

IZVJEŠTAJ O SVEOBUHVAATNOJ PROCJENI PROCESA DONOŠENJA ZAKONA U CRNOJ GORI

CRNA GORA

Ovaj Izvještaj o sveobuhvatnoj procjeni pripremljen je na osnovu *Preliminarnog mišljenja o pravnom okviru koji reguliše zakonodavni proces u Crnoj Gori*, uz doprinos dr Marte Ahler (**Marta Achler**), stručnjakinje za međunarodno pravo i istraživačice pri Univerzitetu u Firenci, dr Viktora Kimijentija (**Victor Chimienti**), višeg međunarodnog stručnjaka za donošenje zakona i zakonodavnu reformu, i gospodina **Primoža Vehara**, višeg međunarodnog pravnog stručnjaka.

Urađeno na osnovu nezvaničnog prevoda na engleski jezik odabranih propisa koji se odnose na zakonodavni proces i drugih relevantnih dokumenata koje je naručila Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (ODIHR), a obezbijedila Misija OEBS-a u Crnoj Gori.



OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights
Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varšava
Kancelarija: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

SAŽETAK I KLJUČNE PREPORUKE

Ovaj Izveštaj o sveobuhvatnoj procjeni pruža analizu zakonodavnog okvira i praksi donošenja zakona u Crnoj Gori, te nudi konkretne preporuke za unapređenje i jačanje njihove usklađenosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava i demokratskog upravljanja, kao i obavezama u okviru OEBS-a u pogledu ljudske dimenzije.

Cilj procjene je unapređenje ukupnog kvaliteta zakonodavnog procesa kako bi se omogućilo usvajanje visokokvalitetnih zakona koji su usklađeni sa zahtjevima zaštite ljudskih prava, pristupačni, nediskriminatorni, rodno osjetljivi i prilagođeni potrebama različitih društvenih grupa. U izveštaju se daju konkretne preporuke za unapređenje otvorenosti, transparentnosti, odgovornosti, inkluzivnosti i učešća u svim fazama zakonodavnog ciklusa.

U tu svrhu, ODIHR je analizirao zakonodavni proces iz pravne, političke i praktične perspektive, jer izrada zakona nije izdvojena aktivnost, već uvijek zahtijeva združene napore različitih državnih i drugih aktera, te značajnu interakciju sa onima kojima su zakoni namijenjeni.

Kao što je navedeno u Preliminarnom mišljenju, Sveobuhvatna procjena potvrđuje da Crna Gora raspolaže sveobuhvatnim pravnim okvirom i detaljnim pravnim i tehničkim pravilima za izradu zakona napredovanje na putu reformi usmjerenih ka EU. Aktivnosti Crne Gore na integraciji u EU i dalje čine ključnu pokretačku snagu u oblikovanju nacionalnih politika i zakonodavnog procesa u posljednjim godinama, ali ujedno predstavljaju i izazov, često zahtijevajući brzo usklađivanje zakonodavstva 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.

Izveštaj sveobuhvatne procjene uglavnom potvrđuje većinu početnih nalaza iznesenih u Preliminarnom mišljenju, ali ukazuje i na dodatne izazove povezane sa praksom kreiranja politika i donošenja zakona. Uopšteno posmatrano, ključna strateška dokumenta često nisu dovoljno usklađena, a sistem kreiranja politika, kako se sprovodi u praksi, ne obezbjeđuje dovoljno razmatranja opcija javnih politika i dovodi do vrlo fragmentisanog pravnog okvira. Saradnja između vlade i parlamenta na kreiranju politika, zakonodavnom radu, integraciji u EU i međunarodnim pitanjima i dalje je ograničena. Iako visokokvalifikovano pravno osoblje pruža podršku zakonodavnom radu, ukupan obim zakonodavnih aktivnosti, posebno onih povezanih s usklađivanjem sa zakonodavstvom EU, predstavlja izazov u pogledu obima posla za sve učesnike u procesu donošenja zakona.

Moglo bi se razmotriti nekoliko opcija kako bi se olakšao teret pravnim stručnjacima zaduženim za izradu zakona, uključujući uspostavljanje posebnih, odvojenih službi u parlamentu i vladi koje bi se bavile isključivo izradom zakona. Takođe, mogao bi se uvesti mehanizam za provjeru kvaliteta zakonodavnih

predloga koje vlada dostavlja parlamentu, sa mogućnošću odbijanja onih koji ne ispunjavaju proceduralne ili tehničke zahtjeve. Uz to, trebalo bi jasno definisati odredbe u poslovnici kako bi se spriječilo ili optimizovalo istovremeno razmatranje više zakona koji se bave istom temom. Pored ovoga, bilo bi korisno unaprijediti dostupnost usvojenih zakona, uključujući omogućavanje javnog pristupa prečišćenim, službenim verzijama zakona, kao što je praksa u drugim zemljama.

Kako bi se osiguralo donošenje politika i propisa zasnovanih na dokazima i kvalitativna procjena regulatornog uticaja ali bez nametanja velikih opterećenja javnim institucijama, kreatorima politika i donosiocima zakona, treba ponovo procijeniti modalitete ex ante i ex post evaluacije nacrti i već usvojenih zakona. Zakonodavci takođe treba dodatno da razrade zakonske odredbe kako bi osigurali inkluzivnost zakonodavnog procesa i dužno razmatranje aspekata roda i različitosti tokom cjelokupnog procesa kreiranja politika i donošenja zakona.

Mehanizme regulatornog nadzora unutar vlade i parlamenta treba unaprijediti, a pravilima i procedurama vlade treba zahtijevati dostavljanje mišljenja o svim nacrtima zakona koji potiču iz parlamenta. Istovremeno, potrebno je uspostaviti odgovarajuću pravnu osnovu i proceduru kako bi se ministri obavezali da prisustvuju kontrolnim saslušanjima u parlamentu.

Primjena propisa i dalje predstavlja izazov, što može biti posljedica kombinacije različitih faktora, uključujući nedostatak osjećaja vlasništva nad često eksterno vođenim procesima donošenja zakona, nepostojanje formalnih zahtjeva ili mehanizama za planiranje implementacije, kašnjenja u pripremi podzakonskih akata koji se ne izrađuju istovremeno sa nacrtima osnovnih zakona, kao i nepostojanje dosljednog sistema ex post evaluacije, barem kada je riječ o prioritetnim propisima ili politikama.

Iscrpna lista praktičnih preporuka za unapređenje pravnog okvira koji reguliše zakonodavni proces u Crnoj Gori i sve pripadajuće prakse uvrštena je u izvještaj, a u objedinjenoj formi data je u dodatku I ovog izvještaja.

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 nacrti zakona i važećih zakona, kao i samog procesa donošenja zakona kako bi procijenio njihovu usklađenost sa međunarodnim standardima ljudskih prava i obavezama u okviru OEBS-a, te daje konkretne preporuke za poboljšanja.

SADRŽAJ

I. UVOD	5
1. Osnovne informacije	5
2. Obim i cilj Izveštaja o sveobuhvatnoj procjeni	6
II. PRAVNA ANALIZA I PREPORUKE	7
1. Relevantni međunarodni i regionalni standardi i obaveze u okviru OEBS-a	7
2. Osnovne informacije i opšti komentari	8
3. Ustavni sistem, normativni okvir i izvori prava	9
4. Zakonodavno planiranje i kreiranje javnih politika.....	12
4.1. Planiranje javnih politika i donošenja zakona	12
4.2. Donošenje javnih politika.....	14
4.3. Međuinstitucionalna koordinacija.....	16
5. Procjena uticaja propisa	19
5.1. Ex ante RIA.....	19
5.2. Ex post evaluacija	24
6. Priprema nacrtu zakona i postupak donošenja zakona.....	26
6.1. Izrada propisa	26
6.2. Zakonodavne inicijative građana.....	28
6.3. Opšti zakonodavni postupak.....	30
6.4. Hitni postupak za donošenje zakona.....	33
7. Javne konsultacije	36
7.1. Javne konsultacije koje sprovodi Vlada.....	36
7.2. Javne konsultacije koje sprovodi Skupština	40
7.3. Učešće NVO u kreiranju politika i donošenju zakona	41
8. Objavljivanje i dostupnost usvojenih propisa.....	43
9. Mehanizmi regulatornog nadzora	46
9.1. Regulatorni nadzor unutar Vlade	46
9.2. Parlamentarni nadzor nad donošenjem politika i zakona od strane Vlade.....	48
10. Integracija i približavanje EU	49
10.1. Usaglašavanje sa pravnom tekovinom EU.....	50
10.2. Saradnja između Vlade i Skupštine po pitanju evropskih integracija.....	51
11. Integrisanje rodni aspekata i razmatranja različitosti.....	53
11.1. Integrisanje rodni aspekata	54
11.2. Razmatranja različitosti	58
DODATAK 1: Ključne preporuke	61
DODATAK 2: Lista sagovornika tokom posjete zemlji.....	66
DODATAK 3: Osnov za aktivnosti pomoći ODIHR-a u oblasti reforme postupka donošenja propisa	67

I. UVOD

1. OSNOVNE INFORMACIJE

1. Ovaj Izvještaj o sveobuhvatnoj procjeni pripremljen je nakon zajedničkog zahtjeva od 22. februara 2023. godine, koji su uputili generalni sekretar Skupštine Crne Gore i šef Misije OEBS-a u Crnoj Gori, za sprovođenje sveobuhvatne procjene procesa donošenja zakona u Crnoj Gori. U svom odgovoru od 1. marta 2023. godine, ODIHR je potvrdio spremnost da sprovede takvu procjenu.
2. Prvi korak procjene sastojao se od analize nacionalnog pravnog okvira koji reguliše proces donošenja zakona u Crnoj Gori,¹ što je dovelo do objavljivanja Preliminarnog mišljenja u oktobru 2023. godine.
3. Glavna svrha ove preliminarne analize bila je procjena usklađenosti pravnog i institucionalnog okvira sa relevantnim međunarodnim standardima demokratskog upravljanja, vladavine prava i ljudskih prava, obavezama OEBS-a u oblasti ljudske dimenzije i dobrim praksama, kao i formulisanje početnih nalaza i preporuka za moguće unapređenje pravnog okvira. Ti inicijalni nalazi i preporuke predstavljeni su i prodiskutovani tokom posjete zemlji, koja je održana od 27. do 30. maja 2024. godine, sa ciljem da se doprinese pripremi ovog *Izvještaja o sveobuhvatnoj procjeni procesa donošenja zakona u Crnoj Gori* (u daljem tekstu „Izvještaj o sveobuhvatnoj procjeni“, „Izvještaj“), koji se fokusira na pravne, ali i praktične aspekte cjelokupnog procesa donošenja zakona, od početnih faza kreiranja politika, uključujući procjenu uticaja, do izrade nacrtu, konsultacija, usvajanja, objavljivanja, saopštavanja, praćenja implementacije i evaluacije.
4. Tokom svoje posjete, ODIHR je održao niz polustrukturisanih intervjua² sa predstavnicima Skupštine Crne Gore, predsjednicima i članovima skupštinskih odbora, skupštinskim osobljem, predstavnicima Vlade, Kancelarije Zaštitnika, Službenog lista, nevladinih organizacija (NVO), međunarodnih partnera i drugih zainteresovanih strana.³ ODIHR izražava duboku zahvalnost svima koji su odvojili vrijeme da se sa nama sastanu i podijele svoje znanje i iskustva, kao i predstavnicima Skupštine i Ministarstva vanjskih poslova, te Misiji OEBS-a u Crnoj Gori, koji su pomogli u organizaciji ovih sastanaka.
5. Izvještaj o sveobuhvatnoj procjeni se takođe zasniva na dodatnim relevantnim domaćim zakonima, propisima, izvještajima i drugim informacijama i statističkim podacima o praksi donošenja zakona u Crnoj Gori. 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.
6. Preporuke sadržane u Izvještaju o sveobuhvatnoj procjeni mogu poslužiti, u direktnim konsultacijama sa svim relevantnim akterima, kao radna osnova za: (i) diskusiju i pokretanje regulatorne reforme/izrade akcionog plana, uključujući izmjene i dopune

1 Za pripremu Preliminarnog mišljenja razmotreni su relevantni izvodi iz sljedećih zakonskih dokumenata, koji su primjenjivi i relevantni za zakonodavni proces: (i) Ustav Crne Gore; (ii) Poslovnik o radu Vlade Crne Gore; (iii) Poslovnik o radu 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.

2 Pogledati Dodatak 3: Osnov za aktivnosti pomoći ODIHR-a u oblasti reforme postupka donošenja propisa.

3 Pogledati Dodatak 2: Lista sagovornika tokom posjete zemlji.

relevantnog zakonskog okvira; (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.

7. ODIHR je sproveo ovu sveobuhvatnu procjenu u okviru svog opšteg mandata, utvrđenog relevantnim obavezama OEBS-a u oblasti ljudske dimenzije.⁴

2. OBIM I CILJ IZVJEŠTAJA O SVEOBUHVAATNOJ PROCJENI

8. Izveštaj o sveobuhvatnoj procjeni ukazuje na ključna pitanja i identifikuje oblasti koje izazivaju zabrinutost. U interesu sažetosti, više se fokusira na one odredbe ili prakse koje zahtijevaju izmjene ili poboljšanja nego na pozitivne aspekte relevantnog zakonskog okvira i praksi. 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 Izveštaju o sveobuhvatnoj procjeni takođe se naglašavaju, po potrebi, dobre prakse 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 neke 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 zakonskog okvira, kao i konteksta i političke kulture odnosne zemlje.
9. S obzirom na status Crne Gore kao kandidata za članstvo u EU, u Izveštaju o sveobuhvatnoj procjeni takođe se stavlja snažan akcenat na proces usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i predlažu neka odnosna proceduralna/praktična rješenja za unapređenje ovog procesa u okviru sistema 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 žena⁵ (u daljem tekstu “CEDAW”) i Akcionim planom OEBS-a iz 2004. godine za unapređenje rodne ravnopravnosti⁶ i odnosnih obaveza u pogledu uključivanja rodniha pitanja u

4 ODIHR je sproveo ovu procjenu u okviru svog opšteg mandata da pomaže 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 Kopenhaskog 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 formulisano i usvojeno kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda, bilo direktno ili preko njihovih izabranih 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, *Akcioni plan za unapređenje rodne ravnopravnosti*, usvojen Odlukom br. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), par. 44(d); *Akcioni 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.

5 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.

6 Pogledati *Akcioni plan OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti* usvojen Odlukom br. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), par. 32.

aktivnosti, programe i projekte OEBS-a, Izveštaj o sveobuhvatnoj procjeni integriše, prema potrebi, rodnu perspektivu i perspektivu različitosti.⁷

11. Ovaj Izveštaj o sveobuhvatnoj procjeni je zasnovan na nezvaničnom prevodu na engleski jezik relevantnih izvoda iz zakonskog okvira koji reguliše zakonodavni proces u Crnoj Gori koji je naručio ODIHR ili obezbijedila Misija OEBS-a u Crnoj Gori.⁸ Može doći do grešaka u prevodu. Izveštaj je dostupan i na crnogorskom jeziku. U slučaju neslaganja, engleska verzija će imati prednost.
12. ODIHR naglašava da ova analiza ne sprječava ODIHR da u budućnosti formuliše dodatne pismene ili usmene preporuke ili komentare na odnosne teme u Crnoj Gori.

III. PRAVNA ANALIZA I PREPORUKE

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

13. Za pregled relevantnih međunarodnih i regionalnih standarda ljudskih prava, normi i preporuka, kao i obaveza OEBS-a u oblasti ljudske dimenzije, upućuje se na Pododjeljak III.1 Preliminarnog mišljenja ODIHR-a o pravnom okviru koji reguliše proces donošenja zakona u Crnoj Gori od 2. oktobra 2023. godine.
14. ODIHR je 2024. godine objavio *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*⁹ (u daljem tekstu “Smjernice ODIHR-a”), koje pružaju pregled vodećih principa demokratskog donošenja zakona i konkretne, praktične preporuke o tome kako se ovi principi mogu poštovati u svakoj fazi zakonodavnog ciklusa radi postizanja zakona visokog kvaliteta.¹⁰ Ovi principi i standardi su u osnovi procesa pripreme, rasprave, usvajanja, implementacije i evaluacije zakona. Struktura ovog Izveštaja o sveobuhvatnoj procjeni odražava strukturu Smjernica ODIHR-a koje odgovaraju ključnim elementima zakonodavnog procesa, a osvrće se i na horizontalne aspekte kao što su pitanja roda i različitosti, procjena uticaja propisa (u daljem tekstu „RIA“) i javne konsultacije.
15. Pored toga, niz drugih dokumenata koji su objavljeni u međuvremenu od izrade Preliminarnog mišljenja daju još neke ažurirane informacije i dodatne detaljnije preporuke relevantne za proces donošenja zakona u Crnoj Gori, a takođe su uzeti u obzir u tekstu Izveštaja o sveobuhvatnoj procjeni.¹¹

7 Za potrebe ovog Izveštaja, odnosno 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 se prilagođava na razlike, čime se promoviše 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.

8 Što se tiče liste dokumenata koja su pregledana u pripremi ovog Izveštaja o sveobuhvatnoj procjeni, vidjeti fusnotu **Error! Bookmark not defined.**

9 Vidi, ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*, 2024, koje su takođe predstavljene Skupštini Crne Gore 27. maja 2024. godine.

10 *Ibid.* str. 10, gdje se „zakoni dobrog kvaliteta“ definišu kao zakoni koji su „jasni, razumljivi, unaprijed sagledivi, dosljedni, stabilni, predvidljivi, dostupni, u skladu sa standardima vladavine prava i ljudskih prava, rodno osjetljivi, osjetljivi na različitost i nediskriminatorski, kako u sadržaju tako i u praksi, uz istovremenu srazmjernost i djelotvornost.“

11 Ovo posebno uključuje: Evropska komisija, Radni dokument osoblja za *Crnu Goru za 2024. godinu Izveštaj koji prati dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona Saopštenje o politici proširenja EU za 2024. godinu*, 30. oktobar 2024; Evropska komisija, *Izveštaj o vladavini prava za 2024. – Poglavlje o stanju vladavine prava u Crnoj Gori*, 24. jul 2024.; CEDAW komitet, *Završna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju Crne Gore*, 6. jun 2024.; i SIGMA (Podrška poboljšanju upravljanja i rukovođenja) - Zajednička inicijativa OECD-a i EU, *Parlamenti i donošenje zakona zasnovano na dokazima na Zapadnom Balkanu*, SIGMA dokument br. 68 (2024).

2. OSNOVNE INFORMACIJE I OPŠTI KOMENTARI

16. Tekući pregovori Crne Gore sa EU nastavljaju da budu odlučujuća pokretačka snaga za oblikovanje nacionalnih javnih politika i zakonodavnog okvira još od stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 1. maja 2010. godine. To je postalo još tačnije nakon 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. Istovremeno, zahtjevi za pristupanje EU postali su stroži nakon nedavnog usvajanja nove metodologije proširenja EU 2020. godine,¹² koju je Crna Gora zvanično prihvatila, a koja stavlja snažniji fokus na temeljne reforme i postizanje opipljivih rezultata u njihovoj implementaciji, uključujući poštovanje vladavine prava, osnovnih prava, funkcionisanje demokratskih institucija i reformu javne uprave.
17. Do danas je otvoreno 33 pregovaračkih poglavlja, od kojih su tri privremeno zatvorena. U junu 2024. godine, Crna Gora je prepoznata kao država koja je u cjelini ispunila privremena mjerila za poglavlja 23 (pravosuđe i osnovna prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbjednost), a usvojena su i završna mjerila za ova poglavlja.¹³ Izvještaj Evropske komisije o vladavini prava za 2024. godinu, objavljen u julu 2024. godine, prvi put je obuhvatio Crnu Goru.¹⁴ Dana 26. septembra 2024. godine, Crna Gora je usvojila Reformsku agendu, predviđenu u okviru Instrumenta za reforme i rast, koja obuhvata ključne reforme u oblastima: (1) poslovnog okruženja i razvoja privatnog sektora; (2) digitalne i zelene tranzicije; (3) razvoja ljudskog kapitala i (4) osnovnih prava i vladavine prava.¹⁵
18. Radni izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu (u daljem tekstu „Izvještaj EK za 2024. godinu“) pokriva period od 15. juna 2023. do 1. septembra 2024. godine.¹⁶ U njemu se navodi da od svog formiranja u oktobru 2023. godine, vlada funkcioniše u generalno stabilnom političkom okruženju, uz manje polarizacije u poređenju s prethodnim godinama, ali se i ističe da zemlja i njene institucije i dalje ostaju krhke i podložne političkim krizama i potencijalnim institucionalnim blokadama.
19. Izvještaj Evropske komisije za 2024. godinu istakao je brojne oblasti u kojima je ostvaren značajan napredak, uključujući suštinske reforme zakonodavnog i strateškog okvira koji regulišu reformu pravosuđa, borbu protiv korupcije, slobodu izražavanja i slobodu medija, kao i izmjene Krivičnog zakonika radi inkriminacije „rasizma“ i „govora mržnje“. Istovremeno, Izvještaji Evropske komisije za 2023. i 2024. godinu, kao i Izvještaj o vladavini prava za 2024. godinu, sadrže brojne nalaze i preporuke koje su relevantne ili ostaju važne za proces donošenja zakona, uključujući u smislu potrebe:
 - jačanja saradnje između Vlade i Skupštine;
 - uz povećanje nivoa međuministarske saradnje;
 - osiguravanja istinske i smislene saradnje između vlade i civilnog društva, uz poboljšanje kvaliteta i djelotvornosti javnih konsultacija;

12 Pogledati Evropska komisija, [Saopštenje o unapređenju procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan](#), 5. februar 2020. godine.

13 Vidi Evropska komisija, Radni dokument osoblja Komisije za [Crnu Goru za 2024. godinu. Izvještaj koji prati dokument. Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2023. Saopštenje o politici proširenja EU](#), 30. oktobar 2024. Brisel, str. 3.

14 Evropska komisija, [Izvještaj o vladavini prava 2024 - Poglavlje o stanju vladavine prava u Crnoj Gori](#), 24. jul 2024.

15 Vidi < [a732b6c0-ae10-4bc6-b301-5db4a97994b3_en \(europa.eu\)](#) >.

16 Evropska komisija, Radni dokument osoblja Komisije [Izvještaj o Crnoj Gori za 2024. Izvještaj koji prati dokument Saopćenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2024. Saopštenje o politici proširenja EU](#), 30. oktobar 2024. godine,

- poboljšanja kvaliteta RIA, uz sistematsko uključivanje finansijske procjene prilikom pripreme predloga zakona;
 - daljeg usklađivanja zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i obezbjeđivanja usklađenosti sa međunarodnim obavezama u vezi sa ljudskim pravima, sprovođenjem preporuka međunarodnih tijela za praćenje ljudskih prava (i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore), kao i obaveza vezanih za klimatske promjene i zaštitu životne sredine;
 - povećanja budžetskih izdvajanja za rodnu ravnopravnost i jačanja zakonskih i mjera javne politike za postizanje i unapređenje rodne ravnopravnosti, uz uspostavljen odgovarajući institucionalnih aranžmana, te uvođenje kazni za nepoštovanje Zakona o ravnopravnosti polova;
 - usvajanja i sprovođenja izmjena i dopuna Zakona o pristupu informacijama, u skladu sa principima dobre javne uprave;
 - unapređenja kapaciteta Skupštine da pažljivo ispituje predloge zakona u smislu usklađenosti sa pravnom tekovinom EU i da integriše i nadzire rodnu perspektivu;
 - obezbjeđivanja efektivne primjene/implementacije usvojenog zakonodavstva, uključujući uspostavljanje post-zakonodavnog nadzora za važeće zakone, strategije i akcione planove, djelotvoran okvir odgovornosti, osiguravanje odgovarajućih i dovoljnih kapaciteta, obezbjeđivanje sistematskog praćenja i dovoljno finansijskih sredstava;
 - sprečavanja ishitrenih zakonodavnih inicijativa.
20. Imajući u vidu strateški cilj zemlje koji se odnosi na integraciju u EU, u ovom Izveštaju o sveobuhvatnoj procjeni posebna pažnja posvećena je pitanju izrade zakonodavstva usklađenog sa pravnom tekovinom EU i ispunjavanju zahtjeva nove metodologije proširenja EU. Prema Izveštaju Evropske komisije za 2024. godinu, Crna Gora i njene institucije i dalje su „krhke i podložne političkim krizama i potencijalnim institucionalnim blokadama“.¹⁷ Stoga je svrha Izveštaja o sveobuhvatnoj procjeni da ponudi preporuke za jačanje pravnog i institucionalnog okvira kako bi se omogućilo da, u najvećoj mogućoj mjeri, bude otporan na političke i druge vrste kriza na dugi rok.

