

IZVJEŠTAJ
O ISPUNJENOSTI ZAKLJUČAKA ODBORA SKUPŠTINE CRNE GORE

Finansira Evropska unija

CEDEM
CENTAR ZA DEMOKRATIJU I LJUDSKA PRAVA

23 GODINE
CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU

INCLUSIVE DIALOGUE FOR THE PROGRESS OF SOCIETY

Ministarstvo javne uprave



Finansira Evropska unija

CEDEM
CENTAR ZA DEMOKRATIJU I LJUDSKA PRAVA

23 GODINE CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU

INCLUSIVE DIALOGUE FOR THE PROGRESS OF SOCIETY

Ministarstvo javne uprave

IZVJEŠTAJ
O ISPUNJENOSTI ZAKLJUČAKA ODBORA SKUPŠTINE CRNE GORE

Izdavači:
Centar za demokratiju i ljudska prava - CEDEM (www.cedem.me)
Centar za demokratsku tranziciju - CDT (www.cdt.org)

Za izdavače:
Nevenka Kapičić, direktorica CEDEM-a
Dragan Koprivica, izvršni direktor CDT-a

Autori:
prof. dr Branislav Radulović
Angelina Šaranović
Udruženje pravnika Crne Gore

Dizajn:
BRAIN, Podgorica

Tiraž:
100

Godina izdanja:
2024

*Izvještaj je sproveden u okviru projekta "Inkluzivni dijalog za napredak društva", koji sprovodi Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) u saradnji sa Centrom za demokratsku tranziciju (CDT), uz podršku Evropske unije, posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori. Projekat je kofinansiran od strane Ministasrtva javne uprave Crne Gore.

**Izvještaj predstavlja isključivu odgovornost organizacija koje sprovode projekat i ne odražava nužno stavove donatora.

ISBN 978-86-85803-52-9

9 788685 803529

CIP - Каталогизација у публикацији

Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85803-52-9 (CEDEM)

ISBN 978-9940-583-26-2 (CDT)

COBISS.CG-ID 30404868

SADRŽAJ

UVOD.....6

PREGLED PO ODBORIMA.....11

1. ZAKONODAVNI ODBOR.....11
2. ODBOR ZA POLITIČKI SISTEM, PRAVOSUDE I UPRAVU.....13
3. ODBOR ZA EVROPSKE INTEGRACIJE.....26

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA, OCJENE I PREPORUKE.....32

UVOD

U sistemu podjele vlasti Skupština vrši zakonodavnu, Vlada izvršnu, a sudsku vlast, sud. Državna vlast počiva na podjeli, a ne na apsolutnoj razdvojenosti grana vlasti. Odnos između ove tri grane „počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli"[1]. U javnom diskursu Skupština se definiše kao najviši zakonodavni organ što, s obzirom da je jedini organ koji donosi zakone, može biti pleonazam *sui generis.*

Pored normativnih akata (Ustav, zakoni) parlament donosi i druge propise (npr. odluke), opšte političke akte (rezolucije, deklaracije) i pojedinačne pravne akte (npr. odluka o izboru predsjednika parlamenta) ili zaključke (npr. zaključak da se produži vrijeme rezervisano za dnevni rad parlamenta).

U parlamentarnom sistemu, parlament nije samo nosilac zakonodavne vlasti, već nadzire i kontroliše rad izvršne vlasti (vlade, ali i šefa države)[2].

Članom 82 Ustava Crne Gore decidno i taksativno su propisane nadležnosti Skupštine Crne Gore. Ustavom su uređeni i sastav i mandat Skupštine, kao i prava i dužnosti poslanika, imunitet, prestanak mandata poslanika, konstituisanje Skupštine, predsjednik i potpredsjednik Skupštine, zasijedanje Skupštine, odlučivanje, raspuštanje Skupštine, predlaganje zakona i drugih akata i proglašavanje zakona.

Poslovnikom Skupštine uređuje se: konstituisanje, organizacija i način rada Skupštine Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština); prava i dužnosti poslanika; postupci u Skupštini; odnos Skupštine i drugih državnih organa; saradnja Skupštine sa parlamentima drugih država; načela za organizaciju Službe Skupštine i druga pitanja od značaja za rad i ostvarivanje funkcija Skupštine.[3]

Pitanja koja se odnose na organizaciju i rad Skupštine, postupke u Skupštini i druga pitanja koja nijesu uređena Poslovnikom mogu se urediti posebnom odlukom ili zaključkom Skupštine.[4]

1 Član 11 Ustava Crne Gore;
2 Mirjana Pajvančić, Miodrag Vuković, Parlamentarno pravo, Podgorica 2019, str. 65
3 Član 1 Poslovnika („Službeni list CG" broj 21/65);
4 Član 2 Poslovnika, *ibid.*

Poslovnikom Skupštine Crne Gore decidno su propisane i ingerencije skupštinskih odbora, kao radnih tijela. Odbori se obrazuju kao stalni i privremeni.

Stalni odbori obrazuju se Poslovnikom, a mogu se, po potrebi, obrazovati i posebnom odlukom Skupštine. Stalni odbori, radi izvršavanja pojedinih poslova iz svog djelokruga, mogu obrazovati pododbore.

Privremeni odbori obrazuju se posebnom odlukom Skupštine. Odlukom o obrazovanju privremenog odbora utvrđuje se zadatak i određuje sastav tog odbora i rok za izvršenje zadatka. Privremeni odbor prestaje sa radom po izvršenju zadatka, odnosno istekom roka za koji je obrazovan[5].

Odbor ima predsjednika i određeni broj članova.

Broj članova odbora se utvrđuje prilikom njihovog izbora.

Sastav odbora, uključujući predsjednika i zamjenika predsjednika odbora, po pravilu, odgovara stranačkoj zastupljenosti poslanika u Skupštini.

Najmanje tri predsjednika odbora biraju se iz reda parlamentarne opozicije.

U postupku određivanja sastava odbora, uključujući predsjednika i zamjenika predsjednika odbora, vodi se računa o odgovarajućem učešću manje zastupljenog pola.

