

CRNA GORA
S K U P Š T I N A
Odbor za ljudska prava i slobode
Broj: 00-51/19-85/
Podgorica, 9. oktobar 2019. godine

INFORMACIJA
SA REGIONALNE PARLAMENTARNE KONFERENCIJE
NA TEMU „OSNAŽIVANJE REGIONALNE SARADNJE I NADZORA ZAKONODAVSTVA
U OBLASTI LJUDSKIH PRAVA I RODNE RAVNOPRAVNOSTI
NA ZAPADNOM BALKANU“,
održane na Cetinju 8. oktobra 2019. godine

Regionalna parlamentarna konferencija na temu „Osnaživanje regionalne saradnje i nadzora zakonodavstva u oblasti ljudskih prava i rodne ravnopravnosti na Zapadnom Balkanu“ koju je organizovala Vestminsterska fondacija za demokratiju, u saradnji sa Odborom za ljudska prava i slobode i Odborom za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, održana je 8. oktobra 2019. godine u Vladinom domu na Cetinju.

Konferencija je dio aktivnosti Vestminsterske fondacije za demokratiju i Mreže odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost na Zapadnom Balkanu (HUGEN) koje se realizuju u okviru Programa podržanog od strane Ministarstva vanjskih poslova Norveške koji implementira Vestminsterska fondacija za demokratiju u periodu od aprila 2019. do novembra 2021.

Na Regionalnoj parlamentarnoj konferenciji učestvovali su predsjednik i članovi Odbora za ljudska prava i slobode: dr Halil Duković, dr Suad Numanović, Momčilo Martinović, Mirsad Murić, mr Branka Tanasijević, koja je i članica Odbora za rodnu ravnopravnost i predsjednica Odbora za rodnu ravnopravnost Nada Drobnjak i članica ovog Odbora Maja Bakrač.

Pored predstavnika Skupštine Crne Gore na Konferenciji su učestvovali predstavnici odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost iz parlamenta Zapadnog Balkana, kao i eksperti za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, parlamentarni nadzor i post-zakonodavni nadzor iz Ujedinjenog Kraljevstva i regiona Zapadnog Balkana.

Regionalnu parlamentarnu konferenciju otvorili su potpredsjednik Skupštine Crne Gore Genci Nimanbegu, direktor Vestminsterske fondacije za demokratiju za Zapadni Balkan Emil Atanasovski i predsjednica Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore Nada Drobnjak.

Potpredsjednik Skupštine Crne Gore Genci Nimanbegu je podržao osnivanje Mreže odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost na Zapadnom Balkanu (HUGEN). Ocijenio je da je saradnja Skupštine Crne Gore sa Vestminsterskom fondacijom za demokratiju veoma pozitivna. Mišljenja je da je put evropskih integracija uz poštovanje ljudskih prava i rodne ravnopravnosti budućnost ovog regiona i da su ovakve Konferencije dobra prilika za razmjenu iskustava i dobrih praksi.

Direktor Vestminsterske fondacije za demokratiju za Zapadni Balkan Emil Atanasovski je informisao da je Fondacija nezavisna organizacija osnovana 1992. godine koja je posvećena promociji demokratije širom svijeta, sa vrlo jakim fokusom na oblast ljudskih prava, socijalne inkluzije i rodne ravnopravnosti. Sa više od 100 zaposlenih službenika, Fondacija u svom radu saraduje sa svjetskim parlamentima, vladinim i nevladinim organizacijama i civilnim sektorom u preko 30 zemalja.

Fondacija je prije četiri godine započela procjenu o stanju u oblasti ljudskih prava i rodne ravnopravnosti na Zapadnom Balkanu na osnovu koje su procijenili da odbori za ljudska prava i rodnu ravnopravnost koji su osnovani u posljednjih deset godina imaju poteškoća prilikom sprovođenja post-zakonodavnog nadzornog procesa nad usvojenim politikama i zakonima.

Ukazao je da je Fondacija od Ministarstva spoljnjih poslova Vlade Norveške dobila sredstva za sprovođenje projekta koji će pomoći i unaprijediti parlamentarnu zaštitu ljudskih prava na Zapadnom Balkanu, zbog čega je odborima za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Crne Gore, Kosova, Srbije, Sjeverne Makedonije, Bosne i Hercegovine i Albanije upućen poziv za učešće u ovom projektu.

Smatra da je "putovanje" ključna riječ ove Konferencije, jer je sa održavanjem iste "započeto putovanje" koje će omogućiti odborima da se bolje predstavljaju jedni drugima i da učestvuju u zajedničkom

pionirskom radu na kontroverznim i teškim temama na način na koji do sada to nije rađeno. Zaključio je da je Regionalna parlamentarna konferencija na Cetinju prva konferencija koju je Vestminsterska fondacija za demokratiju organizovala u ovom dijelu Evrope.

Predsjednica Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore Nada Drobnjak je istakla da Mreža odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost promoviše sve vrijednosti koje su važne na putu ka članstvu u Evropskoj uniji. Izrazila je očekivanja da će se u okviru Mreže ozbiljno i kvalitetno raditi, organizovati dobre edukacije i studijske posjete i na taj način uspostaviti međusobna saradnja. Mreža je bitna zbog razmjene informacija i služi kao dobra podloga za realizaciju projekata. Mišljenja je da projekti koji se tiču osnaživanja saradnje parlamenata Zapadnog Balkana moraju imati izraženu rodnu komponentu, jer se ne može zanemariti činjenica da se na mjestima odlučivanja još uvijek nalazi mali broj žena iako su u ukupnoj populaciji zastupljene sa 50%.

Nakon pozdravnih govora, **Dina Melhem, regionalna direktorica i viša savjetnica za ljudska prava i Shannon O'Connell, viša savjetnica za rodnu ravnopravnost, inkluziju i politiku u Vestminsterskoj fondaciji za demokratiju** govorile o međunarodnim praksama u sprovođenju nadzora nad zakonodavstvom koje se tiče ljudskih prava i rodne ravnopravnosti.

Dina Melhem, regionalna direktorica i viša savjetnica za ljudska prava smatra da HUGEN mreža predstavlja značajnu priliku za solidarno udruživanje velikog broja poslanika i službenika iz Zapadnog Balkana. Predstavljajući međunarodna iskustva najboljih praksi iz oblasti zaštite i promocije ljudskih prava, ukazala je da postoje tri ključne komponente koje je neophodno da jedna zemlja ima u cilju kvalitetnog funkcionisanja mehanizma zaštite ljudskih prava i sloboda:

1. kvalitetnu promociju i zaštitu ljudskih prava u parlamentu,
2. dobru saradnju svih ključnih zainteresovanih strana koje rade na promociji i zaštiti ljudskih prava sa parlamentom i
3. maksimalno efikasan i kvalitetan rad parlamentarnih odbora za zaštitu ljudskih prava.

Izjavila je da je u prethodne dvije-tri decenije bilo neuporedivo više uticaja parlamenata u promociji i zaštiti ljudskih prava u odnosu na raniji period kada je čak i u literaturi ovo pitanje posmatrano kao da je isključivo u nadležnosti sudskih institucija. Sa druge strane, danas je već ustaljena praksa da se o ljudskim pravima govori i u parlamentima i u sudovima.

Poručila je da se ključna uloga parlamenta ogleda u nadzoru nad sprovođenjem zakona i politika kako bi bili usklađeni sa regionalnim, međunarodnim standardima i obavezama preuzetim sporazumima. Mišljenja je da bi parlament, pored nadzorne i kontrolne uloge, trebao dodatno da se uključi u rad vlade kroz razvoj i iniciranje potpisivanja regionalnih i međunarodnih sporazuma, što je više puta prepoznato kroz usvojene rezolucije Inter-parlamentarne unije i Savjeta UN za ljudska prava. Takođe, parlament bi trebao da se uključi u svaki nivo projektovanja i pruži ključnu podršku vladi prilikom elaboracije, razvoja, određivanja prioriteta i ciljeva nacionalnih akcionih planova koji su iz oblasti ljudskih prava, kao i da nakon njihovog usvajanja prati implementaciju.

