

ZAPISNIK

sa 9. sjednice Odbora za evropske integracije Skupštine Crne Gore,
održane 1. oktobra 2021. godine

Sjednica je počela u 13.00 časova.

Sjednici je predsjedavao Branimir Gvozdenović, predsjednik Odbora.

Sjednici su prisustvovali članovi Odbora: Simonida Kordić, Branko Radulović, Danijela Đurović, Dragan Krapović, Danilo Šaranović, Jevto Eraković i Fatmir Đeka.

Sjednici nisu prisustvovali članovi Odbora: Maja Vukićević, Suada Zoronjić, Daliborka Pejović, Predrag Sekulić i Amer Smailović.

U svojstvu zamjene članova, umjesto poslanice Maje Vukićević sjednici je prisustvovao poslanik Dejan Đurović, a umjesto poslanice Daliborke Pejović sjednici je prisustvovao poslanik Ivan Mitrović.

Sjednici je prisustvovala Milena Vuković-Sekulović, zamjenica generalnog sekretara Skupštine Crne Gore.

Sjednici su prisustvovali sekretarka Odbora Marija Maraš i saradnici u Sekretarijatu Odbora Marija Milošević i Luka Pejović.

Sjednica je bila otvorena za javnost i emitovana na youtube kanalu Skupštine Crne Gore i Parlamentarnom kanalu Radio Televizije Crne Gore.

* * * * *

Sedmu sjednicu Odbora za evropske integracije otvorio je predsjednik Odbora Branimir Gvozdenović.

Nakon što je konstatovao da postoji kvorum za rad, predsjedavajući je predložio sljedeći

DNEVNI RED :

-Zapisnik sa 7. sjednice -

1. Analiza praksi i nadležnosti parlamenata i odbora za pitanja EU država članica Evropske unije i procesa usklađivanja zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u parlamentima država regiona i odabranih država članica EU.

2. Razno.

Dnevni red je usvojen glasovima svih prisutnih članova.

TAČKA 1

ANALIZA PRAKSI I NADLEŽNOSTI PARLAMENTA I ODBORA ZA PITANJA EU DRŽAVA ČLANICA EVROPSKE UNIJE I PROCESA USKLAĐIVANJA ZAKONODAVSTVA SA PRAVNOM TEKOVINOM EU U PARLAMENTIMA DRŽAVA REGIONA I ODABRANIH DRŽAVA ČLANICA EU

Otvarajući raspravu u okviru ove tačke dnevnog reda, predsjednik Odbora Branimir Gvozdenović je podsjetio da je, u skladu sa interesovanjem poslanika i dogovorom sa ranijih sjednica, u pripremi ove sjednice Sekretarijat Odbora pripremio istraživački rad na temu *Prakse i nadležnosti parlamenata i odbora za pitanja EU u 27 država članica Evropske unije* - analizu praksi i nadležnosti parlamenata i odbora za pitanja EU u 27 država članica Evropske unije, sa aneksom u kome su istaknute specifičnosti u odnosu na svaki pojedinačni parlament države članice. Takođe, Istraživački centar Skupštine Crne Gore pripremio je rad na temu *Proces usklađivanja zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u parlamentima država regiona koje pristupaju EU (Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija i Srbija) i odabranih država članica EU, njih 8 ukupno (Češka, Hrvatska, Letonija, Slovačka i Slovenija)*. Na sjednici je predviđeno predstavljanje ključnih rezultata ova dva istraživačka rada.

Predsjednik Odbora je kratko predstavio ključne nalaze iz istraživačkih radova. On se prvo osvrnuo na rad odbora za pitanja EU država članica EU, ističući njihovu angažovanost na zakonodavnom planu i u kontrolnoj ulozi Odbora u vezi sa svim relevantnim EU pitanjima, na nivou država i na nivou EU. Gvozdenović je istakao da, u skladu sa praksama zemalja članica EU i zemalja regiona, Odbor za evropske integracije i Skupština moraju što prije započeti aktivniji rad na harmonizaciji nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU; njihovom aktivnom ulogom u ovom procesu se, ujedno, ostvaruje potrebna spremnost za nesmetano funkcionisanje Skupštine i Odbora onog dana kada Crna Gora postane punopravna članica EU.

