

SKUPŠTINA CRNE GORE
Odbor za ljudska prava i slobode
Broj: 00-63-8/22-
Podgorica, 25. januar 2022. godine

INFORMACIJA
SA SASTANAKA PREDSEDNIKA ODBORA ZA LJUDSKA PRAVA I SLOBODE
JOVANA JOLA VUČUROVIĆA I SEKRETARA ODBORA ZA LJUDSKA PRAVA I SLOBODE
SLAVE BURIĆ SA PREDSTAVNICIMA VESTMINSTERSKE FONDACIJE ZA
DEMOKRATIJU, IVANOM RADOJEVIĆEM I DANIJELOM BOŽOVIĆ,
održanih u Podgorici 25. januara 2022. godine

Predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode Jovan Jole Vučurović sastao se sa predstavnicima Vestminsterske fondacije za demokratiju Ivanom Radojevićem, programskim menadžerom i Danijelom Božović, nezavisnom ekspertkinjom angažovanom za izradu izvještaja o samoprocjeni parlamentarnih i zakonodavnih indikatora za post-zakonodavni nadzor, na njihov zahtjev.

Takođe, predstavnici Vestminsterske fondacije za demokratiju sastali su se, iz istih razloga, i sa sekretarom Odbora za ljudska prava i slobode Slavom Burić.

U dva odvojena sastanka, održana u Skupštini Crne Gore, 25. januara 2022. godine predstavnici WFD-a su prikupljali informacije potrebne za izradu izvještaja o samoprocjeni ispunjenosti parlamentarnih i zakonodavnih indikatora za post-zakonodavni nadzor.

Podsjećanja radi, ekspertkinja Božović je prethodno bila angažovana na izradi Izvještaja o post-zakonodavnom nadzoru nad Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, koji je Vestminsterska fondacija za demokratiju uradila na inicijativu Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore. Ovaj Izvještaj predstavljen je na Trećoj sjednici Odbora za ljudska prava i slobode, održanoj 21. januara 2021. godine u prisustvu predstavnika državnih organa, međunarodnih organizacija sa sjedištem u Crnoj Gori i nevladinih prganizacije koje se bave zaštitom prava lica sa invaliditetom. Povodom Izvještaja o post-zakonodavnom nadzoru objavljenog na veb sajtu Skupštine Crne Gore, Odbor je donio Zaključak (u 19 tačaka) koji je dostavljen Kolegijumu predsjednika Skupštine Crne Gore na upoznavanje i nadležnim institucijama na realizaciju

Predstavnici Vestminsterske fondacije za demokratiju su istakli da je ta organizacija sredinom prošle godine započela proces izrade parlamentarnih i zakonodavnih indikatora za post-zakonodavni nadzor, a ovim procesom rukovodi ekspertska radna grupa koja okuplja veliki broj eksperata, članova akademske zajednice i predstavnika parlamenata širom svijeta.

Saopšteno je da Vestminsterska fondacija za demokratiju u partnerstvu sa Skupštinom Crne Gore nastavlja dalji rad na testiranju indikatora u praksi i da će Skupština Crne Gore biti jedna od prvih u svijetu koja je izradila izvještaj o samoprocjeni ispunjenosti „Parlamentarnih i zakonodavnih indikatora za post-zakonodavni nadzor“ uz podršku WFD-a i nezavisnih eksperata.

Predstavnici WFD-a su se interesovali za funkcionisanje post-zakonodavnog nadzora u praksi Skupštine Crne Gore, sadašnju djelotvornost Skupštine u toj oblasti i mogućnost unapređenja postojećih praksi. U poređenju sa državama regiona, ocijenili su da Skupština Crne Gore realizuje najveći broj aktivnosti u ostvarivanju kontrolne i nadzorne uloge i namjera im je da pruže podršku u dodatnom jačanju tih mehanizama. Stoga, obavljaju konsultacije sa 12 predstavnika Skupštine Crne Gore, među kojima su poslanici i sekretari skupštinskih odbora kako bi prikupili informacije koje će im biti polazna osnova za izradu izvještaja. Tokom dosadašnjih sastanaka zaključili su da je institucionalni i normativni okvir za sprovođenje nadzornih aktivnosti jasan, ali da postoje različite prakse koje se primjenjuju na drugačije načine od odbora do odbora, pa im je cilj da predlože model koji bi bio primjenljiv za sve.

Na upit da li bi trebalo normirati post-zakonodavni nadzor s obzirom da se on, iako nije formalno zaokružen, već sprovodi u praksi i da li bi isti trebalo normirati kao dodatni mehanizam koji bi bio na

raspolaganju svim odborima ili formirati poseban odbor koji bi se bavio samo tim pitanjem, predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode Jovan Jole Vučurović je saopštio da bi bilo korisnije da post-zakonodavni nadzor sprovedu svi skupštinski odbori, a da u taj proces posebno budu uključeni službenici s obzirom da se poslanici mijenjaju shodno rezultatima parlamentarnih izbora.

