



MONITORING
IZVJEŠTAJ:

ODBOR ZA POLITIČKI SISTEM, PRAVOSUĐE I UPRAVU

17. DECEMBAR **2020** - 1. OKTOBAR **2021**.



Naziv publikacije:

Monitoring izvještaj: Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu
(17. decembar 2020 – 1. oktobar 2021)

Izdavač:

Institut alternativa

Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686

E-mail: info@institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk

Urednica:

Milena Muk

Autori:

Nikoleta Pavićević

Marko Sošić

Prelom i dizajn:

Artbuk doo

Lektura i korektura:

Filip Jovović

Podgorica, oktobar 2021. godine



Monitoring izvještaj je izrađen u okviru projekta „Parlamentarni nadzor za bolje upravljanje”, koji Institut alternativa sprovodi uz podršku Nacionalne zadužbine za demokratiju (National Endowment for Democracy). Izvještaj je isključiva odgovornost autora i ne odražava stavove Nacionalne zadužbine za demokratiju.

SADRŽAJ

UVOD	4
Status realizacije aktivnosti Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu iz Plana rada za 2021. godinu, do oktobra 2021. godine	6
Sjednice Odbora u brojkama: Najaktivniji odbor 27. saziva	7
Kontrolna uloga Odbora: Izostaju efekti parlamentarnih saslušanja: Dinamika razmatranja predloga uslovljena radom Vlade	8
Zakonodavne aktivnosti Odbora: Dinamika razmatranja predloga uslovljena radom Vlade	10
Obaveze Odbora proistekle iz sistemskih zakona: Izvještaje tužilaštva i sudstva ne podržavaju, ali ne daju predloge za unapređenje	11
Sekretarijat Odbora: Neophodno unapređenje administrativnih kapaciteta	13
ZAKLJUČAK	14
PREPORUKE	15

UVOD

U skladu sa Poslovnikom¹, Skupština Crne Gore obrazuje odbore kao svoja radna tijela, koja su osim za razmatranje predloga i predlaganje akata, nadležna i za parlamentarnu kontrolu. „Parlamentarni nadzor je najvažnija odlika uzajamne kontrole triju grana vlasti u demokratiji”², i zbog toga je od suštinske važnosti da rad odbora bude usmjeren na sveobuhvatnu kontrolu izvršne vlasti. Na drugoj strani, i zakonodavna uloga odbora je naročito važna, posebno u smislu snaženja argumentovane i na dokazima zasnovane diskusije o predloženim zakonskim rješenjima.

Stalni skupštinski odbori imaju specifične nadležnosti propisane Poslovnikom, kojima se definiše njihov pravac djelovanja. Odbori u 27. sazivu Skupštine formirani su Odlukom o izboru predsjednika i članova stalnih odbora³ 17. decembra 2020. godine. Shodno Odluci, Skupština ima 14 stalnih odbora, koji su sačinjeni od predsjednika i 12 članova.

Članovi i članice odbora na raspolaganju imaju kontrolne mehanizme, kao što su parlamentarna saslušanja (konsultativno i kontrolno) i parlamentarna istraga. Tokom prethodne decenije, poslaničko korišćenje ovih mehanizama je povećano, ali je ostao upitan njihov učinak, imajući u vidu da je izostajalo praćenje realizacije preporuka i zaključaka, a na šta je upozoreno i u Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2020. godinu.⁴

Sa početkom rada 27. saziva Skupštine, poslanici su pristupili izmjenama i dopunama više od 50 članova Poslovnika, u cilju otklanjanja nedorečenosti ovog akta, ali i jačanja kontrolne uloge Parlamenta i samih odbora. Izmjenama Poslovnika omogućeno je češće korišćenje tzv. „manjinske inicijative”, prema kojoj, na zahtjev jedne trećine članova, odbor donosi odluku o kontrolnom saslušanju. Tako Odbor sada dva puta u toku redovnog zasijedanja, a ne jednom, kako je to do sada bio slučaj, može donijeti navedenu odluku, što doprinosi tome da članovi odbora iz reda opozicije imaju pojačanu parlamentarnu kontrolu. Dodatno, Poslovnikom je definisano i da predsjednik odbora predlaže zaključke povodom saslušanja, a utvrđena je i nadležnost odbora da prati realizaciju usvojenih zaključaka. Predviđena je i dužnost nadležnog ministra da učestvuje u radu odbora, ukoliko je određen za predstavnika predlagača akta koji se na sjednici razmatra, što ranije nije bio slučaj.

1 Poslovnik Skupštine Crne Gore (Službeni list CG, broj 65/21), od 22. jula 2021. godine

2 Globalni parlamentarni izveštaj za 2017. godinu: Parlamentarni nadzor – ovlašćenje Parlamenta da poziva Vladu na odgovornost, Interparlamentarna unija i Program Ujedinjenih nacija za razvoj, dostupno na: <https://bit.ly/3G3B9EC>

3 Odluka o izboru predsjednika i članova stalnih odbora Skupštine Crne Gore 27. saziva, Skupština Crne Gore, 17. decembar 2020. godine

4 Izvještaj za Crnu Goru za 2020. godinu, Evropska komisija, Brisel, 6. 10. 2020. godine

Imajući u vidu potrebu za osnaživanje kontrolne uloge Parlamenta i značajne novine uvedene Poslovníkom, cilj nam je da istražimo aktivnosti odbora u novom sazivu Skupštine, s posebnim fokusom na njihovu nadzornu i kontrolnu ulogu. S tim u vezi, analiziraćemo rad pet skupštinskih odbora⁵, u skladu sa ključnim programima kojim se bavi Institut alternativa.