Gvozdenović je iskazao potrebu da se analizira uloga parlamenta i odbora u državama članicama EU, kako bi se stvorila prava perspektiva o tome šta nas očekuje u fazi članstva u EU, i kako bi se ta slika uporedila sa onim gdje se crnogorski parlament i odbor za evropske integracije nalaze sada, u fazi pregovora. Stoga je Gvozdenović istakao da se iz istraživanja vidi da parlamenti zemalja članica aktivno, „rame uz rame“ sa Vladom, učestvuju u EU poslovima, i da to rade na četiri glavna nivoa: 1) *Učestvuju u zakonodavnom procesu EU*; 2) *Aktivno učestvuju u donošenju odluka u vezi sa EU pitanjima, i na nacionalnom nivou i u institucijama EU*; 3) *Vlada ih na vrijeme i sveobuhvatno informiše o EU pitanjima*; 4) *Parlament aktivno razvija parlamentarnu diplomatiju*. U svemu ovome, centralnu ulogu ima odbor za evropske poslove i on preuzima najveći dio ovih nadležnosti i koordinacije u ime parlamenta. Međutim, u EU poslovima u najvećem broju slučajeva učestvuju svi matični odbori, kroz kontrolu u svojim sektorima i resorima, i saradnju sa odborom za EU.

Predsjednik Odbora Gvozdenović je istakao da iz analize jasno proizilazi da odbor za evropske poslove:

- Koordinira donošenje EU odluka na nivou parlamenta i informiše matične odbore u vezi sa EU pitanjima;
- Razmatra zakonodavna akta EU sa aspekta poštovanja principa supsidijarnosti i učestvuje u prenošenju pravne tekovine EU na nacionalni nivo, ali i učestvuje u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa akijem;
- Vršiti političku kontrolu rada Vlade u odnosu na pitanja EU, daje mandat ministrima i premijeru za pregovore i odlučivanje na sastancima Savjeta EU i Evropskog savjeta, saslušaava kandidate za pozicije u institucijama EU;
- Saraduje sa odborima drugih zemalja članica i sa institucijama EU (predstavnicima Komisije i Evropskog parlamenta učestvuju na sjednicama odbora); i
- Podiže svijest građana o pitanjima EU i podstiče saradnju sa civilnim sektorom.

Gvozdenović je uporedio informacije iz analiza sa trenutnim stanjem u Skupštini i Odboru za evropske integracije.

Gvozdenović je istakao da Odbor za evropske integracije ne učestvuje u zakonodavnom procesu i da to predstavlja veliku obavezu u narednom periodu – u smislu traženja modela budućeg rada Odbora kada je zakonodavni proces u pitanju. Gvozdenović smatra da će, kada Crna Gora postane država članica EU, navedeni segment rada predstavljati veliki dio posla odbora, za koji Odbor neće biti spreman ukoliko se sada ne uspostavi model i započne praksa kontrole usklađenosti zakonodavstva Crne Gore sa *acquis*-em. On je dodao da, na nivou Skupštine, ne postoji jasno definisana procedura vezana za EU pitanja, kao ni u odnosu na saradnju sa Vladom; pravni osnov saradnje je dominantno Rezolucija o evropskim integracijama, koja nije prilagođena trenutnoj fazi procesa pristupanja i za koju je već odavno izvjesno da je neophodno mijenjati.

Gvozdenović je istakao činjenicu da ne postoji parlament u državama članicama EU u kojima Odbor za EU pitanja ne učestvuje u procesu usklađivanja sa pravnom tekovinom EU. On je pojasnio da u Skupštini Crne Gore, u skladu sa Poslovníkom, matični odbori razmatraju ocjenu usklađenosti predloga zakona sa pravom EU, na osnovu pregleda tabela usklađenosti pripremljenih od strane Vlade, kao i upoređivanjem sa drugim odgovarajućim informacijama i dokumentima iz procesa pristupnih pregovora. Gvozdenović je kazao da se iz analize Istraživačkog centra Skupštine Crne Gore vidi da u ovom smislu ne postoji jedinstven model po kojem parlamenti funkcionišu, te naveo primjere kako zemlje regiona i neke od zemalja članica usklađuju nacionalno zakonodavstvo sa pravnom tekovinom EU:

- Jedan zajednički činilac za sve analizirane zemlje je da odbor za evropske integracije učestvuje, odnosno ima glavnu ulogu u procesu harmonizacije;
- Predlozi zakona koje podnosi Vlada sadrže izjavu o usklađenosti i tabelu usklađenosti, što je sistem koji i kod nas važi;
- Što se tiče predloga zakona i amandmana poslanika, prakse su različite - Parlament Sjeverne Makedonije ne vrši procjenu usklađenosti za zakone i amandmane poslanika; u Srbiji, procjenu usklađenosti vrši Odjeljenje za evropske integracije, jedinica unutar parlamentarne službe; u BiH, Kolegijum pribavlja mišljenje o usklađenosti zakona i amandmana od vladine Direkcije za evropske integracije;
- Što se tiče zemalja članica EU, u Hrvatskom saboru u pristupnom periodu nije bio uspostavljen mehanizam u okviru kojeg bi se vodilo računa o usklađenosti amandmana, već se Vlada prilikom izjašnjavanja o amandmanima zapravo izjašnjavala i o njihovoj usklađenosti sa pravnom tekovinom EU. U Letoniji je procjenu usklađenosti radila stručna služba, a to je bio slučaj i u Češkoj i Slovačkoj, gdje je procjena rađena u okviru jedinice Parlamentarnog instituta.

Član Odbora **Branko Radulović** je kazao da je EU krucijalna tema našeg društva koja obuhvata cjelokupno djelovanje države i definiše njenu budućnost, ali i prosperitet i razvoj svakog građanina. Radulović je istakao da je danas slika Crne Gore u procesu integracije u EU daleko od idealne, da treba tražiti „win-win“ model saradnje između Parlamenta i Vlade, u kojem će Skupština Crne Gore biti čvorište ukupnog društvenog i političkog života. Radulović je kazao da je potrebno zakonski definisati i ojačati rad Skupštine i Vlade na polju procesa evropske integracije Crne Gore u EU, nakon čega bi se logično ojačale nadležnosti i funkcionisanje Odbora za evropske integracije. Po njegovom mišljenju, u cjelokupnom procesu donošenja pomenutih akata neophodno je iskoristiti znanje i stručnost akademske zajednice i civilnog sektora.

Poslanik Radulović se osvrnuo na rezoluciju o evropskim integracijama iz 2013. godine, ističući da su razlike između predloženog i konačnog teksta rezolucije vrlo značajne, i da je mogao predvidjeti da će se to, u godinama nakon usvajanja rezolucije, negativno odraziti na sistem funkcionisanja Skupštine u pitanjima u vezi sa EU. Takođe, istakao je neophodnost osnivanja Ministarstva za evropske integracije koje bi se, nakon pristupanja Crne Gore EU, transformisalo u Ministarstvo za evropske poslove. Navedeno ministarstvo bi objedinilo sve integracijske poslove i procese Crne Gore, učinilo bi ih dinamičnijim, maksimalno bi koristilo fondove EU i na kraju bilo jače povezano sa Odborom za evropske integracije.

Predsjednik Odbora Branimir Gvozdenović je na osnovu prethodne rasprave članovima Odbora predložio sljedeće konstatacije i zaključke:

1. Ne postoji parlament ni na nivou EU ni na nivou analiziranih susjednih država, u kome odbor zadužen za pitanja EU ne učestvuje u zakonodavnom procesu. Članovi Odbora saglasni su da je neophodno u najkraćem mogućem roku razmotriti neki od predstavljenih modela usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, te definisati optimalni model za Crnu Goru.
2. Konstatovano je da je potrebno obezbijediti efikasniju parlamentarnu kontrolu zakonodavnog procesa sa aspekta harmonizacije zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, te jasno regulisati nadležnosti Skupštine Crne Gore i odnos sa Vladom u procesu harmonizacije.
3. Konstatovano je da značajan procenat zakona koje predlaže Vlada ne podliježu ispitivanju usklađenosti sa pravnom tekovinom EU, na način na koji je to propisano Poslovníkom o radu Vlade Crne Gore, te ponovo ukazano na činjenicu da predlozi zakona i amandmani poslanika ne podliježu procjeni usklađenosti sa *acquis-em* i da ovo pitanje nije pravno regulisano na nivou Skupštine. Zaključeno je da je neophodno urgentno djelovati u cilju rješavanja ovog pitanja.
4. Konstatovano je da je potrebno da nadležnosti Skupštine i Vlade u pitanjima EU (uključujući pitanje harmonizacije nacionalnog zakonodavstva i parlamentarne diplomatije) budu regulisane u najavljenom nacrtu zakona o Skupštini.
5. Članovi Odbora su saglasni da je potrebno intenzivirati političku kontrolu vladine politike u oblasti evropskih integracija, kroz raspravu na plenumu, korišćenjem postojećih mehanizama parlamentarne kontrole.
6. Članovi Odbora konstatuju da je potrebno napraviti zajedničku e-bazu propisa, u kojoj će biti objedinjeni pravni izvori EU i važeće zakonodavstvo Crne Gore u odnosu na poglavlja pravne tekovine EU i odrediti nadležne službe Vlade i Skupštine koji će tom bazom administrirati.
7. Uzimajući u obzir aktuelni zadati vremenski okvir koji podrazumijeva završetak pristupnih pregovora do 2024. godine, članovi Odbora saglasni su da je postupanje po navedenim inicijativama neophodno bez odlaganja.
8. Nakon najavljenih obuka u organizaciji Misije OEBS-a u Crnoj Gori na temu uloge odbora za evropske poslove u parlamentima država članica EU, potrebno je da Odbor za evropske integracije predloži adekvatan model na nivou Skupštine Crne Gore za usklađivanje zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU.

Radni zaključci:

1. Zadužuje se predsjednik Odbora da sa razmatranim izazovima i navedenim zaključcima upozna Kolegijum predsjednika Skupštine Crne Gore.
2. Zadužuje se predsjednik Odbora da, zajedno sa glavnom pregovaračicom, dogovori predlog modela za kontrolu usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU.
3. Zadužuje se Sekretarijat Odbora, da zajedno sa generalnim sekretarom, u organizacionom smislu, osmisli način primjene dogovorenog modela za kontrolu usklađenosti

Dogovoreno je da zaključci budu dostavljeni svim članovima Odbora na eventualne komentare i sugestije za izmjenu.

TAČKA 2

RAZNO

U okviru tačke Razno, članovi Odbora su prvo razmatrali zaključke sa 7. sjednice Odbora za evropske integracije i dogovorili neophodne izmjene. Stoga je usaglašen konačni tekst zaključaka:

Članovi Odbora za evropske integracije na 7. sjednici Odbora zaključili su sljedeće:

Poziva se Vlada Crne Gore da:

1. Intenzivira napore na ispunjavanju plana definisanog Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (PPCG) 2021-2023 i stvori uslove za realizaciju obaveza u skladu sa definisanim rokovima;
2. Uradi procjenu postojećih i nedostajućih administrativnih kapaciteta po pregovaračkim poglavljima, te kroz revidiranje Programa pristupanja u dokument uključi detalje o administrativnom okviru;
3. Obezbijedi potpunu međusobnu usklađenost svojih strateških dokumenata, posebno u dijelu evropske agende;
4. Prilikom planiranja i izrade strateških dokumenata u specifičnim sektorima politika, obezbijedi usklađenost strateških dokumenata sa politikama EU u tim sektorima;
5. Prilikom revidiranja Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2021-2023, u obzir uzme sve neophodne obaveze koje je potrebno realizovati kako bi se ostvario cilj Vlade da do kraja 2023. godine završi usaglašavanje zakonodavstva Crne Gore sa pravnom tekovinom EU;

6. U cilju obezbjeđivanja kvaliteta zakonodavnog i strategijskog okvira, da pri izradi predloga zakona i strateških dokumenata obezbijedi konsultativni proces i saradnju sa Skupštinom Crne Gore i nadležnim radnim tijelima.

