

PREGLED PRAVNOG OKVIRA ZAKONODAVNE I NADZORNE ULOGU SKUPŠTINE CRNE GORE

sa osvrtom na sprovođenje akcionih
planova za jačanje njenih zakonodavnih i
nadzornih funkcija u procesu EU integracije





PREGLED PRAVNOG OKVIRA ZAKONODAVNE I NADZORNE ULOGE SKUPŠTINE CRNE GORE

sa osvrtom na sprovođenje akcionih planova za jačanje njenih
zakonodavnih i nadzornih funkcija u procesu EU integracije

Podgorica, novembar 2023.

©Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)

Izdavači:

Centar za demokratiju i ljudska prava - CEDEM

(www.cedem.me)

Centar za demokratsku tranziciju - CDT

(www.cdtmn.org/)

Za izdavače:

Milena Bešić, direktorica CEDEM-a

Dragan Koprivica, izvršni direktor CDT-a

Autori:

prof. dr Branislav Radulović

(profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta "Mediterran")

Veselin Radulović (advokat)

Grafički dizajn i štampa:

Brain

Tiraž: 100 primjeraka

**Istraživanje je sprovedeno 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 Ministarstva javne uprave Crne Gore.*

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

.....

CIP - Каталогизација у публикацији

Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85803-46-8 (CEDEM)

ISBN 978-9940-583-23-1 (CDT)

COBISS.CG-ID 28028676

Sadržaj

UVOD (sažetak analize)	6
PRAVNI OKVIR	8
NEDOSTATAK ZAKONA O SKUPŠTINI	13
UMJESTO POSLOVNIKA ZAKON	17
SUKOB INTERESA	20
AKCIONI PLAN	23
BLOKADA SKUPŠTINE	25
NEFUNKCIONALNA SKUPŠTINA	26
ZAKLJUČCI	29
PREPORUKE	32

UVOD

(sažetak analize)

Predmet ovog teksta je **analiza postignuća, identifikacija izazova i izrada prijedloga za poboljšanja** u vezi sa realizacijom zakonodavne i nadzorne uloge Skupštine Crne Gore, sa posebnim osvrtom na ulogu Skupštine u **procesu evropske integracija**. U tom cilju primarno je izvršena **analiza pravnog okvira parlamentarne zakonodavne i nadzorne uloge i sprovođenja akcionih planova** za jačanje zakonodavnih i nadzornih funkcija Skupštine Crne Gore.

U Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo od 9. novembra 2010. godine, kao **prvi od sedam ključnih prioriteta** koji zahtijevaju visok stepen usaglašenosti sa kriterijumima za članstvo, navedeno je unaprjeđenje izbornog zakonodavstva i s tim u vezi, **jačanje kontrolne i zakonodavne funkcije Skupštine**.¹ Ipak, trinaest godina kasnije reforma izbornog zakonodavstva još nije sprovedena, a Skupština još uvijek **nije usvojila ni Zakon o Skupštini**, koji je jedan od ključnih propisa za uređenje nadležnosti i funkcionisanja zakonodavnog organa.

Poslije 30 godina dominantne vladavine jednog političkog subjekta, nakon 10 godina od dobijanja statusa kandidata i 8 godina pregovora o članstvu sa Evropskom unijom, promjena vlasti koja je uslijedila na izborima u avgustu 2020. godine predstavljala je šansu za značajniji napredak u pregovorima sa Evropskom Unijom, jer je došlo do **mirne tranzicije**

¹ Izvor: Skupština Crne Gore i proces evropskih integracija, Posmatrač ili aktivni učesnik, izdavač Institut alternativa, autori Jovana Marović i Marko Sošić, decembar 2011, dostupno na: <https://media.institut-alternativa.org/2012/10/institut-alternativa-skupstina-cg-posmatrac-ili-aktivni-ucesnik.pdf>

(primopredaje) vlasti. Time je ispunjen **osnovni demokratski kriterijum** sadržan u institutu obezbjeđenja „smjenjive i odgovorne vlasti“. Ovaj politički događaj i tranzicija vlasti trebala je da dodatno potvrdi, u tom trenutku, „lidersku poziciju Crne Gore u EU integracijama“, prije svega kroz jačanje uloge Skupštine Crne Gore kroz unapređenje njene zakonodavne aktivnosti i kontrolne i nadzorne funkcije.

Formiranje **Radne grupe za izradu Zakona o Skupštini**, osnivanje odbora koji je trebao da se bavi reformom izbornog zakonodavstva i donošenje Akcionog plana za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine i sprovođenje aktivnosti kojima je povećana transparentnost odlučivanja, bili su pravi koraci u tom smjeru. Nažalost, proces je suštinski (o)stao na proklamaciji o potrebi donošenja akata i za tri godine nova parlamentarna većina **nije okončala niti jednu od aktivnosti** na realizaciji onoga što je predviđeno.

Pritom, Skupština Crne Gore **nije pokazala neophodnu funkcionalnost** da riješi pitanja iz svoje kompetencije u pogledu izbora nosioca ustavno-sudskih i drugih funkcija za koje je bilo potrebno obezbjediti kvalifikovanu većinu. To je imalo za posljedicu da je Ustavni sud skoro pola godine bio nefunkcionalan zbog neizbora nedostajućih sudija Ustavnog suda. Osim toga, tri godine nakon promjene vlasti nema ni naznaka da bi se uskoro mogao izvršiti izbor Vrhovnog državnog tužioca i članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika. Takođe, u Skupštini nije izabran peti član Senata DRI, kao i predsjednik vrhovne državne revizorske insitucije, ključnog Ustavom definisanog organa u pogledu **kontrole zakonitosti i uspješnosti raspolaganja javnim sredstvima**.

Dodatno, u periodu 2020 – 2023 godina došlo je do „pada“ u broju održanih parlamentarnih saslušanja i parlamentarnih istraga² u Skupštini, a u 2022. godini i do **obustave održavanja** „premijerskog sata“³

2 Član 72 – 82 Poslovnika Skupštine Crne Gore

3 Član 187 - 187a Poslovnika Skupštine Crne Gore

II PRAVNI OKVIR

Skupština ima svoju osnovnu, zakonodavnu funkciju, odnosno Skupština donosi zakone i druge propise i opšte akte.⁴ Pored Ustavom definisanih nadležnosti Skupština obavlja i poslove definisane Poslovníkom Skupštine, kojim su između ostalog **razrađena pitanja vezana za:** rad skupštinskih odbora, parlamentarna saslušanja i parlamentarna istraga, premijerski sat i poslanička pitanja, kao aktivnosti iz djelokruga njene **kontrolne i nadzorne funkcije**.

Uloga Skupštine Crne Gore u procesu evropske integracije definisana je, prije svega, **ustavnim odredbama**. Ustav Crne Gore propisuje da Crna Gora može stupati u međunarodne organizacije i da Skupština **odlučuje o načinu pristupanja Evropskoj Uniji**.⁵ Međutim, s obzirom da Vlada, kao izvršna vlast, vodi unutrašnju i vanjsku politiku,⁶ sami proces pridruživanja Evropskoj uniji u pretežnoj je nadležnosti Vlade Crne Gore.