Monitoring izvještaj sadrži nalaze analize rada **Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu**, sa naročitim fokusom na analizu uspješnosti ostvarivanja njegove zakonodavne, nadzorne i kontrolne uloge. Odbor ima širok spektar nadležnosti u pogledu „horizontalnog” nadzora nad funkcionisanjem i osnivanjem organa vlasti na centralnom i lokalnom nivou, a naročito ima važnu ulogu prilikom razmatranja i predlaganja sastava Tužilačkog i Sudskog savjeta, kao i izbora vrhovnog državnog tužioca. O značaju ovog Odbora, dovoljno govori i činjenica da su reforme pravosuđa i javne uprave, kao ključne okosnice pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, u njegovoj nadležnosti. U narednom periodu planirano je sprovođenje važnih zakonodavnih aktivnosti Odbora u oblasti izbornog zakonodavstva, gdje predstoji dalji proces sveobuhvatne reforme u skladu sa preporukama iz izvještaja Evropske komisije, kao i donošenja Zakona o Skupštini.

Nalazi u analizi proizvod su monitoringa Odbora, od njegovog konstituisanja 17. decembra 2020. do 1. oktobra 2021. godine, kroz praćenje sjednica, analizu zapisnika, plana rada Odbora i drugih dokumenata. U cilju provjere istraživanjem dobijenih informacija, organizovani su i dubinski intervjui sa predsjednikom⁶, članom iz reda parlamentarne opozicije⁷ i sekretarkom⁸ Odbora, sa kojima smo razgovarali o dinamici i kvalitetu rada Odbora, kao i o prostoru za unapređenje.

Na početku monitoring izvještaja dajemo prikaz relevantnih kvantitativnih pokazatelja kojima se može mjeriti uspješnost rada, a zatim dajemo osvrt na kontrolnu ulogu odbora. U trećem dijelu analizirali smo zakonodavne aktivnosti, dok u četvrtom dijelu dajemo pregled realizacije onih obaveza Odbora proisteklih iz sistemskih zakona, poput razmatranja izvještaja. U petom dijelu, izvještaj sadrži analizu administrativnih kapaciteta Sekretarijata Odbora. Na kraju monitoring izvještaja dajemo preporuke za unapređenje rada Odbora i nadzora vlasti, u skladu sa nalazima analize.

5 Odbor za bezbjednost i odbranu, Odbor za antikorupciju, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i Odbor za ljudska prava i slobode

6 Intervju sa **Momom Koprivicom**, predsjednikom Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, 16. 9. 2021. godine

7 Intervju sa **Borisom Mugošom**, članom Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, 29. 7. 2021. godine

8 Intervju sa **Slavicom Mirković**, sekretarkom Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, 28. 9. 2021. godine

Status realizacije aktivnosti Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu iz Plana rada za 2021. godinu, do oktobra 2021:

Planirane aktivnosti	Status
NORMATIVNE AKTIVNOSTI	
Predlog zakona o unutrašnjim poslovima	RAZMATRAN
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o registima prebivališta i boravišta	VLADA NIJE DOSTAVILA SKUPŠTINI
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama	VLADA NIJE DOSTAVILA SKUPŠTINI
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama	VLADA NIJE DOSTAVILA SKUPŠTINI
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore	U SKUPŠTINSKOJ PROCEDURI OD 12. MAJA, ALI NIJE RAZMATRAN NA ODBORU
OBAVEZE ODBORA PROISTEKLE IZ SISTEMSKIH ZAKONA I DRUGIH AKATA	
Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu	RAZMOTREN, NIJE USVOJEN
Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i državnog Tužilaštva	RAZMOTREN, NIJE USVOJEN
Izvještaj o primjeni Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama	RAZMOTREN, USVOJEN
JAČANJE ZAKONODAVNE I KONTROLNE FUNKCIJE	
Zakon o Skupštini	NIJE PRIPREMLJEN
Zakoni iz procesa sveobuhvatne izborne reforme	NISU PRIPREMLJENI
Sjednice na koje će Odbor pozivati, najmanje jednom u pola godine, predstavnike nadležnih ministarstava i drugih organa, sa ciljem razmatranja primjene zakona i sprovođenja politika, kao i razmatranja stanja u oblastima njihove nadležnosti	NIJE ODRŽANA TAKVA SJEDNICA
Kontrolna saslušanja, u skladu sa članom 75 Poslovnika	ODRŽANO JEDNO SASLUŠANJE
Konsultativna saslušanja, u skladu sa članom 73 Poslovnika	ODRŽANA ČETIRI SASLUŠANJA
Razmatranje sprovođenja zaključaka koje je donijela Skupština, kao i sprovođenje zaključaka i/ili ocjena i stavova koje su donijela radna tijela	NIJE REALIZOVANO
PREDLOZI INSTITUTA ALTERNATIVA:	
Konsultativno saslušanje u vezi sa procenom učinka reforme javne uprave i pripreme novog strateškog dokumenta za period 2021-2025. godine	NIJE ODRŽANO
Konsultativno saslušanje u vezi sa primjenom Zakona o državnim službenicima i namještenicima	NIJE ODRŽANO
Konsultativno saslušanje u vezi sa izmjenom tužilačkih zakona	ODRŽANO SASLUŠANJE
Razmatranje izvještaja o postupanju u upravnim stvarima za 2020. godinu	NIJE ODRŽANO
Razmatranje analize o stanju e-usluga sa mjerama za njihovo unapređenje	NIJE ODRŽANO