Programski menadžer Ivan Radojević smatra da Skupština Crne Gore ima dovoljno znanja, iskustva, kapaciteta i resursa da sprovodi post-zakonodavni nadzor i bez eksterne podrške, što nije slučaj sa drugim parlamentima u regionu.

Predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode je ocijenio da je zahvaljujući izmjenama Poslovnika Skupštine unaprijeđena kontrolna i nadzorna uloga Skupštine Crne Gore, a bilo bi značajno i da se utvrdi norma kojom bi se definisalo sprovođenje post-zakonodavnog nadzora. S obzirom da je u toku priprema zakona o Skupštini Crne Gore, smatra da bi odredbama budućeg zakona trebalo propisati proces sprovođenja post-zakonodavnog nadzora, jer bi se time dao dodatni značaj post-zakonodavnom nadzoru.

Na pitanje o kvalitetu saradnje Odbora za ljudska prava i slobode i Vlade Crne Gore i resornih ministarstava, predsjednik Odbora je informisao o iskustvu Odbora povodom zakazanog kontrolnog saslušanja ministra finansija i socijalnog staranja koji se nije odazvao pozivu Odbora za prisustvo na kontrolnom saslušanju na kojem je trebalo da pruži dodatne informacije u vezi sa problemima sa kojima se suočavaju korisnici i zaposleni u dnevnim centrima za djecu sa smetnjama u razvoju. Pozivima za učešće na sjednicama Odbora, redovno su se odazivali predstavnici međunarodnih organizacija, dok se ministri najčešće nijesu pojavljivali, već su sjednicama prisustvovali predstavnici ministarstava, zbog čega nije zadovoljan odnosom Vlade Crne Gore i resornih ministara prema Odboru.

Kada je riječ o mogućnostima na koje bi mogao da se ojača mehanizam za praćenje sprovođenja preporuka i zaključaka Skupštine i nadležnih odbora i obaveznosti vlade da realizuje zaključke, predsjednik Odbora Vučurović smatra bi trebalo formirati poseban odbor koji bi bio direktno zadužen za saradnju sa Vladom. Vjeruje da će u predstojećem periodu doći do unapređenja saradnje i komunikacije između Skupštine Crne Gore i Vlade, posebno kada u Vladi budu političari, a ne eksperti.

Odgovarajući na pitanje da li bi trebalo ojačati kapacitete postojećih radnih tijela Skupštine ili Parlamenarnog instituta u slučaju redovnog sprovođenja post-zakonodavnog nadzora, predsjednik Vučurović smatra da bi trebalo ojačati skupštinsku službu s obzirom da su za sada samo zaposleni u sekretarijatima Odbora za ljudska prava i slobode i Odbora za rodnu ravnopravnost, u okviru projekta Vestminsterske fondacije za demokratiju, obučeni za ovaj proces. Istaknuto je da sekretarijati Odbora nemaju mogućnost da od Parlamentarnog instituta zatraže pripremu istraživačkog rada, već to mogu da zahtijevaju samo predsjednik Skupštine, potpredsjednik Skupštine, Kolegijum predsjednika Skupštine, poslanik i generalni sekretar Skupštine. Sekretarijati Odbora pripremaju informativne preglede i materijale za akte koji su predmet razmatranja na sjednicama Odbora, koji sadrže i uporedna iskustva o određenim pitanjima, a bilo bi značajno da se uspostavi kvalitetnija saradnja i komunikacija između radnih tijela i Parlamentarnog instituta čime bi se poslanicima obezbijedile sadržajnije, kvalitetnije i sveobuhvatnije informacije koje bi im poslužile kao osnov za donošenje političke odluke. Takođe, i klubovi poslanika imaju nedovoljan broj stručnih saradnika koji pružaju podršku poslanicima.

Ocijenjeno je da bi trebalo unaprijediti saradnju i komunikaciju između različitih odbora, kako bi se utvrđivale jedinstvene prakse, razmjenjivale najbolje prakse i iskustva, kao i da bi trebalo češće održavati zajedničke sjednice dva ili više odbora Skupštine Crne Gore.

Na pitanje kako bi se pokretao mehanizam post-zakonodavnog nadzora u praksi, predsjednik Odbora Vučurović smatra da treba sagledati uporedne prakse, ali da bi trebalo ostaviti mogućnost da pored nadležnog odbora koji bi oblasti post-zakonodavnog nadzora mogao definisati planom aktivnosti, takve inicijative mogu pokretati i poslanici pojedinačno, odnosno njihovi klubovi.