Polazeći od kontrolne uloge Skupštine, ona vrši i nadzor nad procesom pridruživanja. Tako, na predlog najmanje 27 poslanika Skupština može: izglasati nepovjerenje Vladi,⁷ **pretresati određena pitanja o**

4 Član 82. tačka 2 i 3 Ustava Crne Gore

5 Član 15. stav 2 i 3 Ustava Crne Gore

6 Član 100. tačka 1. Ustava Crne Gore

7 Član 107. Ustava Crne Gore

radu Vlade,⁸ obrazovati **anketni odbor** i sprovesti **parlamentarnu istragu** radi prikupljanja informacija i činjenica o događajima koji se odnose na rad državnih organa,⁹ pokrenuti postupak za utvrđivanje da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav i odlučivati o razrješenju predsjednika Crne Gore ako Ustavni sud utvrdi da je povrijedio Ustav¹⁰ i vršiti nadzor nad Vojskom i bezbjednosnim službama.¹¹

Posebno su za nadzornu i kontrolnu funkciju Skupštine važne Ustavne odredbe o **interpelaciji i parlamentarnoj istrazi**. Interpelaciju za pretresanje određenih pitanja o radu Vlade može podnijeti najmanje 27 poslanika i podnosi u pisanom obliku i mora biti obrazložena. Takodje, Skupština može, na predlog najmanje 27 poslanika, obrazovati anketni odbor radi prikupljanja informacija i činjenica o događajima koji se odnose na rad državnih organa. Za period **oktobar 2020 – oktobar 2023 godina** utvrđeno je da su ovi kontrolni mehanizmi u Skupštin **vrlo restriktivno korišćeni**.

Pregled parlamentarnih istraga 2020 -2023

· Na Osmoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2022. godini, usvojen je Predlog odluke o otvaranju parlamentarne istrage i obrazovanju Anketnog odbora za prikupljanje informacija i činjenica o postupanju nadležnih državnih organa i drugih subjekata u vezi sa **projektom vjetroelektrane Možura**.

· Na sjednici Petog vanrednog zasijedanja u 2022. godini, usvojen je Predlog odluke o otvaranju parlamentarne istrage i formiranju Anketnog odbora radi prikupljanja informacija i činjenica o postupanju **Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost**, a u odnosu na događaje na Cetinju 4. i 5. septembra 2021. godine.

Pored nadzorne i zakonodavne funkcije, Skupština, u skladu sa Ustavom, ima i važnu **izbornu funkciju** koja je takođe od značaja za proces pridruživanja Evropskoj uniji. Naime, Skupština bira i razrješava sudije Ustavnog suda, Vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika. Takođe, Skupština imenuje i razrješava: Zaštitnika ljudskih prava i sloboda; guvernera Centralne banke i članove Savjeta Centralne

8 Član 108. Ustava Crne Gore

9 Član 109. Ustava Crne Gore

10 Član 98. Ustava Crne Gore

11 Član 82. tačka 10 Ustava Crne Gore

banke Crne Gore; predsjednika i članove Senata Državne revizorske institucije i druge nosioce funkcija određene zakonom.¹² Dakle, **ustavno definisana ovlašćenja**, kontrolna ovlašćenja i ovlašćenja vezana za izbor određenih nosioca javno pravnih ovlašćenja, jasno ukazuju da je uloga Skupštine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji od fundamentalnog značaja.

· Skupština Crne Gore **duži period ne ispunjava svoje ustavne nadležnosti** vezane za izbor Vrhovnog državnog tužioca i članove Sudskog savjeta iz reda uglednih pravni-ka, predsjednika i petog člana Senata DRI i dugo nije obavljala ni nadležnost izbora sudija Ustavnog suda zbog čega je taj sud bio nefunkcionalan u jednom periodu, a trenutno već više od šest mjeseci Skupština je u blokadi, uopšte ne obavlja bilo koje nadležnosti i potpuno je nefunkcionalna.

Kada je u pitanju **odnos Skupštine i Vlade** bitno je ukazati i da, "ako Skupština duže vrijeme ne obavlja nadležnosti utvrđene Ustavom", Vlada može, pošto sasluša mišljenje predsjednika Skupštine i predsjednika klubova poslanika u Skupštini, raspustiti Skupštinu.¹³ To ovlašćenje nema Vlada kojoj je prestao mandat.¹⁴

Kada su u pitanju **evropske integracije i nadležnost Skupštine Crne Gore** od posebnog značaja je konstituisanje posebnog **Odbora za evropske integracije**¹⁵ koji:

- 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.

Pregledom aktivnosti ovog skupštinskog Odbora za period **oktobar 2020 – oktobar 2023 godina** utvrđeno je da tokom trajanja 27. saziva Skupštine Crne Gore, Odbor za evropske integracije održao ukupno 15 sjednica.

12 Amandman III na Ustav Crne Gore kojim se zamjenjuju tačke 13 i 14 člana 82. Ustava Crne Gore

13 Član 92. stav 2. Ustava Crne Gore

14 Član 110. stav 3. Ustava Crne Gore

15 Član 42a Posovnika Skupštine Crne Gore

Sjednice Odbora za evropske integracije

Naziv odbora	2020 (septembar – decembar)	2021	2022	2023 (januar – jul)
Odbor za evropske integracije	0	12	3	0

Pregled sjednica Odbora za evropske integracije održanih u 2022. godini¹⁶

· Odbor za evropske integracije održao je **14. sjednicu** 23. juna 2022. godine. Na dnevnom redu sjednice bili su Izvještaj o radu Odbora za 2021. godinu i Plan rada Odbora do kraja 2022. godine. Glasovima svih prisutnih članova, usvojen je Izvještaj o radu Odbora za 2021. godinu, u kojem su sumirane aktivnosti u odnosu **na nadzor pregovaračkog procesa**, parlamentarnu diplomatiju, kao i aktivnosti u cilju približavanja procesa evropskih integracija građanima. Na sjednici je razgovarano i o aktivnostima planiranim do kraja 2022. godine. U vezi sa tim, usvojen je plan budućeg rada u dijelu **parlamentarne kontrole procesa pregovora Crne Gore sa EU**, kroz razmatranje izvještaja Vlade o procesu pristupanja i izvještaja institucija EU, ali i **organizovanja konsultativnih saslušanja**, javnih tribina i tematskih sjednica i sastanaka u odnosu na prioritetne oblasti u pregovaračkom procesu. Članovi Odbora saglasni su da je neophodno koristiti postojeće mehanizme kontrole rada Vlade, koji su na raspolaganju Skupštini, ali i saradivati sa predstavnicima Vlade, te u duhu partnerskog odnosa obezbijediti što kvalitetniji proces integracija Crne Gore u EU.

· Odbor za evropske integracije održao je **15. sjednicu** 7. jula 2022. godine predstavljeni su ključni nalazi Izvještaja Evropskog parlamenta o Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu. Zbog važnosti teme, sjednici je prisustvovala Danijela Đurović, predsjednica Skupštine Crne Gore, dok su u radu sjednice učestvovali i predstavnici Evropskog parlamenta, Ministarstva evropskih poslova i Misije Crne Gore pri EU, kao i predsjednici nadležnih

¹⁶ Detaljnije informacije o navedenim i drugim sjednicama Odbora održanim tokom 27. saziva Skupštine dostupne su na linku: <https://www.skupstina.me/me/kategorije/odbor-za-evropske-integracije?page=1>

radnih tijela i predstavnici nevladinog sektora. Na sjednici su razmijenjena mišljenja o ostvarenom napretku i nivou spremnosti Crne Gore za članstvo u EU, posebno u dijelu prioriternih aktivnosti i ključnih reformi koje je neophodno implementirati. Izborna reforma, reforma pravosuđa i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala navedene su kao ključne oblasti u kojima je potrebno ostvariti dodatne rezultate, uz naglasak da ispunjavanje obaveza u ovim oblastima uslovljava cjelokupni napredak u procesu evropskih integracija.

