

CRNA GORA
SKUPŠTINA
Odbor za ljudska prava i slobode
Broj: 00-65-4/16-
Podgorica, 25. novembar 2016. godine

IZVJEŠTAJ
O UČEŠĆU SEKRETARA ODBORA ZA LJUDSKA PRAVA I SLOBODE NA
REGIONALNOJ KONFERENCIJI „JAČANJE DJELOTVORNOSTI NEZAVISNIH
INSTITUCIJA: ULOGA PARLAMENTA DRŽAVA ZAPADNOG BALKANA“,
održanoj u Prištini, 30. oktobra-1. novembra 2016. godine

Sekretar Odbora za ljudska prava i slobode Slava Burić učestvovala je na Regionalnoj konferenciji „Jačanje djelotvornosti nezavisnih institucija: Uloga parlamenta država Zapadnog Balkana“, po pozivu Misije OEBS-a na Kosovu, koja je održana u Prištini, 30. oktobra-1. novembra 2016. godine.

Imajući u vidu činjenicu da do dana održavanja Regionalne konferencije radna tijela Skupštine Crne Gore 26. saziva nijesu bila konstituisana, te objektivnu nemogućnost učešća članova Odbora na Konferenciji, Misija OEBS-a na Kosovu je pozvala sekretara Odbora koji je po odobrenju poslanika dr Halila Dukovića učestvovala na pomenutom skupu, a sačinjavanjem ovog Izvještaja se prezentuju mišljenja i iskustva razmijenjena na Konferenciji.

Regionalna konferencija „Jačanje djelotvornosti nezavisnih institucija: Uloga parlamenta država Zapadnog Balkana“ u organizaciji Misije OEBS-a na Kosovu, okupila je predstavnike zakonodavne vlasti parlamenta Kosova, Bosne i Hercegovine, Makedonije, Albanije i Crne Gore, ali i Njemačke i Norveške. Takođe, predstavnike nezavisnih institucija i organizacija civilnog društva navedenih država Zapadnog Balkana, u cilju pružanja mogućnosti razmjene mišljenja i iskustava o parlamentarnom nadzoru.

Pored predstavnika Skupštine iz Crne Gore, da učestvuju u radu Regionalne konferencije, pozvani su i predstavnici institucije Ombudsmana i NVO „Građanska alijansa“.

Pozvani predstavnici su učestvovali na raznim panelima (VI) koji su pomogli u razmjeni najboljih praksi o nadzornoj ulozi nezavisnih institucija, finansijskoj nezavisnosti i djelovanju nezavisnih institucija, čiji je cilj bio da se doprinese razmjeni informacija u regionu.

Tokom dva dana trajanja Regionalne konferencije održano je, prvog dana četiri i dva panela drugog dana.

Prisutne su na početku Konferencije pozdravili g. Kadri Veseli, predsjednik Skupštine Kosova i Jan Bratu, šef Misije OEBS-a na Kosovu.

Predsjednik Skupštine Kosova, g. Kadri Veseli je istakao da nezavisnost institucija ne znači nedostatak odgovornosti, već zaštitu od političkog uticaja i uticaja spolja.

Jan Braathu, šef Misije OEBS-a na Kosovu se u svom obraćanju zahvalio prisutnima što su se pridružili nečemu što je, po njegovom uvjerenju, najvažnija tema a to je kako zakonodavci mogu ojačati djelotvornost nezavisnih institucija za dobrobit javnosti.

Istakao je da širom regiona, OEBS-ove misije blisko sarađuju sa zakonodavcima, nezavisnim institucijama i građanskim društvom. Cilj im je da pomognu razvoju kapaciteta u okviru zakonodavstva, budžetiranja, zastupljenosti zajednica, odgovornosti i nadzoru.

Podsjetio je da je na Kosovu, Misija OEBS-a u ovoj oblasti radila veoma opsežno. Angažovani od početka 1999. godine sproveli su mandat za izgradnju institucija koji proizilazi iz UN Rezolucije Savjeta bezbjednosti 1244. Pomagali su u osnivanju i razvoju Skupštine, radili sa brojnim organizacijama civilnog društva i pomagali ili direktno osnivali brojne nezavisne

institucije. Faza osnivanja institucija u njihovom mandatu je uspješno završena i sada su posvećeni jačanju pružanja usluga u onim oblastima u kojima postoje praznine.

Upravo ovih godina, Misija je obezbjeđivala ključnu podršku poboljšanju odnosa između Skupštine i civilnog društva. Pomogli su Skupštini Kosova u kreiranju baze podataka civilnog društva i položaju civilne službe odgovorne za odnose sa civilnim društvom. U skladu sa zajedničkim naporima, 2014. godine Skupština Kosova je usvojila *Deklaraciju o partnerstvu sa civilnim društvom*, kojom se obavezala na povećanje učešća javnosti u izradi, razmatranju i sprovođenju zakonodavstva.

U okviru njihovog rada sa nezavisnim institucijama, značajno je nekoliko skorašnjih inicijativa. Početkom 2016. godine, bivši šef Agencije za antikorupciju Kosova (g. Preteni) i dvije organizacije civilnog društva (KDI i INDEP) su bile uključene u projekat OEBS-a „*Novac u politici*“ (uporedo sa Centralnom izbornom komisijom, Glavnim tužiocem, Finansijsko-obavještajnom službom, Regulatornim tijelom za javne nabavke). Projekat vođen od strane Sekretarijata OEBS-a u Beču sačinjen je od konsultacija sa zainteresovanim stranama i OEBS misijama regiona, završetka sveobuhvatnog upitnika i rasprava u inostranstvu, sve u cilju povećanja regulatornog okvira za finansiranje političkih partija.

U septembru i oktobru 2016. godine, šef Agencije za antikorupciju i predstavnici dvije organizacije civilnog društva su prisustvovali i predstavili njihove aktivnosti u ovoj oblasti na događajima organizovanim u Pragu i Beču. Na bazi činjenica prikupljenih tokom ovog procesa, finalni izvještaj iz ovog projekta se očekuje prije kraja godine. On će sumirati ključne nalaze i obezbijediti preporuke za poboljšanje upravljanja finansijama i transparentnosti političkih partija. Dalje, ako se obezbijede sredstva, 2017. godine OEBS će nastaviti sa praktičnim aktivnostima kako bi olakšao implementaciju ključnih preporuka iz ovog izvještaja, uključujući i ovaj region. Ovaj projekat prikazuje privrženost OEBS-a uključivanju svih zainteresovanih strana u pronalaženju odgovarajućih rješenja i primjeni najboljih međunarodnih praksi.

U vezi sa organizovanjem Regionalne konferencije u Prištini, po njegovim riječima, ideja je bila da zajedno okupe parlamentarce, nezavisne institucije i organizacije civilnog društva i da bi se razmislilo o tome kako zakonodavci mogu raditi da ojačaju djelotvornost nezavisnih institucija. Agenda ove Konferencije fokusirana je na tri institucije za koje postoji uvjerenje da su ključne: antikorupcijske agencije, kancelarije ombudsmana i revizorske institucije.

Ove agencije i službe imaju posebnu ulogu u podsticanju dobre uprave i neophodne su za funkcionalnu demokratiju. One su ključne da pomognu građanima da upravu drže odgovornom, brane ljudska prava i slobode i jačaju integritet unutar uprave.

S druge strane, zakonodavci imaju značajne odgovornosti u odnosu prema nezavisnim institucijama kako bi one svoje funkcije vršile u skladu sa relevantnim zakonskim odredbama i politikama.

Međutim, mora postojati balans između ostvarivanja zakonodavne vlasti i omogućavanja operativne nezavisnosti ovih institucija. Postoji tanka linija između nadzora i političkog uticaja. Zajedno treba osigurati da se ova linija prouči i ispoštuje.

Na ovoj Konferenciji zadatak je da se pažljivo ispituju izazovi i ograničenja sa kojima se ove tri nezavisne institucije i parlamenti regiona suočavaju. Cilj je, prije svega, da ispitamo:

- Kako zakonodavci mogu pomoći poboljšanju djelotvornosti ove tri nezavisne institucije: antikorupcijske agencije, kancelarije ombudsmana i revizorske kancelarije?
- Kako možemo da obezbijedimo operativnu nezavisnost ovih institucija dok ih činimo odgovornim prema zakonodavnoj vlasti i javnosti?
- Pod kojim uslovima je najvjerojatnije da parlamenti ostvare kredibilnu posvećenost jačanju efektivnosti nezavisnih institucija i

- Kako nezavisne institucije, zakonodavci i organizacije civilnog društva mogu da rade na promociji dobre uprave?

Na kraju svog izlaganja Jan Braathu je poručio da samo boljim razumijevanjem izazova, možemo biti u mogućnosti da poboljšamo saradnju, nadzor i odgovornost. Prisustvo praktičara iz regiona je mogućnost da učimo jedni od drugih o praksama i iskustvima. Efikasan zakonodavni nadzor nad nezavisnim institucijama, kao što su antikorupcijske agencije, kancelarije ombudsmana i revizorske institucije nije cilj sam po sebi. To je sredstvo za postizanje institucionalne odgovornosti, efektivnosti i ukupno boljeg upravljanja.

U tom pogledu parlamenti predstavljaju ključ. Oni treba da ojačaju njihove kapacitete, obezbijede kontinuitet njihove državne službe, obezbijede odgovarajuću obuku za članove njihovih odbora i imaju dobro razvijeno razumijevanje institucionalnih uloga i odgovornosti.

Kada je riječ o jačanju nezavisnih institucija, takođe je za parlamentarce važno da govore u ime njihovih parlamenata kao cjeline, a ne kao predstavnici pojedinačne partije. Skupštine su institucije svih građana.

Zato, kako je istakao, iskoristio je ovu priliku da apeluje na sve uvažene parlamentarce u regionu da učine sve da razumiju i praktikuju svoju ulogu čuvara dobre uprave i javnog interesa.

Prvog radnog dana nakon pozdravne riječi Jan Braathua, šefa Misije OEBS-a na Kosovu, učesnici Konferencije su bili u prilici da razmijene mišljenja na teme IV panela,

Prvog:

Parlamentarni nadzor nad nezavisnim odgovornim institucijama: Šta funkcioniše i šta ne, a povodom činjenice da

nezavisne institucije kao što su agencija za antikorupciju, vrhovna revizorska institucija, ombudsman imaju kritičku ulogu u nadzoru nad usaglašenošću rada Vlade sa principima dobre uprave i poboljšanju kvaliteta rada vlade u demokratskom društvu. Dok djeluju nezavisno od Vlade, odgovorne su zakonodavnoj vlasti. Ovo ne znači da nezavisne odgovorne institucije djeluju u političkom vakumu. Umjesto toga, one djeluju u visokom političkom okruženju gdje su njihova ovlaštenja često ograničena od strane institucionalnih supervizora koji su demokratski izabrani od strane javnosti. Cilj ove uvodne sesije je da se od panelista parlamentaraca čuje kako stvarno funkcioniše njihov parlamentarni nadzor nad nezavisnim odgovornim institucijama i sa kojom vrstom izazova se suočavaju u ostvarivanju njihovih nadzornih uloga,

i odgovori na ključna pitanja:

- Kako parlamentarni nadzor funkcioniše u praksi? Koji su institucionalizovani mehanizmi da se nezavisne institucije drže odgovornima prema zakonodavcu?
- Kako se može poboljšati odnos između nezavisnih institucija i zakonodavca?
- Kako bi zakonodavac trebalo da tretira izvještaje nezavisnih institucija? Koja je dobra praksa zakonodavstva u odnosu na izvještaje i preporuke nezavisnih institucija?