SJEDNICE ODBORA U BROJKAMA: NAJAKTIVNIJI ODBOR 27. SAZIVA

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu najaktivniji je odbor u 27. sazivu Skupštine, sa **24 održane sjednice i 45 tačaka na dnevnom redu**, u periodu do oktobra 2021. godine.

Analizirajući trajanje navedenih sjednica, može se zaključiti da su poslanici i poslanice u Odboru ukupno radili **dva dana**, tri sata i 33 minuta.⁹ Poredeći sa Odborom za antikorupciju, koji je najpasivnije radno tijelo, Odbor za politički sistem radio je 44 sata više tokom istog perioda. Najduža sjednica je trajala čak 18 sati, pa je održana u tri dana sa prekidima, dok je **najkraća sjednica trajala šest minuta**.

Partije vlasti imaju **sedam**¹⁰, dok partije iz opozicije imaju **šest**¹¹ članova i članica. Sjednicama Odbora je u prosjeku prisustvovalo **tri četvrtine ukupnog broja članova**, odnosno prosječno devet poslanika po sjednici. Zabilježena je značajno niža stopa učešća članova iz reda parlamentarne opozicije, usljed bojkota Demokratske partije socijalista, koji je trajao od maja do juna 2021. godine. Tako je u radu Odbora, u prosjeku, učestvovalo **svega dvoje poslanika iz reda parlamentarne opozicije po sjednici**, od ukupno šest, koliko skupštinski odbori u 27. sazivu imaju opozicionih poslanika.

Nedovoljna preciznost u normiranosti članova Poslovnika koji definišu učešće na sjednici, dovela je do različitog tumačenja i oprečnih stavova poslanika. Poslanici parlamentarne opozicije ukazali su da je članom 65 stav 2 Poslovnika predviđeno da u slučajevima kada odbor nema potrebnu većinu za rad, zbog odsutnosti ili spriječenosti pojedinog člana, odsutnog člana može zamijeniti, sa pravom odlučivanja, predsjednik kluba ili član kluba koga odredi odbor. Ipak, posmatrajući sjednice Odbora može se zaključiti da su poslanici, kako iz reda većine, tako i iz reda opozicije, koristili pravo učešća zamjene utvrđeno Poslovníkom. U prosjeku, na svakoj sjednici bila je po jedna zamjena poslanika. Poslanici u svojstvu zamjene su uvijek uzimali puno učešće, sa odlučivanjem, kada bi se do njega došlo - odnosno kada su se ostali, stalni članovi odbora izjašnjavali o određenim pitanjima.

Predstavnici izvršne vlasti uglavnom su se odazivali pozivima Odbora, a učestvovali su tokom jedne četvrtine ukupno održanih sjednica Odbora. Potpredsjednik Vlade **Dritan Abazović učestvovao je u radu** osme sjednice organizovane na temu „Konsultativno saslušanje (rasprava) povodom razmatranja Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu”, sa sedam predstavnika strukovnih udruženja i NVO sektora.

9 Zapisnici (oni koji su dostupni) sa sjednica Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, kao i snimci sjednica Odbora na Jutjub kanalu Skupštine do 1. oktobra 2021. godine

10 **Momo Koprivica** (Demokratska Crna Gora), **Slaven Radunović**, **Jovan Jole Vučurović**, **Predrag Bulatović** (Demokratski front), **Branka Bošnjak** (Pokret za promjene), **Milosava Paunović** (Socijalistička narodna partija), **Srđan Pavićević** (Crno na bijelo)

11 **Marta Šćepanović**, **Andrija Nikolić**, **Miloš Nikolić**, **Dragutin Papović** (Demokratska partija socijalista), **Boris Mugoša** (Socijaldemokrate Crne Gore), **Draginja Vuksanović-Stanković** (Socijaldemokratska partija)

Na nivou ministara, u radu tri sjednice Odbora učestvovala je ministarka javne uprave, digitalnog društva i medija **Tamara Srzentić**¹², dok je ministar unutrašnjih poslova **Sergej Sekulović**¹³ bio prisutan tokom četiri sjednice Odbora. Dodatno, sjednicama su prisustvovali i saradnici ministara po tri puta: na visokorukovodnom nivou, na političkom nivou državnog sekretara i nivou savjetnice ministra, i jednom na ekspertsko-rukovodnom nivou.

