

## **PRELIMINARNO MIŠLJENJE O PRAVNOM OKVIRU KOJI UREĐUJE ZAKONODAVNI PROCES U CRNOJ GORI**

---

### **Crna Gora**

---

Ovo Preliminarno mišljenje je pripremljeno u okviru sveobuhvatne procjene procesa donošenja zakona u Crnoj Gori na osnovu doprinosa sledećih eksperata: dr. Marta Achler, stručnjakinja Centra za pravosudnu saradnju, Evropski univerzitetski institut; dr. Victor Chimienti, viši stručnjak za međunarodno zakonodavstvo i zakonodavnu reformu; i g. Primož Vehar, viši međunarodni pravni stručnjak.

Zasnovano na nezvaničnom prevodu na engleski jezik nekoliko zakona i drugih relevantnih dokumenata koje je naručila Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), a obezbijedila Misija OEBS-a u Crnoj Gori.

---



---

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw

Office: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605

[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

## SAŽETAK I KJUČNE PREPORUKE

Uprkos određenim nedostacima, postojeći normativni okvir koji reguliše zakonodavni proces u Crnoj Gori pruža sveobuhvatan pravni osnov za donošenje zakona i napredovanje na putu reformi orijentisanih ka EU. U posljednjih nekoliko godina naponi Crne Gore koje preduzima na planu integracije u EU bili su odlučujuća pokretačka snaga za oblikovanje njene nacionalne politike i zakonodavnog okvira, ali takođe predstavljaju izazov, koji često zahtijeva brzu izradu nacrtu zakona usklađenih sa pravnom tekovinom EU. U tom kontekstu, treba posvetiti dužnu pažnju osiguranju kvaliteta propisa kroz otvorene, transparentne, inkluzivne procedure i prakse zasnovane na dokazima, kao i javnu odgovornost, kao kamena temeljaca za jačanje demokratskih institucija i procesa.

Postojeći pravni okvir bi imao koristi od određenih poboljšanja kako bi bio više usklađen sa standardima demokratskog upravljanja i ljudskih prava, obavezama u okviru OEBS-a u pogledu ljudske dimenzije i dobrim praksama, te kako bi se osigurao bolji kvalitet propisa i poboljšala implementacija već usvojenih zakona. Konačno, sve to bi trebalo ojačati povjerenje javnosti u gore navedene procedure i generalno u demokratske institucije.

Konkretno govoreći, okvir koji reguliše kreiranje politika treba dalje razraditi kako bi se osiguralo postojanje koherentnog i logički međusobno povezanog ciklusa donošenja i sprovođenja javnih politika. Međuinstucionalnu saradnju po pitanjima donošenja zakon i integracije u EU treba poboljšati, zajedno sa mehanizmima regulatornog nadzora kako u vladi, tako i u parlamentu. Kako bi se osiguralo donošenje politika i propisa zasnovanih na dokazima i kvalitativne procjene regulatornog uticaja (u daljem tekstu „RIA“), ali bez nametanja velikih opterećenja javnim institucijama, kreatorima politika i donosiocima zakona, treba ponovo procijeniti modalitete ex ante i ex post evaluacije nacrtu i već usvojenih zakona. Zakonodavci bi takođe trebalo dodatno da razrade zakonske odredbe kako bi osigurali inkluzivnost zakonodavnog procesa i dužno razmatranje roda i različitosti, od početnih faza kreiranja politike, do pripreme, izrade, procjene uticaja, diskusija, konsultacija, usvajanja, objavljivanja, komunikacije, praćenja implementacije i evaluacije.

Još konkretnije i kao dodatak gore navedenom, ODIHR daje sljedeće ključne preporuke u cilju unapređenja pravnog okvira koji reguliše zakonodavni proces u Crnoj Gori:

### **A. Što se tiče zakonodavnog planiranja i kreiranja javnih politika:**

1. unaprijediti relevantne zakonske odredbe kako bi se, u načelu, osiguralo da novoformirane vlade blagovremeno izrađuju svoje programe rada i plan donošenja javnih politika/zakona, te da o tome redovno izvještavaju Skupštinu, uz preciziranje načina sprovođenja, izmjene i praćenja planova donošenja zakona; [par. 36]
2. dalje razraditi odredbe Poslovnika Vlade koje regulišu fazu izrade javnih politika, uključujući i time što će zahtijevati, prije pokretanja izrade zakona, izradu i usvajanje dokumenata javne politike od strane Vlade; [par. 45]

3. poboljšati zakonom definisane modalitete saradnje između Vlade i Skupštine tokom procesa kreiranja politika i zakona između oba aktera, uključujući i kroz redovno razmjenu ažuriranih planova za donošenje javnih politika i zakona, uz usklađivanje njihovih odnosnih zakonodavnih planova i strategija, te uz formalizovanje odgovarajućeg aranžmana njihove međusobne koordinacije; [par. 49]

4. navesti u Poslovniku Vlade minimalno trajanje procesa međuresornih konsultacija uz zadržavanje mogućnosti, u pogledu složenih pitanja, produženja trajanja preko postojećeg maksimalnog trajanja od 14 dana; [par. 51]

5. ovlastiti, odredbom Poslovnika Vlade, Generalni sekretarijat Vlade (u daljem tekstu: GSV) da pregleda sadržaj predloga politika i nacrtu zakona kako bi se ocijenila njihova usklađenost sa prioritetima Vlade, kao i suštinski kvalitet nacrtu, ili bi se u protivnom vraćali predlagačima; [par. 52]

#### **B. Što se tiče procjena uticaja propisa:**

1. u Poslovniku Vlade i Uputstvu MF razraditi jasne kriterijume za izuzimanje određenih zakonskih predloga od zahtjeva za sprovođenjem RIA, uključujući i u slučaju ograničenog uticaja planirane intervencije, pored već postojećih izuzeća koja se tiču određenih specifičnih propisa; [par. 56]

2. razmotriti pravljenje razlike između različitih tipova RIA - kao što su "potpuna RIA", "pojednostavljena"/"osnovna"/"početna" RIA ili RIA koja se fokusira na specifične, ograničene uticaje, uz navođenje njihovih odgovarajućih obuhvata i standarda analize za svaku pojedinačnu vrstu; [stav 57]

3. zakonom predvidjeti jasnu listu procjena uticaja koje je potrebno obavezno sprovesti, obuhvatajući odgovarajuća i relevantna ljudska prava, rodnu ravnopravnost i uticaj na životnu sredinu, kao i metodologiju za njihovo sprovođenje; [par. 61]

4. izmijeniti član 130 Poslovnika Skupštine tako što će se zahtijevati da izvještaj o sprovedenoj RIA, odnosno obrazloženje zašto se nije radila, prati predlog zakona dostavljen Skupštini, a izostanak istog da bude dovoljan razlog za vraćanje teksta predloga nazad predlagaču; [par. 64]

5. razmotriti izvodljivost uvođenja sistema ex post evaluacije, barem za određene glavne zakone ili sektore, uz jasno definisanje obima i metodologije takve evaluacije i usko povezivanje sa ex ante fazom izrade RIA; [par. 67]

#### **C. Što se tiče parlamentarne zakonodavne procedure:**

1. u Poslovniku Skupštine predvidjeti minimalno vrijeme potrebno između skupštinskih čitanja, osim za donošenje zakona po hitnom postupku u izuzetnim okolnostima; [par. 83]

2. predvidjeti kraće rokove i jednostavniju proceduru za donošenje manjih i/ili nekontroverznih zakona ili amandmana, uz jasno definisanje i striktno ograničenje takvih slučajeva u propisima; [par. 83]

3. izmijeniti i dopuniti član 151 skupštinskog Poslovnika uvođenjem jasnih i

striktno definisanih kriterijuma i okolnosti kada se hitni postupak može ili ne smije koristiti, ugrađivanjem posebnih zaštitnih mjera kako bi se izbjegla prekomjerna upotreba takvih procedura i jasnih pravila koja omogućavaju Skupštini da odbije zahtjev za primjenom takvih hitnih postupaka, kao i posebnog mehanizma nadzora; [par. 94]

**D. Što se tiče javnih konsultacija:**

1. da se u pravnom okviru jasno naznače slučajevi u kojima se javne konsultacije mogu izostaviti, istovremeno osiguravajući da postoji organ unutar vlade koji nadgleda primjenu takvih izuzetaka; [par. 99]
2. izmijeniti i dopuniti član 130 Poslovnika Skupštine tako što, ukoliko je sprovedena javna rasprava, izvještaj sa javne rasprave prati predlog zakona dostavljen Skupštini, a da izostanak istog predstavlja dovoljan razlog za vraćanje predloga predlagaču shodno članu 132 Poslovnika Skupštine; [par. 102]
3. poboljšati pravni okvir koji reguliše javna saslušanja i konsultacije u Skupštini, kako bi se osigurale javne konsultacije tokom parlamentarne faze; [par. 113]
4. preispitati zahtjeve za učešće NVO u radnim tijelima vlade, čineći ih manje opterećujućim, a više transparentnim, istovremeno osiguravajući da sastav radnih grupa bude inkluzivan i rodno uravnotežen; [par. 114]

**E. U vezi sa objavljivanjem i dostupnošću usvojenih zakona:**

1. predvidjeti u zakonskom okviru obavezu da se osigura da svi zakoni i podzakonska akta budu pripremljeni u prečišćenim verzijama i kao takvi besplatno dostupni na internetu; [par. 120]
2. razmotriti uspostavljanje sveobuhvatne baze propisa koja treba da bude dostupna besplatno; [par. 121]

**F. Što se tiče mehanizama regulatornog nadzora:**

1. poboljšati mehanizme regulatornog nadzora unutar vlade, uključujući jačanje uloge GSV, istovremeno osiguravajući da obim kontrole kvaliteta RIA nije ograničen na budžetska ili fiskalna razmatranja, te da unutar Ministarstva javne uprave postoje interne procedure i institucionalni okvir da se provjerava usklađenost sa zahtjevima za javne konsultacije, osiguravajući da se nacrti zakona koji nisu u skladu sa standardima kvaliteta vrate predlagaču; [par. 123]
2. ojačati kapacitete Zakonodavnog odbora ili razmotriti uspostavljanje parlamentarnog Pravnog odjeljenja kao snažne, apolitične službe koja bi preuzela određene odgovornosti Zakonodavnog odbora i pružala podršku svim poslanicima u vršenju njihovih zakonodavnih funkcija; [par. 128]
3. predvidjeti u zakonskom okviru sveobuhvatan mehanizam ex post evaluacije zakona koji bi omogućio Skupštini da retrospektivno ocjenjuje ishode

postojećeg propisa kako bi se utvrdilo da li ga treba zadržati, izmijeniti ili ukinuti; [par. 131]

#### **G. Što se tiče integracije i približavanja EU:**

1. Izmijeniti član 42a Poslovnika Skupštine tako što će se Odbor za evropske integracije zadužiti da razmatra predloge zakona kojima se transponuje pravna tekovina EU i daje mišljenje o stepenu usklađenosti, kao i o posljedicama po Crnu Goru u pogledu njihove implementacije; [par. 143]

2. Izraditi i usvojiti zakon kojim se uređuju odnosi između Vlade i Skupštine, posebno u oblasti EU poslova, kako bi se obezbijedio efikasniji institucionalni okvir i saradnja u podršci procesu evropskih integracija, uključujući veću saradnju i koordinaciju u donošenju javnih politika i propisa; [par. 145]

#### **H. Što se tiče integracije rodni aspekata i razmatranja različitosti:**

1. ojačati institucionalne aranžmane za integraciju rodni aspekata kroz proces kreiranja politika i zakona, uz jačanje uloge Odbora za rodnu ravnopravnost u zakonodavnom procesu dajući mu mandat da razmatra usklađenost svih predloga zakona sa nacionalnim i međunarodnim obavezama u oblasti rodne ravnopravnosti prije njihovog razmatranja na sjednici Skupštine; [par. 150]

2. uvesti zahtjev obaveznog sprovođenja procjene uticaja predloga zakona na rodnu ravnopravnost (kao dijela RIA) prije njihovog podnošenja Skupštini, kao i razradu metodologije za to na osnovu podataka razvrstanih po polu i pregleda potencijalno direktnog ili indirektnog diskriminatornog uticaja predloženih odredbi na različite grupe; [para. 151]

3. osigurati da pravila i prakse izrade zakona odražavaju perspektive različitosti, posebno one koje se odnose na ex ante procjenu uticaja nacrtu zakona, kao i ex post evaluaciju, inkluzivnost procesa javnih konsultacija, dostupnost procesa kreiranja politika i donošenja zakona i usvojenih propisa [par. 156]

***U okviru svog mandata da pomogne državama učesnicama OEBS-a u implementaciji njihovih obaveza prema OEBS-u u pogledu ljudske dimenzije, ODIHR na zahtjev vrši pregled nacrtu i postojećih zakona kako bi procijenio njihovu usklađenost sa međunarodnim standardima ljudskih prava i obavezama u okviru OEBS-a, te daje konkretne preporuke za poboljšanja.***

## SADRŽAJ

<b>I. UVOD .....</b>	<b>7</b>
<b>II. OBUHVAT PRELIMINARNOG MIŠLJENJA .....</b>	<b>8</b>
<b>III. PRELIMINARNA ANALIZA I PREPORUKE .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Relevantni međunarodni i regionalni standardi i posvećenosti u okviru OEBS-a..</b>	<b>9</b>
<b>2. Osnovne informacije i opšti komentari .....</b>	<b>11</b>
<b>3. Ustavni sistem, normativni okvir i izvori prava.....</b>	<b>12</b>
<b>4. Zakonodavno planiranje i izrada politika.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1. Planiranje politika i donošenja zakona .....</b>	<b>15</b>
<b>4.2. Donošenje javnih politika.....</b>	<b>17</b>
<b>4.3. Međuinstitucionalna saradnja .....</b>	<b>19</b>
<b>5. Procjene uticaja propisa .....</b>	<b>21</b>
<b>5.1. Ex ante RIA.....</b>	<b>21</b>
<b>5.2. Ex post evaluacija.....</b>	<b>25</b>
<b>6. Priprema predloga zakona i postupak donošenja zakona.....</b>	<b>26</b>
<b>6.1. Izrada propisa .....</b>	<b>26</b>
<b>6.2. Inicijative za donošenje zakona.....</b>	<b>27</b>
<b>6.3. Opšti zakonodavni postupak.....</b>	<b>28</b>
<b>6.4. Hitni postupak za donošenje zakona.....</b>	<b>30</b>
<b>7. Javne konsultacije .....</b>	<b>33</b>
<b>7.1. Javne konsultacije koje sprovodi Vlada.....</b>	<b>33</b>
<b>7.2. Javne konsultacije koje organizuje Skupština.....</b>	<b>36</b>
<b>7.3. Učešće NVO u donošenju javnih politika i zakona .....</b>	<b>36</b>
<b>8. Objavljivanje i dostupnost usvojenih propisa .....</b>	<b>38</b>
<b>9. Mehanizmi regulatornog nadzora .....</b>	<b>39</b>
<b>9.1. Regulatorni nadzor unutar Vlade .....</b>	<b>40</b>
<b>9.2. Parlamentarni nadzor nad donošenjem politika i zakona od strane Vlade....</b>	<b>41</b>
<b>10. Integracija i približavanje EU .....</b>	<b>42</b>
<b>10.1. Usaglašavanje sa pravnom tekovinom EU.....</b>	<b>42</b>
<b>10.2. Saradnja između Vlade i Skupštine po pitanju evropskih integracija.....</b>	<b>44</b>
<b>11. Integrisanje rodni aspekata i razmatranje različitosti.....</b>	<b>46</b>
<b>11.2. Razmatranja različitosti .....</b>	<b>49</b>

## I. UVOD

---

1. Dana 22. februara 2023. godine, generalni sekretar Skupštine Crne Gore i šef Misije OEBS-a u Crnoj Gori zajednički su zatražili od ODIHR-a da izvrši sveobuhvatnu procjenu procesa donošenja zakona u Crnoj Gori.
2. Dana 1. marta 2023. godine, ODIHR je potvrdio svoju spremnost da izvrši takvu procjenu i da nastavi sa prvim korakom koji se sastoji od analize nacionalnog pravnog okvira koji reguliše zakonodavni proces u Crnoj Gori i davanja Preliminarnog mišljenja o njegovoj usklađenosti sa međunarodnim standardima demokratskog upravljanja i ljudskih prava i obavezama u okviru OEBS-a u pogledu ljudske dimenzije.
3. Preliminarno mišljenje je zasnovano na pregledu i analizi izvoda iz važećih ustavnih, zakonskih i podzakonskih akata koji regulišu proces donošenja zakona u Crnoj Gori.<sup>1</sup> Neki od nalaza i preporuka su takođe zasnovani na rezultatima interaktivnih razgovora sa osobljem Skupštine Crne Gore koje su eksperti ODIHR-a vodili tokom dvije radionice o demokratskom donošenju zakona u organizaciji Misije OEBS-a u Crnoj Gori u novembru 2022. i maju 2023. godine, sa posebnim fokusom na usklađivanju propisa sa pravnom tekovinom EU.
4. Osnovna svrha Preliminarnog mišljenja je da ocijeni usklađenost pravnog i institucionalnog okvira sa relevantnim međunarodnim standardima i dobrim praksama, te da formuliše inicijalne preporuke za moguća poboljšanja pravnog okvira. Takođe ima za cilj da posluži kao osnova za pripremu *Sveobuhvatne procjene zakonodavnog procesa u Crnoj Gori*, koja će sagledati i pravne i praktične aspekte cjelokupnog procesa donošenja zakona od početnih faza kreiranja javnih politika, do pripreme, izrade nacrtu zakona, procjena uticaja, rasprava, konsultacija, usvajanja, objavljivanja, komunikacije, praćenja implementacije i evaluacije. Osnovu za izradu Sveobuhvatne procjene činiće Preliminarno mišljenje i dodatne informacije prikupljene putem polustrukturiranih terenskih intervju sa unaprijed identifikovanim sagovornicima, kao i prikupljanje dodatnih relevantnih domaćih zakona, propisa, izvještaja i drugih informacija i statističkih podataka o praksi donošenja zakona u Crnoj Gori. Otuda će se glavni nalazi i preporuke iz Preliminarnog mišljenja ponovo razmotriti i doraditi prilikom pripreme Sveobuhvatne procjene na osnovu informacija prikupljenih tokom posjete zemlji. Svrha ovakve sveobuhvatne procjene je prikupljanje, sinteza i analiza informacija sa dovoljno objektivnosti i detalja na osnovu kojih se mogu dati kredibilne preporuke za reformu prilagođene posebnim potrebama i kontekstu u Crnoj Gori.
5. Preporuke sadržane u Sveobuhvatnom izvještaju o procjeni tada mogu poslužiti kao radna osnova, na zahtjev i u bliskoj konsultaciji sa svim relevantnim akterima, za: (i) diskusiju i pokretanje regulatorne reforme, uključujući izmjene i dopune relevantnih pravnih dokumenata; (ii) osmišljavanje i/ili sprovođenje inicijativa za razvoj kapaciteta, i/ili (iii) podršku relevantnim akterima da razviju alate i druge smjernice za zakonodavce, kako bi se proces donošenja zakona učinio djelotvornijim, transparentnijim, dostupnijim, inkluzivnijim, odgovornijim i efikasnijim.
6. Ovo Preliminarno mišljenje je pripremljeno kao odgovor na navedeni zahtjev i poslužiće kao osnova za sveobuhvatnu procjenu zakonodavnog procesa u Crnoj Gori,

---

<sup>1</sup> Za pripremu Preliminarnog mišljenja pregledani su izvodi iz sljedećih pravnih dokumenata, koji su primjenjivi i relevantni za zakonodavni proces: (i) Ustav Crne Gore; (ii) Poslovnik Vlade Crne Gore; (iii) Poslovnik Skupštine Crne Gore; (iv) Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore; (v) Zakon o državnoj upravi; (vi) Zakon o objavljivanju propisa i drugih akata; (vii) Pravno-tehnička pravila za izradu propisa; i (viii) Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija.

koja će ocjenjivati kako zakone, tako i praksu donošenja zakona. ODIHR je sproveo ovu pravnu analizu u okviru svog opšteg mandata koji je utvrđen relevantnim obavezama OEBS-a u pogledu ljudske dimenzije.<sup>2</sup>

## II. OBUHVAT PRELIMINARNOG MIŠLJENJA

7. Ovo Preliminarno mišljenje obuhvata izvode iz pravnog okvira koji reguliše proces donošenja zakona koje je Misija OEBS-a u Crnoj Gori identifikovala kao relevantne za preliminarnu pravnu analizu i koji su dostavljeni ODIHR-u na pregled. Sa tim ograničenjem, Preliminarno mišljenje ne predstavlja potpun i sveobuhvatan pregled cjelokupnog pravnog i institucionalnog okvira, niti praksi koje regulišu proces donošenja zakona u Crnoj Gori, što će biti predmet Sveobuhvatne procjene koja će uslijediti kao sljedeći korak.
8. Preliminarno mišljenje pokreće ključna pitanja i daje naznake problematičnih područja. U interesu sažetosti, više se fokusira na one odredbe koje zahtijevaju izmjene ili poboljšanja nego na pozitivne aspekte relevantnog pravnog okvira. Pravna analiza koja slijedi zasniva se na međunarodnom i regionalnom standardima demokratskog upravljanja, vladavine prava i ljudskih prava, normama i preporukama, kao i relevantnim obavezama u okviru OEBS-a u pogledu ljudske dimenzije. U Preliminarnom mišljenju takođe se naglašava, po potrebi, dobra praksa iz drugih država članica OEBS-a u ovoj oblasti. Kada se govori o nacionalnim praksama, ODIHR se ne zalaže ni za jedan model određene zemlje već se fokusira na pružanje jasnih informacija o primjenjivim standardima, uz istovremeno ilustrovanje načina kako se oni implementiraju u praksi u određenim nacionalnim zakonima. Svakom primjeru zemlje uvijek treba pristupati s oprezom, jer se ne može nužno preslikati u drugoj zemlji i uvijek se mora razmatrati u svjetlu šireg nacionalnog institucionalnog i pravnog okvira, kao i konteksta zemlje i političke kulture.
9. S obzirom na status Crne Gore kao kandidata za članstvo u EU, Preliminarno mišljenje takođe stavlja snažan akcenat na proces usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i predlaže neka proceduralna rješenja za to u okviru procesa donošenja zakona, sa ciljem podrške naporima Crne Gore za uspješno okončanje pregovora o članstvu u EU u sva 33 poglavlja, što ostaje njen ključni prioritet.
10. Nadalje, u skladu sa Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena<sup>3</sup> (u daljem tekstu “CEDAW”) i Akcionim planom OEBS-a iz 2004. godine za unapređenje

<sup>2</sup> ODIHR je izvršio ovu procjenu u okviru svog opšteg mandata da pomogne državama članicama OEBS-a u implementaciji njihovih obaveza prema OEBS-u u pogledu ljudske dimenzije i specifičnih obaveza koje se odnose na ljudsku dimenziju u vezi sa donošenjem zakona, uključujući i Dokument Kopenhaškog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a (1990), koji kaže: „Među onim elementima pravde koji su od suštinskog značaja za puno izražavanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava ljudskih bića su (...) zakoni, usvojeni na kraju javnog postupka, i propisi koji će biti objavljeni, a to su uslovi njihove primjene. Ti će tekstovi biti dostupni svima” (stav 5.8); i Dokument Moskovskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a (1991), koji predviđa: „Zakonodavstvo će biti formulirano i usvojeno kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda, bilo direktno ili preko njihovih izabраних predstavnika” (stav 18.1). Države članice OEBS-a su se takođe posebno obavezale da obezbijede jednake mogućnosti za efektivno učešće u političkom i javnom životu žena, pripadnika nacionalnih manjina, Roma i Sinta, posebno Romkinja i Sinti žena, osoba sa invaliditetom; pogledati npr. OEBS, *Akcionni plan za unapređenje rodne ravnopravnosti*, usvojen Odlukom br. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), par. 44(d); *Akcionni plan OEBS-a za poboljšanje položaja Roma i Sinta na području OEBS-a iz 2003. godine*, par. 88; Ministarski savjet OEBS-a, *Odluka br. 4/13 o jačanju napora OEBS-a na sprovođenju Akcionog plana za poboljšanje položaja Roma i Sinta u okviru OEBS-ovog područja, sa posebnim fokusom na Romkinje i Sinti žene, omladinu i djecu* (2013), par 4.2; *Izveštaj sa sastanka eksperata za nacionalne manjine KEBS-a* (Ženeva, 1991); OEBS/KEBS *Dokument iz Moskve iz 1991. godine*; par. 41.

<sup>3</sup> Pogledati *Konvenciju UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena* (u daljem tekstu “CEDAW”), usvojenu rezolucijom Generalne skupštine 34/180 18. decembra 1979. godine. Crna Gora je pristupila Konvenciji 23. oktobra 2006. godine.



rodne ravnopravnosti<sup>4</sup> i posvećenosti uključivanju rodnih pitanja u aktivnosti, programe i projekte OEBS-a, Preliminarno mišljenje integriše, prema potrebi, rodnu perspektivu i perspektivu različitosti.<sup>5</sup>

11. Ovo Preliminarno mišljenje je zasnovano na nezvaničnom prevodu na engleski jezik relevantnih izvoda iz pravnog okvira koji reguliše zakonodavni proces u Crnoj Gori koji je bilo naručio ODIHR ili obezbijedila Misija OEBS-a u Crnoj Gori.<sup>6</sup> Može doći do grešaka u prevodu. Mišljenje je dostupno i na crnogorskom jeziku. U slučaju neslaganja, engleska verzija će imati prednost.
12. S obzirom na preliminarnu prirodu ovog Mišljenja, ODIHR želi naglasiti da nalazi i preporuke sadržane u njemu ne dovode u pitanje analizu i pismene i/ili usmene preporuke i komentare na odgovarajuće propise i proces donošenja zakona koje će ODIHR dati kao dio buduće sveobuhvatne procjene prilikom evaluacije prakse donošenja zakona i svih naknadnih aktivnosti.

### III. PRELIMINARNA ANALIZA I PREPORUKE

---

#### 1. RELEVANTNI MEĐUNARODNI I REGIONALNI STANDARDI I POSVEĆENOSTI U OKVIRU OEBS-A

13. Zakonodavstvo ima dubok uticaj na svakodnevni život, na ljudska prava i sredstva za život i stoga je od suštinskog značaja da zakoni budu kvalitetni, što znači da treba da budu dosljedni, jasni i razumljivi, predvidivi, transparentni, dostupni, usklađeni sa ljudskim pravima, djelotvorni, nediskriminatorni, rodno usklađeni i da odražavaju različite grupe u društvu, kako u smislu formulacija, tako i u praksi, kada se počne njihovo sprovođenje. Kvalitet zakona je direktna posljedica načina na koji su izrađeni, razmatrani i usvojeni. Stoga, procedure i prakse donošenja zakona treba da slijede demokratske principe, da se pridržavaju vladavine prava i da budu u skladu sa ljudskim pravima. U isto vrijeme, treba da budu zasnovani na dokazima, otvoreni i transparentni, participativni i inkluzivni, te podložni djelotvornom nadzoru. U principu, demokratski proces donošenja zakona ne samo da vodi ka kvalitetnijim zakonima, već i teži poboljšanju implementacije već usvojenih zakon, te u konačnom treba da poveća povjerenje javnosti u gore navedene procese i demokratske institucije generalno. Uopšteno posmatrano, države članice OEBS-a su se obavezale na izgradnju, konsolidaciju i jačanje demokratije kao jedinog sistema vlasti,<sup>7</sup> te je prepoznaju kao inherentni element vladavine prava.<sup>8</sup> Demokratija je takođe jedna od univerzalnih temeljnih vrijednosti i principa Ujedinjenih nacija,<sup>9</sup> Savjeta Evrope,<sup>10</sup> Organizacije za

<sup>4</sup> Pogledati *Akcionni plan OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti* usvojen Odlukom br. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), par. 32.