Istakla je da je neophodno da parlament razvije dobre odnose i zahtijeva sastanke sa međunarodnim mehanizmima i sporazumnim tijelima, poput specijalne procedure Savjeta UN za ljudska prava ili specijalnih izvjestilaca Savjeta UN za ljudska prava, jer oni mogu da pomognu kroz istraživanje specifičnih aspekata ljudskih prava, dok bi odbori za ljudska prava trebalo da razmotre njihove izvještaje, prate i ocijene stepen implementacije datih preporuka, kao i da pruže podršku vladi kroz davanje savjeta i jasnih smjernica za implementaciju istih u skladu sa zakonskim okvirima.

Poslanici i odbori imaju važnu ulogu u obezbjeđivanju poštovanja fundamentalnih principa ljudskih prava: različitosti, inkluzije, jednakosti i nediskriminacije. Takođe, oni aktivno učestvuju u kreiranju javnog mnjenja, podizanju svijesti i pokretanju javne debate iz oblasti zaštite ljudskih prava i imaju aktivnu ulogu u praćenju sprovođenja odluka i presuda domaćih sudova i Evropskog suda za ljudska prava u slučajevima koji se odnose na kršenje ljudskih prava.

Dina Melhem, regionalna direktorica i viša savjetnica za ljudska prava je ocijenila da se važnost uloge parlamenta ogleda i kroz interakciju sa drugim institucijama. Nezavisni sudski sistem, kao bitan akter u promociji ljudskih prava podložan je poštovanju zakona koji se donose u parlamentima. Agencije koje se bave bezbjednošću, prikupljanjem informacija i sprovođenjem zakona moraju da budu odgovorne za eventualna kršenja ljudskih prava, što se obezbjeđuje kroz zakone koji se usvajaju u

parlamentu, a koji regulišu rad ovih agencija. Naglasila je da je balans između aspekata nacionalne sigurnosti i ljudskih prava osjetljiv, zbog čega parlament mora da ima važnu ulogu u očuvanju ovog balansa, jer se u zaštiti ljudskih prava nikada ne smiju praviti kompromisi.

Saradnja odbora za ljudska prava sa odborima koji imaju druge nadležnosti mora da bude na visokom nivou. Brojna pitanja koja su iz sfere ljudskih prava bi trebalo da se zajednički razmotre i sa drugim odborima iz ugla njihove nadležnosti. U ovom pogledu, smatra da je najvažnija kvalitetna saradnja odbora za ljudska prava sa: odborom za bezbjednost i odbranu, naročito sa protiv-terorističkim odborom, pravnim i zakonodavnim odborom, odborom za rodnu ravnopravnost i odborom za peticije.

Saradnja odbora za ljudska prava sa organizacijama civilnog društva (nevladinim organizacijama, akademskim institucijama, medijima i slično) i njihovo zajedničko djelovanje na zaštiti i promociji ljudskih prava i sloboda je od vitalnog značaja. Organizacije civilnog društva sa svojim nezavisnim analitičkim centrima i kapacitetima pomažu u zakonodavnom, nadzornom i reprezentativnom procesu. Povezanost organizacija civilnog društva sa drugim zajednicama može da doprinese dodatnim aktivnostima usmjerenim ka rješavanju društvenih problema i izazova. Ocijenila je da parlament, kao formalna institucija, treba da omogući, obezbijedi, podrži i usmjeri organizacije civilnog društva da funkcionišu unutar zakonskih okvira. U tom pogledu, u nekim državama se potpisuju sporazumi o saradnji između odbora za ljudska prava i organizacija civilnog društva, što vremenom, kroz redovnu i intezivnu komunikaciju, posljedično dovodi do visokog stepena međusobne saradnje. Mišljenja je da bi odbori trebali da kreiraju sopstvene strateške planove sa priručnicima za njihovo sprovođenje kako bi mogli da se bave specifičnim ljudskim pravima.

Istakla je da eksperti u Westminsterskoj fondaciji za demokratiju aktivno rade na komparativnoj analizi parlamentarne upotrebe alata za post-zakonodavni nadzor koju će podijeliti sa odborima kako bi im omogućili da razviju i unaprijede sopstvene alate. Savjetovala je da prilikom post-zakonodavnog nadzora odbori treba da imaju u vidu kapacitet sopstvenih resursa, naročito broj raspoloživih službenika i da u skladu s tim uspostave način rada i kreiraju obrasce za vršenje nadzora.

Shannon O'Connell, viša savjetnica za rodnu ravnopravnost, inkluziju i politiku u Westminsterskoj fondaciji za demokratiju je tri godine radila u regionu Zapadnog Balkana i uglavnom se bavila pitanjima rodne ravnopravnosti. Putem interaktivne diskusije sa poslanicima i službenicima razgovarala je o pitanjima koja se tiču ocjene o ostvarenom napretku u oblasti rodne ravnopravnosti u poslednjih deset godina, razlici između pola i roda, politikama jednakih šansi i mogućnosti za žene i muškarce. Učesnici su se saglasili da napredak postoji, ali da žene i muškarci još uvijek nijesu ravnopravni i nije ostvarena potpuna rodna jednakost. Donešeni su mnogi zakoni o jednakosti, ali upitna je njihova primjena. Shannon O'Connell je organizovala i praktičnu vježbu u okviru koje je pokazala da muškarci i žene danas još uvijek nemaju iste polazne osnove. Ukazala je na važnu ulogu nadzornih odbora nad sprovođenjem zakona i politika u praksi.

U diskusiji je učestvovala i poslanica mr Branka Tanasijević koja je sa sociološkog aspekta ukazala na razliku između pola i roda.

U popodnevnom satima ekspert Žarko Hadži-Zafirov je predstavio ključne nalaze Regionalne studije o radu odbora za ljudska prava na Zapadnom Balkanu.

Ekspert Žarko Hadži-Zafirov je obavijestio učesnike Konferencije da je pripremu Studije o radu odbora za ljudska prava počeo je 2015. posjetom Srbiji, nakon čega su uslijedile Sjeverna Makedonija i Bosna i Hercegovina, dok je 2017. godine posjetio Kosovo i Albaniju i u maju 2019. godine Crnu Goru. Njegov utisak je da su parlamenti na Zapadnom Balkanu posvećeni promociji i zaštiti ljudskih prava iako početkom 1990-ih nijesu dovoljno razumjeli važnost zaštite ljudskih prava. Istakao je da odbori za ljudska prava na Zapadnom Balkanu imaju mnogo sličnosti u pogledu statusa, nadležnosti, institucionalnog uspostavljanja, kapaciteta, kao i u pogledu saradnje i komunikacije sa drugim nacionalnim i međunarodnim institucijama i organizacijama koje se bave zaštitom i promocijom ljudskih prava. Većina odbora je osnovana 2000-ih, a samo nekoliko njih početkom 1990-ih. Prvi odbor je osnovan krajem 1991. u Parlamentu Republike Sjeverne Makedonije i jedinstven je u odnosu na druge iz zemalja Zapadnog Balkana, jer je njegovo uspostavljanje propisano Ustavom. U pet od šest analiziranih parlamenata, odbori imaju stalni status i njihova nadležnost je ustanovljena Poslovníkom parlamenta, dok u Parlamentu Kosova odbor koji se bavi ljudskim pravima ima funkcionalan status, što je niži nivo od stalnog odbora.

Kada je riječ o nadležnosti odbora, ekspert Hadži-Zafirov je saopštio da polovina njih ima samo jednu nadležnost i bavi se ljudskim pravima, dok druga polovina ima dvije do četiri nadležnosti. U odborima koji imaju široku nadležnost zbog nedovoljnih kapaciteta ne postoji snažan i uski fokus na ljudska prava. Široka nadležnost odbora utiče i na njegovu funkcionalnost. U praksi, odbori sa višestrukim nadležnostima imaju veći broj članova šta navedena radna tijela čine manje funkcionalnim i efikasnim. Primjera radi, odbori u Parlamentu Republike Sjeverne Makedonije i Bosne i Hercegovine imaju jednu nadležnost, a u Albaniji i Srbiji imaju tri, dok na Kosovu nadležni odbor ima najširu nadležnost. Preporuka je da se smanji broj nadležnosti u sklopu jednog odbora na maksimum dvije kako bi se mogli fokusirati na ljudska prava, a ne i na brojne druge oblasti.