Poslanik može biti član najviše tri stalna odbora.

Odbor na prvoj sjednici bira, iz svog sastava, zamjenika predsjednika odbora, s tim što i predsjednik i zamjenik predsjednika ne mogu biti iz pozicije, odnosno opozicije.

Zamjenik predsjednika odbora, u slučaju spriječenosti ili odsutnosti predsjednika, ima njegova prava, obaveze i odgovornosti utvrđene ovim poslovnikom.

Odbor ima sekretara, koji pomaže predsjedniku odbora u izvršavanju poslova odbora.[6]

Članovi 35. 36 i 37 Poslovnika odnose se na sastav i izbor članova/ica odbora.

5 Član 33 Poslovnika, *ibid*.
6 Član 34 Poslovnika

STALNI ODBORI SKUPŠTINE SU:

1) Ustavni odbor;

2) Zakonodavni odbor;

3) Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu;

4) Odbor za bezbjednost i odbranu;

5) Odbor za međunarodne odnose i iseljenike;

6) Odbor za evropske integracije;

7) Odbor za ekonomiju, finansije i budžet;

8) Odbor za ljudska prava i slobode;

9) Odbor za rodnu ravnopravnost;

10) Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje;

11) Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport;

12) Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje;

13) Odbor za antikorupciju;

14) Administrativni odbor.[7]

Stalno radno tijelo je i Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije. Komisija je formirana Odlukom o obrazovanju Komisije za praćenje i kontrolu postupka privatizacije ("Službeni list Crne Gore", br. 16/07 od 27. 12. 2007. godine, 079/17od 29. 11. 2017. godine).

Članom 28 Poslovnika uređeno je da se generalni sekretar, između ostalog, stara o **sprovođenju zaključaka Skupštine**[8].

Članom 64 Poslovnika propisano je da se predsjednik odbora stara o **sprovođenju zaključaka odbora.**

7 Član 38 Poslovnika
8 Član 28 stav 1 alineja 4

Vršeći zakonodavnu funkciju, Skupštini su na raspolaganju kontrolni mehanizmi – **kontrolna i konsultativna** saslušanja, kao i parlamentarna istraga. Kada nadležno radno tijelo odluči da održi **kontrolno saslušanje**[9], **predsjednik/ca odbora predlaže zaključke povodom saslušanja. Odbor se izjašnjava o izvještaju i predloženim zaključcima i podnosi Skupštini na usvajanje. Nadležni odbor prati realizaciju usvojenih zaključaka, sačinjava izvještaj i dostavlja ga Skupštini.**[10]

O važnosti zaključka usvojenog na plenarnom zasijedanju Skupštine govori i odredba člana 129 Poslovnika, koji kao jedan od akata Skupštine, poznaje i zaključak[11]. Pored toga član 133 Poslovnika propisuje da se Skupština zaključkom izjašnjava o predlaganja zakona kojim se uređuju pitanja od posebnog značaja, u fazi nacrta zakona.[12]

Na osnovu odredaba Poslovnika dâ se ustvrditi da postoje **četiri vrste zaključaka** koje donosi Skupština, a koji se mogu pratiti na veb sajtu Skupštine:

- zaključci nadležnih stalnih radnih tijela-odbora, donijeti na kontrolnim saslušanjima, o kojima se Skupština izjašnjava,
- zaključci odbora koji razmatraju godišnje izvještaje institucija u čijem izboru učesvuju[13], o kojima se Skupština takođe izjašnjava,
- zaključci o nacrtima zakona kojim se uređuju pitanja od posebnog značaja, o kojima se izjašnjava Skupština u plenumu,
- zaključci Skupštine manje važnosti, ali formalno neophodni-kao što je Zaključak da se produži vrijeme rezervisano za dnevni rad parlamenta. [14]

9 Član 75 stav 3 Poslovnika, „Odbor većinom glasova ukupnog broja članova donosi odluku o kontrolnom saslušanju, sa precizno navedenom temom i rokom održavanja".
10 Član 77 Poslovnika;
11 Član 129 Poslovnika: Akti Skupštine su: Ustav, zakon, prostorni planovi, poslovnik Skupštine, deklaracija, rezolucija, odluka, preporuka i zaključak.
12 Član 133 Poslovnika: „Predlagač zakona može, prilikom predlaganja zakona kojim se uređuju pitanja od posebnog značaja, podnijeti nacrt zakona i tražiti od Skupštine da se o njemu izjasni.
O nacrtu zakona iz stava 1 ovog člana Skupština se izjašnjava **zaključkom.**"
13 Npr. izvještaji Sudskog i Tužilačkog savjeta, koje razmatra Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu ili izvještaji koje razmatra Odbor za ekonomiju, finansije i budžet;
14 Član 2 Poslovnika Skupštine: Pitanja koja se odnose na organizaciju i rad Skupštine, postupke u Skupštini i druga pitanja koja nijesu uređena ovim poslovnikom mogu se urediti posebnom odlukom ili zaključkom Skupštine.

Poslovnik poznaje i **„ocjene i stavove“** koje nadležni odbor utvrđuje i usvaja **na konsultativnim** saslušanjima i dostavlja nadležnim institucijama na dalju realizaciju[15] i njih je moguće pronaći na veb sajtu Skupštine u selekciji „sjednice radnih tijela“.

Neophodno je istaći da, faktički, radna tijela (pa i izabrana za ovaj projekat) donose „zaključke“ i na redovnim sjednicama, sjednicama na kojima se održava konsultativno i na sjednicama na kojima se održava kontrolno saslušanje.

Shodno članu 211 Poslovnika, rad Skupštine i njenih odbora je javan. Sjednica Skupštine i sjednica odbora zatvorena je za javnost u slučaju kada se razmatra akt ili materijal koji je označen određenim stepenom tajnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka. Skupština, na obrazloženi predlog Vlade ili deset poslanika, može odlučiti, bez pretresa, da zatvori sjednicu ili dio sjednice za javnost. Poglavlje XIII. JAVNOST RADA SKUPŠTINE Poslovnika reguliše javnost rada Skupštine. Pravilnik o javnosti rada Skupštine donosi generalni sekretar, uz prethodnu saglasnost predsjednika Skupštine.