Sa druge strane, iako je pozvan na sjednicu Odbora na kojoj je razmatran predlog budžeta za 2021. godinu u dijelu sredstava koja se opredjeljuju njegovom resoru, bivši ministar pravde, ljudskih i manjinskih prava nije prisustvovao sjednici, a nije delegirao ni drugog predstavnika ovog ministarstva.

Važni pomaci koji su se desili na polju transparentnosti rada Skupštine, emitovanjem prenosa sjednica odbora putem parlamentarnog kanala na javnom servisu i Jutjubu, podstakli su građane i građanke da u velikom broju prate rad radnih tijela. Posebnu pažnju javnosti izazvale su sjednice na kojima je razmatran Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva (13.000 pregleda), prikupljanju informacija i činjenica o postupanju organa u vezi sa brojnim aferama u prošlosti (12.000 pregleda), kao i sjednice na kojima su saslušavani kandidati iz reda uglednih pravnika za članove Tužilačkog savjeta (blizu 10.000 pregleda)¹⁴.

Od velikog značaja za praćenje rada Odbora i veće uključivanje građana i civilnog društva, jeste i pravovremeno sačinjavanje i dostupnost skupštinskih materijala¹⁵, a naročito zapisnika sa sjednice, na sajtu Skupštine. Sekretarijat Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu objavio je zapisnike sa 75% sjednica, odnosno 18 zapisnika, dok sa posljednjih šest sjednica nisu dostupni zapisnici.¹⁶

KONTROLNA ULOGA ODBORA: IZOSTAJU EFEKTI PARLAMENTARNIH SASLUŠANJA

Kada je riječ o kontrolnoj ulozi odbora, ona je do oktobra 2021. godine ostvarena kroz jedno kontrolno saslušanje. Odbor za politički sistem saslušao je **Dražena Burića**, vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, a povodom razmatranja posebnih izvještaja o

12 Ministarka **Srzentić** učestvovala je u radu Odbora tokom **Četvrte** (Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima), **Šeste** (Predlog zakona o budžetu za 2021. godinu) i **Sedme sjednice** (Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi)

13 Ministar **Sekulović** je učestvovao u radu Odbora tokom **Šeste** (Predlog zakona o budžetu za 2021. godinu), **Sedme** (Predlog zakona o unutrašnjim poslovima), **Dvanaeste** (Amandmani (26) poslanika na Predlog zakona o unutrašnjim poslovima) i **Petnaeste sjednice** (Amandman (1) Vlade na Predlog zakona o unutrašnjim poslovima)

14 Broj pregleda za navedene Jutjub snimke utvrđen 10. oktobra 2021. godine

15 Zapisnici, izvještaji o razmatranju akata i izvještaji sa parlamentarnih saslušanja, listinzi glasanja i slično

16 Prema provjeri sajta Skupštine od 10. oktobra 2021. godine, posljednji dostupan zapisnik je sa 18. sjednice Odbora održane 16. 7. 2021. godine

radu¹⁷. Međutim, iako je najavljeno formulisanje predloga zaključaka saslušanja na narednoj sjednici, ovo pitanje nije uvršteno u dnevni red, a zaključci nisu usvojeni ni tokom naredne dvije sjednice. Samim tim, efekti kontrolnog saslušanja koji bi doprinijeli unapređenju rada ove institucije kasne.

Iako je Odbor održao četiri konsultativna saslušanja tokom navedene 24 sjednice, ona su odraz obaveza koje proističu iz sistemskih zakona, dok nije bilo inicijativa za održavanje konsultativnih saslušanja kojima bi se ostvarivala kontrolna i nadzorna funkcija Odbora.

Odbor je tako održao saslušanje kandidatkinje sa liste kandidata za izbor vrhovnog državnog tužioca, kao i saslušanje kandidata za izbor članova Tužilačkog savjeta, što su zakonske obaveze Odbora. Dodatno, održano je i saslušanje (rasprava) povodom razmatranja izmjene tzv. Tužilačkog zakona, kojem su prisustvovali potpredsjednik Vlade, kao i nezavisni eksperti i predstavnici NVO, a s ciljem unapređenja zakonskog rješenja.

Održavanje konsultativnih saslušanja sa konkretnim temama, kao što su primjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima, procjena učinka reforme javne uprave, izmjena tužilačkih zakona – neki su od predloga koje smo uputili Odboru. Predlozi su upućeni u susret izradi plana rada u cilju unapređenja kontrolne uloge¹⁸ i nisu realizovani tokom ovog perioda.

Smanjeno učešće opozicionih poslanika u radu Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu odrazilo se i na izostanak inicijativa za korišćenje kontrolnih mehanizama. Tokom 24 održane sjednice, poslanici iz reda parlamentarne opozicije, **nisu imali nijednu inicijativu za pokretanje** bilo kog od mehanizama ostvarivanja kontrolne uloge Odbora.

Jedna od mogućnosti iz Poslovnika koju je parlamentarna opozicija imala na raspolaganju je „**manjinska inicijativa**”, koja predviđa održavanje kontrolnog saslušanja na zahtjev jedne trećine Odbora, ali opozicija nije imala ovakvu vrstu inicijativa u posmatranom periodu. Ujedno, ovo je i jedan od indikatora za mjerenje uspješnosti parlamentarnih saslušanja, prema Akcionom planu za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine.¹⁹

Boris Mugoša, poslanik Socijaldemokrata i član Odbora iz reda parlamentarne opozicije²⁰, navodi da je na neadekvatniju inicijativnost opozicije uticala i činjenica da kolege iz najbrojnije opozicione partije imaju u Odboru četiri člana, zbog čega, usljed ranije navedenog razloga njihovog nepristustva, nije postojao dovoljan broj poslanika koji bi pokrenuli „manjinsku inicijativu” za koju je potreban potpis četiri člana odbora.