3. USTAVNI SISTEM, NORMATIVNI OKVIR I IZVORI PRAVA

21. 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, odnosno sudovi (član 11 Ustava).
22. Skupština Crne Gore je jednodomno zakonodavno tijelo koje se sastoji od 81 poslaničkog mjesta, a poslanici 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 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,

17 Evropska komisija, Radni dokument osoblja, [Izveštaj o Crnoj Gori za 2024. godinu](#), 30. oktobar 2024., str. 3.

Ustav Crne Gore ne daje takav nivo detalja u pogledu rada Skupštine. Ne postoje odredbe koje se odnose na pravo Skupštine da traži informacije od državne uprave i drugih institucija,¹⁸ niti da zahtijeva prisustvo pojedinih predstavnika vlade na sjednicama parlamenta,¹⁹ koje predstavljaju jedan od preduslova za uspješno obavljanje osnovnih parlamentarnih funkcija kontrole nad izvršnom vlašću i osiguravanja odgovornosti. Ovaj specifični izazov posebno su istakli brojni predstavnici Skupštine tokom posjete zemlji.

23. Predsjednik, koji se bira na neposrednim i opštim izborima tajnim glasanjem, predstavlja Crnu Goru u zemlji i inostranstvu, proglašava zakone, predlaže Skupštini mandataru za sastavljanje Vlade, predlaže održavanje referenduma, između ostalog (čl. 95) .
24. 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 uredbe, 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.²⁰
25. U skladu sa članom 93 stav 1 Ustava, pravo predlaganja zakona imaju poslanici i Vlada, kao i 6.000 birača (pogledati više u pododjeljku 6.2. o zakonodavnim inicijativama). Skupština usvaja zakone – potrebnom većinom u zavisnosti od predmeta zakona – i potvrđuje međunarodne ugovore (član 82). Normativni okvir kojim se reguliše zakonodavna funkcija Vlade i Skupštine dalje je razrađen Poslovníkom Vlade, koji je posljednji put izmijenjen i dopunjen 30. jula 2024. godine,²¹ i Poslovníkom Skupštine.
26. Predsjednik Crne Gore, u skladu sa članom 94 Ustava, u roku od sedam dana (ili tri u slučaju skraćenog postupka) proglašava zakon ili ga vraća Skupštini na ponovno odlučivanje; nakon što Skupština ponovo usvoji zakon, Predsjednik ga proglašava. Član 95 stav 3 Ustava, koji navodi ovlaštenja predsjednika, predviđa da on „ukazom proglašava zakone“.
27. 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 regulišu drugačije od nacionalnog zakonodavstva.²² 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

18 Na primjer, član 82 italijanskog Ustava daje parlamentarnim istražnim komisijama ovlaštenje da sprovede istrage sa istim ovlaštenjima i ograničenjima kao i pravosudni organi.

19 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.

20 Konkretno, Vlada donosi uredbe, 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 koristi 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: uredbe sa zakonskom snagom (član 101 Ustava). Uredbe 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.

21 Vidi < [Poslovník Vlade Crne Gore](#) >.

22 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.

definiše hijerarhiju izvora prava, presudni element principa vladavine prava.²³ 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, uredbe) kao i njihovu hijerarhiju*“.²⁴

28. 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).
29. Skupština može da promijeni 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 stavlja na javnu raspravu koja traje najmanje mjesec dana.
30. 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.²⁵ Važno je napomenuti da je tokom posjete zemlji diskutovano o potencijalnoj potrebi za ustavnim amandmanima, posebno prije potpisivanja i ratifikacije Ugovora o pristupanju Republike Crne Gore EU. Ovo će, između ostalog, biti neophodno kako bi se omogućio prenos određenih državnih ovlaštenja na nadnacionalna tijela, te regulisali novi odnosi između Skupštine i Vlade u procesu donošenja odluka u okviru EU (v. pododjeljak 10.2 ovog Izvještaja).
31. 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.²⁶ Transparentnost, otvorenost i inkluzivnost, kao i adekvatni vremenski okviri i uslovi koji omogućavaju izražavanje različitih stavova 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.²⁷ Javne konsultacije treba da uključuju političke institucije, nevladine organizacije i civilno društvo, akademsku zajednicu, medije i širu javnost,²⁸ 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.²⁹ Sve u svemu, taj proces treba da omogući dovoljno vremena za odgovarajuću edukaciju birača o predloženim

23 Vidjeti Venecijansku komisiju, *Vladavina prava: Koncept, vodeći princip*, CDL-UDT(2010)022, stav 7, str. 11: „Suštinska koherentnost pravnog okvira znači da ustav (ili ustavna načela u slučaju nepisanog ustava) ima prioritet nad ostalim zakonima, te da postoji jasna hijerarhija i dosljednost normi. Budući da pravnu sigurnost građana može ugroziti mnoštvo zakona i prekomjerna regulacija, isto kao i nejasan i zbunjujući pravni sistem.“

24 Pogledati Venecijanska komisija, *Mišljenje na Ustav Crne Gore*, CDL-AD(2007)047-e, par. 115.

25 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.

26 *Ibid.* par. 24 (Zajedničko mišljenje iz 2015. godine).

27 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 izabраних 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.

28 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.

29 Vidi OEBS Visoki komesar za nacionalne manjine (HCNM), *Ljubljanske smjernice o integraciji raznovolikih društava* (2012), Princip 2 na strani 9 i Princip 23 na strani 32.

amandmanima kako bi im se omogućilo da donesu informisani izbor prilikom glasanja na referendumu, u skladu s međunarodnim preporukama i dobrom praksom.³⁰ **Stoga bi trebalo produžiti minimalni rok za organizovanje javnih rasprava o predloženom nacrtu ustavnih amandmana.**

4. ZAKONODAVNO PLANIRANJE I KREIRANJE JAVNIH POLITIKA

4.1. Planiranje javnih politika i donošenja zakona

32. Veliku većinu predloga zakona u Crnoj Gori predlaže Vlada: od 2018. do 2022. godine 291 zakon je inicirala Vlada, a 97 Skupština.³¹ To u praksi znači da je zakonodavna agenda Skupštine u velikoj mjeri pod uticajem predloga zakona koje inicira Vlada. Od velike većine sagovornika sa kojima su održani sastanci tokom posjete zemlji postalo je jasno da je stoga ključno osigurati da planiranje Skupštine ne bude samo reakcija na planove Vlade, već da njihovi planovi budu adekvatno usklađeni i da postoje efikasni mehanizmi saradnje između Vlade i Skupštine. To je od suštinskog značaja za efikasno donošenje zakona, a još je važnije u kontekstu procesa pristupanja EU. Na primjer, tokom posjete zemlji primijećeno je da su mnogi predlozi zakona stavljeni u hitni postupak samo zbog njihovog sadržaja vezanog za EU, što utiče na donošenje odluka o vremenskom rasporedu u plenumu i na planove rada koje parlamentarni odbori usvajaju na početku godine.³²
33. U principu, 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 omogućí realno budžetiranje i priprema.³³
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 su premijerov ekspoze 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. U aprilu 2024. Vlada je usvojila srednjoročni program rada za period 2024-2027. godina, sa detaljnim godišnjim planom rada za 2024. godinu.³⁴ Usvojila je i kvartalne izvještaje o implementaciji GPRV u 2024. godini.³⁵
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, te da

30 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”.

31 SIGMA (Podrška poboljšanju upravljanja i rukovođenja) - Zajednička inicijativa OECD-a i EU, *Parlamenti i donošenje zakona zasnovano na dokazima na Zapadnom Balkanu*, SIGMA dokument br. 68 (2024), strana 22.

32 Vidi i Zajednički OECD-EU SIGMA, *Pregled kreiranja politike – Crna Gora, 2014.*, str. 47.

33 ODIHR, *Smjernice o demokratskoj izradi zakona za bolje zakone*, 2024, par. 26.

34 Vidi < [Predlog Srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore 2024-2027 i Programa rada Vlade za 2024. godinu sa Izvještajem sa javne rasprave](#) >.

35 Vidi < [Program rada vlade - Pretraga - GOV.ME](#) >.

redovno izvještava o eventualnim promjenama kako bi se olakšalo planiranje rada u okviru parlamenta.

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.³⁶ Međutim, prioritetni stubovi i ciljevi iz GPRV još uvijek nisu međusobno povezani niti usklađeni sa programskom strukturom budžeta. Stoga, ne postoji sveukupna povezanost između procesa planiranja politika/zakonodavnog planiranja i planiranja budžeta,³⁷ što je potvrđeno i tokom posjete zemlji, uključujući praksu usvajanja zakona bez adekvatne budžetske procjene, što takođe utiče na implementaciju usvojenih zakona. Pravilno određivanje troškova strateških dokumenata i njihova povezanost sa budžetskim procesom i dalje zahtijevaju posebnu pažnju.³⁸ Ključno je da proces planiranja bude usklađen sa budžetskim ciklusom države i da odražava relevantna budžetska izdvajanja i rashode. Pravilno planiranje, uključujući procjenu regulatornog uticaja (RIA), pomoći će da planirane inicijative za donošenje politika/propisa budu u skladu sa godišnjim budžetom i omogućice parlamentu i njegovim odborima da prate raspodjelu i trošenje budžetskih sredstava prilikom razmatranja planiranja i implementacije zakona. **Stoga se preporučuje da se osigura usklađenost između ciljeva i sadržaja politika i budžetskih planova.**
38. Takođe, treba napomenuti da je tokom prethodnih godina relativno visok procenat planiranih nacrti zakona i sektorskih strategija bio prenošen iz jedne godine u drugu.³⁹ Prema najnovijem izvještaju o sprovođenju Godišnjeg akcionog plana Vlade (GAPV) za treći kvartal 2024. godine, ukupna realizacija GAPV za prvi, drugi i treći kvartal 2024. iznosi 61,8%, što bi moglo ukazivati na preokret trenda.⁴⁰ Ostaje da se vidi da li će ovo biti potvrđeno u završnom izvještaju o sprovođenju za cijelu 2024. godinu. U svakom slučaju, važno je da ciljevi koji se formulišu budu ostvarivi i/ili da rokovi budu realistični kako bi se osiguralo pravilno pripremanje zakonodavnih planova, odgovarajuće organizovanje i raspoređivanje zakonodavnih projekata, te 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,⁴¹ takođe uzimajući u obzir dužinu i/ili složenost zakonodavnih inicijativa ili da li uključuju široke reforme koje mogu značajno uticati na veliki dio stanovništva.⁴² Ovo takođe treba da uključuje dovoljno vremena za početne diskusije o kreiranju politike, procese verifikacije, procjene uticaja i javne konsultacije.⁴³
39. Na kraju, **važno je dodatno precizirati način implementacije, izmjene/ažuriranja i praćenja zakonodavnih planova**, što je aspekt koji nije dovoljno razrađen u pravnom okviru Crne Gore. Pozdravlja se što član 31 Poslovnika Vlade zahtijeva od Vlade da kvartalno preispituje implementaciju Godišnjeg akcionog plana Vlade i što se od ministarstava koja nisu u mogućnosti da ispune obaveze u predviđenom roku traži da

36 Članovi 18, 22 i 29 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Crne Gore.

37 Kao što je pokazano, na primjer, kada prioriteti iz GPRV 2021 nisu bili reflektovani u SFP za period 2021-2023, kako je ažuriran u martu 2021, vidi i preporuku [SIGMA-e, Izvještaj o monitoringu – Crna Gora \(2021\)](#), str. 34.

38 Vidi EK, Radni dokument osoblja Komisije [Izvještaj za Crnu Goru 2023. koji prati dokument. Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2023. Saopštenje o politici proširenja EU](#), Brisel, str. 18.

39 Na primjer, 72% nacrti zakona planiranih u GPRV za 2020. preneseno je u 2021. godinu – udio koji se skoro udvostručio u odnosu na 2017. godinu (37%) – uglavnom zbog političke situacije koja utiče na zakonodavni rad vlade i parlamenta (vidi SIGMA [Parlamenti i Donošenje zakona na Zapadnom Balkanu zasnovano na dokazima](#), SIGMA dokument br. 68 (2024), str. 54); isto se odnosi i na udio planiranih sektorskih strategija koje se prenose (52%), koji se skoro utrostručio u odnosu na 2017. godinu (19%); vidi preporuku SIGMA [-e, Monitoring izvještaj – Crna Gora \(2021\)](#), str. 34.

40 Vidi < [Izvještaj o realizaciji Programa rada Vlade za III kvartal 2024. godine](#) > objavljeno 8. novembra 2024.

41 ODIHR, [Procjena donošenja zakona i regulatornog upravljanja u Sjevernoj Makedoniji](#), kako je revidirano 2008. godine, str. 31.

42 ODIHR [Procjena zakonodavnog procesa u Kirgiskoj Republici](#), 2015, par. 13 i par. 35-39.

43 ODIHR [Procjena zakonodavnog procesa u Republici Jermeniji](#), 2014, par. 39.

dostave obrazloženja. Na osnovu kvartalnih izvještaja o realizaciji koje Vlada objavljuje na internetu,⁴⁴ čini se da je praćenje sprovođenja zakonodavnog plana na dobrom putu, što doprinosi djelotvornosti narednog ciklusa zakonodavnog planiranja i omogućava pravovremene i opravdane izmjene trenutnog plana. Kako bi se unaprijedila otvorenost, transparentnost i dostupnost vladinog zakonodavnog planiranja, **razvoj elektronskog alata lakog za korišćenje mogao bi olakšati praćenje nacrtu zakona u različitim fazama zakonodavnog procesa, kako za zakonodavce i predstavnike civilnog društva, tako i za širu javnost.**

40. Pored toga, kako je navedeno u Preliminarnom mišljenju, navodi se da Vlada ne usvaja pravovremeno podzakonska akta neophodna za sprovođenje zakona, što odlaže ostvarenje ciljeva politika i stvara pravnu nesigurnost među zainteresovanim stranama.⁴⁵ Generalno je dobra praksa da planovi zakonodavnih aktivnosti i planovi rada uključuju i smjernice za izradu podzakonskih akata za sprovođenje osnovnih zakona, uz predviđene rokove; idealno bi bilo da se podzakonska akta pripremaju paralelno sa osnovnim zakonima kako bi se osigurala dosljednost i izbjegla kašnjenja u implementaciji.⁴⁶ **U tom smislu treba dopuniti Poslovnik Vlade.**

4.2. Donošenje javnih politika

41. Vladina Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (u daljem tekstu: Uredba o strateškim dokumentima)⁴⁷ propisuje uslove i procedure za izradu strategija i programa kojima se predlažu kako unutrašnje, tako i spoljne politike u datoj oblasti koje donosi Vlada Crne Gore.⁴⁸ One su dodatno pojašnjene u *Metodologiji razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata*. Napominje se da je GSG nedavno izmijenio navedenu metodologiju kako bi uključio praktične smjernice da bi se osiguralo da se svi vladini strateški i politički dokumenti jednako bave potrebama žena i muškaraca,⁴⁹ 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.
42. 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 dostupnost finansijskih sredstava za planirane mjere, GSV je odgovoran da osigura usklađivanje nacrtu sektorskih strategija sa drugim strateškim i planskim dokumentima, kao i ciljevima procesa EU integracija.⁵⁰ Međutim, nije jasno kako se ciljevi u Uredbi o strateškim dokumentima odnose na druge strateške ciljeve Crne Gore, poput Nacionalne strategije održivog razvoja do 2030. godine, globalnih ciljeva održivog razvoja (UN SDG) ili drugih UN/globalnih strateških ciljeva. Osim toga, primjećuje se da Srednjoročni plan rada Vlade (SPRV) sadrži određene reference na neke od ovih dokumenata, što je pohvalno, iako to Uredba o strateškim

44 Vidi <[Program rada vlade - Pretraga - GOV.ME](#)>.

45 Vidi [SIGMA, Monitoring izvještaj – Crna Gora](#) (2021), str. 52.

46 ODIHR, [Smjernice o demokratskoj izradi zakona za bolje zakone](#), 2024, par. 26.

47 Usvojena 19. jula 2018. godine, Službeni list 54/2018.

48 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) vanjska i bezbjednosna politika i odbrana.

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

50 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.

dokumentima ne nalaže. Kao posljedica toga, strateški planski dokumenti možda nisu uvijek logički povezani. **Bilo bi preporučljivo da se u Uredbi o strateškim dokumentima eksplicitno upućuje na ove globalne strateške ciljeve/dokumenta kako bi se nacionalni strateški ciljevi bolje povezali sa globalnom agendom.**⁵¹

43. Pored toga, prema članu 23 Zakona o državnoj upravi, ministarstva su odgovorna za usmjeravanje unutrašnje i vanjske politike kroz predlaganje unutrašnjih i vanjskih politika, normativnu djelatnost i upravni nadzor u upravnim oblastima za koje su nadležna. Međutim, iako postoje određena pravila koja uređuju pripremu strategija, ne postoje interni propisi u resornim ministarstvima koji se odnose na proces izrade politika za sprovođenje strategija. U tom smislu, bilo bi korisno podsjetiti se na razliku između pojmova „politika“ i „strategija“. Termin „strategija“ se obično koristi tako da se odnosi na dokumenta sa široko postavljenim ciljevima koji pokrivaju niz ministarstava i imaju barem srednjoročni vremenski okvir. U tom smislu, strategija se ne može, sama po sebi, direktno implementirati. Naprotiv, da bi se postigli ciljevi strategije, potrebno je donijeti niz javnih politika. Nekoju javnu politiku se često daje formalni okvir kroz zakone i/ili podzakonske propise, iako može imati i oblik neregulativnih pristupa. Primjera, strategija ekonomskog razvoja obuhvatala bi vremenski period od nekih pet do deset godina, te bi zahtijevala da veliki broj ministarstava donese javne politike koje bi zajedno afirmisale ciljeve strategije.
44. Važno je napomenuti da nije dobro razvijena spona između formulisanja strategija i izrade zakona, jer ne postoje posebna pravila koja regulišu izradu dokumenata javne politike (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 obrazloženja odabira preferirane opcije. Generalno posmatrano, smatra se dobrom praksom da se, tokom procesa kreiranja politike, sva potencijalna alternativna rješenja procjenjuju, uključujući i ona neregulatorna, kako bi se utvrdilo da li normativna rješenja predstavljaju odgovarajući put, a time i osiguralo da se propisi pripremaju i donose samo kada je to neophodno.⁵² Dokumenta javne politike (za razliku od obrazloženja) Vlada treba da odobri prije pokretanja izrade nacrt zakona,⁵³ 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.
45. Kao što je detaljnije objašnjeno u nastavku (pogledati ovaj Izveštaj, pododjeljke 5 o RIA i 7 o javnim konsultacijama), crnogorski pravni okvir uključuje upućivanja na važne elemente dobrog kreiranja javnih politika i donošenja zakona kao što su RIA i konsultacije, ali različiti elementi nisu u potpunosti integrisani u proces kreiranja politike koji treba da prethodi procesu izrade propisa. Otuda, koherentan i logički međusobno povezan ciklus donošenja javnih politika još uvijek nije uspostavljen,⁵⁴ a čini se da je i okvir kojim se reguliše faza izrade javnih politika unekoliko nedovoljno razvijen. Iako se veliki naglasak stavlja na procjenu regulatornog uticaja (RIA) koja prati sve nacрте zakona, vrlo malo pažnje posvećuje se izradi dokumenata javne politike,⁵⁵ kao što su dokument o konceptu javne politike ili druga dokumenta koja uvijek treba da prethode izradi propisa.⁵⁶

51 [SIGMA, Monitoring izvještaj – Crna Gora \(2021\)](#), str. 34.

52 ODIHR, [Smjernice o demokratskoj izradi zakona za bolje zakone](#), 2024, par. 99.

53 *Ibid.* par. 102.

54 [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora \(2021\)](#), str. 8.

55 Ova dva aspekta su moguće međusobno povezana: faza formulacije javne politike nije dovoljno razvijena vjerovatno zato što postoji prekomjerna proizvodnja RIA, koja djeluje kao zamjena za osmišljavanje javne politike.

56 Vidi npr. ODIHR, [Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone](#), 2024, par. 102; i [SIGMA, Funkcionisanje centara vlade na Zapadnom Balkanu, 2017](#), str. 21, koji se odnosi na sistem dokumenata o konceptu javne politike (*concept notes*) koji obično prethodi izradi pravnih akata i takođe procenjuje potrebu za procjenom uticaja.

46. 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/zakonodavne inicijative. Rizik koji takav pristup nosi je taj da izvještaji o sprovedenoj RIA u kasnijoj fazi mogu 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. godine⁵⁷ jasno propisuje da RIA treba da se sprovodi u ranim fazama procesa kreiranja politike. To znači da nakon što se identifikuju strateški ciljevi, kreatori politike treba da procijene sve moguće opcije, te 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 opcija 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 javnih 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).
47. S obzirom na navedeno, **odredbe Poslovnika Vlade koje uređuju fazu osmišljavanja javne politike prije izrade bilo kog zakonodavnog predloga 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 i sprovođenje javnih konsultacija u ranim fazama procesa kreiranja politike za formulisanje novih regulatornih predloga. Naročito u slučaju nacrta važnijih zakona, rane konsultacije između vlade i parlamenta mogu pomoći u stvaranju zajedničkog razumijevanja političkih ciljeva nacrta zakona i regulatornih zahtjeva**⁵⁸ (vidjeti takođe Pododjeljak 4.3 o međuinstitucionalnoj koordinaciji).

4.3. Međuinstitucionalna koordinacija

48. Činjenica da kako Vlada, tako i Skupština mogu inicirati nacрте zakona i da Skupština zatim raspravlja i usvaja zakone zahtijeva njihovu odgovarajuću uzajamnu koordinaciju 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.⁵⁹ U članu 135 Poslovnika Skupštine takođe se navodi da predsjednik Skupštine dostavlja nacrt zakona Vladi (osim ako Vlada nije njegov predlagač) na mišljenje. Osim toga, članom 9 Poslovnika Vlade precizirano je da potpredsjednik Vlade za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku koordinira učešće 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*”. Poseban odjeljak X u Poslovníku Skupštine daje dodatne detalje u vezi sa odnosima između Skupštine i Vlade.

57 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.

58 SIGMA parlamenti i [donošenje zakona na Zapadnom Balkanu zasnovano na dokazima](#), SIGMA dokument br. 68 (2024), str. 128.

59 Kao što je navedeno u [SIGMA Izvještaju o monitoringu principa javne uprave u Crnoj Gori za 2021. godinu](#) (SIGMA Izvještaj za 2021. godinu), Vlada dosljedno dostavlja svoje godišnje planove rada Skupštini kako bi unaprijed obavijestila o svojim zakonodavnim inicijativama, pogledati [SIGMA, Izvještaj o monitoringu – Crna Gora](#) (2021), p. 42.

49. Istovremeno, tokom posjete zemlji, nekoliko sagovornika je ukazalo na lošu saradnju i koordinaciji između Vlade i Skupštine tokom zakonodavnog procesa, posebno u pogledu nacrtu zakona koji se odnose na približavanje pravnoj tekovini EU ili ratifikaciju međunarodnih sporazuma (vidi dalju razradu u nastavku), kao i poteškoće sa kojima se Skupština suočava prilikom obavljanja svoje nadzorne funkcije nad radom Vlade. To ukazuje na priličnu nedjelotvornost postojećih odredbi i mehanizama koordinacije.
50. U par navrata je ukazano i na aktuelnu diskusiju u vezi sa izradom posebnog Zakona o Skupštini (uz Nacrt zakona o Vladi, koji već postoji) kako bi se osiguralo da se tu jasno definišu odgovarajuće nadležnosti dvije grane vlasti, uključujući i odgovarajuće oblasti i modalitete njihove međusobne saradnje. Kako se ističe u Preliminarnom mišljenju ODIHR-a, za razliku od većine ustava evropskih zemalja, koji daju veoma detaljan prikaz uloge i funkcionisanja parlamenata, Ustav Crne Gore ne daje toliko nivo detalja o radu Skupštine, posebno u pogledu njenih nadzornih funkcija.⁶⁰
51. Poslovnik Skupštine sadrži niz odredbi o saradnji Skupštine i Vlade. Iako je članom 75 stav 6 Poslovnika Skupštine propisano da su pozvani ovlašćeni predstavnici državnih organa dužni da se odazovu pozivu na kontrolno saslušanje, tokom posjete zemlji konstatovano je da se ta obaveza de facto ne poštuje. U praksi, Vlada takođe ne daje mišljenje o zakonodavnim inicijativama poslanika, prema članu 135 Poslovnika Skupštine.⁶¹ Ukupno posmatrano, a kako je i potvrđeno tokom posjete zemlji, čini se da ne postoje djelotvorni pravni mehanizmi koji bi osigurali sprovođenje Poslovnika Skupštine u praksi.
52. Stoga, ODIHR ponavlja svoju preporuku iz Preliminarnog mišljenja o potrebi **da se poboljšaju modaliteti saradnje između Vlade i Skupštine tokom procesa kreiranja javnih politika i donošenja zakona, te da se obezbijede djelotvorni pravni mehanizmi kako bi se osiguralo da ih Vlada takođe poštuje. Bez obzira na oblik koji bi takvi pravni mehanizmi imali, važno je osigurati da nema preklapanja, dupliranja niti nedosljednosti sa Poslovníkom Skupštine**, kako bi se osiguralo načelo pravne sigurnosti.⁶² **Zakonopisci treba da procijene da li je potreban novi zakon ili da li bi se isti cilj mogao postići jačanjem i daljom razradom odgovarajućih odredaba oba poslovnika (Skupštine i Vlade) kojim bi se zahtijevalo da obje institucije redovno razmjenjuju i objavljuju svoje ažurirane planove za donošenje javnih politika i propisa, usklađuju svoje odnosne zakonodavne planove i strategije, te unapređuju formalizovane aranžmane koordinacije između administracija Vlade i Skupštine.**⁶³ Kada je to potrebno, odgovarajuće odredbe dva poslovnika mogu da upućuju jedne na druge kako bi se osigurala dosljednost.
53. Važno je napomenuti da je tokom posjete zemlji ukazano na to da se skupštinski Odbor za međunarodne odnose i iseljenike ne konsultuje niti učestvuje u procesu pregovora Vlade o međunarodnim sporazumima. Iako član 6 Zakona o vanjskim poslovima⁶⁴ posebno reguliše saradnju Vlade sa Skupštinom u ovoj oblasti, u njemu se samo predviđa da Ministarstvo daje opštu informaciju o „*značajnim pitanjima iz oblasti vanjske politike i međunarodnih odnosa Crne Gore*“. Pored toga, Zakon o zaključivanju i izvršavanju

60 Konkretno, ne postoje odredbe koje se odnose na pravo parlamenta da traži informacije od državne uprave i drugih institucija, kao i da zahtijeva prisustvo određenih predstavnika Vlade na skupštinskim sjednicama, što je jedan od preduslova za uspješno vršenje osnovnih nadzornih funkcija parlamenta nad izvršnom vlašću i da bi se osigurala odgovornost, vidi [Preliminarno mišljenje ODIHR-a \(2023\), par. 23](#).

