslije stava 2 dodaje novi stav, prema kojem se omogućava da se policijski službenici do donošenja novog akta o sistematizaciji mogu raspoređivati na radna mjesta rukovodilaca unutrašnjih organizacionih jedinica Policije ako ispunjavaju uslove za ta radna mjesta, a najduže do šest mjeseci.

**Amandman I** se prihvata iz razloga navedenih u obrazloženju.

5. **Poslanik Milun Zogović** predložio je jedan amandman, koji glasi:

Član 209 Predloga zakona mijenja se tako što se propisuje da se postupak po konkursu za direktora Policije, pokrenut u skladu sa važećim Zakonom o unutrašnjim poslovima, obustavlja, te da će se direktor Policije izabrati pod uslovima i na način propisan ovim zakonom. U obrazloženju amandmana se navodi da je članom 209 Predloga zakona o unutrašnjim poslovima predviđeno da direktor Uprave policije, imenovan u skladu Zakonom o unutrašnjim poslovima („Službeni list CG“, 36/13, 1/15 i 87/18), nastavlja sa radom kao direktor Policije do isteka vremena na koje je imenovan. Uzimajući u obzir da je u ovom trenutku Uprava policije u v. d. stanju, odnosno da navedeni postupak nije okončan imenovanjem direktora Policije, ova odredba je neprimjenljiva. Nadalje, predložena izmjena člana ima za cilj regulisanje ove situacije tako što uređuje ovu situaciju, a naročito u kontekstu člana 210 Predloga zakona. Naime, ukoliko se ovaj član ne izmijeni na predloženi način, a imajući u vidu da član 210 predviđa okončanje započelih postupaka prema trenutno važećem Zakonu o unutrašnjim poslovima, došlo bi se u stanje pravne nesigurnosti u pogledu vremenskog važenja materijalnih propisa prilikom vođenja tih postupaka, što se posebno odnosi na različito propisivanje uslova za imenovanje direktora Policije koji su Predlogom zakona o unutrašnjim poslovima mnogo jasnije postavljeni u odnosu na važeći zakon.

**Amandman** se ne prihvata zato što bi predložena norma dovela do diskontinuiteta u radu samog organa, što je, imajući u vidu nadležnosti Uprave policije i njen značaj, nedopustivo. Takođe, opšti je standard pri izradi prelaznih odredbi da se postupci pokrenuti u skladu sa prethodnim zakonom okončavaju po tom zakonu zato što se time omogućava pravna sigurnost.

6. **Poslanici Raško Konjević i Draginja Vuksanović-Stanković** dostavili su četiri amandmana, i to:

**Amandmanom I** predviđa se dopuna člana 12 tako da, pored ministra, direktor Policije za svoj rad odgovara i Vladi, s obzirom na to da, kako stoji u obrazloženju, Vlada postavlja direktora Policije.

**Amandman I** se prihvata iz razloga navedenih u obrazloženju.

**Amandmani II i III** (kojim se predviđa izmjena čl. 15 i 17 Predloga zakona) odnose se na sužavanje kruga lica koja se mogu prijaviti za direktora odnosno pomoćnika direktora Policije tako što se ne bi priznavalo radno iskustvo na rukovodećim radnim mjestima u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Ministarstvu odbrane. Obrazloženje ovih amandmana bazira se na premisi da se u ovim organima vrše i upravni poslovi koji nijesu usko vezani za bezbjednosni sektor, pa time i ne obezbjeđuju potrebno iskustvo.

**Amandmani II i III** se ne prihvataju. Naime, predlagač zakona je stava da je trebalo proširiti krug lica koja mogu biti kandidati za izbor direktora odnosno pomoćnika direktora Policije, u smislu priznavanja radnog iskustva iz većeg broja institucija iz bezbjednosnog sektora nego što predviđa važeći zakon, što su nesporno Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo odbrane i u ovome treba ostati dosljedan. Mišljenja smo da predloženo rješenje omogućava veću konkurenciju, kao i mogućnost izbora najboljeg kandidata.

**Amandman IV** predviđa brisanje tačke 2 člana 179, tj. jednog od osnova za prestanak radnog odnosa po sili zakona, a koji se odnosi na utvrđivanje postojanja bezbjednosne smetnje za dalji rad u Policiji. U obrazloženju se kao razlog za ovo navodi da se ostavlja previše prostora za arbitrarnost.

**Amandman IV** se ne prihvata. Razlog za ovo je činjenica da pravo na pravnu zaštitu u slučaju prestanka radnog odnosa nesporno stoji, te da predložena intervencija na član 179 ne stoji zato što policijski službenik u ovom slučaju ima i pravo na žalbu, a u krajnjem i na pokretanje spora pred Upravnim sudom.

