

# ZA BOLJI ZAKON O VLADI

Autorka: **Milena Muk**

Urednik: **Stevo Muk**

Skoro godinu nakon završetka javne rasprave o Nacrtu zakona o Vladi, u septembru 2023. godine, dio civilnog društva imao je priliku da se upozna sa inoviranom verzijom nacarta ovog akta isključivo posredno, kroz ekspertsku misiju Venecijanske komisije, koja treba da dostavi komentare.<sup>1</sup>

Novi Nacrt, sa kojim smo upoznati, sadrži nekoliko važnih izmjena u odnosu na prethodni koji je bio dat na javnu raspravu, i na koji je Institut alternativa dao niz komentara, od kojih je većina odbijena (šest predloga je odbijeno, dva su djelimično prihvaćena i jedan je prihvaćen).

Očekujući dalji rad 44. Vlade na ovom aktu i raspravu u novom sazivu Skupštine, ukazujemo na potrebu da se preispitaju određena rješenja. Pozdravljamo što su neke od naših ranijih preporuka usvojene. **Posebno je važno da se osnaži polaganje računa Skupštini**, u čemu će prevashodnu ulogu igrati dugo najavljivano donošenje Zakona o Skupštini, ali smatramo da će mali pomak biti ostvaren i kroz propisivanje obaveze da Vlada godišnje izvještaje o radu dostavlja Skupštini, što do sada nije bio slučaj. Takođe, **odredbe o transparentnosti rada Vlade** predstavljaju važan korak naprijed, jer će obaveze javnosti rada biti propisane na način koji neće ostavljati preveliku diskrecionu moć svakoj narednoj Vladi da određuje opseg dostupnih informacija o svom radu.

Na drugoj strani, određene norme mogu zakomplikovati primjenu Zakona u praksi, dok druge obiluju nejasnoćama i nedorečenostima, koje mogu osujetiti neke od osnovnih namjera donošenja ovog akta, a koje su se ticale regulisanja rada Vlade kojoj je istekao mandat i međuprostora između rada dviju vlada.<sup>2</sup>

1 Nacrt zakona o Vladi, verzija od 28. 8. 2023. godine

2 Informacija o pripremi predloga Zakona o Vladi, o kojoj je raspravljano na vladi u maju 2022. godine, jasno je ukazala na potrebu da posebne odredbe ovog zakona budu posvećene uređivanju ovlašćenja Vlade i člana Vlade od prestanka mandata do izbora nove Vlade („tehnički mandat“). „Prethodna iskustva rada vlada u ‘tehničkom mandatu’ su pokazala da je potrebno jasno pravno urediti međuprostor između rada dvije vlade, s obzirom na to da ne smije postojati pravni vakuum od prestanka mandata stare do izbora nove vlade“. Vidi: Vlada Crne Gore, *Informacija o pripremi predloga Zakona o Vladi*, maj 2022. godine

## Šta je neophodno dodatno preispitati?

- Nacrt koji je bio na javnoj raspravi, i njegova inovirana verzija, sadrže odredbu kojom se prethodno određenom mandataru ustavno definisani period za predlaganje sastava i programa Vlade skraćuje sa 90 na 30 dana:

*Mandatar za sastav Vlade dužan je da Skupštini predloži program i predlog za sastav Vlade u roku od 30 dana od dana kada je Predsjednik Crne Gore prvi put predložio mandataru.*

Imajući u vidu kontekst političke nestabilnosti u Crnoj Gori, koji je prouzrokovan slabljenjem prethodno etabliranih političkih monopola, smatramo da ova odredba, uprkos namjeri da pospiješi efikasnost prilikom formiranja Vlade, može u praksi proizvesti dodatne barijere i probleme. I u razvijenijim zemljama, naročito parlamentarnim demokratijama, proces formiranja vlade često teče duže od mjesec dana, pa je tako, primjera radi, proces formiranja Vlade u Holandiji tokom 2017. godine trajao čak 225 dana.<sup>3</sup> Iako rješenje podrazumijeva više pokušaja (iteracija) ukoliko se Vlada ne formira u Ustavom definisanom roku, smatramo da je ono neprimjereno za crnogorski sistem. Dodatno, podsjećamo da su u međuvremenu stupile na snagu izmjene Zakona o predsjedniku, koje Ustavni sud nije osporio svojom odlukom, a koje su razradile postupak kojim mandatar predlaže sastav i program Vlade.<sup>4</sup>