61 Vidi Evropska komisija, Radni dokument osoblja *Crna Gora 2023 Izveštaj koji prati dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2023 Komunikacija o politici proširenja EU*, str. 14.

62 Vidi ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone* (2024), Princip 15

63 Npr., redovni sastanci na kojima bi se unaprijed razgovaralo o predstojećim prijedlozima, vidi [SIGMA, Monitoring izvještaj – Crna Gora](#) (2021), str. 42.

64 Vidi < [Novi Zakon o vanjskim poslovima 70-17 od 27. 10. 2017.](#) >.

međunarodnih ugovora,⁶⁵ koji uređuje postupak zaključivanja, potvrđivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, kao i druga pitanja vezana za objavljivanje, izmjenu i prestanak međunarodnih ugovora, ne sadrži odredbe koje se odnose na ulogu Skupštine u postupku zaključivanja međunarodnih ugovora.

54. Ovdje se posebno ne pominje obaveza obavješćavanja ili uključivanja nadležnog skupštinskog odbora u proces pregovaranja i potpisivanja međunarodnih sporazuma.⁶⁶ Stoga, odbor nije unaprijed obaviješten o predstojećim vladinim zakonskim predlozima za ratifikaciju međunarodnih ugovora, što takođe utiče na planiranje rada odbora. Prema Ustavu Crne Gore (čl. 82, st. 17), uloga Skupštine je da „potvrđuje međunarodne ugovore“, dok je Vlada ovlašćena da „potpisuje međunarodne ugovore“ (član 100 stav 4 Ustava). Istovremeno, da bi se ojačala saradnja između Skupštine i Vlade i osiguralo odgovarajuće zakonodavno planiranje, **moglo bi se razmotriti povećanje učešća Skupštine u pregovaračkom procesu, barem obavješćavanjem Odbora za međunarodne odnose i iseljenike o međunarodnim ugovorima čije se potpisivanje očekuje u narednoj godini.** Ovo bi omogućilo Odboru za međunarodne odnose i iseljenike da bude barem informisan o međunarodnim ugovorima koji će se pregovarati i kasnije ratifikovati. Takođe, mogla bi se razmotriti opcija da Odbor daje saglasnost na zaključenje međunarodnog ugovora prije nego što ga Vlada pregovara i potpiše, a potom uvrsti u skupštinsku proceduru za ratifikaciju. **Relevantne izmjene koje se odnose na ulogu Skupštine u zaključivanju međunarodnih ugovora trebalo bi uvesti u Zakon o vanjskim poslovima, Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora ili Poslovnik Skupštine. Takve izmjene unaprijedile bi modalitete saradnje i koordinacije u oblasti zaključivanja međunarodnih ugovora.**
55. Što se tiče međuresorne saradnje, Zakonom o državnoj upravi i Pravilnikom o radu Vlade propisana je procedura internih konsultacija, uključujući i opštu obavezu resornih ministarstava da sarađuju prilikom izrade predloga javnih politika i listu organa centra vlade⁶⁷ koji o predlogu moraju dati obavezno mišljenje prije njegovog podnošenja Vladi.⁶⁸
56. Poslovníkom Vlade propisano je *maksimalno* trajanje procesa međuresornih konsultacija, odnosno 14 dana (član 41 stav 1). Istovremeno, činjenica da nije definisano *minimalno* trajanje može ugroziti djelotvornost ovog procesa zbog manjka vremena za sadržajno razmatranje nacrtu koje predlažu druga ministarstva.⁶⁹ Stoga se preporučuje da se **u Poslovníku Vlade utvrdi minimalno trajanje procesa međuresornih konsultacija, uz zadržavanje mogućnosti da se, u pogledu složenih pitanja, trajanje može produžiti i nakon važećeg maksimuma od 14 dana.**
57. Konačno, osim pregleda nacrtu sektorskih strategija,⁷⁰ 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,⁷¹ ne na suštinu (tj. usklađenost sa prioritetima Vlade). Usljed toga, čini se da ne postoje zahtjevi niti procedura za preispitivanje

65 Ovaj zakon je objavljuje u „Službenom listu Crne Gore“ br. 77/2008 od 16.12.2008. godine

66 Primjera radi, u Sloveniji član 70 Zakona o spoljnim poslovima predviđa: „Inicijativu za zaključivanje međunarodnog ugovora Vlada podnosi na potvrđivanje radnom tijelu Narodne skupštine nadležnom za spoljnu politiku.“

67 Izraz „centar vlade“ se koristi za označavanje onih organa uprave na centralnom nivou koji služe šefu izvršne vlasti i/ili Kabinetu ministara Crne Gore.

68 Organi navedeni u članu 40 Poslovníka Vlade su: Sekretarijat za zakonodavstvo (u daljem tekstu: SZZ), MF, Kancelarija za evropske integracije i Ministarstvo javne uprave, kao i Ministarstvo pravde (u daljem tekstu: MP).

69 SIGMA, *Monitoring izvještaj – Crna Gora* (2021), str. 50.

70 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.

71 Uloga GSV u provjeravanju proceduralne usklađenosti nacrtu predloga navedena je u članovima 19 i 49 Poslovníka Vlade.

usklađenosti nacrtu politika i nacrtu zakona sa prioritetima Vlade na administrativnom nivou, niti postoji ispitivanje suštinskog kvaliteta nacrtu zakona, 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 zakona sa prioritetima Vlade, kao i suštinski kvalitet nacrtu politika ili zakona, te da ih vrati predlagačima u slučaju da ih u suštinskom smislu treba poboljšati i uskladiti sa prethodno utvrđenim prioritetima politike.**⁷²

PREPORUKA A.

1. Dalje razraditi odredbe Poslovnika Vlade koje regulišu fazu razrade javnih politika prije izrade bilo kog zakonskog predloga, uključujući i zahtjev za izradu i donošenje dokumenata javne politike od strane Vlade uz integraciju ex ante RIA i javnih konsultacija u rane faze procesa kreiranja politika.
2. Poboljšati modalitete saradnje između Vlade i Skupštine tokom procesa kreiranja politika i donošenja zakona između oba aktera, uključujući i kroz redovnu razmjenu ažuriranih planova donošenja politika i propisa, usklađivanje njihovih odnosnih zakonodavnih planova i strategija i formalizovanje odgovarajućeg dogovora o njihovoj uzajamnoj koordinaciji uz obezbjeđivanje pravnog mehanizma za osiguravanje poštovanja od strane Vlade.
3. U Poslovniku Vlade treba osigurati da Odbor za međunarodne odnose i iseljenike bude informisan o međunarodnim ugovorima koji će se pregovarati/potpisati u narednoj godini i da mu se dostave originalne verzije tekstova tih ugovora.
3. U Poslovniku Vlade precizirati minimalno trajanje procesa međuresornih konsultacija, uz zadržavanje mogućnosti, u pogledu složenih pitanja, da se trajanje produži preko postojećeg maksimuma od 14 dana.
4. Zadužiti, u Poslovniku Vlade, GSG da pregleda sadržaj nacrtu politika i nacrtu zakona kako bi se ocijenila njihova usklađenost sa prioritetima Vlade, kao i suštinski kvalitet nacrtu, u protivnom da se vrate predlagačima.

5. PROCJENA UTICAJA PROPISA

5.1. Ex ante RIA

58. Članom 33 Poslovnika Vlade utvrđena je obaveza ministarstava da sprovedu RIA „u postupku pripreme zakona i drugih propisa” (kao i strateških dokumenata),⁷³ i da dostavi Vladi nacrtu zakona i propisa zajedno sa izvještajem o RIA (član 40 stav 1 alineja 6). Kao što je prethodno preporučeno, **RIA bi trebalo da se sprovodi u ranim fazama kreiranja politike, čak i prije nego što se započne izrada zakonskog predloga, ali uz dužno razmatranje principa srazmjernosti kako bi se izbjeglo preveliko opterećenje za državu i kreatore politike.** U tu svrhu, **ministarstva treba da imaju jasne procese koji osiguravaju nesmetano pokretanje, planiranje, organizaciju i završetak RIA,**

⁷² Pogledati i preporuku iz [SIGMA, Izvještaj monitoringa – Crna Gora](#) (2021), p. 28.

⁷³ 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”.

uključujući planiranje resursa i dodjelu internih analitičkih resursa za rad na RIA, kao i interne provjere kvaliteta.⁷⁴ Takođe je važno da postoji odgovarajući mehanizam podrške – recimo, koordinatori za RIA – koji podržava proces pripreme RIA.

59. RIA treba da se priprema u skladu sa uputstvom koje je izdalo MF,⁷⁵ 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, za to mora dati odgovarajuće obrazloženje (član 33 stav 2 Poslovnika Vlade). Nadalje, izmjenama Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2018. godine,⁷⁶ 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. U aprilu 2024. godine MF je objavilo Izveštaj o sprovođenju Procjene uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori koji daje niz preporuka za unapređenje kvaliteta RIA i informiše o budućoj reformi metodologije, forme i izradi novih smjernica.⁷⁷
60. 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.
61. U skladu sa načelom srazmjernosti i kako bi se izbjegla velika opterećenja za državu i na donosiocima politika i zakonopisce, potpunu RIA ne treba nužno sprovesti u odnosu na sve nacрте zakona, već uglavnom u onim slučajevima kada se to smatra neophodnim,⁷⁸ 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 nacрта zakona.⁷⁹ 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 u kojim slučajevima ministarstva mogu opravdati nesprovođenje RIA, osim konkretnih vrsta zakona koji su izuzeti.⁸⁰ 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.
62. Imajući u vidu 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**

74 Vidi [SIGMA, Procjena uticaja propisa i transpozicija zakona EU na Zapadnom Balkanu](#), 2021, str. 41.

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

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

77 Vidi < [2023 kvalitativni izvještaj o implementaciji procjene uticaja propisa \(RIA\) u Crnoj Gori](#) >.

78 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 Armeniji](#), 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.

79 Pogledati npr. [SIGMA, Funkcionisanje centara vlade 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.

80 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.

planirane intervencije. Nekoliko zemalja je razradilo kriterijume koji im pomažu da odluče da li je RIA neophodna za određeni akt ili ne.⁸¹

63. 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.
64. 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.
65. 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.
66. 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 u odnosu na koristi koje sobom donose. 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.⁸²
67. Osim toga, tokom posjete zemlji, postalo je očigledno da mnogi nacrti zakona koje je inicirala Vlada, uključujući i zakone po pitanjima vezanim za EU, ne uključuju odgovarajuću procjenu finansijskih posljedica.⁸³ To sa svoje strane, može uticati na sprovođenje odgovarajućih zakona, usljed nedostatka budžetskih sredstava. Kao što je

81 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). Nacrti 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 da budu podvrgnuti nekom obliku RIA, iako konkretni prag zavisi od svake pojedinačne zemlje. Pragovi za sprovođenje RIA ne treba automatski da isključuju podzakonska akta iz zahtjeva za sprovođenjem RIA, s obzirom na to da oni daju život zakonima i stoga su često jednako odgovorni za administrativna ili regulatorna opterećenja; vidi [OECD: Bolja regulativa u cijeloj Europskoj uniji, 2019.](#), Poglavlje 3: Procjena uticaja propisa u cijeloj Europskoj uniji.

82 ReSPA, [Bolji propisi na Zapadnom Balkanu](#), 2018, str. 102.

83 Posebno relevantan slučaj - zbog svog fiskalnog uticaja - bio je nacrt Zakona o obeštećenju bivših korisnika naknada po osnovu rođenja troje ili više djece, koji je pokrenut i usvojen bez odgovarajuće procjene finansijskog uticaja i rasprave, prije svega sa Odborom za ekonomiju, finansije i budžet, a koji usljed toga nije mogao biti implementiran.

naglašeno u pododjeljku 5.1 ovog Izveštaja, mehanizam za procjenu finansijskog ili budžetskog uticaja planiranih intervencija treba dodatno unaprijediti. Takođe je važno napomenuti da nedostatak konsultacija i angažovanja zainteresovanih strana i predstavnika civilnog društva u procesu donošenja zakona često podriva djelotvornu primjenu zakonodavstva usklađenog sa pravnom tekovinom.⁸⁴ Odgovarajući mehanizmi regulatornog nadzora takođe treba da postoje kako bi se obezbijedio kvalitet dokumenata koji prate zakonske predloge, te da bi se vratili predlažaču ako/po potrebi (v. takođe pododjeljak 9 ovog Izveštaja).

68. U tom smislu, ključno je obezbijediti, posebno kada su u pitanju propisi koji proizilaze iz procesa evropskih integracija, da se sprovede odgovarajuća RIA, čime se procjenjuju i njihovi potencijalni efekti po budžet. 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 nacrtu (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) kontrolne aktivnosti i 5) praćenje. Kako bi se ublažile potencijalne budžetske posljedice pojedinih nacrtu zakona neophodnih za pristupanje EU, moglo bi se razmotriti da se u tim nacrtima zakona predvide prelazne odredbe koje daju određeni vremenski period za pravilnu implementaciju usvojenih zakona koji se odnose na EU, posebno kada su značajne finansijske posljedice očigledne i kada je potrebno donijeti odgovarajuće podzakonske akte za njihovo pravilno sprovođenje.
69. Istovremeno, ostale procjene uticaja treba da obuhvataju društveni uticaj, kao što je 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, a po potrebi i uticaj na životnu sredinu 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.⁸⁵ Čini se, međutim, da u pravnom okviru Crne Gore ne postoji izričit zahtjev da se ocijeni uticaj nacrtu zakona na rodnu ravnopravnost, ljudska prava, životnu sredinu i druge važne oblasti. Izveštaj o *monitoringu principa javne uprave u Crnoj Gori za 2021. godinu* u okviru zajedničke inicijative OECD-EU SIGMA (Podrška unapređenju dobrog upravljanja i rukovođenja u zemljama centralne i istočne Evrope, u daljem tekstu „SIGMA Izveštaj 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,⁸⁶ 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 i integralno rodno senzitivno budžetiranje, kao horizontalni aspekti relevantni za zakonodavstvo, takođe treba da budu sistematski uključene u ex

84 Vidjeti, npr., u vezi sa zemljama Istočnog partnerstva, Evropski parlament, GD za spoljne politike Unije, Odjeljenje za politike, Studija o usklađivanju nacionalnog zakonodavstva zemalja Istočnog partnerstva sa zakonodavstvom EU u ekonomskoj oblasti, maj 2013, str. 16.

85 Pogledati npr. Svjetska banka, [Studija o procjenama uticaja na ljudska prava](#) (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 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.

86 [SIGMA, Izveštaj monitoringa – Crna Gora](#) (2021), str. 46.

ante RIA⁸⁷ i pripremljene uz konsultacije sa nacionalnim mehanizmima za unapređenje položaja žena (v. pododjeljak 11 ovog Izveštaja).⁸⁸ **Stoga se preporučuje da se predvidi jasna lista procjena uticaja koje treba obavezno sprovesti za sve nacрте zakona, kao i procjene koje su obavezne zavisno od teme, uključujući procjene uticaja na ljudska prava i rodna pitanja, te da se izdaju dalje metodološke smjernice kako bi se pomoglo u sprovođenju tih procjena, a istovremeno osigurati da se zakonodavcima pruži adekvatna obuka (v. pododjeljak 9 ovog Izveštaja).**

70. 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.⁸⁹ Pored toga, iako član 3. Zakona o ravnopravnosti polova nalaže da su organi državne uprave i drugi javni subjekti dužni da procjenjuju i vrednuju potencijalni uticaj na žene i muškarce prilikom planiranja, donošenja i sprovođenja svojih odluka i aktivnosti, ne postoji djelotvoran zakonski mehanizam kojim bi se osiguravalo poštovanje ove obaveze niti predviđjele sankcije u slučaju nepoštovanja.⁹⁰ **Preporučuje se da se u Poslovniku precizira da kontrola kvaliteta RIA treba da obuhvati sva ključna područja uticaja, uključujući ekonomske, ekološke i društvene uticaje, kao i uticaj na ljudska prava i rodnu ravnopravnost. Treba da postoji efikasan mehanizam za provjeru usklađenosti sa postupkom sprovođenja RIA i sadržaja i kvaliteta analiza i zaključaka predstavljenih u nacrtima izvještaja o sprovedenoj RIA, prije nego što se podnose Vladi na konačno usvajanje, a oni koji nisu u skladu sa zahtjevima kvaliteta treba da budu vraćeni predlagačima.**
71. Kao što je navedeno u Preliminarnom mišljenju (st. 63-64), 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, kao što je „procjena finansijskih sredstva za sprovođenje zakona“). Nepostojanje formalnog zahtjeva u Poslovniku Skupštine za uključivanje obrasca o sprovedenoj RIA moglo bi, u principu, omogućiti da se predlog zakona stavi u skupštinsku proceduru bez izvještaja o sprovedenoj RIA. Pored toga, tokom posjete, sagovornici u Skupštini su potvrdili da se u praksi ne poštuju navedeni zahtjevi predviđeni članom 130 Poslovnika Skupštine kada se radi o predlogu zakona čiji je predlagač poslanik (v. takođe pododjeljak 9.2 ovog Izveštaja).
72. **Kako bi se izbjegla bilo kakva nedorečenost, 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, bez obzira o kom se predlagaču radilo. Treba uspostaviti odgovarajući mehanizam**

87 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 strukturnih 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.

88 Pogledati CEDAW komitet, *Završna zapažanja na treći periodični izvještaj Crne Gore*, 6. Jun 2024., para. 11-12 i 16. Pogledati CEDAW komitet, *Završna zapažanja na drugi periodični izvještaj* (2017), par. 13.

89 SIGMA, *Izvještaj monitoringa – Crna Gora* (2021), str. 28.

90 Pogledati CEDAW komitet, *Završna zapažanja na treći periodični izvještaj Crne Gore*, 6. Jun 2024., para. 11-12.

parlamentarnog skrininga za djelotvornu analizu i vraćanje takvih predloga zakona.

73. 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 da ugroze kvalitet zakonodavstva čiji su predlagači poslanici, kao i implementaciju usvojenog zakona u kasnijoj fazi, te da otežaju praćenje i evaluaciju. Iako je to prilično uobičajeno u drugim zemljama regiona, Poslovníkom Skupštine bi se moglo zahtijevati da **inicijative i predlozi 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, prvenstveno iz političke grupe kojoj poslanik pripada, iz skupštinskog instituta/istraživačkog centra ili iz pravnog odjeljenja/službe Skupštine u slučaju da se uspostavi (v. para 80 ovog Izvještaja), za sprovođenje takve RIA.

5.2. Ex post evaluacija

74. Kako bi se osiguralo da propisi u kontinuitetu budu primjereni, 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.⁹¹ Kao takve, ex ante RIA i ex post evaluacija su snažno povezane i međusobno se podupiru, predstavljaju različite, ali međusobno povezane korake ciklusa donošenja javnih politika i propisa, gdje svaka faza proističe jedna iz druge.⁹² Istovremeno, 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.⁹³ 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.⁹⁴ 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 pod njihov djelokrug rada.⁹⁵
75. Pravni okvir Crne Gore ne predviđa sistem ex post evaluacije implementacije postojećeg zakonodavstva, iako je ODIHR tokom posjete zemlji obaviješten da pojedini

91 ODIHR, *Smjernice za demokratsko donošenje zakona za bolje zakone*, 2024, para 166.

92 ODIHR, *Smjernice za demokratsko donošenje zakona za bolje zakone*, 2024, para 160. Ex post evaluacija može imati koristi od izvještaja o sprovedenoj RIA prilikom utvrđivanja da li je dati zakon bio djelotvoran ili ne i utvrđivanju razloga potencijalnog regulatornog neuspjeha; RIA takođe može imati koristi od uzimanja u obzir rezultata bilo koje ex post evaluacije implementacije postojećih propisa, kada se raspravljaju i formulišu novi.

93 Pogledati ODIHR, *Smjernice za demokratsko donošenje zakona za bolje zakone*, 2024, para 163 i OECD, *Preporuka Savjeta o regulatornoj politici i upravljanju* (2012), koji poziva vlade da „[v]ode sistematske preglede programa zaliha 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 *Paket za bolju regulativu iz 2015. godine*, pri čemu se, prema principu „prvo ocijeni“, 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.

94 Na primjer, unutar EU, 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.

95 Vidi ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*, 2024, par. 168.

parlamentarni odbori takve procjene sprovode na selektivnoj osnovi, uključujući i uz podršku međunarodnih partnera.⁹⁶ 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 se više koristi na Zapadnom Balkanu,⁹⁷ ovo takođe ne bi trebalo da stvara nerazuman teret za kreatore politike i zakona u svjetlu trenutnih kapaciteta u Crnoj Gori. Stoga bi **zakonopisci trebalo da rasprave i procijene izvodljivost uvođenja sistema ex post evaluacije, barem za određene glavne zakone ili određene sektore, uz jasno definisanje obima i metodologije takve evaluacije. Ex post evaluacija usvojenih zakona mogla bi se jasnije povezati sa ex ante RIA nacrtu izmjena i dopuna istih,**⁹⁸ **a to bi moglo bolje predočiti u Poslovnícima Skupštine i Vlade i/ili formalnim smjernicama.**

PREPORUKA B.

1. U Poslovníku 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 obavezno sprovesti, obuhvatajući, kako je primjereno i relevantno, ljudska prava, rodnu ravnopravnost i uticaj na životnu sredinu, kao i metodologiju za njihovo sprovođenje.
4. Uvesti efikasan mehanizam za provjeru usklađenosti sa procedurama RIA, kao i za provjeru sadržaja i kvaliteta analize i zaključaka predstavljenih u nacrtima izvještaja o sprovedenoj RIA prije njihovog podnošenja Vladi na konačno odobrenje, pri čemu nacrti koji ne ispunjavaju zahtjeve kvaliteta treba da budu vraćeni predlagачu.
5. 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, uključujući predloge zakona čiji su predlagачi pojedinačni poslanici, a nedostavljanje predstavlja razlog za vraćanje predloga akta predlagачu.
6. 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.

96 Vidi npr. SIGMA [Parlamenti i donošenje zakona na Zapadnom Balkanu zasnovano na dokazima](#), SIGMA dokument br. 68 (2024), str. 123.

97 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 evaluaciju 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.]

98 OECD, [Bolje regulatorne prakse širom Evropske unije](#), 2019, Poglavlje 4: Ex-post pregled zakona i propisa širom Evropske unije.