7. **Poslanik Milun Zogović** podnio je jedan amandman na Predlog zakona o unutrašnjim poslovima:

**Amandman I** se odnosi na dopunu člana 15 tako da se predvidi osnov za podzakonski akt kojim će se predvidjeti *sui generis* procedura za sprovođenje konkursa za izbor direktora Policije.

**Amandman I** se prihvata u načelu. Predlagač zakona je saglasan sa potrebom propisivanja posebne procedure za sprovođenje konkursa za direktora Policije s obzirom na sve specifičnosti koje ona prati. Međutim, kako bi ova dopuna u cjelosti imala efekta, potrebno je korigovati predmetni član tako da se upućivanje na Zakon o državnim službenicima i namještenicima izbriše, te da se ključni segmenti navedeni u predloženom osnovu za podzakonski akt predvide i samim članom jer se podzakonskim aktom samo bliže mogu uređivati, ali ne i propisivati pojedini pravni instituti, postupak, niti se mogu ustanovljavati prava i obaveze.

8. **Poslanici Maja Vukićević, Milo Božović i Predrag Bulatović** predložili su tri amandmana, i to:

**Amandman I**, kojim se vrši izmjena i dopuna člana 15, koji se odnosi na izbor direktora Policije, i to tako da se kontrolna uloga Skupštine, kako je obrazloženo, u potpunosti realizuje. Naime, navedenim izmjenama i dopunama predviđa se kao obavezna saglasnost Skupštine za izbor odnosno kandidaturu

direktora Policije, za razliku od dosadašnjeg rješenja, kojim se traži samo mišljenje Skupštine koje nije obavezujuće. Ukoliko Skupština ne bi dala pozitivno mišljenje odnosno saglasnost, Vlada prema ovom amandmanu ne bi mogla da imenuje tog direktora Policije.

**Amandman I** se prihvata u načelu. Naime, s obzirom na to da se amandmanom III, koji će biti predočen u nastavku, vrši intervencija na prelazni režim kada je riječ o konkursu za izbor direktora (koji je u toku), predlagač zakona je stava da se amandman I može prihvatiti, ali sa dejstvom *pro futuro*, odnosno da se konkurs za izbor direktora koji je u toku realizuje shodno odredbama važećeg zakona, koji predviđa mišljenje Skupštine kako bi se omogućilo nesmetano funkcionisanje Policije i realizacija započetih zadataka i projekata.

**Amandman II** se odnosi na izmjenu člana 16, kojim se uređuje prestanak mandata direktora Policije i predviđa da je Vlada dužna da u najkraćem roku razriješi direktora Policije ukoliko nadležni skupštinski odbor traži njegovo razrješenje povodom izvještaja o stanju u borbi protiv organizovanog kriminala.

**Amandman II**, u stavu 1 koji se odnosi na predloženu izmjenu u smislu alternativne primjene ovog zakona ili Zakona o državnim službenicima i namještenicima, neprihvatljiv je iz razloga što bi takvo rješenje bilo suprotno principima vladavine prava i pravne sigurnosti, a osim toga je i neprimjenljivo. Nadalje, stav 2 amandmana II u načelu se prihvata. Naime, svjesni značaja kontrolnog mehanizma Skupštine, koji pozdravljamo i podržavamo, saglasni smo da uticaj odluke, tj. ocjene predmetnog izvještaja od strane Skupštine, mora da proizvodi dejstvo. S tim u vezi, predlažemo da se izvrši izmjena ovog člana tako da, ukoliko nadležni skupštinski odbor dva puta uzastopno ocjeni negativno predmetni izvještaj (obaveza je dostavljanje izvještaja dva puta godišnje), ministar unutrašnjih poslova mora, tj. dužan je da pokrene postupak za razrješenje direktora Policije. Napominjemo da se ovaj predlog ne odnosi na izvještaj koji je trenutno u skupštinskoj proceduri.

**Amandman III** se odnosi na nastavak mandata direktora Policije, tj. član 209 čija se izmjena predlaže, i to tako da se konkurs koji je u toku obustavlja i da se predviđa raspisivanje novog konkursa ukoliko danom stupanja na snagu ovog zakona konkurs prema trenutno važećem zakonu nije realizovan, tj. okončan.

**Amandman III** se ne prihvata. Razlozi su sadržani u amandmanu koji je podnijela Vlada Crne Gore u vezi sa predmetnim članom.

PREDSJEDNIK

Prof. dr Zdravko Krivokapić