Po pravilu, realizacija Zaključaka nadležnog odbora, usvojenih na plenumu Skupštine (koji su objavljeni u „Službenom listu CG“), prati se kontrolnim saslušanjem na sjednici nadležnog odbora posvećenoj realizaciji usvojenih Zaključaka. Podaci o sjednici dostupni su na veb sajtu Skupštine Crne Gore. Skupština je osigurala pristupačnost svog veb-sajta uvođenjem odgovarajućih funkcija, prilagođavajući sadržaj slijepim i slabovidim licima.



15 Član 73 – odredbe o konsultativnom saslušanju;

PREGLED PO ODBORIMA

1. ZAKONODAVNI ODBOR

- razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata koje donosi Skupština sa stanovišta njihove usklađenosti sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore;
- stara se o jedinstvenoj zakonodavnoj metodologiji i jedinstvenoj pravno-tehničkoj obradi akata koje donosi Skupština;
- utvrđuje prečišćeni tekst zakona, drugog propisa i opšteg akta Skupštine, ako je zakonom, odnosno drugim propisom za to ovlašćen;
- prati primjenu Poslovnika Skupštine i ukazuje na pitanja njegove primjene.

Zakonodavni odbor, u svom izvještaju o razmatranju predloga akta, dužan je da za svaki predlog akta Skupštini da obrazloženo mišljenje kojom većinom se odlučuje o tom predlogu akta, o čemu, ako ne prihvati mišljenje Odbora, Skupština odlučuje bez pretresa, na predlog predsjednika Skupštine.16

U 28. sazivu Skupštine Crne Gore, Zakonodavni odbor čine: Maja Vukićević, predsjednica odbora, članice i članovi odbora: Sonja Milatović, Vasilije Čarapić, Darko Dragović, Seid Hadžić, Bojana Pićan, Duško Stjepović, Artan Çobi, Zoja Bojanić-Lalović, Oskar Huter i Amer Smailović.

Zakonodavni odbor je održao 25 sjednica, na kojima nije donio nijedan zaključak jer ne zakazuje ni kontrolna ni konsultativna saslušanja.

16 Član 39 stav 2 Poslovnika

GENERALNI ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Kontrolna saslušanja, koja Zakonodavni odbor ne zakazuje, služe kao mehanizam za pružanje nadzora i pozivanje Vlade ili relevantnih institucija na odgovornost za svoje postupke ili politiku. Ova saslušanja omogućavaju članovima nadležnih odbora da postavljaju pitanja, i prikupljaju informacije od vladinih zvaničnika ili predstavnika vlade.

Tokom kontrolnog saslušanja, članovi odbora imaju priliku da ispitaju sprovođenje zakona, politika ili programa od strane Vlade i procijene njihovu efikasnost i usklađenost sa zakonskim ciljevima.

Zakonodavni odbor bi mogao zatražiti relevantna dokumenta, pozvati svjedoke da svjedoče i uključiti se u temeljnu diskusiju kako bi se osigurala transparentnost i odgovornost i kako bi se suočili argumenti *pro et contra* donošenja nekog zakona (ili drugog akta iz nadležnosti Skupštine), kako Ustavni sud ne bi donosio odluke kojima se utvrđuje da je donijeti zakon nesaglasan sa ustavom[17]. **S obzirom na to da Zakonodavni odbor, prevashodno, razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata koje donosi Skupština sa stanovišta njihove usklađenosti sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore, pri činjenici da kontrolna saslušanja rezultiraju zaključcima, njima bi se reagovalo na predloge zakona koji nijesu u skladu sa pravnim sistemom.**

Kontrolna saslušanja predstavljaju platformu koja omogućava zakonodavcu da prati rad izvršne vlasti, da razmotri nedoumice ili probleme i predlaže neophodne izmjene ili poboljšanja. Ona igraju ključnu ulogu u funkciji zakonodavnog nadzora, obezbjeđujući da Vlada, kao najčešći predlagač zakona, djeluje u najboljem interesu javnosti i da se politike pravilno primjenjuju.

Organizujući kontrolna saslušanja, Zakonodavni odbor bi vršio *sui generis ex ante* **analizu svakog/bilo kojeg predloga zakona koji, osim matičnog mora da razmotri i taj odbor i utvrdi njegovu usklađenost sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore.**

17 Prema statističkim podacima o radu Ustavnog suda, dostupnim na sajtu https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/, za 27 Zakona donijeta je Odluka kojom se njihove,osporene odredbe, ukinute kao neustavne i/ili su neustavnim oglašeni zakoni u cjelini, I prestali su da važe danom objave Odluke Ustavnog suda.

2. ODBOR ZA POLITIČKI SISTEM, PRAVOSUDE I UPRAVU

- razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata i druga pitanja koja se odnose na: osnivanje, organizaciju i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima; sistem lokalne samouprave; državne simbole; upotrebu nacionalnih simbola; državne praznike; crnogorsko državljanstvo; izborni sistem; referendum; teritorijalnu organizaciju Crne Gore; organizaciju i položaj Glavnog grada i Prijestonice; medijski i radio-difuzni sistem; krivična i druga djela, odgovornost i kazne; amnestiju, pomilovanje i pravnu pomoć;

- podnosi Skupštini predlog za izbor četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika;

- podnosi Skupštini predlog za izbor pet članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika; razmatra predlog za izbor vrhovnog državnog tužioca.

Odbor u okviru svoje nadležnosti prati i ocjenjuje usklađenost zakona Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije i, na osnovu izvještaja Vlade, prati i ocjenjuje primjenu zakona, posebno zakona iz kojih proizilaze obaveze usaglašene sa pravom Evropske unije.