6. PRIPREMA NACRTA ZAKONA I POSTUPAK DONOŠENJA ZAKONA

6.1. Izrada propisa

76. Kao i u većini država članica OEBS-a, u Crnoj Gori se priprema velike većine nacrt zakona uglavnom odvija u okviru izvršne vlasti.⁹⁹ Ne postoje centralizovane vladine službe za izradu propisa (na primjer, u okviru kabineta predsjednika vlade) koje bi preuzele zadatak pripreme RIA, obavljanja javnih konsultacija i izrade nacrt zakona. Dakle, ministarstva su prvenstveno odgovorna za izradu propisa koji spadaju pod njihov djelokrug rada, uz određenu podršku vladinog Sekretarijata za zakonodavstvo Vlade (u daljem tekstu „SZZ“).
77. 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 iako su napisana za izvršnu granu vlasti. Postojanje objedinjenih pravila za izradu propisa trebalo bi da pomognu da se osigura konzistentnost formata, strukture i stila zakona i drugih tehničkih elemenata.¹⁰⁰ 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, unutar vlade treba da postoji neka vrsta mehanizma za provjeru kvaliteta kako bi se osiguralo da su svi nacrti zakona koje inicira vlada istog kvaliteta, stila i strukture (v. takođe pododjeljak 9 o mehanizmima regulatornog nadzora).
78. Tokom posjete zemlji, ODIHR se sastao sa pravnim timovima nekoliko ministarstava koji su izrazili zabrinutost u vezi sa ukupnim obimom zakonodavnih aktivnosti, posebno u vezi sa približavanjem EU, s obzirom na minimalne ljudske resurse kojima su dodijeljeni ti zadaci unutar svakog ministarstva. Takođe je ukazano na to da pravno-tehnički dio izrade zakona koje je inicirala vlada često sprovode pravnici vodećih ministarstava nezavisno od drugih pripremnih zadataka, kao što su analiza uticaja ili razmatranje opcija javne politike.¹⁰¹
79. Dok u pogledu izrade zakona, ministarstva uživaju podršku Sekretarijata za zakonodavstvo koji je posvećen ocjeni ustavnosti i zakonitosti nacrt zakona i podzakonskih akata, podržava ministarstva u izradi zakona, obezbjeđuje druga istraživanja i pomoć ministarstvima kako bi se osigurala jasnoća zakonodavstva i koherentnost zakonskog okvira generalno, sam Sekretarijat nije uključen u fazu rada na javnim politikama unutar svakog ministarstva. U Sekretarijatu za zakonodavstvo je angažovano 16 pravnika. Dok pravni stručnjaci iz Sekretarijata rade na tome da osiguraju snažnu provjeru kvaliteta nacrt zakona koje pripremaju resorna ministarstva, oni možda neće nužno imati dovoljno vremena i ljudskih resursa na raspolaganju da osiguraju stalnu podršku, smjernice i kontrolu kvaliteta prilikom izrade zakona, posebno imajući u vidu da na nivou resornih ministara mogu da nedostaju stručnjaci odgovarajućeg profila koji posjeduju vještine za izradu zakona. Kao što je naglašeno u Smjernicama ODIHR-a,¹⁰² važno je imati ne samo stručnjake za materiju koja je predmet zakona, već i stručnjake za izradu propisa. Stoga se snažno preporučuje **jačanje kapaciteta jedinica za izradu**

99 Pogledati SIGMA [Parlamenti i donošenje zakona zasnovano na dokazima na Zapadnom Balkanu](#), SIGMA dokument br. 68 (2024), str. 22, koji pokazuje da je u periodu 2018-2022. godina Vlada bila predlagač 291 zakona, dok je 97 zakona inicirala Skupština.

100 Pogledati ODIHR, [Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone](#), 2024, par. 135-137.

101 Ovo je takođe navedeno u SIGMA [Parlamenti i donošenje zakona zasnovano na dokazima na Zapadnom Balkanu](#), SIGMA dokument br. 68 (2024), str. 82.

102 Pogledati ODIHR, [Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone](#), 2024, par. 123.

propisa na nivou ministarstava, uz paralelno osiguranje pružanja nomotehničke podrške i ekspertize od strane specijalizovane jedinice u centralnoj vladi, moguće unutar Sekretarijata za zakonodavstvo, pri čemu je potrebno osigurati njihovo rano uključivanje u fazi kreiranja politika i blisku koordinaciju sa stručnjacima za predmetnu oblast zakona. U tom kontekstu, potrebno je ojačati ulogu Sekretarijata za zakonodavstvo kako bi njegova funkcija nadilazila puku ocjenu zakonitosti i ustavnosti nacrtu zakona, omogućavajući mu da pruži snažniju podršku resornim ministarstvima u izradi zakona.

80. U Skupštini, sve predloge zakona koje podnosi Vlada razmatra Zakonodavni odbor, koji procjenjuje usklađenost predloga propisa sa Ustavom i drugim zakonima, pored matičnog odbora koji je zadužen za odnosni predlog zakona. Taj zadatak obezbjeđivanja zakonske usklađenosti predloga zakona čini se izazovnim zbog velikog obima posla i ograničenosti ljudskih resursa i administrativne podrške, pri čemu se sekretarijat Zakonodavnog odbora sastoji od svega pet zaposlenih. Skupština je uspostavila namjenski Parlamentarni institut/Istraživački centar i Budžetsku kancelariju Skupštine za sprovođenje istraživanja o određenim temama kako bi se pružila podrška poslanicima prilikom pripreme njihovih zakonskih predloga, što je pozitivan korak u pravcu jačanja donošenja zakona zasnovanih na dokazima, iako takva tijela nemaju prvenstveni cilj podrške izradi propisa. U tom smislu, **moglo bi se razmotriti formiranje posebnog, namjenskog skupštinskog pravnog odjeljenja/službe, koja bi mogla da preuzme neke od zadataka Zakonodavnog odbora vezano za davanje pravnog mišljenja i analizu usaglašenosti predloga zakona sa Ustavom i drugim zakonima, te da ponudi stručnu nomotehničku podršku poslanicima prilikom izrade predloga zakona i amandmana, a da se istovremeno obezbjeđuje da predlozi zakona budu u skladu sa pravno-tehničkim standardima i pravilima.** To pravno odjeljenje/služba bi se moglo popuniti osobljem iz sekretarijata Zakonodavnog odbora, uz dodjelu dodatnih ljudskih resursa i podrške za izvršavanje njihovih zadataka.
81. 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.¹⁰³
82. 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* (v. više u pododjeljku 7 o javnim konsultacijama).
83. 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 nacrtu zakona. Takve radne grupe bi bolje funkcionisale kada bi se formirale u startu od same idejne faze, prilikom razrade javne politike. Rani angažman u fazi između razrade javne politike i izrade nacrtu zakona obično je koristan za kvalitet krajnjeg proizvoda procesa donošenja zakona, jer u takvim slučajevima zakonopisac bolje razumije obrazloženje javne politike na kojoj počiva novi zakon, a javne politike koje nisu optimalnog kvaliteta se mogu odbaciti već u ranoj fazi.¹⁰⁴

¹⁰³ Pogledati ODIHR, [Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone](#), 2024, par. 127.

¹⁰⁴ Ibid.

84. Na kraju, kako se preporučuje u Smjernicama ODIHR-a,¹⁰⁵ kako vlade, tako i parlamenti treba da obezbijede inicijalnu i kontinuiranu obuku iz oblasti izrade propisa, kako bi se stvorio korpus dobro obučanih zakonodavnih stručnjaka koji mogu da rade u okviru ministarstava i drugih tijela koja predlažu zakonodavne akte, kao i stručnjaka za određene predmetne oblasti prilikom kreiranja zakonodavstva. To bi trebalo da obuhvati i redovnu obuku u korišćenju priručnika za izradu zakona i primjeni nomotehničkih pravila. Vlada treba da opredijeli dovoljno resursa kako bi se osigurala realizacija takve obuke i obezbijedili dovoljni kapaciteti za izradu zakona, bilo unutar parlamenta, ministarstava i vladinih agencija ili kroz centralizovanu jedinicu za izradu propisa. To takođe podrazumijeva i da vlada, a po potrebi i parlament, treba da ulažu u visokokvalitetno osoblje koje će biti adekvatno plaćeno, kako bi se obezbijedilo donošenje zakona odgovarajućeg kvaliteta i obuka za druge.

PREPORUKA C.

1. Ojačati kapacitete jedinica za izradu propisa na nivou ministarstava i istovremeno osigurati da nomotehničku podršku u izradi zakona pruža specijalizovana jedinica unutar Vlade, moguće osnaženi Sekretarijat za zakonodavstvo, kako bi se obezbijedila veća pomoć pojedinačnim ministarstvima, uz rano uključivanje pravnih stručnjaka u fazi kreiranja politika i blisku koordinaciju sa stručnjacima za predmetnu oblast zakona unutar ministarstava.
2. Razmotriti uspostavljanje zasebnog, specijalizovanog skupštinskog pravnog odjeljenja/službe koje bi moglo preuzeti dio zadataka Zakonodavnog odbora vezanih za davanje pravnih mišljenja i analizu usklađenosti predloga zakona sa Ustavom i drugim zakonima, kao i pružanje stručne podrške poslanicima u izradi nacrtu zakona i amandmana.
3. Obezbijediti, kako u Vladi tako i u Skupštini, inicijalnu i kontinuiranu obuku iz oblasti izrade propisa, kako bi se stvorio korpus dobro obučanih zakonodavnih stručnjaka koji mogu raditi sa ministarstvima i drugim tijelima koja predlažu zakone, kao i sa stručnjacima za određene oblasti prilikom kreiranja propisa.

6.2. Zakonodavne inicijative građana

85. Članom 93 Ustava propisano je da pravo predlaganja zakona ima Vlada, svaki poslanik ili najmanje 6.000 birača preko poslanika koga ovlaste.¹⁰⁶ 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.
86. Iako je osnaživanje građana da iniciraju nove zakone pohvalno, iz važećih odredbi se shvata, što je potvrđeno tokom posjete zemlji, da to zahtijeva identifikaciju poslanika koji bi bio voljan da podnese taj predlog Skupštini. Uslovljavanje vršenja ovog prerogativa posredstvom „ovlašćenog“ poslanika čini se kao neopravdano ograničenje i nije u skladu sa dobrim praksama iz cijelog regiona OEBS-a.¹⁰⁷ Treba napomenuti da je

¹⁰⁵ Pogledati ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*, 2024, par. 139.

¹⁰⁶ 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 nacrtu zakona.”

¹⁰⁷ 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

prethodni Ustav (iz 1997. godine) predviđao mogućnost da najmanje 6.000 birača direktno predlaže zakone, što se često koristilo.¹⁰⁸ Sagovornici sa kojima smo se sastali tokom posjete zemlji ODIHR-u nisu pružili statističke podatke o stvarnom broju ovakvih građanskih inicijativa koje dolaze svake godine, kao ni o praktičnoj primjeni dotične ustavne odredbe. Kako je navedeno u Preliminarnom mišljenju, podvrgavanje građanskih zakonodavnih inicijativa posredovanju i prethodnoj saglasnosti nekog poslanika znači da se o mnogim takvim inicijativama možda nikada neće raspravljati, ukoliko se ne pronađe poslanik koji bi predlog podnio Skupštini.

87. Ukoliko je to zaista slučaj, **sa krajnjim ciljem jačanja participativne demokratije i unapređenja aktivne uloge civilnog društva u procesu donošenja zakona, preporučuje se da se osigura mogućnost da građani direktno predlažu zakone putem njihovog prava na zakonodavne inicijative bez obaveznog posredovanja ili prethodne saglasnosti nekog poslanika, mada bi za to vjerovatno bilo potrebno izmijeniti Ustav, uz istovremeno obezbjeđivanje efektivnog mehanizma za dalje razmatranje građanskih zakonodavnih inicijativa u parlamentu.**
88. Poslovnikom Skupštine (član 130) propisano je da se predlog zakona podnosi „u obliku u kome se donosi zakon” i uz njega se prilaže obrazloženje. Prema Poslovniku 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“), Poslovnik 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 zaslužuju posebnu pažnju, naročito 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.
89. Osim toga, Poslovnik ne predviđa nikakvu pomoć u formulisanju građanskih zakonodavnih inicijativa niti u njihovom podnošenju, dok istovremeno postoji obaveza poštovanja uobičajenih pravila utvrđenih za donošenje predloga zakona (čl. 130 Poslovnika 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.¹⁰⁹ To može uključivati podršku određenih vladinih tijela ili posebne jedinice unutar parlamenta,¹¹⁰ kao o je Zakonodavni odbor ili pravno odjeljenje/služba, ukoliko bude osnovana. To bi generalno trebalo pomoći da se osigura da korišćenje ovog prerogativa za pokretanje građanskih inicijativa ne postane opterećujuće i nedjelotvorno.

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.

108. 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.

109. Pogledati npr. ODIHR, [Procjena zakonodavnog procesa u Republici Jermeniji](#) (2014), par. 53.

110. 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 \(ourcommons.ca\)](#).

6.3. Opšti zakonodavni postupak

90. Zakonodavni postupak u Vladi, kao glavnom predlagачu zakona, uređen je Poslovníkom Vlade. Ukupno posmatrano, čini se da ta pravila nisu dobro strukturisana i često im nedostaje logičan slijed. Štaviše, prate tehniku izrade nacrtа koja čitaocu predstavlja izazov da jasno razumije redoslijed koraka u procesu donošenja zakona, kao i da napravi razliku između procesa pripreme zakona i procesa pripreme podzakonskih akata i vladinih propisa.
91. 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 odredaba koje se mijenjaju odnosno dopunjavaju ukoliko se predlaže izmjena odnosno dopuna postojećeg propisa (član 37 stav 3 Poslovníka).
92. U skladu sa članom 40 Poslovníka Vlade, uz predlog zakona ili propisa, predlagач je dužan da dostavi:
- 1) mišljenje Sekretarijata za zakonodavstvo o usklađenosti predlogа akta s Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore;
 - 2) izjavu o usklađenosti predlogа akta s odgovarajućim propisima Evropske unije (u daljem tekstu „izjava o usklađenosti“), sa pratećom tabelom usklađenosti, sačinjenu u skladu s uputstvom Kancelarije za evropske integracije (u daljem tekstu „KEI“) i potvrđenu od strane te Kancelarije;¹¹¹
 - 3) mišljenje Ministarstva pravde za predlog akta kojim se uređuje postupak pred sudovima, kao i za odredbe predlogа 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 predlagача da nije potrebno vršiti RIA odnosno da li je RIA koju je sproveo predlagач adekvatna (pogledati pododjeljak 5 o RIA).
93. Kao što je već istaknuto, član 3 Zakona o ravnopravnosti polova nalaže da su organi državne uprave i drugi javni subjekti dužni da prilikom planiranja, donošenja i sprovođenja svojih odluka ocjenjuju i vrednuju potencijalni uticaj na žene i muškarce. Ovo bi trebalo a fortiori da se primjenjuje prilikom izrade nacrtа zakona. Stoga se preporučuje **da se član 40 Poslovníka Vlade dopuni izričitim zahtjevom da prilikom dostavljanja nacrtа zakona Vladi na razmatranje ministarstvo predlagач uključi ocjenu i vrednovanje potencijalnog uticaja nacrtа zakona na žene, muškarce i rodnu ravnopravnost**. Druga opcija bi bila, ali samo pod uslovom da se Odjeljenju za rodnu ravnopravnost pri Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava dodijele povećani ljudski, tehnički i finansijski resursi, da se među potrebnim dokumentima navede i mišljenje tog odjeljenja.
94. Nakon utvrđivanja predlogа na Vladi, predlagач 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 Poslovníka Vlade). Tokom posjete zemlji, predstavnici parlamentа su ukazali na to da kada se predloži zakona podnose Skupštini,

111 KEI provjerava tačnost informacija datih u izjavi i tabeli i daje svoje odobrenje. Od januara 2014. godine uvedena je i obaveza dostavljanja predlogа 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.

uz njih se često ne prilažu prateća dokumenta koja bi omogućila poslanicima da adekvatno razmotre predlog zakona ili da su neka od pratećih dokumenata lošijeg kvaliteta. Recimo, to je naročito slučaj sa predlozima zakona za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU, koji se ne dostavljaju uvijek sa potrebnom tabelom usklađenosti. Teško je razumjeti zašto se tabela usklađenosti, koja je ionako potrebna za usvajanje na Vladi, ne dostavlja i Skupštini zajedno sa predlogom zakona. Osim toga, analiza potencijalnog uticaja predloga zakona na žene, muškarce i rodnu ravnopravnost dostavlja se vrlo rijetko, ako i ikada. Preporučuje se **dopuna člana 67 Poslovnika Vlade kako bi se osiguralo da se druga dokumenta navedena u članu 40 Poslovnika takođe prilažu uz predlog zakona prilikom dostavljanja Skupštini, uključujući tabelu usklađenosti, ocjenu i vrednovanje rodnog uticaja, kao i izvještaj o sprovedenim javnim konsultacijama** (v. pododjeljak 7.1 ovog Izvještaja).

95. 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*“. Kao što je prethodno navedeno, trebalo bi uvesti **izričit zahtjev da Vlada dostavlja Skupštini Izvještaj o sprovedenoj RIA. Osim toga, bilo bi preporučljivo zahtijevati i dostavljanje drugih dokumenata navedenih u članu 40 Poslovnika Vlade, uključujući tabelu usklađenosti, kao i prethodno pomenutu ocjenu i vrednovanje rodnog uticaja, koji bi se priložili uz zakonodavni predlog.**
96. Prema članu 132 Poslovnika Skupštine, ako predlog zakona nije pripremljen u skladu sa Pravilnikom Skupštine, uključujući i uslove iz člana 130, predsjednik Skupštine će tražiti od predlagača da dopuni predlog zakona u skladu sa odredbama Poslovnika.
97. Tokom posjete zemlji, sagovornici iz Skupštine su potvrdili da predlozi zakona koje iniciraju poslanici u praksi uglavnom nisu u skladu sa gore navedenim zahtjevima predviđenim članom 130 Poslovnika Skupštine i da ih ne prati RIA, iako bi svi predlagači, bez obzira na to da li nacrt zakona potiče od Vlade ili pojedinačnih poslanika, trebalo da ispune te zahtjeve. Malo je vjerovatno da će **provjera zakonskih predloga radi ocjene njihove usklađenosti sa Poslovníkom biti djelotvorna ako ne postoji jak mehanizam i standardizovana procedura u okviru dobro organizovane i adekvatno opremljene parlamentarne prijemne kancelarije za provjeru svakog zakonskog predloga u smislu ispunjenja uslova predviđenih Poslovníkom Skupštine, uključujući i član 130. Prijemna kancelarija treba da uživa podršku profesionalnih službenika Skupštine, te da bude opremljena potrebnim ljudskim i finansijskim resursima koji će obezbijediti njen kapacitet za obavljanje dodijeljenih joj poslova. Mogućnost da predlagač zakona ospori odbijanje da se predlog zakona prihvati zbog neusklađenosti sa zahtjevima Poslovníka Skupštine, o čemu se raspravlja na narednom plenarnom zasijedanju (član 132 Poslovníka Skupštine) čini se neizvodljivom u praksi i trebalo bi je preispitati. Gore pomenuti mehanizam provjere trebalo bi da na isti način provjerava predloge zakona koje iniciraju poslanici u pogledu usklađenosti sa Poslovníkom Skupštine. Svaki predlog zakona trebalo bi tretirati jednako – bez obzira na to ko je predlagač.**
98. Prema informacijama dobijenim tokom posjete zemlji, u prošlosti su postojale situacije u kojima je Skupština istovremeno razmatrala nekoliko nacrt zakona s istim ili sličnim naslovom i sadržajem. U praksi je česta pojava da se ista tema nađe u više nacrt zakona koje podnose različiti poslanici, različite političke grupe ili, moguće, različita skupštinska tijela. Rješavanje ovog problema višestrukih zakonodavnih inicijativa može se ostvariti kroz zajedničku raspravu o paralelnim nacrtima, čime bi se očuvalo pravo na inicijativu različitih autora, a istovremeno osigurala efikasna i djelotvorna upotreba resursa Skupštine, kao i napredovanje procesa donošenja odluka u parlamentu. Ovo bi se moglo

omogućiti izmjenama Poslovnika Skupštine, kojima bi se precizirala proceduralna pravila koja se primjenjuju u sličnim situacijama.¹¹²

99. Postoje tri takozvana „čitanja“ za razmatranje predloga zakona u Skupštini.¹¹³ Koliko shvatamo, u praksi se, međutim, premalo vremena izdvaja za detaljne i sadržajne rasprave o zakonskim predlozima.¹¹⁴ Istovremeno, dostatnost vremena za parlamentarne rasprave može se ocjenjivati samo u konkretnom kontekstu, te u tom pogledu nije primjeren jedinstveni standard. Važno je osigurati da je na raspolaganju 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.“¹¹⁵ **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.**¹¹⁶

112 Na primjer, u Italiji, kada Parlamen mora da se bavi a više zakonodavnih inicijativa o istoj temi, nadležna parlamentarna komisija ima diskreciono pravo da odabere jednu koja će se koristiti kao osnova za raspravu, dok će ostale zakonodavne inicijative biti korišćene kao osnova za amandmane. Vidjeti član 77, *Regolamento della Camera dei Deputati*: „1. Ako se slični nacrti zakona ili nacrti koji se odnose na istu materiju istovremeno nalaze na dnevnom redu jedne komisije, ispitivanje mora biti objedinjeno. [...] 3. Nakon preliminarog ispitivanja objedinjenih nacrti, komisija prelazi na izbor osnovnog teksta ili izradu jedinstvenog teksta.“

113 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.

114 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 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).

115 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.

116 Vidi ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*, 2024, par. 234.

PREPORUKA D.

1. Član 40 Poslovnika Vlade dopuniti izričitim zahtjevom da se prilikom dostavljanja na razmatranje Vladi uključi ocjena i vrednovanje ministarstva predlagača o potencijalnom uticaju nacrta zakona na žene i muškarce i ravnopravnost polova.
2. Dopuniti član 67 Poslovnika Vlade kako bi se osiguralo da se uz ocjenu i vrednovanje rodni aspekata uz predlog zakona Skupštini prilože i druga dokumenta navedena u članu 40 Poslovnika Vlade, te na sličan način dopuniti član 130 Poslovnika Skupštine, uključujući i zahtjev da Vlada dostavlja izvještaj o sprovedenoj RIA, tabelu usklađenosti sa pravom Evropske unije, te ocjenu i vrednovanje uticaja predloga zakona sa aspekta roda.
3. Predvidjeti u Poslovniku Skupštine uspostavljanje dobro organizovane i adekvatno opremljene parlamentarne ulazne kancelarije/prijemnog sekretarijata za provjeru svakog zakonskog predloga, bez obzira na predlagača, u odnosu na ispunjenost uslova predviđenih Poslovnikom Skupštine, uključujući i član 130.
4. U Poslovniku Skupštine precizirati da u skupštinskoj proceduri ne bi trebalo imati dva ili više nacrta zakona sa istim ili sličnim naslovom i/ili sadržajem, a taj aspekt treba da provjerava ulazna kancelarija/prijemni sekretarijat.
5. U Poslovniku Skupštine predvidjeti minimalno potrebno vrijeme između skupštinskih čitanja, osim za donošenje predloga zakona po hitnom postupku u izuzetnim okolnostima.

6.4. Hitni postupak za donošenje zakona

100. Članovi 151-153 Poslovnika Skupštine regulišu hitni postupak za donošenje zakona. Prema Izvještaju Evropske komisije o vladavini prava o Crnoj Gori za 2024. godinu, Vlada je u 2023. godini i prvom kvartalu 2024. godine identifikovala 76 predloga zakona, od kojih je 31 predložen za hitno usvajanje,¹¹⁷ kao što je to bila i dosadašnja praksa.¹¹⁸ U Izvještaju EK za 2024. godinu podvučeno je da je Parlament tokom ljeta 2024. godine preduzeo neke ishitrene zakonodavne inicijative ne primjenjujući potrebnu transparentnost.¹¹⁹ Postojanje ovako velikog broj zakonskih predloga koji se usvajaju u vanrednim postupcima ograničava mogućnosti za parlamentarnu raspravu i preispitivanje i u konačnom utiče na kvalitet usvojenih zakona (v. i pododjeljak 9 ovog Izvještaja). Stoga relevantne odredbe skupštinskog Pravilnika zahtijevaju posebnu pažnju.
101. 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, uz skraćena vremenska ograničenja za diskusiju unutar vlade ili sa vladom i u parlamentu, kako pred odborima, tako i u plenumu.¹²⁰ Donošenje

117 Evropska komisija, *Izvještaj o vladavini prava za 2024. – Poglavlje o stanju vladavine prava u Crnoj Gori*, 24. jul 2024., str. 20.

118 SIGMA, *Monitoring izvještaj – Crna Gora* (2021), str. 42-43, u kojem se navodi da je 31% vladinih zakona usvojeno u ubrzanim postupcima u 2020. godini. Istovremeno, navedeno je u SIGMA parlamentima i *zakonodavstvu zasnovanom na dokazima na Zapadnom Balkanu*, SIGMA dokument br. 68 (2024), str. 106, da je u periodu 2018-2022. standardna zakonodavna procedura postupljena za 329 zakonskih prijedloga, dok je nestandardna zakonodavna procedura korištena za 59 zakonskih prijedloga.

119 Evropska komisija, Radni dokument osoblja, *Izvještaj o Crnoj Gori 2024*, 30. oktobar 2024., str. 22.

120 *Ibid.* Smjernice ODIHR-a, par. 235.

zakona na ovaj način može izazivati sumnje u pogledu njihovog kvaliteta,¹²¹ 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 hitnosti. Iz tog razloga je važno da se takvi procesi ne zloupotrebljavaju i da budu 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 postupaka za donošenje zakona rezervisana samo za slučajeve kada je to apsolutno neophodno.¹²² Osim toga, treba uspostaviti poseban nadzor i ex post evaluaciju¹²³.