Panelisti su bili:

gđa Vasilika Hysi, poslanik Parlamenta Albanije, **g. Borislav Bojić**, poslanik Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, **g. Talat Khaferi**, poslanik Parlamenta Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, **gđa Slava Burić**, sekretar Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, **gđa Albulena Haxhiu**, poslanik Parlamenta Kosova, **gđa Xhevahire Izmaku** poslanik Parlamenta Kosova

Predsjedavajući: gđa Ljiljana Perkušić, vršilac dužnosti šefa Sektora za demokratsku upravu, Misija OEBS-a u Bosni i Hercegovini

Na Prvom panelu istaknuto je da mora da postoji ravnoteža između zakonodavaca i nezavisnih institucija, odnosno zaštita od političkog uticaja. Sa druge strane, zakonodavci treba da normiraju načine za postizanje institucionalne odgovornosti.

Drugog:

Finansijska nezavisnost i djelotvornost nezavisnih institucija: kako napraviti balans, a povodom činjenice da

jedan od centralnih izazova sa kojima se suočavaju nezavisne institucije je da se održi finansijska nezavisnost dok su odgovorne nadzornim tijelima. Veoma je prepoznato da je finansijska nezavisnost preduslov za odgovornost institucija u zaštiti njihovog funkcionisanja od politički motivisanog nelegitimnog miješanja i kontrole. Međutim, iako izolovanje nezavisnih odgovornih institucija od politike može pomoći obezbjeđivanju njihove funkcionalne neutralnosti i kompetencija, jednako je važno obezbediti da su institucije odgovorne prema zakonodavnim direktijama demokratski izabranih političkih predstavnika. Na ovoj sesiji predstavnici nezavisnih odgovornih institucija će biti pozvani da diskutuju o njihovim iskustvima borbe za uspostavljanje delikatne ravnoteže između nezavisne političke kontrole i odgovornosti prema javnosti.

i odgovori na ključna pitanja:

- Kako mogu nezavisne odgovorne institucije da pripremaju njihove budžete radi obezbjeđivanja operativne autonomije u od izvršne vlasti?
- Kako sistem upravljanja djelotvornošću funkcioniše u praksi kod nezavisnih odgovornih institucija
- Do kog stepena bi zakonodavac trebalo da bude uključen u obezbjeđivanje ravnoteže između nezavisnosti i odgovornosti?

Panelisti su bili: g. Igli Totozani, Zaštitnik, Institucija Zaštitnika, Albanija , **g. Dragan Slipac**, pomoćnik direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Bosna i Hercegovina , **g. Niko Bojadziev**, državni sekretar, Institucija Ombudsmana, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, **g. Ivan Krkeljic**, Generalni sekretar, Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Crna Gora, **g. Hilmi Jashari**, Ombudsman, Institucija Ombudsmana Kosova, **g. Besnik Osmani**, Revizor, Nacionalna revizorska kancelarija, Kosovo, **g. Shaip Havolli**, director, Agencija za antikorupciju, Kosovo

Predsjedavajući: g. Shpend Emmini, v.d. izvršnog direktora, Demokratija za razvoj (D4D)

Tokom izlaganja učesnici Drugog panela su se složili da svi treba da imaju jedan cilj: zaštitu prava građana. Tu je od ključne važnosti stepen političke kulture, zato što je parlament u većini slučajeva produžena ruka izvršne vlasti. Zbog toga se dobro upravljanje i zaštita ljudskih prava prepliću. Rešenje leži u činjenici da zakonodavni organ bude od ključnog značaja za rad ombudsmana: s jedne strane podrška instituciji ombudsmana, a sa druge strane da se uspostavi saradnja sa opozicionim strankama kako bi se imala protivteža vladi i mogućnost provjere rada izvršnih organa, ne kao kontrolu, već ocjenu njihovog rada.

Na Panelu je ukazano i na mogućnost zloupotrebe nezavisnosti od nosilaca, čelnika ovih institucija zbog čega je potrebno uspostaviti balans između slobode i nezavisnosti i odgovornosti pred institucijom koja ih je izabrala-parlamentom.

Trećeg: Javni angažman sa nezavisnim institucijama: mogućnosti i ograničenja, a povodom činjenice da je

jačanje široke javne podrške i angažmana ključno za mnoge vladine agencije u demokratskom društvu. Nezavisne odgovorne institucije nijesu izuzetak. Obični građani imaju svoja prava i odgovornost da drže vladu odgovornom i zahtijevaju dobro upravljanje. Radi preuzimanja njihove odgovornosti važno je da građani razumiju šta vladine agencije rade i kako rade. Ova sesija će biti fokusirana na odnose između nezavisnih odgovornih institucija, zakonodavne vlasti i javnosti i istraživanju mogućnosti jačanja djelotvornosti nezavisnih odgovornih institucija (re)izgradnjom javnog povjerenja u promovisanju javnog angažmana, a povodom

i odgovori na ključna pitanja:

- Kako nezavisne institucije mogu efikasnije biti angažovane sa javnošću?
- Koje su ključne aktivnosti potrebne za jačanje odnosa između nezavisnih institucija i običnih građana?
- Kako organizacije civilnog društva mogu doprinijeti radu nezavisnih institucija i parlamentarnom nadzoru?

Panelisti su bili:

gđa Erida Skëndaj, izvršni direktor albanskog helsinškog komiteta, Albanija, **g. Srđan Blagovčanin**, predsjednik Borda direktora Transparency International Bosne i Hercegovine, **g. Visar Rushiti**, politički analitičar, **GAP Institut, NVO, Priština**, **g. Aleksandar Nikolov**, izvršni direktor, Zenith – Asocijacija za razvojne inicijative, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, **g. Milan Radović**, coordinator Programa za ljudska prava, Nevladina fondacija Građanska alijansa, Crna Gora

Predsjedavajući: gđa Claudia Vollmer, Direktor Odsjeka za demokratizaciju, Misija OEBS-a u Albaniji

Učesnici su na ovom Panelu zaključili da nezavisne institucije nijesu u potpunosti nezavisne i da se postavlja pitanje ko kontroliše kontrolora. Ocijenjeno je da ključni doprinos ovome mogu dati NVO i da nezavisne institucije i civilno društvo treba da budu prirodni saveznici, da među njima mora postojati otvorenost. Ključan doprinos mogu dati NVO kroz princip monitoringa. Ocijenjeno je da ako problem i preporuke podijelite sa javnošću, međunarodnim organizacijama i NV, onda ste obezbijedili da preporuka nadje put do javnosti. Praviti savez sa javnošću je zajednički glas. Zaključeno je da pravo na pristup informacijama postaje prioritetno pravo u svim zemljama i počinje bivati sastavni dio člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima-prava na mišljenje i slobodu govora.

Četvrtog: Iskustva zemalja EU: naučene lekcije, a povodom činjenice da je

izgradnja funkcionalnih nezavisnih institucija inherentno dugoročan i složen izazov. Često je sve samo ne linearan process. Kao mnoge institucionalne reforme i socijalni izazovi, za svaki korak naprijed uglavnom postoji nekoliko koraka unazad. Izazovi nijesu nužno jedinstveni za države Zapadnog Balkana. Nezavisne odgovorne institucije u zemljama Evropske unije imaju sopstvene probleme i pitanja sa kojima se bore kako bi osigurale da su njihove misije relevantne a da njihove usluge odgovaraju promjenljivim potrebama u njihovom društvu. Na sesiji se saznalo o iskustvu u razvoju povezanosti između zakonodavne vlasti i nezavisnih institucija u

zemljama EU i pokušale se izvući neke praktične lekcije za kreatore politika u državama Zapadnog Balkana.

i odgovori na ključna pitanja:

- Kako nezavisne institucije funkcionišu u zemljama EU? Kako ih zakonodavna vlast nadzire u praksi?
- Kakvi institucionalni mehanizmi i organizacione prakse su odgovarajući za unapređivanje djelotvornosti nezavisnih institucija?
- Šta može biti naučeno iz njihovih iskustava u razvoju funkcionalnih nezavisnih institucija?

Panelisti s bili:

g. Andreas Freiherr von Gall, advokat, Potpredsjednik Državnog Revizorskog suda Hesena, Njemačka (u penziji), **gđa Teodora Matej**, savjetnik za promociju ljudskih prava, saradnju i javne odnose, Kancelarija Ombudsmana, Hrvatska, **Nj.E. g. Per Strand Sjaastad**, ambasador, Ambasada Norveške, **g. George Katcharava**, Viši službenik za demokratizaciju, Odsjek za ljudska prava i zajednice, Misija OEBS-a na Kosovu

Predsjedavajući: gđa Christine Mary Hirst, pomoćnik šefa Odsjeka za demokratizaciju, OEBS Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Varšava, Poljska

U diskusiji je Andreas Frejher von Gal, advokat iz Njemačke, potpredsjednik Državnog revizorskog suda Hesena dao je korisne inpute da se preporuke nadzornih institucija poštuju: da ako se previše vlasti skoncentriše u jednoj osobi nije dobro; institucije moraju biti u potpunosti nezavisne, ali osoba koja dolazi na to mjesto mora prethodno biti političko lice-ministar, član parlamenta; institucija mora imati odgovarajući budžet, dovoljno zaposlenih, ali zaposlenje po zaslugama, ne po vezi; institucije da bi bile poštovane moraju kao nadzorni organ poštovati zakone, jer ako su preporuke ignorisane od nadležnih ministarstava, onda to ne doprinosi autoritetu nezavisnih institucija, što je i stvar političke kulture; aktivnosti nadzornih organa moraju biti transparentne; institucije moraju biti revidirane od strane revizora; a značajnom se pojavljuje i međunarodna saradnja koja omogućava da učimo jedni od drugih.

Drugog dana, učesnici Konferencije su na dva održana Panela:

Petog: Izazovi i mogućnosti regionalne saradnje, a povodom činjenice da

ako se ostvari i implementira na pravi način, saradnja između zakonodavne vlasti, nezavisnih institucija i organizacija civilnog društva u državama Zapadnog Balkana potencijalno može da pruži mnoge važne benefite, uključujući razmjenu i prenos znanja, tehnologije i resursa. Dok izgleda da potencijali benefiti regionalne saradnje izgledaju obećavajuće, često ostaje izazov da se ista realizuje u punom potencijalu na održivi način. Često postoje političke, finansijske i tehničke barijere za uspješnu regionalnu saradnju. Sesija je fokusirana na identifikovanje ne samo oblasti i modaliteta za potencijalnu regionalnu saradnju nego i na ključne faktore i pitanja u vezi sa uspješnom implementacijom.

i odgovori na ključna pitanja:

- U kojim oblastima je regionalna saradnja potrebna i korisna?
- Pod kojim uslovima je najvjerovatnije da regionalna saradnja povodom nezavisnih odgovornih institucija napravi pravu razliku na terenu?