<sup>5</sup> Za potrebe ovog Mišljenja, odnosna definicija „raznolikosti“ obuhvata i „različitost na radnom mjestu“ (tj. pravednu zastupljenost u parlamentarnim tijelima i osoblju različitih grupa u društvu u okruženju koje prepoznaje, poštuje i razumno prilagođava razlike, čime se promovira puna realizaciju potencijala svih svojih članova i zaposlenih) kao i poštovanje i promociju različitosti u svojim postupcima i praksi, kao i u rezultatima rada Skupštine. Ovo ne isključuje druga razmatranja o raznolikosti, koja su kontekstualno prikladna i moguća, da ih Skupština uzme u obzir prilikom reforme svog radnog okruženja i radnih procedura, te generalno kada obavlja sve svoje funkcije.

<sup>6</sup> Za listu dokumenata koja su pregledana u pripremi ovog preliminarog mišljenja, vidjeti fusnotu 1.

<sup>7</sup> Preambula, Pariska povelja KEBS-a za novu Evropu, 21. novembar 1990.

<sup>8</sup> KEBS/OEBS, *Dokument sa Kopenhaškog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a* (1990 Kopenhaški dokument OEBS-a), 5. jun-29. jul 1990. godine, par. 3.

<sup>9</sup> Kako se navodi na sajtu Kancelarije visokog komesara UN za ljudska prava, na <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/Democracy.aspx>>.

ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)<sup>11</sup> i Evropske unije (EU).<sup>12</sup> Poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda je suštinski dio demokratije i vladavine prava.

14. Ne postoje međunarodne ili regionalne pravno obavezujuće norme i instrumenti koji se posebno fokusiraju na proces donošenja zakona kao takav, iako je ova tema suštinski povezana sa pravom na učešće u javnim poslovima, kao što se to ogleda u članu 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu "ICCPR").<sup>13</sup> Komitet UN-a za ljudska prava u svom Opštem komentaru br. 25 (1996) napomenuo je da pravo na učešće u javnim poslovima zahtijeva da "[g]rađani takođe učestvuju u vođenju javnih poslova vršeći uticaj putem javne debate".<sup>14</sup> Osim toga, modaliteti učešća građana, koji uključuju javnu raspravu i dijalog, treba da budu utvrđeni ustavom i drugim zakonima dotične države. Konvencija UN-a o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine (Aarhuska konvencija),<sup>15</sup> čija je Crna Gora država potpisnica, je takođe od značaja, posebno član 7 o učešću javnosti u vezi sa planovima, programima i politikama koje se odnose na životnu sredinu.
15. Kako je Crna Gora država članica Savjeta Evrope (u daljem tekstu "SE"), relevantna sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava i dokumenti Evropske komisije za demokratiju putem prava Savjeta Evrope (u daljem tekstu „Venecijanska komisija“) su takođe od značaja za ovo Preliminarno mišljenje. Konkretno, Kontrolna lista za vladavinu prava Venecijanske komisije<sup>16</sup> pruža korisne smjernice u vezi sa procesom donošenja zakona, koji bi trebao biti transparentan, odgovoran, inkluzivan i demokratski.
16. Potreba za otvorenim i demokratskim procedurama donošenja zakona jasno je navedena u relevantnim obavezama u okviru OEBS-a. Kopenhaški dokument iz 1990. godine govori o zakonodavstvu, usvojenom na kraju javnog postupka, kao „suštinskom za puno izražavanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava ljudskih bića“. <sup>17</sup> Moskovski dokument iz 1991. godine ponavlja ove nalaze, obavezujući države članice OEBS-a da formulišu i usvoje zakone „kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda“. <sup>18</sup> Države članice OEBS-a takođe su se posebno obavezale da obezbijede jednake mogućnosti za efektivno učešće u političkom i javnom životu žena, pripadnika nacionalnih manjina, Roma i Sinta, posebno Romkinja i Sinti žena, mladih i osoba sa invaliditetom,<sup>19</sup> između ostalih. Države članice OEBS-a takođe treba da

<sup>10</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) Savjeta Evrope: [Parametri o odnosu između parlamentarne većine i opozicije u demokratiji: Kontrolna lista](#), 24. jun 2019. godine, par. 10. Vidi i Evropski sud za ljudska prava (ESLJP): Hyde Park protiv Moldavije (br. 1), br. 33482/06, 31. mart 2009. godine, par. 27, gdje Sud ponavlja da je demokratija „jedini politički model koji se razmatra u Konvenciji i jedini koji je kompatibilan s njom.“

<sup>11</sup> Organizacija za evropsku saradnju i razvoj (OECD), [Preporuka Savjeta o otvorenoj vladi](#) (2017), kao i [Preporuka savjeta o regulatornoj politici i upravljanju](#) (22. mart 2012. godine).

<sup>12</sup> Pogledati član 2 [Prečišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji](#), OJ C 326, 26.10.2012, str. 13–390, u kome se kaže: “Unija je utemeljena na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina. Ove vrijednosti zajedničke su državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca”, kao i Glavu II.

<sup>13</sup> Pogledati [UN Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima](#) (u daljem tekstu “ICCPR”), koji je usvojila Generalna skupština UN rezolucijom 2200A (XXI) od 16. decembra 1966. godine. Crna Gora je pristupila Paktu 23. oktobra 2006. godine.

<sup>14</sup> Komitet UN za ljudska prava, [Opšta preporuka br. 25](#), 1996, par. 8.

<sup>15</sup> *Konvencija UN o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine (Aarhuska konvencija)*, usvojena 25. juna 1998. godine. Crna Gora je pristupila Konvenciji 2. novembra 2009. godine.

<sup>16</sup> Venecijanska komisija Savjeta Evrope, [Kontrolna lista vladavine prava](#), koju je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 106. plenarnoj sjednici (Venecija, 11.-12. mart 2016. godine), par.18.

<sup>17</sup> KEBS/OEBS, Dokument Kopenhaškog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a, Kopenhagen, 5.jun-29.jul 1990. (Kopenhaški dokument 1990.), par. 5.8.

<sup>18</sup> KEBS/OEBS, Dokument Moskovskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a, Moskva, 3. oktobar 1991. (Moskovski dokument OEBS-a 1991.), par.18.1.

<sup>19</sup> Pogledati OEBS, [Akcioni plan za unapređenje rodne ravnopravnosti](#), usvojen Odlukom br. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), par. 44(d); [2003 OEBS-ov Akcioni plan za unapređenje položaja Roma i Sinta na području OEBS-a](#), par. 88; Ministarski savjet OEBS-a, [Odluka br. 4/13 o jačanju napora OEBS-a na sprovođenju Akcionog plana za poboljšanje položaja Roma i Sinta u okviru OEBS-ovog područja, sa posebnim fokusom na Romkinje i Sinti žene, omladinu i djecu](#) (2013), par 4.2; [Zvježđast sa sastanka eksperata za](#)

nastoje da “osiguraju okruženje i institucije za mirnu debatu i izražavanje interesa svih pojedinaca i grupa u društvu”<sup>20</sup> kao i da omoguće nevladinim organizacijama da doprinesu pitanjima javne rasprave i, posebno, razvoju zakona i politika na svim nivoima, bilo lokalnom, nacionalnom, regionalnom ili međunarodnom.<sup>21</sup> Nadalje, važnost pluralizma u pogledu političkih organizacija<sup>22</sup> uz institucionalni i individualni integritet parlamenta i parlamentarca i javnu odgovornost države članice OEBS-a su prepoznale kao ključne aspekte političkog života.<sup>23</sup>

17. Brojni drugi dokumenti neobavezujuće prirode razrađeni na različitim međunarodnim i regionalnim forumima su korisni, jer pružaju praktičnije smjernice i primjere praksi za unapređenje nacionalnih procesa donošenja zakona, uključujući i njihovu veću senzitivnost u odnosu na rod i raznolikosti.<sup>24</sup>

## 2. OSNOVNE INFORMACIJE I OPŠTI KOMENTARI

18. Tekući pregovori Crne Gore sa EU bili su odlučujuća pokretačka snaga za oblikovanje njene nacionalne politike i zakonodavnog okvira od stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 1. maja 2010. godine. To je postalo još značajnije od otvaranja pristupnih pregovora sa EU u junu 2012. godine. Od tada su uspostavljeni formalni mehanizmi i procedure za usklađivanje propisa sa pravnom tekovinom EU i procjenu efekata/uticaja novouvedenih propisa.
19. Istovremeno, zahtjevi za pristupanje EU postali su stroži nakon nedavnog usvajanja nove metodologije proširenja EU 2020. godine,<sup>25</sup> koju je Crna Gora zvanično prihvatila,<sup>26</sup> a koja stavlja snažniji fokus na temeljne reformske obaveze i postizanje opipljivih rezultata u njihovoj implementaciji, uključujući poštovanje vladavine prava, osnovnih prava, funkcionisanje demokratskih institucija i reformu javne uprave. Brojni nalazi i preporuke iz Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. godinu su relevantni za proces donošenja zakona, uključujući i u pogledu potrebe:

---

*nacionalne manjine KEBS-a* (Ženeva, 1991); OEBS/KEBS *1991 Dokument iz Moskve*, par. 41. Pogledati i OEBS Visoki komesar za nacionalne manjine (HCNM), *Ljubljanske smjernice za integraciju raznolikih društava*, od 7. novembra 2012. godine, gdje se napominje da je „[r]aznolikost karakteristika svih savremenih društava i grupa koje ih čine” i koje preporučuju da zakonodavni i politički okvir treba da omogući prepoznavanje da individualni identiteti mogu biti višestruki, višeslojni, kontekstualni i dinamični.

<sup>20</sup> *OEBS Dokument iz Maastrichta 2003*, par. 36.

<sup>21</sup> KEBS/OEBS *Dokument sa Moskovskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a* (1991 Moskovski document OEBS-a), 3. Oktobar 1991. godine, par. 43.

<sup>22</sup> KEBS/OEBS, *Dokument sa Moskovskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a* (1991 Moskovski document OEBS-a), 3. Oktobar 1991. godine, par. 5.

<sup>23</sup> Pogledati npr. OEBS, *Pariska povelja za novu Evropu*, Pariz, 19. - 21. novembar 1990. godine, u kojem se kaže da “[d]emokratija, sa svojim reprezentativnim i pluralističkim karakterom, podrazumijeva odgovornost prema biračkom tijelu, obavezu javnih vlasti da poštuju zakon i pravdu koja se sprovodi nepristrasno”. Pogledati takođe *1999 Istanbulski dokument OEBS-a*, 19. novembra 1999. godine, kada su se države članice OEBS-a obavezale da će ojačati svoje napore na „promovisanju dobre prakse vlade i javnog integriteta” u zajedničkim naporima u borbi protiv korupcije.

<sup>24</sup> Pogledati npr. ODIHR, *Smjernice za promovisanje učešća osoba sa invaliditetom*, 2019, uključujući kontrolnu listu sa daljim detaljnim uputstvima na stranicama 110-117; ODIHR, *Rješavanje nasilja nad ženama u politici u OEBS regionu: ODIHR Set alati* (2022), uključujući posebno *Alatku 2 o rješavanju nasilja nad ženama u parlamentu* (2022); ODIHR, *Ostvarivanje rodne ravnopravnosti u parlamentu: Vodič za parlamente u regionu OEBS* (2021); ODIHR, *Učiniti da zakoni funkcionišu za žene i muškarce: Praktični vodič za rodno osjetljivo zakonodavstvo* (2017). Pogledati npr. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Preporuka Savjeta za regulatornu politiku i upravljanje* (2012); *Principi dobre prakse OECD-a za procese razmatranja prilikom donošenja javnih odluka*; OECD, *Principi najbolje prakse za regulatornu politiku, Procjena uticaja propisa* (2020); OECD, *Bolja regulativa u cijeloj Evropskoj uniji* (2022); Među-parlamentarna unija (IPU), *Rodno odgovorno donošenje zakona, Priručnik za parlamentarne* (2021); IPU, *Plan aktivnosti za rodno senzitivne parlamente* (2012), IPU, *Globalni parlamentarni izvještaj za 2022. godinu - Angažman javnosti u radu parlamenta*; IPU i UNDP, *Različito u parlamentu: slušanje glasova manjina i autohtonih naroda*, 2010. Dodatno pogledati npr. <Javno upravljanje - OECD>, kao i podrška zajedničke inicijative OECD-EU za unapređenje upravljanja i rukovođenja u zemljama centralne i istočne Evrope (SIGMA), *Izvještaj o monitoringu – Principi javne uprave, Crna Gora* (2021).

<sup>25</sup> Pogledati Evropska komisija, *Saopštenje o unapređenju procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan*, 5. februar 2020. godine.

<sup>26</sup> Pogledati Evropska komisija: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/enlargement-new-enlargement-methodology-will-be-applied-Crna-Gora-and-serbia-2021-05-11\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/enlargement-new-enlargement-methodology-will-be-applied-Crna-Gora-and-serbia-2021-05-11_en)

- da se dalje zakonski reguliše saradnju između Vlade i Skupštine uz jačanje centralne koordinacione i kontrolne uloge Generalnog sekretarijata Vlade u kreiranju politika;
  - da se poboljša kvalitet procjene uticaja propisa (RIA), uz sistematsko uključivanje finansijske procjene prilikom pripreme zakona;
  - da se poboljša kvalitet procesa javnih konsultacija u smislu uspostavljanja i praćenja, uz poboljšanje postojećeg zakonskog i institucionalnog okvira radi jačanja mehanizama konsultacija i saradnje između državnih institucija i civilnog društva kako bi oni bili korisniji i efektivniji;
  - da se revidiraju propisi o pristupu informacijama, posebno da se riješe problemi vezani za informacije koje su označene kao povjerljive od strane javnih institucija i time skrivene od javnosti;
  - jačanja kapaciteta Skupštine za razmatranje predloga zakona u skladu sa pravnom tekovinom EU i za integraciju i nadzor pitanja rodne ravnopravnosti;
  - da se rješavaju sistemski nedostaci u cilju bolje prevencije i borbe protiv nasilja nad ženama u politici;
  - daljeg jačanja javne kontrole nad radom vlade;
  - da se osigura integracija rodnih aspekata na svim nivoima donošenja odluka, planiranja i implementacije politika, između ostalog.<sup>27</sup>
20. S obzirom na navedeni strateški cilj integracije u EU, posebna pažnja je u ovom Preliminarnom mišljenju posvećena pitanju izrade propisa usklađenih sa pravnom tekovinom EU i usaglašenosti sa zahtjevima iz nove metodologije proširenja EU.
21. Takođe je vrijedno napomenuti da je, prema izvještaju Evropske komisije (EK), nakon izbora 2020. godine, odnos između Vlade i parlamenta postao izazovniji, što je značajno uticalo na proces kreiranja politike i zakona<sup>28</sup>. Svrha Preliminarnog mišljenja je da pruži preporuke za jačanje pravnog i institucionalnog okvira kako bi, koliko je to moguće, bio dugoročno otporan na političke i druge vrste kriza.

### **3. USTAVNI SISTEM, NORMATIVNI OKVIR I IZVORI PRAVA**

22. Ustav Crne Gore daje opšti okvir za unitarni parlamentarni sistem. Zasnovan je na principu podjele vlasti između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti koju vrše parlament, vlada i sudovi (član 11 Ustava).
23. Skupština Crne Gore je jednodomno zakonodavno tijelo koje se sastoji od 81 poslanika, koji se biraju na neposrednim i opštim izborima, tajnim glasanjem na period od četiri godine po proporcionalnoj zastupljenosti (čl. 83-84 Ustava). Vlada Crne Gore je najviši organ izvršne vlasti Crne Gore. Odgovornost Vlade prema Skupštini utvrđena je članom 82 stav 12 Ustava, koji kaže da Vladu bira i razrješava Skupština; članom 107, kojim se parlamentu daje pravo da izglasa nepovjerenje Vladi; i članovima 108 i 109

<sup>27</sup> Pogledati Evropska komisija (EC), [Izvještaj za Crnu Goru za 2022. godinu](#), Prateći dokument uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2022. Saopštenje o politici proširenja EU.

<sup>28</sup> Pogledati Evropska komisija (EC), [Izvještaj za Crnu Goru za 2022. godinu](#), Prateći dokument uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2022. Saopštenje o politici proširenja EU, str 11.

kojima se uspostavljaju parlamentarni instituti interpelacije i parlamentarne istrage. Usvajanjem budžeta i njegovog završnog računa, Skupština vrši i indirektnu kontrolu nad izvršnom vlašću (član 82 stav 5). Istovremeno, za razliku od većine ustava evropskih zemalja, koji daju veoma detaljan prikaz uloge i funkcionisanja parlamenata, Ustav Crne Gore ne daje takav nivo detalja u pogledu rada svog parlamenta. Ne postoje odredbe koje se odnose na pravo Skupštine da traži informacije od državne uprave i drugih institucija,<sup>29</sup> niti da zahtijeva prisustvo pojedinih predstavnika vlade na sjednicama parlamenta,<sup>30</sup> koji su jedan od preduslova za uspješno obavljanje osnovnih parlamentarnih funkcija kontrole nad izvršnom vlašću i osiguravanja odgovornosti.

24. Predsjednik, koji se bira na neposrednim i opštim izborim tajnim glasanjem, predstavlja Crnu Goru u zemlji i inostranstvu, proglašava zakone, predlaže Skupštini mandataru za sastavljanje Vlade, predlaže održavanje referenduma, između ostalog (čl. 95).
25. Važno je istaći da Vlada Crne Gore ima široka regulatorna ovlaštenja u skladu sa članom 93 stav 1 Ustava, koja joj daju pravo da predlaže zakone i druge akte. Članom 100 se precizira da Vlada „donosi uredbе, odluke i druge akte za izvršenje zakona“. Članom 24 Zakona o državnoj upravi propisano je da ministarstva mogu donositi pravilnike, naredbe i uputstva kao podzakonske propise za izvršavanje zakona i drugih propisa na osnovu zakona i u granicama datim zakonom. *Pravno-tehnička pravila za izradu zakona* (u daljem tekstu „Pravno-tehnička pravila“) dodatno pojašnjavaju koje vrste podzakonskih akata mogu donositi Vlada i ministarstva.<sup>31</sup>
26. U skladu sa članom 93 stav 1 Ustava, pravo predlaganja zakona imaju poslanici u Skupštini (u daljem tekstu: poslanici) i Vlada, kao i 6.000 birača (pogledati više u Pododjeljku 6.2. o zakonodavnim inicijativama). Parlament usvaja zakone – potrebnom većinom u zavisnosti od predmeta zakona – i potvrđuje međunarodne ugovore (član 82). Normativni okvir koji reguliše zakonodavnu funkciju Vlade i Skupštine dalje je razrađen Poslovníkom (u daljem tekstu: Poslovník) Vlade i Poslovníkom Skupštine.
27. Predsjednik Crne Gore, u skladu sa članom 94 Ustava, u roku od sedam dana (ili tri u slučaju ubrzanog postupka) proglašava zakon ili ga vraća Skupštini na ponovno odlučivanje; nakon što Skupština ponovo usvoji zakon, proglašava ga predsjednik. Član 95 stav 3 Ustava, koji navodi ovlaštenja predsjednika, predviđa da on „ukazom proglašava zakone“.
28. Prema članu 9 Ustava potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava čine sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju supremaciju nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose

<sup>29</sup> Na primjer, član 82 italijanskog Ustava daje parlamentarnim istražnim komisijama ovlaštenje da sprovode istrage sa istim ovlaštenjima i ograničenjima kao i pravosudne vlasti.

<sup>30</sup> Pogledati, na primjer, član 64 stav 4 italijanskog Ustava, koji propisuje da „(č)lanovi vlade, čak i ako ne pripadaju domovima, imaju pravo, a ako se to zahtijeva, i obavezu da učestvuju na sjednicama.“ Odredba o interpelaciji i/ili pravu na podnošenje pitanja odnosnim vladama može se naći i u ustavima Jermenije, Gruzije, Ukrajine, Finske, Mađarske, Poljske.

<sup>31</sup> Pravno-tehnička pravila za izradu zakona (u daljem tekstu: Pravno-tehnička pravila) dodatno pojašnjavaju koje vrste podzakonskih akata mogu donositi Vlada i ministarstva: konkretno, Vlada donosi uredbе, odluke i druge implementacione akte kada je to izričito propisano zakonom - što je opšte pravilo - ili na osnovu ovlaštenja sadržanog u Ustavu, kada procijeni da se određeno pitanje treba regulisati podzakonskim aktom - ustavno ovlaštenje koje se koristiti restriktivno. Podzakonskim aktima Vlade takođe se mogu ovlastiti ministarstva da usvoje pravila za implementaciju takvih propisa. S druge strane, ministarstva mogu izdavati pravilnike, naredbe i uputstva za sprovođenje zakona i drugih propisa. Podzakonskim aktima koja je donijelo ministarstvo ne može se ovlastiti donošenje drugog podzakonskog akta, bilo od strane istog ili drugog ministarstva. Izuzetno, ako se podzakonskim aktima koje donosi ministarstvo uređuju određena pitanja koja nužno zahtijevaju detaljniju razradu tehničke prirode ili koja bi zahtijevala česte izmjene i dopune, tim podzakonskim aktom može se odrediti osnov za izdavanje instrukcija. Nadalje, postoji oblik zakonodavstva zasnovanog direktno na ustavnom ovlaštenju Vlade: uredbе sa zakonskom snagom (član 101 Ustava). Uredbе sa zakonskom snagom su izuzetak i Vlada može donositi te akte samo u slučajevima izričito propisanim Ustavom (u slučaju ratnog ili vanrednog stanja) i pod uslovima propisanim Ustavom (ako Skupština nije u mogućnosti da se sastane). Vlada je dužna da takve akte dostavi Skupštini na potvrđivanje što je prije moguće.

regulišu drugačije od nacionalnog zakonodavstva.<sup>32</sup> U članu 145 Ustava Crne Gore stoji da „*Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom*“. Ova odredba je pohvalna jer definiše hijerarhiju izvora prava, koja je fundamentalna za princip vladavine prava. Istovremeno, a kako je preporučila Venecijanska komisija u svom Mišljenju o Ustavu Crne Gore iz 2007. godine, „*bilo bi korisno definisati različite normativne akte ispod nivoa zakona u formalnom smislu (propisi, opšti akti, uredbе) kao i njihovu hijerarhiju*“.<sup>33</sup>

29. Usvojeni zakoni moraju biti saglasni sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima (član 145 Ustava). Ustavni sud odlučuje, između ostalog, o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i o pojedinačnim žalbama zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon što su iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi (član 149 Ustava).
30. Skupština može izmijeniti Ustav ako za njega glasa dvije trećine od ukupnog broja poslanika (član 155). Članom 156 Ustava propisano je da nadležno radno tijelo Skupštine priprema amandman i potom ga stavi na javnu raspravu koja traje najmanje mjesec dana.
31. Iako je pominjanje javne rasprave o amandmanima na Ustav u principu dobrodošlo, upitno je da li je minimalni rok od mjesec dana dovoljan. ODIHR je u nekoliko navrata upozorio da se ne sprovode ustavni referendumi bez sadržajne parlamentarne debate i dovoljno vremena za smislene javne rasprave.<sup>34</sup> U svakom slučaju, nadležni državni organi moraju svoje napore usmjeriti na osiguravanje inkluzivne rasprave o namjeravanim ustavnim amandmanima, te obezbijediti neophodan period za razmišljanje i rasprave, kao i dovoljno vremena za pripremu kada se ustavi uvode putem referenduma.<sup>35</sup> Transparentnost, otvorenost i inkluzivnost, kao i adekvatni vremenski okviri i uslovi koji omogućavaju različite stavove i smislene, široke i sadržajne rasprave o kontroverznim pitanjima ključni su zahtjevi demokratskog ustavotvornog procesa i pomažu u osiguravanju da tekst bude usvojen od strane društva kao cjeline, te da odražava volju naroda i uživa podršku javnosti.<sup>36</sup> Takve konsultacije treba da uključuju političke institucije, nevladine organizacije i civilno društvo, akademsku zajednicu, medije i širu javnost,<sup>37</sup> nude jednake mogućnosti za žene i muškarce da učestvuju, te treba proaktivno ići u susret osobama ili grupama koje bi inače bile marginalizovane, kao što su nacionalne manjine.<sup>38</sup> Sve u svemu, proces treba da omogući dovoljno vremena za odgovarajuću edukaciju birača o predloženim amandmanima kako bi im se omogućilo da donesu informisani izbor prilikom glasanja

<sup>32</sup> U svom Mišljenju o Nacrtu ustava Crne Gore iz 2007. godine, Venecijanska komisija je istakla da, iako je član 9 dobrodošla odredba, „[p]ozivanje na potrebu implementacije ugovora o ljudskim pravima u svjetlu prakse odgovarajućih tijela za praćenje bi bilo toplo pozdravljeno“; vidi Venecijanska komisija, *Mišljenje na Ustav Crne Gore*, CDL-AD(2007)047-e, par. 8.

<sup>33</sup> Pogledati Venecijanska komisija, *Mišljenje na Ustav Crne Gore*, CDL-AD(2007)047-e, par. 115.

<sup>34</sup> Pogledati npr. ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničko mišljenje o nacrtu zakona "o uvođenju promjena i amandmana na Ustav" Republike Kirgistan*, CDL-AD(2015)014, par. 25.

<sup>35</sup> *Ibid.* par. 24 (Zajedničko mišljenje iz 2015. godine).

<sup>36</sup> Pogledati ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničko mišljenje o nacrtu ustava Republike Kirgistan*, CDL-AD(2021)007, par. 32. Pogledati i, u vezi sa usvajanjem propisa, *Dokument sa Moskovskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a* (1991), par. 18.1, koji predviđa da se „*propisi formulišu i donose kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda, bilo direktno ili preko njihovih izabranih predstavnika*“. Vidi takođe npr. Venecijanska komisija, *Mišljenje po tri pravna pitanja koja su se javila u procesu izrade novog Ustava Mađarske*, CDL-AD(2011)001, 28. mart 2011, par. 18; i Venecijanska komisija, *Mišljenja Venecijanske komisije koja se odnose na ustavne odredbe za izmjene i dopune ustava*, CDL-PI(2015)023, 22. decembar 2015. godine, odjeljak C na stranama 5-7.

<sup>37</sup> Pogledati npr. Venecijanska komisija, *Mišljenje po tri pravna pitanja koja su se javila u procesu izrade novog Ustava Mađarske*, CDL-AD(2011)001, 28. mart 2011, par. 19.