· Odbor za evropske integracije održao je **16. sjednicu** 27. jula 2022. godine. Na sjednici su razmotreni kvartalni i polugodišnji izvještaji o ukupnim aktivnostima u procesu pristupanja Crne Gore EU za period jul – decembar 2021. godine. Članovi Odbora za evropske integracije usvojili su: 31. i 32. kvartalni izvještaj o ukupnim aktivnostima u okviru procesa integracije Crne Gore u Evropsku uniju, za period jul – septembar 2021. godine, odnosno oktobar – decembar 2021. godine i 16. polugodišnji izvještaj o ukupnim aktivnostima u okviru procesa integracije Crne Gore u Evropsku uniju, za period jul - decembar 2021. godine. U svom izlaganju prisutnima, potpredsjednica Vlade za spoljnu politiku, evropske integracije i regionalnu saradnju i ministarka evropskih poslova Jovana Marović, kazala je da ubrzanje procesa evropskih integracija predstavlja jedan od glavnih ciljeva aktuelne Vlade. Ona je predstavila aktivnosti Vlade koje se odnose na rekonstrukciju pregovaračke strukture i djelovanje Savjeta za vladavinu prava, a posebno aktivnosti usmjerene na ispunjavanje privremenih mjerila u poglavljima 23 i 24, čime bi se omogućila nova faza pregovora sa Evropskom unijom. Članovi Odbora su izrazili očekivanje da se rekonstrukcija pregovaračke strukture dovrši u što skorijem roku, te da se o tome informiše Odbor. Oni su podsjetili na ranije dostavljene preporuke Kancelariji za evropske integracije u dijelu pripreme analiza ispunjenosti privremenih mjerila u oblasti vladavine prava, i analize ispunjenosti završnih mjerila u preostalim pregovaračkim poglavljima. Poslanici su se interesovali za uticaj regionalnih inicijativa na proces evropskih integracija, kao i za stavove evropskih zvaničnika o politici proširenja u sveukupnim geostrateškim okolnostima.

III NEDOSTATAK ZAKONA O SKUPŠTINI

Duži vremenski period akademska zajednica, civilno društvo, nevladine organizacije i parlamentarna opozicija ukazuju na neophodnost donošenje Zakona o Skupštini i Zakona o Vladi. Nažalost, više od 17 godina od obnavljanja državnosti Crne Gore, nijedan saziv Skupštine i nijedna Vlada nijesu imali političke volje da predlože i donesu Zakon o Skupštini i Zakon o Vladi.

Nepostojanje ovih zakonskih tekstova predstavlja ozbiljan problem, odnosno "pravnu prazninu", što primarno predstavlja odgovornost Skupštine Crne Gore, odnosno nedostatak u njenoj zakonodavnoj funkciji. Tako odnos između Skupštine i Vlade, uključujući i odnos u postupku pregovaranja sa EU i njihove uloge u tom postupku, **nijesu definisani zakonom**, već Poslovníkom Skupštine, odnosno **Uredbom o Vladi Crne Gore**.¹⁷

Poslovníkom Skupštine odnos zakonodavne i izvršene vlasti uređen je sa 20 članova, a u Uredbi Vlade ista pitanja se normiraju u četiri člana. Poslovníkom se posebno razrađuje pitanje **interpelacija o radu Vlade**. Interpelacija se pokreće od strane poslanika sa ciljem "pretresanja određe-

17

Član 26-29 Uredbe o Vladi Crne Gore, "Sl. list Crne Gore" br. 08/08 ... 063/22

nih pitanja o radu Vlade” i podnosi se predsjedniku Skupštine u pisanoj formi, a pitanje koje treba razmotriti “mora biti jasno formulisano i obrazloženo”. Za period **oktobar 2020 – oktobar 2023 godina** u Skupštini Crne Gore **nije pokrenuta niti jedna interpelacija vezana za postupak EU integracija.**

U međuvremenu poseban problem se javio oko pitanja mandata (nadležnosti) “**tehničke vlade**” tj. vlade kojoj je izglasano nepovjerenje u Skupštini. Shodno ustavu Vlada kojoj je Skupština izglasala nepovjerenje nastavlja rad do izbora Vlade u novom sastavu.¹⁸

Nepovjerenje Vladi

· Na sjednici Trećeg vanrednog zasijedanja u 2022. godini, razmotren je Predlog da se glasa o nepovjerenju 42. Vladi Crne Gore koji je podnio 31 poslanik i 42. Vlada Crne Gore je izgubila povjerenje (4. februara 2022. godine).

· Na sjednici Šestog vanrednog zasijedanja u 2022. godini, razmotren je Predlog da se glasa o nepovjerenju 43. Vladi Crne Gore, podniet od strane 36 poslanika i **43. Vlada Crne Gore je izgubila povjerenje** (20. avgusta 2022. godine).

Međutim, zbog nepostojanja Zakona o Vladi, takva Vlada **nema nikakva ograničenja** u vršenju izvršne vlasti i do izbora nove Vlade ona vlast vrši u punom kapacitetu, iako nema legitimitet. Dodatno, nefunkcionalnost institucija i konstantni pokušaji političkih trgovina radi zadovoljenja partijskih i ličnih interesa, uz nedostatak Zakona o Vladi i Zakona o Skupštini, ostavljaju ogroman prostor da Vlada kojoj je prestao mandat i koja nema legitimiteta nastavi da vrši vlast u neograničenom trajanju i bez potrebne političke kontrole.

Dodatno, Skupština, na osnovu Kolegijuma Predsjednice Skupštine u **julu mjesecu 2022 godine obustavila je obavezan i poslovnički utvrđen “premijerski sat”** i time dodatno **umanjila svoju propisanu kontrolnu funkciju nad izvršnom vlašću.**

U vrijeme pisanja ove analize Vlada kojoj je Skupština izglasala nepovjerenje još u avgustu 2022. godine, vršila je vlast u punom kapacitetu i to skoro 14 mjeseci. Nepostojanje Zakona o Vladi omogućilo je **da nelegitimna izvršna vlast suviše dugo vodi i proces pregovora i pridruživanja Evropskoj uniji, što nesporno ugrožava i sami taj proces.**

18 Član 110. stav 2. Ustava Crne Gore

Dodatno [ostavka ministarke za evropske integracije](#) i razrješenje ministara odbrane i spoljnih poslova, čije nadležnosti sada vrše drugi ministri u Vladi, dodatno su smanjili kapacitete "tehničke vlade".