- Koja su ključna ograničenja i preporuke efektivnoj regionalnoj saradnji? Kako se mogu prevazići?
- Kako mogu donatori i međunarodne organizacije najbolje da pomognu regionalnu saradnju povodom nezavisnih odgovornih institucija?

Panelisti su bili:

g. Artur Baku, službenik Parlamenta, savjetnik za odnose sa nezavisnim institucijama, Parlament Albanije, **gđa Emina Jahić**, sekretar Zajedničkog odbora za ljudska prava, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, **g. Aleksandar Kržalovski**, izvršni direktor, Makedonski centar za međunarodnu saradnju, **g. Fehmi Pireva**, službenik za vezu sa nezavisnim institucijama, Skupština Kosova, **g. Mato Majer**, UNDP Kosovo

Predsjedavajući: g. Dane Koruga, šef Sektora za medije, Misija OEBS-a na Kosovu

Panelisti i učesnici u diskusiji su ocijenili da razmjena iskustava treba da doprinese konsolidaciji zemalja u regionu, a saradnjom treba da se dodje do pravnog okvira kojim bi se ova oblast ujednačeno regulisala u regionu. Emina Jahić, sekretar Zajedničkog odbora za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine je ocijenila veoma dobrom praksom regionalnu saradnju parlamentarnih komisija za ljudska prava: tri dosadašnja sastanka uz podršku OEBS-a, prvi u Srbiji, u Beogradu 2013 godine, zatim drugi u Crnoj Gori, u Danilovgradu-ReSPA 2014. i u Bosni i Hercegovini, u Sarajevu, novembra 2015. Cilj ovakve regionalne saradnje je da se da što veći doprinos miru, povezivanju i dobrim odnosima, a razmjena iskustava treba da doprinese konsolidaciji zemalja u regionu i unapredjenju funkcije nadzora.

Šestog: Kako unaprijediti parlamentarnu ulogu u unapredjenju nezavisnih institucija?

Program politika za parlamente, a povodom činjenice da je

parlamentarni nadzor ključan za upravljanje djelotvornošću nezavisnih institucija. Praćenjem rada tih institucija, zakonodavna vlast može da identifikuje neusklađenost ophođenja sa njihovim mandatima i da natjera institucije da preusmjere njihovo djelovanje. Međutim, dok zakonodavna vlast može da angažuje različite mehanizme za praćenje djelotvornosti nezavisnih odgovornih institucija, iskustvo takođe ukazuje da postoji određeni broj prepreka u efektivnom nadzoru, uključujući nedostatak tehničke ekspertize i kapacitete u specifičnim oblastima u kojima nezavisne odgovorne institucije djeluju, asimetriju informacija između nezavisnih odgovornih institucija i zakonodavne vlasti. Imajući ova pitanja na umu, ova završna sesija zahtijevala je od panelista da se osvrnu na prethodne sesije i da diskutuju o njihovim idejama i predlozima o tome kako da napreduju u jačanju uloge parlamenata u unapredjenju djelotvornosti nezavisnih odgovornih institucija.

i odgovori na ključna pitanja:

- Kako proces selekcije za nadzorne odbore može biti unaprijeđen?
- Kako treba djelotvornost parlamentarnog nadzora da bude praćena i vrednovana?
- Kako bi podsticaji za poslanike mogli biti promijenjeni kako bi unaprijedili njihovu posvećenost parlamentarnom nadzoru? Kako se nadzorno djelovanje može učiniti primamljivije poslanicima?
- Kako organizacije civilnog društva i drugi nedržavni akteri mogu da unaprijede nadzornu ulogu zakonodavne vlasti?

Panelisti su bili: g. Borislav Bojić, poslanik Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, **g. Armend Zemaj**, poslanik Parlamenta Kosova, **g. Talat Xhaferi**,

poslanik Parlamenta Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, **gđa Slava Burić**, sekretar Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore

Predsjedavajući: Peter Welling, šef Sektora za upravu, Misija OEBS-a na Kosovu

Izražena je podrška regionalnoj saradnji, ali je značajnim ocijenjeno da bi ona trebala biti tehnička saradnja institucija, a ne politička, jer bi kao takva dala konkretne rezultate i poslužila napretku. Ocijenjeno je da bez podrške administracije i skupštinskih odbora poslanici imaju teži zadatak da nadju rješenje, zbog čega je predloženo da se radi na saradnji administrativnih kapaciteta.

SEKRETAR ODBORA

Slava Burić

PREDSJEDNIK ODBORA

dr Halil Duković

Sastavni dio ovog Izvještaja su pripremljena izlaganja sekretara Odbora Slave Burić za Panel I i VI, koja je odobrio poslanik dr Halil Duković, a koja su podijeljena učesnicima Regionalne konferencije na engleskom i crnogorskom jeziku.



CRNA GORA
SKUPŠTINA
Odbor za ljudska prava i slobode

Br. 00-65-4/16-114/
Podgorica, 24. oktobar 2016. godine

REGIONALNA KONFERENCIJA
„Jačanje djelotvornosti nezavisnih institucija:
Uloga parlamenata država Zapadnog Balkana“
Emerald hotel, Priština
30. oktobar - 1. novembar 2016.



65. sjednica Odbora za ljudska prava i slobode,
održana 2. juna 2016. godine

Podgorica, 24. oktobar 2016. godine

SADRŽAJ

1. ***PARLAMENTARNI NADZOR NAD NEZAVISNIM ODGOVORNIM INSTITUCIJAMA: ŠTA FUNKCIONIŠE I ŠTA NE strana 3***
2. ***KAKO UNAPRIJEDITI PARLAMENTARNU ULOGU U UNAPREĐENJU NEZAVISNIH INSTITUCIJA – PROGRAM POLITIKA ZA PARLAMENTE strana 15***

***PARLAMENTARNI NADZOR NAD NEZAVISNIM ODGOVORNIM INSTITUCIJAMA:
ŠTA FUNKCIONIŠE I ŠTA NE***

SKUPŠTINA CRNE GORE

Odbor za ljudska prava i slobode

Broj: 00-

Podgorica, 24. oktobar 2016. godine

***Parlamentarni nadzor nad nezavisnim odgovornim institucijama:
šta funkcionise i šta ne***

Nadležnost Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, kao jednog od 14 stalnih radnih tijela Skupštine, utvrđena je članom 44 Poslovnika Skupštine Crne Gore kojim je propisano:

“Odbor za ljudska prava i slobode razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata i druga pitanja koja se odnose na: slobode i prava čovjeka i građanina, sa posebnim osvrtom na manjinska prava, primjenu potvrđenih međunarodnih akata koji se odnose na ostvarivanje, zaštitu i unaprjeđivanje ovih prava; razmatra i zauzima stavove po predstavkama građana i pravnih lica koje se odnose na ostvarivanje prava građana; prati ostvarivanje dokumenata, mjera i aktivnosti za unaprjeđivanje nacionalne, etničke i druge ravnopravnosti, posebno u oblasti obrazovanja, zdravstva, informisanja, socijalne politike, zapošljavanja, preduzetništva, procesa odlučivanja i sl.; učestvuje u pripremi i izradi dokumenata i usaglašavanju zakonodavstva u ovoj oblasti sa standardima u evropskom zakonodavstvu; saraduje sa odgovarajućim radnim tijelima drugih parlamenata i nevladinim organizacijama iz ove oblasti.

Odbor u okviru svoje nadležnosti prati i ocjenjuje usklađenost zakona Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije i, na osnovu izvještaja Vlade, prati i ocjenjuje primjenu zakona, posebno zakona iz kojih proizilaze obaveze usaglašene sa pravom Evropske unije.”

Etičkim kodeksom poslanika, koji je Skupština Crne Gore usvojila u decembru 2014. godine, propisano je da je nadzor nad primjenom i praćenjem poštovanja kodeksa u nadležnosti Odbora za ljudska prava i slobode.

Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore kroz **multisektorski pristup** i saradnju sa nadležnim državnim organima, međunarodnim organizacijama sa sjedištem u Crnoj Gori i nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava realizuje brojne aktivnosti u cilju postizanja većeg stepena poštovanja i zaštite ljudskih prava i sloboda.

U skladu sa praksom usvajanja planskih dokumenata kojim se unapređuje predvidivost rada Skupštine i njenih radnih tijela, u funkciji povećanja stepena javnosti rada, kao mjere nadzora nad samim kvalitetom zakonodavnih i kontrolnih aktivnosti, Odbor svake godine, na osnovu Akcionog plana Skupštine za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge, Programa rada Vlade, Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori, Rezolucije Evropskog parlamenta i Rezolucije Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope **sačinjava Plan aktivnosti**. Predlog Plana se razmatra na sjednici Odbora u prisustvu predstavnika nadležnih državnih organa, međunarodnih i nevladinih organizacija, koji iznose svoje sugestije na Predlog plana. **Prilikom izrade Plana, Odbor se rukovodi ocjenama stanja iznešenim u Izvještaju EK o napretku CG, a pogotovo iznijetim kritikama, pa u cilju njihovog rješavanja utvrđuje konkretne aktivnosti, koje realizuje u saradnji sa svim relevantnim subjektima**. Planom Odbora utvrđuju se brojne aktivnosti u cilju zaštite prava ranjivih kategorija stanovništva i borbe protiv njihove diskriminacije.

Na predstavljeni način Odbor je na 63. sjednici, održanoj 13. aprila 2016. godine jednoglasno usvojio **Plan aktivnosti za 2016. godinu, čiji akcenat je usmjeren na aktivnosti koje se odnose na:**

- **implementaciju donešenih zakona, jačanjem kontrolne uloge Skupštine** (čl. 68, 73, 75 i 162 Poslovnika Skupštine Crne Gore);

- **zaštitu od diskriminacije** (razmatranje Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2015. godinu, Posebnog izvještaja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore o zaštiti od diskriminacije, shodno Zaključku Skupštine Crne Gore, donešenom povodom razmatranja Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014. godinu, usvojenom krajem decembra 2015, održavanje konsultativnog saslušanja, razmatranje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije);

- **prevenciju torture i drugih oblika nečovječnog, surovog ili ponižavajućeg postupanja**, u skladu sa preporukama Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) (razmatranje Godišnjeg izvještaja NPM-a za 2015. godinu);

- **zaštitu prava lica lišenih slobode** (održavanje kontrolnog saslušanja i praćenje sprovođenja Zaključka Skupštine);

- **zaštitu ličnih podataka** (razmatranje Izvještaja o stanju u oblasti zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2015. godinu);

- **zaštitu prava lica sa invaliditetom, sa posebnim akcentom na djecu sa teškoćama u razvoju** (održavanje tematske sjednice, posjeta Maloj gupnoj kući u Bijelom Polju i razmatranje dvije strategije koje se odnose na ova lica) i

- **intenziviranje međunarodne saradnje** sa subjektima koji se bave pitanjima zaštite ljudskih prava i sloboda, savjetodavnim tijelima Savjeta Evrope i Evropske unije, daljim jačanjem konstruktivne uloge koju Crna Gora ima u regionalnoj saradnji i nastavkom saradnje koju Odbor ima sa odgovarajućim radnim tijelima drugih parlamenata, kao i učešćem članova Odbora na seminarima, konferencijama i drugim međunarodnim aktivnostima, na poziv međunarodnih organizacija, u skladu sa čl. 208, 209 i 210 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

Odbor za ljudska prava i slobode realizuje brojne aktivnosti u svim segmentima koji se odnose na ljudska prava, što se konstatuje i u **Izvještajima Evropske komisije o Crnoj Gori i što ga izdvaja od ostalih skupštinskih radnih tijela po njegovom doprinosu u kontrolnoj funkciji Parlamenta.**

Pored razmatranja važnih zakonskih propisa iz oblasti ljudskih prava, čime se Odbor bavi u okviru zakonodavne funkcije Skupštine, **Odbor za ljudska prava i slobode značajnu pažnju posvećuje kontrolnoj i nadzornoj ulozi.** Jačanje kontrolne i nadzorne uloge Parlamenta veoma je važno ako se ima u vidu da su zakoni koje Crna Gora ima uglavnom dobri i u značajnoj mjeri usklađeni sa evropskim zakonodavstvom i međunarodnim standardima. Međutim, veća pažnja treba da bude posvećena njihovoj implementaciji.

