

CRNA GORA

SKUPŠTINA

**Odbor za ljudska prava i slobode**

Broj: 00-65-4/21-4/

Podgorica, 7. septembar 2021. godine

## **IZVJEŠTAJ**

### **O UČEŠĆU PREDSEDNIKA ODBORA ZA LJUDSKA PRAVA I SLOBODE JOVANA JOLA VUČUROVIĆA I ČLANICE ODBORA JELENE BOŽOVIĆ NA DRUGOJ GODIŠNJOJ KONFERENCIJI MREŽE ODBORA ZA LJUDSKA PRAVA I RODNU RAVNOPRAVNOST ZAPADNOG BALKANA (HUGEN), održanoj na Kopaoniku u Republici Srbiji od 26. do 28. jula 2021. godine**

Predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode Jovan Jole Vučurović i članica Odbora Jelena Božović, koja je članica i Odbora za rodnu ravnopravnost učestvovali su na Drugoj godišnjoj konferenciji Mreže odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Zapadnog Balkana (HUGEN), koju je organizovala Vestminsterska fondacija za demokratiju na Kopaoniku u Republici Srbiji, od 26. do 28. jula 2021.

Na Konferenciji su učestvovali i: Slava Burić, sekretar Odbora za ljudska prava i slobode, Sonja Jokić, samostalna savjetnica I u Sekretarijatu Odbora za ljudska prava i slobode i Tamara Pešić, samostalna savjetnica I u Sekretarijatu Odbora za rodnu ravnopravnost.

Konferencija na temu "Jačanje uloge parlamenata u zaštiti ljudskih prava i rodne ravnopravnosti u periodima krize" je dio aktivnosti Vestminsterske fondacije za demokratiju i Mreže odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Zapadnog Balkana 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 Konferenciji su učestvovali predstavnici odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost iz parlamenata Zapadnog Balkana, predstavnici institucija ombudsmana iz država Zapadnog Balkana, kao i eksperti za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, parlamentarni nadzor i post-zakonodavni nadzor iz Ujedinjenog Kraljevstva.

Skup su otvorili Emil Atanasovski, direktor Vestminsterske fondacije za demokratiju za Zapadni Balkan, Vasilika Hysi, neformalna predsjedavajuća HUGEN Mreže i potpredsjednica Parlamenta Albanije i Muamer Bačevac, predsjednik Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova Narodne Skupštine Republike Srbije.

Emil Atanasovski je izrazio zadovoljstvo zbog ovog susreta navodeći da je najveći broj aktivnosti planiranih u okviru Projekta Vestminsterske fondacije za demokratiju u prethodnom periodu, usled pandemije virusa COVID-19, realizovan onlajn, uz očekivanje da će buduće aktivnosti biti realizovane u hibridnom formatu ili uživo, u zavisnosti od epidemiološke situacije. Podsjetio je da su u poslednjih godinu i po ranjive grupe stanovništva bile suočene sa brojnim problemima. Takođe, odgovor parlamenata na krizu bio je važan i preduzete su zakonodavne, ali i nadzorne aktivnosti, o čemu je bilo riječi tokom same Konferencije.

Vasilika Hysi, neformalna predsjedavajuća HUGEN Mreže i potpredsjednica Parlamenta Albanije je istakla da su tokom pandemije radna tijela i Parlament Albanije razmatrali brojna pitanja, fokusirajući se na ranjive grupacije, vakcinaciju i budžet neophodan za adekvatnu reakciju. Skupština Albanije je radila po hibridnom sistemu, jer su na plenarnim sjednicama poslanici bili fizički prisutni, a brojni sastanci su održani onlajn.

Muamer Bačevac, predsjednik Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova Narodne skupštine Republike Srbije je saopštio da su Vlada i Narodna skupština Republike Srbije bili veoma aktivni. Smatra da je važno jačati ulogu nezavisnih tijela, posebno institucija Ombudsmana. Podsjetio je da u Srbiji od 2005. godine imaju Zakon o Zaštitniku građana i uspostavljenu instituciju Zaštitnika građana, čije preporuke se poštuju u 97% slučajeva. Pripremljen je i novi Predlog zakona o Zaštitniku građana u cilju jačanja ove Institucije. Istakao je da je nadzorna uloga koju imaju poslanici jedna od njihovih vitalnih uloga i da je u periodu krize bitno ojačati tu ulogu poslanika i parlamenta. Zaključio je da svaka kriza jeste i velika šansa, jer obično nakon njih nastupaju svjetliji periodi za društvo.

U okviru prve panel diskusije na temu „Odgovor parlamenata na pandemiju COVID-19 virusa u regionu Zapadnog Balkana“ uvodna izlaganja imali su: Vasilika Hysi, neformalna predsjedavajuća HUGEN mreže i potpredsjednica Parlamenta Albanije, Darko Laketić, predsjednik Odbora za zdravlje i porodicu Narodne skupštine Republike Srbije, Jovan Jole Vučurović, predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore i Gordana Siljanovska-Davkova, predsjednica Odbora za jednake šanse za žene i muškarce Skupštine Republike Sjeverne Makedonije.

Vasilika Hysi, neformalna predsjedavajuća HUGEN mreže je saopštila da je Parlament Albanije realizovao brojne aktivnosti, a da su zemljotres koji ih je zadesio i pandemija uticali i da izvršna vlast preduzme značajne aktivnosti, sa posebnim osvrtom na ranjive grupe, vakcinaciju, pružanje podrške zdravstvenom sektoru i analiziranje budžetskih sredstava potrebnih za adekvatno djelovanje u kriznim situacijama. Postojeće nejednakosti u društvu tokom pandemije još više su došle do izražaja. Posebno su bile pogođene osobe sa invaliditetom i žene koje su mahom ostajale bez posla, pa su, u saradnji sa Svjetskom bankom, razmatrali i paket mjera kojim bi trebalo da doprinesu podsticanju zapošljavanja. Smatra da ulogu nezavisnih institucija za ljudska prava, posebno ombudsmana, treba dodatno ojačati. Zbog pandemije poslanici nijesu bili u mogućnosti da se direktno sastaju sa građanima i da razgovaraju o njihovim problemima. Saopštila je da su uz podršku OEBS-a prešli na onlajn rad u Parlamentu, osim za plenarna zasijedanja gdje su poslanici fizički prisutni. Smatra značajnom razmjenu iskustava sa kolegama iz parlamenata u regionu, kako u dijelu koji se tiče zakonodavne i nadzorne uloge parlamenta, tako i u dijelu koji se odnosi na smanjenje stresa na poslu u kriznim periodima.