- U odnosu na prvobitni nacrt, koji je preciznije definisao organizaciju Vlade, u smislu broja i naziva ministarstava, inovirana verzija propisuje gornju granicu za broj ministarstava (njih 15), i propisuje samo obavezna ministarstva, uključujući:
  1. Ministarstvo pravde;
  2. odbrane;
  3. unutrašnjih poslova;
  4. finansija;
  5. vanjskih poslova;
  6. zdravlja;
  7. javne uprave.

Ova ministarstva ne smiju da se spajaju sa drugim upravnim oblastima. Time se, međutim, jedna od prvobitnih namjera Zakona obesmišljava, jer se i dalje ostavlja mogućnost za drastične reorganizacije drugih ministarstava. Propisivanje gornje granice za dozvoljeni broj ministarstava, samo po sebi nije garancija optimizacije Vlade, jer je to u većoj mjeri pitanje unutrašnje organizacije i racionalizacije broja zaposlenih.

Podsjećamo da nijedna, od do sada poznatih verzija nacrta zakona o Vladi, nije praćena odgovarajućim obrazloženjem i analizom uticaja propisa, koji bi jasno ukazali na vezu predložene organizacije Vlade i ključnih sektora javnih politika, kao i na kriterijume posebnog izdvajanja sedam resora u posljednjoj verziji. U načelu, podržavali smo prvobitno rješenje – da se propiše trajnija organizacija Vlade a neophodna fleksibilnost u realizaciji ekspozea i političkih programa rada Vlade, omogući kroz ministarstva bez portfelja. Ipak, smatramo da

3 Deutche Welle, Dutch government sworn in after record talks, 26. 10. 2017. Dostupno na:

<https://www.dw.com/en/netherlands-dutch-pm-mark-rutte-and-government-sworn-in-after-record-coalition-talks/a-41126473>

4 Zakon o Predsjedniku Crne Gore (*Službeni list Crne Gore*, br. 042/18 od 29. 6. 2018, 140/22 od 16. 12. 2022, 076/23 od 27. 7. 2023)

dosadašnja rješenja nisu na transparentan način uvažila sve argumente prezentovane tokom javne rasprave, niti uvažila paralelne procese koji bi trebalo da se sprovedu kroz Strategiju reforme javne uprave, poput sveobuhvatnih analiza funkcionalnosti sistema javne uprave u Crnoj Gori. Samim tim, nejasna je argumentacija za posebno izdvajanje sedam resora.

Na drugoj strani, ranije smo ukazali da je izuzetno **važno definisati eventualne kancelarije i službe pri Vladi**, ili propisivanjem u samom Zakonu ili utvrđivanjem kriterijuma za njihovo osnivanje.<sup>5</sup> Alternativno, neophodno je posebnim članom propisati da osnivanje kancelarija i službi mora biti usklađeno sa ekspozeom mandatarata i programom rada Vlade. Uz predlog osnivanja kancelarije i službe, Vlada bi bila dužna da dostavi obrazloženje sa **procjenom fiskalnog efekta**.

Ova sugestija je u izvještaju sa javne rasprave odbijena, uz obrazloženje da to nije materija koja bi trebalo da bude regulisana zakonom, iako uporedna rješenja, na koja smo se i pozvali, poput hrvatskog Zakona o Vladi, sadrže ključne kancelarije koje funkcionišu pri Vladi.<sup>6</sup> Dodatno, nismo dobili adekvatan odgovor na naš alternativni predlog, da osnivanje novih kancelarija i službi bude praćeno procjenom fiskalnog efekta i da bude usklađeno sa ekspozeom mandatarata i predstavljenim programom rada Vlade.