Ekspert Žarko Hadži-Zafirov je saopštio da je analizom utvrdio i da broj članova odbora varira u različitim parlamentima. Najveći broj članova odbora je Albaniji koji broji 20 članova, što je po njegovoj ocjeni previše, a najmanji osam. Broj članova odbora obično je vezan za broj nadležnosti, osim u slučaju Republike Sjeverne Makedonije gdje Odbor ima samo jednu nadležnost-ljudska prava, a čini ga 15 članova i 15 zamjena članova

Zanimljiv je i disbalans u zastupljenosti muškaraca i žena u odborima u periodu od 2014. do 2018. godine, gdje je u prosjeku u ovim odborima bilo 2/3 muškaraca i 1/3 žena. Međutim, u odborima za ljudska prava u parlamentima Srbije i Kosova veću je zastupljenost žena. Tokom 2019. godine ovaj trend je promijenjen i poboljšana je zastupljenost žena, pa je u odborima bilo 54% muškaraca i 46% žena iako tu nije uračunat Zajednički odbor za ljudska prava u Bosni i Hercegovini koji još nije konstituisan.

Hadži-Zafirov je istakao da se tokom sastanaka koje je imao sa predstavnicima odbora uvjerio da su ženski članovi odbora proaktivniji od muških. Svi predsjednici odbora sa kojima se susreo bili su u potpunosti posvećeni promociji ljudskih prava, nezavisno od toga da li su pravници ili imaju neku drugu stručnu spremu. U periodu od 2014. do 2018. godine, 66% članova odbora nijesu bili pravници, a taj disbalans sada je još veći. Ocijenio je da poslanik ne mora da bude pravnik da bi se bavio ljudskim pravima.

Ukazao je da pojedini parlamenti u regionu imaju i parlamentarni institut, što je dobro. Kada je riječ o zaposlenima, saopštio je da je u skoro svim parlamentima broj zaposlenih u službi odbora dva do četiri lica. Pozitivno je da crnogorski parlament koji ima najmanji odbor, ima najveći broj zaposlenih u stručnoj službi, pa je njegova preporuka da drugi parlamenti slijede primjer crnogorskog. Naglasio je da 60% zaposlenih u službama odbora čine pravници, jer se većina pitanja kojima se odbori bave tiče pravnih procedura, pa bi većina zaposlenih u odborima trebalo da bude pravne struke ili da se koriste znanja zaposlenih u drugim službama parlamenta, poput parlamentarnog instituta. Parlamenti moraju obezbijediti dovoljno finansijskih sredstava kako bi se omogućila kontinuirana edukacija zaposlenih o standardima koji se tiču ljudskih prava.

Takođe, tokom svoje analize bavio se i time da li odbori postupaju po žalbama građana, da li sprovode ispitivanja/istraživanja na terenu i da li vrše monitoring implementacije presuda Evropskog suda za ljudska prava. Rezultati pokazuju da je u većini zemalja postupanje po žalbama/peticijama građana podijeljeno između odbora za ljudska prava i institucija Ombudsmana, dok se neki odbori ne bave žalbama građana, jer oni samo primaju žalbe i preusmjeravaju ih Ombudsmanu, kao što je slučaj u Crnoj Gori. Ocijenio je da Odbor za ljudska prava i slobode u Crnoj Gori ima odličnu saradnju sa Ombudsmanom. Važnim smatra i ispitivanja sprovedena od strane odbora, što je zastupljeno u Parlamentu Kosova. Praćenje sprovođenja presuda Evropskog suda za ljudska prava nije efikasno iako većina zemalja ima intersektorsko tijelo koje prati implementaciju presuda Evropskog suda za ljudska prava. Parlament bi trebao da kanališe kako javna uprava i sudovi treba da tretiraju određena pitanja koja se tiču ljudskih prava, a odbori takođe treba da budu uključeni u ovaj proces koji podrazumijeva preduzimanje opštih i individualnih mjera. Takođe, odbori treba da daju određene preporuke nadležnim institucijama o čijem sprovođenju institucije treba povratno da ih informišu. Saradnja među svim institucijama je izuzetno važna.

S obzirom da su u svim parlamentima i odborima uočeni isti problemi smatra da svima treba dati iste smjernice za aktivnosti koje bi trebalo preduzeti u budućnosti. Prva zajednička preporuka je da se smanji broj nadležnosti odbora kako bi se unaprijedila njihova funkcionalnost. Druga preporuka se odnosi na povećanje broja njihovih kompetencija kako bi fokus bio na ljudskim pravima. Takođe, potrebno je smanjiti broj članova odbora (Albanija i Sjeverna Makedonija), što će ih, takođe, učiniti efikasnijim i efektivnijim.

U samom dokumentu „Procjena rada odbora za ljudska prava u parlamentima Zapadnog Balkana“ koji je podijeljen učesnicima Konferencije date su sledeće Zajedničke preporuke:

- 1. preoblikovanje i smanjivanje broja nadležnosti (mandata) odbora da bi bili precizniji i funkcionalniji odbori;*
- 2. smanjivanje liste nadležnosti odbora kako bi se više fokusirali na ljudska prava i slobode;*
- 3. smanjenje broja članova odbora u nekim parlamentima (Albanija i Sjeverna Makedonija) i redefinisane sastava odbora radi veće efikasnosti korišćenjem najboljih uporednih praksi i iskustava drugih parlamenata u regionu (Crna Gora);*
- 4. povećanje broja, kapaciteta i tehničke podrške stručne službe u odboru;*
- 5. omogućavanje uvodnog i kontinuiranog programa obuke u oblasti zaštite i promocije ljudskih prava i sloboda za članove odbora i službu odbora;*
- 6. obezbeđivanje adekvatne spoljne ekspertize za odbore u saradnji sa akademskom zajednicom, organizacijama civilnog društva i zajednicom donatora;*
- 7. uspostavljanje sistema koji će obaveziti državne organe i institucije da blagovremeno dostave sve tražene materijale i dokumente odboru;*
- 8. obezbeđivanje modela za brzo informisanje i povratne informacije o preporukama odbora;*
- 9. obezbeđivanje pravnog osnova odborima za nadgledanje sprovođenja presuda Evropskog suda za ljudska prava;*
- 10. veća uloga odbora i parlamenata u nadgledanju primjene ratifikovanih međunarodnih sporazuma koji se tiču ljudskih prava i sloboda.*

Takođe, dokument sadrži i Zajedničke aktivnosti:

- 1. postizanje političkog sporazuma za redefinisane nadležnosti odbora;*
- 2. obezbeđivanje odgovarajućih sredstava (nacionalnih, regionalnih ili međunarodnih) za povećanje kapaciteta i broja zaposlenih u odboru specijalizovanih za ljudska prava;*
- 3. obezbeđivanje posebnog namjenskog fonda odborima za nastavak obuke za sve poslanike, ali prije svega za članovi odbora, osoblje i svi saradnike;*
- 4. povećanje godišnjeg budžeta parlamenta za organizovanje saslušanja, terenske obilaskе, rasprave i okrugle stolove itd .;*
- 5. povećavanje saradnje sa organima unutar države (nacionalnim institucijama za ljudska prava, nezavisnim institucijama, članovima akademske zajednice i sl.) i sa sličnim međunarodnim institucijama (parlamenti iz regiona Zapadnog Balkana i Evrope) radi razmjene praktičnih iskustava i znanja;*
- 6. veća promocija rada odbora na državnom nivou;*
- 7. obavezno prenošenje sjednica odbora uživo;*
- 8. uspostavljanje redovne komunikacije i koordinacije u vezi sa informisanjem i povratnim informacijama o preporukama odbora.*

Programski menadžer u Vestminsterskoj fondaciji za demokratiju Ivan Radojević je najavio da će Regionalna studija putem mejla biti dostavljena svi subjektima koji su njome obuhvaćeni kako bi mogli dati eventualne sugestije i komentare.