Darko Laketić, predsjednik Odbora za zdravlje i porodicu Narodne skupštine Republike Srbije je informisao o nekoliko važnih poteza Narodne skupštine Republike Srbije preduzetih u cilju otklanjanja svih nedoumica i zabluda u vezi sa vakcinacijom stanovništva, naglašavajući da pandemija zahtijeva brze i vrlo teške odluke. Naglasio je da su se sve vlade trudile da donesu odluke prvenstveno u cilju očuvanja zdravlja i života građana, što je i najvažnije. Značajan broj država je proglasio vanredno stanje, a one koje to nijesu uradile, preduzimale su mjere koje su crpile iz zakonodavstva koje se tiče zdravlja. Mišljenja je da je u periodima krize veoma važno da parlamenti budu funkcionalni i preduzimaju aktivnosti shodno svojoj nadležnosti. Namjera Odbora za zdravlje i porodicu je bila da od samog početka pandemije diskutuju o svim problemima, a u komunikaciji sa Vestminsterskom fondacijom za demokratiju postigli su strateški dogovor za formiranje Pododbora koji je imao važnu ulogu u praćenju epidemiološke situacije. Suštinska stvar

je da se parlamenti i parlamentarni odbori pripreme za upravljanje rizicima i da brzo donose neophodan zakonodavni okvir efikasno reagujući na prirodne katastrofe. Održali su nekoliko sjednica na kojima su diskutovali o postojanju različitih sojeva koronavirusa, načinu prenošenja virusa, karakteristikama svih raspoloživih vakcina u Srbiji, njihovoj efikasnosti i kontraindikacijama. Namjera im je bila da na sjednicama Pododbora otklone sve dileme građana vezane ne samo za pandemiju, nego i za proces vakcinacije. Smatra da je država Srbija na najbolji mogući način reagovala u ovoj pandemiji omogućivši građanima izbor četiri registrovane vakcine. Mogućnost izbora vakcine doprinijela je snažnoj vakcinaciji, s jedne strane, a sa druge strane, to je dovelo do pojave brojnih predrasuda i zabluda u vezi sa određenim vakcinama. Takođe, održavali su sjednice Odbora van sjedišta, čime su doprinijeli povećanju obuhvata vakcinacijom u pojedinim sredinama sa 9% na 30% za mjesec dana. Posebno je ukazao na važnost saradnje sa građanima i lokalnim samoupravama. Cilj njihovog djelovanja je bio da se doprinese ne samo povećanju obuhvata vakcinacijom, već i utvrđivanju kvaliteta zdravstvene zaštite i posredovanju između Ministarstva zdravlja i zdravstvenih ustanova. Ukazao je i na važnost predstavničke uloge parlamenta, navodeći da su pri Odboru za zdravlje i porodicu formirali Radnu grupu za predstavke građana i organizacija i da su u prošlom sazivu Odbora razmotrili preko 230 predstavki. Takođe, smatra značajnom izbornu ulogu Odbora i naveo je da su delegirali predstavnika Odbora u Komisiji za kontrolu izvršenja krivičnih sankcija. Zaključio je da parlamenti moraju djelovati proaktivno i koristiti sva svoja ovlaštenja i nadležnosti.

Predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore Jovan Jole Vučurović je saopštio da je po njegovom mišljenju reakcija Vlade i Skupštine Crne Gore tokom prvog talasa pandemije bila prilično negativna i loša. Zabilježena su određena kršenja ljudskih prava i sloboda. Nakon što je Svjetska zdravstvena organizacija u martu 2020. godine proglasila pandemiju bilo je jasno da se suočavamo sa nečim što će u velikoj mjeri promijeniti tok događaja i izazvati brojne posledice na sve društvene tokove. Podsjetio je da je u Crnoj Gori 17. marta 2020. godine registrovan prvi slučaj korona virusa i da je Crna Gora bila poslednja država u Evropi u kojoj je tek tada registrovan prvi slučaj, što takođe uzima sa rezervom. U Crnoj Gori nije zvanično proglašeno vanredno stanje iako su neke od usvojenih mjera bile prilično rigorozne. Pouzdano zna da je bilo predloga da se uvede vanredno stanje, ali nakon njegovog uvođenja tadašnja vlast, koja je po njegovom i mišljenju Demokratskog fronta, bila apsolutno diktatorska iskoristila bi vanredno stanje da dodatno radi na uništavanju ljudskih prava i sloboda, prethodno degradiranih u 30 godina vladavine iste vlasti. Istakao je da je to bio veoma turbulentan period, jer su od decembra 2019. do marta 2020. uhapšeni svi poslanici iz Kluba Demokratskog fronta, nakon čega su uslijedile i masovne litije pravoslavnih vjernika u odbrani svetinja Srpske pravoslavne crkve. Smatra da se reakcija rukovodstva Skupštine u tom periodu može više posmatrati sa političkog, nego zdravstveno-epidemiološkog aspekta. Mišljenja je da je vlast bila zainteresovana da određenim mjerama zaustavi veličanstveni pokret naroda u Crnoj Gori. Podsjetio je na kršenja ljudskih prava u tom periodu navodeći da je zbog navodnog kršenja mjera u pritvoru bio tadašnji mitropolit Amfilohije, sadašnji mitropolit Joanikije i brojni vjernici, a pristalice tadašnje vlasti su organizovali skupove i nijesu pritvarani. Stoga, smatra da su u Crnoj Gori mjere korišćene i za kršenje ljudskih prava i za obračun sa političkim neistomišljenicima. Dan nakon što je potvrđen prvi slučaj koronavirusa u Crnoj Gori, tadašnji predsjednik Skupštine Crne Gore je izdao saopštenje u kojem je navedeno da će Skupština Crne Gore nastaviti rad uz preduzimanje svih neophodnih mjera opreza i u skladu sa preporukama u cilju očuvanja zdravlja svih građana. Istog dana su odložene sve sjednice i druge aktivnosti radnih tijela Skupštine koje su prethodno bile zakazane. Već 20. marta održana je sjednica Kolegijuma predsjednika Skupštine na kojoj je