Odbor za ljudska prava i slobode u okviru **nadzorne i kontrolne uloge Skupštine** razmatra izvještaje koji nadležni državni organi i nezavisne institucije dostavljaju Skupštini saglasno obavezi utvrđenoj zakonom, čime se vrši redovna godišnja kontrola i nadzor nad radom organa državne uprave i nezavisnih institucija zaduženih za ljudska prava.

Kad je riječ o **izvještajima koje dostavljaju nezavisne institucije**, Odbor za ljudska prava i slobode, kao nadležno radno tijelo, razmatra: Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Godišnji izvještaj Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture i Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama, koje Skupštini dostavljaju Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

U skladu sa članom 47 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, **Zaštitnik ljudskih prava i sloboda podnosi Skupštini godišnji izvještaj o radu**, koji dostavlja najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu. Godišnji izvještaj o radu sadrži

naročito: opšti statistički prikaz predmeta po kojima je postupao, statistički prikaz po oblastima rada, ocjenu o stanju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori i preporuke i mjere koje Zaštitnik predlaže za unaprjeđenje ljudskih prava i otklanjanje uočenih propusta. Poseban dio izvještaja kojim Zaštitnik obavještava Skupštinu o uočenim pojavama diskriminacije sadrži: ocjenu stanja u oblasti zaštite od diskriminacije, koja podrazumijeva ocjenu rada organa vlasti, pružalaca usluga i drugih lica, uočene propuste i preporuke za njihovo otklanjanje i analizu zakona. Članom 48 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore propisano je da Zaštitnik može da podnese Skupštini poseban izvještaj, ako ocijeni da je to neophodno radi zaštite ljudskih prava i sloboda. Godišnji izvještaj o radu i posebni izvještaji su dostupni javnosti.

Takođe, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore u skladu sa članom 48 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore i Zakonom o potvrđivanju Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka podnosi Skupštini **Godišnji izvještaj Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture**. Izvještaj se temelji na posjetama NPM tima, razgovorima sa rukovodstvom organa i ustanova u kojima su smještena lica lišena slobode, obilasku policijskih pritvorskih, zatvorskih i drugih prostorija, razgovoru sa licima lišenim slobode, razgovoru sa zaposlenim službenicima i na uvidu u dokumentaciju.

Shodno članu 62 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i članu 43 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama godišnje podnosi Skupštini **Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama**. U ovom Izvještaju prikazuje se analiza stanja u oblasti zaštite ličnih podataka, postupaka pokrenutih na osnovu ovog zakona i naloženih mjera, podaci o stepenu poštovanja prava lica prilikom obrade ličnih podataka i predstavlja se stanje u oblasti pristupa informacijama.

Odbor za ljudska prava i slobode, kao nadležni odbor, razmatra navedene Izvještaje i Skupštini podnosi Izvještaj sa predlogom zaključka. Imajući u vidu da je članom 162 Poslovnika Skupštine Crne Gore propisano da povodom razmatranja izvještaja Skupština donosi zaključak koji može da sadrži ocjene i stavove o pojedinim pitanjima, **Odbor za ljudska prava i slobode veoma često u svojim predlozima zaključaka Skupštini iznosi ocjene stanja u određenim oblastima, stavove o određenim pitanjima, ukazuje na probleme u primjeni određenih zakona ili funkcionisanju pojedinih institucija ili praksi, a, što je posebno značajno, obavezuje nadležne organe da sprovedu određene aktivnosti radi unapređenja postojećeg stanja.**

Kada ocijeni potrebnim, **Odbor zaključcima podržava i ojačava preporuke upućene nadležnim organima radi poboljšanja stanja u određenim oblastima.**

Djelotvornost parlamentarnog nadzora Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore nad nezavisnom institucijom Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore najbolje se može pokazati kroz konkretne primjere – razmatranje **Izvještaja o radu Zaštitnika za 2014. i 2015. godinu.**

Odbor za ljudska prava i slobode na 65. sjednici, održanoj 2. juna 2016. godine razmotrio je **Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2015. godinu** i uputio Skupštini Izvještaj sa Predlogom zaključka (u devet tačaka), koji se još uvijek nalazi u skupštinskoj proceduri i koji Skupština još nije razmatrila.

Predlogom zaključka pozdravlja se činjenica da je prema podacima iz Izvještaja o radu Zaštitnika za 2015. godinu u toj godini ostvaren **najveći stepen ažurnosti** od osnivanja institucije Zaštitnika, koja u ranijem periodu nije bila na visokom nivou zbog čega su **postojale određene kritike i negativne ocjene** u izvještajima relevantnih međunarodnih organizacija.

Institucija Zaštitnika je pozvana da uloži **dodatne napore i preduzme aktivnosti na promociji zakonom definisanih nadležnosti, jer građani još uvijek ne znaju dovoljno koja prava i na koji način mogu ostvariti u ovoj Instituciji.**

Takođe, Odbor je predložio da Skupština **pozove Zaštitnika da proaktivnije djeluje** s obzirom da je i dalje prilično **mali broj predmeta pokrenutih po sopstvenoj inicijativi** (30 predmeta u 2015. godini), jer Zaštitnik ne treba da bude institucija koja će se ljudskim pravima baviti po pozivu i dopisu, već treba da pokreće i zauzima stavove i o aktuelnim pitanjima koja se sama nameću.

Imajući u vidu značaj poštovanja preporuka Zaštitnika, a polazeći od činjenice da se iz godine u godinu u godišnjim izvještajima Zaštitnika prikazuje da neke institucije ne ispunjavaju te preporuke, **preporučeno je Zaštitniku da se**, u mjeri mogućeg, snagom svog ličnog autoriteta i autoriteta funkcije koju obavlja **izbora za realizaciju preporuka od strane nadležnih institucija.**

Odbor je predložio Skupštini da **pozove Zaštitnika da**, u skladu sa članom 42 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, **u formi posebnog izvještaja detaljno obavijesti Skupštinu i javnost o svim do sada upućenim urgencijama po kojima nadležne institucije nijesu postupile i problemima u realizaciji istih**, kako bi na osnovu detaljnog prikaza stanja, Skupština i nadležni Odbor za ljudska prava i slobode razmotrili potrebu preduzimanja daljih aktivnosti u ovoj oblasti u cilju dosledne implementacije zakona u skladu sa kontrolnom i nadzornom ulogom.

Odbor za ljudska prava i slobode je ocijenio **veoma problematičnim što i pored većeg broja sugestija Odbora i Zaključka Skupštine donešenog povodom Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014. godinu, elektronska evidencija slučajeva diskriminacije** koja je trebalo da bude uspostavljena nakon donošenja Zakona o zabrani diskriminacije 2010. godine, **još uvijek ne funkcioniše** i predložio Skupštini da još jednom pozove nadležne organe da u što kraćem roku sprovedu sve neophodne aktivnosti na uspostavljanju ove evidencije radi dosledne implementacije Zakona.

Ukazano je da je **neophodno uložiti dodatne aktivnosti na unapređenju komunikacije između svih aktera koji se bave ljudskim pravima** i produbljivanju saradnje u cilju rješavanja svih problema u ovoj oblasti, čime će se doprinijeti otklanjanju nepravilnosti u funkciji poštovanja načela pravde, pravičnosti i pravne sigurnosti.

Prethodno je Odbor za ljudska prava i slobode, prilikom razmatranja **Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014. godinu** ukazao na uočene nedostatke u radu institucije Zaštitnika i neophodnost preduzimanja aktivnosti u cilju poboljšanja stanja. Uočene zamjerke i konkretni predlozi Odbora sadržani su u Predlogu **zaključka** upućenom Skupštini.

Skupština Crne Gore donijela je u decembru 2015. godine **Zaključak** povodom razmatranja Izvještaja o radu Zaštitnika za 2014. godinu, koji je objavljen u “Službenom listu Crne Gore”, br.3/16, od januara 2016. godine.

Zaključkom donešenim povodom razmatranja Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014. godinu **“Skupština izražava zabrinutost za kapacitete institucije Zaštitnika da ispuni svoju široku nadležnost i efikasno se bavi pritužbama građana i građanki odnosno pravnih lica za zaštitu od diskriminacije, imajući u vidu primjedbe građana i građanki, odnosno pravnih lica iznesene ili upućene Odboru za ljudska prava i slobode, kao i Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore od oktobra 2014.godine.”**

Takođe, Skupština je **izrazila zabrinutost povodom neefikasne i nedjelotvorne primjene Zakona iz nadležnosti Zaštitnika u oblasti zabrane od diskriminacije.**

Imajući u vidu zabrinutost povodom kvalifikacija izrečenih u Izvještaju EK o napretku CG za 2014. godinu na račun rada Zaštitnika u ovoj oblasti, kao i nezadovoljstvo građana i građanki i/ili pravnih lica o nepostupanju Ombudsmana u konkretnim slučajevima diskriminacije, Odbor za ljudska prava i slobode je u svom Izvještaju o Izvještaju o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014. godinu, podnešenom Skupštini, predložio Skupštini da pozove Zaštitnika i ohrabri ga da poveća svoju efikasnost i postupanje u konkretnim slučajevima diskriminacije, kao i da preporuči Zaštitniku da učini sebe i svoje aktivnosti na sprovođenju dva systemska Zakona u ovoj djelatnosti- **Zakona o zaštitniku i Zakona o zabrani diskriminacije**, vidljivom i prepoznatljivom u javnosti kroz doslednu i istrajnu implementaciju ovih i ostalih zakona.

Na isto je ukazano i u Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2015. godinu u kojem se navodi: “Kapacitet kancelarije Ombudsmana da efikasno postupa po pritužbama ostaje ograničen i praćenje prijavljenih slučajeva diskriminacije nije poboljšano. Organizacije civilnog društva za lezbejke, gejeve, biseksualce, transrodne i interseksualne osobe su nastavile da podižu zabrinutost zbog nedostatka rezultata Ombudsmana, posebno zbog njegovog postupanja po peticijama i pritužbama koje se tiču diskriminacije.” (strana 59 Izvještaja)

Pored toga, ocijenjeno je da je u implementaciji Zakona o zabrani diskriminacije problematično što još uvijek ne funkcioniše **elektronska evidencija slučajeva diskriminacije koji se vode pred institucijama sistema u Crnoj Gori.**

U Zaključku Skupštine donešenom povodom razmatranja Izvještaja o radu Zaštitnika za 2014. godinu, između ostalog se navodi i da Skupština smatra da bi dinamika zapošljavanja u Kancelariji Ombudsmana, predviđena Akcionim planom za poglavlje 23, morala biti revidirana iz razloga što Ombudsman nije uspio da zaposli predviđeni broj službenika, pa u naredne tri godine ima obavezu da zaposli 11 službenika.