- U odnosu na odredbe kojima se reguliše odnos Vlade i Skupštine, ranije smo ukazali da je neophodno propisati osnovne elemente koje treba da sadrži Mišljenje vlade na predlog zakona koji iniciraju poslanici:

*„Mišljenje Vlade o predlogu zakona, drugog popisa i akta obavezno sadrži procjenu finansijskih efekata i analizu uticaja predloga na životnu sredinu i položaj različitih društvenih grupa, naročito u odnosu na rodnu pripadnost i socioekonomski status”.*

Ovakvim rješenjem bi se dodatno osnažile važeće obaveze pri donošenju odluka i javnih politika i uzeli u obzir različiti aspekti potencijalnog uticaja. Aktuelna praksa dostavljanja mišljenja Vlade, na zakonske predloge poslanika i poslanica, pokazuje neujednačenost u njihovom kvalitetu i nejednak tretman zakonodavnih inicijativa, koji može biti uslovljen političkom pripadnošću njihovih predlagača, što ne bi smio biti slučaj.<sup>7</sup> Ovaj predlog takođe je uvažio povećanu zakonodavnu inicijativu poslanika u 27. sazivu Skupštine. **Udio predloga zakona, koje su inicirali poslanici, udvostručio se sa 24% u 2019. godini na 48% u 2022. godini.**<sup>8</sup> Naša sugestija je odbijena uz izgovor da mišljenje ne može da ima striktnu formu, iako duh naše sugestije nije bio takav, već je upućivao na neophodne elemente koji bi trebalo da se uvažavaju prilikom razmatranja svakog zakonskog predloga.

- Prvobitni nacrt Zakona uopšte nije sadržao antikoruptivne odredbe ili odredbe koje bi snažile integritet izvršne vlasti. Inovirani nacrt sadrži obavezu Vlade da usvoji Etički kodeks, kao i obavezu svih članova Vlade da se pridržavaju etičkih standarda i pravila ponašanja navedenih u kodeksu.

5 Primjera radi, uoči formiranja 43. Vlade, u najavi smo imali formiranje kancelarija za strane investicije, za rodnu ravnopravnost i za digitalnu transformaciju, bez adekvatnog obrazloženja i analize koja bi bila dostupna poslanicima i poslanicama prilikom glasanja o Vladi. Na kraju, ove kancelarije nisu formirane.

6 Zakon o Vladi Republike Hrvatske (prečišćeni tekst zakona), NN 150/11, 119/14, 93/16, 116/18, 80/22, dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/170/Zakon-o-Vladi-Republike-Hrvatske>

7 Milena Muk, *Skupština odlučuje, ali kako*, Institut alternativa, septembar 2021. godine, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2021/11/Skupstina-odlucuje-ali-kako-1.pdf>

8 Institut alternativa, *Zakonodavne inicijative poslanika i poslanica u porastu*, 27. 6. 2023. Dostupno na: <https://institut-alternativa.org/zakonodavna-inicijativa-poslanika-i-poslanica-u-porastu/>

Ovakvom odredbom, međutim, samo se djelimično adresiraju međunarodni standardi i stvara dodatan pravni osnov za Smjernice za jačanje etike i integriteta visokih funkcionera izvršne vlasti, koje je Vlada utvrdila 2021. godine.<sup>9</sup> GRECO Izvještaj o evaluaciji Crne Gore, objavljen 2022. godine, ukazao je na važnost da se propišu i sprovedu procedure provjere integriteta nosilaca izvršne vlasti, ali i posebnih savjetnika predsjednika i potpredsjednika Vlade, koji se u odnosu na važeći zakonski okvir, diskreciono imenuju bez ikakve prethodno propisane provjere.<sup>10</sup> Ostajemo pri stavu da Zakon o Vladi treba da definiše odredbe u skladu sa ovim preporukama, kako bi se dodatno osnažio integritet članova Vlade.

- Nacrt Zakona o Vladi pravi važan iskorak u pogledu transparentnosti rada, i u tom smislu naročito pozdravljamo odredbe kojima se Vlada obavezuje da objavljuje i nazive tačaka dnevnog reda, označene pod stepenom interno i zapisnike sa sjednica Vlade, što je i u skladu sa našim prethodno datim preporukama.

