

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA

NAZIV PROPISA

PREDLOG ZAKONA O RESTRIKTIVNIM MJERAMA

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)?

- Usvajanjem Predloga zakona o restriktivnim mjerama (u daljem tekstu: Predlog zakona), zbog nedostataka uočenih njegovom primjenom, stavlja se van snage važeći Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama („Službeni list CG“ br. 56/18 i 72/19).

Predlogom zakona se reguliše način utvrđivanja, uvođenja, primjene i ukidanja međunarodnih i nacionalnih restriktivnih mjera prema državama, kao i fizičkim i pravnim licima, subjektima i tijelima (u daljem tekstu: označena lica), što ujedno predstavlja i predmet samog zakona.

- Značaj restriktivnih mjera posebno se ogleda u borbi protiv terorizma i finansiranja terorizma, kao i proliferacije oružja za masovno uništenje i finansiranja proliferacije oružja za masovno uništenje, odnosno preveniranja ili zaustavljanja aktivnosti protiv međunarodnog mira i bezbjednosti, odnosno drugog postupanja suprotno ciljevima Povelje Ujedinjenih nacija, što ujedno predstavlja i međunarodnu obavezu Crne Gore. Restriktivne mjere su usmjerene prema državama i označenim licima koja ispunjavaju kriterijume određene relevantnim aktima (rezolucijama Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija, aktima Evropske unije ili odlukama Vlade). Predstavljaju instrument kojim se prekidaju ili ograničavaju diplomatski ili ekonomski odnosi, odnosno ograničava obim ili zabranjuje uživanje određenih prava, što zavisi od vrste restriktivne mjere.

S obzirom na značaj oblasti koju reguliše, kao i ulogu koju restriktivne mjere imaju u vanjskoj i bezbjednosnoj politici, Predlog zakona ima za cilj snaženje kapaciteta i unaprjeđenje efikasnosti za njihovo utvrđivanje, uvođenje i primjenu, čime se ostvaruju interesi na unutrašnjem (nacionalnom) i vanjskom (međunarodnom) planu.

- Identifikovani su nedostaci u pogledu utvrđivanja ili uvođenja restriktivnih mjera, izazovi u pogledu efikasnosti njihove primjene, nepostojanje stalnog koordinacionog tijela u ovoj oblasti, nedovoljna efikasnost vođenja evidencije i vršenja nadzora nad primjenom restriktivnih mjera, kao i potpuno odsustvo informacionog sistema za restriktivne mjere kao jednog od ključnih preduslova za postizanje bolje efikasnosti u ovoj oblasti.

Identifikovani nedostaci važećeg zakona, međunarodni standardi i preporuke nezavisnog međuvladinog tijela FATF (Financial Action Task Force), kao i Izvještaj o V krugu

uzajamne evaluacije stanja u Crnoj Gori od strane Komiteta Savjeta Evrope za suzbijanje pranja novca i finansiranje terorizma (MONEYVAL), bili su osnova za izradu novog zakonskog teksta.

- Unaprjeđenje efikasnosti postupka utvrđivanja, uvođenja i primjene restriktivnih mjera od velike je važnosti u cilju dosljednog ispunjenja preuzetih obaveza i ostvarivanju ciljeva zbog kojih se restriktivne mjere uvode.

Kreiranje boljih uslova za primjenu restriktivnih mjera UN u oblasti borbe protiv terorizma i proliferacije oružja za masovno uništenje, dopriniće ostvarivanju potrebnih preduslova za punu implementaciju preporuka FATF, a samim tim i pozitivan ishod naredne runde evaluacije MONEYVAL.

Usvajanje novog, značajno unaprijeđenog zakona u ovoj oblasti imalo bi višestruko pozitivne posljedice u više oblasti od vitalnog značaja, poput bezbjednosti, ekonomije i evropskih integracija.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**
- Cilj predloženog propisa je unaprjeđenje utvrđivanja i uvođenja primjene restriktivnih mjera, što je učinjeno kroz:
 - 1) inkorporiranje međunarodnih preporuka i standarda, uključujući FATF preporuke;
 - 2) detaljnije regulisanje procedure utvrđivanja restriktivnih mjera prema označenim licima na nacionalnoj listi za restriktivne mjere;
 - 3) propisivanje pojednostavljene procedure uvođenja međunarodnih restriktivnih mjera utvrđenih aktima EU, kao i aktima onih međunarodnih organizacija čiji je Crna Gora član, a za koje nije predviđena direktna primjena;
 - 4) osnivanje Nacionalnog informacionog sistema za primjenu restriktivnih mjera;
 - 5) formiranje Stalnog koordinacionog tijela koje će pružati smjernice za unaprjeđenje u primjeni restriktivnih mjera, kao i pratiti njihovu primjenu od strane nadležnih organa i subjekata;
 - 6) detaljnije propisivanje mjere zamrzavanja, u skladu sa FATF preporukama.
- Donošenje Predloga zakona o restriktivnim mjerama je predviđeno Programom rada Vlade za 2024. godinu, predstavljajući jedan od ključnih prioriteta.