U 28. sazivu Skupštine, Odbor za politički sistem,pravosuđe i upravu čine: Milun Zogović, predsjednik odbora i članovi/ice odbora: Nikola Zirojević, Vasilije Čarapić, Darko Dragović, Dražen Petrić, Slaven Radunović, Jovan Vučurović, Nikola Rovčanin, Andrija Nikolić, Ivan Vuković, Nikola Rakočević, Ervin Ibrahimović i Dritan Abazović.

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, od konstituisanja 28 saziva[18] Skupštine Crne Gore do 31. maja 2024.godine, održao je 22[19] sjednica.

18 Konstitutivna sjednica Skupštine Crne Gore, 28. saziva održana je 27. jula 2023. godine;
19 U vrijeme dostavljanja ovog izvještaja, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu još nije razmotrio izavještaje o radu Državnog tužilaštva i Tužilačkog za 2023. godinu. 22. sjednica zakazana je za 29. maj i na njoj treba razmotriti Izveštaj o radu Državnog tužilaštva za 2023. godinu. Izvještaji objavljeni u Sl. Listu120/23 (o radu Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta) koji su bili od značaja u pogledu izrade Izvještaja o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2023. godinu, doprinijeli su predstavljanju rada Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva u pogledu realizacije ovih zaključaka.

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu je, na osnovu **čl. 69 i 162 stav 2 Poslovnika** Skupštine Crne Gore Skupštine Crne Gore (u daljem Skupština), sa Pete i Šeste sjednice održanih 13. i 14. decembra 2023. godine, podnio Skupštini **Izvještaj o razmatranju godišnjeg izvještaja o radu sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2022. godinu**. **Izvještaj sadrži predlog zaključaka sa šeste sjednice tog odbora, održane 14. decembra 2023. godine.**

Na osnovu čl. **69 i 162 stav 2** Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu Skupštine Crne Gore sa **Šeste sjednice, održane 14. decembra 2023. godine,** podnio je **Izvještaj o razmatranju godišnjeg izvještaja o radu državnog tužilaštva i tužilačkog savjeta za 2022. godinu sa predlogom zaključaka.**

S obzirom da su predloženi Zaključci usvojeni u Skupštini i objavljeni u Službenom listu Zaključke, **njihova realizacija se prati razmatranjem Izvještaja relevantnih institucija (ovdje, Sudskog i Tužilačkog savjeta) o realizaciji Zaključaka, na sjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, godinu dana po dostavljanju usvojenih Zaključaka relevantnim institucijama.**

Izvještaj o razmatranju godišnjeg izvještaja o radu sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2022. godinu[20].

20 Skupština Crne Gore je donijela zaključke objavljene u Službenom listu Crne Gore broj 120 od 26. decembra 2023. godine.

Zaključak	Broj i datum	Realizacija	Ocjena
Ne prihvata se Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2022. godinu, koji je Skupštini Crne Gore dostavio Sudski savjet.	Zaključak broj 1, 14. decembar 2023. godine		UFR[21]
Neophodno je unaprijediti metodologiju izrade Godišnjeg izvještaja o radu, kako bi matični Odbor Skupštine Crne Gore, bio u prilici da se što bolje upozna sa suštinom rada sudova, a ne samo sa statističkim podacima.	Zaključak broj 2, 14. decembar 2023. godine		UFR
Neophodno je povećati stepen proaktivnosti Sudskog savjeta kada je u pitanju rješavanje različitih problema sa kojima se u radu susreće Sudski savjet i koji utiču na funkcionisanje cjelokupnog sudstva, prije svega kroz uspostavljanje funkcionalnosti Komisije za etički kodeks sudija.	Zaključak broj 3, 14. decembar 2023. godine		UFR

21 Moguće ocjene su: R-realizovano; UFR – u fazi realizacije; NR – nerealzovano;

Sudski savjet je dužan da bolje planira sredstva za rad sudova i kroz redovnu komunikaciju sa Vladom Crne Gore ukazuje na sve izazove koji utiču na finansijsko poslovanje sudskog sistema.	Zaključak broj 4, 14. decembar 2023. godine		UFR
Sudski savjet je dužan da unaprijedi saradnju sa nadležnim radnim tijelom Skupštine Crne Gore u cilju unapređenja zakonodavnog okvira od značaja za rad Sudskog savjeta i sudova, kako bi se blagovremeno prevenirali blokirajući mehanizmi koji inhibišu pravosudni sistem i vršilo redovno usklađivanje zakona sa evropskim zakonodavstvom.	Zaključak broj 5, 14. decembar 2023. godine		UFR
Potrebno je dodatno uložiti napor u postizanju potpune ažurnosti sudova i ujednačavanju sudske prakse koja doprinosi jačanju i poštovanju zajamčenih prava i sloboda na nacionalnom i međunarodnom nivou, poštovanju principa pravičnog i fer suđenja,suđenja u razumnom roku i pristupa pravdi.	Zaključak broj 6, 14.decembar 2023. godine		UFR

Potrebno je da Sudski savjet u godišnjim izvještajima objavljuje detaljnije podatke o primljenim pritužbama i zauzetim stavovima o njima, a posebno da objavi zapažanja do kojih je došao na osnovu razmatranja pritužbi, koja mogu unaprijediti rad sudova ili koja bi trebalo da dovedu do unapređenja propisa o radu sudija i sudova.	Zaključak broj 7, 14. decembar 2023.godine		UFR
Potrebno je dodatno uložiti napor u presuđivanju i kažnjavanju za ratne zločine uz punu primjenu međunarodnih standarda. Potrebno je obezbijediti da žrtve ratnih zločina imaju jednak pristup pravdi i naknadi štete i da njihove tužbe budu procesuirane u razumnom roku.	Zaključak broj 8, 14.decembar 2023. godine		UFR
Kada je u pitanju maloljetnički kriminalitet, potrebna je puna implementacija zakonodavnog okvira u dijelu kaznene politike i unapređenja sprovođenja alternativnih mjera, kao načina prevencije izvršilaca ovih krivičnih djela.	Zaključak broj 9, 14. decembar 2023.godine.		UFR

Izvještaj o razmatranju godišnjeg izvještaja o radu Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta za 2022. godinu.[22]