<sup>38</sup> Vidi OEBS Visoki komesar za nacionalne manjine (HCNM), *Ljubljanske smjernice o integraciji raznolikih društava* (2012), Princip 2 na strani 9 i Princip 23 na strani 32.

na referendumu, u skladu s međunarodnim preporukama i dobrom praksom.<sup>39</sup> **Stoga bi trebalo produžiti minimalni rok za organizovanje javnih rasprava o predloženom nacrtu ustavnih amandmana.**

#### 4. ZAKONODAVNO PLANIRANJE I IZRADA POLITIKA

32. Veliku većinu nacrtu zakona u Crnoj Gori predlaže Vlada<sup>40</sup>, mada se posljednjih godina povećava broj onih koje podnose poslanici. Od izbora 2020. godine, suštinska promjena odnosa između Vlade i parlamenta značajno je uticala na proces kreiranja politike i zakona i pokazala potrebu da se dalje reguliše saradnja Parlamenta i Vlade<sup>41</sup> (pogledati i pododjeljak 4.3). Generalno, planiranje parlamenta je tradicionalno bilo reaktivno, vođeno zakonodavnim programom Vlade i zahtjevima koji proizilaze iz procesa pristupanja EU, što u velikoj mjeri utiče na odluke o rasporedu rada u plenumu, kao i na planove rada koje odbori usvajaju početkom godine.<sup>42</sup>

##### 1.1. Planiranje politika i donošenja zakona

33. Vlada i parlament treba da obezbijede odgovarajuće planiranje politika i zakona unaprijed kako bi pomogli da se njihovo radno opterećenje održi na razumnim nivoima i omogući realno budžetiranje i priprema.
34. Prema čl. 28 i 30 Poslovnika Vlade, Generalni sekretarijat Vlade (u daljem tekstu: GSV) priprema godišnji program rada Vlade (u daljem tekstu: GPRV), na osnovu predloga ministarstava, srednjoročni program rada Vlade (u daljem tekstu: SPRV) i mjere ekonomske politike za tekuću godinu. GPRV se usvaja do kraja tekuće godine za narednu godinu, dok se SPRV usvaja na period do četiri godine. Polazne osnove za pripremu SPRV-a su premijerov ekspozije koji je prihvatila Skupština, mjere ekonomske politike za srednjoročni period i obaveze koje proizilaze iz zakona, strateških dokumenata i procesa pristupanja Crne Gore EU. Članom 30 Poslovnika Vlade propisano je da se srednjoročni i godišnji program rada Vlade dostavlja Skupštini i objavljuje na internet portalu Vlade.
35. Treba pomenuti da je 2021. godine, po prvi put, Vlada uvela indikatore na nivou ishoda za svaki Vladin prioritet uključen u GPRV za 2021. godinu.<sup>43</sup> Ovo je korak u dobrom pravcu koji će pomoći u mjerenju napretka ka postizanju ciljeva javne politike. Vlada je u januaru 2022. godine usvojila srednjoročni program rada za period 2022-2024. godina, sa detaljnim godišnjim planom rada za 2022. godinu. Međutim, nakon pada 42. Vlade 2022. godine, nova manjinska 43. Vlada nije usvojila program rada po programu

<sup>39</sup> Pogledati npr. ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničko mišljenje o nacrtu ustava Republike Kirgistan*, [CDL-AD\(2021\)007](#), par. 27. Pogledati i Venecijanska komisija, *Kodeks dobre prakse o referendumima*, CDL-AD(2007)008rev-cor, tačka I.3.1.d i par. 13-14 Memoranduma sa obrazloženjem, koji naglašava da „[b]irači moraju biti u mogućnosti da se dovoljno unaprijed upoznaju i s tekstom koji se stavlja na glasanje i, prije svega, sa detaljnim obrazloženjem”.

<sup>40</sup> Pogledati npr. Vujović et al, *Jačanje uloge i funkcije Skupštine Crne Gore u procesu odlučivanja – preporuke za unapređenje*, Univerzitet Crne Gore, 2020, str. 15.

<sup>41</sup> Pogledati Evropska komisija (EC), [Izveštaj za Crnu Goru za 2022. godinu](#), Prateći dokument uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2022. Saopštenje o politici proširenja EU.

<sup>42</sup> OECD-EU SIGMA, [Pregled donošenja javnih politika – Crna Gora, 2014](#), str. 47.

<sup>43</sup> Pogledati i preporuku iz [SIGMA, Izveštaj monitoringa – Crna Gora \(2021\)](#), str. 34.

mandatara.<sup>44</sup> Posljednji izvještaj o realizaciji programa rada Vlade objavljen u februaru 2022. godine odnosi se na 42. Vladu.<sup>45</sup>

36. U principu, pravilno planiranje javnih politika omogućava dugoročno planiranje ključnih zakonodavnih inicijativa, što bi zauzvrat trebalo da rezultira kvalitativno boljim, održivijim zakonodavstvom. U tom smislu, ključno je osigurati da vlada ima vlastitu politiku/zakonodavne planove i da rano informiše parlament o mjerama politike i zakonskim predlozima koji će biti podneseni u narednim mjesecima i godinama. **Potrebno je unaprijediti relevantne zakonske odredbe kako bi novoformirane vlade blagovremeno sačinjavale svoje programe rada i plan donošenja politika/propisa i o tome redovno izvještavale Skupštinu, uz preciziranje načina sprovođenja, izmjene i praćenja zakonodavnih planova.**
37. Treba pomenuti da Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Crne Gore predviđa Smjernice fiskalne politike (u daljem tekstu: SFP) kao srednjoročni (trogodišnji) fiskalni plan i daje uputstva za pripremu budžeta.<sup>46</sup> Međutim, prioritetni stubovi i ciljevi iz GPRV još uvijek nisu međusobno povezani niti usklađeni sa programskom strukturom budžeta. Stoga, postoji sveukupna nepovezanost između procesa planiranja politika i planiranja budžeta, kao što je prikazano, na primjer, kada prioriteti GPRV za 2021. godinu nisu našli svog odraza u SFP za period 2021-2023. godina, kako je ažuriran u martu 2021. godine.<sup>47</sup> Presudno je, međutim, da proces planiranja bude u skladu sa budžetskim ciklusom države i da odražava relevantna budžetska izdvajanja i rashode. Ovo će pomoći da se osigura da su planirane politike/zakonodavne inicijative u skladu sa godišnjim budžetom i omogućiće parlamentu i njegovim odborima da prate raspodjelu i trošenje budžetskih izdvajanja prilikom razmatranja, planiranja i implementacije zakona. **Stoga se preporučuje da se osigura usklađenost između ciljeva i sadržaja politike i fiskalnih planova.**
38. Nadalje, treba napomenuti da postoji veliki udio planiranih nacrta zakona koji se prenose iz godine u godinu. Na primjer, 72% nacrta zakona planiranih u GPRV 2020. godine je preneseno – udio koji se skoro udvostručio u odnosu na 2017. godinu (37%). Isto vrijedi i za udio prenijetih planiranih sektorskih strategija (52%), koji se skoro utrostručio u odnosu na 2017. godinu (19%).<sup>48</sup> To može da sugerise da su formulisani ciljevi nedostižni i/ili rokovi nerealni. Kao posljedica toga, nadležni državni organi jednostavno ne mogu ispuniti zahtjeve zakonodavnih planova. Važno je osigurati da zakonodavni planovi budu pravilno pripremljeni i implementirani kako bi se na adekvatan način organizovali i rasporedili zakonodavni projekti i osigurala njihova pravovremena implementacija. Posebno, potrebno je izdvojiti dovoljno vremena za svaku fazu ciklusa donošenja javnih politika i zakonodavnog ciklusa različitih zakonodavnih projekata datog ministarstva ili druge vladine agencije,<sup>49</sup> takođe uzimajući u obzir dužinu i/ili složenost zakonodavnih inicijativa ili da li uključuju široke reforme koje mogu značajno uticati na veliki dio stanovništva.<sup>50</sup> Ovo takođe uključuje dovoljno vremena za početne diskusije o kreiranju politike, procese

<sup>44</sup> Dana 3. marta 2022. godine formirana je nova vlada (43.) nakon izglasavanja nepovjerenja početkom februara. U avgustu 2022. vlada je pala i političke stranke su ili morale formirati novu koaliciju ili su morali biti raspisani novi izbori. Predsjednik je 16. marta 2023. raspustio Skupštinu, nakon što parlamentarna većina nekoliko mjeseci nije mogla formirati novu vladu. U Crnoj Gori će se održati parlamentarni izbori 11.06.2023. godine.

<sup>45</sup> Pogledati Institut Alternativa, *Osvrt na parlamentarni nadzor u Crnoj Gori: od pričaonice do radionice*, 2022, str. 6.

<sup>46</sup> Članovi 18, 22 i 29 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Crne Gore.

<sup>47</sup> Pogledati i preporuku iz *SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora (2021)*, str. 34.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> ODIHR, *Procjena donošenja zakona i regulatornog upravljanja u Sjevernoj Makedoniji*, kako je revidirano 2008. godine, str. 31.

<sup>50</sup> ODIHR *Procjena zakonodavnog procesa u Kirgiskoj Republici*, 2015, par. 13 i par. 35-39.



verifikacije, procjene uticaja i javne konsultacije.<sup>51</sup> Planiranje donošenja javnih politika i zakona treba poboljšati, a dalje preporuke će biti date kao dio sveobuhvatne procjene.

39. Na kraju, **važno je dodatno precizirati način implementacije, izmjene/ažuriranja i praćenja zakonodavnih planova**, što je aspekt koji trenutno nije obrađen u pravnom okviru Crne Gore. Redovno praćenje implementacije zakonodavnih planova je korisno da bi se osigurala efektivnost narednog ciklusa zakonodavnog planiranja i obezbijedile pravovremene i razumne izmjene postojećeg plana. U tom smislu, razvoj elektronskog alata lakog za korišćenje može pomoći da se olakša praćenje nacrtu zakona u različitim fazama zakonodavnog procesa od strane zakonodavaca i predstavnika civilnog društva, ili javnosti generalno.

#### 4.2. *Donošenje javnih politika*

40. Vladina Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (u daljem tekstu: Uredba o strateškim dokumentima)<sup>52</sup> propisuje uslove i procedure za izradu strategija i programa kojima se predlažu unutrašnje i spoljne politike u datoj oblasti koje donosi Vlada Crne Gore,<sup>53</sup> koji su dodatno pojašnjeni u *Metodologiji razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata*. Napominje se da je GSG nedavno izmijenio navedenu metodologiju kako bi uključio praktične smjernice kako bi osigurao da se svi vladini strateški i politički dokumenti jednako bave potrebama žena i muškaraca,<sup>54</sup> što je u principu dobrodošao korak. Sva resorna ministarstva su odgovorna za izradu i implementaciju sektorskih strategija, sa posebnom nadležnošću GSV u pogledu njihove koordinacije, usklađivanja i praćenja njihove implementacije.
41. Prema članu 40 stav 3 Poslovnika Vlade, GSV i Ministarstvo finansija (u daljem tekstu: MF) daju mišljenja na predloge strateških dokumenata u skladu sa Uredbom o strateškim dokumentima, koja se dostavljaju uz svaki predlog strateškog dokumenta koji se upućuje Vladi na usvajanje. Dok MF razmatra finansijsku dostupnost planiranih mjera, GSV je odgovoran da osigura usklađivanje nacrtu sektorskih strategija sa drugim strateškim i planskim dokumentima.<sup>55</sup> Međutim, nije jasno kako se ciljevi Uredbe o strateškim dokumentima odnose na ciljeve iz Pravaca razvoja Crne Gore (u daljem tekstu „PRCG“),<sup>56</sup> koji određuju strateške razvojne ciljeve Crne Gore, s obzirom da su PRCG 2018-2021 zasnovani na potpuno drugačijem okviru stubova od sedam sektora predviđenih Uredbom o strateškim dokumentima. Usljed toga, dokumenti strateškog planiranja nisu logički povezani.<sup>57</sup> Stoga se preporučuje da se **hijerarhija planskih dokumenata, uključujući ulogu i položaj PRCG, jasno utvrdi Uredbom o strateškim dokumentima**.

<sup>51</sup> ODIHR [Procjena zakonodavnog procesa u Republici Jermeniji](#), 2014, par. 39.

<sup>52</sup> Usvojena 19. jula 2018. godine, Službeni list 54/2018.

<sup>53</sup> Uredba prati sektorski pristup strateškom planiranju politika, pri čemu je identifikovano sljedećih sedam sektora u čijem djelokrugu se izrađuju strateška dokumenta: 1) demokratija i dobro upravljanje; 2) finansijska i fiskalna politika; 3) saobraćajna, energetska i informatička infrastrukturu; 4) ekonomski razvoj i životna sredina; 5) nauka, obrazovanje, kultura, omladina i sport; 6) zapošljavanje, socijalna politika i zdravstvo; i 7) spoljna i bezbjednosna politika i odbrana.

<sup>54</sup> Proces izmjene Metodologije i razvoj odgovarajućih inicijativa za razvoj kapaciteta podržala je Misija OEBS-a u Crnoj Gori, pogledati <[Osiguravanje uključivanja rodni pitanja u strateške dokumente javne uprave fokus radionice koju podržava OEBS | OEBS](#)>.

<sup>55</sup> GSV je zadužen da obezbijedi implementaciju odredbi koje se tiču potrebne strukture i sadržaja strateških dokumenata. Ovo podrazumijeva verifikaciju usklađenosti strateških dokumenata sa drugim planskim i strateškim dokumentima, uključujući SPRV i GPRV, strateške dokumente koji definišu opšte pravce razvoja Crne Gore, obaveze koje proizilaze iz procesa pristupanja EU, glavne sektorske politike EU i uslove za korišćenje fondova EU.

<sup>56</sup> PRCG je krojni dokument za implementaciju razvoja koji razrađuje viziju društvenog i ekonomskog razvoja Crne Gore koja je potrebna u kontekstu procesa evropskih integracija. PRCG definišu sektorske i međusektorske pravce razvoja za finansijski period od tri godine. MF je odgovorno za pripremu PRCG.

<sup>57</sup> [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora \(2021\)](#), str. 34.

42. Nadalje, prema članu 23. Zakona o državnoj upravi, ministarstva<sup>58</sup> su odgovorna za razvoj unutrašnje i spoljne politike tako što predlažu unutrašnju i spoljnu politiku, normativnu djelatnost i upravni nadzor u oblasti za koju su nadležni. Međutim, iako postoje pravila koja uređuju pripremu strategija, ne postoje interni propisi koji se odnose na proces razvoja politika u resornim ministarstvima.<sup>59</sup>
43. Važno je da se u Crnoj Gori mogu razlikovati dvije glavne funkcije ministarstava u razvoju politike: formulisanje strategija i izrada zakona. Međutim, veza između ove dvije funkcije nije dobro razvijena jer ne postoje posebna pravila koja regulišu izradu strateških dokumenata (koja proizilaze iz strateških dokumenata i usmjeravaju pripremu zakona). Članom 40 stav 4 Poslovnika Vlade propisano je da se predlog zakona dostavlja Vladi uz „*analizu stanja, pojava i problema u oblasti koja se tim zakonom uređuje*“, bez osvrta na razmatranje zakonodavnih i nezakonodavnih opcija i opravdanja za preferiranu opciju. Dokument javne politike (za razliku od obrazloženja) Vlada treba da odobri prije pokretanja izrade nacrt zakona, a ne da se dostavljaju Vladi zajedno sa predloženim zakonom, s obzirom da je njihova svrha da informišu o izradi propisa, a ne da ga objasne.
44. Kao što je detaljnije objašnjeno u nastavku (pogledati pododjeljke 5 o RIA i 7 o javnim konsultacijama), crnogorski pravni okvir uključuje reference na važne elemente dobre politike i donošenja zakona kao što su RIA i konsultacije, ali različiti elementi nisu u potpunosti integrisani u proces kreiranja politike. Kao takav, koherentan i logički međusobno povezan ciklus politike još uvijek nije uspostavljen<sup>60</sup> a čini se da je i okvir koji reguliše fazu razvoja politike donekle nedovoljno razvijen. Iako se veliki naglasak stavlja na RIA koja prati sve nacрте zakona, vrlo je malo fokusa na izradu dokumenata javne politike prije izrade nacrt zakona.<sup>61</sup> Poslovnik Vlade zahtijeva da svaki nacrt zakona ili uredbe mora biti praćen izvještajem o sprovedenoj RIA, ali ne predviđa da se RIA sprovodi u ranim fazama procesa kreiranja politike, čak i prije nego što se donese odluka o formulisanju regulatornog predloga. Rizik sa takvim pristupom je da bi izvještaji o sprovedenoj RIA u kasnijoj fazi mogli biti pripremljeni kao birokratski dodatak zakonskom predlogu samo radi opravdanja i bez dodatne vrijednosti za proces kreiranja politike. Princip 4 Preporuke OECD-a o regulativi i upravljanju politikama iz 2012. godine<sup>62</sup> jasno propisuje da RIA treba da se sprovodi u ranim fazama procesa kreiranja politike. To znači da nakon što se identifikuju ciljevi politike, kreatori politike treba da procijene sve moguće opcije i da li je propis neophodan i kako može biti najefektivniji i najefikasniji u postizanju tih ciljeva. Takođe treba identifikovati druga sredstva osim donošenja propisa i analizirati pozitivne i negativne strane različitih pristupa kako bi se identifikovao najbolji pristup. **Stoga se preporučuje da se u Poslovniku Vlade jasno predvidi da se RIA sprovodi u ranim fazama razmatranja i odabira predloga politika, ali uz dužno uzimanje u obzir principa srazmjernosti kako bi se izbjegla velika opterećenja za državu i kreatore politika** (pogledati i pododjeljak 5 o RIA). U isto vrijeme, priprema dokumenata o politici, kao što su idejni

<sup>58</sup> Nova Vlada koja je stupila na dužnost u decembru 2020. reorganizovala je dotadašnjih 17 resornih ministarstava u 12.

<sup>59</sup> U tom smislu, bilo bi korisno podsjetiti se na razliku između pojmova „politika“ i „strategija“. Izraz „strategija“ se obično odnosi na dokumente sa širokim ciljevima koji se protežu na brojna ministarstva i imaju barem srednjoročni horizont. U tom smislu, strategija se ne može, sama po sebi, direktno implementirati. Umjesto toga, da bi se postigli ciljevi, strategija zahtijeva razvoj niza politika. Politici se često daju formalni okvir kroz zakone i/ili podzakonske propise, iako može imati i oblik nereguliranih pristupa. Stoga bi strategija ekonomskog razvoja imala vremenski horizont od otprilike pet do deset godina i zahtijevala bi da veliki broj ministarstava razvije politike koje bi, zajedno, promovisale ciljeve strategije.

<sup>60</sup> [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora](#) (2021), str. 8.

<sup>61</sup> Ova dva aspekta mogu biti međusobno povezana: faza formulacije politike nije dovoljno razvijena vjerovatno zato što postoji prekomjerna proizvodnja RIA, koja djeluju kao zamjena za razradu politike.

<sup>62</sup> OECD, [Preporuka Savjeta o regulatornoj politici i upravljanju](#) (2012), Preporuka I. 4. Pogledati i [OEBS/ODIHR Procjena zakonodavnog procesa u Republici Jermeniji, 2014](#), par. 47.

dokument ili drugi dokumenti za izradu politike, uvijek treba da prethodi izradi nacrtu zakona.<sup>63</sup>

45. S obzirom na navedeno, **odredbe Poslovnika Vlade koje uređuju fazu razvoja politike treba dalje razraditi i unaprijediti. To bi se moglo postići tako što se prije započinjanja izrade zakona zahtijeva da Vlada izradi i odobri dokumente politike koji se bave prepoznavanjem i definisanjem značajnog javnog problema koji zahtijeva djelovanje vlade i razradom mogućih zakonodavnih i nezakonodavnih pristupa i rješenja, opravdavajući odabranu opciju kao najbolji pristup. Takav dokument javne politike tada treba da pruži ulazne podatke za izradu zakonskog predloga. Poslovníkom Vlade takođe treba predvidjeti izradu ex ante RIA u ranim fazama procesa kreiranja politike za formulisanje novih regulatornih predloga.**

#### 4.3. *Međuinstitucionalna saradnja*

46. Činjenica da Vlada i Skupština mogu inicirati nacрте zakona i da Skupština zatim raspravlja i usvaja zakone zahtijeva odgovarajuću koordinaciju između njih u različitim fazama procesa kreiranja politika i zakona, uključujući usklađivanje njihovih zakonodavnih planova i strategija. Prema članu 30 stav 4 Poslovnika Vlade, GPRV i SPRV se dostavljaju Skupštini i objavljuju na internet portalu Vlade, što je za svaku pohvalu. U članu 135 Poslovnika Skupštine navodi se da predsjednik Skupštine dostavlja nacrt zakona Vladi (osim ako Vlada nije njegov predlagač) na mišljenje. Takođe, članom 9 Poslovnika Vlade precizirano je da potpredsjednik Vlade za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku koordinira učesće članova Vlade u radu Skupštine Crne Gore. Dalje se navodi da je *“član Vlade određen za predstavnika Vlade dužan da lično učestvuje u radu Skupštine i njenih radnih tijela”*.
47. Kao što je navedeno u Izvještaju o monitoringu principa javne uprave u Crnoj Gori za 2021. godinu u okviru zajedničke inicijative OECD-EU SIGMA (Podrška unapređenju upravljanja i rukovođenja u zemljama Centralne i Istočne Evrope, u daljem tekstu „SIGMA Izvještaj monitoringa za 2021. godinu“), Vlada dosljedno dostavlja svoje godišnje planove rada Skupštini kako bi je unaprijed obavijestila o svojim zakonodavnim inicijativama.<sup>64</sup> Međutim, 2020. godine 69% predloga zakona koje je Vlada predložila Skupštini nije poteklo iz GPRV, iako bi se to moglo objasniti potrebom da se prilagodi fokus zakonskih predloga kako bi se pomoglo u rješavanju izazova koje je donijela pandemija COVID-19. Da bi se olakšala koordinacija, preporučljivo je **formalizovati načine koordinacije između administracija Vlade i Skupštine** (npr. redovni sastanci na kojima bi se unaprijed razgovaralo o predstojećim predlozima)<sup>65</sup> **i osigurati da se izmjene planova za donošenje politika i zakonodavnih planova redovno objavljuju i dijele putem jasnih, vidljivih i lako dostupnih i pristupačnih kanala.**
48. Nadalje, prema SIGMA Izvještaju monitoringa za 2021. godinu,<sup>66</sup> međuinstitucionalna koordinacija je nazadovala u Crnoj Gori. Godišnji izvještaj EU (2022.) potvrđuje da *„(o)dnose između parlamenta i izvršne vlasti treba regulisati skupštinskim aktom, jer sadašnji Poslovnik nije donesen u formi zakona“*, dodajući da *„saradnju Vlade i*

<sup>63</sup> Pogledati npr. [SIGMA, Funkcionisanje centara vlasti na Zapadnom Balkanu, 2017](#), str. 21, koji se odnosi na sistem koncepta koji obično prethodi izradi pravnih akata i takođe ocjenjuje potrebu za procjenom uticaja.

<sup>64</sup> [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora](#) (2021), str. 42.

<sup>65</sup> [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora](#) (2021), str. 42.

<sup>66</sup> [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora](#) (2021), str. 29.

*Skupštine treba dodatno regulisati kako bi se poboljšalo učešće parlamenta u procesu pristupanja i njegov nadzor nad tim procesom.*<sup>67</sup>

49. Imajući gore navedeno na umu, **preporučuje se da se zakonom poboljšaju modaliteti saradnje između Vlade i Skupštine tokom procesa donošenja politika i zakona, uključujući i kroz redovnu razmjenu ažuriranih planova za donošenje politika i zakona, usklađivanje njihovih odnosnih zakonodavnih planova i strategija, te poboljšani formalizovani dogovor o međusobnoj koordinaciji.**
50. Što se tiče međuministarske saradnje, Zakonom o državnoj upravi i Poslovníkom Vlade utvrđena je procedura internih konsultacija, uključujući opštu obavezu resornih ministarstava da saraduju tokom izrade predloga politika i liste organa pri vladi<sup>68</sup> koji na predlog moraju dati obavezno mišljenje prije njegovog podnošenja Vladi.<sup>69</sup>
51. Poslovníkom Vlade propisano je maksimalno trajanje procesa međuresornih konsultacija, odnosno 14 dana (član 41 stav 1). Kao što je navedeno u SIGMA Izveštaju monitoringa za 2021. godinu, činjenica da nije definisano minimalno trajanje može ugroziti efikasnost procesa zbog nedostatka adekvatnog vremena za razmatranje nacrtu koje predlažu druga ministarstva.<sup>70</sup> Stoga se preporučuje da se **Poslovníkom Vlade odredi minimalno trajanje procesa međuresornih konsultacija uz zadržavanje mogućnosti, u pogledu složenih stvari, produženja preko postojećeg maksimalnog trajanja od 14 dana.**
52. Konačno, osim pregleda nacrtu sektorskih strategija,<sup>71</sup> nema razmatranja sadržaja nacrtu predloga politika koji se dostavljaju Vladi. Predlozi se razmatraju na sjednicama vladinih komisija, koje su tijela na političkom nivou koja administrativno podržava GSV. Prilikom pripreme materijala za sjednice ovih komisija, GSV se fokusira na proceduralnu usklađenost primljenih predloga politika,<sup>72</sup> ne na suštinu (tj. usklađenost sa prioritetima Vlade). Usljed toga, čini se da ne postoje zahtjevi niti procedura za preispitivanje usklađenosti nacrtu politika i nacrtu zakonu sa prioritetima Vlade na administrativnom nivou, niti postoji ispitivanje suštinskog kvaliteta nacrtu zakonu, jer se predlozi preispituju samo tokom sjednica vladinih komisija (politički nivo), koje odlučuju da li će predmete dostaviti sjednici Vlade na odlučivanje (vidjeti i Pododjeljak 9 u vezi Regulatornog nadzora). Stoga se **preporučuje da se ojača uloga GSV tako što će mu se dati mandat da preispituje koherentnost nacrtu politika i nacrtu zakonu sa prioritetima Vlade, kao i suštinski kvalitet nacrtu politika ili zakonu, i da ih vrati predlagačima u slučaju da se njihova suština treba poboljšati i uskladiti sa prethodno utvrđenim prioritetima politike.**<sup>73</sup>

## **PREPORUKA A.**

1. Unaprijediti relevantne zakonske odredbe kako bi se obezbijedilo da novoformirane vlade blagovremeno izrađuju svoje programe rada i plan

<sup>67</sup> Evropska komisija (EC), [Izveštaj o Crnoj Gori za 2022. godinu](#), Prateći dokument uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2022. Saopštenje o politici proširenja EU, str. 11.

<sup>68</sup> Termin "organi pri vladi" se koristi za one organe uprave na centralnom nivou koji su pod Predsjednikom Vlade i/ili Kabinetom ministara Crne Gore.

<sup>69</sup> Organi navedeni u članu 40 Poslovníka Vlade su: Sekretarijat za zakonodavstvo (u daljem tekstu: SZZ), MF, Kancelarija za evropske integracije i Ministarstvo državne uprave, kao i Ministarstvo pravde (u daljem tekstu: MP).

<sup>70</sup> [SIGMA, Izveštaj monitoringa – Crna Gora](#) (2021), str. 50.

<sup>71</sup> Članom 4 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Generalnog sekretarijata propisana je odgovornost GSV da vrši stručnu analizu nacrtu strategija u pogledu njihove usklađenosti sa politikama Vlade utvrđenim u relevantnim oblastima i da nadgleda kvalitet procesa izrade strategije.

<sup>72</sup> Uloga GSV u provjeravanju proceduralne usklađenosti nacrtu predloga navedena je u članovima 19 i 49 Poslovníka Vlade.

<sup>73</sup> Pogledati i preporuku iz [SIGMA, Izveštaj monitoringa – Crna Gora](#) (2021), p. 28.

donošenja politika/zakona i o tome redovno izvještavaju Skupštinu, uz preciziranje načina sprovođenja, izmjene i praćenja zakonodavnih planova.

2. Dalje razraditi odredbe Poslovnika Vlade koje uređuju fazu razrade politike, uključujući i zahtjeve, prije pokretanja izrade zakona, za izradu dokumenata politike i njihovo usvajanje od strane Vlade.

3. Unaprijediti zakonski predviđene načine saradnje između Vlade i Skupštine tokom cjelokupnog procesa kreiranja politika i donošenja zakona između oba aktera, uključujući kroz redovnu razmjenu ažuriranih planova donošenja politika i zakona, usklađivanje njihovih odnosnih zakonodavnih planova i strategija, te formalizovanje odgovarajućeg dogovora o uzajamnoj koordinaciji.

4. U Poslovniku Vlade odrediti minimalno trajanje procesa međuresornih konsultacija, uz zadržavanje mogućnosti, u pogledu složenih stvari, produženja preko postojećeg maksimalnog trajanja od 14 dana.