102. Prema članu 151 Poslovnika Skupštine, po hitnom postupku može se donijeti zakon „*kojim treba urediti pitanja i odnose nastale usljed okolnosti koje nijesu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona moglo bi da prouzrokuje štetne posljedice*“ kao i „*zakon koji je neophodno usaglasiti sa evropskim pravom i međunarodnim ugovorima i konvencijama*“. Kriterijumi za primjenu hitnog postupka su prilično široki, što znači da se takav postupak može koristiti u različitim slučajevima kada se uvijek i ne čini apsolutno nužnim. Naime, sama činjenica da se predlogom zakona transponuje pravna tekovina EU ne znači da se mora usvojiti u hitnom postupku. Naprotiv, ovakvi zakoni su u većini slučajeva složeniji sa značajnim uticajem na budžet, privredu i društvo, te bi otuda trebalo da zahtijevaju još više vremena za pravilno razmatranje u parlamentu.¹²⁴
103. U principu, primjena hitnih postupaka treba da bude izuzetak i ne bi trebalo da se koristi za uvođenje važnih, složenih ili obuhvatnih reformi, kao što su propisi koji značajno utiču na ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda ili uvode trajne strukturne promjene u funkcionisanje demokratskih institucija, postupke i mehanizme.¹²⁵ Osim toga, razmatranje predloga zakona po hitnom postupku takođe ne bi trebalo da se koristi ni za redovno donošenje državnog budžeta.¹²⁶ **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.**
104. 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 hitne postupke tokom jedne plenarne sjednice ili u određenom vremenskom okviru.**¹²⁷ Istovremeno, pojednostavljivanje redovnog zakonodavnog postupka (npr. kroz eliminisanje formalnosti, korišćenje IT rješenja/elektronskih sredstava, itd.) i uvođenje skraćenog/ubranog postupka za manje

121 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.

122 Vidi ODIHR, [Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone](#), 2024, par. 238-240.

123 *Ibid.* Smjernice ODIHR-a, par. 242.

124 Poslovnik Parlamenta Slovenije (član 142) osim klasičnog hitnog postupka omogućava i poseban skraćeni postupak, ali samo za:
– manje zahtjevne izmjene i dopune zakona,
– prestanak važenja pojedinačnog zakona ili njegovih pojedinačnih odredbi,
– manje zahtjevno usklađivanje zakona s drugim zakonima ili s pravom EU,
– izmjene i dopune zakona u vezi s postupcima pred Ustavnim sudom ili kao odluku Ustavnog suda.

125 Pogledati ODIHR, [Smjernice za demokratsko donošenje zakona za bolje zakone](#), 2024, para. 24; pogledati i Venecijanska komisija, [Turska – Mišljenje o vanrednom donošenju zakona dekretom br. 667-676](#), CDL-AD(2016)037, par. 89.

126 SIGMA, [Izvještaj monitoringa – Crna Gora](#) (2021), p. 28.

127 Na primjer, član 69 Poslovnika Donjeg doma italijanskog parlamenta predviđa: „Prilikom podnošenja predloga zakona, ili naknadno, Vlada, predsjednik kluba poslanika ili deset poslanika mogu zatražiti da se proglasi hitnost.“ Godine 1997, član 69 je izmijenjen kako bi uključio dodatnu odredbu koja glasi: „Za svaki program rada ne može se proglasiti hitnost za više od pet predloga zakona ako je program pripremljen za tri mjeseca, ili više od tri predloga zakona ako je program pripremljen za dva mjeseca. Hitnost se ne može proglasiti za ustavne zakone i zakone iz člana 24, stav 12, posljednja rečenica.“ Slično u Albaniji Skupština ne može primijeniti ubranu proceduru za više od tri zakona u okviru 12-nedjeljnog programa rada i više od jednog zakona u okviru svog tronedjeljnog programa rada (vidi član 28 stav 5 Poslovnika Skupštine).

amandmane koji nisu ni kontroverzni ni složeni¹²⁸ bi takođe trebalo da pomogne u smanjenju zloupotrebe hitnih postupaka van slučajeva u kojima je to apsolutno nužno.

105. Nadalje, postojeći pravni okvir ne predviđa **poseban mehanizam nadzora u slučajevima kada se zakoni usvajaju po hitnom postupku**. 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 implementacije i potencijalni diskriminatorni uticaj na određene grupe u društvu. **U tom smislu treba dopuniti pravni okvir.**
106. Predlagač zakona je dužan da u obrazloženju predloga zakona navede razloge za predlaganje hitnog postupka (član 151 Poslovnika Skupštine). 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 Poslovnika Skupštine). S tim u vezi postavlja se pitanje da li se navedeni vremenski okvir treba smatrati dovoljnim da Skupština provjeri hitnost odnosnog pitanja.
107. 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, izjavitelj 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.
108. Nije detaljno definisan postupak za razmatranje od strane Skupštine da li da primijeni hitni postupak ili ne. Konkretno, 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.
109. S obzirom na prethodno izneseno, **preporučuje se da se članom 151 skupštinskog Poslovnika definišu jasniji 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.**

128 Pogledati npr. član 95 [Poslovnika](#) Narodne skupštine Srbije koji upućuje na “*manjoj izmeni ili dopuni postojećih zakona kojima se bitno ne menjaju materijalna rešenja*” i član 170 [Poslovnika](#) Skupštine Sjeverne Makedonije, koji ukazuje na mogućnost zahtijevanja skraćenog postupka u slučaju “*ne složeni ili obimni zakoni, prestanak važenja određenog zakona ili pojedinih odredbi zakona, ili ne složeno ili obimno usklađivanje zakona sa zakonodavstvom Evropske unije*”..

PREPORUKA E.

1. Predvidjeti skraćeni/ubrzani postupak za usvajanje manjih i nekontroverznih jednostavnijih zakona ili amandmana, uz jasno definisanje i striktno ograničenje takvih slučajeva u zakonodavstvu.
2. 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.
3. Dopuniti skupštinski Poslovnik zahtjevom za snažnom *ex post* evaluacijom zakona usvojenih po hitnom postupku, uključujući konsultacije o implementaciji zakona, fokusirajući se na moguće praznine, nedosljednosti, praktična pitanja implementacije i potencijalni diskriminatorni uticaj na određene grupe društva.

7. JAVNE KONSULTACIJE

7.1. Javne konsultacije koje sprovodi Vlada

110. Zakonski uslovi za javne konsultacije utvrđeni su Zakonom o državnoj upravi, Poslovníkom 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). Postoji namjenska internet stranica Vlade na kojoj su javnosti i nevladinim organizacijama dostupne centralizovane informacije o javnim konsultacijama o nacrtima strategija i zakona, te javnim pozivima za imenovanje predstavnika NVO u radne grupe za izradu strateških dokumenata ili nacрта zakona.¹²⁹ Istovremeno, prema navodima sagovornika, građani i zainteresovane strane ne koriste u velikoj mjeri ovaj portal za e-participaciju.¹³⁰
111. Član 52 Zakona o državnoj upravi obavezuje ministarstva da tokom pripreme zakona sprovedu javnu raspravu. Član 52 stav 2. Zakona o državnoj upravi navodi spisak okolnosti u kojima je javna rasprava fakultativna.¹³¹ 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 (član 52 stav 3). Dobro je što Zakon uvodi neku vrstu razlike za zakone koji sadrže samo manje izmjene postojećeg stanja. Zaista, u tom slučaju ili ako nema značajnog uticaja ili posljedica za pojedince ili javna tijela ili subjekte, javne konsultacije možda neće biti potrebne, posebno imajući u vidu napore i resurse koje je potrebno uložiti u sprovođenje takvih konsultacija.
112. Tokom posjete zemlji, od sagovornika smo informisani da se civilnom društvu pruža mogućnost da komentarišu nacрте strategija/zakona i učestvuje u radnim grupama, što je u principu pozitivno. Takođe je pomenuto da se odgovori daju onlajn na relevantne predloge onih strana koje odluče da komentarišu. U isto vrijeme, kako smo razumjeli, čini se da u praksi postoji određeni zamor od konsultacija i da zainteresovane strane nužno ne koriste u velikoj mjeri sve načine koji se nude za učešće u procesima kreiranja politika

129 Vidi < eusluge.euprava.me/eParticipacija/Konsultacije/ >.

130 Vidi Evropska komisija, *Izvjestaj o vladavini prava za 2024. – Poglavlje o stanju vladavine prava u Crnoj Gori*, 24. jul 2024., str. 25.

131 odnosno „kada se zakonom ili strategijom uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnji budžet; u hitnim, hitnim ili nepredvidivim okolnostima; u slučaju manjih izmjena i dopuna zakona koje nemaju bitnu razliku u načinu na koji su pitanja uređena”.

i donošenja zakona, navodno zbog višestrukih procesa koji su u toku i uzimajući u obzir raspoložive resurse, radno opterećenje i ograničenja kapaciteta.

113. Kao što je navedeno u Izveštaju Evropske komisije o vladavini prava za 2024. godinu, uprkos uspostavljenom okviru za inkluzivne zakonodavne procese, i dalje postoje izazovi u pogledu djelotvornosti javnih konsultacija.¹³² Kako je navedeno u ovom dokumentu, Vladin izveštaj iz avgusta 2023. godine ukazuje na to da ministarstva ne sprovode redovno javne konsultacije, te se obilato koriste izuzeci, dok državna uprava ne ispunjava svoju obavezu objavljivanja godišnje liste zakona i strategija predviđenih za javnu raspravu.¹³³
114. 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 biti opravdani u slučaju povjerljivih pitanja koja se tiču nacionalne bezbjednosti, najznačajniji zakoni koji utiču na živote pojedinaca, uključujući propise o finansijama ili budžetskim pitanjima, treba da prođu javne konsultacije. Posebno treba imati na umu potencijalno negativan uticaj zakona i uredbi donesenih u hitnom postupku na muškarce i žene ili na određene grupe.¹³⁴ Konkretno što se tiče godišnjeg budžeta, sve se više prepoznavanje važnost učešća javnosti kroz čitav budžetski ciklus (tzv. „participativno budžetiranje“), što je našlo svog odraza u ključnim globalnim standardima i principima.¹³⁵
115. Osim toga, mogućnost da se preskoče javne konsultacije „u vanrednim, hitnim ili nepredvidivim okolnostima“, bez dodatnih kvalifikacija, može biti zabrinjavajuća s obzirom na široku diskreciju koju može podrazumijevati. Vanredno stanje jesu posebni, hitni i privremeni, pravni režimi opšte prirode izazvani potrebom za brzim reagovanjem na vanrednu i privremenu situaciju koja predstavlja temeljnu, stvarnu i trenutnu ili neposrednu opasnost za državu, kao što je rat ili oružani sukob, teroristički napadi velikih razmjera, prirodne katastrofe, javnozdravstveno vanredno stanje ili teške ekonomske krize.¹³⁶ U slučaju proglašenja ili objave vanrednog stanja može biti opravdano korišćenje hitne zakonodavne procedure – izostavljanje organizovanja javnih konsultacija. Iako različiti oblici ubrzanog donošenja zakona, kojima se preskaču neki elementi redovnog zakonodavnog ciklusa, ponekad mogu biti nužni, izuzeci od pravila o javnim konsultacijama treba da budu svedeni na minimum.¹³⁷ Uprkos hitnosti određenih odluka, treba voditi računa o što većem uključivanju stručnjaka i predstavnika civilnog društva, pojedinaca na koje takve odluke utiču, uključujući manjinske i druge različite grupe, u procese javnog odlučivanja, uključujući donošenje zakona.¹³⁸
116. 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

132 Evropska komisija, [Izveštaj o vladavini prava za 2024. – Poglavlje o stanju vladavine prava u Crnoj Gori](#), 24. jul 2024., str. 20.

133 Evropska komisija, Radni dokument osoblja, [Izveštaj o Crnoj Gori 2024.](#), 30. oktobar 2024., str. 25. Vidi takođe EK, Radni dokument osoblja [za Crnu Goru 2023 Izveštaj koji prati dokument Saopćenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komunikaciji Komiteta regiona 2023 o politici proširenja EU](#), str. 18, koji na sličan način navodi da ministarstva ne provode dosljedno javne konsultacije, pri čemu se konsultacije održavaju u vezi sa samo 45% zakona i strategija.

134 Pogledati ODIHR, [Smjernice za demokratsko donošenje zakona za bolje zakone](#), 2024, para. 249.

135 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.

136 Pogledati ODIHR, [Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone](#), 2024, par. 243.

137 U Italiji, na primjer, javna uprava je uvijek u obavezi da konsultuje primaocce 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'.

138 Pogledati ODIHR, [Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone](#), 2024, par. 244.

slučajevima kada je to apsolutno nužno, a takvi slučajevi moraju biti odgovarajuće obrazloženi. **S tim u vezi, preporučuje se da se u zakonskom okviru jasnije naznače slučajevi u kojima se javne konsultacije mogu izostaviti i da se osigura da postoji organ na nivou Vlade koji nadgleda primjenu takvih izuzetaka.** 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 važećim propisima ili, ako javna rasprava nije održana, obrazloženje za neodržavanje javne rasprave.

117. Međutim, član 67 Poslovnika Vlade, koji precizira dokumenta koja treba dostaviti uz Vladine predloge zakona kada se podnose Skupštini, iako ukazuje na potrebu da se priloži obrazac RIA – koji u načelu 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 treba izmijeniti da se zahtijeva dostavljanje izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi Skupštini zajedno sa predlogom zakona.** Slično, član 130 Poslovnika Skupštine ne pominje izvještaj o javnim konsultacijama koje je sprovela Vlada među dokumentima koji se dostavljaju Skupštini zajedno sa predlogom zakona **i treba ga stoga dopuniti u tom pogledu. Nepostojanje takvog izvještaja, kada ne postoji valjano opravdanje za neodržavanje javnih konsultacija, treba da bude razlog za vraćanje predloga zakona predlagaču u skladu sa članom 132 Poslovnika Skupštine.**
118. 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.
119. 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 najavljaju 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 konkretnom 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 14). Dobro je što Uredba predviđa javne konsultacije rano, čak i prije pripreme nacrta zakona, jer to daje više vremena za procjenu različitih rješenja u okviru javne politike, njihove praktične korisnosti i mogućnosti za implementaciju.¹³⁹
120. 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. Ipak, navodi se da se u praksi ova obaveza ne ispunjava uvijek.¹⁴⁰
121. Kada 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

¹³⁹ Pogledati slične preporuke u [ODIHR Procjena zakonodavnog procesa u Republici Jermeniji](#), oktobar 2014, par. 30.

¹⁴⁰ Vidi Evropska komisija, Radni dokument osoblja, [Izvještaj o Crnoj Gori 2024](#), 30. oktobar 2024., str. 25, u kojem se navodi da: “državna uprava ne ispunjava svoju obavezu da objavi godišnju listu zakona i strategija predviđenih za javnu raspravu”.

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 nacrtu 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). Prema Izvještaju EK za 2023. godinu, kada su javne konsultacije sprovedene, obavezna prateća dokumenta kao što je izvještaj o sprovedenoj RIA objavljeni su za manje od polovine nacrtu koji su bili predmet konsultacija (48%). Međutim, u toku je rad na poboljšanju procesa RIA, uključujući i razvoj novog obrasca, metodologije i smjernica za RIA.¹⁴¹ Kao što je navedeno u Preliminarnom mišljenju, 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.

122. Kako 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.¹⁴² **Iako je stavljanje nacrtu na javne konsultacije putem internet portala dobra i uobičajena praksa, javni organi bi takođe trebalo da ulože napor da aktivno dopiru do građana, ili makar do onih na koje može imati uticaja kao i do mogućih zainteresovanih strana, te da ih upoznaju da su nacrti zakona ili izmjene pripremljeni i otvoreni za komentare, a ne da ih samo postavljaju na internet stranicu.**¹⁴³
123. Osim toga, onlajn alati treba tako da budu osmišljeni da poboljšavaju inkluzivnost, transparentnost i olakšavaju učešće¹⁴⁴ 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 dalje mogla precizirati dostupnost takvih dokumenata u prilagođenim formatima ili na jeziku koji je lako čitljiv. Pored toga, Uredbom bi trebalo zahtijevati i da portal e-Uprave bude u skladu sa smjernicama o dostupnosti onlajn sadržaja za osobe sa invaliditetom.**¹⁴⁵
124. 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.¹⁴⁶ Budući da izrada podzakonskih akata ne uključuje parlament, proces je manje podložan uvidu javnosti od procesa donošenja samih zakona. Istovremeno, podzakonski akti koji

141 Vidi MF Crne Gore, *Kvalitativni izvještaj za 2023. godinu o sprovođenju procjene uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori* (april 2024.), str. 3. Vidjeti, EK, Radni dokument osoblja *za Crnu Goru 2023. Izvještaj koji prati dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2023. Saopštenje o politici proširenja EU*., str. 18.

142 Vidi ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*, 2024, par. 25 i 80.

143 Pogledati npr. ODIHR, *Hitni komentari na nacrtu krivičnih djela protiv časti i ugleda u Republici Srpskoj* (2023), par. 67.

144 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](#)>.

145 Vidi ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*, 2024, par. 209; i <[Početna | Web Accessibility Initiative \(WAI\) | W3C](#)>.

146 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,

su neophodni za implementaciju usvojenih zakona predstavljaju suštinski dio regulatornog okvira koji utiče na pojedince i privredu. **Stoga je važno angažovati javnost kada se podzakonski akti izrađuju, barem kada imaju značajan uticaj na pojedince i privredu.**

7.2. Javne konsultacije koje sprovodi Skupština

125. 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. To je posebno zabrinjavajuće jer, kao što je već navedeno, član 130 Poslovnika Skupštine ne zahtijeva da Vlada dostavi izvještaj o javnim konsultacijama da bi se predlog zakona stavio u skupštinsku proceduru. U praksi to znači da se predlozi zakona poslanika prihvataju bez takvog izvještaja.
126. 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. Kako se navodi, javna kontrolna saslušanja se ne održavaju.¹⁴⁷
127. Konsultativno saslušanje sprovodi skupštinski odbor „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.¹⁴⁸ 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 stranama. Neki skupštinski odbori sa kojima se ODIHR sastao tokom posjete istakli su svoju spremnost da budu otvoreni i inkluzivni u svom radu, uključujući i osiguravanjem učešća predstavnika civilnog društva na njihovim saslušanjima¹⁴⁹ ili na sastancima radnih grupa koje su osnovali. Istovremeno, podrazumijeva se da se javna konsultativna saslušanja rijetko održavaju i da uopšteno govoreći, ne postoji jedinstvena praksa ili pristup u vođenju skupštinskih saslušanja.¹⁵⁰ ODIHR ponavlja svoju preporuku iz Preliminarnog mišljenja da **konsultacije treba da se odvijaju kroz različite faze zakonodavnog procesa, uključujući i pred Skupštinom, posebno kada predlog zakona prolazi kroz različite izmjene i dopune.**¹⁵¹ 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 (v. pododjeljak 5.2 o ex post evaluaciji). U tu svrhu, od suštinske je važnosti da **postoji infrastruktura za organizovanje i upravljanje procesima konsultacija i za dokumentovanje i procjenu njihovih postupaka; to takođe zahtijeva postojanje ad hoc pravila i administrativnih procedura kako bi se osiguralo da se svi nalazi predoče prilikom razmatranja na odboru i u plenumu, kao i odgovarajuću obuku skupštinskog osoblja za vođenje takvih procesa konsultacija.**¹⁵²

147 Evropska komisija, Radni dokument osoblja, *Izveštaj o Crnoj Gori 2024*, 30. oktobar 2024., str. 61.

148 Poslovnik Skupštine, članovi 75-77.

149 Na primjer, kako je tokom posjete zemlji ukazao Odbor za ljudska prava i slobode, njeguje se praksa multisektorskog, participativnog i inkluzivnog rada, o čemu svjedoče podaci da sastancima i svim drugim aktivnostima ovog Odbora redovno prisustvuju predstavnici institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, nadležnih državnih organa, kao i predstavnika nevladinog sektora koji se bavi zaštitom ljudskih prava i slobode, kao i međunarodne organizacije sa sjedištem u Crnoj Gori. Kako je saopšteno iz Odbora, u svim aktivnostima (sjednice, posjete, sastanci) nastoji da pruži priliku predstavnicima svih nadležnih institucija i predstavnicima nevladinih i međunarodnih organizacija da iznesu svoja mišljenja, prijedloge i sugestije, koje Odbor, po sopstvenim navodima, vrlo često prihvati.

150 Evropska komisija, Radni dokument osoblja, *Izveštaj o Crnoj Gori 2024*, 30. oktobar 2024., str. 23.

151 OEBS/ODIHR Procjena o izradi zakona i zakonodavnom procesu u Republici Srbiji, 2011, str. 72.

152 SIGMA parlamenti i *donošenje zakona na Zapadnom Balkanu zasnovano na dokazima*, SIGMA dokument br. 68 (2024), str. 127.

7.3. Učešće NVO u kreiranju politika i donošenju zakona

128. Članom 79 stav 1 Zakona o državnoj upravi zahtijeva se od organa državne uprave da sarađuju sa NVO tako što će omogućiti njihovo učešće 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.
129. 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.¹⁵³ NVO ima pravo da kandiduje pod uslovom da ispunjava određene uslove.¹⁵⁴ Naime, Uredba predviđa previše formalnu proceduru za imenovanje predstavnika NVO u vladine radne grupe koje se formiraju tokom procesa donošenja zakona. 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).¹⁵⁵ Tokom posjete zemlji, takođe je navedeno da NVO koje učestvuju u radnim grupama podliježu dodatnim, opterećujućim obavezama izvještavanja i nadzora u periodu od dvije godine, što izgleda destimuliše njihovo angažovanje u procesu donošenja zakona. Uredba takođe propisuje zahtjevnije kriterijume za učešće predstavnika NVO u radnoj grupi, uključujući uslov stalnog boravka.
130. 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.*”¹⁵⁶ Ne pominje se da sastav radnih grupa treba da

153 Vidi < eusluge.euprava.me/eParticipacija/Konsultacije/ >.

154 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 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.

155 Određeni zahtjevi koji se primjenjuju na NVO koje nominuju, kao što je čista kaznena evidencija i podnesena poreska prijava za prethodnu fiskalnu godinu, mogu se tražiti u samoj početnoj fazi preSelekcije NVO-a, a zatim se redovno ažurirati.

156 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.

bude rodno uravnotežen i da modaliteti nominacije takođe treba da uzmu u obzir ovaj aspekt.¹⁵⁷ U cilju omogućavanja inkluzivnog učešća udruženja u procesima kreiranja politika i donošenja zakona, preporučuje se da se, **uz bliske konsultacije sa predstavnicima nevladinih organizacija, ponovo procijene kriterijumi i modaliteti učešća NVO u radnim tijelima vlade u cilju njihovog pojednostavljenja kako bi predstavljali što manji teret i bili što transparentniji, a da ih istovremeno podstiču da se više angažuju, te da su realni u pogledu vremenskih i resursnih ograničenja za sektor civilnog društva. Kriterijumi i modaliteti nominacije i odabira takođe bi se mogli osmisliti na način da se osigura da sastav radnih grupa bude inkluzivan i rodno uravnotežen**, na primjer zahtijevanjem da nevladine organizacije koje nominuju predlažu dva kandidata, jednu ženu i jednog muškarac, te da bude izabran kandidat nedovoljno zastupljenog pola unutar radne grupe.¹⁵⁸

131. Što se tiče uloge civilnog društva u kreiranju politika i zakonodavstva, posebno u kontekstu procesa pristupanja EU, najnoviji Izvještaj Evropske komisije navodi da, iako je osnovni pravni i institucionalni okvir za slobodno djelovanje civilnog društva uspostavljen, njegova uloga u kreiranju politika uglavnom ostaje simbolična te su potrebni dodatni napor kako bi se osigurala stvarna i značajna saradnja između vlade i NVO.¹⁵⁹ Izvještaji za 2023. godinu navode da su neka ministarstva, u skladu sa Zakonom o državnoj upravi, imenovala predstavnike OCD-a u radne grupe za izradu nacrt zakona i nacionalnih strategija; međutim, nisu sva ministarstva sprovela javne konsultacije o nacrtima zakona.¹⁶⁰
132. Informacije prikupljene tokom posjete zemlji pokazale su da nevladine organizacije u Crnoj Gori ne smatraju da su adekvatno uključene u proces konsultacija, posebno u početnoj fazi razvoja politika, ali i kasnije tokom izrade nacrt zakona na nivou Vlade, kao i kasnije kada zakon dopiye u Skupštinu. Čak i kada NVO postanu članovi odgovarajućih radnih grupa, ažurirani nacrti zakona im se rijetko dostavljaju. Takođe, kao što je prethodno navedeno, javna konsultativna saslušanja u Skupštini rijetko se održavaju, što onemogućava nevladinim organizacijama da kroz ovaj modalitet učestvuju u razmatranju zakonodavnih prijedloga. Istovremeno, raste praksa osnivanja radnih grupa za nacrt zakona koje uključuju civilno društvo na nivou parlamenta, iako – kako je navedeno tokom posjete zemlji – neke NVO dovode u pitanje značaj svog učešća u takvim tijelima. Pored toga, prema navodima nekoliko sagovornika, postoji nedostatak angažmana sa civilnim društvom, kao i sa zainteresovanim i pogođenim grupama, u vezi sa izradom ključnih zakona, poput nacrt zakona o Skupštini i Vladi, nacrt izmjena i dopuna Zakona Crne Gore o slobodnom pristupu informacijama, kao i u vezi sa reformama u oblasti borbe protiv korupcije i javne uprave.

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, Okvira konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (ETS br. 157), 1. februar 1995, čl. 15.

157 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).

158 Vidi ODIHR, *Uporedna bilješka o zakonima o rodnoj ravnopravnosti u cijelom regionu OSCE-a*, 2024., par. 93 i fusnota 188.