Zaključak	Broj i datum	Realizacija	Ocjena
Prihvata se Godišnji Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2022. godinu, koji je Skupštini Crne Gore dostavio Tužilački savjet.	Zaključak broj 1, 14. decembra 2023. godine,		UFR
Tužilački savjet treba da pokaže istinsku i nedvosmislenu posvećenost garantovanju pune nezavisnosti pravosuđa i potpunom sprovođenju reformi u pravosuđu koje su u skladu sa evropskim standardima.	Zaključak broj 2, 14. decembra 2023. godine,		UFR

22 U vezi sa Izvještajem o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2022. godinu, Skupština Crne Gore je donijela zaključke objavljene u Službenom listu Crne Gore broj 120 od 26. decembra 2023. godine

Potrebno je nastaviti sa jačanjem kapaciteta za primjenu sistema izbora, napredovanja i profesionalnog ocjenjivanja rada državnih tužilaca, kao i sistema za sprovođenje disciplinskih postupaka, s tim u vezi potrebno je objavljivati obrazložene odluke o unapređenju, imenovanjima i disciplinskim predmetima.	Zaključak broj 3, 14. decembra 2023. godine,		UFR
Potrebno je poboljšati kvalitet, efikasnost i ekonomičnost tužilačke istrage te povećati stepen potvrđenih optužnica na osnovu rezultata istrage i rezultata glavnog pretresa prema vrsti optužnog akta.	Zaključak broj 4, 14. decembra 2023. godine,		UFR
Uspostaviti bilans ostvarenih rezultata u oblasti istraga, krivičnih gonjenja, osuđujućih presuda, privremenog i trajnog oduzimanja imovine u predmetima organizovanog kriminala i pranja novca. U vezi sa navedenim unaprijediti vještine tužilaca zaduženih za finansijske istrage.	Zaključak broj 5, 14. decembra 2023. godine,		UFR

Unaprijediti jedinstveni sistem odabira tužilaca za cijelu Crnu Goru i novi sistem napredovanja na osnovu rezultata rada kao i periodičnih ocjena rada. U tom cilju obezbijediti kvalitetne obuke za tužioce ali i za kandidate za državne tužioce, polaznike inicijalne obuke.	Zaključak broj 6, 14. decembra 2023. godine,		UFR
Tužilački savjet je u dobroj mjeri adresirao preporuke Odbora koje se tiču unapređenja metodologije za izradu Godišnjeg izvještaja o radu Državnog tužilaštva kao i godišnji raspored poslova, i u tom pravcu treba i dalje nastaviti.	Zaključak broj 7, 14. decembra 2023. godine,		UFR
Potrebno je dodatno raditi na unapređivanju materijalnog i stambenog položaja tužilaca, administrativnog kadra, kao i prostornih kapaciteta tužilačke organizacije. Nastaviti sa jačanjem kapaciteta Tužilačkog savjeta i Sekretarijata Tužilačkog savjeta kroz strateško planiranje budžeta i ljudskih resursa, kao i kroz saradnju sa nadležnim organima izvršne vlasti.	Zaključak broj 8, 14. decembra 2023. godine,		UFR

Potrebno je unaprijediti metodologiju na osnovu koje se vrši sprovođenje intervjua sa kandidatima za državne tužioce i državnim tužiocima, i to na način da se iz intervjua može dobiti potpunija slika o društvenom svjetonazoru kandidata, kao i o njegovim moralnim i etičkim karakteristikama.	Zaključak broj 9, 14. decembra 2023. godine,		UFR
Potrebno je unaprijediti Poslovnik Tužilačkog savjeta u dijelu koji se tiče eventualnog sukoba interesa članova Tužilačkog savjeta u odnosu na određenog državnog tužioca ili u odnosu na pitanja koja su predmet odlučivanja Tužilačkog savjeta.	Zaključak broj 10, 14. decembra 2023. godine,		UFR
Potrebno je dodatno uložiti napor u rasvjetljavanju ratnih zločina uz punu primjenu međunarodnih standarda. Potrebno je obezbijediti da žrtve ratnih zločina imaju jednak pristup pravdi i naknadi štete i da njihove tužbe budu procesuirane u razumnom roku.	Zaključak broj 11, 14. decembra 2023. godine,		UFR

Kada je u pitanju maloljetnički kriminalitet, potrebna je puna implementacija zakonodavnog okvira u dijelu kaznene politike i unapređenje sprovođenja alternativnih mjera, kao načina prevencije izvršilaca ovih krivičnih djela.	Zaključak broj 12, 14. decembra 2023. godine,		UFR

Na 14. sjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, **17. januara 2024. održano je Konsultativno saslušanje kandidata sa liste kandidata koji ispunjavaju zakonom propisane uslove za izbor vrhovnog državnog tužioca.** Sa te sjednice Skupštini Crne Gore upućen je Izvještaj sa konsultativnog saslušanja kandidata sa liste kandidata koji ispunjavaju zakonom propisane uslove za izbor vrhovnog državnog tužioca Crne Gore, koji, Izvještaj, **shodno članu 73a**, u cilju pripreme poslanika za odlučivanje o predlozima za izbor nosilaca pojedinih funkcija, sadrži suštinu izlaganja iznesenih mišljenja i stavova, kao i predlog odbora i isti dostavlja Skupštini.

Na 16. sjednici, 29. marta 2024. godine, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu održao je **Konsultativno saslušanje o Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama**, koji je podnijela Vlada Crne Gore. 22. aprila 2024. godine Skupštini Crne Gore podnijet je Izvještaj povodom realizovanog konsultativnog saslušanja koji **ne sadrži ocjene i stavove** odbora koje bi, u skladu sa članom 73 stav 5 dostavio nadležnim institucijama na dalju realizaciju, iako se u Izvještaju pozvao na član 73 Poslovnika.