5. Predvidjeti, Poslovníkom Vlade, obavezu da GSV pregleda sadržaj nacrtá politika i nacrtá zakona kako bi se ocijenila njihova usklađenost sa prioritetima Vlade, kao i suštinski kvalitet nacrtá ili u suprotnom njihovo vraćanje predlagáćima.

## 5. PROCJENE UTICAJA PROPISA

### 5.1. *Ex ante* RIA

53. Članom 33 Poslovnika Vlade utvrđena je obaveza ministarstava da sprovode RIA „u postupku pripreme zakona i drugih propisa” (kao i strateških dokumenata),<sup>74</sup> i da dostavi Vladi nacrté zakona i propisa zajedno sa izvještajem o RIA (član 40 stav 1 alineja 6). RIA treba da bude pripremljena u skladu sa uputstvom koje je izdalo MF,<sup>75</sup> koje nadgleda politiku izrade procjena uticaja propisa u okviru svog šireg mandata za poboljšanje poslovnog okruženja i regulative. Ukoliko resorno ministarstvo ocijeni da RIA nije potrebna, mora dati odgovarajuće obrazloženje (član 33 stav 2 Poslovnika Vlade). Nadalje, izmjenama Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2018. godine,<sup>76</sup> obaveza sprovođenja RIA za propise lokalnog nivoa utvrđena je članom 71 kojim se od organa lokalne samouprave traži da pripreme i procijene analizu uticaja odluka i drugih propisa koje donose skupštine opštine i predsjednik opštine.
54. Važećim pravnim okvirom Crne Gore se zahtijeva da svi nacrti zakona i podzakonski propisi – osim ako se ne traži izuzeće – budu predmet RIA. Kao rezultat toga, uspostavljanje sistema RIA u Crnoj Gori izgleda prilično opterećujuće i za resorna ministarstva i za MF. Štaviše, kvantitet se može postići na štetu kvaliteta, kako u pogledu izrade procjena kvaliteta, tako i u pogledu obezbjeđivanja efikasne provjere kvaliteta.
55. U skladu sa načelom srazmjernosti i kako bi se izbjegla velika opterećenja za državu i donosiocé politika i zakonodavce, potpunu RIA ne treba nužno sprovoditi u odnosu na sve nacrté zakona, već uglavnom u onim slučajevima kada se to smatra

<sup>74</sup> U članu 33 Poslovnika Vlade se ne spominju strateška dokumenta; međutim, član 41 stav 3, koji predviđa obavezno mišljenje MF, izričito upućuje na obrazac RIA „koji se odnosi na predlog zakona ili strateškog dokumenta”.

<sup>75</sup> MF, *Uputstvo o sačinjavanju izvještaja o obavljenoj analizi procjene uticaja propisa* (Službeni list Crne Gore 09/2012).

<sup>76</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. list Crne Gore br. 02/18)

neophodnim,<sup>77</sup> na primjer za glavne predloge javnih politika sa velikim uticajima. Međutim, kao što je gore navedeno, priprema dokumenata javnih politika, kao što su idejna dokumenta ili druga dokumenta za definisanje javnih politika, uvijek treba da prethodi izradi nacrtu zakona.<sup>78</sup> Dok se članom 33 stav 2 Poslovnika Vlade predviđa mogućnost da se RIA ne priprema kada se to ne smatra neophodnim, zakonodavstvo Crne Gore ne predviđa jasne kriterijume za utvrđivanje da li ministarstva mogu opravdati da ne izvrše RIA, osim konkretnih vrsta zakona koji su izuzeti.<sup>79</sup> Ovo može dovesti do različitih tumačenja ministarstava i doprinijeti pravnoj nesigurnosti. Štaviše, nejasno je kakve su posljedice ako MF utvrdi da je opravdanje koje je dalo ministarstvo za nesprovođenje RIA neadekvatno.

56. S obzirom na gore navedeno, preporučuje se revidiranje obima i modela RIA, s obzirom na raspoložive resurse, radno opterećenje i ograničenja kapaciteta u ministarstvima. U skladu sa principom srazmjerne analize, **preporučuje se da se u Poslovniku Vlade i Uputstvu MF jasno razrade kriterijumi za izuzimanje određenih zakonskih predloga od zahtjeva za sprovođenje RIA, uključujući i slučaj ograničenog uticaja planirane intervencije.** Nekoliko zemalja je razradilo kriterijume koji im pomažu da odluče da li je RIA neophodna za određeni akt ili ne. Neke zemlje imaju formalne testove praga za određivanje da li treba primijeniti RIA (npr. u zavisnosti od očekivanih troškova/resursa ili od ukupnog ekonomskog, društvenog ili ekološkog uticaja). Nacrte zakona koji pokrivaju nove teme ili one za koje se očekuje da će nametnuti znatna administrativna ili regulatorna opterećenja, ili na drugi način imati široke efekte na značajne dijelove stanovništva, privredu, državni budžet ili životnu sredinu, uvijek treba podvrgnuti nekom obliku RIA, mada konkretni prag određuje svaka pojedinačna zemlja za sebe. Pragovi za sprovođenje RIA ne bi trebalo da automatski isključuju podzakonska akta iz predmeta RIA, s obzirom na to da oni pomažu sprovođenju zakona u praksi, te su stoga često jednako odgovorni za administrativna ili regulatorna opterećenja.<sup>80</sup>
57. Osim toga, **može biti korisno napraviti razliku između različitih tipova RIA – kao što je „potpuna RIA“, takozvana „pojednostavljena“/„osnovna“/„početna“ RIA ili RIA koja se fokusira na specifične, ograničene uticaje.** To će pomoći da se osigura da najznačajniji regulatorni predlozi, poput onih koji će vjerovatno imati značajan uticaj na javnu upravu, građane, osnovna prava i preduzeća, dobiju više pažnje od strane tijela za nadzor tokom cijelog procesa, od početne analize i razrade politike do konačne provjere kvaliteta, za optimalnije planiranje i raspodjelu resursa. U tom slučaju, **obim i standardi analize za različite vrste RIA, kao i kriterijumi i pragovi za identifikaciju najznačajnijih regulatornih predloga, treba da budu jasno utvrđeni u regulatornim i metodološkim okvirima.** Manji broj fokusiranih RIA bi trebalo da dovedu do efikasnijeg procesa i boljih rezultata, kako u smislu poboljšanja kvaliteta RIA procjena u svakodnevnoj praksi kreiranja politika, tako i u postizanju ciljeva javnih politika.

<sup>77</sup> Pogledati OECD, *Preporuka Savjeta o regulatornoj politici i upravljanju* (2012), Aneks, u kojem se navodi da će države „*usvojiti ex ante prakse procjene uticaja koje su srazmjerne značaju uredbe*“, i OECD: Procjena uticaja propisa, Principi najbolje prakse OECD-a za regulatornu politiku, 2020, Principi najbolje prakse za procjenu uticaja propisa, Aneks: Bliži pogled na testove srazmjernosti i pragova za RIA. Pogledati još i OEBS/ODIHR *Procjena zakonodavnog procesa u Republici Jermeniji*, 2014, par. 48; i Venecijanska komisija, *Kontrolna lista za vladavinu prava*, CDL-AD(2016)007, 18. mart 2016, Mjerilo A.5.v. za opšti zahtjev koji navodi da će se, gdje je to prikladno, izvršiti procjene uticaja prije usvajanja zakona.

<sup>78</sup> Pogledati npr. SIGMA, *Funkcionisanje centralnih vlasti na Zapadnom Balkanu*, 2017, str. 21, koji se odnosi na sistem idejnih dokumenata koji obično prethodi izradi pravnih akata i takođe procjenjuje potrebu za izradom procjene uticaja.

<sup>79</sup> RIA priručnik navodi nekoliko mogućih izuzeća od obaveze provođenja RIA za određene vrste zakona, na primjer, predlog zakona o budžetu, propisi koje se bavi posljedicama vanrednih situacija, propisi koji se odnose na nacionalnu bezbjednost i propisi kojima se transponuje pravna tekovina EU, gdje nema mogućnosti razmatranja kako da se implementira odnosni propis.

<sup>80</sup> [OECD: Bolje regulatorne prakse širom Evropske unije, 2019](#), Poglavlje 3: Procjena uticaja propisa širom Evropske unije.

58. Zahtjevi za informacijama za izvještaje o sprovedenim RIA navedeni su u Uputstvu MF za sastavljanje izvještaja o procjeni uticaja propisa iz 2012. godine (u daljem tekstu „Uputstvo MF“), koje uključuje i obrazac za izvještaj o sprovedenoj RIA. Taj obrazac se sastoji od sedam odjeljaka: 1) Definisanje problema; 2) Opis ciljeva; 3) Opcije; 4) Analiza uticaja; 5) Detaljna procjenu fiskalnog uticaja; 6) Konsultacije sa zainteresovanim stranama; i 7) Monitoring i evaluacija. Svaki dio uključuje nekoliko pitanja na koja je potrebno odgovoriti. Pohvalno je što obrazac RIA uključuje poseban dio o konsultacijama sa zainteresovanim stranama koje su već sprovedene, što omogućava da se predoči ishod diskusije sa zainteresovanim i pogođenim stranama prije samog početka zakonodavnog postupka.
59. Članom 6 Uputstva MF predviđa se da predlagač propisa „*procjenjuje vjerovatne ekonomske, društvene i druge uticaje za svaku od opcija, uključujući i procjenu administrativnih opterećenja, specificira na koje se društvene grupe, ekonomske sektore ili posebna područja utiče i razmatra rizike implementacije i prepreke prilikom postupanja u skladu sa opcijom*”. Istovremeno, Uputstvo ne određuje jasno čitav niz uticaja koji će se procijeniti ili mogu biti procijenjeni.
60. Zemlje koje primjenjuju neku vrstu RIA obično predviđaju procjenu ekonomskog, budžetskog ili fiskalnog uticaja nacrta politika ili zakona, posebno uključenih troškova i koristi. Zaista, bitno je da se procijene troškovi za politike i zakone i kako se oni odnose na koristi koje donose sa sobom. Navodi se da resorna ministarstva u Crnoj Gori uglavnom dostavljaju samo grube procjene troškova administrativnih opterećenja i poslovnih barijera, dok se ostali finansijski uticaji, uključujući troškove koji proizilaze iz primjene propisa, često zanemaruju.<sup>81</sup> U svom Izvještaju za Crnu Goru za 2022. godinu, EK je napomenula da su se „*predlozi zakona često razmatrali [u parlamentu] bez osnovnih finansijskih procjena*“.<sup>82</sup> Ono što je važno, u procjeni finansijskih implikacija treba posebno uzeti u obzir, već tokom procesa planiranja, troškove zakonodavnog rada i usklađivanja sa pravnom tekovinom EU, kao što su troškovi koji se odnose na: 1) izradu nacrta (npr. angažovanje domaćih/međunarodnih stručnjaka), 2) usklađivanje, uključujući troškove vezane za stručnu reviziju prevedenog propisa, i/ili potencijalne troškove pravne revizije (gdje je to prikladno); 3) implementaciju i sprovođenje, 4) prateće aktivnosti i 5) praćenje. Ovaj aspekt bi trebalo dodatno ojačati, a intervjui sa relevantnim zainteresovanim stranama pomoći će da se identifikuju najprikladnije mjere za to.
61. U isto vrijeme, druge procjene uticaja treba da uključuju društveni uticaj, uključujući uticaj na zapošljavanje i lokalne zajednice, uticaj na poslovno okruženje (npr. uticaj na MSP, konkurenciju i administrativna opterećenja), uticaj na ljudska prava, kao i uticaj na rodnu ravnopravnost, uticaj na životnu sredinu, a ponekad i antikorupcijski uticaj. U tom smislu, i u skladu sa dobrom praksom, procjene uticaja na ljudska prava (u daljem tekstu: HRIA) generalno treba da budu dio ex ante RIA, kako bi se osiguralo da se zakonodavstvo neopravdano ne miješa u ljudska prava pojedinaca ili grupa.<sup>83</sup> Čini se, međutim, da u pravnom okviru Crne Gore ne postoji izričit zahtjev da se ocijeni uticaj nacrta zakona na rodnu ravnopravnost, ljudska prava, životnu sredinu i druge važne

<sup>81</sup> ReSPA, *Bolji propisi na Zapadnom Balkanu*, 2018, str. 102.

<sup>82</sup> [Izvještaj za Crnu Goru za 2022. godinu.pdf \(europa.eu\)](#), str. 12.

<sup>83</sup> Pogledati npr. Svjetska banka, *Studija o procjeni uticaja na ljudska prava* (2013), str. 4. HRIA pomažu u procjeni kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih uticaja predloženih politika i nacrta zakona na ljudska prava. Ove vrste procjena se odnose na to kako je predložena politika ili regulatorni predlog usklađen sa međunarodnim pravnim obavezama države da poštuje, štiti i ispunjava ljudska prava pojedinaca. Proces sprovođenja HRIA treba da osigura da širok spektar zainteresovanih strana bude u mogućnosti da učestvuje i pristupi svim relevantnim informacijama na blagovremen i sveobuhvatan način; u tom kontekstu treba tražiti najširi mogući nacionalni dijalog, uključujući i marginalizovane ili nedovoljno zastupljene grupe i one koje su posebno ugrožene. HRIA mogu biti i samostalne procjene ili mogu biti uključene u šire procjene uticaja na životnu sredinu i društvo.

oblasti. SIGMA Izvještaj o monitoringu za 2021. godinu naglašava da RIA pokriva uticaje na državni budžet i ekonomiju (uključujući administrativna opterećenja), ali se ne fokusira dosljedno na druga područja kao što su društveni uticaji i uticaji na životnu sredinu,<sup>84</sup> što znači da se fundamentalni aspekti kao što su ljudska prava ili potencijalno diskriminatorni uticaj nacrtu zakona možda uopšte ne razmatraju. Stoga se opšti zahtjev Uputstva MF da se analizira širok spektar „drugih uticaja“ možda ne primjenjuje u praksi. Procjene uticaja na rod, kao horizontalni aspekt relevantan za zakonodavstvo, takođe treba da budu sistematski uključene u ex ante RIA<sup>85</sup> i pripremljene uz konsultacije sa nacionalnim mehanizmima za unapređenje položaja žena (pogledati pododjeljak 11).<sup>86</sup> **Stoga se preporučuje da se predvidi jasna lista procjena uticaja koje treba obavezno sprovesti i da se izdaju dalje metodološke smjernice kako bi se pomoglo u sprovođenju tih procjena, istovremeno osiguravajući da se zakonodavcima pruži adekvatna obuka** (pogledati pododjeljak 9).

62. Član 67 Poslovnika Vlade propisuje da svi nacrti zakona čiji je predlagač Vlada treba, pored obrasca RIA, da budu praćeni i mišljenjem MF o tome da li je RIA koju je sproveo predlagač adekvatna. Međutim, SIGMA Monitoring izvještaj za 2021. godinu napominje da se kontrola kvaliteta prvenstveno fokusira na uticaje na preduzeća i budžet, ali ne i na šire ekonomske, društvene ili ekološke uticaje.<sup>87</sup> Preporučuje se da se u Poslovniku precizira da kontrola kvaliteta RIA treba da obuhvati sva ključna područja uticaja, uključujući ekonomske, ekološke i društvene uticaje.
63. Konačno, član 130 Poslovnika Skupštine izričito ne pominje izvještaj o sprovedenoj RIA među dokumentima neophodnim za pokretanje zakonodavne procedure u Skupštini (mada zahtijeva da svaki zakon bude praćen nizom elemenata koji čine RIA u obrazloženju predloga zakona). Nedostatak formalnog zahtjeva za uključivanje obrasca RIA u Poslovnik Skupštine bi mogao, u principu, omogućiti da se predlog zakona stavi u skupštinsku proceduru bez izvještaja o sprovedenoj RIA.
64. Kako bi se izbjegla bilo kakva neizvjesnost, a radi regulatorne dosljednosti, preporučuje se **izmjena člana 130 Poslovnika Skupštine tako što će se izričito zahtijevati dostavljanje izvještaja o sprovedenoj RIA ili obrazloženje za nedostavljanje istog, uz predlog zakona koji se dostavlja Skupštini i da bi nepostojanje takvog dokumenta bio dovoljan razlog za vraćanje predloga akta predlagaču.**
65. Važno je napomenuti da Skupština Crne Gore nije utvrdila pravila za sprovođenje RIA i javnih konsultacija za zakone čiji su predlagači poslanici, niti za analizu uticaja suštinskih izmjena i dopuna zakona čiji je predlagač Vlada. Ovakvi propusti mogu ugroziti kvalitet zakonodavstva čiji su predlagači poslanici, kao i implementaciju usvojenog zakona u kasnijoj fazi i otežati praćenje i evaluaciju. Iako je to prilično uobičajeno u drugim zemljama regiona, Poslovníkom Skupštine bi se moglo zahtijevati da inicijative za suštinske izmjene i dopune predloga zakona čiji je predlagač Vlada koje iniciraju pojedini poslanici budu u skladu sa zahtjevima RIA, sličnim onima koje primjenjuje Vlada prilikom pripreme nacrtu zakona. Istovremeno, to znači da treba pružiti adekvatnu podršku pojedinačnim poslanicima za sprovođenje takvih RIA.

<sup>84</sup> [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora](#) (2021), str. 46.

<sup>85</sup> Pogledati npr. ODIHR, [Učiniti da zakoni funkcionišu za žene i muškarce: Praktični vodič za rodno osjetljivo zakonodavstvo](#) (2017), str. 49-50. Procjena uticaja na rod i različitost pomaže u procjeni koliko će različita zakonodavna rješenja vjerovatno različito uticati na žene i muškarce, djevojčice i dječake i određene grupe, na osnovu njihovih ličnih karakteristika. Oni takođe uključuju analizu rodni uloga, ali i analizu mogućih strukturalnih i istorijskih diskriminacija i potencijalnog diskriminatornog uticaja postojećeg pravnog okvira u ovoj oblasti na određene grupe. Relevantne grupe mogu uključivati osobe sa invaliditetom, mlade, starije osobe i nacionalne ili etničke manjine. Generalno posmatrano, procjene roda i različitosti procjenjuju (pozitivne, negativne ili neutralne) učinke politike ili aktivnosti u smislu rodne i drugih oblika ravnopravnosti i imaju za cilj prilagođavanje politike i zakonskih predloga kako bi se osiguralo da se direktni ili indirektni diskriminatorni učinci neutralizuju i da se promovišu rodna ravnopravnost i raznolikost.

<sup>86</sup> Pogledati CEDAW komitet, [Završna zapažanja na drugi periodični izvještaj](#) (2017), par. 13.

<sup>87</sup> [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora](#) (2021), str. 28.



## 5.2. Ex post evaluacija

66. Kako bi se osiguralo da zakonodavstvo ostane odgovarajuće, usvojene propise treba procijeniti i ocijeniti nakon nekog vremena, kako bi se vidjelo da li adekvatno odgovaraju svom namjeravanom cilju i da li je došlo do nepredviđenih ili neželjenih posljedica. Konkretno, ex post evaluacija uvijek treba da integriše rodnu perspektivu i perspektivu različitosti, što znači da takva procjena treba da analizira kako je usvojeni propis uticao na žene i muškarce i druge specifične grupe.<sup>88</sup> Kao takve, ex ante RIA i ex post evaluacija su snažno povezane i međusobno se podupiru, predstavljaju različite, ali međusobno povezane korake ciklusa politike i donošenja zakona, gdje svaka faza proističe jedna iz druge.<sup>89</sup> Iako je ex post evaluacija još uvijek nedovoljno razvijena praksa u većini zemalja i daleko rjeđa od ex ante RIA, neki aspekti ex post evaluacije su generalno integrisani u sisteme regulatornog upravljanja, iako im često nedostaje sistematsko usvajanje ex post evaluacije ili zdrav metodološki okvir za njeno sprovođenje.<sup>90</sup> U okviru svoje uloge opšteg nadzora, parlamenti (u načelu, odgovarajući parlamentarni odbori) takođe treba da se angažuju u ex post RIA usvojenih zakona koji spadaju u njihovu sferu nadležnosti, u okviru svoje opšte kontrolne uloge.
67. Pravni okvir Crne Gore ne predviđa sistem ex post evaluacije implementacije postojećeg zakonodavstva. Dok je Poslovníkom Vlade postavljen proceduralni okvir i glavni zahtjevi za nove zakonske predloge, ministarstva nemaju obavezu da analiziraju i ocjenjuju implementaciju postojećih politika i zakona. Što se tiče ex ante RIA, a iako je sprovođenje ex post evaluacije prepoznato kao nova dobra praksa koja se sve više koristi na Zapadnom Balkanu,<sup>91</sup> ovo takođe ne bi trebalo da stvara nerazuman teret za kreatore politike i zakona u svjetlu trenutnih kapaciteta u Crnoj Gori. Stoga bi **zakonodavci trebalo da rasprave i procijene izvodljivost uvođenja sistema ex post evaluacije, barem za određene glavne zakone ili određeni sektor, uz jasno definisanje obima i metodologije takve evaluacije. Ex post evaluacija usvojenih zakona mogla bi se jasnije povezati sa ex ante RIA nacрта izmjena i dopuna istih,**<sup>92</sup> a to bi moglo naći boljeg odraza u Poslovnícima Skupštine i Vlade i/ili formalnim smjernicama.

<sup>88</sup> Pogledati OECD, *Preporuka Savjeta o regulatornoj politici i upravljanju* (2012), koji poziva vlade da „[v]ode sistematske preglede programa zalih značajnih propisa u odnosu na jasno definisane ciljeve politike, uključujući razmatranje troškova i koristi, kako bi osigurali da propisi ostanu ažurni, opravdani, isplativi i dosljedni i da ispunjavaju planirane ciljeve politike.“ Unutar EU, pogledati i *2015Paket za bolju regulativu*, pri čemu se, prema principu „prvo procijeni“, EK obavezala da će ocijeniti sve propise prije nego što donese novi predlog u srodnoj oblasti; glavne ex post evaluacije i pregledi podliježu kontroli kvaliteta od strane Odbora za regulatorni nadzor, što doprinosi pojačanom nadzoru ex post evaluacija; EK koristi niz pristupa reviziji, kombinujući sistematske evaluacije pojedinačnih propisa sa detaljnim pregledima specifičnih sektora politike. Iako je ex post evaluacija još uvijek nedovoljno razvijena praksa u većini država članica EU i daleko rjeđa od RIA, većina država članica EU integrisala je neke aspekte ex post evaluacije u svoje regulatorne sisteme upravljanja, iako im često nedostaje sistematsko usvajanje ex post evaluacije ili dobar metodološki okvir za njeno sprovođenje.

<sup>89</sup> Ex post evaluacija može imati koristi od RIA izvještaja u određivanju da li je dati zakon bio efikasan ili ne i utvrđivanju razloga potencijalnog regulatornog neuspjeha; RIA takođe može imati koristi od uzimanja u obzir rezultata bilo koje ex post evaluacije implementacije postojećeg zakonodavstva, kada se raspravlja i formuliše nova regulativa.

<sup>90</sup> Na primjer, unutar EU, od 2019. godine, od 28 država članica EU, 14 zemalja ima odredbe o obaveznoj periodičnoj evaluaciji postojećih zakona, dok 11 zemalja to čini za podzakonske akte. Ovo u velikoj mjeri potvrđuje opštu sliku među članicama OECD-a: samo 26% zahtijeva periodičnu ex post evaluaciju za postojeće zakone i 21% za podzakonske akte. U većini od 14 zemalja EU, zahtjev za naknadnu evaluaciju primjenjuje se samo na zakone u određenim oblastima politike. Samo Austrija, Danska, Njemačka, Mađarska, Italija, Nizozemska i Ujedinjeno Kraljevstvo imaju zahtjev za sprovođenje periodične ex post evaluacije u svim oblastima politike. Vidi *OECD, Bolje regulatorne prakse širom Evropske unije*, 2019, str. 104.

<sup>91</sup> Na primjer, Sjeverna Makedonija je bila prva zemlja u regionu koja je 2012. godine usvojila *Metodologiju i priručnik o naknadnoj evaluaciji regulative*. Nekoliko godina kasnije, 2015. godine, Vlada Kosova\* usvojila je Smjernice za naknadnu procjenu zakonodavstva. Sa svoje strane, Srbija i Bosna i Hercegovina (na državnom nivou) takođe se spremaju da počnu sa sistemskim pristupom u ex-post evaluaciji u praksi. Vidi ReSPA, *Bolja regulativa na Zapadnom Balkanu*, 2018, str. 24, 76, 45, 83, 102 i 123. [*\*Ne postoji konsenzus među državama članicama OEBS-a o statusu Kosova i, kao takva, Organizacija nema stav po ovom pitanju. Sva spominjanja Kosova, bilo da se radi o teritoriji, institucijama ili stanovništvu, u ovom tekstu treba shvatiti u potpunom skladu sa Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija.*]

<sup>92</sup> OECD, *Bolje regulatorne prakse širom Evropske unije*, 2019, Poglavlje 4: Ex-post pregled zakona i propisa širom Evropske unije.

## **PREPORUKA B.**

1. U Poslovniku Vlade i Uputstvu MF razraditi jasne kriterijume za izuzimanje određenih zakonskih predloga iz zahtjeva za sprovođenjem RIA, uključujući i u slučaju ograničenog uticaja planirane intervencije, pored već postojećih izuzeća koja se odnose na određene specifične propise.
2. Razmotriti povlačenje razlike između različitih tipova RIA – kao što je „potpuna RIA“, „pojednostavljena“, „osnovna“, „početna“ RIA ili RIA koja se fokusira na specifične, ograničene uticaje, uz preciziranje njihovih odgovarajućih opsega i standarda analize za svaku vrstu.
3. Zakonom predvidjeti jasnu listu procjena uticaja koje je potrebno obavestno sprovesti, obuhvatajući, kako je primjereno i relevantno, ljudska prava, rodnu ravnopravnost i uticaj na životnu sredinu, kao i metodologiju za njihovo sprovođenje.
4. Izmijeniti i dopuniti član 130 Poslovnika Skupštine tako što će se zahtijevati da izvještaj o sprovedenoj RIA ili obrazloženje za njeno nesprovođenje, prati predlog zakona koji se dostavlja Skupštini, a nedostavljanje predstavlja razlog za vraćanje predloga akta predlagaču.
5. Razmotriti izvodljivost uvođenja sistema ex post evaluacije, barem za određene glavne zakone ili sektore, uz jasno definisanje obima i metodologije za sprovođenje takve evaluacije i usko povezivanje sa ex ante fazom RIA.

## **6. PRIPREMA PREDLOGA ZAKONA I POSTUPAK DONOŠENJA ZAKONA**

### **6.1. Izrada propisa**

68. Kao i u većini država članica OEBS-a, u Crnoj Gori se priprema nacrt zakona uglavnom odvija u okviru izvršne vlasti. Stoga su ministarstva prvenstveno odgovorna za izradu zakona koji potpadaju pod njihov djelokrug rada. Ne postoje službe za izradu nacrt na nivou vlade (na primjer, unutar kabineta premijera) koje preuzimaju taj zadatak. Iako ministarstva uobičajeno imaju stručnjake za oblast koja se reguliše, neće uvijek imati na raspolaganju specijalizovane zakonopisce. Međutim, važno je prepoznati da je izrada zakona specijalizovana oblast stručnosti koju nužno ne posjeduju svi koji su završili pravo.
69. Pohvalno je što je Crna Gora 2010. godine donijela jedinstvena pravila za izradu propisa, koja se primjenjuju na Vladu i na „*druge subjekte, prilikom izrade propisa i drugih opštih pravnih akata koje donose u okviru svojih ovlašćenja*“. To znači da nacrti zakona koje iniciraju poslanici u principu treba da budu vođeni istim pravilima. Objedinjena pravila za izradu propisa trebalo bi da pomognu da se osigura konzistentnost formata, strukture i stila zakona i drugih tehničkih elemenata. Adekvatnu i kontinuiranu obuku o korišćenju pravila za izradu propisa i primjeni zakonodavnih tehnika takođe treba obezbijediti relevantnom osoblju u ministarstvima i osoblju koje podržava poslanike prilikom razrade zakonodavnih inicijativa i predlaganja amandmana. Pored toga, trebalo bi da postoji neka vrsta provjere kvaliteta unutar vlade kako bi se osiguralo da su svi nacrti zakona koje inicira vlada istog kvaliteta, stila i strukture (vidjeti takođe Pododjeljak 9 o mehanizmima regulatornog nadzora).