U međuvremenu (13.06.2022. godine) od strane potpredsjednika Vlade za politički sistem i unutrašnju politiku formirana je Radna grupa za pripremu **Prijedloga zakona o Vladi**, koju su sačinjavali predstavnici državnih organa, civilnog društva i akademske zajednice. Krajem jula 2022. godine Radna grupa je izradila tekst Nacrta Zakona, a javna rasprava povodom ovog teksta održana je u priodu 21 septembar – 31 oktobar 2022. godine. Programom rada Vlade 2023. godine utvrđeno je usvajanje Prijedloga ovog zakona za I kvartal, što **nije realizovano**.

U programu rada Vlade za 2023 godinu¹⁹ kao obrazloženje za donošenje Zakona navodi se: "Donošenjem Zakona o Vladi izvršice se **kodifikacija propisa** iz oblasti državne uprave i smanjiti broj propisa koji uređuju određena, međusobno povezana pitanja što bi olakšalo rad samoj Vladi, državnim organima ali i građanima i medijima koji bi jednostavnije i efikasnije ostvarivali komunikaciju. Takođe, ovim zakonom **urediće se sastav Vlade Crne Gore, njen mandat**, organizacija, način rada, odlučivanje, **ovlašćenja Vlade i člana Vlade od prestanka mandata do izbora nove Vlade**, odnos sa drugim državnim organima i druga pitanja od značaja za rad Vlade".

Pismom od 27 jula 2023 godine upućenom generalnom sekretaru Savjeta Evrope ministar javne uprave je zatražio mišljenje Venecijanske komisije na utvrđeni nacrt ovog Zakona.

Novine koje se predviđaju novim tekstom zakona o Vladi su prvenstveno sadržane u **ograničenjima** koja se odnose na vladu kojoj je prestao mandat (član 22), prestanka mandata člana Vlade (član 25), način rada i odlučivanje (član 27 – 34). **Odnos sa Skupštinom** uređen je na način da se utvrđuje da članovi Vlade, kao predlagači zakona ili drugih akata, imaju **obavezu prisustvovanja radu parlamenta** (član 51), kao i kod postavljanja poslaničkih pitanja. Posebno se uređuje da su Predsjednik Vlade i član Vlade dužni da se odazovu pozivu radnog tijela Skupštine, i prisustvuju sjednici koja je posvećena kontrolnom saslušanju na određenu temu. Predsjednik Vlade i član Vlade **dužni su da se odazovu pozivu i prisustvuju sjednici anketnog odbora** koji je obrazovan u Skupštini radi prikupljanja informacija i činjenica o događajima koji se odnose na rad državnih organa (parlamentarna istraga). Takođe, Vlada, odnosno nadležno ministarstvo dužni su da dostave Skupštini službene materijale, dokumenta, podatke i informacije radi sprovođenja parlamentarne istrage, odnosno kontrolnog saslušanja, u skladu sa za-

konom. Vlada, odnosno nadležno ministarstvo dužni su da, na zahtjev poslanika, učine Skupštini dostupnim službene materijale, dokumenta i podatke, odnosno da dostave obavještenja i objašnjenja koji su potrebni radi obavljanja poslaničke funkcije, u skladu sa zakonom (član 55).

Navedena rješenja predstavljaju **unapređenja u pogledu odgovornosti** Vlade prema Skupštini, posebno u svjetlu činjenice da su ova pitanja trenutno uređena podzakonskim aktima Vlade (Uredba o Vladi).

Venecijanska komisija (Evropska komisija za demokratiju kroz pravo) je 26. septembra 2023 godine dostavila **Nacrt mišljenja** o Nacrtu zakona o Vladi Crne Gore²⁰, generalno pozdravljajući donošenje zakona, uz set primjedbi, prijedloga I sugestija, ukazujući na potrebu da njegov predlagач bude 44-ta Vlada, a ne vlada u "tehničkom mandatu".

20 CDL (2023)042 Strazbur, 26. septembar 2023.

IV UMJESTO POSLOVNIKA ZAKON – moguća ustavna ograničenja

Nakon konstituisanja Skupštine poslije parlamentarnih izbora održanih 30. avgusta 2020. godine, dva puta se **formirala radna grupa za izradu nacrtu zakona o Skupštini**. Međutim, te radne grupe nijesu ispunile zadatke koji su im postavljeni. Naime, na devetoj sjednici kolegijuma predsjednika Skupštine od 25. marta 2021. godine donešen je zaključak kojim je formirana radna grupa za izradu Nacrta Zakona o Skupštini, čiji zadatak je bio da tekst nacrtu pripremi do 1. oktobra 2021. godine.²¹

Radna grupa **nije izvršila ovaj zadatak**, pa je na sjednici kolegijuma predsjednika Skupštine od 18. jula 2022. godine donešen još jedan zaključak kojim je **formirana nova radna grupa za izradu Nacrta Zakona o Skupštini** i čiji zadatak je bio da tekst nacrtu pripremi do 15. oktobra 2021. godine.²² U vrijeme izrade ove analize Nacrt Zakona o Skupštini **nije bio urađen**, čime je potvrđena i nastavljena višegodišnja praksa nedostatka političke volje da se ovaj važan propis donese.

21 Zaključak broj: 00-32-4/21-6 od 29.3.2021. godine

22 Zaključak broj: 00-32-4/22-66 od 19.7.2022. godine

· U jačanju kontrolne i nadzorne uloge Skupštine od posebnog značaja je usvajanje Zakona o Skupštini, koji se godinama najavljuje od strane izvršnih vlasti i političkih partija, kao i kroz Akcione planove za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine. I u novom Akcionom planu Skupštine usvajanje Zakona o Skupštini navedeno je kao prva prioritarna mjera. Ipak, osim deklarativnog zalaganja i najave da se ovaj zakon prioritarno treba usvojiti, nijedna vlast nije pokazala stvarnu volju da to i uradi.

Umjesto zakonom, pitanja konstituisanja, organizacije i načina rada Skupštine, odnosa Skupštine sa Vladom i drugim državnim organima, kao i pitanja vezana za nadležnosti Skupštine u postupku pregovaranja i pristupanja Evropskoj uniji, uređena su Poslovníkom Skupštine Crne Gore koji je od prvog donošenja 2006. godine, **mijenjan i dopunjavan 11 puta**.

Poslovník propisuje da Skupština ima stalne odbore, među kojima je i **Odbor za evropske integracije**.²³ U Poslovníku Skupštine nadležnost Odbora za evropske integracije propisana je u jednoj opštoj odredbi koja definiše da taj Odbor 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 i razmatra i ocjenjuje djelovanje pregovaračkog tima.²⁴ Dalje, Poslovník propisuje i da Skupština i stalni odbori Skupštine saraduju sa parlamentarnim skupštinama, odnosno odgovarajućim radnim tijelima parlamentarnih skupština međunarodnih organizacija i drugim međunarodnim strukturama u cilju ostvarivanja uloge parlamenta u procesu uključivanja u evropske i evroatlantske integracije.²⁵

Na ovaj način su Poslovníkom na opšti način uređene određene nadležnosti Skupštine, što može biti sporno sa aspekta saglasnosti ovih odredbi Poslovníka sa Ustavom Crne Gore. Naime, u članu 82. u 19 tačaka propisane su nadležnosti Skupštine Crne Gore, dok tačka 20. ovog člana propisuje da Skupština vrši i druge poslove utvrđene Ustavom **ili zakonom**. Dakle, iz ove ustavne odredbe proizilazi da se, pored ovih navedenih u Ustavu, nadležnosti Skupštine mogu utvrđivati samo zakonom. Takođe, nije sporno da **Skupština odlučuje o načinu pristupanja Evropskoj Uniji**.²⁶ Međutim, odredbom člana 15. tačka 5. propisano je da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru.