dogovoreno da Skupština Crne Gore nastavi sa daljim sprovođenjem mjera predostrožnosti vezano za planirane zakonodavne aktivnosti i sjednice radnih tijela, kao odgovor na COVID-19. Kolegijum predsjednika je zaključio da je koordinisani politički odgovor, uz permanentnu saradnju Skupštine i Vlade, od presudnog značaja za ublažavanje očekivanih društveno-ekonomskih posljedica. Predsjednik Odbora je istakao da je situacija bila drugačija, jer tadašnja opozicija nije konsultovana za bilo šta vezano sa pandemijom. U Crnoj Gori nije bilo konsenzusa po ovom pitanju, stvari su se “prelamale preko koljena”, onako kako je procjenjivala tadašnja vlast da može da izvuče benefite iz donešenih mjera. Podsjetio je da je 27. marta 2020. godine održana sjednica Kolegijuma predsjednika Skupštine Crne Gore kojoj su po pozivu prisustvovali tadašnji potpredsjednik Vlade i ministri zdravlja, finansija, ekonomije i rada i socijalnog staranja. Članovi Kolegijuma su razmatrali aktivnosti Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti i preduzete mjere na zaštiti građana Crne Gore.

Poslanik Vučurović je saopštio da su građani zatvarani u svojim kućama, a na scenu su stupali lokalni štabovi partije koji su pod imenom Crvenog krsta dijelili pomoć odanim glasačima i pokušavali da utiču na one koji su se kolebali u tom momentu. Kolegijum predsjednika Skupštine je iskazao spremnost za definisanje neophodnih zakonodavnih aktivnosti, koje će imati za cilj ublažavanje očekivanih socijalno-ekonomskih posljedica, a koji podrazumijeva jedinstveni odgovor nadležnih državnih organa i podršku svih političkih aktera. Podrška građanima bila je po 50 eura, a tadašnji opozicioni poslanici su predlagali da svaki punoljetni građanin dobije 333 eura, a maloljetni 111 eura kako bi se makar malo ublažile posledice pandemije. U tom periodu su predsjednici skupštinskih Odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje, ljudska prava i slobode, bezbjednost i odbranu upućivali saopštenja javnosti pozivajući građane Crne Gore da ličnim primjerom pokažu odgovornost i solidarnost u suočavanju sa globalnom prijetnjom. Na sjednici 1. aprila 2020. članovi Kolegijuma predsjednika Skupštine zaključili su da rad Skupštine Crne Gore i radnih tijela u kriznoj situaciji pojave korona virusa mora biti organizovan na način da omogućava obavljanje zakonodavne, kontrolne i nadzorne funkcije, uz poštovanje propisanih mjera zdravstvene zaštite. Već 16. aprila 2020. u Skupštini Crne Gore prvi put, posredstvom onlajn video konferencije, održane su sjednice radnih tijela, a uvažavajući preporuke nadležnih institucija, Skupština Crne Gore je i u narednom periodu nastavila sa radom na navedeni način kako bi doprinijela zaštiti zdravlja. Na sjednici Kolegijuma predsjednika Skupštine Crne Gore 15. aprila prošle godine predstavnici Vlade prezentovali su paket mjera socio-ekonomske održivosti u uslovima zdravstvene krize izazvane epidemijom koronavirusa prema kojem je poslanik Vučurović bio kritički nastojan. U mjeri mogućeg u tom periodu održavane su sjednice Skupštine na kojima nije uvažen nijedan predlog tadašnje parlamentarne opozicije. Podsjetio je da je Druga sjednica Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja koja je počela 22. aprila 2020. bila prva sjednica Skupštine Crne Gore nakon proglašenja pandemije koja je održana uz poštovanje mjera socijalne distance, kao i drugih tada važećih mjera i preporuka. Ukazao je da je Skupština Crne Gore 25. juna 2020. donijela Zakon o amnestiji lica osuđenih za krivična djela propisana zakonima Crne Gore i lica osuđenih stranom krivičnom presudom koja se izvršava u Crnoj Gori, kako bi se primjenom instituta amnestije izvršilo rasterećenje zatvora u periodu pandemije, čime se stvara mogućnost da se smanji i radno opterećenje službenika, što je bila i jedna od preporuka Komiteta Savjeta Evrope za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Poslanik Vučurović je istakao da su u periodu suočavanja sa pandemijom virusa COVID-19, a u cilju obezbjeđivanja nesmetanog funkcionisanja Skupštine donesene i izmjene Poslovnika Skupštine Crne Gore kojima su definisani organizacija i rad Skupštine u slučaju proglašenja vanredne situacije izazvane epidemijom zarazne bolesti COVID-19.

Podsjetio je da se Odbor za ljudska prava i slobode ovom problematikom posebno bavio prilikom razmatranja Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore u 2020. godini, čije posebno poglavlje je bilo posvećeno ljudskim pravima u doba pandemije. Tom prilikom članovi Odbora su se saglasili sa zaključkom Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore da je u 2020. godini zbog uticaja korona virusa došlo do izvjesne stagnacije ljudskih prava u ekonomskoj i socijalnoj sferi. Iako se ne može govoriti o masovnim i sistemskim kršenjima ljudskih prava, bilo je očiglednih povreda u sferi ograničenja prava i sloboda. Poslanik Vučurović je zaključio da je Skupština Crne Gore u proteklom periodu krize u mjeri mogućeg nastavila sa vršenjem redovnih parlamentarnih aktivnosti, kako u zakonodavnom dijelu, tako i u vršenju kontrolne i nadzorne uloge.