Takođe, u Zaključku je navedeno da Skupština smatra da dinamika zapošljavanja u Kancelariji Ombudsmana, predviđena Akcionim planom za poglavlje 23, morala biti revidirana i „*Skupština ocjenjuje da se neefikasnost Institucije usled nedostatka kadra, što je dato kao negativna kritika u Izvještaju o napretku Evropske komisije od oktobra 2014. godine, produžava bez jasnog pojašnjenja ove situacije, imajući u vidu da je Institucija Zaštitnika prethodne četiri godine značajan dio sredstava koja su se mogla iskoristiti za druge namjene vraćala u Budžet kao neiskorišćena. S toga, Skupština smatra da je neophodno da Zaštitnik predloži jasnu strategiju kako bi Institucija riješila ovo pitanje, jer to je njen ključni problem koji ograničava efikasnost u radu. Skupština ocjenjuje da je evidentno da nedostaju kapaciteti u Instituciji Ombudsmana, ali je, takođe neophodno u Izvještaju opisati probleme sa kojima se Ombudsman sreće u svom radu, kako bi se oni rješavali.*“

Skupština je Zaključkom pozvala Zaštitnika da u formi posebnog izvještaja o zaštiti od diskriminacije informiše Skupštinu o svojim aktivnostima u ovoj oblasti i bez odlaganja upotrijebi sva zakonom dodijeljena ovlašćenja i postupi u odnosu na sve pritužbe građana i građanki i/ili pravnih lica u slučajevima diskriminacije koji do danas nijesu okončani pred institucijom Zaštitnika.

Važno je istaći da je **Skupština Crne Gore** povodom razmatranja Izvještaja o radu Zaštitnika za 2014. godinu Zaključkom **pozvala Vladu Crne Gore** da postupi u skladu sa članom 47 stav 5 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kojim je propisano: “Na zahtjev Skupštine Vlada je dužna **da se izjasni o godišnjem izvještaju o radu Zaštitnika/ce.**” Vlada još uvijek nije realizovala navedeni Zaključak Skupštine.

Zaključak Skupštine donešen povodom razmatranja Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014. godinu, donešen na predlog Odbora za ljudska prava i slobode iz jula 2015. godine, dodatno je potvrđen:

- ocjenama Evropske komisije sadržanim u poslednjem Izvještaju o Crnoj Gori iz novembra 2015. godine, gdje se navodi:

“Institucije za ljudska prava su i dalje slabe. Ombudsman i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava moraju biti ojačani, nakon reforme okvira za borbu protiv diskriminacije. (str.21)

Postignut je određeni napredak po pitanju usklađivanja ukupnog zakonodavnog okvira u oblasti borbe protiv diskriminacije sa pravnom tekovinom. Potrebno je dalje usklađivanje, naročito kad je riječ o sankcijama koje nisu dovoljno odvratajuće zato što su finansijske kazne veoma male. Sprovođenje zakonodavstva koče brojni faktori, između ostalog nedovoljna osviještenost. (str.53 i 54) ,

Cjelokupni zakonodavni okvir u oblasti borbe protiv diskriminacije dodatno je usklađen sa pravnom tekovinom, ali je neophodno njegovo dalje jačanje, naročito u pogledu kazni. Kapaciteti Kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i dalje su ograničeni i propratne aktivnosti u odnosu na prijavljene slučajeve diskriminacije nijesu poboljšane. Organizacije civilnog društva lezbejki, gejeva, biseksualaca, transrodnih i interseksualnih osoba nastavljaju da izražavaju zabrinutost zbog nedostatka rezultata Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, naročito u pogledu postupanja sa zahtjevima i žalbama koje se tiču diskriminacije. (str.69)“ ,

- Rezolucijom Evropskog parlamenta o Crnoj Gori od 10. marta 2016. godine, u kojoj se navodi da Evropski parlament:

“pozdravlja izmjene Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda; zabrinut je zbog toga što je sposobnost Kancelarije Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda da djelotvorno obrađuje pritužbe i dalje ograničena;

- prima na znanje povećanje zastupljenosti romskih učenika na svim nivoima obrazovanja, ali ponovo poziva na uvođenje dodatnih mjera kako bi se Romima, egipćanskim manjinama i aškalijskoj manjini olakšao pristup zdravstvenoj zaštiti i zapošljavanju; poziva političke aktere i aktere civilnog društva na borbu protiv netrpeljivosti, diskriminacije i zločina iz mržnje usmjerenih protiv LGBTI zajednice, naročito ulaganjem napora u obrazovanje i informisanje javnosti u cilju promjene određenih stavova te uvođenjem obuke za policiju, tužioce i sudije; poziva da se počinitelji takvih oblika diskriminacije i nasilja privedu pravdi; podstiče vlasti da povećaju napore za zaštitu prava pripadnika LGBTI zajednice i obezbjeđenje slobode okupljanja; pozdravlja činjenicu da je treća crnogorska parada ponosa koja se održala 13. decembra 2015. godine bila dobro zaštićena te da je prošla bez većih incidenata; međutim, izražava žaljenje što je parada ponosa u Nikšiću zabranjena;

- poziva Vladu da dodatno ojača institucije za ljudska prava, kao što su Ombudsman i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, te da dodijeli odgovarajuća sredstva za sprovođenje ljudskih prava ”

Osim Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Odbor razmatra **Godišnji izvještaj Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture**, koji sačinjava i podnosi Skupštini Zaštitnik kao NPM.

Prilikom razmatranja **Godišnjeg izvještaja Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2014. godinu** na 52. sjednici Odbora, održanoj 20. jula 2015. godine, ocijenjeno je da je u proteklom periodu, zajedničkim djelovanjem svih nadležnih organa, postignut **značajan napredak u poštovanju ljudskih prava lica lišenih slobode**. Nerealizovane su ostale preporuke Zaštitnika za čiju realizaciju je potreban duži vremenski period i značajna finansijska sredstva.

Povodom razmatranja Godišnjeg izvještaja Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2014. godinu, **Skupština je, na Predlog Odbora za ljudska prava i slobode, donijela Zaključak u 15 tačaka, objavljen u Službenom listu br. 3/16 u kojem podržava preporuke Zaštitnika, pohvaljuje aktivnosti koje su realizovali nadležni organi i ohrabruje Ministarstvo pravde-Zavod za izvršenje krivičnih sankcija i Ministarstvo unutrašnjih poslova-Upravu policije da u narednom periodu, shodno raspoloživim finansijskim sredstvima, nastave sa realizacijom preostalih preporuka Nacionalnog preventivnog mehanizma kako bi se pritvorenim i osuđenim licima obezbijedili što bolji uslovi boravka.**

Takođe, **Skupština Crne Gore je zahtijevala od Zaštitnika da prilikom sačinjavanja i podnošenja Godišnjeg izvještaja Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2015. godinu prikaže u kom stepenu su ispoštovane preporuke Zaštitnika** sadržane u Godišnjem izvještaju Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2014. godinu i preostale nerealizovane preporuke iz Godišnjeg izvještaja Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2013. godinu.“

Pored razmatranja godišnjih izvještaja Zaštitnika, u dosadašnjem radu i saradnji sa institucijom Zaštitnika, Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore je razmatrao i **posebne izvještaje i informacije koje je Zaštitnik dostavljao u skladu sa Zaključkom Skupštine, usvojenim na predlog Odbora ili na zahtjev Odbora za ljudska prava i slobode, shodno Planu aktivnosti Odbora.** Tako je, shodno članu 68 Poslovnika Skupštine Crne Gore kojim je propisano da: „*U izvršavanju poslova iz svog djelokruga odbor može tražiti od državnog organa podatke i informacije od značaja za svoj rad*“ Odbor za ljudska prava i slobode u svom radu veoma često koristio ovu poslovničku mogućnost i od Zaštitnika ljudskih prava i sloboda zahtijevao dostavljanje informacija i posebnih izvještaja, koje je, po njihovom dostavljanju razmatrao na sjednicama. Izdvajaju se sljedeći:

- Poseban izvještaj o ostvarivanju prava na povraćaj imovinskih prava i obeštećenje,
- Poseban izvještaj o stanju ljudskih prava mentalno oboljelih lica smještenih u ustanovama,
- Poseban izvještaj o stanju prostorija Uprave policije za zadržavanje lica lišenih slobode,
- Izvještaj o zaštiti od diskriminacije u prvom polugodištu 2011. godine (razmotren do nivoa Odbora)
- Poseban izvještaj o dječijem prosjačenju u Crnoj Gori (razmotren do nivoa Odbora)
- Izvještaj o seksualnom iskorišćavanju djece u Crnoj Gori (do nivoa Odbora);
- Izvještaj o stanju ljudskih prava Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za potrebe Opšteg periodičnog pregleda Ujedinjenih nacija;
- Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore kao Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) o stanju u Istražnom zatvoru Podgorica (do nivoa Odbora);
- Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore o zloupotrebi djece putem interneta (do nivoa Odbora);
- Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore o zaštiti od diskriminacije za 2012. godinu (do nivoa Odbora);
- Izvještaj o rezultatima sprovedenih istraživanja o zaštiti djece od eksploatacije (do nivoa Odbora),
- Izvještaj „Postupanje policije sa djecom“ (do nivoa Odbora) i
- Informacija o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period 01.01.-31.07. 2015. godine.

Prilikom razmatranja posebnih izvještaja, izvještaja i informacija koje je Zaštitnik dostavljao na zahtjev Odbora za ljudska prava i slobode, **Odbor je zaključcima ojačavao preporuke Zaštitnika upućene relevantnim organima.** Osim toga, i Skupština Crne Gore (Deveta sjednica prvog redovnog zasjedanja u 2011.-22.jun 2011.) je razmotrila Poseban izvještaj o ostvarivanju prava na povraćaj imovinskih prava i obeštećenje i Poseban izvještaj o stanju ljudskih prava mentalno oboljelih lica smještenih u ustanovama, povodom kojih je, na predlog Odbora za ljudska prava i slobode, donijela Zaključke.

Značajan broj aktivnosti Odbor realizuje **kroz kontinuiranu i veoma dobru saradnju sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore**, kao krovnom institucijom, novim Ustavom ustanovljenom, za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Odbor neposredno saraduje sa Zaštitnikom, kako putem stručnih konsultacija, tako i neposrednim kontaktima (učesće Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore na sjednicama Odbora za ljudska prava i slobode, shodno članu 67 Poslovnika Skupštine), čime se već u fazi donošenja zakona i praćenja rada (kontrole) izvršne vlasti sprečavaju mogući problemi u pogledu ostvarivanja ljudskih prava i sloboda.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je **učestvovao na brojnim sjednicama Odbora.** Od 66 sjednica Odbora za ljudska prava i slobode **25. saziva Skupštine Crne Gore** Zaštitnik je učestvovao na 33 sjednica i devet drugih aktivnosti. Prethodno, od 76 sjednica Odbora za ljudska prava i slobode **24. saziva Skupštine Crne Gore**, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore učestvovao je na 28 sjednica.