23 Član 38. tačka 6. Poslovníka Skupštine Crne Gore

24 Član 42a Poslovníka Skupštine Crne Gore

25 Član 209. Poslovníka Skupštine Crne Gore

26 Član 15. stav 3. Ustava Crne Gore

Pitanja pregovaračkog procesa i pridruživanja Evropskoj uniji, načinu pristupanja Evropskoj uniji i saradnje sa parlamentarnim skupštinama međunarodnih organizacija i drugim međunarodnim strukturama u cilju ostvarivanja uloge parlamenta u procesu uključivanja u evropske i evroatlantske integracije, jesu nesporno pitanja od interesa za Crnu Goru. Dakle, ta pitanja je neophodno urediti zakonom, u skladu sa Ustavom.

- Posebno pitanje koje treba razmotriti jeste većina sa kojom bi se usvojio Zakon o Skupštini. Naime, u stavu 2 člana 91 Ustava utvrđuje se da "većinom glasova svih poslanika Skupština donosi ..." između ostalog Poslovnik Skupštine koji se kao akt u Ustavu pominje samo u ovoj odredbi. Na drugoj strani, u istom stavu člana 91 Ustava definisani su zakoni za koje je potrebna "većina svih poslanika" a da **pritom nijesu nabrojani zakoni** kojima se uređuje organizacija rada državnih organa.
- Navedeno može predstavljati "ograničenje" jer bi shodno striktnom tumačenju Ustava zakon koji uređuje rad Skupštine bio donijet "prostom većinom", a Poslovnik kvalifikovanom.
- Ovo pitanje bi se moralo kao "prejudiciono" riješiti na samom početku rada radne grupe za izradu Zakona o Skupštini.

V SUKOB INTERESA

Nakon parlamentarnih izbora, održanih 11. juna 2023. godine, konstituisan je novi saziv Skupštine u kome su kao poslanici izabrani premijer i još četiri aktuelna ministra iz Vlade kojoj je izglasano nepovjerenje.²⁷ Tako je pet predstavnika izvršne vlasti, **suprotno Ustavu** koji eksplicitno propisuje da predsjednik Vlade i član Vlade ne mogu vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost²⁸, trenutno u očiglednom sukobu interesa i trenutno vrše kontrolu i nadzor nad svojim radom. Na taj način su kontrolna i nadzorna uloga Skupštine dodatno obesmišljene i prilično kompromitovane.

Za kršenje Ustava i zakona, ovim javnim funkcionerima prijeti novčana kazna u iznosu od 500 do 2.000 eura.²⁹ Iako Ustav u citiranoj odredbi propisuje da predsjednik i član Vlade ne može vršiti poslaničku funkciju, Zakon o sprječavanju korupcije to omogućava za period od 30 dana. Naime, javni funkcioner koji u toku vršenja javne funkcije prihvati da obavlja drugu dužnost, odnosno funkciju, dužan je da, u roku od 30 dana od početka vršenja druge funkcije, odnosno dužnosti, podnese ostavku

27 Premijer Dritan Abazović, ministarka Ana Novaković Đurović, ministar Filip Adžić, ministar Vladimir Joković i ministar Dragoslav Ščekić u vrijeme pisanja ove analize bili su istovremeno i poslanici Skupštine Crne Gore

28 Član 104. Ustava Crne Gore

29 Član 103. stav 1. tačka 11. Zakona o sprječavanju korupcije

na javnu funkciju.³⁰ Tako je ovaj zakon, suprotno ustavnom ograničenju, omogućio javnim funkcionerima da u roku od 30 dana obavljaju nespojive dužnosti, odnosno funkcije.

Međutim, premijer i još četiri aktuelna ministra iz Vlade ostali su na dužnostima i u zakonodavnoj i u izvršnoj vlasti, čak i nakon isteka roka od 30 dana. Tako je u vrijeme pisanja ove analize isto lice bilo na funkciji premijera i koordinatora Ministarstva vanjskih poslova u Vladi kojoj je prestao mandat, ali i na funkciji poslanika Skupštine koja bi trebala da kontroliše rad izvršne vlasti i da odlučuje o izboru nove Vlade. Takođe, isto lice bilo je na funkciji ministra unutrašnjih poslova i ministra odbrane u Vladi kojoj je prestao mandat, ali i na funkciji poslanika Skupštine koja bi trebala da kontroliše rad izvršne vlasti i da odlučuje o izboru nove Vlade.

Štaviše, predsjednik Vlade je obavijestio Agenciju za sprječavanje korupcije da **neće podnijeti ostavku na poslaničku funkciju do izbora nove vlade.**³¹ Tako su članovi Vlade koja je izgubila legitimitet sami kontrolisali i nadzirali svoj rad kao poslanici, ali istovremeno eksplicitno najavili da će odlučivati i o izboru nove vlade. U parlamentarnim sistemima nije zabilježena ovakva koncentracija ovlašćenja i vlasti u bilo kojoj Vladi, posebno ne u onoj kojoj je prestao mandat.

Parlamentarni sistem podrazumijeva pravo parlamenta da kontroliše vladu i odgovornost vlade prema parlamentu. Svaki poslanik ima i individualno pravo da postavi poslaničko pitanje Vladi ili ministru i da na njega dobije odgovor.³² Poslanik ima i pravnu obavezu, odnosno dužnost prisustvovanja sjednicama Skupštine³³ jer je to uslov za rad parlamenta. Ako poslanici ne bi poštovali ovu obavezu, parlament ne bi mogao da zasijeda i radi, jer je za rad i odlučivanje parlamenta potrebno prisustvo određenog broja poslanika (kvorum). Poslanik koji je spriječen da prisustvuje sjednici Skupštine, dužan je da o razlozima spriječenosti obavijesti predsjednika Skupštine, najkasnije dan prije početka zakazane ili nastavka prekinute sjednice.³⁴ O prisustvu poslanika sjednici Skupštine vodi se evidencioni list prisustva.³⁵ Poslaniku se izdaje poslanička legitimacija koja sadrži prava koja poslanik može da ostvaruje na osnovu legitimacije.³⁶

30 Član 13. Zakona o sprječavanju korupcije

31 <https://www.dan.co.me/vijesti/politika/abazovic-ostajem-premijer-poslanicku-zaradu-necu-primati-5195098>

32 Član 187. stav 1. Poslovnika Skupštine Crne Gore

33 Član 55. stav 1. Poslovnika Skupštine Crne Gore

34 Član 56. Poslovnika Skupštine Crne Gore

35 Član 57. stav 1. Poslovnika Skupštine Crne Gore

36 Član 60. stav 1 i 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore

Dakle, u konkretnom slučaju u vrijeme kada se vode pregovori oko sastava nove Vlade i kada parlamentarna većina za formiranje Vlade zavisi od malog broja poslanika, čak pet članova aktuelne Vlade kojoj je mandat prestao kontroliše svoj rad, oni mogu uticati na postojanje kvoruma za rad Skupštine i oni čak mogu odlučujuće uticati na (ne)izbor nove vlade, odnosno na produžetak njihovog vršenja vlasti u Vladi kojoj je prestao mandat.