Ovaj zakon se naslanja na odredbe nekoliko važećih zakona u Crnoj Gori, i to:

- 1) Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranju terorizma;
- 2) Zakon o osnovama obavještajno bezbjednosnog sektora Crne Gore;
- 3) Zakon o upravnom postupku;
- 4) Zakon o upravnom sporu;
- 5) Zakon o inspekcijском nadzoru;
- 6) Zakon o zaštiti podataka o ličnosti;
- 7) Zakon o kreditnim institucijama.

Detalji u vezi sa primjenom predloženog propisa i druge relevantne pojedinosti će biti

regulisani podzakonskim aktom.

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?

- Kako je donošenje novog zakona o restriktivnim mjerama bilo predviđeno programom rada 43. Vlade, a isti je obuhvaćen i programom rada 44. Vlade, ono se smatra prioritetnom obavezom. Zbog značajnih novina koje su propisane predmetnim Predlogom zakona, te razloga svrsishodnosti i praktičnosti, nije se pristupilo izmjenama važećeg zakona o restriktivnim mjerama, već izradi jedinstvenog propisa, odnosno novog zakona, kojim je materija obuhvaćena u cjelosti.
- Uzimajući u obzir prethodno navedeno, odabrana opcija se opravdava razlozima pragmatičnosti, efikasnosti i svođenja na minimum nedostataka u primjeni restriktivnih mjera, kao i sticanja boljeg uvida o statistici, evidencijama i načinu primjene restriktivnih mjera.

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.

- Restriktivne mjere su instrumenti diplomatske ili ekonomske prirode, usmjereni ka očuvanju mira i bezbjednosti, poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, borbi protiv terorizma i proliferacije oružja za masovno uništenje, razvoju i jačanju diplomatije, vladavini prava, poštovanju Povelje Ujedinjenih nacija i njenih načela, te postizanju drugih ciljeva u skladu sa međunarodnim i humanitarnim pravom.

Restriktivne mjere su usmjerene prema državama i označenim licima. Označena lica, u smislu ovog zakona, su fizička i pravna lica, odnosno subjekti i tijela iz lista restriktivnih mjera utvrđenih međunarodnim odlukama, na nivou Ujedinjenih nacija i Evropske unije, i odlukama Vlade, na nacionalnom nivou. U skladu sa tim, uticaj restriktivnih mjera je dvojak, i to direktan prema onim državama i označenim licima na koje se odnose, odnosno indirektan, smatrajući ih potencijalnim mjerama koje mogu biti utvrđene, odnosno uvedene u slučaju narušavanja vrijednosti koje štite.

Imajući u vidu prethodno navedeno, jasno je da restriktivne mjere svojom osnovnom svrhom vrše pozitivan uticaj na zaštitu ljudskih prava i sloboda, a značajnu ulogu imaju i u domenu vanjske i bezbjednosne politike. Takođe, njihovom direktnom implementacijom i transponovanjem u pravni sistem, Crna Gora ispunjava svoje međunarodne obaveze kao članica Ujedinjenih nacija, odnosno kao država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, usklađujući se sa njenom Zajedničkom bezbjednosnom i vanjskom politikom.

Naročito je značajna implementacija restriktivnih mjera na polju borbe protiv terorizma, finansiranja terorizma, kao i borbe protiv proliferacije oružja za masovno uništenje i finansiranja proliferacije oružja za masovno uništenje, što ima neposredan uticaj na kvalitet života unutar njenih granica, ali i na međunarodnu reputaciju Crne Gore. Kako predloženi Predlog zakona, kroz rješenja, suštinski doprinosi sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma (SPN/FT), njegovo usvajanje, odnosno dodatno usklađivanje sa međunarodnim standardima u tom dijelu, može imati pozitivan uticaj na crnogorsku ekonomiju, priliv stranih investicija i sl.