Na Konferenciji su *predstavljena iskustva regionalne saradnje u oblasti ljudskih prava i rodne ravnopravnosti na Zapadnom Balkanu i ključna pitanja i prepreke sa kojima se parlamentarni odbori za ljudska prava suočavaju prilikom sprovođenja nadzora nad implementacijom zakonodavstva.*

Na panelu su učestvovali: dr Halil Duković, predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, Vasilika Hysi, potpredsjednica Parlamenta Albanije i predsjednica Pododbora za ljudska prava, Trajčo Dimkov, član Stalnog istražnog odbora za zaštitu građanskih sloboda i prava Skupštine Republike Sjeverne Makedonije i Selman Ymeri, koordinator Odbora za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije Skupštine Republike Kosovo. Moderator Panel diskusije je bio Meho Omerović, bivši predsjednik Odbora za ljudska i manjinska prava i rodnu ravnopravnost Narodne Skupštine Republike Srbije.

Bivši predsjednik Odbora za ljudska i manjinska prava i rodnu ravnopravnost Narodne skupštine Republike Srbije Meho Omerović je istakao važnost umrežavanja odbora, ali i drugih institucija. Naveo je da postoje parlamenti koji imaju više odbora koji se bave istim pitanjima iz oblasti ljudskih prava. U Narodnoj skupštini Republike Srbije 2012. godine je konstituisan Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, a do tada su postojala dva posebna odbora koja su se bavila pitanjima međunacionalnih odnosa i ravnopravnosti polova. Informisao je da je prva Regionalna

konferencija Odbora za ljudska i manjinska prava i rodnu ravnopravnost održana 2013. u Beogradu na kojoj su učestvovali predstavnici nadležnih odbora iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Makedonije i Srbije. Istakao je da se na sjednicama odbora svih parlamenata Zapadnog Balkana, izuzev Albanskog, nakon raspada Jugoslavije raspravljalo o ostvarivanju prava na socijalno osiguranje i drugih elementarnih prava. U cilju ostvarivanja pune efikasnosti, mora postojati dobra koordinacija odbora za ljudska prava sa nezavisnim državnim organima, nevladinim organizacijama i medijima, koji su posebno važni za sprovođenje zakona i praćenje položaja najugroženijih grupa u društvu, kao što su žene, pripadnici LGBT populacije, starije osobe i osobe sa invaliditetom. Saopštio je da u Narodnoj skupštini Republike Srbije postoji institut „sjednice van sjedišta“ kada o raznim temama razgovaraju van Beograda. Takve aktivnosti su uglavnom finansirane od strane međunarodnih organizacija. Smatra da ovaj institut predstavlja primjer dobre prakse, jer se o problemu raspravlja tamo gdje se on i dešava. Mišljenja je da treba da povećati učešće žena u parlamentima i organima izvršne vlasti u zemljama Zapadnog Balkana.

Predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore dr Halil Duković je predstavio iskustvo uspješne prakse, ali i prepreke i izazove sa kojima se Odbor za ljudska prava i slobode susreće u sprovođenju kontrolne i nadzorne uloge.

Saopštio je da Odbor za ljudska prava i slobode, kao jedno od 14 stalnih radnih tijela Skupštine, u skladu sa praksom usvajanja planskih dokumenata već devetu godinu, na osnovu aktivnosti Skupštine Crne Gore, Programa rada Vlade i Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori sačinjava Plan aktivnosti, čiji Predlog 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 Crnoj Gori, a pogotovo iznijetim kritikama, pa u cilju njihovog rješavanja utvrđuje konkretne aktivnosti koje realizuje u saradnji sa svim relevantnim subjektima. Planom se obuhvataju sve važne aktivnosti iz oblasti vladavine prava, odnosno iz domena koji pokrivaju pregovaračka Poglavlja 23 i 24. Akcenat u planovima rada Odbora je na oblastima koje se odnose na:

- zaštitu od diskriminacije;
- prevenciju torture i drugih oblika nečovječnog, surovog ili ponižavajućeg postupanja, u skladu sa preporukama CPT-a;
- zaštitu prava lica lišenih slobode;
- zaštitu ličnih podataka;
- zaštitu prava lica sa invaliditetom, sa posebnim akcentom na djecu sa teškoćama u razvoju;
- zaštitu prava djeteta u cilju dostizanja standarda definisanih Konvencijom UN o pravima djeteta, kao i na
- intenziviranje međunarodne i regionalne saradnje sa subjektima koji se bave pitanjima zaštite ljudskih prava i sloboda.

Informisao je da ovaj Odbor, u skladu sa nadležnošću utvrđenom članom 44 Poslovnika 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 unapređenja poštovanja i zaštite ljudskih prava i sloboda. Istakao je da Odbor za ljudska prava i slobode, pored razmatranja važnih zakonskih propisa iz oblasti ljudskih prava, čime se bavi u okviru zakonodavne funkcije, značajnu pažnju posvećuje kontrolnoj i nadzornoj ulozi, jer su poslanici svjesni da je jačanje kontrolne i nadzorne uloge Parlamenta veoma 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, dok veću pažnju treba posvetiti njihovoj implementaciji na šta ukazuju i naši međunarodni partneri.

Poslovníkom Skupštine Crne Gore propisano je nekoliko mogućnosti realizacije kontrolne i nadzorne uloge Parlamenta, što radna tijela u praksi redovno koriste.

Odbor za ljudska prava i slobode u okviru kontrolne uloge Skupštine, u skladu sa članom 75 Poslovnika Skupštine, organizuje kontrolna saslušanja 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, poziva na sjednicu odgovornog predstavnika Vlade ili drugog organa državne uprave i od njega tražiti da se izjasni o tim pitanjima.

Odbor po potrebi, u skladu sa članom 73 Poslovnika Skupštine organizuje konsultativna saslušanja u cilju pribavljanja potrebnih informacija i stručnih mišljenja, naročito o predlozima rješenja i drugim pitanjima koja su od posebnog interesa za građane i javnost.

Do sada je ovaj Odbor organizovao devet kontrolnih saslušanja odgovornih subjekata u oblastima koje se tiču prava lica lišenih slobode, zabrane diskriminacije, prava mentalno oboljelih lica smještenih u ustanovama, prava i položaja raseljenih i interno-raseljenih lica u Crnoj Gori.

Takođe, Odbor je organizovao pet konsultativnih saslušanja: o organizaciji i funkcionisanju Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, o aktivnostima u oblasti obezbjeđivanja pristupačnosti za lica sa invaliditetom u Crnoj Gori, implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije za prevenciju i zaštitu djece od nasilja, stanju u zatvorskom i pritvorskom sistemu Crne Gore i radu dnevnih centara za djecu sa smetnjama u razvoju i osobe sa invaliditetom u Crnoj Gori.

U okviru nadzorne i kontrolne uloge Skupštine, Odbor za ljudska prava i slobode, u skladu sa članom 162 Poslovnika 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.

Pored razmatranja izvještaja koje nezavisne institucije i državni organi dostavljaju Skupštini, u skladu sa zakonom, Odbor, shodno članu 68 Poslovnika Skupštine Crne Gore često od nadležnih državnih organa zahtijeva dostavljanje informacija o realizaciji politika u oblasti ljudskih prava i sloboda.

Kada je riječ o sprovođenju nadzorne uloge kroz razmatranje godišnjih izvještaja koje nadležni organi u skladu sa zakonom dostavljaju Skupštini, predsjednik Odbora dr Halil Duković je informisao da 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, Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama, Izvještaj o radu Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava i Izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Povodom razmatranja navedenih Izvještaja Odbor Skupštini podnosi Izvještaj sa predlogom zaključka. Imajući u vidu da je članom 162 Poslovnika Skupštine 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 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 Zaštitnika ljudskih prava i sloboda upućene nadležnim organima radi poboljšanja stanja u konkretnim oblastima.