Ovo pitanje sukoba interesa i odgovornosti za sukob interesa zahtjeva da se posebno tretira u Zakonu o Skupštini, tim prije što je Ustavnom sudu podnešena inicijativa za ocjenu ustavnosti odredbe koja tretira "konflikt interesa" između izabranih predsjednika lokalnih samouprava i njihove pozicije izabranih poslanika.

U svakom slučaju, osnovna uloga i ustavne nadležnosti Skupštine ozbiljno se dovode u pitanje u ambijentu u kome izvršna vlast nema legitimiteta više od godinu dana, čiji članovi istovremeno postaju poslanici i tako kontrolišu i nadziru sami sebe, a posebno kada članovi takve izvršne vlasti imaju mogućnost i javno najavljuju da će kao dio zakonodavne vlasti odlučivati o izboru nove vlade.

Položaj vlade u parlamentarnom sistemu počiva na povjerenju parlamentarne većine, a glasanje o povjerenju vladi je najznačajniji i najdjelotvorniji instrument parlamentarne kontrole vlade. Činjenica da je Vladi prestao mandat, da već skoro 14 mjeseci nema podršku parlamentarne većine i da su članovi takve Vlade sada istovremeno i poslanici koji treba da glasaju o (ne)izboru nove Vlade, potpuno devastira parlamentarni sistem i sistem podjele vlasti. Podjela vlasti je pretpostavka ograničenja vlasti i sprječava da bilo koja od državnih vlasti skoncentriše u svojim rukama sve ili više funkcija vlasti. U vrijeme pisanje ove analize izvršna vlast nije imala legitimiteta, nije bila ograničena i kontrolisana, a dio izvršne vlasti vršio je funkcije i u zakonodavnoj vlasti. Takva koncentracija vlasti u rukama nelegitimne Vlade pokazuje da parlamentarni sistem ne funkcioniše.

VI AKCIONI PLAN

Posljednji Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore u 2021. godini podijeljen je u tri cjeline i prva cjelina direktno se odnosi na jačanje zakonodavne i kontrolne funkcije Skupštine Crne Gore, kroz pripremu i donošenje akata, korišćenje nadzornih mehanizama, rad plenuma i radnih tijela.³⁷ U tom smislu, navedeno je da se, kao jedan od ključnih sistemskih zakona kojim bi se uredila brojna pitanja od značaja za rad parlamenta, izdvaja zakon o Skupštini i da je donošenje ovog zakona prepoznato, pored ostalog, i kao jedan od prioriteta 27. saziva i značajno sredstvo za dalje osnaživanje zakonodavne i nadzorne uloge Skupštine.³⁸ Međutim, ni ovaj Akcioni plan, kao ni raniji, u tom dijelu još uvijek nije realizovan.

U Akcionom planu se, pored ostalog, navodi da će Odbor za evropske integracije, najmanje dva puta godišnje, organizovati sjednice na kojima će razmatrati napredak u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji i pristupnim pregovorima u aktuelnim pregovaračkim poglavljima, i na koje će, po potrebi, pozivati zainteresovane članove matičnih odbora.³⁹

37 Izvor: <https://api.skupstina.me/media/files/1617800539-akcioni-plan-za-jacanje-za-konodavne-i-kontrolne-uloge-skupstine-crne-gore-u-2021-godini.pdf>

38 Ibid

39 Ibid

Takođe, Odbor za evropske integracije trebao je redovno razmatrati izvještaje o ukupnim aktivnostima u okviru procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, koje dostavlja Vlada Crne Gore.⁴⁰

Na sajtu Skupštine Crne Gore nema informacija o sjednicama ovog Odbora tokom 2023. godine,⁴¹ prema objavljenim podacima posljednja 16-a sjednica ovog Odbora u prethodnom sazivu Skupštine održana je još 27. juna 2022. godine.⁴² Novi Odbor nije izabran i nije zasijedao u novom sazivu Skupštine koji je konstituisan nakon parlamentarnih izbora 11. juna 2023. godine.

Dakle, prošlo je više od 15 mjeseci od kada se uopšte nije sastalo i zasijedalo tijelo Skupštine Crne Gore koje prati pregovore o pristupanju Evropskoj uniji i koje treba da nadgleda i ocjenjuje tok pregovora. Ta činjenica pokazuje da Skupština Crne Gore neprimjereno pasivna u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

Takodje, jedna od ključnih funkcija Skupštine u pogledu nadzora nad radom Vlade je pravo parlamenta da donosi budžet i da **vrši nadzor nad trošenjem budžetskih sredstva**.

U [Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2022.](#) godinu navodi se da "DRI godišnje podnosi Skupštini izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima, koji sadrži izvještaj o reviziji završnog računa budžeta i izvode iz pojedinačnih izvještaja o reviziji. Vlada je u obavezi da poštuje i sprovodi sve preporuke DRI iz revizije završnog računa budžeta države i pojedinačnih izvještaja i izvještava Skupštinu kvartalno. Međutim, **Skupština još uvijek ne obezbjeđuje strukturirano praćenje preporuka DRI**"⁴³ i pored činjenice da su Skupština Crne Gore i vrhovna državna revizija potpisale Protokol o saradnji (maj 2018 godine) i zajednički utvrdile Akcioni plan za njegovo sprovođenje posredstvom WM Fondacije (april 2021 godine)⁴

40 Ibid

41 <https://www.skupstina.me/me/kategorije/odbor-za-evropske-integracije?page=2>

42 <https://www.skupstina.me/me/clanci/odrzana-sesnaesta-sjednica-odbora-za-evropske-integracije>

43 Montenegro 2022 Report, published on 12th October 2022, SWD(2022) 335 final, objavljen 12.10.2022. godine SWD(2022) 335 final.

VII BLOKADA SKUPŠTINE

Prethodni saziv Skupštine raspušten je 17. marta 2023. godine, a konstitutivna sjednica novog saziva počela je 27. jula 2023. godine i brzo je prekinuta jer nije postojao dogovor oko izbora predsjednika Skupštine. Funkcija predsjednika Skupštine je, zajedno sa brojnom pozicijama u državi, dio pregovora oko formiranja nove Vlade i izvjesno je da izbor predsjednika Skupštine neće biti izvršen dok se ne postigne politički dogovor oko izbora nove Vlade. Od tada, pa do zaključenja rada na ovoj analizi, Skupština je u jednoj vrsti blokade, prekinuta sjednica nije nastavljena, a Skupština i njeni odbori uopšte ne zasijedaju.

Takođe, ni drugo redovno zasijedanje Skupštine Crne Gore nije počelo prvog radnog dana u oktobru, kako je to propisano Ustavnom Crne Gore.⁴⁴

Dakle, više od pola godine Skupština je taoc partijskih i ličnih interesa i ambicija, političke trgovine, ucjena i uslovljanja oko podjele funkcija u izvršnoj vlasti. Tako je ova ključna institucija u potpunoj blokadi, potpuno je nefunkcionalna i ne vrši svoje ustavne nadležnosti. Istovremeno, izvršna vlast koja je prije skoro 14 mjeseci izgubila legitimitet vlada u punom kapacitetu, bez ikakve kontrole od strane Skupštine i pet članova te Vlade istovremeno vrši i poslaničku funkciju u Skupštini Crne Gore gdje treba da odluče i o (ne)izboru nove Vlade. U takvom pravnom i političkom ambijentu proces evropskih integracija značajno je ugrožen i sigurno ne može napredovati.