Poziva se Kancelarija za evropske integracije da:

7. U cilju efikasnijeg praćenja zakonodavnog rada u okviru evropske agende Crne Gore, da u narednom revidiranom Programu pristupanja i u izvještajima o realizaciji Programa uključi statistike o planiranom broju obaveza, po poglavljima i po resorima;
8. Radi obezbjeđivanja potpunih informacija u vezi sa izmjenom zakonodavnog okvira u kontekstu usklađivanja sa pravnom tekovinom EU, da u toku pripreme izvještaja o realizaciji Programa pristupanja u izvještaje uključi i informacije o statusu predloga zakona u skupštinskoj proceduri (a na osnovu informacija Sekretarijata Odbora o statusu predloga zakona u skupštinskoj proceduri);
9. U saradnji sa Odborom, identifikuje relevantne izazove u procesu usklađivanja domaćih propisa sa *acquis-em* - Odbor ukazuje na važnost procjene i analize stepena usklađenosti ukupnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU;
10. Pozivaju se Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore da osmisle održive modele za koordinaciju procesa harmonizacije zakonodavstva i da intenziviraju izradu zakona o Skupštini i zakona o Vladi.

Radni zaključci:

1. Odgađa se konsultativno saslušanje na temu Izvještaja o programima podrške Evropske unije Crnoj Gori za 2020. godinu i pozivaju se predstavnici relevantnih institucija da do 5. septembra dostave odgovore na dodatna pitanja poslanika, u pisanoj formi;
2. Zadužuje se Sekretarijat Odbora da organizuje posebnu sjednicu Odbora na kojoj će biti predstavljen istraživački rad Istraživačkog centra Parlamentarnog instituta Skupštine Crne Gore, na temu procesa usklađivanja zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u parlamentima država regiona i odabranih država članica EU, kao i analiza Sekretarijata Odbora na temu uloge i nadležnosti odbora za evropske poslove u parlamentima država članica EU;
3. Zadužuje se Sekretarijat Odbora da, zajedno sa Kancelarijom za evropske integracije, pripremi i članovima Odbora dostavi analizu Rezolucije o načinu, kvalitetu i dinamici procesa integracije Crne Gore u EU iz 2013. godine, sa komentarima i predlozima za izmjene i dopune dokumenta;
4. Ovlašćuje se predsjednik Odbora da, u ime Odbora, pošalje pismo koordinatoru Radne grupe za izradu Nacrta zakona o Skupštini Crne Gore, u vezi sa statusom pripreme zakona i mogućnostima za rješavanje pitanja harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU;

5. Ovlašćuje se predsjednik Odbora da, u ime Odbora, pošalje pismo ministru finansija i socijalnog staranja, u cilju isticanja potrebe da se u pripremi i praćenju realizacije budžeta Crne Gore uključi procjena potrebnih sredstava za realizaciju obaveza Crne Gore u vezi sa članstvom u EU, u okviru pretpristupnog perioda.

Dogovoreno je da izmijenjeni zaključci budu uvršteni u zapisnik sa 7. sjednice Odbora.

U vezi sa tekućim pitanjima Odbora, predsjednik Odbora je predložio da se naredna sjednica koja će biti posvećena korišćenju IPA sredstava, a koja je prvobitno bila odgođena u julu mjesecu, održi 6. oktobra 2021. godine. Takođe, Gvozdenović je informisao članove Odbora o sastanku koji je održao sa Štefanom Holthof-Fertnertom, ministrom za savezne i evropske poslove savezne pokrajine Sjeverna Rajna – Vestfalija SR Njemačke, kojem su takođe prisustvovali članovi Odbora Simonida Kordić, Daliborka Pejović i Fatmir Gjeka, kao i kolege iz Odbora za međunarodne odnose i iseljenike.

Predsjednik Odbora za evropske integracije Branimir Gvozdenović zaključio je 9. sjednicu u 14.10 časova.

SEKRETARKA ODBORA

Marija Maraš

PREDSJEDNIK ODBORA

Branimir Gvozdenović