U razgovoru sa sekretarom Odbora za ljudska prava i slobode Slavom Burić predstavnici Vestminsterske fondacije za demokratiju su se interesovali za indikatore o parlamentarnom sistemu za postzakonodavni nadzor, odnosno za postojanje ljudskih resursa za post zakonodavni nadzor unutar postojeće strukture Skupštine Crne Gore, postojanje pravila ili priručnika za prikupljanje podataka za

potrebe post-zakonodavnog nadzora i proces konsultacija, obaveze vlade i resornih ministarstava da odgovore na nalaze i preporuke post-zakonodavnog nadzora, te postojanje određenog vremenskog okvira za odgovor i praćenje procesa nakon post-zakonodavnog nadzora, odnosno praćenje sprovođenja preporuka.

Takođe, sekretar Odbora je dala dodatne informacije o učestalosti post-zakonodavnih aktivnosti u praksi, praksi prikupljanja podataka i informacija potrebnih za post-zakonodavne aktivnosti, praksi procjene uloge institucija/organa za sprovođenje zakona, njihovom mandatu i resursima za implementaciju, ulozi u implementaciji zakona, načinu na koji se izvještava o implementaciji zakona i načinu na koji se konsultuju i uključuju u post-zakonodavni nadzor. Takođe, osvrnula se na participativnost i inkluzivnost u radu Odbora za ljudska prava i slobode.

Predstavnici Vestminsterske fondacije za demokratiju su se interesovali i za:

- način na koji se obezbjeđuje da post-zakonodavni nadzor i njegovi rezultati budu široko dostupni,
- praksu obrade nalaza post-zakonodavnog nadzora i načine na koje se informacije obrađuju od strane nadležnih organa koji sprovode nadzor,
- praksu u vezi sa usvajanjem i raspravom o izvještajima o post-zakonodavnom nadzoru,
- reagovanje Vlade na nalaze post-zakonodavnog nadzora i
- praksu praćenja preporuka post-zakonodavnog nadzora.

U sadržajnom razgovoru sa predstavnicima Vestminsterske fondacije sa demokratiju sekretar Odbora Slava Burić je, između ostalog, istakla:

- da se u Skupštini Crne Gore u kontinuitetu, u skladu sa važećim odredbama Poslovnika Skupštine Crne Gore, realizuju aktivnosti koje doprinose jačanju kontrolne i nadzorne uloge, iako sam proces post-zakonodavnog nadzora formalno-pravno nije normiran;
- da je Skupštini Crne Gore na raspolaganju veliki broj različitih kontrolnih i nadzornih mehanizama koji su dodatno ojačani izmjenama Poslovnika Skupštine Crne Gore kojima je utvrđeno da Odbor sačinjava izvještaj sa predlogom zaključaka sa kontrolnog saslušanja koji podnosi Skupštini na usvajanje, dok nadležni odbor prati realizaciju usvojenih zaključaka, sačinjava izvještaj i dostavlja ga Skupštini;
- da Odbor za ljudska prava i slobode ima pozitivna iskustva stečena sprovođenjem pilot projekta post-zakonodavnog nadzora nad Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, ali da cjelokupan proces nije zaokružen, jer kontrolno saslušanje nadležnih subjekata na kojem je bilo planirano praćenje realizacije Zaključka Odbora donesenog povodom Izvještaja o post-zakonodavnom nadzoru nije realizovano u IV kvartalu 2021. godine, uz očekivanje da će isto uskoro biti realizovano, čime bi se ispratio stepen realizacije preporuka sadržanih u PLS izvještaju i Zaključka Odbora, što bi bilo značajno sa stanovišta finalizovanja cijelog procesa;
- da služba Odbora ne prikuplja podatke o realizaciji zaključaka terenskim istraživanjem ili intervjuima, već samo na osnovu odredbi Poslovnika, u funkciji političkog odlučivanja prilikom razmatranja akata na sjednicama Odbora ili sprovođenja drugih aktivnosti Odbora;
- da Odbor za ljudska prava i slobode, u skladu sa odredbama Poslovnika Skupštine Crne Gore koje omogućavaju kvalitetne alate i mehanizme za sprovođenje post-zakonodavnog nadzora i u skladu sa svojom metodologijom rada, sprovodi brojne kontrolne i nadzorne aktivnosti, što obezbjeđuje kontinuitet rada Odbora u praćenju stanja u pojedinim oblastima i sprovođenju zaključaka i preporuka Skupštine i Odbora;
- da se član 162 Poslovnika Skupštine kojim je propisano razmatranje izvještaja koje pojedini organi u skladu sa zakonom dostavljaju Skupštini može smatrati jako značajnim za kontrolnu ulogu Skupštine;
- da je Odbor za ljudska prava i slobode povodom razmatranja godišnjih izvještaja nadležnih organa predlagao donošenje zaključaka sa ocjenama i stavovima u kojima je ukazivao i na manjkavosti Zakona, kao što je slučaj sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, čije su zloupotrebe zabilježene u praksi, zbog čega je sugerisano na potrebu njegove izmjene, ali te izmjene Zakona još uvijek nijesu usvojene;