Na 17. sjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, održanoj 16. aprila 2024. godine, razmotren je **Godi šnji Izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2023. godinu sa Izvještajem o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola za 2023. godinu.**

Odbor je na 19. sjednici, održanoj 14. maja 2024. godine, jednoglasno podržao Godišnji izvještaj o radu **Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2023. godinu i Izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola za 2023. godinu** i jednoglasno odlučio da predloži Skupštini na usvajanje:

PRIJEDLOG ZAKLJUČAKA

1. Prihvata se/ne prihvata se Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2023. godinu, sa Izvještajem o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola za 2023. godinu.
2. Neophodno je da Sudski savjet kontinuirano nastavi sa unapređivanjem nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti pravosuđa, kao jednog od glavnih stubova vladavine prava i jednom od ključnih prioriteta Crne Gore u procesu integracije u EU. U tom pravcu potrebno je nastaviti sa jačanjem i unaprjeđenjem kapaciteta sudova u odabiru kadra, te obezbjeđivanju adekvatnih uslova rada i položaja nosilaca sudske vlasti.
3. Potrebno je da sudska grana vlasti bude proaktivnija u cilju davanja inicijativa za izmjenu pravosudnih zakona iz razloga što najbolje poznaju probleme sa kojima se suočavaju u radu i primjeni istih.
4. Potrebno je dodatno uložiti napor u postizanju potpune ažurnosti sudova i ujednačavanju sudske prakse koja doprinosi jačanju i poštovanju zajamčenih prava i sloboda na nacionalnom i međunarodnom nivou, poštovanju principa pravičnog i fer suđenja, suđenja u razumnom roku i omogućavanja pristupa pravdi na najvećem mogućem nivou.

5. Potrebno je obezbijediti presuđivanje i kažnjavanje za izvršene ratne zločine uz punu primjenu međunarodnih standarda. Potrebno je obezbijediti da žrtve ratnih zločina imaju jednak pristup pravdi i naknadi štete i da njihove tužbe budu procesuirane u razumnom roku.
6. Neophodno je unaprijediti sistem utvrđivanja ocjene tako da bude logičan i pravičan. Obezbijediti da se ocjenjuju i sudije Vrhovnog suda Crne Gore. Odluke o izboru kandidata za sudije moraju da sadrže valjano obrazloženje, koje uključuje razloge koji su opredijelili Sudski savjet da izabere određenog kandidata, što znači da sadrže i ocjene kriterijuma na osnovu kojih su kandidati ocijenjeni na intervjuima, kao i predloge ocjena intervjua svakog člana Sudskog savjeta na osnovu kojih je utvrđena konačna ocjena.
7. Neophodno je da Komisija za Etički kodeks unaprijedi praksu tako što će temeljnije utvrđivati činjenice kako bi na osnovu saslušanja podnosioca pritužbe i drugih učesnika ili svjedoka događaja donosila mišljenja s jasnim i potpunim obrazloženjem.Takođe bi trebala da podnosi predloge za utvrđivanje disciplinske odgovornosti uvijek kada postoji sumnja da je izvršen disciplinski prekršaj te da argumentovano objasni zbog čega smatra da se ne radi o disciplinskom prekršaju. Potrebno je i da proaktivno i planski prati primjenu Kodeksa te da samonicijativno pokreće postupak u slučaju njegovog kršenja.

S obzirom da je odbor jednoglasno (glasovima većine ukupnog broja članova odbora) odlučio da predloži Skupštini na usvajanje navedeni Predlog zaključaka, predsjednik Skupštine treba da te zaključke stavi na dnevni red neke od narednih sjednica redovnog zasijedanja Skupšine[23] Ako i kada ih Skupština usvoji, biće objavljeni u Službenom listu Crne Gore.

23 Redovna zasijedanja Skupštine Član 83:"Prvo redovno zasijedanje Skupštine (proljećnje zasijedanje) počinje prvog radnog dana u martu i traje do kraja jula.
Drugo redovno zasijedanje (jesenje zasijedanje) počinje prvog radnog dana u oktobru i traje do kraja decembra.Skupština u zasijedanju radi u sjednicama."

GENERALNI ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, razmatrajući Izvještaje Sudskog i Tužilačkog savjeta, za 2022. godinu, kao tijela u čiji sastav predlaže određen broj članova[24], i koje bira Skupština, utvrdio je konkretne **zaključke**, koje je Skupština Crne Gore usvojila i oni su objavljeni u Sl. Listu CG br. 120 od 29. decembra 2023.godine.

Implementaciju i ispunjenost **zaključaka** moguće je pratiti kroz izvještaje o radu ovih tijela za godinu koja prethodi godini u kojoj su zaključci donijeti (ovdje izvještaji za 2023. godinu).

Na ovom mjestu moramo ukazati na jezičku nedoumicu koju izazivaju odredbe člana 162 Poslovnika. Naime, taj član, koji glasi: **„Izvještaje koje pojedini organi, saglasno zakonu, dostavljaju Skupštini, predsjednik Skupštine dostavlja poslanicima i nadležnom odboru.**

Povodom razmatranja izvještaja Skupština donosi zaključak koji može da sadrži ocjene i stavove o pojedinim pitanjima."

S obzirom da član 77 Poslovnika obavezuje **predsjednika/icu da predloži zaključke povodom kontrolnog saslušanja**, o čemu se nadležni odbor izjašnjava i podnosi Skupštini Izvještaj sa usvojenim zaključcima na usvajanje[25], nejasno je da li odbor (ovdje Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu), u skladu sa članom 162 Poslovnika predlaže Skupštini **zaključke (množina) ili odbor Skupštini upućuje Izvještaj sa ocjenama i stavovima, povodom kojih Skupština usvaja zaključak (jedan).**

Podsjećamo da Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, može Skupštini uputiti zaključke sa kontrolnih saslušanja koji se, ako ih Skupština usvoji, objavljuju u Službenom listu Crne Gore. Njihovu ispunjenost cijeni Odbor na kontrolnom saslušanju posvećenom izvršenju zaključaka.