Posebno je istakao da, u okviru nadzorne i kontrolne uloge, Odbor za ljudska prava i slobode prati realizaciju Zaključaka Skupštine, kao i sprovođenje ocjena i stavova koje je donio Odbor kako iste ne bi ostale "mrtvo slovo na papiru". Kontinuiranim aktivnostima Odbora usmjerenim na praćenje Zaključaka Skupštine i Preporuka Odbora, kao i spremnošću nadležnih organa da postupaju po istima, ostvaren je vidljiv napredak, posebno u oblastima: zaštite prava djeteta, prava raseljenih i interno-raseljenih lica u Crnoj Gori, zaštite prava lica lišenih slobode, kao i prava lica sa invaliditetom.

Pored redovnih godišnjih izvještaja, a u sklopu kontinuiranih aktivnosti posvećenih pravima djece, Odbor je u periodu od 2011. do 2019. razmotrio sledeće izvještaje: Poseban izvještaj o stanju ljudskih prava mentalno oboljelih lica smještenih u ustanovama, Poseban izvještaj o dječijem prosjačenju u Crnoj Gori, Izvještaj o seksualnom iskorišćavanju djece u Crnoj Gori, Izvještaj o zloupotrebi djece putem interneta u Crnoj Gori, Izvještaj o rezultatima sprovedenih istraživanja o zaštiti djece od eksploatacije, Izvještaj „Postupanje policije sa djecom“, Izvještaj o mentalnom zdravlju djece u Crnoj Gori i Izvještaj „Djeca i bolesti zavisnosti u Crnoj Gori“, koje je sačinio Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, a tim povodom Odbor je donio Zaključke koje je proslijedio nadležnim organima na dalje postupanje.

Predsjednik Odbora dr Halil Duković je naglasio da je zajedničkim djelovanjem svih nadležnih državnih organa Crne Gore, u saradnji sa državama porijekla raseljenih i interno-raseljenih lica, a uz pomoć i podršku međunarodne zajednice, ostvaren značajan napredak i u ovoj oblasti, o čemu svjedoči i činjenica da je Parlamentarna skupština Savjeta Evrope Rezolucijom 2030, u januaru 2015. godine, prepoznajući napredak u unapređenju i promovisanju ljudskih prava, zatvorila monitoring proceduru u odnosu na Crnu Goru i otvorila post-monitoring dijalog. Takođe, PSSE je, prepoznajući napore Crne

Gore na rješavanju statusa raseljenih i interno raseljenih lica, Rezolucijom 2030 (2015) ukinula obavezu detaljnog praćenja ove oblasti.

Na posljednjem Kontrolnom saslušanju u decembru 2018. ocijenjeno je da Crna Gora može biti ponosna na svoj dugogodišnji pozitivan odnos prema brojnim raseljenim i interno raseljenim licima kojima je, u jednom trenutku (maj 1999. nakon ratnih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije) pružila utočište (za oko 130.000 izbjeglica), a nakon toga predanim i odgovornim radom svih nadležnih institucija, u saradnji sa državama porijekla i uz podršku UNHCR-a i drugih međunarodnih organizacija, ostvarila značajan napredak u veoma zahtjevnom i kompleksnom procesu rješavanja pitanja raseljenih i interno raseljenih lica.

Istakao je da Odbor za ljudska prava i slobode preduzima i dodatne aktivnosti u dijelu post-zakonodavnog nadzora nad implementacijom zakona u oblasti ljudskih prava i ukazao na javne tribine organizovane u brojnim opštinama širom Crne Gore i na posjete brojnim ustanovama. Zahvaljujući javnim tribinama građani su upoznati sa njihovim pravima, obavezama i važnim propisima, a takođe uticalo se na podizanje svijesti o važnosti poštovanja ljudskih prava i sloboda.

Ovaj Odbor se izdvaja od ostalih radnih tijela Skupštine i po organizovanju posjeta ustanovama zatvorenog tipa u kojima se može očekivati kršenje ljudskih prava, kao što su zatvori, pritvorske jedinice, ustanove u kojima su smještena djeca sa smetnjama u razvoju i ustanova za smještaj djece bez roditeljskog staranja. Na ovaj način poslanici vrše neposredan uvid u stanje u ovim ustanovama i utvrđuju stepen poštovanja ljudskih prava lica smještenih u njima. Informisao je o posjetama:

1. Zavodu „Komanski most“ (oktobar 2010.),
2. Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (novembar 2010.),
3. Kampu Konik I i II (3. jun 2011.),
4. Dječijem domu „Mladost“ u Bijeloj (28. maj 2012. i 2. mart 2015.),
5. Domu starih u Bijelom Polju (25. februar 2014.),
6. Zatvoru u Bijelom Polju (25. februar 2014.),
7. Pritvorskoj jedinici Centra bezbjednosti u Podgorici (10. jul 2014.),
8. Maloj grupnoj kući u Bijelom Polju (7. novembar 2017.) i
9. Sektoru B Dnevnog centra za djecu sa smetnjama u razvoju i osobe sa invaliditetom u Nikšiću (10. jul 2018.).

Ocijenio je da je značaj aktivnosti koje Odbor za ljudska prava i slobode realizuje u okviru kontrolne i nadzorne funkcije Skupštine prepoznat i od međunarodnih partnera, kao i od nevladinih organizacija sa kojima Odbor ima kontinuiranu saradnju.

Koliko su ovakve aktivnosti Odbora značajne u nadgledanju poštovanja ljudskih prava govore i riječi šefa Predstavništva UNICEF-a u Crnoj Gori, Osame Makavi Kogalija koji je saopštio da ovakve aktivnosti Odbora govore o činjenici da se u Crnoj Gori vrši pravilan monitoring ljudskih prava i prava djeteta, a izlazak na teren svjedoči da se prava poštuju i da se to redovno provjerava. Ocijenio je da je to pristup za koji iz UNICEF-a žele da se nastavi, jer takav pristup i posvećenost traže od svih zemalja.

Međutim, i pored značajnog uspjeha u intenzivnim aktivnostima u oblasti parlamentarnog nadzora koje se posljednjih godina preduzimaju od strane Skupštine Crne Gore i njenih radnih tijela, predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode je saopštio da u se u praksi poslanici susreću sa određenim izazovima koji predstavljaju prepreku u ostvarivanju parlamentarnog nadzora u punom kapacitetu.

Izdvojio je dva ključna problema čijim eliminisanjem bi se doprinijelo ostvarivanju još efikasnijeg nadzora nad odgovornim institucijama:

1) 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.

Istakao je da je ovaj problem posebno bio izražen u posljednje dvije godine prethodnog 25. saziva Skupštine Crne Gore, dok je sadašnje stanje u ovom pogledu značajno poboljšano.

2) 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

Zaključio je da se sagledavanjem stanja u oblasti ljudskih prava i sloboda od obnove nezavisnosti Crne Gore do danas, može ocijeniti da je za relativno kratak period Crna Gora ostvarila neosporan napredak u oblasti vladavine prava i zaštite ljudskih prava, posebno u usklađivanju crnogorskog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i evropskim zakonodavstvom. U prilog ovoj konstataciji svjedoči i činjenica da je Parlamentarna skupština Savjeta Evrope Rezolucijom „Poštovanje dužnosti i obaveza od strane Crne Gore“, usvojenom u januaru 2015. godine ukinula monitoring nad Crnom Gorom i otvorila postmonitoring dijalog.

U narednom periodu neophodno je više napora uložiti u implementaciju zakona, a Odbor za ljudska prava i slobode će nastaviti realizaciju aktivnosti sa ovim ciljem i pružati doprinos u afirmaciji, promociji, poštovanju i zaštiti ljudskih prava i sloboda svih građana Crne Gore.

Vasilika Hysi, potpredsjednica Parlamenta Albanije i predsjednica Pododbora za ljudska prava je informisala o sastavu i radu Pododbora i odbora generalno u Parlamentu Albanije. Naglasila je da u Parlamentu Albanije postoji dobra međusektorska saradnja, ali ponekad postoji preklapanje nadležnosti među pojedinim odborima. Smatra da bi pododbori trebalo da imaju posebne i usko specijalizovane članove za specifičnu oblast kojom se bave.