17 22. sjednica Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, 29. 7. 2021. godine

18 „Za Skupštinu, koja se miješa u svoj posao”, Institut alternativa, 11. 3. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2ZhblUG>

19 Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore u 2021. godini, Skupština Crne Gore, mart 2021. godine

20 Intervju sa **Borisom Mugošom**, članom Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, 29. 7. 2021. godine

Dodatno, nedovoljna normiranost manjinske inicijative u Poslovniku mogla bi da proizvede različita tumačenja, s obzirom na to da je Poslovnik, u istom članu naveo da Odbor **većinom glasova ukupnog broja članova donosi odluku o saslušanju**. Ovako definisana manjinska inicijativa daje prostor parlamentarnoj manjini da predloži saslušanje, ali ne osigurava da će ono biti održano ukoliko za to ne postoji većina.

U skladu sa Akcionim planom za jačanje kontrolne i nadzorne uloge Skupštine, Odbor je naveo i da će najmanje jednom u pola godine biti održavane sjednice na koje će biti pozivani predstavnici nadležnih ministarstava i drugih državnih organa sa ciljem razmatranja primjene zakona i sprovođenja politika, kao i razmatranja stanja u oblastima njihove nadležnosti. Do sada, nijedna sjednica ovog tipa nije realizovana.

Proaktivnija uloga Odbora i stavljanje akcenta na kontrolu i nadzor nad organima uslijedila je na posljednjoj (24) sjednici, na kojoj su poslanici usvojili plan unapređenja kontrolne uloge, prema kojem će prikupljati informacije i činjenice o postupanju organa vlasti u nerasvijetljenim aferama i slučajevima.²¹

Ipak, navedeni plan izazvao je oprečne stavove poslanika i poslanica u vezi sa nadležnošću Odbora da prikuplja informacije i činjenice, a poslanici iz reda parlamentarne opozicije istakli su da je to posao nadležnih državnih organa a ne Odbora. Parlamentarna većina je odlučila da usvoji navedeni plan, dok je istovremeno odbijen predlog za prikupljanje informacija u slučajevima koje je predložila opozicija.

ZAKONODAVNE AKTIVNOSTI ODBORA: DINAMIKA RAZMATRANJA PREDLOGA USLOVLJENA RADOM VLADE

Predmet najvećeg broja održanih sjednica Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu nisu bile kontrolne, već zakonodavne aktivnosti i one obaveze koje proističu iz sistemskih zakona. Poslanici su u navedenom periodu razmotrili **pet predloga zakona i 82 amandmana**.

Najveći dio ili 90% planiranih aktivnosti Odbora za tekuću godinu odnosi se na normativne aktivnosti i razmatranje izmjena i dopuna zakona ili predloga zakona. Odbor je tako Planom rada predvidio razmatranje 22 predloga zakona kao što su Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama, Predlog zakona o porijeklu imovine, lustraciji i drugi.

Međutim, zakonodavne aktivnosti Odbora u velikoj mjeri uslovljene su dinamikom rada Vlade, i dinamikom dostavljanja predloga zakona u skupštinsku proceduru. Od četiri

21 24. sjednica Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, održana 9. 9. 2021: <https://bit.ly/311fVHL>

planirana predloga zakona, koje je shodno Programu rada Vlade²² Odbor trebalo da razmatra tokom prva tri kvartala 2021, Vlada je u predviđenim rokovima uputila u skupštinsku proceduru svega dva predloga, a na Odboru je razmotren samo **Zakon o unutrašnjim poslovima**. Takođe, iako se u skupštinskoj proceduri od 12. maja 2021. godine nalazi i Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika, on do početka oktobra 2021. godine nije razmatran na Odboru.

Dinamika rada Odbora nije uslovljena samo godišnjim planom, već je zavisila i od povećane zakonodavne inicijativnosti poslanika, ali i novonastalih potreba Vlade da izmijeni zakone. Tako je Odbor razmatrao pojedine predloge zakona i amandmane na njihove tekstove koji nisu sadržani u planu rada, kao što su: **Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Predlog zakona o dopuni Zakona o državnoj upravi i Predlog Zakona o budžetu za 2021. godinu**, u dijelu potrošačkih jedinica za koje je Odbor nadležan.

Odbor nije u dovoljnoj mjeri poslužio kao prostor za argumentovanu raspravu o zakonskim rješenjima za koje je nadležan. Najdrastičniji primjer, u tom smislu, jeste sjednica o Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koja je trajala svega 25 minuta. Predlog zakona uz devet amandmana, koji su u međuvremenu podnijeti, podržan je bez rasprave.