VIII NEFUNKCIONALNA SKUPŠTINA

U periodu kada nije bila u blokadi, Skupština Crne Gore je često bila nefunkcionalna i nije obavljala svoje ustavne nadležnosti. Podsjećamo, Skupština već pune četiri godine nije izabrala Vrhovnog državnog tužioca i ta institucija funkcionira pod rukovodstvom vršioca dužnosti.

Takođe, već pet godina Skupština nije izabrala sve članove Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, pa je i ta institucija u nepotpunom sastavu i sa članovima koji su nakon isteka mandata ostali na toj poziciji više od još jednog mandata.

Tako su još uvijek članovi Sudskog savjeta oni koji su svojevremeno glasali za treći, neustavni mandat tadašnje predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore i javno zastupali stav da je takva odluka pravilna i u skladu sa Ustavom. Protiv bivše predsjednice Vrhovnog suda sada se vodi krivični postupak za teška krivična djela, a takav Sudski savjet treba da obezbijedi nezavisnost, samostalnost, odgovornost i profesionalnost sudova i sudija,⁴⁵ između ostalih i u ovom postupku protiv bivše predsjednice Vrhovnog suda. Tako nefunkcionalnost Skupštine doprinosi i padu povjerenja u pravosuđe i dovodi u sumnju rad i onih sudija koji savjesno, zakonito i profesionalno rade svoj posao.

45

Član 2. stav 4. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

Osim toga, Skupština godinama nije vršila ni izbor sudija Ustavnog suda, pa je i ta institucija u jednom periodu od skoro pola godine bila nefunkcionalna. Od početka avgusta 2020. godine neuspješno je objavljeno i sprovedeno čak pet oglasa za izbor sudija Ustavnog suda. Za to vrijeme, poslanici svih političkih partija koje su činile parlamentarnu većinu (Demokratska Crna Gora, Demokratski front i URA), u različitim periodima, barem jednom nijesu glasali za bilo kog od kandidata, dok su predstavnici opozicije (Demokratske partije socijalista), preko dva mjeseca bojkotovali rad Skupštine i skupštinskih tijela, uključujući glasanje o kandidatima za sudije Ustavnog suda. Takođe, Ustavni odbor Skupštine je odugovlačio sprovođenje konkursa, intervjuisanje kandidata i izjašnjavanje o njima.⁴⁶

Zahvaljujući nevršenju ustavnih nadležnosti od strane Skupštine Ustavni sud Crne Gore skoro pola godine nije bio funkcionalan. U tom periodu nije bilo institucionalne mogućnosti zaštite ustavnosti i zakonitosti, nije se moglo odlučivati o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, nije se moglo odlučivati o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom, nije se moglo odlučivati da li je predsjednik povrijedio Ustav, nije se moglo odlučivati o sukobu nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave, nije se moglo odlučivati o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije, nije se moglo odlučivati o izbornim sporovima i nije se moglo odlučivati sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova.⁴⁷

Izbor sudija Ustavnog suda dugo vremena je bio predmet političke trgovine, ucjena i uslovljavanja političkih partija. Tako neodgovoran odnos političkih partija i Skupštine ugrožava napredak Crne Gore prema Evropskoj uniji i prema društvu vladavine prava, ali prijeti i da u potpunosti parališe pravni poredak. U posljednje tri godine imali smo čestu promjenu političke većine, ali odnos prema ovom pitanju ostao je isti.

Dakle, rad Skupštine u prethodnim godinama obilježili su nemogućnost donošenja odluka o izboru za koje je potrebna kvalifikovana većina, pokušaji trgovine, međusobnih ucjena i uslovljavanja između parlamentarnih partija, izostanak kontrole i nadzora nad radom Vlade i nedostatak političke volje da se pripremi i usvoji Zakon o Skupštini. Sve navedeno uticalo je na (ne)funkcionalnost institucija, na pad povjerenja i sumnju u njihov rad i istovremeno negativno uticalo na proces pristupanja Evropskoj uniji.

46 Izvor: <https://www.hraction.org/2022/09/19/hitno-izabrati-sudije-ustavnog-suda-blokada-onemogucava-zastitu-izbornih-prava-i-drugih-ljudskih-prava/>

47 Nadležnosti Ustavnog suda prpopisane članom 149. Ustava Crne Gore

Takođe, krajem decembra 2020. godine donešena je odluka o **obra-
zovanju Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu**,⁴⁸ a Odbor je formiran 31. marta 2021. godine. Ovaj Odbor je formirao tri radne grupe i rad na pripremi zakona trebao je da završi do kraja juna 2021. godine. Taj rok prvo je produžen do 31. decembra 2021. godine,⁴⁹ a onda i do 31. jula 2022. godine.⁵⁰ Međutim, ni nakon dvije i po godine ovaj Odbor nije ispunio zadatak i nije pripremio tekst zakona, iako je prvobitni rok za to bio četiri mjeseca. Za dvije i po godine, Odbor je održao samo šest sjednica.

48 Odluka broj:00-71/20-20/7 od 29. decembra 2020. godine

49 Odluka broj:00-71/21-3/4 od 16. juna 2021. godine

50 Odluka broj:00-71/21-13/7 od 29. decembra 2021. godine

IX ZAKLJUČCI

Ustavna ovlaštenja Skupštine koja definišu njenu kontrolnu i nadzornu funkciju, kao i ovlaštenja vezana za izbor sudija Ustavnog suda i izbore vezane za pravosuđe, ukazuju da je uloga Skupštine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji od velikog značaja.

Pravni okvir koji definiše nadležnosti Skupštine i odnose sa drugim organima, prije svih sa izvršnom vlašću, nepotpun je i neodgovarajući za položaj koji Skupština ima u podjeli vlasti. Odnos zakonodavne i izvršne vlasti u postupku pregovaranja i njihove uloge u tom postupku, nijesu definisani zakonom. Nedostaci u pravnom okviru onemogućavaju potpuno ostvarivanje uloge koju Skupština ima u vršenju kontrolne i nadzorne funkcije, a samim tim i u procesu evropskih integracija.

Iako je formirana radna grupa za izradu Zakona o Skupštini, ona nije pripremila nacrt ovog propisa i nastavljeno je sa višegodišnjom praksom koja pokazuje nedopustiv nedostatak političke volje da se pitanja od značaja za rad Skupštine definišu zakonom.

Takođe, proces pregovora i pridruživanja Evropskoj uniji vodi Vlada koja je u vrijeme izrade ove analize već 14 mjeseci bez legitimiteta jer joj je u avgustu 2020. godine izglasano nepovjerenje. To je omogućeno zbog nepostojanja Zakona o Vladi, čime je dodatno obesmišljena kontrolna i nadzorna funkcija Skupštine.