Izjavila je da se na sjednicama Pododbora za ljudska prava razmatraju preporuke Ombudsmana i vrši se praćenje njihove implementacije. Razvijena je onlajn platforma koja služi za direktno povezivanje svih ključnih subjekata sa Ombudsmanom. Građani, kao i odbori i pododbori, mogu putem ove platforme da prate na koji način se implementiraju odluke od strane ministarstava i Vlade Albanije.

Informisala je da su kapaciteti Pododbora vrlo ograničeni. Generalno je nedovoljan broj osoblja koji radi u odborima i pododborima u Parlamentu Albanije. Takođe, osjetan je nedostatak vremena i novca za bavljenje određenim značajnim pitanjima. Međutim, uprkos svim nedostacima pojedini odbori funkcionišu dobro i dobijaju pohvale od strane Savjeta Evrope.

Poslanici u Pododboru za ljudska prava većinom imaju iskustvo u oblasti ljudskih prava. Međutim, nekad se dešava da se Pododbor bavi specifičnom temom o kojoj članovi nemaju znanja i iskustva, kao što su, primjera radi, pitanja koja se tiču nestalih lica. U ovoj oblasti nemaju dovoljno domaćih eksperata, pa je Vlada Albanije prinuđena da angažuje međunarodne stručnjake. Odnosi sa nevladinim sektorom su intenzivni i dobri, a nevladine organizacije aktivno pružaju preporuke prilikom izmjene i dopune zakona koji se tiču ljudskih prava. Post-zakonodavni nadzor u odborima Parlamenta Albanije vrši se nakon tri godine od usvajanja zakona.

Sa druge strane, ističe da mediji u Albaniji nijesu dovoljno stručno osposobljeni za izvještavanje o temama ljudskih prava, zbog čega bi bilo dobro da se uključe u rad HUGEN mreže koja bi doprinijela jačanju njihovih kapaciteta.

Trajčo Dimkov, član Stalnog istražnog odbora za zaštitu građanskih sloboda i prava Skupštine Republike Sjeverne Makedonije je saglasan da se u zemljama Zapadnog Balkana moraju poštovati međunarodni standardi u oblasti ljudskih prava i da je prioritet uspostavljanje dobre saradnje sa međunarodnim institucijama. Mišljenja je da poslanici u regionu moraju zajednički promovisati ljudska prava i predano raditi na prevazilaženju negativnih stvari iz prošlosti. Naglasio je da samo usvajanje zakona ne znači automatski da je ostvareno ono što je zakonom zamišljeno, već se mora vršiti post-zakonodavni nadzor implementacije zakona na nivou odbora.

Smatra da se kršenje ljudskih prava javlja u svim sferama života, a u borbi protiv kršenja ljudskih prava moraju se primjenjivati drastične mjere.

Informisao je da Stalni istražni odbor za zaštitu građanskih sloboda i prava razmatra pitanja koja se tiču:

- osnovnih pitanja, predloga i mišljenja u vezi s primjenom odredaba Ustava, zakona i drugih propisa i akata važnih za ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana;
- ukazivanja na potrebu donošenja zakona i drugih propisa i akata radi potpunije zaštite sloboda i prava građana;
- praćenja, pregleda i analize primjene ratifikovanih međunarodnih akata koji regulišu zaštitu sloboda i prava građana;
- pregleda predstavljanja građana i zauzimanje stavova o njima;
- saradnje sa naučnim i stručnim organizacijama u oblasti zaštite građanskih sloboda i prava;

- saradnje sa relevantnim stranim i međunarodnim tijelima na polju zaštite građanskih sloboda i prava i

- drugim pitanjima koja se odnose na zaštitu sloboda i prava građana.

Ukazao je da Odbor ne može obavljati istražne ili druge pravosudne funkcije, ali da se nalazi Odbora koriste kao osnova za pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti nosilaca javnih funkcija. Istakao je da članovi Odbora poštuju princip rodne ravnopravnosti. Poručio je da treba raditi na povećavanju efikasnosti institucija i jačanju povjerenja i svijesti građana o ostvarivanju i poštovanju ljudskih prava. Zaključio je da se napredak jednog društva primjećuje u unapređenju prava lica sa invaliditetom i rješavanja njihovih problema zbog čega treba aktivno raditi na njihovom osamostaljenju.

Selman Ymeri, koordinator Odbora za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije Skupštine Republike Kosovo je informisao o izazovima sa kojim se susreo kao koordinator u radu sa poslancima. Ocijenio je da su državne institucije u posljednje četiri godine generalno otvorenije i transparentnije.

Ističe da Odbor nije imao puno vremena da suoči sa problemima oko implementacije zakona vezanih za oblast ljudskih prava, što je, prema njegovom mišljenju, problem svih zemalja Zapadnog Balkana i šireg regiona. Saglasan je sa ocjenama eksperta Vestminsterske fondacije za demokratiju da bi trebalo smanjiti nadležnosti Odbora u korist povećanja uske specijalizacije za pitanja ljudskih prava. Smatra da bi preporuke Vestminsterske fondacije za demokratiju mogle doprinijeti povećanju efikasnosti rada odbora, naročito u dijelu koji se tiče razmatranja peticija.

Smatra da je princip rodne ravnopravnosti u Odboru u potpunosti zadovoljen, budući da je u njemu zastupljeno osam poslanica i tri poslanika. Ocijenio je da je pitanje disbalansa muškaraca i žena u odborima u stvari običan previd, jer se prilikom odabira članova ne obraća posebna pažnja na pol.

Informisao je da je u poslednjih četiri-pet godina u Parlamentu Republike Kosovo usvojen veliki broj zakona vezanih za oblast ljudskih prava. Institucija Ombudsmana Republike Kosovo prepoznata je kao najbolja u ovom regionu Evrope, što se može zaključiti i na osnovu ocjena iz izvještaja međunarodnih institucija o Kosovu.

Tokom Konferencije viši savjetnik za upravljanje Vestminsterske fondacije za demokratiju Franklin De Vrieze je predstavio najbolje prakse i metodologije post-zakonodavnog nadzora.

Govorio je o ulozi parlamenta u procjeni uticaja zakonodavstva i strateškoj relevantnosti post-zakonodavnog nadzora, kao i o praksama koje se primjenjuju u post-zakonodavnom nadzoru u pojedinim parlamentima. Dugi niz godina postojala je pretpostavka da su uspješni parlamenti oni koji se bave samo donošenjem zakona. Lord Philip Norton, prvi predsjednik Ustavnog odbora Doma lordova i osnivač post-zakonodavnog nadzora je izjavio da je uspješan parlament onaj koji svoje aktivnosti pomjera sa donošenja zakona na praćenje njegove implementacije i uticaja, odnosno na post-zakonodavni nadzor.

Franklin De Vrieze je naglasio da je implementacija zakona složeno pitanje koje zavisi od niza faktora, među kojima su: jasnoća zakonskog teksta, njegova uklađenost sa Ustavom drugim zakonima i međunarodnim ugovorima, raspolaganje ljudskim i finansijskim resursima i donošenje podzakonskih akata i činjenica da li su organi zaduženi za sprovođenje zakona blagovremeno upoznati sa njegovim normama. Ukoliko je tekst zakona jasan, lakša će biti njegova implementacija. Ako zakon nije usklađen sa Ustavom, drugim zakonima i međunarodnim obavezama, isti će se teško implementirati. Implementacija zakona zavisi i od donošenja podzakonskih akata. Bitno je da je zakonodavstvo dostupno onima koji su zaduženi za njegovo sprovođenje, odnosno da blagovremeno budu upoznati sa svim relevantnim odredbama zakona.

Naglasio je da parlament ima odgovornost da prati da li se zakon sprovodi na odgovarajući način. U okviru post-zakonodavnog nadzora razmatra se da li su donešeni odgovarajući podzakonski akti, da li su institucije, agencije zadužene za njegovo sprovođenje uspostavljene i upoznate sa istim i da li su ciljne grupe na koje se zakon odnosi upoznate sa odredbama zakona. Takođe, razmatra se uticaj zakona, da li su zacrtani ciljevi ispunjeni i koje su najbolje prakse proistekle iz implementacije zakona.