70. Važno je da se na izradu zakona treba gledati kao na dijalog i iterativni proces, obilježen opsežnom saradnjom između kreatora politika i zakonopisaca ili, ako su kreatori politike i zakonopisci isti ljudi, opsežnim diskusijama o javnoj politici sa vanjskim akterima koje se tek kasnije stavljaju na papir.
71. Članom 12 Poslovnika Vlade predviđena je mogućnost formiranja stručne radne grupe (u daljem tekstu: RG) radi proučavanja predloga zakona, strateških i planskih dokumenata i davanja stručnih mišljenja o njima. Nadalje, obavezno je angažovanje nevladinih organizacija (u daljem tekstu: NVO) na osnovu *Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija* (više u Pododjeljku 7 o javnim konsultacijama).
72. Pohvalno je što gore pomenute zakonske odredbe pretpostavljaju uključivanje ne samo zaposlenih u organima vlade, već i zainteresovanih strana kao što su spoljni eksperti i predstavnici civilnog društva, između ostalih, da se konsultuju tokom pripreme nacрта zakona. Takve radne grupe bi bolje funkcionisale kada bi se kreirale od same idejne faze, prilikom razrade javne politike. Rani angažman u fazi između razvoja politike i izrade nacрта zakona obično je koristan za kvalitet krajnjeg proizvoda procesa donošenja zakona, jer u takvim slučajevima autor bolje razumije razloge javne politike na kojoj počiva novi zakon, a neoptimalne politike se mogu odbaciti već u ranoj fazi.

## 6.2. Inicijative za donošenje zakona

73. Članom 93 Ustava propisano je da pravo predlaganja zakona ima Vlada, svaki poslanik ili najmanje 6.000 birača preko poslanika koga ovlaste.<sup>93</sup> Članom 131 Poslovnika Skupštine precizirano je da kada šest hiljada birača predloži zakon, dužni su da uz predlog zakona odrede ovlašćenog poslanika preko koga podnose predlog zakona.
74. Iako je osnaživanje građana da iniciraju nove zakone pohvalno, iz važećih odredbi se podrazumijeva da bi to zahtijevalo identifikaciju poslanika koji bi pristao da podnese predlog. Neke dodatne informacije o pravilnom tumačenju gore navedene odredbe će se prikupiti putem intervjua za potrebe izrade Sveobuhvatne procjene. Istovremeno, treba napomenuti na početku da se uslovljavanje vršenja ovog prerogativa posredstvom „ovlašćenog“ poslanika čini neopravdano ograničavajućim i nije u skladu sa dobrim praksama iz cijelog regiona OEBS-a.<sup>94</sup> Treba napomenuti da je prethodni Ustav (1997) predviđao mogućnost da najmanje 6.000 birača direktno predlaže zakone, što se često koristilo.<sup>95</sup> Ako je navedeno tumačenje tačno, podvrgavanje građanskih zakonodavnih inicijativa posredovanju i prethodnoj saglasnosti nekog poslanika znači da se o mnogim takvim inicijativama možda nikada neće raspravljati, jer nije pronađen poslanik koji bi predlog predstavio.

<sup>93</sup> Pravo Vlade na podnošenje zakonodavne inicijative ponavlja se u članu 36 Poslovnika Vlade, koji propisuje: „Vlada može zakon kojim se uređuju pitanja od posebnog značaja Skupštini podnijeti u formi nacрта zakona.”

<sup>94</sup> Iako uporedna praksa ne nudi jednoobrazno rješenje, česti su slučajevi da građani imaju pravo da pokrenu postupak razmatranja i donošenja zakona po prikupljanju određenog broja potpisa bez ikakvog poslanika (pogledati npr. član 81 Ustava Albanije (20.000 građana za populaciju od 2,8 miliona), član 71 Ustava Sjeverne Makedonije (10.000 građana za populaciju od 2 miliona), član 107 Ustava Srbije (30.000 građana za populaciju od preko 6,8 miliona stanovnika), član 88 Ustava Slovenije (5.000 građana na 2,1 milion stanovnika)). Sve uključuju odredbe o zakonodavnim inicijativama građana bez ikakvog posredovanja poslanika Ustavi drugih evropskih zemalja izvan regiona prepoznaju mogućnost da građani formulišu zakon i zatraže da se o njemu formalno raspravlja u parlamentu bez ikakvog stranačkog posredovanja, uključujući Austriju (član 41 Ustava), Italiju (član 71 Ustava), Poljsku (član 118 Ustava), Španiju (član 8 Ustava), i mnoge druge. Ustav Kirgiske Republike takođe utvrđuje da 10.000 birača ima pravo na zakonodavnu inicijativu.

<sup>95</sup> Mogućnost da zakon predloži najmanje 6.000 građana po ranijem Ustavu se često koristila i smatralo se da ima pozitivne efekte, omogućavajući proširenje građanskog prostora za osmišljavanje novih zakonodavnih intervencija. Vidi Vujović i drugi, *Jačanje uloge i funkcije Skupštine Crne Gore u procesu donošenja odluka – Preporuke za unapređenje*, Univerzitet Crne Gore, 2020, str. 12-13.

75. Ukoliko je to zaista slučaj, sa krajnjim ciljem da se ojača participativna demokratija i unaprijedi aktivna uloga civilnog društva u procesu donošenja zakona, preporučuje se da se osigura mogućnost građanima da direktno predlažu zakone putem zakonodavne inicijative bez obaveznog posredovanja ili prethodne saglasnosti nekog poslanika, uz istovremeno obezbjeđivanje efektivnog mehanizma za dalje razmatranje građanskih zakonodavnih inicijativa u parlamentu.
76. Poslovníkom Skupštine (član 130) propisano je da se predlog zakona podnosi „u obliku u kome se donosi zakon” i uz njega se prilaže obrazloženje. Prema Poslovníku Skupštine, predlagač zakona – osim ako je predlagač poslanik – može odrediti najviše dva predstavnika za razmatranje predloga zakona u Skupštini. Za zakonodavne inicijative građana određuje se ovlašćeni predstavnik koji će predlog uputiti Skupštini na raspravu (član 131). Međutim, čak ni u sadašnjem modalitetu (zakonodavna inicijativa „preko ovlašćenog poslanika“), Poslovník ne razrađuje posebnu proceduru kojom se reguliše proces prikupljanja potpisa i koordinacije između građana i ovlašćenog poslanika u procesu obrade zakonodavne inicijative kroz parlament, što ostavlja utisak da treba pratiti uobičajeni zakonodavni proces. Istovremeno, ovi zakonski predlozi građana zaslužuju posebnu pažnju ili više detalja, posebno u pogledu modaliteta za aktivno angažovanje građana-predlagača u različitim fazama skupštinskog postupka. Na primjer, važno je osigurati da svi amandmani koji se predlažu na predlog zakona u kasnijim fazama zakonodavnog procesa budu na odgovarajući način saopšteni predlagačima i sa njima koordinisani da i oni budu efektivno uključeni u sve rasprave u ovom pogledu.
77. Osim toga, Poslovník ne predviđa nikakvu pomoć u formulisanju građanske zakonodavne inicijative i njenom podnošenju, dok istovremeno postoji obaveza poštovanja uobičajenih pravila utvrđenih za donošenje predloga zakona (čl. 130 Poslovníka Skupštine). Opšte je prepoznato kao dobra praksa da postoje mehanizmi podrške kako bi se osiguralo da predlozi zakona koje podnese propisani broj građana budu izrađeni u skladu sa važećim pravnim i tehničkim standardima.<sup>96</sup> To može uključivati podršku određenih vladinih tijela ili posebne jedinice unutar parlamenta.<sup>97</sup> To bi generalno trebalo pomoći da se osigura da korišćenje ovog prerogativa za pokretanje građanskih inicijativa ne postane opterećujuće i nedjelotvorno.

### 6.3. Opšti zakonodavni postupak

78. Zakonodavni postupak u Vladi, kao glavnom predlagaču zakona, uređen je Poslovníkom Vlade. Ukupno posmatrano, čini se da ta pravila nisu dobro strukturirana i često im nedostaje logičan slijed. Štaviše, prate tehniku izrade nacрта koja čitaocu predstavlja izazov da jasno razumije redosljed koraka u procesu donošenja zakona, kao i da napravi razliku između procesa pripreme zakona i procesa pripreme podzakonskih akata i vladinih propisa.
79. U skladu sa članom 34 stav 3 Poslovníka Vlade, predlog zakona se prvo podnosi Vladi na razmatranje i odlučivanje, uz predlog za imenovanje predstavnika Vlade koji će učestvovati u radu Skupštine i njenih radnih tijela. Uz predlog se dostavlja tekst

<sup>96</sup> Pogledati npr. ODIHR, [Procjena zakonodavnog procesa u Republici Jermeniji](#) (2014), par. 53.

<sup>97</sup> Pogledati npr. ODIHR, [Procjena donošenja zakona i regulatornog upravljanja u Sjevernoj Makedoniji](#), kako je revidirana 2008. godine, str. 29. Pogledati i npr. Slučaj Kanade: [Posao privatnih članova - Uvod \(ourcommons.ca\)](#).

odredaba koje se mijenjaju odnosno dopunjavaju ukoliko se predlaže izmjena odnosno dopuna postojećeg propisa (član 37 stav 3 Poslovnika).

80. U skladu sa članom 40 Poslovnika Vlade, uz predlog zakona ili propisa, predlagač je dužan da dostavi:
- 1) mišljenje Sekretarijata za zakonodavstvo o usklađenosti predloga akta s Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore;
  - 2) izjavu o usklađenosti predloga akta s odgovarajućim propisima Evropske unije (u daljem tekstu „izjava o usklađenosti“), s pratećom tabelom usklađenosti, sačinjenu u skladu s uputstvom Kancelarije za evropske integracije (u daljem tekstu „KEI“) i potvrđenu od strane te Kancelarije;<sup>98</sup>
  - 3) mišljenje Ministarstva pravde za predlog akta kojim se uređuje postupak pred sudovima, kao i za odredbe predloga akta kojim se uređuju sankcije i prekršajni postupak;
  - 4) mišljenje Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija za predlog akta kojim se uređuje postupak pred državnim organima, organizacija državne uprave i lokalne samouprave;
  - 5) mišljenje Komisije za kontrolu državne pomoći za predlog akta koji sadrži određena rješenja u vezi sa dodjeljivanjem bilo koje vrste državne pomoći;
  - 6) obrazac RIA, sačinjen u skladu s aktom Ministarstva finansija, kao i mišljenje Ministarstva finansija o stavu predlagača da nije potrebno vršiti RIA odnosno da li je RIA koju je sproveo predlagač adekvatna (pogledati pododjeljak 5 o RIA).
81. Nakon utvrđivanja predloga na Vladi, predlagač zakona (resorno ministarstvo) ima pravo da predlog zakona dostavi Skupštini uz priložen obrazac RIA, kao i gore navedeno mišljenje MF i izjavu o usklađenosti (član 67 Poslovnika Vlade).
82. Članom 130 Poslovnika Skupštine propisano je da se predlog zakona podnosi u formi u kojoj se zakon usvaja i „*mora biti obrazložen i to u pisanoj formi, te dostavljen u potrebnom broju primjeraka i u elektronskom obliku*“. Prema članu 132 Poslovnika Skupštine, ako predlog zakona nije pripremljen u skladu sa zahtjevom iz člana 130, predsjednik Skupštine će zatražiti od predlagača da predlog zakona uskladi sa odredbama Poslovnika. Istovremeno, malo je vjerovatno da će provjera zakonodavnih inicijativa biti efikasna, jer ne postoji jak mehanizam i jedinstvena procedura unutar dobro organizovane ulazne kancelarije za provjeru ispunjenosti uslova predviđenih članom 130 Poslovnika Skupštine. Slično tome, mogućnost da se predlagač usprotivi odbijanju da se predlog zakona prihvati zbog neusklađenosti sa zahtjevima člana 130, o čemu će se raspravljati na narednom plenarnom zasijedanju (član 132 Poslovnika Skupštine) čini se neizvodljivom i trebalo bi je ponovo razmotriti.
83. Postoje tri takozvana „čitanja“ za razmatranje predloga zakona u Skupštini.<sup>99</sup> Koliko shvatamo, u praksi se, međutim, premalo vremena izdvaja za detaljne i sadržajne rasprave o zakonskim predlozima.<sup>100</sup> Istovremeno, dostatnost vremena za parlamentarne

<sup>98</sup> KEI provjerava tačnost informacija datih u izjavi i tabeli i daje svoje odobrenje. Od januara 2014. godine uvedena je i obaveza dostavljanja predloga propisa Evropskoj komisiji na mišljenje prije njihovog potvrđivanja na Vladi. Ova obaveza se odnosi na sve propise kojima se prenosi pravna tekovina EU i propise koji se odnose na mjerila u određenim poglavljima.

<sup>99</sup> To su: prvo čitanje, tokom kojeg se predlog zakona razmatra u nadležnim odborima i nakon toga upućuje Skupštini; drugo čitanje, koje obuhvata opšte razmatranje predloga zakona na sjednici Skupštine i obuhvata rasprave o: ustavnom osnovu za donošenje zakona; razlozima za donošenje zakona; pitanjima usklađivanja sa pravnom tekovinom EU i odobrenim međunarodnim konvencijama, suštini i efektima predloženih rješenja i procjeni potrebnih budžetskih sredstava za sprovođenje zakona; nakon završene rasprave u načelu o predlogu zakona odlučuje Skupština; i treće čitanje, koje se sastoji od razmatranja predloga zakona u pojedinostima, koje obuhvata ispitivanje detalja u zaključcima predloga zakona, podnijetih amandmana, ali onih koje predlagač nije prihvatio (amandmani koji nisu dio predloga zakona), mišljenja i sugestije odbora.

<sup>100</sup> U 2022. godini, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu nije izdvojio dovoljno vremena za razmatranje glavnih zakonskih predloga. Na primjer, razmatranje Predloga Zakona o obradi evidencije putnika u vazdušnom saobraćaju radi sprječavanja i otkrivanja

rasprave može se ocjenjivati samo u konkretnom kontekstu, te u tom pogledu nije primjeren jedinstveni standard. Važno je razmotriti da li postoji dovoljno vremena za raspravu o predlogu, uzimajući u obzir složenost i značaj predloga zakona koji bi inače zahtijevao duže vrijeme, uključujući vrijeme potrebno za sadržajne javne konsultacije. S tim u vezi, Venecijanska komisija je navela da, iako je teško in abstracto definisati koliko je vremena potrebno za raspravu o predlogu zakona u Parlamentu, „*zakonodavstvo ili poslovnik mogu predvidjeti određena osnovna pravila koja sprečavaju brzo usvajanje zakona, kao što su intervali između čitanja i razmatranja u odboru.*”<sup>101</sup> **Preporučljivo bi bilo da se u Poslovniku Skupštine predvidi minimalno vrijeme potrebno između skupštinskih čitanja, osim za usvajanje predloga zakona po hitnom postupku u izuzetnim okolnostima** (vidjeti pododjeljak 6.4). **Za donošenje manjih i/ili nekontroverznih zakona ili amandmana mogu se koristiti i kraći rokovi i jednostavnija procedura, a takvi slučajevi moraju biti jasno definisani i striktno predviđeni propisima.**

84. Pored toga, EK je u svom Izvještaju za Crnu Goru iz 2022. godine, u pogledu zakonodavne uloge Skupštine, naglasila oslabljen kvalitet rasprava, gdje se „*često raspravljalo o predlozima zakona bez osnovnih finansijskih procjena i bez adekvatnog mišljenja Vlade*“.<sup>102</sup> Kao što je naglašeno u pododjeljku 5.1 ovog dokumenta, mehanizam za procjenu finansijskog ili budžetskog uticaja planiranih intervencija treba dodatno poboljšati. Odgovarajući mehanizam regulatornog nadzora takođe treba da postoji kako bi se osigurao kvalitet dokumenata koji prate zakonske predloge, te da bi se vratili ako/po potrebi (vidjeti takođe pododjeljak 9).
85. Konačno, prema navodima, Vlada blagovremeno ne usvaja podzakonske akte koji su neophodni za sprovođenje zakona, što odlaže postizanje ciljeva politike i stvara pravnu nesigurnost među zainteresovanim stranama.<sup>103</sup> Generalno je dobra praksa da plan donošenja zakona i plan rada uključuju i uputstva o izradi podzakonskih akata za implementaciju zakona, zajedno sa potrebnim rokovima; u idealnom slučaju, podzakonska akta treba pripremiti zajedno sa zakonima, kako bi se osigurala dosljednost i izbjegla kašnjenja u implementaciji. **U tom smislu treba dopuniti Poslovnik Vlade.**

#### **6.4. Hitni postupak za donošenje zakona**

86. Kada je potrebno hitno donijeti zakone zbog neke urgentne društvene potrebe, relevantni okvir obično predviđa neke oblike hitnih, skraćenih ili ubrzanih postupaka, uglavnom bez zahtjeva za sprovođenje RIA, skraćenih vremenskih ograničenja za diskusiju u ili sa vladom i u parlamentu, kako pred odborom, tako i u plenumu. Ovako doneseni zakoni mogu izazivati sumnje u njihov kvalitet,<sup>104</sup> budući da nedostatak procesa zasnovanog na dokazima, konsultacija i odgovarajućeg parlamentarnog razmatranja mogu dovesti do praznina i nedosljednosti zakonodavstva koje se tada mogu rješavati tek u toku postupka revizije nakon usvajanja, kada prođe trenutak

---

krivičnih djela terorizma i drugih teških krivičnih djela trajalo je nešto duže od sedam minuta. Predstavnik predlagača je iznio uvodne napomene, a predlog zakona je usvojen bez rasprave. Slučajevi u kojima nije bilo smislene rasprave o važnijim zakonima identifikovani su i 2021. godine, kada je sastanak posvećen predlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima trajao svega 25 minuta. Predlog zakona i devet uloženi amandmana u međuvremenu je Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu usvojio bez rasprave (Institut alternativa, *Da li su skupštinski odbori dorasli zadatku? Analiza rada pet skupštinskih odbora*, 2022, str. 11).

<sup>101</sup> ODIHR–Venecijanska komisija, *Zajedničko mišljenje o amandmanima na Ustav od 30. jula 2020. godine i Izbornom zakoniku od 5. Oktobra 2020. godine u Albaniji* (2020), par. 71.

<sup>102</sup> *Izvještaj o Crnoj Gori za 2022. godinu.pdf (europa.eu)*, str. 12

<sup>103</sup> Pogledati SIGMA, *Izvještaj monitoringa – Crna Gora* (2021), str. 52.

<sup>104</sup> Venecijanska komisija, *Rumunija - Mišljenje o hitnim uredbama GEO br. 7 i GEO br. 12 o izmjenama i dopunama zakona o pravosuđu*, CDL-AD(2019)014-e, 24. jun 2019, par. 11-12.

hitnosti. Iz tog razloga je važno da se takvi procesi ne zloupotrebjavaju i da ostanu izuzeci. Relevantni pravni okvir treba da jasno opiše kriterijume i okolnosti pod kojima se takvi hitni postupci mogu primijeniti, uz istovremeno postavljanje dovoljnih zaštitnih mehanizama kako bi se osiguralo da je upotreba ubrzanih procedura za donošenje zakona rezervisana samo za slučajeve kada je to apsolutno neophodno. Osim toga, treba uspostaviti poseban nadzor i ex post evaluaciju.

87. Prema navodima, veliki broj zakona koje predlaže Vlada usvojen je u vanrednim postupcima, čime se ograničavaju mogućnosti za parlamentarnu raspravu i nadzor<sup>105</sup> (vidi i pododjeljak 9). U svom godišnjem izvještaju (2022. godine), EK je primijetila da je vladajuća većina često pokretala ili donosila zakone kroz ubranu proceduru, što je ometalo napredak reformi u vezi s EU, rizikujući se ranija dostignuća potiru nazadovanjem.<sup>106</sup> Stoga relevantne odredbe skupštinskog Poslovnika zahtijevaju posebnu pažnju.
88. Prema članu 151 skupštinskog Poslovnika, po hitnom postupku može se donijeti zakon kojim se uređuju pitanja i odnosi nastali usljed okolnosti koje se nisu mogle predvidjeti, a nedonošenje zakona bi moglo da prouzrokuje štetne posljedice, kao i zakon koji je neophodno usaglasiti sa evropskim pravom i međunarodnim ugovorima i konvencijama. Kriterijumi za primjenu hitnog postupka potencijalno nude mogućnost pozivanja na takav postupak u različitim slučajevima. U principu, upotreba ubrzanih postupaka treba da bude izuzetak i ne bi trebalo da se koristi za uvođenje važnih, složenih ili širokih reformi, kao što su propisi koji značajno utiču na ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda ili uvode trajne strukturne promjene u pravne institute, postupke i mehanizme.<sup>107</sup> Štaviše, obrada predloga zakona po hitnom postupku takođe ne bi trebalo da se koristi za redovno donošenje državnog budžeta.<sup>108</sup> **Preporučuje se da se jasnije definišu i striktno naznače kriterijumi i okolnosti pod kojima se hitni postupak može koristiti i one u kojima to ne bi trebalo da se radi.**
89. Osim toga, ne postoje zaštitne mjere da se izbjegne pretjerana upotreba hitnog postupka. Stoga bi bilo preporučljivo dopuniti Poslovnik Skupštine kako bi se uvele **zaštitne mjere za sprečavanje zloupotrebe ili prekomjerne upotrebe, na primjer, ograničavanjem broja slučajeva u kojima vlada može koristiti ubrzane postupke tokom jedne plenarne sjednice ili u određenom vremenskom okviru.**<sup>109</sup> Istovremeno, pojednostavljivanje redovne zakonodavne procedure (npr. kroz eliminisanje formalnosti, korišćenje IT rješenja/elektronskih sredstava, itd.) i uvođenje skraćenog/ubranog postupka za posebne zakone<sup>110</sup> bi takođe trebalo da pomogne u smanjenju zloupotrebe hitnih procedura van slučajeva u kojima je to apsolutno nužno.
90. Nadalje, postojeći pravni okvir ne predviđa **poseban mehanizam nadzora u slučajevima kada se zakoni usvajaju putem hitnih postupaka.** Važno je da se ovi zakoni, za koje se generalno nisu mogle sprovesti konsultacije niti detaljni pretres prije usvajanja, podvrgnu snažnoj ex-post evaluaciji, uključujući konsultacije o sprovođenju zakona, fokusirajući se na moguće praznine, nedosljednosti, praktična pitanja

<sup>105</sup> [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora](#) (2021), str. 42-43, u kome se navodi da je 2020. godine 31% zakona čiji je predlagač bila Vlada usvojeno u ubranom postupku..

<sup>106</sup> Evropska komisija (EC), [Izvještaj o Crnoj Gori za 2022. godinu](#), Prateći dokument uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2022. Saopštenje o politici proširenja EU, str. 4 I 11.

<sup>107</sup> Pogledati npr. Venecijanska komisija, [Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s 667-676](#), CDL-AD(2016)037, par. 89.

<sup>108</sup> [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora](#) (2021), p. 28.

<sup>109</sup> Na primjer, u Albaniji Skupština ne može primijeniti ubranu proceduru za više od tri zakona u okviru 12-nedeljnog programa rada i više od jednog zakona u okviru svog tronedelnog programa rada (vidi član 28 stav 5 Poslovnika Skupštine).

<sup>110</sup> Pogledati npr. član 95 Poslovnika Narodne skupštine Srbije i član 170 Poslovnika Skupštine Sjeverne Makedonije.

implementacije i potencijalni diskriminatorni uticaj na određene grupe u društvu. **U tom smislu treba dopuniti pravni okvir.**

91. Predlagač zakona je dužan da u obrazloženju predloga zakona navede razloge za predlaganje hitnog postupka. Predlog zakona za koji je predloženo donošenje po hitnom postupku može se staviti na dnevni red sjednice Skupštine samo ako je dostavljen najkasnije sedam dana prije početka sjednice. Međutim, predlog zakona kojim se uređuju pitanja nastala u slučaju proglašenja vanrednog stanja, epidemije zarazne bolesti, prirodnih katastrofa ili elementarnih nepogoda, kao i onaj kojim se uređuju pitanja odbrane i bezbjednosti, može se podnijeti do 24 sata prije početka sjednice (član 152 stavovi 1 i 2). S tim u vezi postavlja se pitanje da li se navedeni vremenski okvir treba smatrati dovoljnim da Skupština provjeri hitnost odnosnog pitanja.
92. Ukoliko Skupština prihvati da se zakon donese po hitnom postupku, određuje rok u kome će nadležni odbor razmotriti predlog zakona i podnijeti izvještaj, kao i kada predlog zakona podnese poslanik, rok za davanje mišljenja Vlade na predlog zakona (član 152 stav 3). Ako nadležni odbor ne dostavi izvještaj u predviđenom roku, Skupština može odlučiti da odmah počne sa pretresom predloga, čak i bez pismenog izvještaja nadležnog odbora. U ovom slučaju, izvjestilac izlaže predlog zakona usmeno na sjednici (član 153). Nije jasno, međutim, kako se očekuje da nadležni odbor i/ili Vlada pripremi izvještaj i mišljenje u veoma kratkom roku koji imaju prije održavanja sjednice. Na primjer, u slučaju da se predlog zakona dostavi Skupštini u roku od 7 dana ili 24 sata prije skupštinske sjednice, nadležni odbor i Vlada bi obično imali vrlo malo vremena da pripreme i potkrijepe svoje stavove o sadržaju predloga zakona.
93. Nije definisana procedura za razmatranje od strane Skupštine da li da primijeni hitni postupak ili ne. Ne postoji jasno predviđena mogućnost za odbacivanje zahtjeva za primjenom ubrzanog postupka, niti poseban proceduralni modalitet za takvo razmatranje, npr. u vezi sa potrebnom parlamentarnom većinom itd. Dakle, ne postoje dovoljne zaštitne mjere koje bi spriječile Skupštinu da primijeni hitni postupak za mnoge važne predloge zakona, što bi moglo dovesti do umanjivanja suštinske zakonodavne uloge parlamenta, kao i parlamentarnog nadzora i kontrole.
94. S obzirom na prethodno izneseno, **preporučuje se da se članom 151 skupštinskog Poslovnika definišu jasniji i striktniji kriterijumi i okolnosti kada se hitni postupak može ili ne smije koristiti, uvodeći posebne zaštitne mjere kako bi se izbjegla prekomjerna upotreba takvih postupaka i jasna pravila koja omogućavaju Skupštini da odbije zahtjev za primjenom takvih hitnih postupaka, kao i poseban mehanizam nadzora.**

#### **PREPORUKA C.**

1. U Poslovniku Skupštine predvidjeti minimalno vrijeme potrebno između skupštinskih čitanja, osim za donošenje zakona po hitnom postupku u izuzetnim okolnostima.
2. Predvidjeti kraće vremenske rokove i jednostavniju proceduru za donošenje manjih i/ili nekontroverznih zakona ili izmjena i dopuna, uz jasno definisanje i striktno ograničenje takvih slučajeva u zakonodavstvu.
3. Izmijeniti i dopuniti član 151 skupštinskog Poslovnika uvođenjem jasnih i striktno definisanih kriterijuma i okolnosti kada se hitni postupak može ili ne smije koristiti, uvodeći posebne zaštitne mjere kako bi se izbjegla prekomjerna upotreba takvih postupaka i jasna pravila koja omogućavaju Skupštini da odbije zahtjev za primjenom takvih hitnih postupaka, kao i



poseban mehanizam nadzora.