Gordana Siljanovska-Davkova, predsjednica Odbora za jednake šanse za žene i muškarce Skupštine Republike Sjeverne Makedonije je saopštila da je u njihovoj državi pet puta proglašavano vanredno stanje, a poslednji put radi održavanja parlamentarnih izbora. Tokom pandemije Parlament nije radio onlajn, već su sjednice Sobraanja održavane uz fizičko prisustvo poslanika i poštovanje epidemioloških mjera. U tom periodu poslanici nijesu bili u mogućnosti da se sastaju sa građanima, a mnogi zakoni su usvojeni po skraćenom postupku. Istakla je da je opozicija bila pokrenula interpelaciju o radu predsjednika Skupštine zbog kršenja zdravstvenih preporuka, jer je u namjeri da obezbijedi većinu za glasanje odlučio da u Sobraanje dovede dva poslanika koji su bili pozitivni na korona virus, što je krivično djelo. Međutim, interpelacija je odbijena kao neregularna.

Na drugoj panel diskusiji na temu „Jačanje saradnje između parlamenata i ombudsmana - put ka unapređenju ljudskih prava u regionu Zapadnog Balkana“ uvodna izlaganja imali su: Zoran Pašalić, zaštitnik građana Republike Srbije, Ljubinko Mitrović, predsjedavajući ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine i Snežana Armenko, zamjenica Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

Zoran Pašalić, zaštitnik građana Republike Srbije, je saopštio da je autor novog Predloga zakona o Zaštitniku građana institucija Zaštitnika, a formalni predlagač zakona biće Ministarstvo javne uprave i lokalne samouprave. Predlogom zakona nastoji se ojačati uloga i finansijska nezavisnost institucije Zaštitnika građana. Prilikom podnošenja godišnjeg izvještaja Zaštitnika građana Narodnoj skupštini, ovaj Izvještaj ne treba da bude formalni prikaz onog što je Ombudsman uradio, već da ukaže na ključne probleme, a na sjednici Skupštine treba da budu prisutni i svi ministri kako bi saopštili šta planiraju da urade povodom uočenih problema. U direktnim kontaktima sa predsjednicima pojedinih odbora Skupštine insistirao je na uspostavljanju direktnije komunikacije sa Parlamentom i odborima. Podatak da je samo 68,63% preporuka Zaštitnika građana koje se odnose na resor uprave realizovano, ukazuje na sporu i neadekvatnu reakciju organa uprave, što bi moglo da se unapređuje budućom bližom saradnjom sa Parlamentom. Naglasio je da niko u Republici Srbiji ne može da kontroliše instituciju Zaštitnika građana.

Ljubinko Mitrović, predsjedavajući ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine je saopštio da je Institucija započela sa radom 1996, a njeno sjedište je u Banjoj Luci, dok su područne kancelarije u Sarajevu, Mostaru i Brčkom, a terenska kancelarija u Livnu. U Instituciji radi preko 30 pravnika sa položenim pravosudnim ispitom, od kojih su mnogi na postdiplomskim studijama, a tri su doktori nauka. Imaju izuzetno dobru saradnju sa svih 13 parlamenata u Bosni i Hercegovini, a najbolju sa Parlamentarnom skupštinom Bosne i Hercegovine kojoj podnose godišnje izvještaje. U poslednjih pet godina sačinili su 24 specijalna izvještaja na različite teme. Jednom godišnje imaju obavezu da sa Zajedničkom komisijom za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine organizuju tematsku konferenciju. Stepem realizacije preporuka

Ombudsmana u Bosni i Hercegovini je od 75 do 80%, a na Zajedničkoj komisiji za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine raspravlja se o stepenu realizacije preporuka Ombudsmana. U praksi, Zajednička komisija upućuje pismo nadležnim organima kojim ih podsjeća da nijesu realizovali preporuke Ombudsmana i uvjereni su da će se tako povećati stepen njihove realizacije. U praksi najviše problema imaju u odnosima sa izvršnom vlašću kantona i entiteta koji nijesu realizovali značajan broj preporuka Ombudsmana. U prethodnoj godini Ombudsman je podnio 28 zakonodavnih inicijativa. Od ove godine, na poziv organa izvršne vlasti predstavnici Ombudsmana učestvuju u svojstvu posmatrača u radnim grupama za pripremu predloga zakona.

Snežana Armenko, zamjenica Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore je saopštila da Zaštitnik nakon što završi ispitivanje povrede ljudskih prava daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do kršenja ljudskih prava i sloboda. Takvo mišljenje sadrži i preporuku šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila i rok za njeno otklanjanje, a starješina organa dužan je da u ostavljenom roku dostavi izvještaj o radnjama preduzetim na izvršenju preporuke. Ukoliko to ne učini, Zaštitnik može upoznati neposredno viši organ, podnijeti poseban izvještaj i obavijestiti javnost. Kao krajnja mjera koja Zaštitniku stoji na raspolaganju ostaje podnošenje inicijative za pokretanje postupka za razrješenje lica čijim je radom, odnosno postupanjem došlo do povrede i u određenim situacijama da podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. Iako je Zakonom propisana obaveza da se u određenom roku dostavi izvještaj o radnjama preduzetim na izvršenju preporuka, ukoliko se ta obaveza ne izvrši, Zaštitnik, osim navedenih mogućnosti, nema drugi mehanizam prinudnog izvršenja preporuka. Naglasila je da se preporuke Zaštitnika ne mogu posmatrati izolovano od mišljenja koja moraju biti kvalitetno urađena kako bi se snagom argumenata ukazalo na uočenu povredu prava. Baš zato što preporuke nijesu pravno obavezujuće, Zaštitnik se trudi da mišljenjima da adekvatnu i autoritativnu pravnu težinu slijedeći praksu Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda. Istakla je da je institucija Zaštitnika zadovoljna stepenom realizacije pojedinačnih preporuka. Mediji su veoma zainteresovani za mišljenja Zaštitnika i u saradnji sa njima stvaraju određeni pritisak na organe da realizuju date preporuke. Kada je riječ o pojedinačnim preporukama koje imaju tendenciju da postanu systemske, u takvim situacijama putem referentnih međunarodnih organizacija uspostavljaju dijalog sa organima na koje se mišljenje odnosi i angažuju esterne eksperte.