- Primjena propisa ne izaziva troškove građanima i privredi, ali ih poziva na opreznost prilikom stupanja u poslovni, finansijski ili drugi odnos, prilikom čega je izričita obaveza privrednika da vrše provjeru o tome da li u isti stupaju sa označenim licem, dok građani imaju obavezu da, prilikom takvog saznanja, obavijeste organ državne uprave nadležan za unutrašnje poslove i uzdrže se od poslovnog ili drugog sličnog odnosa sa označenim licem. U obavljanju djelatnosti, može doći do prekida poslovnih odnosa ili izmicanja (planirane) dobiti, ali ne i do konkretnih troškova prilikom primjene restriktivnih mjera.
- Ovaj propis nema direktan uticaj na stvaranje novih privrednih subjekata, niti tržišne konkurencije. Ipak, kako je predmet određenog broja restriktivnih mjera ekonomske prirode, njima se direktno utiče na realizaciju finansijskih i drugih usluga, uspostavljanje poslovnih odnosa, trgovinu - preko dozvoljenog uvoza, izvoza i tranzita robe i sl. Takva klima može da ima neposredan uticaj na pojedine, već uspostavljene, poslovne odnose i ustaljenu praksu među privrednim subjektima (npr. obustavljanje poslovne saradnje sa označenim privrednim društvima obuhvaćenih sankcionim listama).
- Biznis barijere, u smislu restriktivnih mjera, identifikuju se kroz označena lica, odnosno privredne subjekte prema kojima su usmjerene restriktivne mjere, kao i kroz robu i usluge koje se nalaze pod sankcionim režimima na snazi.
- Primjenom ovog propisa se ne stvaraju administrativna opterećenja.

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 proistći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena 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 predloženog zakona biće potrebna sredstva iz budžeta Crne Gore, u iznosu koji će biti naknadno određen, s obzirom da će jedan dio troškova biti obezbijeđen

donacijama međunarodnih partnera.

- Naime, ovim zakonom je predviđeno uspostavljanje kompleksnog i multifunkcionalnog Nacionalnog informacionog sistema za primjenu restriktivnih mjera (član 36) od strane organa državne uprave nadležnog za unutrašnje poslove (član 47), neophodnog za efikasnu implementaciju i ostvarivanje ciljeva ovog zakona. Upravo uspostavljanje pomenutog sistema predstavlja jedno od ključnih unaprjeđenja koja sadrži novi Predlog zakona u odnosu na važeći zakon. Takođe, predstavlja i preduslov za efikasnu primjenu restriktivnih mjera i praćenje sprovođenja aktivnosti u vezi sa njihovom primjenom, kroz blagovremeno obavješćavanje i komunikaciju unutar državnog sistema. Predloženim zakonom je predviđen rok od 18 mjeseci za njegovu izradu, a trenutna procjena potrebnih sredstava je oko 250.000,00 €. U neposrednoj komunikaciji u bilateralnim kontaktima iskazana je spremnost međunarodnih partnera za pružanje finansijske i ekspertske podrške za izradu tehničko-sofverskih rješenja za primjenu restriktivnih mjera, uključujući i Nacionalni informacioni sistem. Benefiti uspostavljanja pomenutog informacionog sistema na polju primjene restriktivnih mjera su brojni. Postiže se značajno unaprjeđenje u odnosu na trenutno stanje, čime se i međunarodnoj zajednici šalje pozitivna poruka o pravcu djelovanja Crne Gore povodom ovog aktuelnog i važnog pitanja.

Nadalje, u cilju implementacije predmetnog zakona, dio sredstava iz budžeta Crne Gore treba predvidjeti za mjesečne naknade članova Stalnog koordinacionog tijela (SKT), čije je osnivanje takođe novina ovog Predloga zakona (član 5). Članovi SKT-a ostvarivaće pravo na mjesečnu naknadu u iznosu od polovine prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori. Shodno važećim procjenama, na godišnjem nivou će za SKT biti potrebna sredstva iz budžeta u iznosu od 48.000,00 €.

- Obezbjedjivanje budžetskih sredstava potrebnih za implementaciju ovog zakona nije jednokratno u dijelu koji se odnosi na mjesečne naknade članova SKT-a, koje treba predvidjeti svakim budućim planom godišnjeg budžeta. U dijelu koji se tiče pomenutog informacionog sistema, zbog vremenskog roka u okviru kojeg je predviđeno njegovo uspostavljanje, moguće je da će obezbjedjivanje sredstava za isti, sa crnogorske strane, biti planirano budžetom za tekuću godinu, kao i narednu godinu, u nižem iznosu. Nakon uspostavljanja sistema, novčana sredstva će biti potrebna za uobičajeno redovno održavanje njegovog funkcionisanja, kao i eventualno unaprjeđivanje pojedinih komponenti. Gotovo sa sigurnošću se može konstatovati da je najveći iznos sredstava potreban u prvom koraku, dakle, prilikom samog kreiranja ovog operativnog sistema, upravo iz razloga što će njegova struktura, koja se suštinski neće mijenjati, biti postavljena prvobitnim softverskim rješenjem.
- Iz implementacije predloženog zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
- Budžetom za tekuću godinu, neophodna finansijska sredstva potrebna za implementaciju predloženog zakona nijesu predviđena, zbog čega će biti upućen zahtjev da se ista obezijede iz tekućih rezervi, koje su namijenjene za neplanirane ili nedovoljno planirane izdatke tokom jedne fiskalne godine, shodno članu 43, stav 1 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Službeni list CG“, br. 20/2014, 56/2014, 70/2017, 4/2018 - Odluka US CG, 55/2018, 66/2019 - drugi zakon, 70/2021, 27/2023, 123/2023 - drugi zakon i 125/2023). U zavisnosti od dinamike usvajanja predloženog zakona, njegovog stupanja na snagu, te sveukupne realizacije njime propisanih novina (osnivanje SKT-a i uspostavljanje informacionog sistema), naknadno će biti predloženo obezbjedjivanje finansijskih sredstava za tekuću, kao i predstojeću godinu.