Ipak, i dalje je neophodno da se propiše obaveza sačinjavanja i objavljivanja zapisnika sa sjednica **povremenih i stalnih radnih tijela Vlade i Užeg kabineta vlade**. Imajući u vidu kontroverze koje su pratile rad ovih tijela u prethodnom periodu, uključujući stambene kredite po povoljnim uslovima i stavove Užeg kabineta o opravdanosti zapošljavanja u javnoj upravi tokom primjene Plana optimizacije javne uprave u periodu 2018–2020. godine, smatramo da bi dodatan iskorak u pogledu transparentnosti bila pojačana javnost rada komisija, koje Vlada formira, ali i svih povremenih i savjetodavnih tijela i Užeg kabineta.

- Inovirani Nacrt zadržao je odredbu prema kojoj se Vladi kojoj je istekao mandat zabranjuje da vrši postavljenja i daje saglasnost na postavljenja, koja nisu u skladu sa redovnom procedurom i već započetim postupcima. IA je ranije ukazao da ovo ograničenje ne obuhvata sve javne funkcionere, s obzirom na to da se ovo zakonsko ograničenje ne odnosi na imenovanja i saglasnosti na imenovanja. Takođe smo ukazali da treba dodati stav kojim bi bila ograničena mogućnost pokretanja popune radnih mjesta, osim ukoliko je riječ o postupcima koji su već započeti u skladu sa Kadrovskim planom Vlade za tekuću godinu. Ove odredbe bi dodatno preduprijedile zloupotrebe u širem smislu. Takođe, **dodatno bi se ograničila mogućnost zapošljavanja na nižim pozicijama i zloupotreba izuzetaka zapošljavanja mimo Kadrovskog plana**, čije je donošenje obavezno za sva ministarstva i službe Vlade.

U izvještaju sa javne rasprave, ovi naši prijedlozi su odbijeni uz obrazloženje da je uvedena „prava mjera ograničenja”, imajući i vidu da se ovakvo obrazloženje predlaže prvi put. Međutim, kao i kod propisanih „obaveznih” ministarstava, resorno Ministarstvo javne uprave nije pružilo dodatnu argumentaciju, posebno u pogledu povlačenja razlike između postavljenja i imenovanja. Primjera radi, rješenja o imenovanju se donose za direktore javnih ustanova ili državne sekretare i posebne savjetnike u Vladi, dok se postavljenja odnose na generalne direktore u ministarstvima.

Takođe, imajući u vidu prilično široku lepezu izuzetaka zapošljavanja mimo kadrovskog plana, smatramo da će u praksi načelna ograničenja, definisana na način na koji je to rađeno u dosadašnjim nacrtima Zakona o Vladi, umnogome biti obesmišljena. Podsjećamo da je Zakonom o državnim službenicima i namještenicima propisano da „izuzetno, starješina

9 Vlada Crne Gore, *Smjernice za jačanje etike i integriteta visokih funkcionera izvršne vlasti*, septembar 2021. godine

10 GRECO (Group of States against Corruption), *PETI KRUG EVALUACIJE: Sprečavanje korupcije i unapređivanje integriteta u okviru organa centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i agencija za sprovođenje zakona*, 25. 10. 2022. godine, dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a108>