Govoreći o izvještaju o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore koji se godišnje podnosi Skupštini Crne Gore, zamjenica Zaštitnika Armenko je saopštila da se isti više bavi systemskim anomalijama i sadrži ocjene i zaključke o uočenim systemskim nepravilnostima, ali i o dobrim praksama. Takođe, sadrži i preporuke za preventivno i korektivno djelovanje u cilju smanjenja kršenja ljudskih prava. Prilikom predstavljanja izveštaja o radu u Skupštini Crne Gore Zaštitnik svake godine izražava nadu da će izvještaj predstavljati strateški dokument kojim se kroz pritužbe uočavaju nepravilnosti, a takođe predlaže načine za njihovo rješavanje. Nadaju se da će izvještaj Zaštitnika biti shvaćen i prihvaćen u cilju snaženja postojećeg kadrovske kapaciteta i vladavine prava, a samim tim da će se povećati povjerenje javnosti u zakonit i efikasan rad organa. Iako se na njihovo zadovoljstvo izvještaj o radu Zaštitnika prihvata, što predstavlja potvrdu kvaliteta rada Zaštitnika, izostaje kontinuirano praćenje problematike koju je Zaštitnik identifikovao i tim povodom dao preporuke. Sugestija institucije Zaštitnika je da se ne dozvoli da se stekne utisak da su izvještaji Zaštitnika protokolarnog karaktera i da skupštinski Odbor formalno verifikuje izvještaj, a nakon toga da se ne preduzimaju radnje na prevazilaženju problema i prevenciji mogućih kršenja ljudskih prava, jer se time obesmišljava podnošenje izvještaja Skupštini. Intencija zakonodavca nije bila da podnošenje izvještaja ima za cilj kontrolu rada

Zaštitnika, već da se prati i unapređuje stanje ljudskih prava u državi. Smatra da je neophodno jačati saradnju sa Skupštinom Crne Gore i njenim odborima, razmotriti uvođenje prakse da se na osnovu izvještaja sačini strategija pristupa identifikovanim problemima i njihovog rješavanja kroz kontrolna saslušanja resornih ministara. Treba razmotriti mogućnost da poput Komiteta ministara Savjeta Evrope koji nadzire izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava, Skupština Crne Gore povodom razmatranja izvještaja o radu Zaštitnika donese zaključak kojim bi zadužila pojedina resorna ministarstva u čijoj oblasti je identifikovan sistemski problem da sačine polugodišnji ili godišnji pojedinačni ili opšti akcioni plan kojim bi se utvrdio način rješavanja konkretne preporuke i opštih preporuka.

27. jula 2021. godine u popodnevnim satima organizovana je moderirana diskusija na temu „Zašto je uvođenje rodni perspektiva važno za zakonodavni proces“ u okviru koje su govorile Janet Veitch iz Ženske budžetske grupe Ujedinjenog Kraljevstva i poslanica Jelena Božović, u svojstvu članice Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore.

Janet Veitch je govorila o razlici između pola i roda, o značaju uvođenja rodne perspektive prilikom donošenja zakona i o tome da li neravnoteža u odnosima moći između muškaraca i žena utiče na donošenje zakona u parlamentu. Istakla je da se pol odnosi na biološke karakteristike, dok rod označava društveni konstrukt koji nam se dodjeljuje na osnovu pola. Ukazala je da je veoma važno da se rodne razlike uzmu u obzir prilikom izrade nacrt propisa ukoliko želimo da propis bude djelotvoran, efikasan i utemeljen na činjenicama. Važno je razmotriti kako će određeni propis uticati na pripadnike muške i ženske populacije. U cilju rodnog ujednačavanja bitno je razmišljati i o rodno ravnopravnom budžetiranju. Istakla je da žene još uvijek ne daju dovoljno doprinosa u društvu kao muškarci, jer postoje barijere na tržištu rada, ali je potrebno preduzeti aktivnosti na ublažavanju postojećih barijera. U neformalnoj ekonomiji žene su više zastupljene, a u pripremi propisa obično se uzimaju u obzir samo podaci koji se tiču formalne ekonomije. Globalni podaci ukazuju da 4-6% muškaraca češće pokreće sopstveni biznis od žena. Žene se susreću sa četiri vrste barijera u svom djelovanju: socijalne norme, diskriminatorni zakoni, odsustvo pristupa finansijskim sredstvima i neprepoznavanje neplaćenog rada kojim se dominantno bave žene. Janet Veitch je saopštila da su četiri koraka ključna u rodnom ujednačavanju: potrebno je odvojeno prikupljati podatke o ženama i muškarcima i razvrstati ih, unaprijediti način kojim osluškujemo potrebe muškaraca i žena, posebno analizirati uticaj politika na žene i muškarce i izraditi mjerljiva rodno osjetljiva rješenja. Informisala je u da u britanskom Parlamentu postoji Jedinica za nadzor koja prikuplja podatke potrebne za rad odbora i na taj način im pomaže u vršenju nadzora nad vladom, naglašavajući da parlament ne treba da se oslanja na podatke koje dobija od vlade.

