

CRNA GORA
SKUPŠTINA
Zakonodavni odbor

Broj: 00-14/18 – 22/3

EPA 501 XXVI

Podgorica, 17. jul 2018. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE

Zakonodavni odbor, na sjednici koja je održana 17. jula 2018. godine, razmotrio je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 99 i 100 Zakona o strancima („Službeni list CG”, broj 12/18) i, saglasno članu 205 Poslovnika Skupštine Crne Gore, predlaže da Skupština Crne Gore Ustavnom sudu Crne Gore uputi sljedeće

MIŠLJENJE

sa predlogom odgovora

Skupština Crne Gore 26. saziva, na sjednici Prvog vanrednog zasijedanja u 2018. godini, dana 14. februara 2018. godine, donijela je Zakon o strancima.

U Inicijativi se ističe da odredbe čl. 99 i 100 Zakona o strancima („Službeni list Crne Gore”, broj 12/18), tj. odredbe zakona koje se odnose na prijavu i odjavu boravka stranca i podnošenje prijave i odjave stranca preko turističke organizacije, nijesu saglasne sa Ustavom Crne Gore. Posebno se ukazuje da propisana obaveza da svi davaoci smještaja moraju imati računar i znati da rade na njemu predstavlja povredu ustavnih prava građana, što je istovremeno u suprotnosti sa članom 53 Zakona o upravnom postupku, jer davaocu smještaja ne dozvoljava da obavezu prijave i odjave boravka stranca može da izvrši preko zastupnika, odnosno punomoćnika. Dalje se navodi da su turističke agencije, decenijama, pored osnovnih uslužnih djelatnosti za koje su registrovane, vršile i usluge prijavljivanja boravka gostiju, čime se usluga posredovanja kompletirala, što ovim Zakonom o strancima nije propisano, te da je ovo diskriminacija prema ovim agencijama. Kako se dalje navodi, u članu 100 Zakona o strancima je propisano da se prijavljivanje vrši preko turističke organizacije ili nadležnog organa lokalne samouprave, kao i da se ta usluga ne naplaćuje. Na taj način, po mišljenju podnosioca inicijative, Uprava policije djelatnost iz svoje nadležnosti prebacuje na turističku organizaciju ili lokalnu samoupravu, čime se turističkoj organizaciji odnosno lokalnoj samoupravi nameću poslovi i radnje koje nijesu u njihovoj nadležnosti.

Propisivanje da se usluga prijavljivanja ne može naplaćivati, po mišljenju podnosioca Inicijative je nekorektno, nelogično, nezakonito i neustavno, jer se zakonom ne može drugom subjektu propisivati da li će i koliko svoju uslugu naplaćivati.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje inicijative.

U članu 99 stav 1 Zakona o strancima propisano je da davalac smještaja prijavu i odjavu boravka stranca dostavlja elektronski, a ako za takav način dostavljanja nema tehničkih mogućnosti, davalac smještaja prijavu i odjavu boravka može dostavljati preko turističke organizacije. U stavu 4 ovog člana je propisano da izuzetno od stava 1 ovog člana, davaoci smještaja u domaćinstvu i seoskom domaćinstvu prijavu i odjavu boravka mogu dostavljati elektronski ili preko turističke organizacije bez obaveze da od Uprave policije pribave potvrdu da ne posjeduju tehničke mogućnosti za elektronsko dostavljanje prijave i odjave.

Razlozi za elektronsko uvođenje prijavljivanja i odjavljivanja stranaca su sljedeći:

-Odredjena kategorija davaoca smještaja je obavezna da prijavu i odjavu dostavlja elektronski, čime je postupak prijave modernizovan i učinjen efikasnijim.

-Znatno povećan broj prijava i odjava boravka, što doprinosi i boljoj naplati boravišne takse.

-Svi podaci koji su uneseni u elektronsku evidenciju se provjeravaju kroz nacionalnu i INTERPOL bazu podataka, čime je povećan i stepen unutrašnje bezbjednosti.

-Olakšana je i pouzdanija je pretraga po licima koja se vrši elektronski za razliku od ranije kada se pretraga odvijala putem pregledavanja kartona.

-Olakšana je izrada statističkih izvještaja o boravku stranca.