Pored učesća na sjednicama Odbora, Zaštitnik ili predstavnik institucije Zaštitnika, po pozivu Odbora za ljudska prava i slobode, **učestvovali su i u brojnim drugim aktivnostima**, realizovanim u sklopu nadzorne uloge Parlamenta. Izdvajaju se **javne tribine** koje je Odbor organizovao na različite teme iz oblasti ljudskih prava širom Crne Gore. U početku su organizovane u saradnji sa Misijom OEBS-a u Crnoj Gori, a kasnije samostalno na osnovu „Smjernica za organizaciju javnih tribina odbora Skupštine Crne Gore“, koje je kreirala Misija OEBS-a u CG.

Takođe, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je, na poziv Odbora, prisustvovao i **posjetama** koje Odbor organizuje radi praćenja stanja ljudskih prava u pojedinim ustanovama, među kojima su: Zavod za izvršenje krivičnih sankcija Zavod „Komanski most“, Kamp Konik I i II, Zavod za školovanje i profesionalnu rehabilitaciju invalidne djece i omladine. Dječiji domu „Mladost“ u Bijeloj, Dom starih u Bijelom Polju, Zatvor u Bijelom Polju, Pritvorska jedinica Centra bezbjednosti u Podgorici Dječiji dom „Mladost“ u Bijeloj.

Važno je istaći da je **Odbor za ljudska prava i slobode**, u skladu sa Planom aktivnosti za 2012. godinu, **14. maja 2012. godine posjetio i instituciju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore**, kojom prilikom su se članovi Odbora upoznali sa prostornim i kadrovskim kapacitetima institucije.

Zaštitnik je, po pozivu Odbora, učestvovao i na **sedam kontrolnih saslušanja** koja je Odbor organizovao.

Kontinuirana saradnja Odbora za ljudska prava i slobode i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore može se prikazati i kroz **zajedničku organizaciju konferencija i drugih događaja posvećenih zaštiti, promociji i afirmaciji ljudskih prava u Crnoj Gori**, među kojima su: **Drugi regionalni sastanak parlamentarnih radnih tijela nadležnih za ljudska prava i prava djeteta sa ombudsmanima za djecu zemalja regiona- Mreža CRONSEE, na temu: „Prava djeteta-unapređenje položaja djeteta u cilju zaštite od svih vidova eksploatacije“**, održan 21. i 22. januara 2014. godine u Regionalnoj školi za javnu upravu u Danilovgradu kao doprinos Crne Gore Kampanji Savjeta Evrope „Jedno od petoro“ i **Konferencija povodom obilježavanja Međunarodnog dana ljudskih prava „Pristupačnost**

i lica sa invaliditetom”, održana 10. decembra 2014. godine u Skupštini Crne Gore, u saradnji Odbora za ljudska prava i slobode, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Misije OEBS-a u Crnoj Gori i NVO “Građanska alijansa”.

Shvatajući važnost institucije Ombudsmana u sistemu zaštite ljudskih prava, Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore će, u skladu sa svojom Poslovnikom utvrđenom nadležnošću, i u narednom **periodu nastaviti saradnju sa Zaštitnikom u cilju zajedničkog doprinosa napretku u oblasti ljudskih prava i sloboda.**

Prilikom razmatranja Predloga zakona o Budžetu Crne Gore, članovi Odbora za ljudska prava i slobode koji poznaju zakone iz oblasti ljudskih prava i obaveze organa izvršne vlasti u implementaciji zakona i sprovođenju politika u oblasti ljudskih prava mogu da procijene koje aktivnosti treba da preduzimaju nadležni organi i s tim u vezi, na pravi način procijene iznos finansijskih sredstava potrebnih za njihovu realizaciju.

S tim u vezi, u okviru **rasprave o Predlogu zakona o Budžetu Crne Gore**, Odbor za ljudska prava i slobode svake godine razmatra Predlog zakona o Budžetu za sljedeće potrošačke jedinice: Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina Crne Gore i Nacionalne savjete, nakon čega upućuje Mišljenje matičnom Odboru za ekonomiju, finansije i budžet.

Takođe, Odbor za ljudska prava i slobode u skladu sa članom 53 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore razmatra **Predlog zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava Zaštitniku**, a u dosadašnjem periodu Odbor je većinom glasova podržavao dostavljene predloge Zaštitnika i upućivao Zahtjev Ministarstvu finansija.

Djelotvorna nadzorna uloga Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore može se prikazati i na primjeru **razmatranja izvještaja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.**

Odbor je u martu 2011. godine razmotrio **prvi godišnji Izvještaj o radu Agencije za zaštitu ličnih podataka i stanju zaštite ličnih podataka u Crnoj Gori u 2010. godini.** Tom prilikom je ocijenjeno da stanje u oblasti zaštite ličnih podataka nije na zadovoljavajućem nivou. Odbor za ljudska prava i slobode podnio je Skupštini Izvještaj sa predlogom zaključka u 15 tačaka. Između ostalog predložio je da Skupština Crne Gore zahtijeva od Agencije da shodno Zakonu o zaštiti ličnih podataka podnese Skupštini posebni izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka do 1. jula 2011. godine, sa pregledom sprovedenih aktivnosti na implementaciji Zakona i poboljšanju stanja u oblasti zaštite ličnih podataka, čime bi se značajno doprinijelo prihvatanju standarda koji postoje u razvijenim demokratskim zemljama, kao i ispunjenju kriterijuma na putu ka Evropskoj uniji. **Skupština Crne Gore je, na predlog Odbora za ljudska prava i slobode, donijela Zaključak kojim je obavezala Agenciju za zaštitu ličnih podataka da dostavi Poseban izvještaj** kojim će informisati o aktivnostima preduzetim na poboljšanju stanja u oblasti zaštite ličnih podataka. Agencija je postupila po Zaključku Skupštine i dostavila Poseban izvještaj u kojem su sadržane informacije o realizovanim aktivnostima po svim tačkama Zaključka Skupštine Crne Gore. **Tako je Odbor za ljudska prava i slobode, koristeći svoju nadzornu ulogu i mogućnost da predloži Skupštini da zahtijeva od Agencije dostavljanje posebnog izvještaja, podstakao Agenciju da preduzme brojne aktivnosti na poboljšanju stanja u ovoj oblasti.**

Razmatrajući **godišnje izvještaje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama** Odbor je s pažnjom pratio stanje u ovoj oblasti, **predlagao Skupštini**

donošenje određenih zaključaka kojima je od Agencije zahtijevano preduzimanje aktivnosti na poboljšanju stanja, čime je **Odbor, putem nadzorne uloge, doprinio napretku u oblasti zaštite ličnih podataka.**

Aktivnosti Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama preduzete na realizaciji Zaključaka Skupštine rezultirale su značajnim napretkom u oblasti zaštite ličnih podataka i slobodnog pristupa informacijama, što je ocijenjeno i od strane Skupštine Crne Gore prilikom razmatranja Izvještaja o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2015. godinu (Zaključak Skupštine objavljen je u Službenom listu Crne Gore, br. 51/16) .

Međutim, i pored ostvarenog napretka, Skupština je ukazala na uočene nedostatke i neophodnost preduzimanja dodatnih aktivnosti u određenim oblastima. Skupština je ocijenila neophodnim preduzimanje dodatnih aktivnosti na **smanjenju broja slučajeva ćutanja administracije** što će doprinijeti brzom i efikasnom ostvarivanju prava građana i drugih subjekata pred nadležnim organima. Takođe, Skupština je zaključila da Agencija ni tokom 2015. godine nije vršila inspeksijski nadzor nad primjenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama, zbog čega je Skupština ocijenila neophodnim da Agencija, shodno svojoj nadzornoj ulozi, **vrši inspeksijski nadzor nad primjenom ovog Zakona** u odnosu na sačinjavanje i ažuriranje vodiča za pristup informacijama, proaktivno objavljivanje informacija i dostavljanje akata i podataka za potrebe vođenja informacionog sistema pristupa informacijama i pozvala Agenciju da tokom 2016. godine ovu zakonsku obavezu realizuje bez odlaganja.

I pored **inteziviranih aktivnosti u oblasti parlamentarnog nadzora** koje se posljednjih godina preduzimaju od strane Skupštine Crne Gore i njenih radnih tijela, u skladu sa godišnjim Akcionim planovima za jačanje zakonodavne i nadzorne funkcije Skupštine, u praksi se nailazi na određene **izazove koji predstavljaju prepreku u ostvarivanju parlamentarnog nadzora u punom kapacitetu.**

Preduzimajući aktivnosti u parlamentarnom nadzoru Odbor za ljudska prava i slobode je u praksi uočio određene nedostatke na čijem eliminisanju je potrebno da porade svi nadležni akteri, a prvenstveno Skupština Crne Gore.

Izdvajaju se tri ključna problema čijim eliminisanjem bi se doprinijelo ostvarivanju još efikasnijeg nadzora nad nezavisnim odgovornim institucijama:

- Zbog protoka vremena od razmatranja akata na sjednicama Odbora do njihovog razmatranja na sjednici Skupštine i usvajanja zaključaka na predlog Odbora, u određenim slučajevima se onemogućava blagovremeno i efikasno praćenje realizacije zaključaka, jer Odbor od nadležnih organa ne može zahtijevati informacije o realizaciji zaključaka čiji je predlog još uvijek u skupštinskoj proceduri;
- Uočava se da sve nadležne institucije treba da ulože dodatne napore u cilju obezbjeđivanja sinhronizovanog djelovanja u parlamentarnom nadzoru i da se posvete unapređenju međusobne komunikacije u cilju rješavanja svih problema čime će se doprinijeti otklanjanju nepravilnosti u funkciji poštovanja načela pravde, pravičnosti i pravne sigurnosti i
- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije iz 2014. godine obrisano je član 23 Zakona o zabrani diskriminacije iz 2010. godine kojim je bilo propisano da Zaštitnik/ca može da podnese Skupštini Crne Gore poseban izvještaj, ako to od njega zatraži nadležno radno tijelo Skupštine Crne Gore ili ako Zaštitnik/ca

ocijeni da to zahtijevaju naročito važni razlozi. Shodno odredbi koja je na snazi – članu 48 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Zaštitnik/ca može da podnese Skupštini poseban izvještaj, ako ocijeni da je to neophodno radi zaštite ljudskih prava i sloboda, što je značajno umanjilo nadzornu ulogu Odbora u konkretnom slučaju i, u izvjesnom smislu, relativizovalo je nezavisnost navedenih institucija u odnosu na odgovornost koju implicira stepen njihove nezavisnosti.

***KAKO UNAPRIJEDITI PARLAMENTARNU ULOGU U UNAPREĐENJU
NEZAVISNIH INSTITUCIJA – PROGRAM POLITIKA ZA PARLAMENTE***

*Kako unaprijediti parlamentarnu ulogu u unapređenju nezavisnih institucija –
program politika za parlamente*

- **Kako proces selekcije za nadzorne odbore može biti unaprijeđen?**

Obrazovanje, sastav, izbor članova i nadležnost radnih tijela Skupštine Crne Gore utvrđeni su Poslovníkom Skupštine Crne Gore.