Poslanica Jelena Božović je govorila o uticaju pandemije virusa COVID-19 na žene i o aktivnostima Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore. Istakla je da je COVID kriza u Crnoj Gori bila iskorišćena od strane bivše vlasti koja je dodatno produbila ovu krizu. Podsjetila je da je Vlada Crne Gore, po preporuci Nacionalnog koordinacionog tijela, objavila spiskove sa imenima lica koja su imala rješenja o samoizolaciji, što je kasnije od Ustavnog suda ocijenjeno neustavnim, a danas su u toku brojni sudski postupci građana protiv države.

Podsjetila je da je Odbor za rodnu ravnopravnost posvetio niz aktivnosti temi uticaja pandemije COVID-19 na muškarce i žene. Tema trinaestog zasjedanja Ženskog parlamenta održanog 8. marta 2021. bila je „Vodeći aspekti doprinosa (ekonomija i neplaćeni rad) i dodatnih opterećenja žena tokom pandemije COVID-19“. Prilikom diskusije ocijenjeno je da su žene u Crnoj Gori najpogođenije krizom u vrijeme pandemije budući da rade u sektorima privrede koji su bili pod najsnažnijim udarom, bilo da su u pitanju usluge, maloprodaja, turizam, ugostiteljstvo

ili dva velika sektora koja su tražila dodatna prilagođavanja i enormne napore, a koja su u značajnoj mjeri feminizovana, a to su zdravstvo i školstvo. Tokom pandemije su se učvrstile patrijarhalne rodne uloge, pokazalo se da neutralni zakoni ne djeluju jednako na žene i muškarce, da ne postoje rodno senzitivni ciljevi, da je društvo još daleko od rodno budžetiranja i da se još posvećuje nedovoljno pažnje na osnaživanje žena, a posebno onih koje trpe višestruku diskriminaciju. Informisala je učesnike skupa da je stalna predstavica UNDP-ja u Crnoj Gori Daniela Gašparikova na tom zasijedanju Ženskog parlamenta predstavila rezultate istraživanja UNDP-ja „Doprinos žena ekonomiji Crne Gore i neplaćeni rad u vrijeme COVID-19 pandemije“. Tom prilikom je istakla da je nesrazmjern uticaj pandemije na žene na globalnom nivou posledica duboko ukorijenjenih nejednakosti, društvenih normi i nejednakih odnosa moći. Izvještaj pokazuje da je tokom aprila, maja i juna 2020. godine doprinos žena neplaćenom radu i njezi u domaćinstvu premašio isti rad muškaraca za 92% tokom istog perioda, dok je novčana vrijednost takvog rada projektovana je na 122 miliona eura. Pandemija je uticala i na ukupan pad od 2,35 miliona eura neto zarada žena na kraju juna prošle godine, u odnosu na kraj februara. U izvještaju je ocijenjeno da uticaji COVID-19 nijesu rodno neutralni, jer neposredne i dugoročne posledice pandemije posebno utiču na žene. Najveći je porast broja nezaposlenih žena u kategoriji od 31 do 40 godina starosti, dok kategorija nezaposlenih žena koje traže posao do godinu dana bilježi porast od čak 38,7%. Ovi podaci ukazuju na činjenicu da je kriza imala naročito snažan uticaj na mlađe žene. Podsjetila je da izvještaj pokazuje da je i prije pandemije, BDP po glavi stanovnika za žene dostigao samo 86% nacionalnog prosječnog BDP-a, u poređenju sa 114% koliko iznosi za muškarce.

Poslanica Božović je informisala učesnike Konferencije da je Odbor za rodnu ravnopravnost na 45. sjednici u prethodnom, 26. sazivu Skupštine Crne Gore, 22. juna 2020. održao Konsultativno saslušanje na temu „Rodni aspekti mjera preduzetih tokom pandemije virusa COVID-19“ na kojem je navedeno da je u periodu trajanja epidemije broj prijavi nasilja povećan za 27%. U periodu od 1. januara do 21. juna 2020. prijavljeno je 1.446 slučajeva. Takođe, u centrima za socijalni rad povećan je broj prijavi nasilja. Polazeći od navedenog, konstatovano je da je cio sistem državne uprave u partnerstvu sa nevladinim sektorom pružaoca specijalnih usluga pružio podršku žrtvama nasilja i da su na taj način ispunili preporuke Komiteta država potpisnica Istanbulske konvencije, koje su bile u tri pravca – da se obezbijedi onlajn savjetovanje žrtvama nasilja; da se obezbijedi onlajn prijava i da se omoguće dodatni kapaciteti za borbu protiv nasilja koji podrazumijevaju i dodatne tehničke, kadrovske i prostorne kapacitete; da se izdvoji žrtva nasilja od nasilnika i da boravi u tom prostoru u kriznim štabovima i skloništima sa svom podrškom, uključujući i savjetodavnu podršku. Vlada Crne Gore i UNDP pokrenuli su SOS mobilnu platformu koja omogućava brzu dojavu o izloženosti nasilju, a mobilna aplikacija „Budi sigurna“ omogućava žrtvama nasilja da samo jednim klikom zatraže pomoć.

Poslanica Jelena Božović je saopštila da je Skupština Crne Gore je u 21. sazivu ustanovila novo stalno radno tijelo – Odbor za ravnopravnost polova, prvi institucionalni mehanizam za postizanje rodne ravnopravnosti u CG. Izmjenama izbornog zakona 2014. godine poboljšana je politička participacija žena, povećan broj žena na izbornim listama i procenat zastupljenosti žena u zakonodavnim tijelima. U 27. sazivu Skupštine Crne Gore, od 81 poslanika 22 su žene ili 27,16 %, dok su u 26. sazivu bile 24 žene ili 29,63%, što je predstavljalo povećanje u odnosu na 25. saziv kada je bilo 15 žena ili 18,5%. Jedna žena obavlja funkciju potpredsjednice Skupštine, a struktura parlamentarnih tijela pokazuje brojčanu zastupljenost i prisutnost žena u radnim tijelima, osim u Odboru za bezbjednost i odbranu. U rukovodstvu odbora tri žene su predsjednice odbora, a tri žene obavljaju funkciju šefica delegacija. Devet žena su članice u osam delegacija i

Parlamentarnom odboru EU i CG za stabilizaciju i pridruživanje. U Delegaciji Skupštine Crne Gore u Parlamentarnoj skupštini NATO dvije žene su samo zamjenice članova. 11. juna 2021. godine u Službi Skupštine Crne Gore od ukupno 198 zaposlenih sa savjetnicima/cama, žena je 138 (70 %).