Franklin De Vrieze je upoznao učesnike Konferencije sa primjerima post-zakonodavnog nadzora u pojedinim zemljama istočne Evrope i Evropske unije. Predstavio je primjere Ukrajine, Gruzije, Moldavije, Njemačke, Italije, Velike Britanije i Francuske.

U Ukrajini diskusija o post-zakonodavnom nadzoru počela je 2019. godine. Prepoznato je da mnogi zakoni u Ukrajini nijesu funkcionalni, ali ranije nije vršena procjena njihovog uticaja u odnosu na niz specifičnih kriterijuma. Stoga su Ukrajini preporučene određene mjere post-zakonodavnog nadzora koje podrazumijevaju da nadzor vode skupštinski odbori, a posao treba da radi parlamentarno osoblje, pri čemu važnu ulogu imaju pravne službe parlamenta. Takođe, važna je saradnja između parlamenta, vlade i nezavisnih institucija, kao i između državnih i nedržavnih subjekata. Svi treba da imaju važnu ulogu u prikupljanju relevantnih podataka. Potrebno je obezbijediti neophodne resurse za ovaj postupak, razmotriti odnos između tehničke i političke odgovornosti i odlučiti o korišćenju specifičnih pravila i procedura u ovom postupku.

U Gruziji je post-zakonodavni nadzor u eksperimentalnoj fazi i primjenjuje se oko godinu i po. Za sada se sprovodi u okviru dva pilot projekta. Odbor za socijalna pitanja je razmatrao dva zakona: Zakon o bezbjednosti lijekova i Zakon o zabrani pušenja na javom mjestu, a Odbor za zaštitu životne sredine se bavio post-zakonodavnim nadzorom Zakona koja se odnosi na ukidanje poreza na uvoz električnih automobila. Franklin De Vrieze je saopštio da je važno praviti razliku između tematskih istraga i post-zakonodavnog nadzora koji se bavi analizom primjene samog zakonskog teksta i njegovog uticaja. Takođe, naglasio je da je potrebno pripremiti akcioni plan odbora za vršenje post-zakonodavnog nadzora i razviti fokusirano pitanje za projekti zadatak, odnosno odlučiti šta će se analizirati, a šta se neće analizirati. Potrebno je objaviti nalaze i izvijestiti o preporukama, a u okviru cijelog procesa važno je izgraditi konstruktivan odnos između predsjednika, članova odbora i službenika u stručnoj službi odbora.

Moldavija ima dobro razvijenu metodologiju post-zakonodavnog nadzora koji kod njih funkcioniše od februara 2018. Stalni biro Parlamenta je usvojio metodologiju kojom su definisani zadaci i odgovornost svih u parlamentu zaduženih za ovaj proces. Pravni odsjek Parlamenta Moldavije bavi se pravnom procjenom zakona godinu dana nakon njegovog stupanja na snagu, a nakon tri godine odbor vrši evaluaciju uticaja zakona. Od 19 zakona za koje je u 2018. godini izvršen post-zakonodavni nadzor, u 15 je utvrđen stepen implementacije 80-100%, dok je za dva zakona utvrđeno da je stepen implementacije manji od 10% iako je proteklo šest-sedam godina od njihovog usvajanja, a sve je prouzrokovano nedonošenjem podzakonskih akata. U 2019. godini u Parlamentu Moldavije odlučili su da izvrše post-zakonodavni nadzor 54 zakona.

Frenklin De Vrieze je ocijenio da post-zakonodavni nadzor nije „luksuzna roba“ i nije izvan domašaja novoosnovanih parlamenata, već se samo primjenjuje na različite načine. Ključno pitanje za svaki parlament nije da li treba vršiti post-zakonodavni nadzor, već na koji način isti treba realizovati. U horizontalnoj dimenziji post-zakonodavnog nadzora postoje parlamentarni izlazni podaci koje čine izvještaji o realizovanom post-zakonodavnom nadzoru, dok u vertikalnoj dimenziji postoje strukture i procedure parlamenata.

U zavisnosti od metodologije post-zakonodavnog nadzora, identifikovane su četiri vrste parlamenata: pasivni kontrolori, neformalni kontrolori, formalni kontrolori i nezavisni kontrolori. Pasivni kontrolori su parlamenti koji imaju mali broj sopstvenih izvještaja o post-zakonodavnom nadzoru, već se oslanjaju na izvještaje drugih, poput nezavisnih institucija i ministarstava. Imaju i ograničene administrativne kapacitete parlamenata. Takođe, imaju malo procedura za postzakonodavni nadzor. Neformalni kontrolori imaju dobre administrativne kapacitete za sprovođenje post-zakonodavnog nadzora. Formalni kontrolori imaju jasnije procedure i resurse za post-zakonodavni nadzor, dok nezavisni kontrolori imaju jaku strukturu, proceduru, sopstveni izvještaj o procjeni zakona pripremljen od strane parlamenta i veoma jasne političke aktivnosti shodno nalazima izvještaja. Parlament Njemačke spada u grupu pasivnih kontrolora, Parlament Italije- pripada grupi neformalnih kontrolora, Parlament Velike Britanije je formalni kontrolor, dok je Parlament Fransuske nezavisni kontrolor.

U Njemačkoj se uglavnom oslanjaju na izvještaje ministarstava, upitnike, saslušanja, neformalne kontakte sa ministrima. Na sjednicama odbora razmjenjuju informacije o temi dnevnog reda, a izvori podataka su im Federalni zavod za statistiku, Sud revizora, Komisija za ekonomsku efikasnost i ministarstva. U Bundestagu imaju i svoje službe za istraživanje, kancelariju za tehničku procjenu i parlamentarni savjet za održivi razvoj. Ova tijela unutar sekretarijata Bundestaga pripremaju izvještaje koji predstavljaju izlazne podatke i odbori ih razmatraju. Pasivni kontrolori se oslanjaju na izvještaje drugih zbog ograničenih parlamentarnih kapaciteta potrebnih za sprovođenje post-zakonodavnog nadzora.

U Italiji administracija ima vodeću ulogu u post-zakonodavnom nadzoru. Predstavnički dom Italije ima službu zaduženu za pravnu dimenziju post-zakonodavnog nadzora, a Senat ima službu koja se bavi kvalitetom zakonodavstva. Prije tri godine osnovali su i Kancelariju za procjenu uticaja zakonodavstva koja priprema veliki broj izvještaja na tu temu. Međutim slabost ovog sistema je što se politički odlučuje da li će se izvještaji pripremljeni od strane službe uzeti u razmatranje na odborima, čime se ograničava post-zakonodavni nadzor.

U Ujedinjenom Kraljevstvu Vlada donosi Memorandum o procjeni zakona tri do pet godina nakon njihovog usvajanja. Ovaj Memorandum se šalje nadležnom odboru u Domu naroda koji može da odluči da vrši sopstvenu procjenu uticaja zakona. U Domu lordova osniva se posebni privremeni odbor koji se bavi procjenom sprovođenja zakona. Taj privremeni odbor čine poslanici koji posjeduju najbolja znanja iz konkretne oblasti koja se analizira. Oni zahtijevaju niz pisanih informacija, pripremaju izvještaj i preporuke i isti objavljuju. Kad je izvještaj sa preporukama objavljen, zahtijeva se od Vlade da odgovori na izvještaj i preporuke, o čemu se raspravlja na odboru.