državnog organa može donijeti odluku o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta čija popuna nije predviđena kadrovskim planom (...) ako je to radno mjesto u toku tekuće kalendarske godine ostalo upražnjeno prestankom radnog odnosa državnog službenika, odnosno namještenika u državnom organu ili ako zbog organizacionih izmjena i/ili neophodnosti popune radnog mjesta pribavi saglasnost Vlade”.<sup>11</sup> U praksi, organizacione izmjene se donose na osnovu prilično arbitrarne procedure. Kao što smo ukazali u našoj [Mapi rizika od neprimjerenih uticaja i korupcije prilikom zapošljavanja u javnom sektoru](#), Metodologija za izradu akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ne poštuje se i izmjene akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u praksi ne prati analitičko-dokumentaciona osnova relevantna za utvrđivanje osnovanosti i opravdanosti predloženih promjena. Na predlog akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, organ državne uprave pribavlja mišljenje Ministarstva javne uprave, Uprave za ljudske resurse i Ministarstva finansija.<sup>12</sup> U praksi, ova mišljenja nisu u dovoljnoj mjeri standardizovana niti su uvijek usmjerena na uspostavljanje optimalne unutrašnje organizacije državnih organa. Na drugoj strani, „neophodnost popune radnog mjesta”, tek je neodređena formulacija. Ukoliko bi naše sugestije bile prihvaćene, samo blagovremeno planirana zapošljavanja, koja su već predviđena kadrovskim planom, mogla bi biti sprovedena, i time bi termini „redovne procedure” i „već započelih postupaka” dobili preciznije određenje, kada je u pitanju zapošljavanje u državnim organima koji podliježu obavezi donošenja kadrovskih planova.

- Tokom javne rasprave ukazali smo na važnost da Zakon o Vladi reguliše primopredaju dužnosti između Vlade kojoj je istekao mandat i nove Vlade, koja preuzima dužnost.

U kontekstu učestale smjenjivosti izvršne vlasti, naglasili smo da je neophodno propisati dodatnu obavezu izvještavanja o stanju i problemima u resorima koje zatiču novi članovi Vlade, jer redovno godišnje izvještavanje ne može biti zamjena za ovo namjensko izvještavanje prilikom primopredaje dužnosti. Podsjećamo i da ministarstva kasne sa sačinjavanjem redovnih godišnjih izvještaja. Primjera radi, Izvještaj o radu Ministarstva prosvjete za 2021. godinu nije bio dostupan u oktobru 2022. godine, dok je učestala situacija da ministarstva izvještaje o svom radu za prethodnu godinu objavljuju nakon isteka prvog kvartala tekuće godine. Ove situacije nepostojanja jasnih izvještaja sa presjekom stanja u ključnim oblastima mogu negativno uticati na period tranzicije prilikom promjene vlasti, zbog čega bi Zakon o Vladi trebalo da ih preduprijedi.

Inovirani nacrt Zakona o Vladi nije normirao primopredaju dužnosti, iako je u izvještaju sa javne rasprave naznačeno da se naša sugestija djelimično prihvata.

11 Zakon o državnim službenicima i namještenicima (*Službeni list Crne Gore*, br. 002/18 od 10. 1. 2018, 034/19 od 21. 6. 2019, 008/21 od 26. 1. 2021)

12 Detaljan prikaz procedura zapošljavanja u javnom sektoru dostupan je na posebnoj stranici Instituta alternativa – Mapa rizika od neprimjerenih uticaja i korupcije prilikom zapošljavanja u javnom sektoru: <https://mapa-rizika.me>

## Samo jasne odredbe garantuju dobru primjenu

Goruća pitanja, na koja smo ukazali u ovom pregledu, potvrđuju da su dosadašnji napori da se Zakonom o Vladi regulišu sporne situacije iz dosadašnje prakse samo polovični.

Zbog toga, još jednom pozivamo Vladu i poslanike, da osiguraju da se Zakonom o Vladi regulišu sljedeća pitanja:

- Organizacija Vlade i kriterijumi za osnivanje ministarstava i kancelarija i drugih službi, koje funkcionišu pri Vladi;
- Nemogućnost da Vlada kojoj je istekao mandat pokrene popunu radnih mimo prethodno donesenog kadrovskog plana;
- Imenovanja i davanja saglasnosti na imenovanja, koja nisu u skladu sa redovnim procedurama i već započetim postupcima;
- Rok za predlaganje sastava i programa Vlade u skladu sa Ustavom i usvojenim izmjenama Zakona o predsjedniku, koje nije u međuvremenu osporio Ustavni sud;
- Transparentnost stalnih i povremenih radnih tijela Vlade;
- Obavezni elementi Mišljenja Vlade na predloge zakona koje iniciraju poslanici;
- Antikoruptivne odredbe i provjera integriteta članova Vlade i njihovih savjetnika;
- Primopredaja dužnosti.