## 7. JAVNE KONSULTACIJE

### 7.1. Javne konsultacije koje sprovodi Vlada

95. Pravni uslovi za javne konsultacije utvrđeni su Zakonom o državnoj upravi, Poslovnikom Vlade i dalje su razrađeni u Odjeljku III *Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi u pripremi zakona i strategija* (članovi 10-18).
96. Član 52 Zakona o državnoj upravi obavezuje ministarstva da tokom pripreme zakona sprovedu javnu raspravu. Javna rasprava nije obavezna kada se zakonom odnosno strategijom uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta; u vanrednim, hitnim ili nepredvidljivim okolnostima; te kod manjih izmjena zakona kojima se bitno drugačije ne uređuje neko pitanje. Ukoliko ministarstvo utvrdi da javna rasprava nije potrebna, dužno je da uz predlog zakona dostavi Vladi obrazloženje u kojem se navode razlozi zbog kojih nije sproveden postupak javne rasprave. Pohvalno je što Zakon ovdje uvodi neku vrstu razlike između zakona koji djeluju na različite interesne grupe ili pojedince i zakona koji sadrže samo manje izmjene postojećeg stanja. Zaista, u slučaju drugo navedenog, ili ako nema značajnog uticaja ili posljedica za pojedince ili određena tijela ili subjekte, javne konsultacije možda neće biti potrebne, posebno imajući u vidu napore i resurse koje je potrebno uložiti u sprovođenje takvih konsultacija.
97. Istovremeno, razlog za izostavljanje javnih rasprava „kada se zakonom odnosno strategijom uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta“ nije sasvim jasan. Iako izuzeci mogu postojati u slučaju povjerljivih pitanja koja se tiču nacionalne bezbjednosti, najznačajniji zakoni koji utiču na živote pojedinaca, uključujući zakone o finansijama ili budžetskim pitanjima, treba da prođu javne konsultacije. Tokom diskusija o javnoj politici na najvišim nivoima posebno treba imati na umu potencijalno negativan uticaj zakona i uredbi donesenih na brzinu na muškarce i žene ili na određene grupe. Konkretno što se tiče godišnjeg budžeta, sve je veće prepoznavanje važnosti učešća javnosti kroz čitav budžetski ciklus (tzv. „participativno budžetiranje“), što je našlo svog odraza u ključnim globalnim standardima i principima.<sup>111</sup>
98. Štaviše, mogućnost da se preskoče javne konsultacije „u vanrednim, hitnim ili nepredvidivim okolnostima“ je takođe zabrinjavajuća s obzirom na široku diskreciju koju to podrazumijeva. Generalno posmatrano, vanredna stanja podrazumijevaju situaciju obilježenu potrebom za brzim reakcijama na okolnosti koje ugrožavaju život, a koje mogu biti posljedica pandemije, prirodne katastrofe, snažne ekonomske krize ili rata ili oružanog sukoba, ili istovremenih terorističkih napada velikih razmjera. Dok različiti oblici ubrzanog donošenja zakona, koji preskaču neke elemente normalnog

<sup>111</sup> U 2012. godini, na primjer, Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT) iznijela je deset principa visokog nivoa o fiskalnoj transparentnosti, učešću i odgovornosti. Ovi principi uključuju upućivanje na učešće javnosti u fiskalnim politikama; ohrabrivanje kreatora politika da osiguraju da građani mogu ostvariti pravo da direktno učestvuju u javnoj raspravi i raspravi o kreiranju i implementaciji fiskalnih politika. Slično tome, 2014. godine Međunarodni monetarni fond (MMF) je ažurirao svoj Kodeks fiskalne transparentnosti (FTC) kako bi uključio princip (princip 2.3.3) oko učešća javnosti u pripremi i izvršenju budžeta. [OECD-ova načela dobrog upravljanja budžetom](#) (2015) takođe pozivaju države članice da „omoguće inkluzivnu, participativnu i realističnu debatu o budžetskim izborima. Pogledati i Transparency International, [Participativno budžetiranje – Učešće javnosti u budžetskom procesu](#), 2022, str. 8-9.

zakonodavnog ciklusa, ponekad mogu biti neophodni, izuzeci od pravila o javnim konsultacijama treba da budu svedeni na minimum.<sup>112</sup> Uprkos hitnosti određenih odluka, treba voditi računa o uključivanju što je više moguće stručnjaka i predstavnika civilnog društva, pojedinaca na koje takve odluke utiču, uključujući manjinske i druge različite grupe, u donošenje odluka.

99. Imajući u vidu gore navedeno, bilo bi poželjno da se u Zakonu o državnoj upravi nađu odredbe koje kažu da se javne konsultacije mogu ograničiti ili obustaviti samo u slučajevima kada je to apsolutno nužno, a takvi slučajevi moraju biti odgovarajuće obrazloženi. **S tim u vezi, preporučuje se da se u zakonskom okviru jasno naznače slučajevi u kojima se javne konsultacije mogu izostaviti i da se osigura da postoji organ na nivou Vlade koji nadgleda primjenu takvih izuzetaka.**
100. Nadalje, članom 35 Poslovnika Vlade predviđeno je da je predlagač dužan da uz nacrt zakona dostavi Vladi izvještaj o „javnoj raspravi“, sprovedenoj u skladu sa zakonskim propisima Vlade ili, ako javna rasprava nije održana, obrazloženje za neodržavanje javne rasprave.
101. Istovremeno, član 67 Poslovnika Vlade, koji precizira koji dokumenti treba da prate Vladine predloge zakona kada se podnose Skupštini, iako ukazuje na potrebu da se priloži obrazac RIA – koji uključuje namjenski dio o konsultacijama sa zainteresovanim stranama (pogledati pododjeljak 5.1), ne zahtijeva podnošenje izvještaja o javnim konsultacijama. **Kako bi se povećala transparentnost i osiguralo potpuno objavljivanje predloga dokumenata u procesu kreiranja politika, član 67 Poslovnika Vlade mogao bi se izmijeniti dodavanjem izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi na listu dokumenata koji se dostavljaju Skupštini zajedno sa predlogom zakona.**
102. Slično tome, član 130 Poslovnika Skupštine ne spominje izvještaj o javnim konsultacijama među dokumentima koji se zajedno sa predlogom zakona dostavljaju Skupštini. Izvještaj koji rezimira proces i ishod konsultacija o pojedinačnim nacrtima zakona i njihovim ishodima treba da bude dio prateće dokumentacije koja se dostavlja Skupštini uz predlog zakona (bez obzira na predlagača – bilo da se radi o Vladi ili pojedinim poslanicima), te **član 130 Poslovnika treba dopuniti u tom pogledu. Nedostavljanje takvog izvještaja treba da bude razlog za vraćanje predloga zakona predlagaču u skladu sa članom 132 Poslovnika Skupštine.**
103. Navedena *Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih konsultacija u pripremi zakona i strategija* detaljnije razrađuje proces javnih konsultacija i njegovo trajanje i daje obrasce koje treba koristiti.
104. Prema članu 10 Uredbe, javne konsultacije se mogu organizovati u početnoj fazi pripreme zakona (koje se nazivaju „konsultacije sa zainteresovanom javnošću“) ili o konkretnom tekstu nacrta zakona (tzv. „javna rasprava“). Članom 12 Uredbe precizirano je da se na internet stranici ministarstva i portalu e-uprave najavljuju konsultacije sa zainteresovanom javnošću, koji pozivaju sve zainteresovane strane da dostave inicijative, predloge, sugestije i komentare o predmetu koji će biti obrađen u budućem nacrtu zakona ili strategija. Javna rasprava o nacrtu zakona ili strategije može imati različite oblike, uključujući organizovanje okruglih stolova, tribina, prezentacija, kao i davanje primjedbi, predloga i sugestija u pisanom ili elektronskom obliku (član

---

<sup>112</sup> U Italiji, na primjer, javna uprava je uvijek u obavezi da konsultuje primaoce regulatorne intervencije, osim u „vanrednim slučajevima nužde i hitnosti“. Pogledati član 16 Uredbe predsjednika Vijeća ministara br. 169 'Uredba kojom se uređuje analiza uticaja propisa, ocjena uticaja propisa i konsultacije'.

- 14). Dobro je što Uredba predviđa javne konsultacije rano, čak i prije pripreme nacrt zakona, jer to daje više vremena za procjenu različitih rješenja u okviru javne politike, njihove praktične korisnosti i mogućnosti za implementaciju.<sup>113</sup>
105. Pored toga, pohvalno je što Uredba nalaže ministarstvima da na svojim internet stranicama i portalu e-uprave u roku od 15 dana od dana donošenja godišnjih programa rada objave plan konsultacija, odnosno spisak zakona koji podliježu javnoj raspravi, uz objašnjenje potrebe za njihovim donošenjem i davanje drugih informacija relevantnih za proces izrade. Ovo bi, u principu, trebalo da omogući zainteresovanoj javnosti da planira unaprijed i da se upozna sa relevantnom dokumentacijom.
106. Tamo gdje je dostupan dokument o javnoj politici ili izvještaj o sprovedenoj RIA, njihovo objavljivanje tokom javnih konsultacija prije nego što započne bilo kakva aktivnost izrade zakona može poboljšati kvalitet komentara koji se dobiju od zainteresovane javnosti. Iz tog razloga, članom 15 navedene Uredbe je predviđeno da izvještaj o sprovedenoj RIA bude dostupan u slučaju sprovođenja javne rasprave, ali nije predviđena slična odredba u slučaju sprovođenja javnih konsultacija u početnoj fazi pripreme nacrt zakona, što može biti zbog činjenice da faza razvoja politike nije dobro razrađena i da se RIA ne priprema u ranim fazama ciklusa politike (vidjeti pododjeljke 4.2 i 5.1). Čak i kada izvještaj o sprovedenoj RIA nije dostupan, bilo bi preporučljivo da se u svrhu konsultacija sa zainteresovanom javnošću podnese preliminarni dokument kao što je dokument o javnoj politici, idejni dokument ili drugi dokument o javnoj politici koji navodi, barem, relevantna pitanja, ciljeve intervencije i moguće opcije.
107. Da bi osigurali inkluzivnost javnih konsultacija, zakonopisci bi takođe trebalo da diverzifikuju strukture, metode, mehanizme, alate i vrste javnih konsultacija, kako bi dosegli do šire publike. Iako je postavljanje nacrt na javne konsultacije putem internet portala dobra i uobičajena praksa, javni organi bi takođe trebalo da ulože napor da aktivno dopiru do građana i da ih upoznaju da su izmjene pripremljene i otvorene za komentare, a ne da ih samo postave na internet stranicu.<sup>114</sup>
108. Štaviše, online alati treba tako da budu osmišljeni da poboljšavaju inkluzivnost, transparentnost i olakšavaju učešće<sup>115</sup> kako se ne bi isključile određene osobe ili grupe. Pohvalno je što član 16 Uredbe obavezuje ministarstvo da prilikom sprovođenja javne rasprave iz člana 14 vodi računa o tome da mjesto održavanja bude dostupno osobama sa smanjenom pokretljivošću i da se razgovori održavaju znakovnim jezikom ili da nacrt zakona ili strategije bude dostupan u obliku audio zapisa ili na Brajevom pismu u slučaju direktnog značaja za prava, obaveze i pravne interese osoba sa oštećenjem sluha i vida. Uredbom bi se moglo dalje precizirati
109. Važeći regulatorni okvir ne predviđa sprovođenje javnih konsultacija o nacrtima podzakonskih akata. Iako zemlje generalno manje angažuju zainteresovane strane u izradi podzakonskih propisa nego u izradi zakona, mnoge zemlje zahtijevaju da se zainteresovane strane uključuju kako u izradu zakona, tako i podzakonskih akata.<sup>116</sup> Budući da izrada podzakonskih akata ne uključuje parlament, proces je manje podložan uvidu javnosti od procesa donošenja samih zakona. Istovremeno, podzakonski akti koji su neophodni za implementaciju usvojenih zakona predstavljaju suštinski dio

<sup>113</sup> Pogledati slične preporuke u [ODIHR Procjena zakonodavnog procesa u Republici Jermeniji](#), oktobar 2014, par. 30.

<sup>114</sup> Pogledati npr. ODIHR, [Hitni komentari na nacрте krivičnih djela protiv časti i ugleda u Republici Srpskoj](#) (2023), par. 67.

<sup>115</sup> [Konferencija međunarodnih organizacija Savjeta Evrope: Kodeks dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka](#), usvojen 30. oktobra 2019. godine, str. 17. Online alati i web stranice treba da budu u skladu sa smjernicama World-wide Web Consortium-a o pristupačnosti web sadržaja: <[Home](#) | [Web Accessibility Initiative \(WAI\)](#) | [W3C](#)>.

<sup>116</sup> U EU, većina država članica ima zahtjev za sistematskim uključivanjem zainteresovane javnosti u izradu podzakonskih akata, iako su zahtjevi za konsultacije manje strogi za podzakonske akte nego za same zakone. Osim toga, 40% država članica zahtijeva da se uvijek sprovede konsultacije sa javnošću o podzakonskim propisima, vidi OECD, [Bolje regulatorne prakse širom Evropske unije](#), 2019, str. 41, 46.

regulatornog okvira koji utiče na građane i privredu. **Stoga je važno angažovati javnost kada se podzakonski akti izrađuju, barem kada imaju značajan uticaj na građane i privredu.**

## 7.2. Javne konsultacije koje organizuje Skupština

110. Treba napomenuti da se navedena Uredba odnosi samo na državne organe koji iniciraju nacрте zakona. Ne postoji zakonska obaveza za sprovođenje javnih konsultacija za nacрте koji potiču od pojedinačnih poslanika. Ovo je posebno zabrinjavajuće jer, kao što je već navedeno, član 130 Poslovnika Skupštine ne zahtijeva dostavljanje izvještaja o javnim konsultacijama da bi se predlog zakona stavio u skupštinsku proceduru, što će u praksi dovesti do situacije da predlozi zakona poslanika budu prihvaćeni bez takvog izvještaja.
111. Poslovníkom o radu Skupštine predviđene su dvije vrste saslušanja, odnosno „konsultativno“ i „kontrolno“ saslušanje, pri čemu se ovo posljednje odnosi na opšte nadzorne funkcije Skupštine. Konsultativno saslušanje se sprovodi „radi izvršavanja poslova iz svojih nadležnosti (razmatranje nacрта akta, priprema predloga akta ili razmatranje određenih pitanja), a u cilju pribavljanja potrebnih informacija i stručnih mišljenja, i rješavanja drugih pitanja koja su od posebnog interesa za građane i javnost“. Odbor može, po potrebi, angažovati naučne i stručne radnike za pojedine oblasti, predstavnike državnih organa i nevladinih organizacija, bez prava odlučivanja.<sup>117</sup> Međutim, ne postoji obaveza javnih konsultacija o predlozima zakona u skupštinskoj proceduri. To znači da se u predloge zakona mogu unositi važne izmjene i dopune, bez dodatnih konsultacija sa zainteresovanim/pogođenim akterima. Važno je da se **konsultacije odvijaju kroz različite faze zakonodavnog procesa, uključujući i pred parlamentom, posebno kada predlog zakona prolazi kroz različite izmjene i dopune.**<sup>118</sup> Kada se zakoni usvoje, treba organizovati konsultacije kako bi se procijenio njihov uticaj i implementacija, koji će se zatim koristiti za procjenu takvog uticaja ex post.

## 7.3. Učešće NVO u donošenju javnih politika i zakona

112. Članom 79 stav 1 Zakona o državnoj upravi omogućeno je učešće NVO kako u postupku sprovođenja javne rasprave prilikom pripreme zakona i strategija iz člana 51 ovog zakona, tako i u radu radnih grupa i drugih radnih tijela koje formiraju organi državne uprave za normativno uređenje relevantnih pitanja.
113. Obavezno učešće predstavnika nevladinih organizacija u radnim grupama osnovanim pri ministarstvima za potrebe izrade zakona (i strategija) regulisano je Odjeljkom III Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija (članovi 10-18). Odabir počinje javnim pozivom za predlaganje kandidata koji se objavljuje na internet stranici ministarstva ili drugog organa državne uprave i portalu e-uprave. NVO ima pravo da kandiduje pod uslovom da ispunjava određene uslove.<sup>119</sup> Naime, Uredba

<sup>117</sup> Poslovnik Skupštine, članovi 75-77.

<sup>118</sup> OEBS/ODIHR Procjena o izradi zakona i zakonodavnom procesu u Republici Srbiji, 2011, str. 72.

<sup>119</sup> Kao što su: prethodni upis u registru NVO, postizanje ciljeva u oblastima koje se odnose na relevantnu materiju i prethodno relevantno iskustvo. NVO takođe mora imati čistu krivičnu evidenciju i biti u skladu sa poreskim obavezama. Takođe, najviše polovina članova organa upravljanja mogu biti članovi organa političkih partija, javni funkcioneri, rukovodioci u javnom sektoru, državni službenici ili namještenici. Nvladina organizacija može imenovati samo jednog predstavnika u radnu grupu, pod uslovom da kandidat ima prebivalište u Crnoj Gori, da ima radno iskustvo, da nije član organa političke stranke, javni funkcioner, rukovodilac javnog sektora, državni službenik ili namještenik. Kandidature, uz potrebnu dokumentaciju, uredno potpisane od strane ovlašćenog predstavnika i ovjerene pečatom NVO, moraju se dostaviti u roku od 10 dana od dana objavljivanja javnog poziva. Ministarstvo, odnosno drugi državni organ u roku od sedam dana od isteka ovog roka objavljuje na svojoj internet stranici i portalu e-uprave spisak

predviđa previše formalnu proceduru za imenovanje predstavnika NVO u vladine radne grupe koje se formiraju tokom procesa kreiranja politike. Posebno opterećujući čini se zahtjev da se za svaki poziv za nominaciju dostavi opsežna lista dokumenata koji dokazuju da NVO posjeduje neophodne uslove i da kandidat ispunjava kvalifikacione kriterijume. Kako bi se smanjila papirologija za nevladine organizacije koje učestvuju u radnim grupama, može se organizovati postupak predregistracije na način da se od samog početka identifikuju, po sektorima interesovanja, organizacije koje imaju pravo da predlože kandidate u relevantnom domenu kao odgovor na poziv za kandidaturu (prethodno odabrane NVO). Određeni zahtjevi koji se primjenjuju na NVO koje predlažu kandidate, kao što je čista kaznena evidencija i podnesena poreska prijava za prethodnu fiskalnu godinu, mogu se tražiti u samoj početnoj fazi predselekcije NVO, a zatim se redovno ažurirati. Uredba takođe propisuje teške kriterijume za učešće predstavnika NVO u radnoj grupi, uključujući uslov stalnog boravka. Štaviše, ne postoje jasna pravila koja regulišu proceduru glasanja, uključujući rokove, potrebnu većinu, metod glasanja, korišćenu tehnologiju, itd. za izbor predstavnika NVO da postanu članovi radne grupe. Predviđeno je da nadležni državni organ izabere predstavnika NVO samo u slučaju neriješenog glasanja, odnosno ako su dva ili više predloženih kandidata dobili jednak broj glasova. **Preporučuje se da se detaljnije razradi procedura glasanja za izbor predstavnika NVO u radnim grupama.**

114. Vrijedi ponoviti da je učešće nevladinih organizacija inherentni dio šireg koncepta učešća javnosti – odnosno učešća pojedinaca i civilnog društva u cjelini (nedržavnih aktera) u različitim fazama razvoja politike. Kao što je naglašeno u Zajedničkim smjernicama ODIHR-Venecijanske komisije o slobodi udruživanja, „*U participativnoj demokratiji s otvorenim i transparentnim procesom donošenja zakona, udruženja treba da budu u mogućnosti da učestvuju u izradi zakona i politika na svim nivoima, bilo da se radi o lokalnom, nacionalnom, regionalnom ili međunarodnom. Takvo učešće treba olakšati uspostavljanjem mehanizama koji omogućavaju udruženjima da se uključe u dijalog i da budu konsultovani od strane javnih organa na različitim nivoima vlasti. [...] Da bi bile smislene, konsultacije sa udruženjima treba da budu inkluzivne, treba da odražavaju različita udruženja koja postoje i treba da uključuju ona udruženja koja mogu biti kritična prema vladinim predlozima.*”<sup>120</sup> Nadalje, takođe se ne pominje da sastav radnih grupa treba da bude rodno uravnotežen i da modaliteti nominacije takođe treba da uzmu u obzir ovaj aspekt.<sup>121</sup> U cilju omogućavanja inkluzivnog učešća udruženja u procesima kreiranja politika i zakona, preporučuje se da se **preispitaju zahtjevi za učešće nevladinih organizacija u radnim tijelima Vlade tako što će biti manje opterećujući i transparentniji, a istovremeno da se osigura da sastav radne grupe bude inkluzivan i rodno uravnotežen.**
115. Što se tiče uloge civilnog društva u kreiranju politika i zakonodavstva, posebno u kontekstu procesa pridruživanja EU, trenutni pravni i institucionalni okvir treba

---

kandidata, sa nazivima NVO koje su ih predložile, a koje ispunjavaju uslove, kao i listu NVO koje nisu dostavile uredne i potpune predloge, odnosno koje ne ispunjavaju uslove ili čiji kandidat ne ispunjava kvalifikacione kriterijume. Državni organ je dužan da imenuje predstavnika NVO čiju javnu kandidaturu podržava većina kvalifikovanih NVO.

<sup>120</sup> Pogledati ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o slobodi udruživanja* (2015), par. 183-187. Pogledati i Savjet Evrope, *Preporuka CM/Rec(2007)14 Komiteta ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi*, 10. oktobar 2007, par. 12, 76 i 77; Generalna skupština UN, *Deklaracija o pravu i odgovornosti pojedinaca, grupa i organa društva da promovišu i štite univerzalno priznata ljudska prava i temeljne slobode*, član 8; Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE), *Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine* (“Arhuska konvencija”), 25. jun 1998, članovi 6 i 8; Savjet Evrope, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (ETS br. 157), 1. februar 1995, čl. 15.

<sup>121</sup> Na primjer, Smernice Republike Srbije za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrti odnosno predloga propisa (2020) predviđaju da nadležni organ državne uprave može imenovati predstavnika NVO u radnu grupu, poštujući principe ravnopravnosti, nediskriminacije i rodne ravnoteže. Pogledati i Preporuka Rec (2003) 3 Komiteta ministara SE o [Uravnoteženo učešće žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju](#) i obrazloženje, Poglavlje II (tačke 8 i 9).

dotatno poboljšati kako bi se ojačali mehanizmi konsultacija između državnih institucija i civilnog društva.<sup>122</sup> Većina ministarstava je u 2021. godini imenovala predstavnike nevladinih organizacija u radne grupe posvećene poglavljima pregovora o pristupanju EU zadužene za izradu zakona i nacionalnih strategija u svojim oblastima, u skladu sa navedenom Uredbom; ipak, nisu sva ministarstva vodila javne konsultacije kada su pripremani nacrti zakona i strategija, što je rezultiralo time da je značajan broj zakona usvojen 2022. godine bez prethodnih konsultacija sa civilnim društvom.<sup>123</sup>

#### **PREPORUKA D**

1. Da se u pravnom okviru jasno navedu slučajevi u kojima se javne konsultacije mogu izostaviti, uz istovremeno osiguravanje da postoji organ u okviru vlade koji nadgleda primjenu takvih izuzetaka.
2. Izmijeniti član 130 Poslovnika Skupštine tako što će, ako je sprovedena javna rasprava, izvještaj o konsultacijama biti priložen uz predlog zakona koji se dostavlja Skupštini, a da izostanak istog bude razlog za vraćanje predloga zakona predlagraču shodno članu 132 Poslovnika Skupštine.
3. Unaprijediti pravni okvir koji reguliše saslušanja i konsultacije u Skupštini, kako bi se osigurale javne konsultacije tokom parlamentarne faze.
4. Preispitati zahtjeve za učešće nevladinih organizacija u radnim tijelima vlade tako što će ih učiniti manje opterećujućim i više transparentnim, a istovremeno osigurati da sastav radnih grupa bude inkluzivan i rodno uravnotežen.

## **8. OBJAVLJIVANJE I DOSTUPNOST USVOJENIH PROPISA**

116. Članom 51 Zakona o državnoj upravi propisano je da su državni organi dužni da imaju službenu internet stranicu na kojoj se objavljuju tekstovi svih zakona i podzakonskih propisa iz njihove nadležnosti.
117. Zakonom o objavljivanju propisa i drugih akata uređuje se postupak stavljanja propisa na raspolaganje javnosti putem Službenog lista Crne Gore. Zakoni i drugi propisi koji se dostavljaju Službenom listu objavljuju se, po pravilu, u narednom broju Službenog lista najkasnije 10 dana od dana dostavljanja akta.
118. Svi zakoni i podzakonski propisi dostupni su besplatno u javno dostupnoj online bazi podataka Službenog lista. Međutim, prema rezultatima istraživanja Balkanskog barometra, percepcija dostupnosti i pristupačnosti zakona i propisa je prilično niska među preduzećima (40%) i pogoršala se u odnosu na 2017. godinu (52%).<sup>124</sup>
119. Pristup propisima je posebno otežan zbog nepostojanja besplatnih prečišćenih tekstova pravnih akata.<sup>125</sup> Iako član 39 Poslovnika Skupštine obavezuje Zakonodavni odbor da utvrdi prečišćeni tekst zakona i drugih propisa, prečišćene verzije zakonskih tekstova se ne pripremaju kako je predviđeno i dostupne su onlajn samo putem plaćene usluge (koju nude privatni pružaoci usluga, kao i Službeni list).<sup>126</sup> Dakle, čak i državne

<sup>122</sup> Evropska komisija, *Izveštaj o Crnoj Gori za 2022. godinu*, str. 4, 14-15.

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> SIGMA, *Izveštaj monitoringa – Crna Gora (2021)*, str. 53.

<sup>125</sup> Ibid, str. 28, 53 i 90.

<sup>126</sup> Prema informacijama dostavljenim stručnjacima ODIHR-a tokom dvije radionice za zaposlene u Skupštini Crne Gore održane u novembru 2022. i maju 2023. godine

institucije koje svakodnevno koriste pravne akte u svom radu (npr. sudije, tužioci, službenici u ministarstvima i drugim organima uprave) moraju da plate da bi dobili pristup ažuriranim prečišćenim verzijama pravnih akata za svoje službenike.

120. Treba podsjetiti da zakone, predloge zakona i podzakonska akta treba objavljivati, kako onlajn tako i van interneta, te da treba omogućiti da se lako nalaze. Predlozi zakona, kao i usvojeni zakoni, praćeni popratnim dokumentima, moraju biti lako i javno dostupni cijeloj populaciji. To uključuje pravovremeno objavljivanje na javno dostupnim službenim internet stranicama (ali ne isključivo tu zbog rizika od digitalnog jaza<sup>127</sup>) i u službenim glasilima, dostupnost na relevantnim nacionalnim jezicima (uključujući jezike manjina, posebno tamo gdje je potrebno radi pristupačnosti), te u formatima i sadržajima dostupnim ili prilagođenim osobama sa invaliditetom, uključujući osobe sa oštećenjem vida ili sa mentalnim invaliditetom. Svi relevantni dodatni materijali, kao što su sudske presude o zakonu, podzakonski akti i izmjene i dopune, treba da budu dostupni na istom mjestu. Relevantne internet stranice i službena glasila treba da sadrže prečišćene zakonske tekstove koji odražavaju najnovije izmjene i dopune zakona, kao i prethodne verzije zakona. Takođe treba da postoji odgovarajuća i sigurna rezervna kopija za onlajn službena glasila. **Stoga se preporučuje da se osigura da svi zakoni i podzakonski propisi budu prečišćeni i dostupni na internetu, besplatno.**
121. Treba istaći da Crna Gora nema zvaničnu bazu postojećih propisa koja bi građanima i privrednim subjektima omogućila slobodan pristup važećim zakonima i podzakonskim aktima. Pristup koji obični građani imaju na internet stranicama Službenog lista, Skupštine i resornih ministarstava ne može biti zamjena za bazu propisa, kao ni plaćene baze propisa koje na tržištu nude privatni pružaoci usluga. **Stoga se preporučuje da se razmotri uspostavljanje sveobuhvatne baze propisa koja treba svima da bude dostupna besplatno.**

#### PREPORUKA E

1. Predvidjeti u zakonskom okviru obavezu osiguravanja da svi zakoni i podzakonski propisi bude besplatno dostupni na internetu u prečišćenoj verziji.
2. Razmotriti uspostavljanje sveobuhvatne baze propisa koja treba da bude dostupna besplatno.