159 Vidi Evropska komisija, Radni dokument osoblja, *Izvještaj o Crnoj Gori 2024*, 30. oktobar 2024., str. 4. Vidi i Evropska komisija, Radni dokument osoblja, *Izvještaj za Crnu Goru 2023. koji prati dokument Saopćenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komunikaciji Komiteta regiona 2023 o politici proširenja EU*, str. 16, u kojem se ističe da je „potrebno je dodatno unaprijediti postojeći pravni i institucionalni okvir kako bi se ojačali mehanizmi konsultacija između državnih institucija i civilnog društva“ pozivajući se na podatke iz 2022. godine prema kojima je većina ministarstava imenovala predstavnike nevladinih organizacija u radne grupe posvećene poglavlja pristupnih pregovora EU zadužena za izradu zakona i nacionalnih strategija u svojim oblastima, u skladu sa gore navedenim Uredba; ipak, nisu sva ministarstva vodila javne konsultacije prilikom pripreme nacrt zakona i strategija, što je rezultiralo da je značajan broj zakona usvojen 2022. godine bez prethodne konsultacije sa civilnim društvom.

160 Vidi Evropska komisija, Radni dokument osoblja, *Izvještaj o Crnoj Gori 2024*, 30. oktobar 2024., str. 24.

133. Shodno tome, **preporučuje se Skupštini da nastoji da obezbijedi inkluzivnije i sadržajnije konsultacije o predlozima zakona sa pogođenim i zainteresovanim pojedincima, kao i sa nevladinim organizacijama, uključujući i zakonske predloge pojedinih poslanika. Kao što je gore navedeno, to će zahtijevati uspostavljanje adekvatne infrastrukture i procesnih pravila, kao i obuku skupštinskog osoblja za vođenje takvih procesa konsultacija.**

PREPORUKA F.

1. U pravnom okviru jasnije navesti ograničene slučajeve u kojima se javne konsultacije mogu izostaviti, uz istovremeno osiguravanje da postoji organ u okviru vlade koji nadgleda primjenu takvih izuzetaka.
2. Izmijeniti član 67 Poslovnika Vlade kojim se zahtijeva da se među dokumentima koji se zajedno sa predlogom zakona dostavljaju Skupštini priloži i izvještaj o sprovedenim javnim konsultacijama, a da se u članu 130 Poslovnika Skupštine precizira da se, ako je sprovedena javna rasprava, izvještaj o konsultacijama prilaže uz predlog zakona koji se dostavlja Skupštini, a da izostanak istog, bez valjanog obrazloženja, bude razlog za vraćanje predloga zakona predlagачu shodno članu 132 Poslovnika Skupštine.
3. Unaprijediti pravni i institucionalni okvir koji reguliše javna konsultativna saslušanja i konsultacije u Skupštini, te obezbijediti adekvatnu obuku skupštinskog osoblja da se osnaže njihovi kapaciteti za vođenje takvih procesa konsultacija, kako bi se olakšale javne konsultacije tokom cjelokupne skupštinske procedure, uključujući i zakonske predloge čiji su predlagači poslanici.
4. Preispitati, uz bliske konsultacije sa predstavnicima NVO, kriterijume i modalitete učešća NVO u radnim tijelima Vlade u cilju njihovog pojednostavljenja kako bi predstavljali manje opterećenje i bili transparentniji.

8. OBJAVLJIVANJE I DOSTUPNOST USVOJENIH PROPISA

134. 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. To podrazumijeva i troškove koji se odnose na održavanje i ažuriranje internet stranica.
135. 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.
136. 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%).¹⁶¹

137. Pristup propisima je posebno otežan zbog nepostojanja besplatno dostupnih prečišćenih tekstova pravnih akata.¹⁶² Javni pristup internet stranicama Službenog lista, Skupštine i resornih ministarstava koji uključuje besplatan pristup usvojenim zakonima ili izmjenama i dopunama zakona, odnosno podzakonskim aktima ili izmjenama i dopunama podzakonskih akata, ne može biti zamjena za besplatan pristup prečišćenim tekstovima propisa, jer je i dalje teško utvrditi koje su zakonske odredbe primjenjive, posebno kada je zakon više puta mijenjan. Niti to mogu biti plaćene zakonodavne baze podataka koje na tržištu nude privatni pružaoci usluga. Stoga se **preporučuje da se razmotri uspostavljanje sveobuhvatne zakonodavne baze podataka koja treba biti svima besplatno dostupna, kao i da bude pristupačna** (vidjeti i komentare o pristupačnosti portala e-Uprave u st. 120-123 ovog Izvještaja, koji su na sličan način relevantni).
138. Član 39 Poslovnika Skupštine obavezuje Zakonodavni odbor da „*utvrdi prečišćeni tekst zakona, drugog propisa i opšteg akta Skupštine ako je zakonom odnosno drugim propisom za to ovlašten*“. Tokom posjete zemlji, ukazano je na činjenicu da je Zakonodavni odbor rijetko kada formalno ovlašten zakonom ili drugim propisom da o čini. Shodno tome, prečišćene verzije zakonskih tekstova se ne pripremaju kako je predviđeno i dostupne su onlajn samo putem plaćene usluge (koju nude privatni pružaoci usluga kao nezvanične prečišćene verzije). Dakle, čak i državne 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 nezvaničnim prečišćenim verzijama pravnih akata za svoje službenike.
139. Treba podsjetiti da zakoni treba da budu javno dostupni svima, lako pristupačni i dostupni, besplatno, putem interneta ili u službenom biltenu.¹⁶³ To takođe podrazumijeva i dostupnost propisa na relevantnim nacionalnim jezicima (uključujući jezike manjina) i u formatima i sadržajima dostupnim ili prilagođenim osobama sa invaliditetom, kao što su osobe sa oštećenjem vida. Svi relevantni dodatni materijali, kao što su sudske presude o zakonu, podzakonski akti i izmjene i dopune, treba da budu dostupni na istom mjestu. Revidirane i prečišćene verzije zakona moraju biti objavljene blagovremeno, osiguravajući da se izmijenjene odredbe unesu u postojeći propis kako bi se stvorile prečišćene verzije zakona, tako da objavljeni zakon u svakom trenutku odražava važeći zakon.¹⁶⁴ 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.**
140. Postoji čitav niz pristupa i mehanizama u vezi sa konsolidacijom propisa, odnosno izrade prečišćenih verzija, od zemalja u kojima nema konsolidacije,¹⁶⁵ zemalja u kojima se konsolidacija preduzima na *ad hoc* osnovi i nema pravnu vrijednost,¹⁶⁶ preko onih u kojima se vrši na *ad hoc* osnovi, a prečišćena verzija se tada može zvanično usvojiti kao zakon – kako je predviđeno u Crnoj Gori,¹⁶⁷ onih u kojima postoji redovna ili sistematska konsolidacija, ali prečišćene verzije imaju samo informativnu vrijednost,¹⁶⁸ ili gdje se

162 Ibid, str. 28, 53 i 90.

163 Vidi ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*, 2024, par. 209.

164 Vidi ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*, 2024, par. 211.

165 Na primjer, Kipar, Grčka, Češka Republika (iako je u toku projekat za stvaranje besplatne online baze podataka koja sadrži konsolidovane verzije važećih i ukinutih akata) – vidi < Forum službenih glasila - Pristup službenim glasilima u Evropi> .

166 Na primjer, Slovenija – vidi < Forum službenih glasila - Pristup službenim glasilima u Evropi>.

167 Na primjer, u Irskoj (ne postoji zvanična zbirka konsolidovanog zakonodavstva, ali se neke oblasti zakona s vremena na vrijeme konsoliduju u obliku pravno obavezujućeg konsolidovanog zakona), Sjeverna Makedonija i Albanija; Srbija ima sličan pristup kao i Crna Gora (nezvanična konsolidacija i zvanične konsolidovane verzije određene zakonom na *ad hoc* osnovi). U Poljskoj će se od 2012. godine prečišćeni tekst normativnog akta objavljivati najmanje jednom u 12 mjeseci ako je taj normativni akt izmijenjen i tada pravno obavezujući. Vidi < Forum službenih glasila - Pristup službenim glasilima u Evropi>.

168 Na primjer u Belgiji, Njemačkoj, Španiji, Francuskoj (po odjelu pod SGG), Latviji, Litvaniji, Luksemburgu (sistemska konsolidacija je počela 2020.), Austriji, Portugalu, Slovačkoj, Finskoj, Švedskoj, Norveškoj, Turskoj – vidi < Forum službenih glasila - Pristup službenim glasilima u Evropi>.

radi o poluzvaničnim verzijama,¹⁶⁹ do onih u kojima se radi redovno/sistematsko objedinjavanje – obično ga preduzima službeni glasnik ili drugi službeni organ, a prečišćena verzija ima pravnu snagu.¹⁷⁰ Čini se da je najčešći model sistematska konsolidacija u relativno kratkom vremenskom roku koju sprovode službeni glasnik ili ministarstvo pravde, pri čemu prečišćena verzija ipak ima samo informativnu vrijednost, iako se u praksi široko koristi kao pouzdan izvor prava. U nekim zemljama, na primjer u Gruziji, Moldaviji ili Estoniji, prečišćena verzija dostupna onlajn, koja se ažurira na sistematskoj osnovi, ima pravnu snagu.¹⁷¹ Priznata je dobra praksa da organima zaduženim za vođenje službenog glasila neke zemlje ili drugim relevantnim javnim tijelima treba dati potrebne nadležnosti za konsolidaciju zakona.¹⁷²

141. Da bi imali zvaničnu verziju prečišćenog teksta zakona koji se može koristiti kao izvor prava, on mora biti prvo stručno pripremljen, a drugo, zvanično usvojen i objavljen u Službenom glasniku, osim ako službeno tijelo nije ovlašćeno da sistematski konsoliduje i objavljuje prečišćenu verziju kao zvaničnu verziju. Kao što je već navedeno, prema članu 39 Poslovnika Skupštine, Zakonodavni odbor ima zadatak da priprema prečišćene tekstove samo ako je „*zakonom ili drugim propisom za to ovlašćen*“. Osim toga, kako smo obaviješteni tokom posjete zemlji, Zakonodavni odbor možda neće nužno imati dovoljno ljudskih resursa da priprema prečišćene verzije svih zakona, posebno imajući u vidu sve druge zadatke koji su ovom odboru povjereni. Stoga bi moguće rješenje moglo biti **formiranje posebnog pravnog odjeljenja unutar Skupštine koje bi se moglo starati za objedinjavanje zakonskih tekstova, kao i za određene druge poslove** (vidi i st. 80 ovog Izvještaja) **ili drugog javnog tijela u okviru Ministarstva pravde – kao što se obično radi u drugim zemljama.**
142. Prečišćene verzije podzakonskih akata koje je usvojila Vlada može pripremati Sekretarijat za zakonodavstvo u saradnji sa nadležnim resornim ministarstvom.
143. Trenutno, nakon što se pripremi prečišćena verzija, ona mora biti zvanično usvojena u Skupštini, proglašena od strane predsjednika i objavljena u Službenom listu kao i svaki zakon. Kao što je gore navedeno, mogu se predvidjeti različiti pristupi, u zavisnosti od toga da li prečišćene verzije predstavljaju zvanične verzije ili su pripremljene u informativne svrhe, kako bi se poboljšala pravna sigurnost i pristupačnost. Čak i ako je svrha imati prečišćene verzije kao zvanične, moguće je **zamisliti jednostavnije modalitete za konsolidaciju propisa – na primjer, zakonski ovlastiti organ odgovoran za vođenje službenog glasila neke zemlje ili druge relevantne javne subjekte da konsoliduju zakone, a da se ne zahtijeva formalno usvajanje prečišćenog teksta zakona od strane parlamenta** (vidi gore). **Ako se, pak, zadrži formalno usvajanje konsolidovane verzije, to u najmanju ruku treba da bude pojednostavljena procedura koja zahtijeva glasanje prostom većinom.**

169 Na primjer, u Hrvatskoj su kodifikacije službene, ali nemaju pravno obavezujuću vrijednost; smatraju se isključivo tehničkim alatima – vidjeti <Forum službenih glasila - Pristup službenim glasilima u Evropi>. U Italiji, iako je konsolidacija službena, ona, po pravilu, nema pravni učinak. Međutim, takozvani „jedinstveni tekstovi“ mogu biti i autoritativne (normativni tekstovi) i neautoritativne (tekstovi kompilacija) konsolidacije zakona. Samo normativni tekstovi su pravno obavezujući i zamjenjuju prethodne akte. Dok normativne tekstove odobrava vlada u obliku zakonodavnih uredbi na osnovu zakona o delegaciji iz parlamenta, tekstove kompilacija, s druge strane, vlada odobrava ne na osnovu zakona o delegaciji, već putem puke ovlaštenosti.

170 Na primjer, Estonija (Ministarstvo pravde), Mađarska (Ministarstvo pravde), Malta (Ministarstvo pravde, kulture i lokalne samouprave / Predstavnički dom), Moldavija, Gruzija – vidjeti <Forum službenih glasila – Pristup službenim listovima u Evropi>.

171 Vidi <Forum službenih glasila - Pristup službenim glasilima u Evropi>.

172 Ibid. ODIHR, [Smjernice o demokratskoj izradi zakona za bolje zakone](#), 2024, par. 211.

PREPORUKA F.

1. Predvidjeti u zakonskom okviru obavezu da se osigura da svi zakoni i podzakonski propisi bude besplatno dostupni na internetu u prečišćenoj verziji, u sveobuhvatnoj pravnoj bazi podataka koja je javno pristupačna.
2. Razmotriti formiranje posebnog pravnog odjeljenja unutar Skupštine, ili ovlastiti drugo javno tijelo, koje bi trebalo da djeluje kao stručna služba za pripremu prečišćenih verzija zakona bilo za objavljivanje u informativne svrhe ili da ih usvaja Skupština po pojednostavljenoj proceduri ili na druge načine predviđene zakonom ili putem izmjena Poslovnika Skupštine.

9. MEHANIZMI REGULATORNOG NADZORA

144. Regulatorni nadzor uključuje niz tijela kako bi se osiguralo da nadležni organi zaduženi za donošenje zakona ne prelaze svoj djelokrug rada i ovlaštenja, 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).¹⁷³ Konačno, mehanizmi regulatornog nadzora treba da pomognu u evaluaciji u unapređenju regulatorne politike. Takvi sistemi stalnog nadzora i razmatranja, od kreiranja politike do ex post evaluacije zakona, uključuju mnogo različitih aktera. Većina regulatornih nadzornih tijela generalno se nalazi unutar vlade, bilo kao 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 mogu da provjeravaju usklađenost nacrtu 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).¹⁷⁴ Fokus Izveštaja o sveobuhvatnoj procjeni će biti na mehanizmima regulatornog nadzora u okviru Vlade i Skupštine. ODIHR ostaje na raspolaganju nadležnim organima da izvrši sveobuhvatniji pregled zakonskog okvira koji reguliše nadzorne funkcije Skupštine generalno, uključujući nadzor i kontrolu nad izvršnom vlašću putem poslaničkih pitanja, interpelacija i parlamentarnih istraga i saslušanja u odborima.¹⁷⁵

9.1. Regulatorni nadzor unutar Vlade

145. 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. 57 ovog Izveštaja, **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 nacrtu predloga, uz mogućnost vraćanja nacrtu zakona predlažaču.**¹⁷⁶
146. Što se tiče kontrole kvaliteta izvještaja o sprovedenoj RIA, kako shvatamo MF generalno provjerava kvalitet analize fiskalnih i privrednih uticaja (uključujući uticaj na poslovno okruženje i MSP), ali nema kontrole nad kvalitetom analize koja pokriva šire ekonomske,

¹⁷³ ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*, 2024, par. 187.

¹⁷⁴ *Ibid.* ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*, 2024, par. 187.

¹⁷⁵ 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).

¹⁷⁶ *SIGMA, Izveštaj monitoringa – Crna Gora (2021)*, str. 26, 28, 34 i 38-39.

društvene ili ekološke uticaje.¹⁷⁷ Konkretno, ne postoji kvalitativna analiza potencijalnog uticaja na žene i muškarce kako to nalaže član 3 Zakona o rodnoj ravnopravnosti. **Preporučuje se da kontrola kvaliteta RIA obuhvati sva ključna područja uticaja, uključujući ekonomske, društvene i ekološke uticaje,¹⁷⁸ kao i uticaj na ljudska prava i rod.** 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.¹⁷⁹ 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/MFSS, kako bi se osiguralo da konačna verzija odgovori na glavne ukazane probleme i date preporuke.¹⁸⁰**

147. Nadzorna tijela treba da imaju mogućnost da sprovedu provjere kako usklađenosti sa postupcima za sprovođenje RIA, uključujući i procedure konsultacija,¹⁸¹ tako i sadržaj i kvalitet analize i zaključaka predstavljenih u nacrtima izvještaja o sprovedenoj RIA, prije nego što budu dostavljeni Vladi na konačno usvajanje.¹⁸² Mišljenja o pojedinačnim izvještajima o sprovedenoj RIA bi takođe trebalo da daju konkretne preporuke i praktične predloge za dalje unapređenje. Da bi bila djelotvorna, nadzorna tijela u vladi (i parlamentu) treba da budu u mogućnosti da odbace nacрте zakona i/ili izvještaje o sprovedenoj RIA koji ne zadovoljavaju minimalne standarda.¹⁸³ Dakle, **vladina institucija nadležan za provjeru konačnog paketa zakonskih predloga u takvim slučajevima treba da vrati nacрте zakona predlaгачу.**
148. Ministarstvo javne uprave odgovorno je za obezbjeđivanje usklađenosti sa zahtjevima za javne konsultacije.¹⁸⁴ Proceduralne aspekte sprovođenja kontrole kvaliteta utvrdila je Vlada,¹⁸⁵ iako se čini da centralna kontrola kvaliteta procesa javnih konsultacija još nije funkcionalna u praksi.¹⁸⁶ 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.**¹⁸⁷
149. Sekretarijat za zakonodavstvo je odgovoran za pregled svih nacрта zakona¹⁸⁸ i daje mišljenja o pravnom kvalitetu svih zakona i propisa prije njihovog podnošenja Vladi na usvajanje.¹⁸⁹ Iako se čini da su pravni i institucionalni aranžmani za osiguranje kvaliteta zakonodavstva uspostavljeni, navodi se da je prilično visok udio zakona izmijenjen u

177 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.

178 SIGMA, *Monitoring izvještaj – Crna Gora (2021)*, str. 28. Vidi i SIGMA, *Procjena uticaja propisa i transpozicija zakona EU na Zapadnom Balkanu*, 2021, str. 75.

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

180 Slična Preporuka za cio region se može naći u SIGMA, *Procjena uticaja propisa i transpozicije prava EU na Zapadnom Balkanu*, 2021, str. 85.

181 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.

182 Vidi ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*, 2024, par. 187.

183 *Ibid.* par. 201.

184 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.

185 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).

186 SIGMA, *Izvještaj monitoringa – Crna Gora (2021)*, str. 48.

187 SIGMA, *Izvještaj monitoringa – Crna Gora (2021)*, str. 28.

188 Članovi 32, 40, 42 i 52 Poslovnika Vlade.

189 SIGMA, *Izvještaj monitoringa – Crna Gora (2021)*, str. 51.

roku od godinu dana nakon usvajanja (+17% u 2020. godini), što pokreće pitanja o ukupnom kvalitetu i stabilnost zakonodavstva.¹⁹⁰

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

150. 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.
151. 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, a sljedstveno tome i obim posla, iako posjeduje prilično ograničene ljudske resurse.¹⁹¹ Naime, Skupština Crne Gore nema Pravno odjeljenje koje bi potencijalno moglo preuzeti navedene nadležnosti Zakonodavnog odbora kao jedna snažna, apolitična služba koja bi bila na raspolaganju svim poslanicima i koja bi mogla da odigra ključnu ulogu u zakonodavnom procesu. **Preporučuje se razmatranje takve mogućnosti slijedeći dobre prakse pojedinih parlamenata.**¹⁹²
152. Uopšteno posmatrano, s obzirom na obim zakonodavne aktivnosti, a takođe i s obzirom na proces pristupanja EU, i količinu zakona 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 i u smislu godišnjeg praćenja i evaluacije implementacije zakona.¹⁹³ Ovo stoji uprkos činjenici da su svi skupštinski odbori sa kojima smo se sastali tokom posjete zemlji pokazali snažan profesionalni kapacitet i spremnost da osiguraju odgovarajuće funkcije nadzora.¹⁹⁴ Dok bi rješavanje ovog pitanja zahtijevalo više vremena i dubinsku analizu sadašnje prakse i institucionalnog mehanizma, jedan od načina da se ovom pitanju pristupi kao početni korak bio bi obezbjeđivanje dodatnih ljudskih resursa i finansijskih sredstava sekretarijatima skupštinskih odbora.
153. 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 post-zakonodavnog nadzora postoji u obliku parlamentarnih saslušanja, posebno kontrolnih saslušanja, koji takođe omogućavaju odborima da pokrenu istrage o sprovođenju zakona,¹⁹⁵ iako se navodi da se javna kontrolna saslušanja rijetko koriste¹⁹⁶ i da su prilično ograničena. Međutim, neki skupštinski odbori su inicirali sprovođenje post-zakonodavnih procjena na selektivnoj osnovi, uključujući i uz podršku međunarodnih partnera.¹⁹⁷ Tokom posjete zemlji, takođe je navedeno da se skupštinski odbori suočavaju

190 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.

191 13 poslanika uz podršku 5 članova osoblja.

192 Poljska i Slovenija mogu poslužiti kao pozitivni primjeri.

193 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.

194 Jedan od navedenih primjera je rad Odbora za ljudska prava i slobode na sprovođenju redovnih kontrolnih saslušanja uz naknadnu preporuku nadležnim resornim ministrima za unapređenje relevantne zakonske regulative.

195 Štaviše, Poslovnik 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 izveštaja Vlade, prati i ocjenjuje primjenu zakona, posebno zakona iz kojih proizilaze obaveze usaglašene sa pravom Evropske Unije”.

196 Evropska komisija, Radni dokument osoblja, [Izveštaj o Crnoj Gori 2024](#), 30. oktobar 2024., str. 61.

197 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 primjene zakonodavstva. Uz podršku donatora i same Vlade, Odbor za rodnu ravnopravnost je po treći put mogao da ispita Zakon o ravnopravnosti polova. Štaviše, Odbor za ljudska prava i slobode je nedavno završio proces

sa izazovima kada pozivaju ministre da izvještavaju o određenim pitanjima, jer ne postoji djelotvoran mehanizam koji bi osigurao njihovo prisustvo.

154. 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 post-zakonodavnog nadzora makar o glavnim zakonima** da se procjenjuje uticaj glavnih zakona koji su na snazi i da se utvrđuje da li ostvaruju zacrtane ciljeve, u skladu sa novom globalnom praksom¹⁹⁸(v, pododjeljak 5.2). **Skupština treba da razmotri izvodljivost uspostavljanja namjenske interne jedinice ili tima za podršku sistematičnijim i detaljnijim pregledima i procjenama nakon donošenja zakona, zajedno sa neophodnom metodologijom i smjernicama za obavljanje takvih zadataka.**¹⁹⁹

PREPORUKA G.

1. Poboljšati mehanizme regulatornog nadzora unutar vlade, uključujući jačanje uloge GSV, istovremeno osiguravajući da obim kontrole kvaliteta izvještaja o sprovedenoj RIA nije ograničen samo na budžetska ili fiskalna razmatranja, već da pokriva i ekonomska, socijalna, ljudska prava, rodna pitanja i uticaje na životnu sredinu, sa mogućnošću da se odbace nacrti zakona i/ili RIA koji ne zadovoljavaju minimalne standarde i da se vrate predlažu.
2. Osigurati da se uspostave interne procedure i institucionalni okvir unutar Ministarstva javne uprave da se provjerava usklađenost sa zahtjevima za javne konsultacije.
3. Predvidjeti izvodljivost, s obzirom na raspoložive ljudske i finansijske resurse, sistematičnijeg i sveobuhvatnijeg mehanizma ex post evaluacije propisa koji omogućava Skupštini da retrospektivno ocjenjuje rezultate postojećih propisa kako bi se utvrdio da li ih treba zadržati, izmijeniti ili staviti van snage, uz izradu adekvatne metodologije i smjernica za obavljanje takvih poslova.

10. INTEGRACIJA I PRIBLIŽAVANJE EU

155. Član 15 Ustava Crne Gore predviđa da „*Skupština odlučuje o načinu pristupanja Evropskoj uniji*“. Istovremeno, u praksi i kako je saopšteno tokom posjete zemlji, čini se da Skupština ima malu ulogu u nacionalnim strukturama za koordinaciju evropskih integracija.²⁰⁰ Generalno posmatrano, **bilo bi preporučljivo racionalizovati**

razmatranja Zakona o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom. Iako su većinu istraživačkih aktivnosti vodili eksterni konsultanti, ovi komiteti su aktivno učestvovali u procesu istraživanja i konsultacija potpisivanjem pisama podrške i organizovanjem konsultativnih saslušanja. Predsjedavajući ovih odbora vodili su 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, *Post-zakonodavni nadzor u parlamentima Zapadnog Balkana*, 2021, str. 21. Vidi i npr. SIGMA *Parlamenti i donošenje zakona zasnovano na dokazima na Zapadnom Balkanu*, SIGMA dokument br. 68 (2024), str. 123.