- da je odredbama Poslovnika Skupštine CG koje se odnose na konsultativno saslušanje propisano da Odbor može, po potrebi, angažovati naučne i stručne radnike za pojedine oblasti, predstavnike državnih organa i nevladinih organizacija, koji mogu učestvovati u radu i iznijeti svoja mišljenja, bez prava odlučivanja, kao i da odbor može obrazovati posebne radne grupe u čiji sastav može angažovati naučne i stručne konsultante, što je Odbor za ljudska prava i slobode koristio prilikom razmatranja funkcionisanja Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava i akata koji se odnose na njegov rad, što je na kraju rezultiralo izmjenama Zakona o manjinskim pravima i slobodama;
- da ocjene i zamjerke sadržane u izvještajima Evropske komisije o Crnoj Gori predstavljaju “ogledalo i sliku našeg društva” i polaznu osnovu za utvrđivanje plana aktivnosti Odbora koji ne radi ad hoc, već ima jasne smjernice i planom utvrđene aktivnosti koje su mnogo više fokusirane na kontrolne i nadzorne aktivnosti, nego na zakonodavne, jer je zakonodavstvo u ovoj oblasti, po ocjeni međunarodnih subjekata, dobro i usklađeno sa evropskim zakonodavstvom, a veću pažnju treba posvetiti njegovoj implementaciji;
- da Odbor na sjednicama koje su javne razmatra brojne akte koji se tiču ljudskih prava i u kontinuitetu prati stanje u oblastima koje se odnose na ljudska prava, posebno na prava marginalizovanih društvenih grupa;
- da Odbor ima pozitivna iskustva u pogledu realizacije preporuka i zaključaka Odbora sadržanih u izvještajima koje Odbor donosi povodom razmatranja svakog akta, što ovo radno tijelo Skupštine Crne Gore u kontinuitetu prati kroz svoje godišnje aktivnosti (kontrolna, konsultativna saslušanja, tematske sjednice, posjete i sjednice Odbora na kojima se razmatraju godišnji izvještaji o radu koje nadležne institucije u skladu sa zakonom dostavljaju Skupštini Crne Gore);
- da je zabilježen odgovoran odnos nadležnih institucija prema zaključcima i preporukama Odbora, jer je insitucijama dat realan rok za njihovu implementaciju, a da su određeni problem zabilježeni samo kada su za implementaciju zaključaka i preporuka potrebna značajnija finansijska sredstva;
- da su već preduzete određene aktivnosti na realizaciji Zaključka Odbora sa Treće sjednice, održane 21. januara 2021. godine na kojoj je razmotren Izvještaj o post-zakonodavnom nadzoru nad Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i to usvajanjem Zakona o potvrđivanju Marakeškog ugovora za olakšanje pristupa objavljenim djelima za osobe koje su slijepe, slabovide ili imaju druge poteškoće u korišćenju štampanih materijala, Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama i uvećanjem budžetskih sredstava za sprovođenje inkluzivnog obrazovanja za 2022. godinu;
- da je pozitivna praksa što na sjednicama ovog Odbora pored predstavnika državnih organa, učestvuju i predstavnici međunarodnih organizacija sa sjedništem u Crnoj Gori i nevladinih organizacija, od kojih jedna već dugi niz godina vrši monitoring nad radom Odbora i da se izvještaji Odbora o razmatranju akata dostavljaju ne samo nadležnim organima na postupanje, već i Kolegijumu predsjednika Skupštine na upoznavanje, što je praksa koju primjenjuje samo ovaj Odbor, što predstavnici WFD-a smatraju dobrom praksom koju treba da koriste i drugi odbori.

Sagovornici su izrazili zadovoljstvo održanim sastancima, uz ocjenu da će razmijenjene informacije biti od obostranog interesa i predstavnicima Vestminsterske fondacije za demokratiju omogućiti pripremu kvalitetnog izvještaja o samoprocjeni ispunjenosti parlamentarnih i zakonodavnih indikatora za post-zakonodavni nadzor.

SEKRETAR ODBORA

Slava Burić

PREDSJEDNIK ODBORA

Jovan Jole Vučurović