Poslanica Jelena Božović je upozнала i sa aktivnostima u oblasti rodne ravnopravnosti navodeći da je Skupština Crne Gore posvećena usvajanju rodno odgovornih zakona i politika, kao i jačanju svijesti o rodnoj ravnopravnosti u skupštinskoj kulturi. Skupština je 29. decembra 2020. donijela Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore i propisano je da se najmanje jedan potpredsjednik Skupštine bira iz reda manje zastupljenog pola. Takođe, definisano je da se u postupku određivanja sastava Odbora, uključujući predsjednika i zamjenika predsjednika Odbora, vodi računa o odgovarajućem učešću manje zastupljenog pola, kao i da se u postupku određivanja sastava delegacija Skupštine vodi računa o odgovarajućem učešću manje zastupljenog pola.

Podsjetila je da se izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika 2011. godine, prvi put u Crnoj Gori uvodi sistem kvota na kandidatskim listama na izborima, kojima je zakonodavac pokušao pospješiti participaciju žena u organima predstavničke vlasti. Njime je predviđeno da na izbornoj listi, mora biti najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola, da bi ista bila proglašena od strane Državne izborne komisije. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika iz marta 2014. godine, predviđeno je da na izbornoj listi među svaka četiri kandidata prema redoslijedu na listi (prva četiri mjesta, druga četiri mjesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola. Naglasila je da je u poslednjim zakonskim izmjenama predviđena i dodatna garancija za bolju predstavljenošću žena u organima predstavničke vlasti, jer shodno novousvojenom rješenju “ako mandat prestane odborniku, odnosno poslaniku iz reda manje zastupljenog pola, umjesto njega izabraće se prvi sljedeći kandidat na izbornoj listi iz reda manje zastupljenog pola”.

Istakla je da su do sada usvojena dva Plana aktivnosti za rodno odgovornu Skupštinu i da se trenutno radi na analizi primjene prethodnih planova i pripremi novog Plana za period 2022-2023, uz ekspertsku podršku misije OEBS-a. Takođe, dodala je da je Odbor za rodnu ravnopravnost 2018. godine inicirao aktivnosti za orodnjavanje crnogorskog budžeta. Naglasila je da je u maju 2021. godine Odbor je sa Ministarstvom pravde, ljudskih i manjinskih prava-Odjeljenjem za rodnu ravnopravnost i NVO “Ženska akcija” potpisao Memorandum o saradnji u procesu uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori. Trenutno se radi na analizi primjene prethodnih planova i pripremi novog Plana za period 2022-2023, uz ekspertsku podršku misije OEBS-a. Donošenje plana predviđeno je Akcionim planom za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore u 2021. godini.

\*\*\*

Imajući u vidu da je tokom 2020. godine HUGEN mreža u saradnji sa sedam parlamenata članova Mreže započela sa pilotiranjem procesa post-zakonodavnog nadzora, završni dan Konferencije bio je posvećen prezentaciji savremenih pristupa u post-zakonodavnom nadzoru koje je predstavila dr Maria Mousmouti, profesorica na Institutu za napredne pravne studije Univerziteta u Londonu.

Dr Maria Mousmouti je saopštila da post-zakonodavni nadzor predstavlja strukturisani proces prikupljanja podataka i informacija koji mora biti fokusiran na to kako se propisi primjenjuju. Naglasila je da post-zakonodavni nadzor ne postoji sam za sebe i povezan je sa kvalitetom zakonodavstva. Takođe, istakla je da parlament i vlada imaju zajednički interes da se

jača nadzor nakon usvajanja zakona. Post-zakonodavni nadzor vladi omogućava bolju pripremu predloga zakona usredsređivanjem na vjerovatne teškoće u primjeni, pomaže u ranijem prepoznavanju problema u primjeni zakona i omogućava pouke o tome šta je bilo dobro i onome što nije bilo dobro. Sprovođenje post-zakonodavnog nadzora veoma je važno za jačanje kontrolne uloge parlamenta. Četiri su ključna razloga zbog kojih zakonodavstvo treba pratiti tokom vremena i zbog kojih je post-zakonodavni nadzor neophodan: vladavina prava, što znači da zakone treba primjenjivati kako bi se omogućilo načelo zakonitosti i pravna sigurnost, „sistem ranog upozoravanja“ na negativne efekte po osnovna prava, ocjena reakcija zakona na probleme i pojave koje treba regulisati i djelotvornost zakona i drugih propisa u realnom životu. U Njemačkoj ex-post interna revizija je obavezna za sve zakonodavne postupke koji prelaze određeni iznos troškova. U Ujedinjenom Kraljevstvu od Vlade se zahtijeva da objavi Memorandum o sprovođenju svih značajnih primarnih zakona, osim Zakona o finansijama i to tri do pet godina nakon Kraljevskog ukaza, a pored toga svaki od odbora ima slobodu da obavi post-zakonodavni nadzor. U Belgiji u parlamentarnom odboru za ex-post ocjenu zakonodavstva, post-zakonodavni nadzor se može pokrenuti peticijom u kojoj se ističu problemi u primjeni, preporukama iznijetim u presudi Ustavnog suda o primjeni određenih zakonskih akata i godišnjem izvještaju Vrhovnog tužioca Parlamentu koji može da naglasi probleme u tumačenju i sprovođenju određenih zakona. Kriterijumi za evaluaciju su relevantnost, djelotvornost, efikasnost, održivost i uticaj. Naglasila je da dobro zakonodavstvo podrazumijeva efikasnost, učinkovitost i jasnoću normi, pri čemu je učinkovitost posebno važna. Četiri su elementa djelotvornosti zakona: svrha, sadržina, kontekst i rezultati. Zaključila je da djelotvoran zakon ima kapacitet da dovede do konkretnih rezultata.