Dodatno, izmjene i dopune Poslovniku Skupštine usvojene su na trećoj sjednici za manje od pola sata, dok je dio amandmana na Predlog podnijet uoči sjednice. Tako poslanici nisu imali uvid, dok je izostalo i pojedinačno obrazlaganje svih predloženih amandmana.

OBAVEZE ODBORA PROISTEKLE IZ SISTEMSKIH ZAKONA: IZVJEŠTAJE TUŽILAŠTVA I SUDSTVA NE PODRŽAVAJU, ALI NE DAJU PREDLOGE ZA UNAPREĐENJE

Značajno manji broj aktivnosti (tri) plana Odbora odnosi se na one aktivnosti koje su tematske, odnosno redovne obaveze, koje proističu iz sistemskih zakona, a podrazumijevaju razmatranje godišnjih izvještaja o radu institucija. Shodno tome, u dijelu tematskih aktivnosti, Odbor je imao i uspješniju realizaciju aktivnosti predviđenih planom rada.

Na dnevnom redu našla su se tri navedena izvještaja o radu za 2020. godinu, organa za koje je Odbor za politički sistem matični odbor, kao i dva „zaostala” izvještaja iz 2019. godine, koje Skupština, usljed prekida rada zbog epidemije virusa kovid-19 i parlamentarnih izbora, nije

22 Program rada Vlade Crne Gore za 2021. godinu, Vlada Crne Gore 28. 4. 2021, dostupno na: <https://bit.ly/3vWRyV3>

razmotrila u prethodnoj godini. Od pet razmotrenih izvještaja²³, poslanici su podržali i predložili Skupštini usvajanje jedino Izvještaja o javnim okupljanjima za 2020. godinu. Povodom razmatranja izvještaja o radu Tužilačkog savjeta za 2019. i 2020. godinu, kao i Sudskog savjeta za 2020. godinu, poslanici iz reda parlamentarne većine ocijenili su da je poljuljano povjerenje građana u pravosuđe, ukazali na problem selektivnosti i učinka na polju borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije. Zbog toga, navedeni izvještaji nisu dobili podršku u Odboru.

Izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu (za 2019), našao se na dnevnom redu sjednice, ali nije razmotren, jer se predstavnici Sudskog savjeta nisu odazvali pozivu na sjednicu, pa rasprava po ovoj tački nije mogla biti realizovana²⁴. Poslovníkom Skupštine definisano je da u radu odbora učestvuju predstavnici predlagača akta i podnosioci akta koji se na sjednici razmatra a da se u protivnom razmatranje predloga odlaže. Ipak, dalja procedura nije definisana, odnosno, nema adekvatnog normativnog odgovora za situaciju kada se predlagač uopšte ne odazove pozivu Odbora.

Posmatrajući izvještaje koje Odbor jeste razmotrio u ovom periodu, važno je napomenuti da poslanici i poslanice nisu predlagali konkretne zaključke, koji bi ušli u srž rada ovih organa i dali preporuke za unapređenje onih problema koji su adresirani tokom rasprave.²⁵ Odbor je u ranijem sazivu uspostavio praksu predlaganja zaključaka, pa tako npr. Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta za 2019. godinu na samom početku sadrži sekciju sa pregledom izvršenja zaključaka Skupštine²⁶, ali su zaključci za unapređenje stanja ove godine izostali.

Međutim, način praćenja realizacije zaključaka zavisi od odbora do odbora, dok ovo pitanje nije jasno definisano Poslovníkom imajući u vidu da je navedeno samo da je praćenje realizacije dužnost odbora, bez propisivanja procedure ovog postupka.

„Imamo mogućnost donošenja zaključaka i praćenja istih, ali i mogućnost ocjena i stavova koje direktno Odbor prosljeđuje instituciji na razmatranje i realizaciju. Takođe, Odbor

23 Članovi Odbora istovremeno su razmatrali Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2019. i 2020. godinu, kao i Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za navedene periode. Dodatno, razmatran je Izvještaj o primjeni Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama za 2020. godinu.

24 Izvještaj Odbora o razmatranju Godišnjeg izvještaja o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2019. godinu

25 Izvještaji o razmatranju navedenih izvještaja o radu i stanju u oblastima sadrže zaključke koji se svode na „(Ne) Usvaja se Izvještaj o (...)”, ali ne i konkretne preporuke institucijama za unapređenje njihovog rada.

26 Pregled izvršenja zaključaka i preporuka po Izvještaju o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2018. godinu i zaključaka Skupštine Crne Gore od 20. juna 2019. godine (1.1), Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2019. godinu, Podgorica 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3Gf98tX>

može da organizuje neku od narednih sjednica i da na dnevni red stavi utvrđivanje realizacije zaključaka, ocjena i stavova”, navela je sekretarka Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu.²⁷

SEKRETARIJAT ODBORA: NEOPHODNO UNAPREĐENJE ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA

Sekretarijati skupštinskih radnih tijela igraju ključnu ulogu u stručnoj podršci poslanicima i poslanicama u obavljanju zakonodavnih, kontrolnih i drugih aktivnosti, ali i obavljanju logističkog dijela posla neophodnog za funkcionisanje odbora, zbog čega je važno obezbjeđivanje dovoljno administrativnih i tehničkih kapaciteta. Kada je riječ o administrativnim kapacitetima, osim sekretarke Odbora, u sekretarijatu su Pravilnikom sistematizovana i četiri radna mjesta samostalnih savjetnika, koja su, prema posljednjem spisku zaposlenih u Skupštini²⁸, i popunjena.