## 9. MEHANIZMI REGULATORNOG NADZORA

122. Regulatorni nadzor uključuje niz tijela kako bi se osiguralo da nadležni organi zaduženi za donošenje zakona ne prelaze svoj djelokrug i ovlašćenja, da se pridržavaju odgovarajućih zakona i poslovnika za donošenje propisa, ali i osigurala kontrola kvaliteta alata za regulatorno upravljanje (kao što su RIA, javne konsultacije i ex post evaluacije), te na kraju evaluirala i unapređivala regulatorna politika. Takvi sistemi stalnog nadzora i razmatranja, od kreiranja politike do ex post evaluacije zakona, uključuju mnogo različitih aktera. Većina regulatornih nadzornih tijela nalazi se unutar vlade, bilo vladino tijelo ili u resornom ministarstvu, ali su i druga tijela sve više uključena u regulatorni nadzor i funkcije pravne kontrole, uključujući parlamentarna tijela, vrhovne revizorske institucije, tijela koja su dio pravosuđa ili druga tijela koja

<sup>127</sup> tj. isključenje određenih kategorija stanovništva koje možda nemaju pristup internetu i novim tehnologijama.

moгу provjeravati usklađenost nacarta politika i zakona sa stanovišta pravila za donošenje propisa i ustavnosti, istovremeno osiguravajući usklađenost sa međunarodnim obavezama u vezi sa ljudskim pravima (npr. sudovi, nezavisne i regulatorne institucije, kao što su nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava). Za potrebe ovog Preliminarnog mišljenja, fokus će biti na funkcijama regulatornog nadzora Skupštine. ODIHR ostaje na raspolaganju nadležnim organima da izvrši sveobuhvatniji pregled pravnog okvira koji reguliše nadzorne funkcije Skupštine generalno, uključujući nadzor i kontrolu nad izvršnom vlašću, na primjer, putem poslaničkih pitanja, interpelacija i parlamentarnih istraga i saslušanja u odborima.<sup>128</sup>

### 9.1. Regulatorni nadzor unutar Vlade

123. GSV i MFSS dijele odgovornost za provjeru sadržaja predloga u smislu odnosne javne politike, pošto MFSS ispituje kvalitet RIA izvještaja priloženih nacrtima zakona i propisa. Kao što je podvučeno u par. 54 ovog mišljenja, **treba ojačati ulogu GSV u kontroli kvaliteta kako bi se fokusiralo ne samo na proceduralne aspekte, već i na suštinu, uključujući usklađenost sa prioritetima Vlade, ali i suštinski kvalitet nacarta predloga, uz mogućnost vraćanja nacarta zakona predlagaču.**<sup>129</sup>
124. Što se tiče kontrole kvaliteta izvještaja o sprovedenoj RIA, podrazumijeva se da MF generalno provjerava kvalitet analize fiskalnih i poslovnih uticaja (uključujući uticaj na poslovno okruženje i MSP), ali nema kontrole nad kvalitetom analize koja pokriva šire ekonomske, društvene ili ekološke uticaje.<sup>130</sup> Preporučuje se da kontrola kvaliteta RIA pokrije sva ključna područja uticaja, uključujući ekonomske, socijalne i ekološke uticaje.<sup>131</sup> Nadzor i kontrola kvaliteta su suštinski elementi za dobro funkcionisanje RIA sistema. Oni osiguravaju da se formalni procesi, standardi kvaliteta i zahtjevi uspostavljeni u sistemu kreiranja politika i zakona sistematski prate, čime će se ostvarivati očekivane prednosti kvalitetnog kreiranja politika i zakona. **Procese i metodologije za nadzor kvaliteta treba poboljšati kako bi se osiguralo da se svi nacrti RIA izvještaja dosljedno pregledaju, na osnovu skupa objektivnih standarda i kriterija.**<sup>132</sup> Takođe bi bilo preporučljivo da se od institucije u okviru vlade odgovorne za provjeru konačnog paketa zakonskih predloga – odnosno GSV – zahtijeva da dosljedno provjerava konačni izvještaj o sprovedenoj RIA, kao i mišljenje koje je dalo tijelo za kontrolu kvaliteta/MF, kako bi se osiguralo da konačna verzija odgovori na glavne ukazane probleme i date preporuke.<sup>133</sup> Nadzorna tijela treba da imaju mogućnost da sprovedu provjere kako usklađenosti sa postupcima za sprovođenje RIA, uključujući i procedure konsultacija,<sup>134</sup> tako i sadržaj i kvalitet analize i zaključaka predstavljenih u nacrtima izvještaja o sprovedenoj RIA, prije nego što budu dostavljeni Vladi na konačno usvajanje. Mišljenja o pojedinačnim izvještajima o sprovedenoj RIA bi takođe trebalo da daju konkretne preporuke i praktične predloge za dalje unapređenje.

<sup>128</sup> Pravni okvir za parlamentarni nadzor uglavnom je uspostavljen u Poslovniku Skupštine (članovi 73-77), Uredbi o Vladi (članovi 28 i 29), koji predstavljaju solidnu osnovu za Skupštinu za raspravu, praćenje i izmjene i dopune Vladinih politika, i programa, kao i Zakon o parlamentarnoj istrazi (Službeni list Crne Gore 038/12).

<sup>129</sup> [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora \(2021\)](#), str. 26, 28, 34 i 38-39.

<sup>130</sup> [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora \(2021\)](#), str. 27, 46-47. Pogledati i ReSPA, *Bolja regulativa na Zapadnom Balkanu*, 2018, str. 102, and [SIGMA, Procjena uticaja propisa i transpozicije prava EU na Zapadnom Balkanu](#), 2021, str. 74-75.

<sup>131</sup> [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora \(2021\)](#), str. 28. Pogledati i SIGMA, [Procjena uticaja propisa i transpozicije prava EU na Zapadnom Balkanu](#), 2021, str. 75.

<sup>132</sup> Trenutno, pregled RIA u Crnoj Gori uključuje jednostavnu kontrolnu listu sa da/ne odgovorima za različite odjeljke RIA.

<sup>133</sup> Slična Preporuka za cio region se može naći u [SIGMA, Procjena uticaja propisa i transpozicije prava EU na Zapadnom Balkanu](#), 2021, str. 85.

<sup>134</sup> U Crnoj Gori, nadzorna uloga vezana za RIA je podijeljena između MF, koje provjerava izvještaj o sprovedenoj RIA, i Ministarstva javne uprave, koje nadgleda proces konsultacija.



125. Ministarstvo javne uprave odgovorno je za obezbjeđivanje usklađenosti sa zahtjevima za javne konsultacije.<sup>135</sup> Proceduralne aspekte sprovođenja kontrole kvaliteta utvrdila je Vlada,<sup>136</sup> iako se čini da centralna kontrola kvaliteta procesa javnih konsultacija još nije funkcionalna u praksi.<sup>137</sup> Ministarstvo javne uprave treba da **uspostavi interne procedure i institucionalni okvir kako bi se osiguralo da se svi predlozi iz svih ministarstava razmotre prije njihovog podnošenja Vladi kako bi se osigurala usklađenost sa zahtjevima za javne konsultacije.**<sup>138</sup>
126. Sekretarijat za zakonodavstvo je odgovoran za pregled svih nacрта zakona<sup>139</sup> i daje mišljenja o pravnom kvalitetu svih zakona i propisa prije njihovog podnošenja Vladi na usvajanje.<sup>140</sup> Iako se čini da su pravni i institucionalni aranžmani za osiguranje kvaliteta zakonodavstva uspostavljeni, navodi se da je prilično visok udio zakona izmijenjen u roku od godinu dana nakon usvajanja (+17% u 2020. godini), što pokreće pitanja o ukupnom kvalitetu i stabilnost zakonodavstva.<sup>141</sup>

## 9.2. Parlamentarni nadzor nad donošenjem politika i zakona od strane Vlade

127. Skupština Crne Gore nadzire tehnički kvalitet vladinih zakonskih predloga, osnovanost takvih predloga i politike koja se nalazi u njihovoj osnovi, kao i ispravnost procesa kreiranja politike koji je Vlada sprovela.
128. Zakonodavni odbor provjerava usklađenost zakona i propisa čiji je predlagač Vlada sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore. Takođe obezbjeđuje dosljednu primjenu zakonodavne metodologije, kao i usklađenost sa pravno-tehničkim standardima, u pripremi predloga zakona koji se podnose Skupštini. Odbor ima veoma zahtjevne zadatke, iako su njegovi kapaciteti prilično ograničeni.<sup>142</sup> Naime, Skupština Crne Gore nema Pravno odjeljenje koje bi potencijalno moglo preuzeti navedene nadležnosti Zakonodavnog odbora kao jedna snažna, apolitična služba koja bi bila dostupna svim poslanicima i koja bi imala svoju ulogu u zakonodavnom procesu. **Preporučuje se razmatranje te mogućnosti.**
129. Uopšteno posmatrano, s obzirom na obim zakonodavne aktivnosti, količinu zakona sa kojima se (neki, ali ne nužno svi) odbori moraju baviti, postavlja se pitanje da li skupštinski odbori mogu imati dovoljno vremena i resursa da osiguraju efikasan nadzor, uključujući u smislu godišnjeg praćenja i evaluacije implementacije zakona.<sup>143</sup> Dok bi rješavanje ovog pitanja zahtijevalo više vremena i dubinsku analizu prakse i institucionalnog mehanizma, jedan od načina da se ovom pitanju pristupi kao početni korak bio bi jačanje kapaciteta i resursa odbora.
130. Kada je u pitanju ex post evaluacija zakona, Skupština Crne Gore ne ide dalje od klasičnih alata skupštinskog nadzora na nivou odbora. Neki ograničeni oblik postzakonodavnog nadzora postoji u obliku parlamentarnih saslušanja, posebno

<sup>135</sup> Uredbom o organizaciji i radu državne uprave, koju je Vlada usvojila 7. decembra 2020. godine, članom 8. je potvrđen mandat MJUDDM da vrši kontrolu kvaliteta javnih konsultacija u pripremi zakona i strategija, ali to još nije operacionalizovano.

<sup>136</sup> Informacija o statusu sprovođenja procesa praćenja kvaliteta javnih konsultacija (uključujući Listu za provjeru usklađenosti procedura resornih ministarstava o sprovođenju javnih konsultacija sa utvrđenim standardima javnih konsultacija).

<sup>137</sup> SIGMA, [Izveštaj monitoringa – Crna Gora \(2021\)](#), str. 48.

<sup>138</sup> SIGMA, [Izveštaj monitoringa – Crna Gora \(2021\)](#), str. 28.

<sup>139</sup> Članovi 32, 40, 42 i 52 Poslovnika Vlade.

<sup>140</sup> SIGMA, [Izveštaj monitoringa – Crna Gora \(2021\)](#), str. 51.

<sup>141</sup> Udio zakona izmijenjenih u roku od godinu dana nakon usvajanja značajno je povećan u 2020. godini u odnosu na prethodne godine. Pogledati SIGMA, [Izveštaj monitoringa – Crna Gora \(2021\)](#), str. 27 i 51.

<sup>142</sup> 13 poslanika uz podršku 5 članova osoblja.

<sup>143</sup> Na primjer, sekretari skupštinskih odbora imaju zadatak da konačnu verziju usvojenih zakona pošalju predsjedniku Crne Gore na proglašenje i Službenom listu na objavljivanje, što sekretarima stavlja dodatnu obavezu i odgovornost, posebno budući da većina njih nisu pravnici. Ovu proceduru treba preispitati.

kontrolnih saslušanja, koji takođe omogućavaju odborima da pokrenu istrage o sprovođenju zakona,<sup>144</sup> iako su oni prilično ograničeni.

131. Ipak, još uvijek ne postoji ništa što bi moglo nalikovati skupu pravila koja omogućavaju Skupštini da retrospektivno ocjenjuje rezultate postojećih propisa kako bi se utvrdilo da li ih treba zadržati, izmijeniti ili ukinuti. U tom smislu, treba razmotriti **povećanje parlamentarnog nadzora nad sprovođenjem zakona, uspostavljanjem sistema izvještavanja o glavnim zakonima**. U skladu sa novom globalnom praksom, takav sistem bi takođe trebalo da ima za cilj da procjenjuje uticaje glavnih zakona koji su na snazi i da utvrđuje da li ostvaruju zacrtane ciljeve (pogledati pododeljak 5.2).<sup>145</sup>

#### PREPORUKA F

1. Poboljšati mehanizme regulatornog nadzora unutar vlade, uključujući jačanje uloge GSV, istovremeno osiguravajući da obim kontrole kvaliteta RIA nije ograničen samo na budžetska ili fiskalna razmatranja, te da se uspostave interne procedure i institucionalni okvir unutar Ministarstva javne uprave da se provjerava usklađenost sa zahtjevima za javne konsultacije, osiguravajući da se nacrti zakona koji nisu u skladu sa standardima kvaliteta vrata predlažu.

2. Ojačati kapacitete Zakonodavnog odbora ili razmotriti uspostavljanje skupštinskog Pravnog odjeljenja kao snažne, apolitične službe koja bi preuzela određene odgovornosti Zakonodavnog odbora i podržavala sve poslanike u vršenju njihovih zakonodavnih funkcija.

3. Predvidjeti u zakonskom okviru sveobuhvatan mehanizam ex post evaluacije propisa koji omogućava Skupštini da retrospektivno ocjenjuje rezultate postojećih propisa kako bi se utvrdilo da li ih treba zadržati, izmijeniti ili ukinuti.

## 10. INTEGRACIJA I PRIBLIŽAVANJE EU

### 10.1. Usaglašavanje sa pravnom tekovinom EU

132. Poslovníkom Vlade propisano je da svaki nacrt zakona mora biti pripremljen u skladu sa Pravno-tehničkim pravilima. Ovo takođe uključuje poštovanje *Smjernica za usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretkom EU* koje su mu priložene (u daljem tekstu „Smjernice za usklađivanje“). S obzirom na obaveznu primjenu Pravno-tehničkih pravila, očekuje se da će se Smjernice za usklađivanje obavezno primjenjivati prilikom izrade propisa usklađenih sa pravnom tekovinom EU.

<sup>144</sup> Štaviše, Poslovník Skupštine izmijenjen je 2012. godine kako bi se ojačala nadzorna uloga Skupštine u odnosu na proces približavanja domaćeg zakonodavstva pravnoj tekovini EU. Amandman, koji se odnosi samo na one odbore na koje zakonodavstvo EU direktno utiče, predviđa da odbori u okviru svojih nadležnosti „prati i ocjenjuje usklađenost zakona Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske Unije i, na osnovu izvještaja Vlade, prati i ocjenjuje primjenu zakona, posebno zakona iz kojih proizilaze obaveze usaglašene sa pravom Evropske Unije“.

<sup>145</sup> Dva primjera dobre prakse u ovoj oblasti daju Odbor za rodnu ravnopravnost i Odbor za ljudska prava i slobode, koji su izvršili sveobuhvatne i detaljne evaluacije implementacije propisa. Uz podršku donatora i same Vlade, Odbor za rodnu ravnopravnost je po treći put mogao da ispita Zakon o ravnopravnosti polova. Osim toga, Odbor za ljudska prava i slobode je nedavno završio proces razmatranja Zakona o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom. Iako su većinu istraživačkih aktivnosti vodili spoljni konsultanti, ovi odbori su aktivno učestvovali u procesu istraživanja i konsultacija potpisivanjem pisama podrške i organizovanjem konsultativnih saslušanja. Predsjednici odbora su vodili proces uz značajno učešće skupštinskog osoblja. Uz pomoć eksternih eksperata i istraživača, skupštinsko osoblje je iskoristilo proces da poveća svoje kapacitete za budući rad. O nedavnoj praksi oba odbora, vidjeti WFD, *Postzakonodavni nadzor u parlamentima Zapadnog Balkana*, 2021, str.21.

133. Nadalje, kao što je već navedeno (vidi paragraf... gore), Poslovník Vlade zahtijeva od predlagača da, uz nacrt zakona, dostavi Vladi Izjavu o usklađenosti sa EU i Tabelu usklađenosti, koju je potvrdila KEI (član 40 stav 1 alineja 2). Ta dokumenta moraju biti potpisana od strane predlagača propisa i praćena dijelovima pravne tekovine EU i potvrđenih međunarodnih sporazuma koji su predmet usklađivanja.<sup>146</sup> Predlagač treba da dostavi Vladi i mišljenje Sekretarijata za zakonodavstvo na nacrt zakona. Međutim, ne postoji zahtjev da predlagač Sekretarijatu dostavi i Izjavu o usklađenosti s EU i tabelu usklađenosti, što bi olakšalo proces pripreme pravnog mišljenja Sekretarijata za zakonodavstvo. Da bi proces bio efikasniji, **preporučuje se da se u Poslovníku Vlade navede spisak dokumenata koje treba dostaviti Sekretarijatu za zakonodavstvo radi pripreme mišljenja (osim samog teksta nacrta zakona i njegovog obrazloženja), koja treba da uključuju i izjavu o usklađenosti sa EU i tabelu usklađenosti.**
134. Poslovníkom Vlade je predviđeno da se uz predlog zakona koji se podnosi Skupštini prilaže Izjava o usklađenosti sa EU (član 67), ali se ne pominje tabela usklađenosti, iako je taj dokument od ključnog značaja za praćenje kvaliteta usklađivanja sa pravnom tekovinom EU.
135. Napominjemo da, sa postojećim regulatornim i institucionalnim sistemom izrade propisa usklađenih sa pravnom tekovinom EU, Crna Gora slijedi iskustva država sa sličnim pravnim sistemom, kao što su Slovenija i Hrvatska. Međutim, budući da ti strani modeli nisu u potpunosti implementirani u praksi, postoje ozbiljna uska grla kako u pogledu kvaliteta, tako i u pogledu nivoa usklađenosti zakona sa pravnom tekovinom EU, kao i u smislu dugotrajnog<sup>147</sup> procesa izrade zakona, koji bi mogao spriječiti napredak u pregovorima.
136. Na prvom mjestu, treba istaći da KEI *Uputstvo o načinu izrade i podnošenja pravnih akata EK* otkriva postojanje „uskog grla“ u procesu usklađivanja/izrade propisa, koje se mora riješiti potencijalnim izmjenama i dopunama zakonskog okvira.
137. Naime, mehanizam dvostepenih konsultacija sa Sekretarijatom za zakonodavstvo (inače s pravom uveden<sup>148</sup>), ukazuje da u praksi, u velikoj većini slučajeva, takozvane konsultacije u drugoj fazi rezultiraju obaveznim ponovnim pokretanjem istog mehanizma od početka, kadgod Sekretarijat pronade odstupanje od teksta koji je jednom već odobren u prvoj fazi (zbog obavezne konsultacije sa službama EK). Otuda se taj proces odvija više puta, što dovodi do konsultacija koje traju od 18 do 24 mjeseca, dok se nacrt zakona u potpunosti ne uskladi sa komentarima EK i zasebnim komentarima Sekretarijata. Ovakav nalaz potvrđuje i Izvještaj o radu Sekretarijata za 2022. godinu u kojem se navodi: „*Primjetno je da je broj datih mišljenja sa primjedbama i sugestijama na nacрте/predloge zakona znatno veći od broja primljenih zakona, što se posebno očekuje u ispunjavanju obaveza koje proizilaze iz procesa pristupanja EU*“.<sup>149</sup>

<sup>146</sup> Izjava o usklađenosti i Tabela usklađenosti imaju svoje obrasce i smjernice o načinu pripreme koje se nalaze u Uputstvu Ministarstva evropskih poslova o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Crne Gore sa pravnom tekovinom EU. Kao takvi, predstavljaju ključne alate u svim fazama pristupanja Crne Gore EU, koje je potrebno koristiti da bi se ocijenila ispunjenost zakonskih kriterijuma za pristupanje, odnosno sposobnost države da preuzme obaveze iz članstva u EU. Ovi instrumenti olakšavaju proceduru ocjenjivanja stepena usklađenosti, a dovode i do poboljšanja spremnosti institucija za pregovarački proces i kvalitetnog praćenja usklađenosti crnogorskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU.

<sup>147</sup> Izjava šefa Odjeljenja za saradnju DEU u Cmoj Gori, Ingve Engstrom, <<http://prcentar.me/clanak/potroai-moraju-biti-zatieni-i-u-poziciji-da-iskoriste-prednosti-prosperitetne-ekonomije/1829>>.

<sup>148</sup> Prvobitno je mehanizam uveden radi ubrzavanja procesa usaglašavanja u segmentu konsultacija sa Sekretarijatom za zakonodavstvo, kao državnim organom sa najvišim zakonodavnim ugledom, koji djeluje kao čuvar ustavnosti i zakonitosti nacrta zakonskih akata.

<sup>149</sup> Izvještaj o radu Sekretarijata za zakonodavstvo za 2022. godinu, str. 3 i 4, dostupno na: <<https://www.gov.me/dokumenta/2f78e060-008e-4a8e-a61b-81a52de4256d>>.

138. Preispitivanje dostavljenih nacrtu/predloga zakona zahtijeva dodatni napor i dodatni rad službenika Sekretarijata za zakonodavstvo, posebno kada ti zakonski tekstovi, kako bi bili usaglašeni sa mišljenjima, sugestijama i predlozima EK, pretrpe značajne izmjene u odnosu na tekstove o kojima je Sekretarijat prvobitno dao mišljenje.
139. Ova negativna situacija se, između ostalog, može pripisati dugotrajnim internim konsultacijama resornih ministarstava sa Sekretarijatom za zakonodavstvo i Evropskom komisijom, koje navodno traje nekoliko rundi, iscrpljuje kapacitete svih strana u procesu, uključujući službe EK koji su primorani da komentarišu više puta isti nacrt zakona. Ovo je i jedan od razloga zašto dostupni podaci o realizaciji Akcionog plana Crne Gore od 2016. godine pokazuju izuzetno nizak stepen realizacije planiranih mjera usklađivanja propisa.<sup>150</sup> Na primjer, najnoviji iz 2022. godine (za I do III kvartala) pokazuju da je realizovano samo 28,3% mjera, dok je 71,7% ostalo nedovršeno.<sup>151</sup>
140. Treba dodati da su Smjernice za usklađivanje nekako ostale zastarjele. Trebalo bi ih ažurirati kako bi regulisale ili adresirale neka važna pitanja koja se tiču izrade zakona i usklađivanja sa pravnom tekovinom EU, kao što su:
- važnost preambule direktive (sve između naslova i dispozitiva direktive) ili drugog akta pravnog poretka EU;
  - praktične implikacije novih trendova u okviru pravne tekovine – klauzule o maksimalnom usklađivanju koje se nalaze u direktivama koje zahtijevaju od država članica da uvedu pravila sa minimalnim i maksimalnim standardima postavljenim u direktivi;
  - relevantnost preporuka, mišljenja i drugih vrsta „mekog prava EU“ (smjernice, saopštenja, itd.);
  - važnost presuda Suda pravde EU.

## ***10.2. Saradnja između Vlade i Skupštine po pitanju evropskih integracija***

141. Saradnja Vlade i Skupštine na pitanjima evropskih integracija zaslužuje posebnu pažnju, s obzirom na status kandidata Crne Gore za članstvo u EU. Od zemalja koje su se uključile u formalne pregovore o članstvu u EU se zahtijeva da uspostave mehanizme koji osiguravaju učesće nacionalnih parlamenata u pripremi pregovaračkih pozicija za svaku oblast politike (poglavlje). Prema izmijenjenom Poslovniku Skupštine, Odbor za međunarodne odnose i iseljenike i Odbor za evropske integracije (u daljem tekstu: OEI) sada su odgovorni za nadgledanje pregovora o pristupanju EU i za davanje relevantnih mišljenja i smjernica, kao i za ocjenu učinka pregovaračkog tima.<sup>152</sup>
142. Nasuprot tome, zadatak nadzora nad procesom usklađivanja zakona je „decentralizovan“, tj. sprovode ga svi sektorski odbori, a ne jedan centralizovani.<sup>153</sup> Za takvo rješenje svakako postoje valjani argumenti, posebno prednosti tematske specijalizacije. S druge strane, sveobuhvatni zadatak kao što je provjera usklađenosti

<sup>150</sup> Kako je to navedeno u [SIGMA Izvještaj monitoringa 2021](https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Crna-Gora.pdf), ovaj problem seže u dalju prošlost Crne Gore npr. stopa implementacije zakonodavnih obaveza iz Programa pristupanja je konstantno ispod 60% od 2016. godine. Tako je samo 18% planiranih zakonskih obaveza doneseno u 2020. godini, a 62% je preneseno u narednu godinu, str. 28. <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Crna-Gora.pdf>

<sup>151</sup> <https://www.eu.me/ppcg-2022-2023-realizacija-planiranih-obaveza-u-i-iii-kvartalu-2022/>.

<sup>152</sup> Prije izmjena Poslovnika iz 2012. godine, ove nadležnosti su bile u velikoj mjeri koncentrisane u Odboru za međunarodne odnose i evropske integracije. Od tada postoje Odbor za međunarodne odnose i iseljenike i Odbor za evropske integracije (u daljem tekstu: OEI). Pogledati članove 42 i 42a Poslovnika Skupštine.

<sup>153</sup> Skupština je 2012. godine promijenila pravila kako bi se ojačala zakonodavna i kontrolna uloga parlamenta u pitanjima evropskih integracija, što je bio jedan od sedam ključnih prioriteta koje je EU postavila kao preduslov za otvaranje pristupnih pregovora sa Crnom Gorom.

predloga zakona sa pravnom tekovinom EU može ukazivati na drugačije rješenje.<sup>154</sup> Zapravo, odluka da se odvoji nadzor pregovaranja (koji se vrši u OEI) od nadzora usklađivanja zakonodavstva sa pravom EU i implementacije plana usklađivanja (koji rade matični odbori) možda neće biti efikasna. Odlučivanje o pregovaračkim pozicijama se u suštini odnosi na odlučivanje o vrsti i vremenskom okviru obaveza koje zemlja treba da preuzme, a sposobnost da se te obaveze implementiraju i efikasno nadgleda ovaj rad je dio procesa; stoga bi razdvajanje te dvije funkcije moglo urušiti djelotvornost parlamentarnog nadzora.<sup>155</sup> Osim toga, EK je nedavno istakla ograničeni kapacitet Skupštine Crne Gore da razmatra usklađenost predloga zakona sa pravnom tekovinom EU.<sup>156</sup>

143. Jedno moguće rješenje je da se OEI povjeri nadzor i nad pristupnim pregovorima i nad zakonskim usklađivanjem.<sup>157</sup> S tim u vezi, **treba razmotriti izmjenu člana 42a Poslovnika Skupštine i ovlastiti OEI da razmatra predloge zakona kojima se transponuje pravo EU prije nego što predlog ode matičnom odboru i da mišljenje o obimu usaglašavanja, kao i o posljedicama po Crnu Goru u pogledu njihovog sprovođenja.** Kao alternativnu ili istovremenu opciju, Skupština može razmotriti institucionalizaciju nove prakse u kojoj su predsjednici (ili potpredsjednici) matičnih odbora i političkih grupa istovremeno i članovi OEI, čime se osigurava produktivna veza između rasprava koje se vode unutar matičnih odbora i unutar OEI.<sup>158</sup>
144. Pored toga, još uvijek ne postoji poseban pravni okvir u Crnoj Gori koji reguliše saradnju vlade i parlamenta po pitanjima EU. Evropska unija je nedavno ponovila potrebu da se pojača učesće zakonodavnog tijela u procesu pristupanja i nadzor nad njim.<sup>159</sup> Bez jasnih pravila angažovanja na poslovima evropskih integracija, tenzije između izvršne i zakonodavne vlasti u ovom domenu vjerovatno će porasti u osjetljivim oblastima politike kako se Crna Gora sve više integriše u strukture upravljanja na više nivoa EU.<sup>160</sup> Štaviše, s obzirom na učestalost izmjena predloga zakona od strane parlamenta, postoji veliki rizik da se zakoni usvajaju bez usklađenosti sa pravom EU ako međuinstitucionalna saradnja nije dovoljno efikasna.<sup>161</sup>
145. Crna Gora treba da razmotri **donošenje zakona kojim bi se regulisali odnosi između Vlade i Skupštine, posebno u oblasti EU poslova, kako bi se obezbijedio efikasniji institucionalni okvir i saradnja u podršci procesu evropskih integracija, uključujući veću saradnju i koordinaciju prilikom kreiranja politika i izrade propisa.**<sup>162</sup>

<sup>154</sup> SIGMA, *Pregled donošenja javnih politika – Crna Gora*, 2014, str. 46.