24 Četiri člana Sudskog i pet članova Tužilačkog savjeta, iz reda uglednih pravnika;
25 Predsjednik odbora predlaže zaključke povodom saslušanja.
Odbor se izjašnjava o izvještaju i predloženim zaključcima i podnosi Skupštini na usvajanje .
Nadležni odbor prati realizaciju usvojenih zaključaka, sačinjava izvještaj i dostavlja Skupštini .

3. ODBOR ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

- prati pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji;
- nadgleda i ocjenjuje tok pregovora i daje mišljenja i smjernice, u ime Skupštine, o pripremljenim pregovaračkim pozicijama;
- razmatra informacije o pregovaračkom procesu i razmatra i daje mišljenja o pitanjima koja se otvaraju tokom pregovora;
- razmatra i ocjenjuje djelovanje pregovaračkog tima.

U 28. sazivu Odbor za evropske integracije čine: Ivan Vuković, predsjednik odbora, Jovan Subotić, zamjenik predsjednika Odbora, članovi/ice Odbora: Boris Pejović, Miloš Pižurica, Jelena Božović, Simonida Kordić, Anđela Vojinović, Nikolla Camaj, Mihailo Anđušić, Amer Smailović, Ana Novaković-Durović, Adrijan Vuksanović i Jevrosima Pejović.

Odbor za evropske integracije, od konstituisanja 28 saziva Skupštine Crne Gore do 31. maja 2024. godine, održao je šest sjednica.

Odbor za evropske integracije je na Trećoj sjednici održao konsultativno saslušanje Maide Gorčević, ministarke evropskih poslova na temu: „Trenutno stanje u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji i planirane aktivnosti Ministarstva evropskih poslova u pregovaračkom procesu“, koje je održano 22. decembra 2023. godine donio sljedeće zaključke[26]:

26 Zaključci sa Treće sjednice usvojeni su na Četvrtoj sjednici Odbora, održanoj 16. februara 2024. godine;

Zaključak	Broj i datum	Realizacija	Ocjena
Članovi Odbora su se upoznali sa trenutnom dinamikom pregovaračkog procesa Crne Gore i EU, s posebnim osvrtom na obaveze Ministarstva evropskih poslova i aktivnosti na kompletiranju pregovaračke strukture.	Zaključak broj 1, 16. februar 2024. godine		UFR
Članovima Odbora predočene su realizovane i planirane aktivnosti Ministarstva u vezi sa formiranjem strukture za pregovore Crne Gore o pristupanju EU.	Zaključak broj 1.1, 16. februar 2024. godine		UFR
Članovi Odbora su pozvali ministarku evropskih poslova da intenzivira rad na formiranju pregovaračke strukture, uključujući zvanično imenovanje glavnog pregovarača, kao i pregovarača za šest klastera i šefova radnih grupa.	Zaključak broj 1.2, 16. februar 2024. godine		UFR

Članovi Odbora su izrazili očekivanje da će uspostavljanje jasnog institucionalnog okvira rezultirati unapređenjem dinamike procesa pregovora sa EU.	Zaključak broj 1.3, 16. februar 2024. godine		UFR
Članovi Odbora pozdravili su najavu inkluzivnog pristupa Vlade u nastavku pregovora, uz napomenu da proces evropskih integracija obuhvata cjelokupnu društvenu zajednicu. Istovemeno, ukazano je na potrebu jačanja administrativnih kapaciteta, kao i dodatne motivacije službenika koji posjeduju institucionalnu memoriju i, u tehničkom smislu „nose" integracioni proces.	Zaključak broj 2, 16. februar 2024. godine;		UFR
Istaknuta je važnost uloge lokalnih samouprava u procesu pristupanja EU i, posebno, angažovanja visokospecijalizovanog kadra na planu pripreme projekata koji se finansiraju iz evropskih fondova.	Zaključak broj 2.1, 16. februar 2024. godine		UFR

Konstatovana je saglasnost svih članova Odbora da je neophodno iskoristiti povoljan trenutaka za proces daljeg proširenja Unije kroz harmonizovano djelovanje Skupštine i Vlade u cilju ispunjavanja privremenih mjerila za zatvaranje pregovaračkih poglavlja.	Zaključak broj 3, 16. februar 2024. godine.		UFR

Ne treba miješati zaključke koje je Odbor za evropske integracije usvojio sa Druge sjednice od 18. januara 2024. godine, na čijem su Dnevom redu bile dvije tačke i to: „Trenutno stanje u pristupnim pregovorima Crne Gore sa EU u kontekstu ključnih nalaza iz Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu i Izbor zamjenika predsjednika Odbora za evropske integracije" i sa Četvrte sjednice od 16. februara 2024. godine, a čiji je dnevni red imao Plan rada odbora za 2024. godinu i Tekuća pitanja, sa zaključcima, koje u skladu sa poslovničkim odredbama o zaključcima donose radna tijela u skladu sa članom 77.

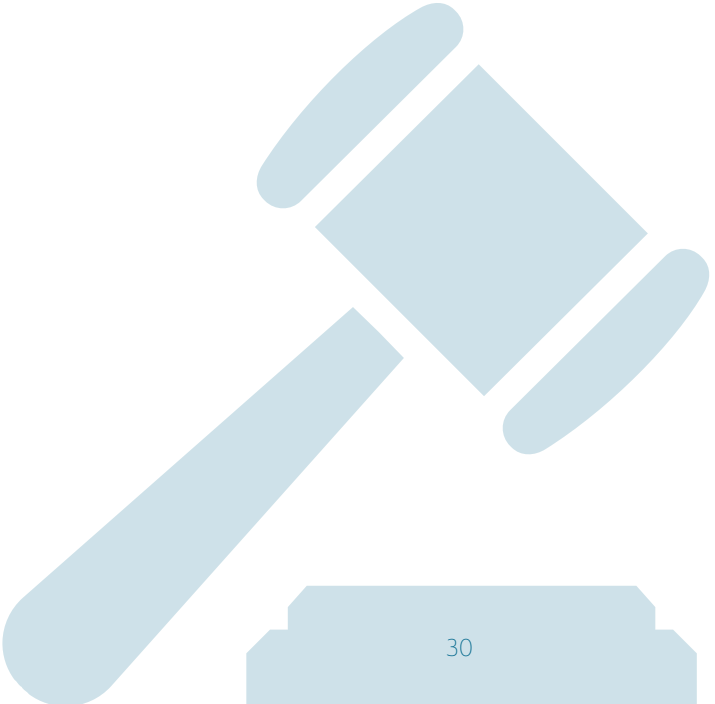
S obzirom da ovaj odbor i povodom redovnih sjednica usvaja zaključke, koji ne spadaju u vrstu zaključaka koje su pomenute, ovdje navodimo i dva konsultativna saslušanja pred tim odborom jer je i povodom navedenih saslušanja moguće da će odbor usvojiti „zaključke", a ne „ocjene i stavove", kako je predvidio Poslovnik za konsultativna saslušanja[27]:

27 Ocjene i stavove sa tih saslušanja Odbor za evropske integracije trebalo bi da usvaja na nekoj od predstojećih sjednica iako, u praksi, može usvojiti i zaključke, što je suprotno Poslovniku Skupštine (vidi član 73 Poslovnika).

Odbor za evropske integracije odžao je Petu sjednicu 27. februara 2024. godine, koja je na Dnevnom redu imala **Konsultativno saslušanje** Predraga Zenovića, glavnog pregovarača za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji i Bojana Božovića, državnog sekretara Ministarstva evropskih poslova, pregovarača za klaster 1 – Temeljna prava na temu: „Ukupni napredak u procesu pristupanja Crne Gore u EU, sa fokusom na prioritete za ispunjavanje privremenih mjerila".

Odbor za evropske integracije na Šestoj sjednici odbora, 5. aprila 2024. godine, održao je **Konsultativno saslušanje** Maide Gorčević, ministarke evropskih poslova, Andreja Milovića, ministra pravde, Danila Šaranovića, ministra unutrašnjih poslova i Predraga Zenovića, glavnog pregovarača za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji na temu: „Procjena ispunjenosti privremenih mjerila u poglavljima 23 i 24".

Ocjene i stavove sa tih saslušanja Odbor bi trebalo da utvrdi na nekoj od narednih sjednica. Odbor bi trebalo da sačini izvještaj koji sadrži ocjene i stavove i iste da dostavi nadležnim institucijama na dalju realizaciju.



GENERALNI ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Odbor za evropske integracije na sjednici od 22. decembra 2023. godine donio je, **na konsultativnom saslušanju**, zaključke, a samo u jednom zaključku Odbor je konketizovao zahtjev upućen Vladi.[28]

Odbor za evropske integracije utvrđene „ocjene i stavove" naziva „zakljucima", čime javnost dovodi u zabludu da taj odbor održava kontrolna saslušanja[29] sa kojih je moguće utvrditi zaključke koji se upućuju Skupštini na usvajanje.

Odbor nije održao nijedno kontrolno saslušanje, što bi morao češće da radi, kako bi na njima utvrdio relevantne zaključke koje bi, uz izvještaj sa takvog saslušanja, uputio Skupštini na usvajanje. U tom slučaju predsjednik tog odbora, ukoliko ih Skupština usvoji, bi se starao o njihovoj realizaciji.

28 "Članovi Odbora su pozvali ministarku evropskih poslova da intenzivira rad na formiranju pregovaračke strukture, uključujući zvanično imenovanje glavnog pregovarača, kao i pregovarača za šest klastera i šefova radnih grupa."
29 Samo na kontrolnim saslušanjima moguće je utvrditi zaključke, koji se upućuju Skupštini na usvajanje.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA, OCJENE I PREPORUKE

U demokratskim zemljama, trebalo bi da postoji dobra profesionalna saradnja između parlamenta i nezavisnih tijela koja se bave odgovornošću i integritetom vlade. Da bi ti odnosi bili funkcionalni i da bi postojanje nezavisnih tijela imalo svoju svrhu, nije dovoljno samo da oni podnose godišnje izveštaje Skupštini, već se oni moraju ozbiljno razmatrati i moraju biti učinjeni napori da se zaključci Skupštine, proistekli iz izveštaja, dosljedno primjenjuju.

Smatramo da sve vrste zaključaka, koje poznaje Poslovnik Skupštine, treba da sadrže sljedeće akte:

1. preporuke za njihovo izvršenje,
2. akt kojim se obavezuju nadležne institucije da donesu Akcioni plan za realizaciju preporuka,
3. izvještaj relevantnih institucija o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama, kao i
4. rokove do kojih zaključke treba realizovati.

U slučajevima zaključaka o čijoj realizaciji se stara predsjednik nadležnog odbora, sadržinu akata iz tačaka 1, 2, 3 i 4 treba da utvrdi nadležni odbor. To su zaključci koje usvoji Skupština, na predlog nadležnog odbora, a koji se objavljuju u Službenom listu CG.

Kada zaključke usvoji Skupština, izvještaj relevantnih institucija o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama, potrebno je dostaviti i generalnom sekretaru Skupštine, s obzirom na to da se, shodno članu 28 Poslovnika, on stara o sprovođenju zaključaka Skupštine.

Takođe, cijenimo da bi konsultativna saslušanja trebalo da budu rezervisana za stručnu javnost, dok bi kontrolna saslušanja trebalo da se odnose isključivo na ministre, starješine organa državne uprave i druge javne funkcionere koje bira ili imenuje Skupština.

Tako bi bilo nedvosmisleno moguće pratiti zaključke sa kontrolnih saslušanja upućenih Skupštini, i njihovu realizaciju, o čemu se i javnost podrobnije obaviještava (jer se sjednice Skupštine prenose na prlamentarnom kanalu, a usvojeni zaključci se objavljuju u Službenom listu Crne Gore).








Finansira
Evropska unija

CEDEM
CENTAR ZA DEMOKRATIJU I LJUDSKA PRAVA

23
GODINE
CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

INCLUSIVE DIALOGUE
FOR THE PROGRESS
OF SOCIETY

Ministarstvo
javne uprave