U skladu sa članom 33 stav 1 Poslovníka Skupštine Crne Gore **Skupština obrazuje odbore kao svoja radna tijela** za razmatranje predloga akata, predlaganje akata, parlamentarnu kontrolu i vršenje drugih poslova iz nadležnosti Skupštine. U Skupštini Crne Gore formirano je **14 stalnih radnih tijela, čija nadležnost je utvrđena Poslovníkom**. Shodno članu 35 Poslovníka **izbor predsjednika i članova odbora se vrši na osnovu liste kandidata** koja sadrži: broj članova koji se bira, ime i prezime kandidata za predsjednika i kandidata za članove koliko ih se bira, za svaki odbor posebno. Naknadni izbor predsjednika ili pojedinog člana odbora vrši se na osnovu pojedinačnih predloga.

U Skupštini Crne Gore ne postoje posebni nadzorni odbori kao stalna radna tijela, već stalna radna tijela u okviru svojih Poslovníkom propisanih nadležnosti vrše parlamentarni nadzor u oblastima za koje su nadležni.

U funkciji kontrolne uloge Parlamenta članom 72 Poslovníka Skupštine Gore propisana je mogućnost organizovanja **parlamentarnih saslušanja i istraga**, radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u proceduri u Skupštini, razjašnjenja pojedinih rješenja iz predloženog ili postojećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta, kao i radi uspješnijeg ostvarivanja kontrolne funkcije Skupštine.

Članom 73 Poslovníka Skupštine propisano je da izvršavanja poslova iz svog djelokruga (razmatranje predloga akta, pripremu predloga akta ili proučavanje određenih pitanja), a u cilju pribavljanja potrebnih informacija i stručnih mišljenja, naročito o predlozima rješenja i drugim pitanjima koja su od posebnog interesa za građane i javnost, odbor može, po potrebi ili za određeni period, angažovati naučne i stručne radnike za pojedine oblasti, predstavnike državnih organa i nevladinih organizacija, koji nemaju pravo odlučivanja (**konsultativno saslušanje**).

Takođe, na osnovu člana 75 Poslovníka Skupštine, radi pribavljanja informacija i stručnih mišljenja o pojedinim pitanjima iz svog djelokruga, kao i o pojedinim pitanjima utvrđivanja i sprovođenja politike i zakona ili drugih aktivnosti Vlade i organa državne uprave, koja izazivaju nejasnoće, dileme ili principijelna sporenja, u cilju razjašnjenja tih pitanja, nadležni odbor može pozvati na sjednicu odgovornog predstavnika Vlade ili drugog organa državne uprave i od njega tražiti da se izjasni o tim pitanjima (**kontrolno saslušanje**).

U skladu sa članom 78 Poslovníka Skupštine može se otvoriti **parlamentarna istraga** radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i razmatranja pitanja od javnog značaja, prikupljanja informacija i činjenica o pojedinim pojavama i događajima vezanim za utvrđivanje i vođenje politike i rada nadležnih organa u tim oblastima, a koje bi mogle biti osnova za odlučivanje Skupštine o političkoj odgovornosti nosilaca javnih funkcija ili preduzimanje drugih postupaka iz svoje nadležnosti. Radi izvršavanja ovih poslova, Skupština može, iz reda poslanika, **obrazovati anketni odbor**, čiji predsjednik je iz reda opozicionih stranaka. Poslije završene parlamentarne istrage, anketni odbor podnosi Skupštini izvještaj koji može sadržati i predlog odgovarajućih mjera ili akata iz nadležnosti Skupštine, a prestaje sa radom danom odlučivanja u Skupštini o njegovom izvještaju, odnosno istekom roka za koji je obrazovan.

Od donošenja Zakona o parlamentarnoj istragi 2012. godine, Skupština je obrazovala **tri anketna odbora**: Anketni odbor za prikupljanje informacija i činjenica o korupciji u privatizaciji Telekomu Crne Gore, Anketni odbor radi prikupljanje informacija i činjenica o događajima koji se odnose na rad državnih organa, povodom objavljivanja audio snimaka i transkripta sa sjednica organa i tijela Demokratske partije socijalista i Anketni odbor za prikupljanje informacija i činjenica o postupanju nadležnih državnih organa u zaštiti imovine i javnog interesa prilikom prodaje imovine Duvanskog kombinata Podgorica AD u stečaju.

Pored toga, u skladu sa **članom 162 Poslovnika** nadležni odbori **razmatraju izvještaje koje pojedini organi, saglasno zakonu, dostavljaju Skupštini**, a povodom razmatranja izvještaja Skupština donosi zaključak koji može da sadrži ocjene i stavove o pojedinim pitanjima. Takođe, shodno **članu 68 Poslovnika** odbori u izvršavanju poslova iz svog djelokruga **moгу tražiti od državnih organa podatke i informacije od značaja za svoj rad**.

Članom **44 Poslovnika Skupštine** kojim je utvrđena nadležnost Odbora za ljudska prava i slobode, između ostalog, propisano je da Odbor **prati ostvarivanje dokumenata, mjera i aktivnosti** za unaprjeđivanje nacionalne, etničke i druge ravnopravnosti, posebno u oblasti obrazovanja, zdravstva, informisanja, socijalne politike, zapošljavanja, preduzetništva, procesa odlučivanja i sl.

Odbor za ljudska prava i slobode, kao nadležno radno tijelo, **shodno članu 162 Poslovnika Skupštine razmatra**: Izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, Izvještaj o radu i načinu raspodjele sredstava Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore, Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Godišnji izvještaj Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture i Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama. Prilikom razmatranja godišnjih izvještaja, Odbor često koristi Poslovničku mogućnost iz člana 162 stav 2 i **Skupštini predlaže donošenje zaključaka koji sadrže ocjene i stavove o pojedinim pitanjima**.

Takođe, Odbor često koristi Poslovničku mogućnost utvrđenu **članom 68**, pa je, primjera radi, tokom 2015. godine, u skladu sa ovim članom od državnih organa zahtijevao i razmotrio 10 dokumenata (izvještaja, informacija i akcionih planova). Povodom razmatranja ovih dokumenata **Odbor donosi zaključke sa ocjenama i stavovima** koje dostavlja Kolegijumu predsjednika Skupštine, na upoznavanje i nadležnim organima, na postupanje, a u okviru svoje nadzorne uloge Odbor prati njihovu realizaciju.

- **Kako treba djelotvornost parlamentarnog nadzora da bude praćena i vrednovana?**

U cilju obezbjeđivanja djelotvornog parlamentarnog nadzora veoma je važno da radna tijela, kao i Parlament preduzmu aktivnosti na **praćenju realizacije zaključaka** donešenih povodom razmatranja dokumenata.

Važnost preduzimanja nadzornih aktivnosti prepoznata je i od strane Skupštine Crne Gore koja u **godišnjim akcionim planovima za jaćanje zakonodavne i nadzorne funkcije** definiše set aktivnosti ĉiji je cilj da se instrumenti nadzora dostupni poslanicima, prevashodno na nivou radnih tijela, koriste u većoj mjeri i doprinesu jaćanju kontrolne uloge parlamenta. Ove aktivnosti uključuju kontinuirano praćenje primjene zakona i sprovođenja politika i razmatranje realizacije zaključaka Skupštine. Kao kontinuirana mjera, ovim segmentom obuhvaćeno je i praćenje primjene poslovničkih odredbi u dijelu donošenja odluke o kontrolnom saslušanju, na zahtjev jedne trećine članova odbora.

Tako je **Akcionim planom za jaćanje zakonodavne i kontrolne funkcije Skupštine Crne Gore za 2016. godinu definisano**:

- Radna tijela će kontinuirano, a najmanje jednom u pola godine, održavati sjednice na koje će pozivati predstavnike nadležnih ministarstava i, po potrebi, drugih organa državne uprave i organizacija, sa ciljem razmatranja primjene zakona i sprovođenja politika u oblastima u njihovoj nadležnosti;

- Radna tijela će redovno razmatrati realizaciju zaključaka koje je prethodno usvojila Skupština, kao i sprovođenje ocjena i stavova, odnosno zaključaka donijetih od strane radnih tijela;
- U skladu sa članom 75 Poslovnika Skupštine Crne Gore, odbori će, u toku zasijedanja Skupštine, donositi odluku o kontrolnom saslušanju.

Odbor za ljudska prava i slobode je u svom **Planu aktivnosti za 2016. godinu**, u skladu sa mjerom iz Akcionog plana za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine za 2016. godinu **utvrdio praćenje realizacije zaključaka** donešenih povodom: Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014. godinu, Godišnjeg izvještaja Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2014. godinu, Izvještaja o stanju u oblasti zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2014. godinu i Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom.

Radi praćenja djelotvornosti parlamentarnog nadzora, Odbor za ljudska prava i slobode u svojoj praksi, od nadležnih državnih organa zahtijeva dostavljanje informacija/izvještaja o preduzimanju aktivnosti na realizaciji Zaključaka Skupštine, odnosno ocjena i stavova Odbora.

Djelotvornost nadzora Odbora za ljudska prava i slobode se može prikazati na konkretnim primjerima, u oblasti zaštite i unapređenja prava lica lišenih slobode, kao i po pitanju položaja i ostvarivanja prava raseljenih i interno-raseljenih lica u Crnoj Gori.

Odbor je u kontinuitetu pratio stanje u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode, počevši od upoznavanja sa **Preporukama koje je Komitet za sprečavanje mučenja i drugih oblika nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) uputio Crnoj Gori** nakon posjete u septembru 2008., zatim razmatranja **Izvještaja ZIKS-a o preduzetim radnjama na osnovu Preporuka Zaštitnika, sadržanih u Konačnom mišljenju iz marta 2010.**, održavanja **Kontrolnog saslušanja direktora ZIKS-a na temu “Aktivnosti ZIKS-a u vezi sa nalazima iz Analitičkog izvještaja Evropske komisije i Preporukama Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore sadržanim u Konačnom mišljenju iz marta 2010. godine“**, u junu 2011. godine, pa do razmatranja izvještaja i informacija o stanju u ustanovama za smještaj lica lišenih slobode i posjeta ovim ustanovama.

Zahvaljujući **inicijativi Odbora za ljudska prava i slobode i zahtjevima za dostavljanje informacija i izvještaja** o stanju u ustanovama u kojima su smještena lica lišena slobode, Zaštitnik je pripremao i Odboru dostavljao na razmatranje informacije i izvještaje.

Odbor u okviru svoje kontrolne i nadzorne uloge u kontinuitetu vrši praćenje aktivnosti koje nadležni državni organi preduzimaju na poboljšanju položaja lica lišenih slobode u skladu sa Zaključkom Odbora kojim se osnažuju Preporuke Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

U tom pogledu, Odbor je razmotrio **Poseban izvještaj o stanju jedinica Uprave policije za zadržavanje lica lišenih slobode (oktobar 2011. godine)**, **Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore kao Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) o stanju u Istražnom zatvoru Podgorica (jun 2013. godine)**, **Godišnji izvještaj Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2013. i 2014. godinu (mart i jul 2015. godine)**.