U Švajcarskoj postoji ustavna obaveza za sprovođenje post-zakonodavnog nadzora, kao i u Francuskoj. U sami postupak post-zakonodavnog nadzora može biti uključeno više institucija, ali parlamenti imaju ključnu ulogu. Naglasila je da vlade sprovode zakone i imaju direktni pristup podacima i informacijama o primjeni zakona i raspolažu stručnim znanjem, parlamenti imaju zakonodavnu i nadzornu funkciju, a nezavisne institucije i eksperti posjeduju stručnost i samostalnost. Parlamenti se na različite načine bave post-zakonodavnim nadzorom, jer u nekim parlamentima postoji poseban odbor koji se bavi ovim pitanjima i sačinjava izvještaj koji dostavlja nadležnim odborima u zavisnosti od teme post-zakonodavnog nadzora. Posebno je istakla da je saradnja ključna i da post-zakonodavni nadzor zahtijeva interakciju između vlade i parlamenta, jer imaju zajednički interes za jačanjem nadzora nakon usvajanja zakona. Za uspješno sprovođenje post-zakonodavnog nadzora potrebno je obezbijediti i neophodne resurse. Učesnici treninga su upoznati sa načinom pokretanja post-zakonodavnog nadzora, rezultatima i njihovim korišćenjem, kao i načinima na koje treba učiti iz rezultata post-zakonodavnog nadzora. Dr Marija Musmuti je informisala učesnike Kurasa o primjeru nadzora poslije usvajanja zakona u Ujedinjenom Kraljevstvu, predstavljajući nadzor nad Zakonom o zabrani mita iz 2010. godine.

U drugom dijelu treninga bilo je riječi o tome šta se dešava nakon sprovođenja post-zakonodavnog nadzora. Naglašeno je da je faza nastavka najvažniji dio cijelog procesa i da su naredni koraci važni jer su uloženi vrijeme i sredstva za sprovođenje post-zakonodavnog nadzora, prikupljanjem činjenica utvrđene su važne informacije o zakonu, ocijenjeno je da li je zakon djelotvoran i šta bi trebalo unaprijediti. Izrada izvještaja o post-zakonodavnom nadzoru je bitna, ali ukoliko se post-zakonodavni nadzor posmatra kao dijalog između Vlade i Parlamenta, onda je to sami početak. Važno je da se o nalazima, preporukama i zaključcima sadržanim u izvještaju vodi diskusija i da se resorni ministri pozivaju ne samo na sjednice odbora, već i plenuma. U ovoj fazi ključno je praćenje realizacije preporuka koje moraju biti bazirane na

dokazima i utvrđenim činjenicama. Potrebno je da se fokusiramo na samo sprovođenje preporuka i na faktore koje je moguće kontrolisati. Preporuke moraju biti dobro promišljene i potkrijepljene dokazima. Profesorica Mousmouti je istakla da je post-zakonodavni nadzor polazna tačka za dijalog između Parlamenta i Vlade, sa fokusom na zakon, odnosno politiku nad kojom se vrši nadzor. Dijalog se vodi o nalazima i preporukama, odnosno o načinu na koji treba unaprijediti sprovođenje i djelotvornost zakona, odnosno politike. Praćenje realizacije preporuka moguće je realizovati na sjednicama odbora, saslušanjima resornih ministara, razmatranjem izvještaja o njihovoj realizaciji, organizovanjem terenskih posjeta i sličnim aktivnostima.

Programski menadžer Vestminsterske fondacije za demokratiju Ivan Radojević je istakao da je od parlamenata Zapadnog Balkana uključenih u projekat Vestminsterske fondacije za demokratiju Skupština Crne Gore najdalje otišla u fazi naknadnog praćenja izvještaja o post-zakonodavnom nadzoru. Kao primjer najbolje prakse, istakao je Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore koji je vršio nadzor nad članom 21 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom. Podsjetio je da je finalni Izvještaj o post-zakonodavnom nadzoru predstavljen na Trećoj sjednici Odbora, 21. januara 2021. godine u prisustvu svih subjekata uključenih u izradu ovog dokumenta, predstavnika nadležnih državnih organa, međunarodnih organizacija sa sjedištem u Crnoj Gori i nevladinog sektora. Posebno je pohvalio Izvještaj sa sjednice Odbora sa Zaključkom (u 19 tačaka) koji je dostavljen Kolegijumu predsjednika Skupštine Crne Gore na upoznavanje i nadležnim institucijama na realizaciju. Podsjetio je da je Odbor pozvao institucije da implementiraju preporuke sadržane u Izvještaju i Zaključak Odbora. Posebno je značajno što je Planom aktivnosti Odbora za 2021. godinu u IV kvartalu planirano kontrolno saslušanje predstavnika nadležnih ministarstava zaduženih za realizaciju Zaključka Odbora i preporuka sadržanih u Izvještaju o post-zakonodavnom nadzoru. Radojević je zaključio da ovakvim djelovanjem Odbor za ljudska prava i slobode pokazuje da i u regionu Zapadnog Balkana postoji primjer dobre prakse sprovođenja post-zakonodavnog nadzora. Takođe, informisao je da će Vestminsterska fondacija za demokratiju nastaviti da radi na razvijanju indikatora za post-zakonodavni nadzor i da je u toku formiranje ekspertske radne grupe, pa su tim povodom početkom jula uputili dopis Generalnom sekretaru Skupštine Crne Gore sa molbom za delegiranje predstavnika Skupštine Crne Gore koji bi učestvovali u radu ove radne grupe.

**SEKRETAR ODBORA**

Slava Burić

**PREDSJEDNIK ODBORA**

Jovan Jole Vučurović