U Francuskoj nakon izmjene Ustava 2008. godine post-zakonodavni nadzor je definisan kao specifičan zadatak parlamenta. Nadzor se obavlja na nivou odbora, ali se prethodno obavljaju određena istraživanja u istraživačkoj službi parlamenta. U Francuskoj postoji tijesna veza između evaluacije javnih politika i *ex-post* budžetske kontrole. Francuzi žele da znaju koliko će sprovođenje određene politike koštati, odnosno koliko će se sredstava prihodovati primjenom određenog zakona. Izvještaj odbora o post-zakonodavnom nadzoru podnosi se konferenciji predsjednika Nacionalne skupštine koja okuplja predsjednika Skupštine, potpredsjednike i predsjednike odbora. Oni razmatraju ovaj izvještaj iza zatvorenih vrata u prisustvu nadležnih ministara koji odgovaraju na pitanja o sprovođenju odnosno nesprovođenju zakona. Na isti način, delegacija senatora uključenih u sektorske odbore poziva predsjednika Vlade da razgovaraju o implementaciji zakona.

Tri su ključna, obavezujuća instrumenta koja omogućavaju post-zakonodavni nadzor:

- da se u okviru parlamentarnog izvještaja ministarstvo zaduži da izvrši evaluaciju primjene zakona nakon određenog vremenskog perioda;
- da se jednim članom samog zakona utvrdi obaveza nadležnog ministarstva da nakon određenog vremenskog perioda izvrši procjenu uticaja zakona i parlamentu podnese izvještaj ili
- „*sunset*“ zakon kojim se u okviru samog zakona propisuje kada će prestati da važi određeni član ili cijeli zakon.

Post-zakonodavni nadzor pruža priliku za procjenu uticaja zakona na pitanja koja se, primjera radi, tiču roda ili neke manjine. Post-zakonodavni nadzor treba da izbjegava ponavljanje političkih argumenata, već da se fokusira na uticaj zakona. Važno je da parlamenti pitanja post-zakonodavnog nadzora uključe u agendu svog rada, a za efikasno sprovođenje post-zakonodavnog nadzora potrebni su adekvatni ljudski resursi koje konstantno treba edukovati i osnaživati. Post-zakonodavni nadzor najbolje je raditi tri godine nakon početka primjene zakona.

Frenklin De Vrieze je ukazao je na nekoliko pristupa post-zakonodavnog nadzora:

1. važnost identifikacije i povezivanja sa tematskim odborima koji sprovode post-zakonodavni nadzor;
2. uključivanje rodni pitanja i rodno relevantnih ciljeva u projektni zadatak, što se ne tiče samo odbora za rodnu ravnopravnost;
3. planiranje prikupljanja podataka;
4. izvori informisanja;
5. izbor ključnih zainteresovanih strana za javnu raspravu, vodeći računa o rodnom balansu;
6. terenske posjete koje su rodno inkluzivne;
7. važnost sprovođenja efektivne post-zakonodavne istrage;
8. sačinjavanje izvještaja sa određenim preporukama;
9. prosleđivanje izvještaja nadležnim ministarstvima i
10. najbolje sprovođenje post-zakonodavnog je nadzora tri godine nakon njegovog usvajanja.

Na samom kraju prezentovan je HUGEN Akcioni plan i aktivnosti namijenjene za podršku parlamentima Zapadnog Balkana u nadzoru nad zakonodavstvom u oblasti ljudskih prava i rodne ravnopravnosti.

U skladu sa HUGEN Akcionim planom, u novembru 2019. godine u Beogradu biće organizovana trodnevna Radionica i obuka za poslanike i zaposlene u odborima o post-zakonodavnom nadzoru. Nakon toga, u decembru 2019. godine svaki od parlamenata koji učestvuju u projektu odabraće

po jedan zakon, usvojen u posljednjih tri do pet godina i u narednih četiti do pet mjeseci sprovesti istraživanje, odnosno post- zakonodavni nadzor o primjeni tog zakona. U ove aktivnosti, mogu biti uključene i lokalne istraživačke agencije, nevladine organizacije i akademska zajednica. Sredstva za terensko istraživanje obezbijediće Vestminsterska fondacija za demokratiju. U okviru Projekta Vestminsterska fondacija za demokratiju može pružiti podršku i za bilateralne i multilateralne aktivnosti odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost parlamenata Zapadnog Balkana. Takođe, planirana je podrška parlamentima za sprovođenje javnih slušanja. Pored toga, u aprilu/maju 2020. godine biće organizovana radionica i obuka za poslanike i službenike na temu rodne ravnopravnosti. Razvijaće i odgovarajuće alate koji treba da doprinesu unapređenju nadzorne uloge parlamenta, koji će objavljivati i na veb stranici Mreže. U julu 2020. planirana je Studijska posjeta Ujedinjenom Kraljevstvu, a u oktobru 2020. godišnja konferencija Mreže.

Završna izlaganja na Konferenciji imali su Nada Drobnjak, predsjednica Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, Ivan Radojević, programski menadžer Vestminsterske fondacije za demokratiju i Emil Atanasovski, direktor Kancelarije Vestminsterske fondacije za demokratiju na Zapadnom Balkanu. Zahvalili su svim učesnicima Regionalne parlamentarne konferencije i izrazili očekivanje da će se saradnja produbljivati i doprinijeti daljem unapređenju rada svih učesnika ovog projekta Vestminsterske fondacije za demokratiju.

Prije održavanja Konferencije, 7. oktobra 2019. godine u Podgorici, održan je Koordinacioni sastanak Upravnog odbora Mreže odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost na Zapadnom Balkanu (HUGEN) sa predstavnicima Vestminsterske fondacije za demokratiju.

U ime Skupštine Crne Gore sastanku su prisustvovali poslanica Nada Drobnjak, članica Mreže i poslanik Momčilo Martinović, zamjena člana.

Na sastanku je predstavljena Agenda Regionalne parlamentarne konferencije, nakon čega su učesnici informisati i o trenutnim nominacijama za članstvo u Upravnom odboru HUGEN Mreže. HUGEN Mreža okuplja 15 odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost iz osam parlamenata, odnosno šest država Zapadnog Balkana: Albanije, Bosne i Hercegovine, Kosova, Sjeverne Makedonije, Srbije i Crne Gore. Saopšteno je da na Kosovu nakon nedavno održanih parlamentarnih izbora još nije formirana Skupština, dok u Bosni i Hercegovini takođe nijesu formirane komisije. Pored toga, nominacija za članstvo u Upravnom odboru HUGEN Mreže nije dostavljena ni iz Narodne skupštine Republike Srbije i Parlamenta Albanije.

Emil Atanasovski, direktor Kancelarije Vestminsterske fondacije za Zapadni Balkan je obavijestio da su uoči održavanja Sastanka dostavili Smjernice za rad HUGEN Mreže koja će biti neformalna, formirana u interesu regionalne saradnje i u kojoj će svi odbori moći da učestvuju ravnopravno, na dobrovoljnoj osnovi, jer nijedna odluka Mreže nema obavezujući karakter. Odbori koji nijesu uključeni u rad Mreže na samom početku moći će to da urade u narednom periodu. Smjernice predstavljaju neformalni akt i parlamenti ne donose formalnu odluku o učešću u radu Mreže, niti se zahtijeva formalna odluka od strane radnog tijela o učešću u HUGEN Mreži. Preporuke HUGEN Mreže nemaju obavezujuće dejstvo na parlamente, već žele da dijele dobre prakse i iskustva, a svi odbori u svom radu djeluju samostalno. Očekuju da se Smjernice o radu HUGEN Mreže prihvate u načelu i da se po njima postupa dok traje Projekat.

Takođe, predstavljen je i Akcioni plan HUGEN Mreže sa aktivnostima planiranim do oktobra 2020. Najavljeno je da će u saradnji sa Institutom za napredne pravne studije Univerziteta u Londonu organizovati Radionicu i trening o post-zakonodavnom nadzoru, u Beogradu od 18. do 20. novembra 2019. što će, zbog angažovanja eksperata, sjajnih predavača iz Londona, koji će planiranu Radionicu u novembru u Beogradu podržati sjajnim alatima, koji treba da doprinesu praksi u primjeni kod javnih slušanja, što će biti sjajna prilika za Parlamente u regionu.

Takođe, učesnici sastanka su obaviješteni da je u pripremi veb-sajt HUGEN Mreže koji će biti dostupan na četiri zvanična jezika.

SEKRETAR ODBORA

Slava Burić

PREDSJEDNIK ODBORA

dr Halil Duković