-Podaci iz elektronske evidencije su osnova za vođenje jedinstvene evidencije turističkog prometa koju vodi Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

-Elektronska evidencija prijave i odjave boravka se koristi kao osnov prilikom prijema zahtjeva za odobrenje privremenog boravka strancima, čime je isključena mogućnost da stranac sa nezakonitim boravkom u Crnoj Gori ostvari pravo na privremeni boravak.

Do 1. aprila 2015. godine, kada je stupio na snagu Zakon o strancima („Službeni list CG”, broj 56/14) turističke agencije su vršile prijavu i odjavu boravka stranaca. Ovakav sistem prijave i odjave boravka stranaca je zamijenjen, između ostalog, i zbog neefikasnosti, o čemu govore statistički podaci o broju prijavljenih stranaca po godinama, iz kojih proizilazi da je od uvođenja ovakvog sistema prijave i odjave tri puta povećan broj prijava u odnosu na period prije stupanja na snagu Zakona o strancima iz 2014. godine.

R.br.	Godina	Broj prijava stranaca
1.	2011.	479.621
2.	2012.	515.392
3.	2013.	540.483
4.	2014.	500.109
5.	2015.	971.588
6.	2016.	1.411.277
7.	2017.	1.592.546

No i pored toga, ostavljena je mogućnost prijavljivanja boravka i na drugi način kada ne postoje tehnički uslovi za dostavljanje elektronske prijave i odjave boravka stranca.

Dakle, ne stoji konstatacija iz Inicijative da su svi davaoci smještaja obavezni da posjeduju računar i kupuju sertifikat za prijavljivanje.

U članu 100 stav 1 Zakona o strancima propisano je da stranac koji boravi u Crnoj Gori u turističke svrhe, a ne koristi usluge davaoca smještaja, može prijavu i odjavu boravka stranca, u skladu sa ovim zakonom, podnijeti preko turističke organizacije u mjestu boravka, a ako u mjestu boravka nije osnovana turistička organizacija, preko nadležnog organa lokalne uprave. U stavu 3 ovog člana propisano je da se podnošenje prijave i odjave preko turističke organizacije, odnosno nadležnog organa lokalne uprave ne naplaćuje.

Navedeno zakonsko rješenje je kompatibilno sa standardima kojima se uređuje problematika stranaca u Evropskoj uniji i sam Zakon o strancima je u najvećoj mogućoj mjeri, uz uvažavanje svih specifičnosti ekonomskog i socijalnog stanja u Crnoj Gori, usklađen s pravnom tekovinom Evropske unije.

Dakle, ovakvo rješenje je u skladu sa principima evropskog zakonodavstva i ima za svrhu jednak tretman svih stranaca.

Ukoliko bi se propisala obaveza naplate podnošenja prijave i odjave stranca preko turističke organizacije, odnosno nadležnog organa lokalne uprave, došlo bi do diskriminacije onih stranaca koji koriste ovaj način prijavljivanja i odjavljivanja u odnosu na strance koji svoju prijavu i odjavu podnose Upravi policije koja ne naplaćuje podnošenje prijave i odjave stranca.

Pri tome, dodatni razlozi za ovakvo propisivanje su sljedeći:

1. Stranac koji prijavljuje boravak je u obavezi da za svaki dan boravka uplati boravišnu taksu, tako da bi dodatno nametanje plaćanja i samog čina prijave boravka predstavljalo dodatno finansijsko opterećenje stranca.
2. Do stupanja na snagu Zakona o strancima („Službeni list CG”, broj 56/14) kada su turističke agencije posredovale u postupku prijave i odjave, pojedine agencije su naplaćivale nerealno visoke iznose za uslugu podnošenja prijave i odjave.
3. Naplata usluge prijave i odjave boravka je u prethodnom periodu predstavljala faktor koji je uticao na mali broj prijavljenih stranaca, o čemu govore i navedeni statistički podaci.

Imajući u vidu navedeno, osporenim odredbama Zakona o strancima ne narušava se nijedno ustavno načelo, niti su ove odredbe nesaglasne sa bilo kojom odredbom Ustava, odnosno da nema osnova za prihvatanje Inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti čl.99 i 100 Zakona o strancima („Službeni list Crne Gore”, broj 12/18).

Za izvjestioca Odbora prilikom razmatranja ovog mišljenja određena je poslaniica Jovanka Laličić, članica Odbora.



PRESJEDNICA ODBORA

Marita Šćepanović