Neki od poslova za koje su zaduženi zaposleni u službi Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu su: pripremanje sjednica radnog tijela, izrađivanje zapisnika sa sjednica, proučavanje materijala koje razmatra radno tijelo, davanje stručnih mišljenja, pripremanje informativnih pregleda, procjena uticaja zakona i ukupno pomaganje radnom tijelu u ostvarivanju njegove nadzorne i kontrolne uloge.²⁹ Zbog obimnosti posla, velikog broja sjednica ali i uvođenja programskog budžetiranja, sekretarka Odbora smatra da bi trebalo ojačati stručne kapacitete.

„Veliki dio vremena oduzima izrada zapisnika, a potrebno je posvetiti se i izradi informativnih pregleda. S obzirom na to da imamo programsko budžetiranje kao novinu a da Odbor razmatra budžete potrošačkih jedinica u njegovoj nadležnosti, smatram da u Pravilniku treba sistematizovati radno mjesto i za diplomiranog ekonomistu”, kazala je sekretarka Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu.

27 Intervju sa **Slavicom Mirković**, sekretarkom Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, 28. 9. 2021. godine

28 Spisak službenika i namještenika Skupštine Crne Gore, 1. 10. 2021. godine

29 Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji Službe Skupštine Crne Gore, Skupština Crne Gore, Podgorica, 29. 8. 2021. godine, br. 00-57-2/21-44/7

ZAKLJUČAK

Tek nakon deset mjeseci od konstituisanja, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu je na 24. sjednici usvojio plan unapređenja kontrolne uloge, uz oprečne stavove većine i opozicije o mogućnostima za adekvatno razmatranje odabranih tema. Do ove inicijative, nije bilo političke volje za ostvarivanje kontrolne uloge Odbora, imajući u vidu da je održano samo jedno kontrolno saslušanje, dok parlamentarna opozicija u ovom periodu nije inicirala nijedno parlamentarno saslušanje.

Realizacija plana rada Odbora za prva tri kvartala 2021. godine nije na zadovoljavajućem nivou, s obzirom na to da je u ovom periodu realizovano 40% planiranih aktivnosti. Činjenica da Odbor nije radio „punom parom” u ovom periodu dijelom je posljedica slabe realizacije programa rada Vlade i kašnjenja pri dostavljanju predloga zakona Skupštini, ali i blokade zakonodavne aktivnosti Skupštine, koju je prepoznala i Evropska komisija u posljednjem Izvještaju o Crnoj Gori.

Razmatranje izvještaja institucija i državnih organa kojima je Odbor matično nadzorno skupštinsko tijelo, u ovom periodu nije iskorišćeno za snaženje kontrolne uloge. Primjer navedenog jeste izostanak predlaganja zaključaka za unapređenje stanja povodom razmatranih izvještaja o radu Tužilačkog i Sudskog savjeta, iako je ova praksa uspostavljena u prethodnom sazivu.

Iako ovo radno tijelo obavlja poslove sa optimalnim brojem zaposlenih u Sekretarijatu koji je zadužen za funkcionisanje Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, potrebno je ojačati administrativne kapacitete u skladu sa novonastalim potrebama. Kapaciteti Odbora da razmatra predlog budžeta potrošačkih jedinica za koje je nadležan trenutno nisu dovoljno razvijeni, i nisu usklađeni sa prelaskom na programsko budžetiranje.

PREPORUKE

01

Pokrenuti inicijativnost parlamentarne opozicije za ostvarivanje kontrolne uloge Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, naročito u skladu sa članom 75 stavom 7 Poslovnika Skupštine, kojim se omogućava donošenje odluke o kontrolnom saslušanju na zahtjev jedne trećine članova Odbora;

02

Inicirati češće korišćenje svih raspoloživih kontrolnih mehanizama u cilju ostvarivanja kontrolne uloge Odbora, a u skladu sa Akcionim planom za jačanje kontrolne i nadzorne uloge Skupštine kojim je predviđeno da će najmanje jednom u pola godine radna tijela održavati sjednice na koje će pozivati predstavnike nadležnih ministarstava i drugih državnih organa, sa ciljem razmatranja primjene zakona i sprovođenja politika, kao i razmatranja stanja u oblastima njihove nadležnosti;

03

Organizovati konsultativna saslušanja u cilju razmatranja relevantnih akata u nadležnosti Odbora, kao što su izvještaj o postupanju u upravnim stvarima za 2020. godinu, analiza o stanju e-usluga sa mjerama za njihovo unapređenje, ali i saslušanje o primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima i u vezi sa procjenom učinka reforme javne uprave;

04

Razmatranje godišnjih izvještaja o radu državnih organa (koji su dužni da Odbor izvijeste o sprovedenim aktivnostima i stanju u oblastima za koje su nadležni), Odbor treba da iskoristi da detektuje slabosti u radu, predloži zaključke i preporuke za njihovo otklanjanje i unapređenje stanja;

05

Obezbijediti dovoljno vremena svim članovima Odbora da se upoznaju sa amandmanima na zakonske predloge, kako bi se stvorile osnovne pretpostavke za bolju i argumentovaniju raspravu;

06

I majući u vidu da Odbor razmatra predloge budžeta potrošačkih jedinica u svojoj nadležnosti, potrebno je, u saradnji sa Parlamentarnom budžetskom kancelarijom, unaprijediti stručne kapacitete zaposlenih u Sekretarijatu Odbora u skladu sa potrebama koje iziskuje prelazak na programsko budžetiranje.