198 ODIHR, *Smjernice o demokratskoj izradi zakona za bolje zakone*, 2024, par. 168.

199 Vidi SIGMA parlamenti i *donošenje zakona na Zapadnom Balkanu zasnovano na dokazima*, SIGMA dokument br. 68 (2024), str. 136.

200 Kao što je također potvrđeno u SIGMA *Parlamenti i zakonodavstvo zasnovano na dokazima na Zapadnom Balkanu*, SIGMA dokument br. 68 (2024), str. 67.

mehanizme kako bi se osigurala veća uključenost parlamenta u takve koordinacione strukture.

10.1. Usaglašavanje sa pravnom tekovinom EU

156. 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.
157. Nadalje, kao što je već navedeno, Poslovnik Vlade zahtijeva od predlagača da, uz nacrt zakona, dostavi Vladi Izjavu o usklađenosti sa EU i Tabelu usklađenosti, koju je potvrdila Kancelarija za evropske integracije (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.²⁰¹ 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 sa EU i tabelu usklađenosti, što bi olakšalo proces pripreme pravnog mišljenja Sekretarijata za zakonodavstvo. Da bi proces bio efikasniji, **preporučuje se da se u Poslovniku Vlade navede spisak dokumenata koje treba dostaviti Sekretarijatu za zakonodavstvo radi pripreme mišljenja (osim samog teksta nacrt zakona i njegovog obrazloženja), koja treba da uključuju i izjavu o usklađenosti sa EU i tabelu usklađenosti.**
158. 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 kako bi Skupština mogla da prati kvalitet usklađenosti sa pravnom tekovinom EU. **U tom smislu treba dopuniti član 67 Poslovnika Vlade.**
159. 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 ozbiljni nedostaci kako u pogledu kvaliteta, tako i u pogledu nivoa usklađenosti zakona sa pravnom tekovinom EU, kao i u smislu dugotrajnog²⁰² procesa izrade zakona, koji bi mogao spriječiti napredak u pregovorima. 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 treba riješiti potencijalnim izmjenama i dopunama zakonskog okvira.
160. Naime, mehanizam dvostepenih konsultacija sa Sekretarijatom za zakonodavstvo (inače s pravom uveden²⁰³), 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

201 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.

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

203 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 nacerta zakonskih akata.

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 nacrt/predloge zakona znatno veći od broja primljenih zakona, što se posebno očekuje u ispunjavanju obaveza koje proizilaze iz procesa pristupanja EU”.²⁰⁴

161. Preispitivanje dostavljenih nacrt/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.
162. 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.²⁰⁵ 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.²⁰⁶
163. Treba dodati da su Smjernice za usklađivanje nekako ostale zastarjele. Trebalo bi ih revidirati 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 pravne tekovine 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;

dok se generalno osigurava usklađenost sa standardima vladavine prava i obavezama iz međunarodnog prava o ljudskim pravima.

10.2. Saradnja između Vlade i Skupštine po pitanju evropskih integracija

164. Saradnja Vlade i Skupštine na pitanjima evropskih integracija zaslužuje posebnu pažnju, s obzirom na status Crne Gore kao zemlje kandidata za članstvo u EU. Od zemalja koje su se uključile u formalne pregovore o članstvu u EU se zahtijeva da uspostave mehanizme koji osiguravaju učešće nacionalnih parlamenata u pripremi pregovaračkih pozicija za svaku oblast politike (poglavlje). Kako je potvrđeno tokom posjete zemlji, skupštinski Odbor za evropske integracije (u daljem tekstu: OEI) sada je odgovoran za

204 Izvještaj o radu Sekretarijata za zakonodavstvo za 2022. godinu, str. 3 i 4, dostupno na: <<https://www.gov.me/dokumenta/2f78e060-e08e-4a8e-a61b-81a52de4256d>>.

205 Kako je to navedeno u [SIGMA Izvještaj monitoringa 2021](#), 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.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Crna-Gora.pdf>

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

nadgledanje pregovora o pristupanju EU i za davanje relevantnih mišljenja i smjernica, kao i za ocjenu učinka pregovaračkog tima.²⁰⁷

165. Istovremeno, kako je bilo riječi i tokom posjete zemlji, skupštinski OEI nema nadležnost da razmatra predloge zakona koji se odnose na približavanje EU, kao ni tabele usklađenosti koje mu se i ne dostavljaju. Zadatak nadzora nad procesom usklađivanja zakona u Crnoj Gori je „decentralizovan“, odnosno sprovode ga svi nadležni sektorski odbori, a ne jedan centralizovani.²⁰⁸ Za takvo rješenje svakako postoje valjani argumenti, posebno prednosti tematske specijalizacije. S druge strane, sveobuhvatni zadatak kao što je provjera usklađenosti predloga zakona sa pravnom tekovinom EU može ukazivati na drugačije rješenje.²⁰⁹ 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.²¹⁰ Osim toga, EK je istakla ograničene resurse koji su na raspolaganju Skupštini Crne Gore da razmatra usklađenost predloga zakona sa pravnom tekovinom EU,²¹¹ što je potvrđeno i tokom posjete zemlji.
166. Jedno moguće rješenje je da se OEI povjeri nadzor kako nad pristupnim pregovorima, tako i nad zakonskim usklađivanjem.²¹² S tim u vezi, **treba razmotriti izmjenu člana 42a Poslovnika Skupštine i ovlastiti OEI da razmatra predloge zakona kojima se transponuje pravna tekovina EU prije nego što odu matičnom odboru kao bi dao mišljenje o obimu usaglašavanja, kao i o posljedicama po Crnu Goru u pogledu njihovog sprovođenja. U tu svrhu, OEI treba obezbijediti odgovarajuće resurse.** 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.²¹³
167. Pored toga, još uvijek ne postoji poseban pravni okvir u Crnoj Gori koji reguliše saradnju vlade i parlamenta po pitanjima EU, iako je nedavno objavljeno da je koordinacija pregovora zemlje o pristupanju EU znatno poboljšana 2024. godine²¹⁴. Na potrebu da se pojača učešće zakonodavnog tijela u procesu pristupanja i nadzor nad njim je ukazala ama EU,²¹⁵ a potvrđeno je i tokom posjete zemlji. 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.²¹⁶ Štaviše, s obzirom na učestalost izmjena predloga zakona od strane parlamenta, postoji veliki rizik da se zakoni usvajaju

207 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.

208 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.

209 SIGMA, *Pregled donošenja javnih politika – Crna Gora*, 2014, str. 46.

210 SIGMA, *Pregled donošenja javnih politika – Crna Gora*, 2014, str. 7 i 53.

211 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.

212 Takođe, Poslovnikom (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.

213 SIGMA, *Pregled donošenja javnih politika – Crna Gora*, 2014, str. 8 i 53.

214 Vidi Evropska komisija, Radni dokument osoblja, *Izveštaj o Crnoj Gori 2024*, 30. oktobar 2024., str. 4.

215 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.

216 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.

bez usklađenosti sa pravom EU ako međuinstitucionalna saradnja nije dovoljno efikasna.²¹⁷

168. Crna Gora treba da razmotri da snažnije **reguliše odnose 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.**²¹⁸
169. Novi format odnosa između Skupštine i Vlade nastaje ulaskom Crne Gore u EU jer će Vlada postati zakonodavac u procesu donošenja odluka u EU, gdje Skupština Crne Gore neće biti direktno uključena. Ova činjenica može zahtijevati dodatne ustavne amandmane i izmjene propisa, pored onih koji se odnose na prenos sprovođenja određenih suverenih ovlaštenja na EU, što je već pomenuto.²¹⁹

PREPORUKA H.

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

170. Pravni okvir koji reguliše proces donošenja zakona u Crnoj Gori bi se mogao unaprijediti time što bi istaknutije odražavao rodne perspektive i perspektive različitosti. U ovom Izvještaju o sveobuhvatnoj procjeni već je ukazano na nekoliko aspekata koji se odnose na rodnu ravnopravnost i razmatranje različitosti, a koja bi trebalo unijeti u cjelokupni proces kreiranja politika i donošenja zakona, odnosno u fazu kreiranja politike, pripreme ex ante RIA i ex post evaluacije, inkluzivnosti javnih konsultacija i izrade propisa (pogledajte odgovarajuće pododjeljke za više detalja).

217 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.

218 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 europskim poslovima (Zakon br. 81/13) (2013)) i Slovenije (vidi Zakon o saradnji Državnog zbora i Vlade u 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.

219 Vidi [Ustav Republike Slovenije](#), član 3a kao primjer.

11.1. Integrisanje rodni aspekata

171. Integrisanje rodni aspekata²²⁰ 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.²²¹ 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.²²² U skladu sa međunarodnim dužnostima i preuzetim obavezama u pogledu rodno uravnotežene zastupljenosti u javnom odlučivanju na svim nivoima,²²³ 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.²²⁴ U svjetlu najnovije Opšte preporuke br. 40 CEDAW komiteta o ravnopravnoj i inkluzivnoj zastupljenosti žena u sistemima odlučivanja usvojene 23. oktobra 2024. godine, trebalo bi usvojiti pravila kako bi se osigurao paritet na vodećim pozicijama u parlamentima.²²⁵
172. Kako naglašava CEDAW Komitet u svojim nedavnim Zaključnim zapažanjima u vezi sa Crnom Gorom, uprkos povećanom učešću žena u političkom životu i činjenici da Izborni zakon Crne Gore zahtijeva minimalnu kvotu od 30 odsto za zastupljenost oba pola u Skupštini i u lokalnim skupštinama, ne ispunjavaju sve zakonodavne skupštine ovu kvotu,²²⁶ dok su samo četiri od 23 ministara u trenutnoj Vladi i samo jedna od 26 gradonačelnika žene.²²⁷ Naime, kao što je takođe pomenuto na sastanku sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava Crne Gore, da bi se postigao paritet u političkom predstavljanju, važno je uvesti tzv. sistem „zatvarača“, kojim se zahtijeva od političkih partija da na listama naizmjenično imenuju žene i muškarce kandidate,²²⁸ uz adekvatne sankcije u slučaju nepoštovanja. Kao što je naglašeno u Smjernicama ODIHR-a i Venecijanske komisije o regulaciji političkih partija, efikasni zakoni o kvotama zahtijevaju visok procenat kandidatkinja koje političke partije nominuju, obavezne mjere za regulisanje redoslijeda kandidata na izbornim listama kako bi žene bile na pozicijama s realnim šansama za izbor, odvrćajuće sankcije za nepoštovanje i nadzor nezavisnih tijela.²²⁹ Kako je konstatovao CEDAW komitet u svojim posljednjim Zaključnim zapažanjima o Crnoj Gori, **ne postoji efikasan pravni mehanizam za obezbjeđivanje poštovanja obaveze procjene uticaja javnih odluka, niti sankcija u slučaju nepoštovanja te obaveze predviđene članom 3 Zakona o rodnoj ravnopravnosti.**²³⁰

220 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.

221 Vidi ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*, 2024, par. 220.

222 *Ibid.* par. 220.

223 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 Četvrte 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.

224 Vidi ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone*, 2024, par. 220.

225 CEDAW komitet, *Opšta preporuka br. 40 CEDAW komiteta o ravnopravnoj i inkluzivnoj zastupljenosti žena u sistemima odlučivanja*, 23. oktobar 2024., par. 47 (b).

226 U sadašnjoj Skupštini Crne Gore ima 22 poslanice od ukupno 80 poslanika, što nije 1/3 koliko je propisano zakonom.

227 Vidi CEDAW Komitet, *Završna zapažanja o trećem periodičnom izvještaju Crne Gore*, CEDAW/C/MNE/CO/3, 6. jun 2024., par. 29.

228 *Ibid.*

229 ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulaciji političkih partija* (2. izdanje, 2020.), par. 169.

230 Vidi CEDAW Komitet, *Završna zapažanja o trećem periodičnom izvještaju Crne Gore*, 6. jun 2024., par. 11-12.

Ovaj zakon treba dopuniti u tom pogledu. Kao što je razgovarano tokom posjete zemlji, može se razmotriti i niz drugih priznatih mehanizama i mjera za ubrzanje političkog učešća žena.²³¹

173. 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.²³² 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.
174. 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 se u postupku određivanja sastava odbora, uključujući predsjednika i zamjenika predsjednika, vodi računa o odgovarajućem učešću manje zastupljenog pola (član 34 stav 5). Istovremeno, i dalje bi bilo preporučljivo dopuniti Poslovnik Skupštine na način da odražava najnoviju Opštu preporuku CEDAW komiteta o težnji za uspostavljanje pariteta. Osim toga, u postupku imenovanja članova odbora treba voditi računa i o odgovarajućoj zastupljenosti različitih grupa. Jedan od načina da se to uradi bilo bi uvođenje minimalnih stopa zastupljenosti za poslanice i poslanike u svim radnim tijelima i delegacijama parlamenta.
175. Poseban naglasak treba staviti na jačanje odgovarajućih uloga nacionalnih mehanizama za unapređenje položaja žena u vladi u okviru procesa donošenja propisa, kako je naglasio CEDAW komitet.²³³ CEDAW komitet je posebno preporučio da se „*povećaju ljudski, tehnički i finansijski resursi dodijeljeni Odjeljenju za rodnu ravnopravnost [unutar Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava] i obezbijedi izgradnja kapaciteta za jačanje rodno specifične ekspertize njegovog osoblja, kako bi se omogućilo efikasno koordinisanje napora za integrisanje rodne perspektive u sve vladine resore*”²³⁴. 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.** Tokom posjete zemlji, ODIHR je obaviješten da, uprkos tome što su svi ministri prema Zakonu o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore dužni da imenuju kontakt osobu za rodna pitanja, nisu svi to učinili. Kako bi se osiguralo donošenje zakona zasnovano na dokazima i osjetljivo na rodne aspekte, takođe je od suštinskog značaja ojačati postojeći sistem prikupljanja

231 To može uključivati mjere kao što je kombinacija ciljanog finansiranja političkih kampanja, mjera ili poticaja za privlačenje, regrutovanje, angažovanje i promoviranje ženskih kandidata, finansijske poticaje za političke stranke, ciljane medijske regulative, kao i druge mjere za borbu protiv diskriminacije i nasilja nad ženama u politici, uključujući podizanje svijesti i obrazovne kampanje među političarima, u medijima i među širom javnošću o potrebi za punim, slobodnim i demokratskim učešćem žena u ravnopravnu osnovu sa muškarcima u političkom i javnom životu, između ostalih; vidi, ODIHR, [Završno mišljenje o Zakonu Crne Gore o finansiranju političkih subjekata i izborima](#), 9. oktobar 2024. godine, Preporuka C1 i st. 47-48, gdje je ODIHR konstatovao da, uprkos činjenici da Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja Crne Gore (član 14) dozvoljava parlamentarnim strankama da dobijaju javna sredstva za ženske organizacije u okviru svoje strukture, neke stranke ne prijavljuju bilo kakve troškovi vezani za njihove ženske organizacije; U Mišljenju se takođe ističe da iako bi po zakonu nedostatak takvih informacija o upotrebi sredstava u godišnjem finansijskom izvještaju stranke trebao biti sankcionisan prestankom javnog finansiranja, nijedna od stranaka nije imala nikakve posljedice zbog njihovog nepoštovanja. Vidi, između ostalog, [mišljenje ODIHR-a o dva organska zakona Gruzije o izmjenama i dopunama Izbornog zakona i Zakona o političkim zajednicama građana u vezi sa rodnim kvotama \(2024.\)](#), par. 59.

232 Pogledati npr. ODIHR, [Učiniti da zakoni funkcionišu za žene i muškarce: Praktični vodič za rodno osjetljivo zakonodavstvo](#) (2017), str. 40-46.

233 Vidi CEDAW Komitet, [Završna zapažanja o trećem periodičnom izvještaju Crne Gore](#), CEDAW/C/MNE/CO/3, 6. jun 2024., par. 15.

234 Ibid.

podataka i mehanizme koordinacije, proširujući obuhvat na lokalne i sektorske rodno razvrstane podatke, kako je preporučio i CEDAW Komitet.²³⁵

176. 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. Kao što je ukazano tokom posjete zemlji, poslanici Odbora za rodnu ravnopravnost mogu da učestvuju u raspravama koje organizuje bilo koji skupštinski odbor, iako se mišljenja tog odbora u vezi sa određenim nacrtom zakona ne smatraju obaveznim.
177. 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 standardima i obavezama u pogledu rodne ravnopravnosti prije njihovog razmatranja na sjednici Skupštine.** Ovo bi, međutim, zahtijevalo jačanje kapaciteta ORR i njegovog sekretarijata kako bi mogli obavljati gore navedene zadatke. Što se tiče Zakonodavnog odbora (član 137 Poslovnika Skupštine), odgovarajuća mišljenja ORR treba dostaviti matičnom odboru na razmatranje. Sveukupno, kako je naglašeno u Izveštaju EK za 2024. godinu, Zakon o rodnoj ravnopravnosti nije dovoljno usklađen sa pravnom tekovinom EU i međunarodnim standardima, a primjetan je snažan trend smanjenja budžetskih izdvajanja za rodnu ravnopravnost i marginalizacija ove teme na političkoj agendi. Pored toga, mjere politike za postizanje i unapređenje rodne ravnopravnosti, obaveza sprovođenja rodne analize u različitim sektorima i institucionalni okvir za ostvarivanje rodne ravnopravnosti nedovoljno su definisani.²³⁶...
178. Kao što je gore naglašeno, postojeća pravila i prakse za donošenje zakona treba da odražavaju rodne perspektive, posebno one koje se odnose na procjenu regulatornog uticaja predloga zakona i inkluzivnost procesa 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,²³⁷ što je u principu dobrodošlo. Istovremeno, prema informacijama prikupljenim tokom posjete zemlji, procjene uticaja na rodnu ravnopravnost u praksi ne prate uvijek nacрте zakona i generalno im nedostaje kvalitativna procjena uticaja na rodnu ravnopravnost.
179. **Kao što je preporučeno u Preliminarnom mišljenju, procjena uticaja na rod treba da čini sastavni dio ex ante RIA koja se priprema na nivou vlade prije podnošenja Skupštini. U slučajevima kada nije potrebno sprovesti RIA, posebna rodna procjena uticaja bi trebalo da se nađe među dokumentima predviđenim članom 130 Poslovnika Skupštine neophodnih za stavljanje predloga u skupštinsku proceduru, a njen izostanak bi bio razlog za vraćanje predloga zakona predlagaču.** Pored toga,

235 CEDAW komitet, [Završna zapažanja o trećem periodičnom izvještaju Crne Gore](#), CEDAW/C/MNE/CO/3, 6. jun 2024., par. 16 (c).

236 Vidi, Evropska komisija, Radni dokument osoblja, [Izveštaj o Crnoj Gori 2024](#), 30. oktobar 2024, str. 38. Vidi i EK, Radni dokument osoblja za Crnu Goru 2023 Izveštaj koji prati dokument Saopćenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komunikaciji Komiteta regiona 2023 o politici proširenja EU. Brisel, 8.11.2023. [SWD\(2023\) 694 final](#), str. 46, u kojem se takođe navodi da zakonodavni okvir o rodnoj ravnopravnosti i dalje ima ograničen uticaj zbog nedovoljne političke volje da se ovo pitanje da prioritet u opštim mehanizmima odgovornosti vlade.

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

- u zakonodavstvu treba predvidjeti efektne i srazmjerne pravne posljedice u slučaju nepoštovanja zahtjeva za integrisanje rodne perspektive.
180. 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.²³⁸ 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 promovisu rodnu ravnopravnost i predstavljaju istorijski marginalizovane ili nedovoljno zastupljene grupe.
 181. 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.²³⁹ U tom smislu, CEDAW komitet je posebno preporučio izradu rodno odgovornih budžeta i izdvajanje dovoljnih budžetskih sredstava za unapređenje prava žena.²⁴⁰ Kako shvatamo, Smjernice za rodno odgovorno budžetiranje i izvještavanje izrađene su na nivou vlade²⁴¹ a da na nivou parlamenta, drugi Akcioni plan za rodno osjetljiviji parlament promoviše uvršćivanje rodno odgovornog pristupa u budžetske cirkulare, iako s obzirom na prijavljeni trend smanjenja budžetskih izdvajanja za rodnu ravnopravnost i nedostatak rodno odgovornog budžetiranja, ostaje da se vidi koliko će ovi alati biti efektivni.
 182. 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*”, a čini se da se generalno preferira upotreba posljednje klauzule.²⁴²
 183. 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 formulacijom poput "on/ona" itd.), pogrešno tumači ideju rodno osjetljivog jezika²⁴³ kao takvog. Rodno osjetljivi, za razliku od rodno diskriminatornog jezika,²⁴⁴ znači da

238 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.

239 Vidi ODIHR, [Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone](#), 2024, par. 225.

240 CEDAW komitet, [Završna zapažanja o trećem periodičnom izvještaju Crne Gore](#), CEDAW/C/MNE/CO/3, 6. jun 2024., par. 16 (b).

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

242 Vidi ODIHR, [Završno mišljenje o Zakonu Crne Gore o finansiranju političkih subjekata i izborima](#), 9. oktobar 2024. godine, par. 23.

243 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 kreatora 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).

244 Odnosno, jezik koji uključuje riječi, fraze i/ili druge jezičke karakteristike koje njeguju stereotipe ili ponižavaju ili ignorišu žene ili muškarce ili one koji se ne pridržavaju binarnog rodno 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,

jezik zakona treba eksplicitno da uzme u obzir svoju publiku i napravi specifične jezičke izbore u svakom pojedinačnom slučaju, umjesto da koristi opšte klauzule. Na ovaj način, zakon ne bi isključivao osobe koje ne pripadaju binarnom rodnom sistemu. 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

184. 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 izbjegnu zadane scenarije, većinske zastupljenost ili svjesne/nesvjesne predrasude ili stereotipe, te treba da osiguraju da se zakoni sastavljaju tako da obuhvate sve podjednako.
185. 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, otvorenost procesa donošenja politika i propisa i pristupačnost 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.**
186. 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.²⁴⁵ Uključivanje osoba s invaliditetom u politički život takođe treba promovisati, uključivanjem u ključna parlamentarna i vladina tijela, te generalno u procese javnog odlučivanja, uključujući donošenje politika i zakona, kao i osiguravanje pristupačnosti internet stranica, dokumenata, kao i prostorija parlamenta i vlade.²⁴⁶
187. Posebno je značajno da je 20. juna 2023. godine Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore izdao saopštenje podržavajući pritužbu Saveza slijepih da većina opštinskih izbornih komisija (OIK) nije garantovala jednak, tajan i dostojanstven izborni proces za osobe s invaliditetom, iako je u martu 2022. godine Državna izborna komisija izmijenila relevantne podzakonske akte i dala uputstva svim OIK.²⁴⁷ Sveukupno, kako je potvrđeno i tokom posjete ODIHR-a Crnoj Gori, institucija Zaštitnika i dalje se percipira kao jedna od najpouzdanijih institucija među građanima Crne Gore. Iako su regulatorni i institucionalni okvir za njeno odgovarajuće funkcionisanje u velikoj mjeri uspostavljeni,

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.

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

246 Pogledati *ODIHR Smjernice za promovisanje učešća osoba sa invaliditetom* (2019), Odjeljak V o parlamentima.

247 Vidi EK, Radni dokument osoblja Komisije *Izveštaj za Crnu Goru 2023. koji prati dokument. Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2023. Saopštenje o politici proširenja EU*., str. 11.

dodatne mjere treba preduzeti kako bi se ovaj okvir bolje uskladio s Pariškim principima UN-a. Takođe se primjećuje da odluke i preporuke Zaštitnika u vezi s nacrtima zakona i dalje nisu obavezujuće, te da Crna Gora mora unaprijediti njihov sistemski nadzor i sprovođenje u svim javnim institucijama.²⁴⁸

188. 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.²⁴⁹ 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 grupa²⁵⁰, 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.²⁵¹
189. Konačno, jezik koji se koristi u zakonodavstvu ne smije da bude ponižavajući niti da odbacuje samoidentifikaciju osobe, recimo u pogledu invaliditeta ili nacionalnog, etničkog ili autohtonog identiteta ili drugih karakteristika. Jezik osjetljiv na raznolikost²⁵² je jedini prihvatljivi standard zakonodavnog izražavanja koji promoviše zakonodavnu efikasnost, jednakost i inkluzivnost.

PREPORUKA I.

1. Ojačati institucionalne aranžmane za integraciju rodniх 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 razvrstaniх po polu i pregled potencijalno direktnog ili indirektnog diskriminatornog uticaja predloženih odredbi na različite grupe. U nedostatku RIA, zasebna procjena uticaja na rodnu ravnopravnost trebalo bi da se nađe među dokumentima predviđenim članom 130 Poslovnika Skupštine kao obavezna za registraciju nacрта u Skupštini, a nepoštovanje ovog zahtjeva trebalo bi da bude dovoljan razlog za vraćanje predloga predlaгаču.

248 Ibid . str. 40.

249 Vidi ODIHR, *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone* , 2024, par. 231.

250 Ibid. par. 231. 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](#)>.

251 OSCE/ODIHR, *Smjernice za promovisanje učešća osoba sa invaliditetom* (2019), str. 87-88.

252 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).