Prilikom razmatranja navedenih Izvještaja Odbor je podržao preporuke Zaštitnika sadržane u izvještajima i upućene nadležnim subjektima, dodatno ih ojačao svojim Zaključcima, a kasnije pratio njihovu realizaciju. U tom pogledu, Odbor je zahtijevao od Uprave policije sačinjavanje i dostavljanje **Informacije o postupanju Uprave policije po Preporukama Zaštitnika datim u Posebnom izvještaju o stanju prostorija Uprave policije za zadržavanje lica lišenih slobode iz 2011. (četvrta sjednica Odbora, 6. februar 2013.)** i **Informacije o postupanju Uprave policije po Preporukama Zaštitnika datim u Posebnom izvještaju o stanju prostorija Uprave policije za zadržavanje lica lišenih slobode iz 2011. (16. sjednica Odbora, 25. septembar 2013.)**. Na sjednicama Odbora je učestvovao Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ili predstavnik Institucije pa je bio u prilici da se upozna sa svim aktivnostima Ministarstva unutrašnjih poslova- Uprave policije preduzetim na realizaciji

Preporuka Zaštitnika, odnosno Zaključaka Odbora. Takođe, Zaštitniku je dostavljen detaljan Izvještaj o razmatranju Informacija o postupanju Uprave policije po preporukama Zaštitnika datim u Posebnom izvještaju o stanju prostorija Uprave policije za zadržavanje lica lišenih slobode iz 2011. godine, tako da je na osnovu učešća na sjednicama Odbora i Izvještaja Odbora mogao pratiti stepen realizacije svojih preporuka. **I pored toga, dešava se da postoje pojedine neusaglašenosti povodom izvještavanja Zaštitnika i nadležnih organa: Ministarstva unutrašnjih poslova- Uprave policije i Ministarstva pravde- Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija o stepenu realizacije preporuka Zaštitnika odnosno Zaključaka Skupštine.**

Radi direktnog uvida u činjenično stanje na terenu, Odbor za ljudska prava i slobode je organizovao **posjete prostorijama za zadržavanje i smještaj lica lišenih slobode - posjetu Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (novembar 2010.), Zatvoru u Bijelom Polju (februar 2014.) i Pritvorskoj jedinici Centra bezbjednosti u Podgorici (jul 2014. godine)** na koje je pozivao i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda kako bi se uvjerali u stanje u ovim ustanovama.

Analizom podataka sadržanih u izvještajima i informacijama dostavljenim Odboru, kao i direktnim uvidom u stanje u ustanovama u kojima su smještena lica lišena slobode **primjećuje se da je ostvaren značajan napredak, kako u uslovima za smještaj, tako i u odnosu službenika prema licima lišenim slobode.** O tome svjedoči broj ispunjenih Preporuka Zaštitnika, kao i činjenica da se slučajevi torture pojavljuju kao pojedinačni i izolovani.

Zaključuje se da se, zajedničkim djelovanjem Odbora za ljudska prava i slobode i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, uz spremnost svih institucija za ispunjavanje Preporuka Zaštitnika i Zaključaka Odbora, stanje u ovoj oblasti stalno poboljšavalo, a nadležni organi u kontinuitetu rade na daljem poboljšanju uslova.

Kontinuiranim višegodišnjim aktivnostima članova Odbora za ljudska prava i slobode po pitanju **položaja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori:**

- **8. februara 2011. godine razgovarano sa članovima Delegacije Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije Savjeta Evrope (ECRI) u vezi četvrte runde monitoringa po zemljama članicama Savjeta Evrope, a u okviru koje je bila prva posjeta Crnoj Gori od 7. do 10. februara 2011. godine,**

- **3. juna 2011. godine organizovana posjeta Kampu Konik I i II i u prostorijama Crvenog krsta održan Sastanak sa predstavnicima Koordinacionog odbora za realizaciju aktivnosti Vlade** u vezi s Akcionim planom trajnog rješavanja pitanja interno raseljenih lica koja borave u Kampu Konik I i II, predstavnicima relevantnih institucija zaduženih za rješavanje ovih pitanja i predstavnicima međunarodne zajednice,

- **27. jula 2011. godine, umjesto planiranog kontrolnog saslušanja ministra rada i socijalnog staranja, na 44. sjednici, razmotrena Informacija o aktivnostima Vlade Crne Gore u vezi sa trajnim rješavanjem pitanja raseljenih i interno raseljenih lica koja borave u Kampu Konik I i II,** i s tim u vezi Odbor je podnio Skupštini Izvještaj sa predlogom zaključka (14 tačaka), koji je podijeljen poslanicima 24. saziva,

- **7. marta 2012. godine, na 66. sjednici razmotren Izvještaj Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netrpeljivosti Savjeta Evrope (ECRI) o Crnoj Gori** i na samoj sjednici rasprava je najvećim dijelom vođena o statusu raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori, sa posebnim osvrtom na Kamp Konik. Odbor je podnio Skupštini Izvještaj sa predlogom zaključka (16 tačaka), koji je podijeljen poslanicima 24. saziva,

- **25. juna 2012. godine, na 74. sjednici održano Kontrolno saslušanje** predstavnika institucija nadležnih za rješavanje statusa raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori. Odbor je podnio Skupštini Izvještaj o Kontrolnom saslušanju sa predlogom zaključka (19 tačaka) koji je podijeljen poslanicima 24. saziva,

- **17. maja 2013. godine, na nastavku devete sjednice održano Kontrolno saslušanje** Nacionalnog koordinatora ECRI-ja za Crnu Goru, pomoćnice ministra za ljudska i manjinska

prava na temu: "Poštovanje obaveza Crne Gore u dijelu Preporuka datih u Izvještaju ECRI-ja o Crnoj Gori, od februara 2012. godine". Odbor je podnio Skupštini Izvještaj o Kontrolnom saslušanju sa predlogom zaključka (18 tačaka) koji je podijeljen poslanicima 25. saziva- (Prevod Izvještaja Odbora na engleskom jeziku uručen koizvjestiocima Savjeta Evrope prilikom Prve monitoring posjete Crnoj Gori, od 8. do 10. jula 2013. godine),

- 25. septembra 2013. godine, na 15. sjednici **održano Kontrolno saslušanje** ministra rada i socijalnog staranja, koordinatora Koordinacionog odbora za praćenje realizacije Strategije za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica, sa posebnim osvrtom na Kamp Konik I i II. Odbor je podnio Skupštini Izvještaj o Kontrolnom saslušanju sa predlogom zaključka (12 tačaka) koji je podijeljen poslanicima 25. saziva, i

- 29. februara 2016. godine održano **Kontrolno saslušanje** ministarke rada i socijalnog staranja, koordinatorke Koordinacionog odbora za praćenje realizacije Strategije za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica, sa posebnim osvrtom na Kamp Konik I i II. Podnošenjem Skupštini Izvještaja o Kontrolnom saslušanju sa predlogom zaključka (12 tačaka) **Odbor je zaokružio set aktivnosti realizovanih u funkciji nadzora u ovoj oblasti** s obzirom da se **očekuje zatvaranje Kampa Konik do kraja 2016. godine.**

- **Kako bi podsticaji za poslanike mogli biti promijenjeni kako bi unaprijedili njihovu posvećenost parlamentarnom nadzoru? Kako se nadzorno djelovanje može učiniti primamljivije poslanicima?**

Imajući u vidu prilično široko definisanu nadležnost pojedinih radnih tijela, kao i činjenicu da su poslanici različitih profesija, razumljivo je da svi članovi odbora ne mogu podjednako biti zainteresovani za sve teme. Takođe, oni ne mogu posjedovati jednak stepen znanja o pojedinim temama kojima se konkretno bave određena radna tijela. Značajna je razlika i između poslanika koji imaju više iskustva u obavljanju poslaničke funkcije i istu obavljaju u nekoliko mandata i onih koji tu funkciju obavljaju po prvi put.

Kako bi se nadzorno djelovanje učinilo primamljivije poslanicima, značajno bi bilo ukazati na **pozitivne efekte kvalitetnog parlamentarnog nadzora** koji doprinosi poboljšanju stanja u pojedinim oblastima. Stoga je veoma važno da se poslanicima obezbijedi **stručni materijal i komparativne informacije** koji im mogu biti korisni za donošenje odluka koje će osim na političkoj pripadnosti, biti zasnovane i na predstavljenom činjeničnom stanju. U tom cilju, **stručne službe odbora pripremaju informativne materijale** za članove odbora koji sadrže pregled prethodnih aktivnosti odbora u konkretnoj oblasti, podsjećanje na zaključke Skupštine, odnosno ocjene i stavove odbora o toj temi i stručnu, objektivnu analizu samog dokumenta koji je predmet razmatranja na sjednici odbora. Pored navedenog, poslanicima Skupštine Crne Gore je na raspolaganju i **Istraživački centar**, kojem se mogu obratiti zahtjevom za pripremu istraživačkih radova na konkretnu temu koja je predmet njihovog interesovanja.

Međutim, u pojedinim slučajevima radi još kvalitetnije i sveobuhvatnije pripreme poslanika za nadzorno djelovanje korisno bi bilo **angažovati eksperte** za određene oblasti koji bi svojim znanjem i iskustvom doprinijeli efikasnijoj realizaciji parlamentarnog nadzora. Takođe, od velike važnosti je i **razmjena mišljenja i iskustava** sa kolegama na regionalnom i međunarodnom nivou, kao i **implementacija dobrih praksi** iz parlamenata drugih država.

- **Kako organizacije civilnog društva i drugi nedržavni akteri mogu da unaprijede nadzornu ulogu zakonodavne vlasti?**

Brojne organizacije civilnog društva u Crnoj Gori, u skladu sa svojom nadležnošću i misijom, prate sprovođenje zakona i vrše monitoring i istraživanja u pojedinim oblastima. U pojedinim slučajevima, podaci do kojih nevladine organizacije dođu, kao i rezultati istraživanja koje sprovode mogu koristiti poslanicima u svakodnevnom radu. Takođe, pojedine nevladine

organizacije se obraćaju poslanicima ili članovima određenih odbora sa konkretnim predlozima i sugestijama do kojih su došli vršenjem monitoringa u određenoj oblasti.

Odbor za ljudska prava i slobode je **prepoznao važnost sinhronizovanog djelovanja svih nadležnih aktera u oblasti ljudskih prava i uspostavio vrlo dobru saradnju sa organizacijama civilnog sektora** koje se bave ovom oblašću. Predstavnici nevladinih organizacija vrlo često prisustvuju i učestvuju na sjednicama Odbora, kako po pozivu tako i na njihov zahtjev i doprinose radu Odbora iznošenjem konkretnih zapažanja, primjedbi i sugestija u pojedinim oblastima koje su predmet razmatranja na sjednicama. Izdvaja se saradnja Odbora sa NVO „Građanska alijansa“, koja vrši monitoring nad radom Odbora i čiji predstavnici aktivno učestvuju na većini sjednica Odbora. Takođe, Odbor ostvaruje i višegodišnju saradnju sa Savezom udruženja roditelja djece i mladih sa poteškoćama u razvoju „Naša inicijativa“ sa kojima održava periodične sastanke i čiji predstavnici učestvuju na pojedinim sjednicama Odbora.

SEKRETAR ODBORA

Slava Burić

PREDSJEDNIK ODBORA

dr Halil Duković