<sup>155</sup> SIGMA, *Pregled donošenja javnih politika – Crna Gora*, 2014, str. 7 i 53.

<sup>156</sup> Evropska komisija (EC), *Izveštaj o Crnoj Gori za 2022. godinu*, Prateći dokument uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2022. Saopštenje o politici proširenja EU, p. 12.

<sup>157</sup> Takođe, Poslovníkom (član 64) Skupštine Srbije predviđeno je da Odbor za evropske integracije razmatra nacрте zakona i drugih opštih akata sa stanovišta njihove usklađenosti sa propisima Evropske unije i prati realizaciju strategije pristupanja.

<sup>158</sup> SIGMA, *Pregled donošenja javnih politika – Crna Gora*, 2014, str. 8 i 53.

<sup>159</sup> Evropska komisija (EC), *Izveštaj o Crnoj Gori za 2022. godinu*, Prateći dokument uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2022. Saopštenje o politici proširenja EU, p. 4.

<sup>160</sup> SIGMA je 2014. godine *utvrdila* da „(P)oslovnik reguliše ovlašćenja matičnih odbora u pogledu pravne harmonizacije i usklađenosti sa pravnom tekovinom, ali ne uspostavlja ništa što bi se približilo sveobuhvatnom okviru za efikasnu parlamentarizaciju procesa pristupanja EU.” Pogledati SIGMA, *Pregled kreiranja politike – Crna Gora*, 2014, str.42.

<sup>161</sup> Kada Skupština odlučuje o amandmanu na predlog zakona, Vladu treba konsultovati u pogledu usklađenosti izmijenjenog zakona sa relevantnim zakonodavstvom EU. Istovremeno, predloge zakona koji se odnose na EU ne bi trebalo mijenjati bez procjene uticaja takvih izmjena u smislu usklađenosti sa transponovanom pravnom tekovinom EU. S druge strane, službe parlamenta treba da znaju kada se dostavljeni predlozi zakona odnose na pravnu tekovinu EU i treba da budu dobro informisani o stepenu usklađenosti predloga zakona sa EU.

<sup>162</sup> Pristupi iz regiona se razlikuju kako po obimu tako i po pravnoj snazi inicijativa koje se preduzimaju za unapređenje saradnje vlade i parlamenta u relevantnoj oblasti. Dok je Albanija usvojila sveobuhvatan zakon o ulozi Parlamenta u procesu evropskih integracija, Srbija je donijela ograničeniju i neobavezujuću skupštinsku rezoluciju (pogledati Rezoluciju o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji (2013). Druge zemlje Balkana koje su usvojile ad hoc propise o saradnji između Vlade i Parlamenta u oblasti EU poslova, uključujući i Hrvatsku (vidi Zakon o suradnji između Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske u evropskim poslovima (Zakon br. 81/13) (2013)) i Slovenije (vidi Zakon o saradnji Državnog zbora i Vlade u

## PREPORUKA G

1. Izmijeniti član 42a Poslovnika Skupštine tako što će se Odbor za evropske integracije zadužiti da razmatra predloge zakona kojima se transponuje pravna tekovina EU i daje mišljenje o stepenu usklađenosti, kao i o posljedicama po Crnu Goru u pogledu njihove implementacije.

2. Izraditi i usvojiti zakon kojim se uređuju odnosi između Vlade i Skupštine, posebno u oblasti EU poslova, kako bi se obezbijedio efikasniji institucionalni okvir i saradnja u podršci procesu evropskih integracija, uključujući veću saradnju i koordinaciju u donošenju politika i izradi propisa.

## 11. INTEGRISANJE RODNIH ASPEKATA I RAZMATRANJE RAZLIČITOSTI

146. Pravni okvir koji reguliše proces donošenja zakona u Crnoj Gori bi imao koristi od toga što bi više odražavao rodne perspektive i perspektive različitosti. U ovom Preliminarnom mišljenju već je ukazano na nekoliko aspekata koji se odnose na rodnu ravnopravnost i razmatranje različitosti, a koja bi trebala biti uključena u cijeli proces kreiranja politika i zakona, uključujući u odnosu na fazu kreiranja politike, pripreme ex ante RIA i ex post evaluacije, inkluzivnosti javnih konsultacija i izrade propisa (pogledajte odgovarajuće pododjeljke za više detalja).

### 11.1. Integrisanje rodni aspekata

147. Integrisanje rodni aspekata<sup>163</sup> podrazumijeva osiguravanje da je perspektiva rodne ravnopravnosti ugrađena u donošenje politika i zakona, tako da odnosna iskustva, potrebe i zabrinutosti žena, kao i muškaraca, prepoznajući raznolikost različitih grupa žena i muškaraca, budu ugrađeni u izradu, diskusiju, implementaciju, praćenje i evaluacija politike, propisa i programa, te da se rješavaju kako individualna prava, tako i strukturne nejednakosti. Integrisanje rodni aspekata podrazumijeva aktivnu podršku uključivanju rodne perspektive, rodno uravnotežene zastupljenosti u javnom odlučivanju na svim nivoima, te promociju jednakih mogućnosti u aktivnostima i postupcima vlade, parlamenta, pravosuđa i drugih javnih institucija, kao i odnosnim zakonskim okvirima. U skladu sa međunarodnim dužnostima i preuzetim obavezama u pogledu rodno uravnotežene zastupljenosti u javnom odlučivanju na svim nivoima,<sup>164</sup> važno je osigurati da žene budu dovoljno zastupljene u parlamentima i vladama i njihovim odgovarajućim tijelima, uključujući ona uključena u proces donošenja politika i zakona. Uravnotežena zastupljenost je takođe od suštinskog značaja kako bi se poboljšala percepcija legitimnosti procesa i ishoda donošenja politika i zakona, tj. usvojenih zakona.

poslovima EU usvojen je 2004. godine, neposredno prije pristupanja Slovenije EU (Službeni list Republike Slovenije, br. 34/04 od 8. aprila 2004. godine); zatim je izmijenjen u tri odvojena navrata (Službeni list Republike Slovenije, br. 43/10, 107/10 i 30/15), to su učinile s ciljem da se parlamentu omogući vršenje ovlaštenja predviđenih u ugovorima o EU, uključujući u vezi sa učešćem u 'uzlaznoj fazi' formiranja zakona i politika EU.

<sup>163</sup> Integrisanje rodni aspekata je pristup donošenju politika i propisa koji uzima u obzir interese i zabrinutosti i žena i muškaraca. Trenutno je koncept integrisanja rodni aspekata čvrsto ugrađen u Ugovore o EU i Povelju EU o osnovnim pravima.

<sup>164</sup> Pogledati npr. član 7 [Konvencija UN o eliminaciji diskriminacije žena](#), koji se bavi jednakom i inkluzivnom zastupljenošću žena u sistemima donošenja odluka u političkom i javnom životu i član 8 koji poziva sve države potpisnice da preduzmu odgovarajuće mjere kako bi osigurale takav pristup; Pekinška platforma za akciju, Poglavlje I izvještaja Četvrtre svjetske konferencije o ženama, Peking, 4-15. septembar 1995. (A/CONF.177/20 i Add.1), Strateški cilj G.1. „Poduzeti mjere da se ženama osigura jednak pristup i puno učešće u strukturama moći i odlučivanju“; Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope Rec (2003)3 državama članicama Savjeta Evrope o uravnoteženom učešću žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju usvojena 30. aprila 2002.; Odluka Savjeta ministara OEBS-a MC DEC/7/09 o učešću žena u političkom i javnom životu, 2. decembar 2009.

148. Od suštinskog je značaja i da postoje konkretni institucionalni aranžmani ili mehanizmi unutar svih aktera u procesu donošenja zakona kako bi se osigurala pravilna implementacija rodno zasnovane analize (npr. međuministarska komisija, parlamentarni odbor, itd.), praćeno odgovarajućim budžetskim izdvajanjima i resursima i adekvatnim istraživačkim službama kao podrškom.<sup>165</sup> Osim toga, od suštinske je važnosti da javni funkcioneri i osoblje uključeno u proces donošenja politika i zakona budu adekvatno obučeni ili senzibilisani za donošenje zakona koji uvažavaju rodne različitosti.
149. Kada zakonodavna tijela osnivaju parlamentarne odbore, treba voditi računa da takva tijela ne budu sastavljena samo od predstavnika različitih političkih partija, već i od uravnoteženog broja žena i muškaraca. Pohvalno je što Poslovnik Skupštine nalaže da se najmanje jedan potpredsjednik bira iz redova manje zastupljenog pola (član 18 stav 4), dok je u postupku utvrđivanja sastava odbora, uključujući predsjednika i zamjenika predsjednika, dužno će se voditi računa o odgovarajućem učešću manje zastupljenog pola (član 34 stav 5). Istovremeno, i dalje bi bilo preporučljivo dopuniti Poslovnik Skupštine zahtjevom da se osigura određena ravnoteža između muškaraca i žena, te odgovarajuća zastupljenost različitih grupa i u postupku imenovanja članova odbora. Jedan od načina da se to uradi bilo bi uvođenje minimalnih stopa zastupljenosti za poslanice i poslanike u svim radnim tijelima i delegacijama parlamenta.
150. Poseban naglasak treba staviti na jačanje odgovarajućih uloga nacionalnih mehanizama za unapređenje položaja žena u vladi, kao i skupštinskog Odbora za rodnu ravnopravnost (u daljem tekstu: ORR), u okviru procesa donošenja propisa, kako je naglasio CEDAW komitet.<sup>166</sup> CEDAW komitet je posebno preporučio da se „*osigura sprovođenje sistematskih procjena uticaja na rod, u konsultacijama sa [Odjeljenjem za rodnu ravnopravnost pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, Nacionalnim savjetom za rodnu ravnopravnost, skupštinskim Odborom za rodnu ravnopravnost; koordinatorkama za rodna pitanja i savjetima i kancelarijama za rodnu ravnopravnost], te ih aktivno uključiti u formulisanje i implementaciju nacionalnog i lokalnog zakonodavstva, politika i akcionih planova*“ i „*povećati [e] ljudske, tehničke i finansijske resurse koji su dodijeljeni [takvim tijelima]*“.<sup>167</sup> Stoga je od suštinske važnosti **predvidjeti mehanizam u kojem će nacionalni mehanizmi za unapređenje prava žena sistematski biti uključeni u procese kreiranja politika i zakona, uključujući ex ante i ex post procjene uticaja, uz istovremeno izdvajanje adekvatnih resursa za ovu svrhu.** Štaviše, trenutno, prema članu 45 Poslovnika Skupštine, ORR „*razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata koji se odnose na ostvarivanje načela rodne ravnopravnosti*“. U praksi to znači da ORR razmatra samo one predloge zakona koji se direktno odnose na rodnu ravnopravnost, odnosno uglavnom one koji proističu iz Zakona o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore. Istovremeno, kako bi se osigurala odgovarajuća parlamentarna rodno osjetljiva kontrola, ORR **treba da ima mandat da razmatra usklađenost svih predloga zakona sa nacionalnim i međunarodnim obavezama u pogledu rodne ravnopravnosti prije njihovog razmatranja na sjednici Skupštine.** Što se tiče Zakonodavnog odbora (član 137 Poslovnika Skupštine), odgovarajuća mišljenja ORR treba dostaviti matičnom odboru na razmatranje. Ovo bi zahtijevalo jačanje kapaciteta ORR i njegove službe kako bi mogli obavljati gore navedene zadatke.
151. Postojeća pravila i prakse za donošenje zakona treba da odražavaju rodne perspektive, posebno one koje se odnose na procjenu uticaja predloga zakona i inkluzivnost procesa

<sup>165</sup> Pogledati npr. ODIHR, *Učiniti da zakoni funkcionišu za žene i muškarce: Praktični vodič za rodno osjetljivo zakonodavstvo* (2017), str. 40-46.

<sup>166</sup> Pogledati CEDAW Komitet, *Završna zapažanja na drugi periodični izvještaj* (2017), par. 13.

<sup>167</sup> *Ibid.* par. 13.

javnih konsultacija. Cilj bi trebao biti uvođenje sveobuhvatnijeg pristupa procjeni uticaj na rod koji će uključivati preispitivanje, na osnovu podataka razvrstanih po polu, potencijalno direktnog ili indirektnog diskriminatornog uticaja predložene odredbe žene i muškarce i njihove različite grupe, projekciju željenog ishoda koji zakon treba da ima, u cilju smanjenja postojeće nejednakosti. Kako razumijemo, drugi Akcioni plan za rodno osjetljiviji parlament u Crnoj Gori (2022-2024) usvojen u januaru 2022. godine uključuje praktičan alat za razlikovanje efekata koje zakonodavstvo ima na žene i muškarce i da je organizovana obuka parlamentarnog osoblja u tom pogledu,<sup>168</sup> što je u principu dobrodošlo. Istovremeno, procjena uticaja na rod treba da bude dio ex ante RIA koja se priprema na nivou vlade prije podnošenja Skupštini. **Zaključak o sprovođenju posebne rodne procjene uticaja idealno bi trebao biti među dokumentima predviđenim članom 130 Poslovnika Skupštine neophodnih za stavljanje predloga u skupštinsku proceduru, a njegov izostanak bi bio razlog za vraćanje predloga zakona predlagачu.**

152. Proces sprovođenja procjena uticaja, ali i procesi javnih konsultacija generalno, treba da osiguraju da široki krug zainteresovanih strana bude u mogućnosti da učestvuje i pristupi svim relevantnim informacijama na blagovremen i sveobuhvatan način; u tom kontekstu treba tražiti najširi mogući nacionalni dijalog, uključujući i marginalizovane ili nedovoljno zastupljene grupe i one koje su posebno ugrožene.<sup>169</sup> Opsežne, proaktivne mjere vlade i parlamenta kojima se doseže do svih grupa pomažu da se identifikuju i uključe svi zainteresovani i relevantni partneri, uključujući organizacije koje promovišu rodnu ravnopravnost i predstavljaju istorijski marginalizovane ili nedovoljno zastupljene grupe.
153. Budžeti koji odgovaraju na rod i raznolikost koji osiguravaju da se potrebe i interesi pojedinaca iz različitih društvenih grupa (pol, starost, etničko porijeklo, invaliditet, lokacija, itd.) rješavaju u politikama rashoda i prihoda takođe su važni za ublažavanje nejednakosti. Kako shvatamo, Smjernice za rodno odgovorno budžetiranje i izvještavanje izrađene su na nivou vlade<sup>170</sup> a da na nivou parlamenta, drugi Akcioni plan za rodno osjetljiviji parlament promoviše inkorporaciju rodno odgovornog pristupa u budžetske cirkulare. Intervjui sa relevantnim zainteresovanim stranama će pomoći u procjeni uticaja takvih alata i smjernica.
154. I konačno, osiguravanje da se rodno osjetljiv jezik koristi ne samo u zakonodavnoj proceduri već i u propisima je važan doprinos rodnoj ravnopravnosti i inkluzivnosti. S tim u vezi, treba napomenuti da Pravno-tehnička pravila (Odjeljak II o jeziku, stilu i načinu pisanja propisa) sadrže klauzulu o rodno osjetljivom jeziku. Posebno je naznačeno da se „*propisi moraju pisati rodno osjetljivim jezikom, bilo korišćenjem rodno neutralne forme i riječi u muškom i ženskom rodu ili uvođenjem klauzule da se sve odredbe propisa podjednako odnose i na muškarce i na žene.*” Istovremeno, čini se da druga predložena opcija („*da se sve odredbe propisa podjednako odnose i na muškarce i na žene*“), koja može izgledati lakša za razumijevanje izbjegavanjem preopterećenja teksta ponavljanjem svih riječi u muškom i ženskom rodu (sa

<sup>168</sup> Pogledati <[Misija OEBS-a u Crnoj Gori podržava usvajanje novog Akcionog plana za rodno odgovornu skupštinu 2022–2024 | OEBS](#)>.

<sup>169</sup> Pogledati npr. Svjetska banka, Studija o procjeni uticaja na ljudska prava (HRIA) (2013), str. 4. HRIA pomažu u procjeni kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih uticaja predloženih politika i nacrtu zakona na ljudska prava. Ove vrste procjena se odnose na to kako je predložena politika ili regulatorni prijedlog usklađen sa međunarodnim pravnim obavezama države da poštuje, štiti i ostvaruje ljudska prava pojedinaca. Proces sprovođenja HRIA treba da osigura da širok spektar zainteresovanih strana bude u mogućnosti da učestvuje i pristupi svim relevantnim informacijama na blagovremen i sveobuhvatan način; u tom kontekstu treba tražiti najširi mogući nacionalni dijalog, uključujući i marginalizovane ili nedovoljno zastupljene grupe i one koje su posebno ugrožene. HRIA mogu biti i samostalne procjene ili mogu biti uključene u šire procjene uticaja na životnu sredinu i društvo.

<sup>170</sup> Pogledati <[Misija OEBS-a u Crnoj Gori organizuje obuku o rodnom budžetiranju za 10 ministarstava | OEBS](#)>.



formulacijom poput "on/ona" itd.), pogrešno tumači ideju rodno osjetljivog jezika<sup>171</sup> kao takvog. Rodno osjetljivi, za razliku od rodno diskriminatornog jezika,<sup>172</sup> znači da jezik zakona treba eksplicitno da uzme u obzir svoju publiku i napravi specifične jezičke izbore u svakom pojedinačnom slučaju, umjesto da koristi opšte klauzule. Korišćenje u zakonu opšte klauzule da se sve njegove odredbe podjednako primjenjuju i na muškarce i na žene dovelo bi u praksi do situacije da inkluzivne alternative zakonopisci neće ni razmatrati niti će se koristiti u cijelom tekstu nacrtu zakona. **Stoga se preporučuje da se preispita gornja odredba Pravno-tehničkih pravila, uklanjanjem druge opcije.**

## 11.2. Razmatranja različitosti

155. Kako bi se osiguralo da se zakoni takođe bave specifičnim potrebama, perspektivama i iskustvima manjinskih grupa, ili istorijski marginalizovanih ili nedovoljno zastupljenih grupa, od suštinskog je značaja da se razmatranja različitosti uključe u zakonodavni proces. Zakonopisci će možda morati da testiraju svoje pretpostavke kako bi osigurali da izbjegnju zadane scenarije, većinske zastupljenost ili svjesne ili nesvjesne predrasude ili stereotipe, te treba da osiguraju da se zakoni sastavljaju tako da obuhvate sve podjednako.
156. Postojeća zakonodavna pravila i prakse treba da odražavaju perspektive različitosti, posebno one koje se odnose na ex ante procjenu uticaja nacrtu zakona, kao i ex post evaluaciju, inkluzivnost procesa javnih konsultacija, dostupnost procesa donošenja politika i propisa i usvojenih propisa. U tom pogledu i u skladu sa dobrom praksom, **procjene uticaja na ljudska prava generalno treba da budu dio ex ante RIA i da uključuju analizu potencijalnog uticaja koji nacrt zakona može imati na ljudska prava pojedinaca ili grupa, posebno manjinskih grupa ili istorijski marginalizovanih ili nedovoljno zastupljenih grupa, što bi takođe trebalo da uključi i sagledavanje njihovog potencijalnog uticaja na ljude sa višestrukim marginalizovanim identitetima.**
157. Zastupljenost manjina u tijelima odlučivanja, a time i u donošenju zakona, može se osigurati kroz različite aranžmane, kao što su rezervisana mjesta (putem kvota ili drugih mjera) ili osigurano članstvo u relevantnim administrativnim/izvršnim tijelima ili skupštinskim odborima, sa ili bez prava glasa, ili kroz druge mehanizme koji osiguravaju da se manjinski interesi uzmu u obzir, ili savjetodavnim ili konsultativnim tijelima.<sup>173</sup> Uključivanje osoba s invaliditetom u politički život takođe treba promovisati, uključivanjem u ključna parlamentarna i vladina tijela, te generalno u

<sup>171</sup> Pogledajte Smjernice UN-a za rodno inkluzivni jezik na arapskom, kineskom, engleskom, francuskom, ruskom ili španskom engleskom, kako bi se odrazili specifičnosti i jedinstvene karakteristike svakog jezika, preporučujući pristupe koji su prilagođeni jezičkom kontekstu, dostupno na: <[Ujedinjene nacije Rodno-inkluzivni jezik](#)>. Evropski institut za rodnu ravnopravnost, *Priručnik o rodno osjetljivoj komunikaciji - Resurs za kreatore politike, zakonodavce, medije i sve ostale koji su zainteresovani da svoju komunikaciju učine inkluzivnijom* (2019); Savjet Evropske unije, *Inkluzivna komunikacija u Generalnom sekretarijatu Savjeta Evropske unije* (2018).

<sup>172</sup> Odnosno, jezik koji uključuje riječi, fraze i/ili druge jezičke karakteristike koje njeguju stereotype ili ponižavaju ili ignorišu žene ili muškarce ili one koji se ne pridržavaju binarnog rodnog sistema, ugrožava inkluzivnost i šalje pogrešne poruke. Pogledati Donald L. Revell, Jessica Vapnek, Rodno tiha izrada zakonodavstva u nebinarnom svijetu (2020) 48:2 Pravni pregled Univerziteta Capital 1-46; Kancelarija parlamentarnog savjetnika i Pravnog odjeljenja Vlade (UK), Vodič za rodno neutralnu izradu 2019.; Vlada Kanade, Ministarstvo pravde, Legistika Rodno neutralan jezik; Ruby King i Jasper Fawcett, Kraj "On ili ona"? Pogled na rodno neutralnu izradu zakonodavstva na Novom Zelandu i u inostranstvu (2018.) NZWLJ; Parlamentarni savjetnik (Australija), Uputstvo za izradu br. 2.1 Upotreba engleskog jezika, rodno specifičan i rodno neutralan jezik, gramatika, interpunkcija i pravopis, 2016; Kancelarija parlamentarnog savjetnika (UK), Smjernice za izradu, 2018.

<sup>173</sup> Pogledati npr. OEBS Visoki komesar za nacionalne manjine, *Preporuke iz Lunda o efektivnom učešću nacionalnih manjina u javnom životu* (1999).

processe javnog odlučivanja, uključujući donošenje politika i zakona, kao i osiguravanje pristupačnosti internet stranica, dokumenata, kao i prostorija parlamenta i vlade.<sup>174</sup>

158. Osim stručnog znanja o specijalizovanim predmetima, važno je uključiti zainteresovane strane iz određenih ugroženih, marginalizovanih ili na drugi način nedovoljno zastupljenih grupa koje mogu da komentarišu nacрте koji će vjerovatno uticati na njih kako bi mogli da daju svoju perspektivu. Raznorodne proaktivne mjere dosezanja do takvih grupa koje sprovode vlada i parlament pomažu da se identifikuju i uključe svi zainteresovani i relevantni partneri, uključujući organizacije koje predstavljaju istorijski marginalizovane ili nedovoljno zastupljene grupe. Prilikom odabira načina savjetovanja treba uzeti u obzir posebnu situaciju marginalizovanih ili nedovoljno zastupljenih grupa<sup>175</sup>, a strategije konsultacija moraju prilagoditi svoje vrijeme i metode konsultacija u skladu s tim. Konkretno, i prema potrebi, potrebno je obezbijediti razumno prilagođavanje kako bi se osiguralo da su konsultacije dostupne osobama s invaliditetom, uključujući razmatranje mjera prilagođavanja – kao što je komunikacija informacija u prilagođenim formatima, jezik lako čitljiv, fizički pristup događajima i mjesta za konsultacije, itd.<sup>176</sup>
159. Konačno, jezik koji se koristi u zakonodavstvu ne smije da bude ponižavajući niti da odbacuje oblike samoidentifikacije osobe, kao što je u pogledu invaliditeta ili nacionalnog, etničkog ili autohtonog identiteta ili drugih karakteristika. Jezik osjetljiv na raznolikost<sup>177</sup> je jedini prihvatljivi standard zakonodavnog izražavanja koji promovise zakonodavnu efikasnost, jednakost i inkluzivnost.

## PREPORUKA H

1. Ojačati institucionalne aranžmane za integraciju rodних aspekata kroz proces kreiranja politika i zakona, uz jačanje uloge Odbora za rodnu ravnopravnost u zakonodavnom procesu dajući mu mandat da razmotri usklađenost svih nacрта zakona sa nacionalnim i međunarodnim obavezama u pogledu rodne ravnopravnosti prije njihovog razmatranja na sjednici Skupštine.
2. Uvesti zahtjev obaveznog sprovođenja rodne procjene uticaja nacрта zakona (kao dijela RIA) prije njihovog podnošenja Skupštini, kao i razradu metodologije za to na osnovu podataka razvrstanih po polu i pregled potencijalno direktnog ili indirektnog diskriminatornog uticaja predloženih odredbi na različite grupe.
3. Osigurati da pravila i prakse izrade zakona odražavaju perspektive različitosti, posebno one koje se odnose na ex ante procjenu uticaja nacрта zakona, kao i ex post evaluaciju, inkluzivnost procesa javnih konsultacija, dostupnost procesa donošenja politika i zakona i usvojenih propisa.

[KRAJ TEKSTA]

<sup>174</sup> Pogledati [ODIHR Smjernice za promovisanje učešća osoba sa invaliditetom](#) (2019), Odjeljak V o parlamentima.

<sup>175</sup> Pogledati [Preporuke o povećanju učešća udruženja u procesima javnog odlučivanja](#) (2015) koje su pripremili stručnjaci iz civilnog društva uz podršku Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a, par. 19, s referencom na smjernice World-wide Web Consortium-a o pristupačnosti web sadržaja (1999), sada ažurirane ovdje: <[Home | Web Accessibility Initiative \(WAI\) | W3C](#)>.

<sup>176</sup> OSCE/ODIHR, [Smjernice za promovisanje učešća osoba sa invaliditetom](#) (2019), str. 87-88.

<sup>177</sup> Smjernice UN-a za rodno inkluzivni jezik na arapskom, kineskom, engleskom, francuskom, ruskom ili španskom engleskom, kako bi se odrazili specifičnosti i jedinstvene karakteristike svakog jezika, preporučujući pristupe koji su prilagođeni jezičkom kontekstu, dostupno na: <[Ujedinjene nacije Rodno-inkluzivni jezik](#)>. Evropski institut za rodnu ravnopravnost, [Priručnik o rodno osjetljivoj komunikaciji - Resurs za kreatore politike, zakonodavce, medije i sve ostale koji su zainteresovani da svoju komunikaciju učine inkluzivnijom](#) (2019); Savjet Evropske unije, [Inkluzivna komunikacija u Generalnom sekretarijatu Savjeta Evropske unije](#) (2018).