3. Osigurati da pravila i prakse donošenja zakona odražavaju perspektive različitosti, posebno one koje se odnose na ex ante procjenu uticaja nacrta zakona, kao i ex post evaluaciju, inkluzivnost procesa javnih konsultacija, otvorenost procesa donošenja politika i zakona i pristupačnost usvojenih propisa.

[KRAJ TEKSTA]

DODATAK 1: KLJUČNE PREPORUKE

A. U pogledu zakonodavnog planiranja i donošenja javnih politika:

1. Dalje razraditi odredbe Poslovnika Vlade koje regulišu fazu razrade javnih politika prije izrade bilo kog zakonskog predloga, uključujući i zahtjev za izradu i donošenje dokumenata javne politike od strane Vlade uz integraciju ex ante RIA i javnih konsultacija u rane faze procesa kreiranja politika; [para. 47]
2. Poboljšati modalitete saradnje između Vlade i Skupštine tokom procesa kreiranja politika i donošenja zakona između oba aktera, uključujući i kroz redovnu razmjenu ažuriranih planova donošenja politika i propisa, usklađivanje njihovih odnosnih zakonodavnih planova i strategija i formalizovanje odgovarajućeg dogovora o njihovoj uzajamnoj koordinaciji uz obezbjeđivanje pravnog mehanizma za osiguravanje poštovanja od strane Vlade; [para. 48]
3. U Poslovniku Vlade treba osigurati da Odbor za međunarodne odnose i iseljenike bude informisan o međunarodnim ugovorima koji će se pregovarati/potpisati u narednoj godini i da mu se dostave originalne verzije tekstova tih ugovora; [para. 54]
4. U Poslovniku Vlade precizirati minimalno trajanje procesa međuresornih konsultacija, uz zadržavanje mogućnosti, u pogledu složenih pitanja, da se trajanje produži preko postojećeg maksimuma od 14 dana; [para. 56]
5. Zadužiti, u Poslovniku Vlade, GSG da pregleda sadržaj nacrtu politika i nacrtu zakona kako bi se ocijenila njihova usklađenost sa prioritetima Vlade, kao i suštinski kvalitet nacrtu, u protivnom da se vrte predlagračima; [para. 57]

B. U pogledu procjene uticaja propisa:

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; [para. 62]
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; [para. 63]
3. Propisima predvidjeti jasnu listu procjena uticaja koje je potrebno obavezno sprovesti, obuhvatajući, kako je primjereno i relevantno, ljudska prava, rodnu ravnopravnost i uticaj na životnu sredinu, kao i metodologiju za njihovo sprovođenje; [para. 69]
4. Uvesti efikasan mehanizam za provjeru usklađenosti sa procedurama RIA, kao i za provjeru sadržaja i kvaliteta analize i zaključaka predstavljenih u nacrtima izvještaja o sprovedenoj RIA prije njihovog podnošenja Vladi na konačno odobrenje, pri čemu nacrti koji ne ispunjavaju zahtjeve kvaliteta treba da budu vraćeni predlagraču; [para. 70]

5. Izmijeniti i dopuniti član 130 Poslovnika Skupštine tako što će se zahtijevati da izveštaj o sprovedenoj RIA ili obrazloženje za njeno nesprovođenje, prati predlog zakona koji se dostavlja Skupštini, uključujući predloge zakona čiji su predlagači pojedinačni poslanici, a nedostavljanje predstavlja razlog za vraćanje predloga akta predlažu; [para. 72]
6. 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; [para. 75]

C. U pogledu izrade propisa:

- a. Ojačati kapacitete jedinica za izradu propisa na nivou ministarstava i istovremeno osigurati da nomotehničku podršku u izradi zakona pruža specijalizovana jedinica unutar Vlade, moguće osnaženi Sekretarijat za zakonodavstvo, kako bi se obezbijedila veća pomoć pojedinačnim ministarstvima, uz rano uključivanje pravnih stručnjaka u fazi kreiranja politika i blisku koordinaciju sa stručnjacima za predmetnu oblast zakona unutar ministarstava; [para. 79]
- b. Razmotriti uspostavljanje zasebnog, specijalizovanog skupštinskog pravnog odjeljenja/sluzbe koje bi moglo preuzeti dio zadataka Zakonodavnog odbora vezanih za davanje pravnih mišljenja i analizu usklađenosti predloga zakona sa Ustavom i drugim zakonima, kao i pružanje stručne podrške poslanicima u izradi nacrt zakona i amandmana; [para. 80]
- c. Obezbijediti, kako u Vladi tako i u Skupštini, inicijalnu i kontinuiranu obuku iz oblasti izrade propisa, kako bi se stvorio korpus dobro obučanih zakonodavnih stručnjaka koji mogu raditi sa ministarstvima i drugim tijelima koja predlažu zakone, kao i sa stručnjacima za određene oblasti prilikom kreiranja propisa; [para. 84]

D. U pogledu zakonodavne procedure:

1. Član 40 Poslovnika Vlade dopuniti izričitim zahtjevom da se prilikom dostavljanja na razmatranje Vladi uključi ocjena i vrednovanje ministarstva predlagača o potencijalnom uticaju nacrt zakona na žene i muškarce i ravnopravnost polova; [para. 95]
2. Dopuniti član 67 Poslovnika Vlade kako bi se osiguralo da se uz ocjenu i vrednovanje rodni aspekata uz predlog zakona Skupštini prilože i druga dokumenta navedena u članu 40 Poslovnika Vlade, te na sličan način dopuniti član 130 Poslovnika Skupštine, uključujući i zahtjev da Vlada dostavlja izveštaj o sprovedenoj RIA, tabelu usklađenosti sa pravom Evropske unije, te ocjenu i vrednovanje uticaja predloga zakona sa aspekta roda; [para. 94]
3. Predvidjeti u Poslovniku Skupštine uspostavljanje dobro organizovane i adekvatno opremljene parlamentarne ulazne kancelarije/prijemnog sekretarijata za provjeru svakog zakonskog predloga, bez obzira na predlagača, u odnosu na

ispunjenost uslova predviđenih Poslovnikom Skupštine, uključujući i član 130; [para. 97]

4. U Poslovniku Skupštine precizirati da u skupštinskoj proceduri ne bi trebalo imati dva ili više nacrti zakona sa istim ili sličnim naslovom i/ili sadržajem, a taj aspekt treba da provjerava ulazna kancelarija/prijemni sekretarijat; [para. 98]
5. U Poslovniku Skupštine predvidjeti minimalno potrebno vrijeme između skupštinskih čitanja, osim za donošenje predloga zakona po hitnom postupku u izuzetnim okolnostima; [para. 99]

E. U pogledu donošenja zakona po hitnom postupku:

1. Predvidjeti skraćeni/ubrzani postupak za usvajanje manjih i nekontroverznih jednostavnijih zakona ili amandmana, uz jasno definisanje i striktno ograničenje takvih slučajeva u zakonodavstvu; [para. 104]
2. 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; [para. 109]
3. Dopuniti skupštinski Poslovnik zahtjevom za snažnom ex post evaluacijom zakona usvojenih po hitnom postupku, uključujući konsultacije o implementaciji zakona, fokusirajući se na moguće praznine, nedosljednosti, praktična pitanja implementacije i potencijalni diskriminatorni uticaj na određene grupe društva; [para. 101]

F. U pogledu javnih konsultacija:

- a. U pravnom okviru jasnije navesti ograničene slučajeve u kojima se javne konsultacije mogu izostaviti, uz istovremeno osiguravanje da postoji organ u okviru vlade koji nadgleda primjenu takvih izuzetaka; [para. 116]
- b. Izmijeniti član 67 Poslovnika Vlade kojim se zahtijeva da se među dokumentima koji se zajedno sa predlogom zakona dostavljaju Skupštini priloži i izvještaj o sprovedenim javnim konsultacijama, a da se u članu 130 Poslovnika Skupštine precizira da se, ako je sprovedena javna rasprava, izvještaj o konsultacijama prilaže uz predlog zakona koji se dostavlja Skupštini, a da izostanak istog, bez valjanog obrazloženja, bude razlog za vraćanje predloga zakona predlagaču shodno članu 132 Poslovnika Skupštine; [para. 117]
- c. Unaprijediti pravni i institucionalni okvir koji reguliše javna konsultativna saslušanja i konsultacije u Skupštini, te obezbijediti adekvatnu obuku skupštinskog osoblja da se osnaže njihovi kapaciteti za vođenje takvih procesa konsultacija, kako bi se olakšale javne konsultacije tokom cjelokupne skupštinske procedure, uključujući i zakonske predloge čiji su predlagači poslanici; [para. 133]

- d. Preispitati, uz bliske konsultacije sa predstavnicima NVO, kriterijume i modalitete učešća NVO u radnim tijelima Vlade u cilju njihovog pojednostavljenja kako bi predstavljali manje opterećenje i bili transparentniji; [para. 130]

G. U pogledu objavljivanja i pristupačnosti važećih propisa:

- a. Predvidjeti u zakonskom okviru obavezu da se osigura da svi zakoni i podzakonski propisi bude besplatno dostupni na internetu u prečišćenoj verziji, u sveobuhvatnoj pravnoj bazi podataka koja je javno pristupačna; [para. 139]
- b. Razmotriti formiranje posebnog pravnog odjeljenja unutar Skupštine, ili ovlastiti drugo javno tijelo, koje bi trebalo da djeluje kao stručna služba za pripremu prečišćenih verzija zakona bilo za objavljivanje u informativne svrhe ili da ih usvaja Skupština po pojednostavljenoj proceduri ili na druge načine predviđene zakonom ili putem izmjena Poslovnika Skupštine; [para. 143]

H. U pogledu mehanizama regulatornog nadzora:

1. Poboljšati mehanizme regulatornog nadzora unutar vlade, uključujući jačanje uloge GSV, istovremeno osiguravajući da obim kontrole kvaliteta izvještaja o sprovedenoj RIA nije ograničen samo na budžetska ili fiskalna razmatranja, već da pokriva i ekonomska, socijalna, ljudska prava, rodna pitanja i uticaje na životnu sredinu, sa mogućnošću da se odbace nacrti zakona i/ili RIA koji ne zadovoljavaju minimalne standarde i da se vrate predlagaču; [para. 147]
2. Osigurati da se uspostave interne procedure i institucionalni okvir unutar Ministarstva javne uprave da se provjerava usklađenost sa zahtjevima za javne konsultacije; [para. 148]
3. Predvidjeti izvodljivost, s obzirom na raspoložive ljudske i finansijske resurse, sistematičnijeg i sveobuhvatnijeg mehanizma ex post evaluacije propisa koji omogućava Skupštini da retrospektivno ocjenjuje rezultate postojećih propisa kako bi se utvrdio da li ih treba zadržati, izmijeniti ili staviti van snage, uz izradu adekvatne metodologije i smjernica za obavljanje takvih poslova; [para. 154]

I. U pogledu integracija 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; [para. 166]
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; [para. 168]

J. U pogledu 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 razmotri usklađenost svih nacrt zakona sa nacionalnim i međunarodnim obavezama u pogledu rodne ravnopravnosti prije njihovog razmatranja na sjednici Skupštine; [para. 177]
2. Uvesti zahtjev obaveznog sprovođenja rodne procjene uticaja nacrt 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. U nedostatku RIA, zasebna procjena uticaja na rodnu ravnopravnost trebalo bi da se nađe među dokumentima predviđenim članom 130 Poslovnika Skupštine kao obavezna za registraciju nacrt u Skupštini, a nepoštovanje ovog zahtjeva trebalo bi da bude dovoljan razlog za vraćanje predloga predlagaču; [para. 179]
3. Osigurati da pravila i prakse donošenja zakona odražavaju perspektive različitosti, posebno one koje se odnose na ex ante procjenu uticaja nacrt zakona, kao i ex post evaluaciju, inkluzivnost procesa javnih konsultacija, otvorenost procesa donošenja politika i zakona i pristupačnost usvojenih propisa. [para. 185]

DODATAK 2: LISTA SAGOVORNIKA TOKOM POSJETE ZEMLJI

Tokom posjete zemlji, koja je trajala od 27. do 30. maja 2024. godine, održani su sastanci sa sljedećim sagovornicima:²⁵³

1. Predsjednik Skupštine Crne Gore
2. Generalni sekretar Skupštine Crne Gore
3. Predsjednik Zakonodavnog odbora i sekretar/ka odbora
4. Predstavnik/ca Odbora za rodnu ravnopravnost i sekretar/ka odbora
5. Predstavnicu/ce sekretarijata Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, te Odbora za evropske integracije
6. Zamjenik predsjednika Odbora za međunarodne odnose i iseljenike i predstavnicu/ce sekretarijata odbora
7. Rukovoditeljka Parlamentarnog instituta
8. Šefica Parlamentarne budžetske kancelarije
9. Predstavnik/ca Odbora za ljudska prava i slobode i predstavnicu sekretarijata odbora
10. Predstavnik/ca Sekretarijata za zakonodavstvo
11. Predstavnik/ca Direktorata za krivično i građansko zakonodavstvo Ministarstva pravde
12. Generalni direktor Direktorata za pravosuđe Ministarstva pravde
13. Načelnica Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti pri Ministarstvu ljudskih i manjinskih prava
14. Direktor Direkcije za OEBS i Savjet Evrope pri Ministarstvu vanjskih poslova
15. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda
16. Državni sekretar Ministarstva evropskih poslova
17. Predstavnicu/e Ministarstva javne uprave
18. Predstavnicu/e Službenog lista Crne Gore
19. Predstavnicu/e organizacija civilnog društva
20. Predstavnicu/e međunarodne zajednice/međunarodnih partnera

²⁵³ Nisu sve javne institucije, organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije bile dostupne za sastanke zbog drugih obaveza ili preklapanja u rasporedu..

DODATAK 3: OSNOV ZA AKTIVNOSTI POMOĆI ODIHR-A U OBLASTI REFORME POSTUPKA DONOŠENJA PROPISA

Analiza pojedinačnih zakona često otkriva duboko ukorijenjene slabosti u zakonodavnom sistemu određene države. Zakoni koji su usvojeni s najboljim namjerama, kao odgovor na hitne društvene potrebe, mogu se pokazati neefikasnim ili nedjelotvornim zbog osnovnih nedostataka u samom sistemu pripreme propisa. Često politički prioriteti prevladavaju nad svim drugim razmatranjima prilikom donošenja zakona o suštinskim pitanjima. Najefikasniji način za ispravljanje takve situacije jeste rješavanje osnovnih uzroka. Iako se često značajni resursi usmjeravaju na izgradnju ili jačanje institucija uključenih u proces donošenja propisa, nedovoljno se pažnje posvećuje razvoju ili unapređenju metoda za racionalizaciju zakonodavnih postupaka. Najsveobuhvatniji pokušaj analize praksi izrade zakona u odabranim zemljama i ukazivanja na ključna pitanja koja treba uzeti u obzir prilikom kreiranja ili revidiranja propisa o izradi zakona proveden je u okviru SIGMA programa,²⁵⁴ zajedničke inicijative Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).²⁵⁵

Tradicionalno, primarni fokus zakonodavne pomoći ODIHR-a dugo je bio na pružanju pravnih savjeta u vezi s pojedinačnim zakonima tokom procesa njihove izrade i razmatranja. Pri tome, ODIHR je često konstatovao da su neki od uočenih nedostataka u tekstovima zakona proizašli iz načina na koji je zakonodavni proces vođen ili regulisan. Stoga su zakonodavcima upućivane konkretne preporuke vezane za proceduralna pitanja, uključujući mehanizme za povećanje transparentnosti i inkluzivnosti procesa ili za praćenje primjene zakona, što je nailazilo na različit odziv.

Oslanjajući se na gore navedena zapažanja, ključne obaveze OEBS-a u vezi sa otvorenim, participativnim i inkluzivnim zakonodavnim procesima²⁵⁶ te uzimajući u obzir preporuke ili posebne interese iskazane tokom rasprava na OEBS-ovim sastancima o primjeni ljudske dimenzije 2002, 2003. i 2004. godine, kao i na Seminaru o ljudskoj dimenziji o demokratskom upravljanju 2004. godine,²⁵⁷ ODIHR je počeo, na zahtjev, da procjenjuje procese donošenja propisa država učesnica OEBS-a.²⁵⁸

254 SIGMA – Podrška za unapređenje upravljanja i rukovođenja u Centralnoj i Istočnoj Evropi.

255 Za više informacija o ovom programu v.: <[About SIGMA - OECD](#)>. Program je osnovan 1992. godine s fokusom na zemlje kandidate za članstvo u EU i pruža podršku donosiocima odluka i javnim upravama u nastojanjima da modernizuju „sisteme javnog upravljanja.”

256 „Među elementima pravde koji su ključni za potpuno izražavanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava ljudi su (...) zakonodavstvo, usvojeno nakon javne procedure, i propisi koji će biti objavljeni, što su uslovi za njihovu primjenjivost. Ti tekstovi će biti dostupni svima;“ (stav 5.8, [Dokument sa sastanka u Kopenhagenu](#) u okviru Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a, 1990). „Zakonodavstvo će biti formulisano i usvojeno kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda, bilo direktno ili preko njihovih izabranih predstavnika“ (stav 18.1, [Dokument sa sastanka u Moskvi](#) u okviru Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a, 1991). Druge obaveze OEBS-a u oblasti ljudske dimenzije naglašavaju važnost demokratskih, inkluzivnih i participativnih procedura donošenja javnih odluka, posebno u vezi s efektivnim i punim učešćem žena, pripadnika nacionalnih manjina te Roma i Sinta; vidjeti, na primjer, [Akcioni plan za unapređenje položaja Roma i Sinta u okviru OEBS-a](#) (Akcioni plan), OEBS, 27. novembar 2003, para. 88; [Izazovi promjene](#) (Helsinški dokument), OEBS, 10. jul 1992; i OEBS, [Moskovski dokument](#).

257 Među ovim preporukama, vrijedi podsjetiti na sljedeće, preuzete iz originalnih dokumenata: treba osigurati pristup zakonima i zakonodavnim dokumentima, uključujući zakone i podzakonska akta, sudske odluke, nacрте zakona i zakonodavne planove; zakonodavni postupci treba da budu otvoreni za javnost; transparentnost zakonodavstva treba da se podstiče na svim nivoima vlasti, uključujući lokalnu samoupravu; javne konsultacije treba da budu neizostavni element zakonodavnog procesa, a i zakonodavna tijela i izvršna vlast treba da podstiču takve konsultacije; parlamentarna zasijedanja, uključujući sastanke odbora, treba da budu otvorena za javnost, dok zapisnici i evidencije treba da budu u potpunosti dostupni javnosti, pri čemu se čitaonice i internet mogu koristiti u tu svrhu. Rad ODIHR-a na zakonodavnoj pomoći treba da posveti veću pažnju osnovnim stavovima i faktorima koji utiču na način na koji se zakoni pripremaju i izrađuju, te da stavi veći naglasak na podsticanje učešća građana u političkom procesu osim izbora. Rad OEBS-a sa zakonodavnim tijelima treba proširiti kroz razvoj inventara standarda koji se odnose na strukture, procedure i prakse demokratskih parlamenata, uz pomoć u razvoju poslovnika i pravnih okvira za jačanje demokratskih praksi unutar parlamenata država učesnica. Takođe, ODIHR treba da pruža podršku u izradi zakona u decentralizovanim državnim strukturama, s fokusom na specifičnosti primjene na lokalnom nivou.

258 Prvi [OEBS ODIHR zakonodavni dokument – Izrada zakona i upravljanje regulativom u Gruziji](#) završen je u junu 2006. godine. Od tada, zaključno s decembrom 2024. godine, ODIHR je sproveo 16 procjena zakonodavnih procesa (preliminarnih, sveobuhvatnih i naknadnih) u korist devet zemalja: **Jermenije** (2014, Regulatorna reforma – Mapa puta za Jermeniju (maj 2016), u toku je naknadna procjena), **Bosne i Hercegovine** (2022), **Gruzije** (2005, 2015), **Republike Kirgistan** (2014, 2015), **Moldavije** (2008, 2010,

Iskustvo je pokazalo da uspješan proces donošenja propisa uključuje sljedeće komponente: odgovarajuću raspravu i analizu opcija javnih politika; procjenu uticaja predloženog propisa (uključujući moguće budžetske posljedice); zakonodavnu agendu i vremenski okvir; primjenu jasnih i standardizovanih tehnika izrade zakona; široku distribuciju nacрта svim potencijalno pogođenim stranama; te mehanizme za redovno i trajno praćenje efikasnosti i primjene zakona u stvarnom životu. Pored toga, efikasan i djelotvoran zakonodavni sistem zahtijeva određeni stepen inkluzivnosti i transparentnosti. To uključuje pružanje stvarnih prilika javnosti, uključujući manjinske grupe, da doprinesu pripremi nacрта predloga i kvalitetu pratećih analiza, uključujući regulatornu i rodnu procjenu uticaja, koja podrazumijeva prilagođavanje politika i praksi kako bi se osiguralo eliminisanje bilo kakvih diskriminatornih efekata na muškarce i žene. Predloženi propisi treba da budu razumljivi i jasni, kako bi strane lako shvatile svoja prava i obaveze. Efikasnost zakona u praksi treba kontinuirano pratiti.

Na osnovu procjena procesa donošenja propisa sprovedenih od 2005. godine, kao i nalaza i preporuka u vezi sa zakonodavnim procesom sadržanih u pravnim analizama pojedinačnih zakona, ODIHR je pokrenuo izradu sveobuhvatnih [Smjernica za demokratsko donošenje zakona za bolje zakone](#), koje su objavljene u januaru 2024. godine. Ove smjernice pružaju sveobuhvatan okvir i parametre za procjenu zakonodavnih procesa.

Na osnovu zvaničnog zahtjeva države učesnice OEBS-a, ODIHR u bliskoj saradnji s nacionalnim vlastima sprovodi sveobuhvatnu procjenu zakonodavnog sistema zemlje i pomaže vlastima u sprovođenju obuhvatnih zakonodavnih reformi. Sveobuhvatna procjena se obično dijeli na sljedeće faze:

1. Priprema *Preliminarnog mišljenja o pravnom okviru koji uređuje zakonodavni proces*, koje se sastoji od analize pravnog okvira zakonodavnog procesa u zemlji, uključujući ustavne, zakonske, podzakonske i organizacione aspekte.
2. Posjeta zemlji radi predstavljanja i diskusije o preliminarnim nalazima i preporukama iz Preliminarnog mišljenja tokom serije polustrukturisanih intervjua²⁵⁹ sa ključnim akterima procesa donošenja propisa, uključujući, ali ne ograničavajući se na, predstavnike parlamenta, predsjednike i članove parlamentarnih odbora, parlamentarnu administraciju, državne zvaničnike, predstavnike nacionalne institucije za ljudska prava, mehanizama za unapređenje položaja žena, tijela za rodnu ravnopravnost i/ili antidiskriminaciju, službenog glasnika, predstavnike Ustavnog suda, nevladine organizacije (NVO), međunarodne partnere i druge aktere.
3. Priprema Izvještaja o sveobuhvatnoj procjeni ODIHR-a o procesu donošenja zakona, fokusirajući se na pravne i praktične aspekte cjelokupnog zakonodavnog procesa, od početnih faza kreiranja javnih politika, uključujući procjenu uticaja, do izrade nacрта, konsultacija, usvajanja, objavljivanja, komunikacije, praćenja implementacije i evaluacije;
4. Predstavljanje Izvještaja o sveobuhvatnoj procjeni i diskusija o daljim koracima (npr. podrška za izradu akcionog plana za regulatornu reformu i/ili podrška relevantnim akterima u pripremi alata, smjernica i/ili programa za obuku zakonodavaca i/ili sprovođenje inicijativa za razvoj kapaciteta itd.).

Naročito treba istaći da preporuke sadržane u Izvještaju o sveobuhvatnoj procjeni mogu poslužiti kao radna osnova za održavanje tematskih radionica koje bi predstavljale forum za diskusiju o preporukama i definisanje konkretnijih preporuka. Teme radionica mogu zajednički da utvrde ODIHR i nacionalne vlasti. Cilj radionica je stvaranje platforme za inkluzivne diskusije među ključnim nacionalnim akterima, uključujući nevladine organizacije, o

preliminarna procjena u toku), **Crne Gore** (preliminarna procjena 2023. godine i sveobuhvatna procjena 2024. godine), **Sjeverne Makedonije** (2007. godine, revidirano 2008. godine), **Srbije** (2008. godine, 2011. godine – i Regulatorna reforma – Mapa puta (februar 2014. godine) i **Uzbekistana** (2019. godine, naknadna procjena 2024. godine).

259 Pogledati: [opšta lista pitanja u vezi sa procjenama procesa donošenja zakona](#).

metodama koje se mogu primijeniti kako bi se zakonodavni proces učinio djelotvornijim, efikasnijim, transparentnijim, dostupnijim, inkluzivnijim i odgovornijim. Preporuke proizašle iz sveobuhvatne procjene i tematskih radionica mogu se potom objediniti u obliku reformskog paketa i zvanično dostaviti državnim vlastima na odobrenje i usvajanje. Na zahtjev države učesnice OEBS-a, ODIHR može nastaviti da pruža podršku u unapređenju zakonodavnog procesa, između ostalog, kroz pravne analize nacrtu ili usvojenih propisa urađene u formi nastavka sveobuhvatne procjene.