IZVORI:

- Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore u 2021. godini, Skupština Crne Gore, mart 2021. godine
- Globalni parlamentarni izvještaj za 2017. godinu: Parlamentarni nadzor – ovlašćenje Parlamenta da poziva Vladu na odgovornost, Interparlamentarna unija i Program Ujedinjenih nacija za razvoj, dostupno na: <https://bit.ly/3G3B9EC>
- Izvještaj za Crnu Goru za 2020. godinu, Evropska komisija, Brisel, 6. 10. 2020. godine
- Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2019. godinu, Podgorica 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3Gf98tX>
- Odluka o izboru predsjednika i članova stalnih odbora Skupštine Crne Gore 27. saziva, Skupština Crne Gore, 17. decembar 2020. godine
- Plan rada Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu za 2021. godinu, dostupno na: <https://bit.ly/311fVHL>
- Poslovnik Skupštine Crne Gore („Službeni list CG”, broj 65/21) od 22. jula 2021. godine
- Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji službe Skupštine Crne Gore, 29. jul 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/30Dkfwl>
- Program rada Vlade Crne Gore za 2021. godinu, Vlada Crne Gore 28. 4. 2021, dostupno na: <https://bit.ly/3vWRyV3>
- Zakon o državnom tužilaštvu („Službeni list Crne Gore”, br. 011/15 od 12. 3. 2015, 042/15 od 29. 7. 2015, 080/17 od 1. 12. 2017, 010/18 od 16. 2. 2018, 076/20 od 28. 7. 2020, 059/21 od 4. 6. 2021)
- „Za Skupštinu, koja se miješa u svoj posao”, Institut alternativa, 11. 3. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2ZhblUG>

VEB:

- Internet prezentacija Skupštine Crne Gore, dostupni zapisnici sa sjednica Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu: <https://bit.ly/311fVHL>

SNIMCI SJEDNICA ODBORA ZA POLITIČKI SISTEM, PRAVOSUĐE I UPRAVU (JUTJUB KANAL SKUPŠTINE):

- Snimak Prve sjednice: <https://bit.ly/3Gh5lwf>
- Snimak Treće sjednice: <https://bit.ly/2Zje1B3>
- Snimak Pete sjednice: <https://bit.ly/3vHn1MH>

- Snimak Šeste sjednice: <https://bit.ly/3Ge3TuJ>
- Snimak Sedme sjednice: <https://bit.ly/3B4W1I9>
- Snimak nastavka Sedme sjednice: <https://bit.ly/3B4W1I9>
- Snimak Osme sjednice: <https://bit.ly/3BmbAvf>
- Snimak Devete sjednice: <https://bit.ly/3Ebgwoh>
- Snimak Desete sjednice: <https://bit.ly/2ZibwQc>
- Snimak 11. sjednice: <https://bit.ly/3CnaLmQ>
- Snimak 12. sjednice: <https://bit.ly/3CcLtrN>
- Snimak 13. sjednice: <https://bit.ly/3nqs5Bb>
- Snimak 14. sjednice: <https://bit.ly/3m919GQ>
- Snimak 15. sjednice: <https://bit.ly/3E9iG7Z>
- Snimak 16. sjednice: <https://bit.ly/3GkObxF>
- Snimak 17. sjednice: <https://bit.ly/3jzGOsq>
- Snimak 18. sjednice: <https://bit.ly/2ZdncDg>
- Snimak 19. sjednice: <https://bit.ly/3EbsQ89>
- Snimak nastavka 19. sjednice: <https://bit.ly/2Zk7MgF>
- Snimak drugog nastavka 19. sjednice: <https://bit.ly/3b7Dbpe>
- Snimak 20. sjednice: <https://bit.ly/3pvnmRp>
- Snimak 21. sjednice: <https://bit.ly/3pG1Ol4>
- Snimak 22. sjednice: <https://bit.ly/3nnttog>
- Snimak 23. sjednice: <https://bit.ly/3Bar0Cs>
- Snimak 24. sjednice: <https://bit.ly/3pzQZBc>

DUBINSKI INTERVJUI:

- **Momo Koprivica**, predsjednik Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, 16. 9. 2021. godine
- **Boris Mugoša**, član Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu iz reda parlamentarne opozicije, 29. 7. 2021. godine
- **Slavica Mirković**, sekretarka Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, 28. 9. 2021. godine

O INSTITUTU ALTERNATIVA

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj struktuirane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo sarađivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 127 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike.

Pokrenuli smo i tri internet stranice. Moj grad je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je Moja uprava, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal Moj novac rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih” podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sprovedla međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.

www.institut-alternativa.org

www.mojgrad.me

www.mojauprava.me

www.mojnovac.me