- Predlogom ovog zakona nije predviđeno usvajanje podzakonskih akata iz kojih će proistći finansijske potrebe drugačije od već navedenih, uzimajući u obzir da će pojedini o funkcionisanju SKT-a biti uređene podzakonskim aktom. Svakako, promjena navedenih iznosa je moguća zbog različitih objektivnih okolnosti.
- Implementacijom predmetnog zakona neće biti ostvaren prihod za budžet Crne Gore.
- Metodologija korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka je metoda procjene, kao i prethodnih iskustava nosioca aktivnosti.
- Konačan obračun finansijskih izdataka nije bilo moguće izraditi u trenutku izrade ovog obrasca.
- Ministarstvo finansija (MF) je pružilo otvorenu saradnju i ponudilo kvalitetne sugestije u okviru svojih nadležnosti, koje su u cjelosti prihvaćene i inkorporirane u predloženi tekst zakona.

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 Predloga zakona inicirano je učešće ekspertske misije kroz TAIEK, u cilju verifikacije teksta u kontekstu njegove usaglašenosti sa pravnom tekovinom EU. Zahtjev je upućen krajem 2023. godine i isti je prihvaćen u januaru 2024. godine, dok će saradnja biti realizovana krajem februara/početkom marta o.g.
- Prilikom izrade predloženog zakona, konsultovan je veći broj ministarstava i organa državne uprave kojim primjena restriktivnih mjera predstavlja jednu od osnovnih nadležnosti, a na koja se direktno odnose pojedine odredbe predloženih zakonskih rješenja (npr. MUP, UP, UDI), s kojima su održana dva interesorna sastanka.
- Svi komentari dostavljeni od strane zainteresovanih predstavnika neformalne radne grupe su uvaženi i inkorporirani u Predlog zakona.

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?**
- Potencijalne prepreke za implementaciju predloženog zakona mogu se manifestovati samo u slučaju da nova zakonska rješenja njime predviđena (kakva su uspostavljanje informacionog sistema ili osnivanje SKT-a), ne budu pravovremeno realizovana, što može biti uzrokovano pitanjem finansiranja ili složenim internim procedurama koje je u tom cilju neophodno sprovesti.
- Nadzor nad sprovođenjem predloženog zakona vršiće svi organi državne uprave, u okviru svojih nadležnosti, kao i nadzorni organi određeni zakonom kojim se uređuje SPN/FT. Savjetodavnu ulogu u pravcu unaprjeđivanja primjene restriktivnih mjera pružanjem smjernica i uputstava vršiće SKT, kao i redovnom analizom postignutih

rezulata u primjeni predloženog zakona od strane nadležnih organa.

- Glavni indikatori prema kojim će se mjeriti ispunjenje ciljeva postavljenih predloženim zakonom su adekvatna i blagovremena primjena restriktivnih mjera od strane svih nadležnih organa i subjekata, koja je olakšana kroz uspostavljanje savremenih mehanizama provjere sankcionih režima, kao i održavanje stoprocentne usaglašenosti sa ZBVP EU kroz pojednostavljenu proceduru uvođenja u naš pravni sistem odluka Savjeta EU na osnovu kojih se utvrđuju restriktivne mjere.
- Za izradu završnog i godišnjeg izvještaja o primjeni propisa biće zaduženo Ministarstvo unutrašnjih poslova, koje će imati pristup bazi podataka o važećim međunarodnim i nacionalnim restriktivnim mjerama, njihovoj primjeni od strane svih državnih organa i organa državne uprave, kao i drugih subjekata. Prilikom izrade pomenutog izvještaja, navedeno ministarstvo će sarađivati sa ostalim nadležnim organima, u prvom redu Ministarstvom vanjskih poslova, koje zadržava značajnu ulogu u aktivnostima predlaganja restriktivnih mjera utvrđenih na nivou EU i u dijelu koji se odnosi na restriktivne mjere u vezi sa diplomatskim odnosima.

Mjesto i datum:

Podgorica, 19. februar 2024. godine

Starješina



dr Filip Ivanović