Iako izvršna vlast i parlamentarne političke partije godina najavljuju i ističu značaj donošenja Zakona o Skupštini i Zakona o Vladi, a i u novom Akcionom planu Skupštine to je navedeno kao prva prioritarna mjera, osim tog deklarativnog zalaganja i najava, nijedna vlast i politička partija nijesu pokazali stvarnu volju da se ti propisi pripreme i usvoje.

Pitanja konstituisanja, organizacije i načina rada Skupštine, odnosa Skupštine sa Vladom i drugim državnim organima, kao i pitanja vezana za nadležnosti Skupštine u postupku pregovaranja i pristupanja Evropskoj uniji, uređena su podzakonskim aktom – Poslovnikom Skupštine Crne Gore. U ovom Poslovniku ta pitanja su uređena na suviše uopšten način, jednom odredbom koja definiše nadležnost Odbora za evropske integracije. Ovakvo definisanje nadležnosti Skupštine može biti sporno sa aspekta saglasnosti sa Ustavom Crne iz čijih odredbi proizilazi da se nadležnosti Skupštine mogu utvrđivati samo zakonom. Takođe, shodno Ustavu Crne Gore, pitanja od interesa za Crnu Goru (a to nesporno jesu pitanja pregovaračkog procesa i pridruživanja Evropskoj uniji), uređuju se zakonom.

U sazivu Skupštine koji je bio aktuelan u vrijeme pisanja ove analize, kao poslanici su izabrani premijer i još četiri aktuelna ministra iz Vlade kojoj je izglasano nepovjerenje. Tako je pet predstavnika izvršne vlasti, suprotno Ustavu u očiglednom sukobu interesa vršili kontrolu i nadzor nad svojim radom. Tako su istovremeno na funkciji poslanika premijer, koji je i koordinator Ministarstva vanjskih poslova, ali i ministar unutrašnjih poslova koji rukovodi i ministarstvom odbrane. Na taj način su kontrolna i nadzorna uloga Skupštine dodatno obesmišljene i prilično kompromitovane. Takođe, članovi Vlade kojoj je prestao mandat najavili su da će odlučivati o izboru nove Vlade.

Prva cjelina Akcionog plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore u 2021. godini direktno se odnosi na jačanje zakonodavne i kontrolne funkcije Skupštine Crne Gore. Međutim, taj Akcioni plan ne sprovodi se u praksi. Odbor za evropske integracije ne sprovodi aktivnosti koje su mu definisane Akcionim planom i više od 15 mjeseci uopšte se nije ni sastajao i zasijedao, što dodatno pokazuje da je Skupština Crne Gore neprimjereno pasivna u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Novi Odbor za evropske integracije nije ni izabran u novom sazivu Skupštine koji je konstituisan nakon parlamentarnih izbora 11. juna 2023. godine.

Više od pola godine Skupština je u blokadi kao taoc partijskih i ličnih interesa i ambicija, političke trgovine, ucjena i uslovljanja oko podjele funkcija u izvršnoj vlasti. Tako nefunkcionalna Skupštine uopšte ne vrši svoje ustavne nadležnosti, a nelegitimna izvršna vlast funkcioniše u punom kapacitetu bez ikakve kontrole od strane Skupštine. U

takvom pravnom i političkom ambijentu proces evropskih integracija ne može napredovati.

Nemogućnost i nedostatak volje da se donesu odluke o izboru za koje je potrebna kvalifikovana većina, izostanak kontrole i nadzora nad radom Vlade i nedostatak političke volje da se pripremi i usvoji Zakon o Skupštini, uticali su na (ne)funkcionalnost institucija, na pad povjerenja i sumnju u njihov rad. Sve ovo istovremeno je negativno uticalo na proces pristupanja Evropskoj uniji. Nefunkcionalnost Skupštine doprinosi i padu povjerenja u pravosuđe i dovodi u sumnju rad svih sudija.

Nefunkcionalnost Skupštine u jednom periodu imala je za posljedicu nefunkcionalnost Ustavnog suda i nemogućnost institucionalne zaštite ustavnosti i zakonitosti, nemogućnost odlučivanja o saglasnosti zakona sa Ustavom i nemogućnost vršenja drugih nadležnosti Ustavnog suda.

Neodgovorna i nefunkcionalna Skupština ugrožava napredak Crne Gore prema Evropskoj uniji i prema društvu vladavine prava, ali prijeti i da u potpunosti parališe pravni poredak.

Ni nakon dvije i po godine od formiranja, Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu nije ispunio zadatak i nije pripremio tekst zakona, iako je prvobitni rok za to bio četiri mjeseca. Za dvije i po godine, Odbor je održao samo šest sjednica.

X PREPORUKE

- Ustavna ovlaštenja Skupštine potrebno je **bliže urediti donošenjem Zakona o Skupštini** kojim bi se precizirala kontrolna i nadzorna uloga Skupštine i njenu ulogu u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.
- Zakon o Skupštini trebao bi da preciznije i bliže uredi **odnos zakonodavne i izvršne vlasti u postupku pregovaranja sa EU** i njihove uloge u tom postupku.
- Zakonom o Skupštini **urediti održavanje „premijerskog sata“** u izbornom periodu i periodu „tehničkog mandata“ vlade;
- Novi saziv Skupštine treba da **prioritetno formira novu Radnu grupu za izradu Zakona o Skupštini** koja će u primjerenom roku pripremiti prijedlog Zakona o Skupštini.
- Organizovati javnu raspravu o Prijedlogu zakona o Skupštini i u njegovu izradu uključiti akademsku zajednicu, strukovna udruženja pravnika, predstavnike NVO i druga zainteresovana lica
- U većoj mjeri koristiti institucionalne mehanizme interpelacije,

parlamentarne istrage, parlamentarnog saslušanja, premijerskog sata;

- Ubrzati proces na usvajanju Zakona o Vladi, koji bi trebao da definiše ovlašćenja Vlade kojoj je prestao mandat i precizno da propiše koje neodložne poslove ta Vlada može vršiti.
- Potrebno je intenzivirati aktivnosti na sprovođenju Akcionog plana Skupštine i odredbe Poslovnika uskladiti sa ustavnim odredbama i odredbama Zakona o Skupštini nakon njegovog donošenja.
- Potrebno je izmijeniti Zakon o [sprječavanju korupcije](#) na način koji bi strožije definisao sukob interesa poslanika i ministara, odnosno situacije u kojima nakon izbora ista lica istovremeno vrše funkciju u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, uz obavezno izricanje mjere zabrane obavljanja javne funkcije u određenom periodu takvim funkcionerima.
- U najkraćem roku treba formirati novi Odbor za evropske integracije i intenzivirati sprovođenje aktivnosti koje su mu definisane Akcionim planom.
- Neophodno je intenzivirati politički dijalog u cilju donošenja odluka o izboru Vrhovnog državnog tužioca, članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika i jednog sudije Ustavnog suda za koje je potrebna kvalifikovana većina.
- Potrebno je intenzivirati rad Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu i u primjerenom roku pripremiti tekst izbornih zakona.

Prilog br. 1: Pregled kontrolnih i konsultativnih saslušanja

U okviru 27. saziva Skupštine Crne Gore, tj. u periodu od 23. septembra 2020. godine, do 27. jula tekuće godine, radna tijela Skupštine održala su ukupno **29 kontrolnih i 52 konsultativna saslušanja**.^{51 52}

Radno tijelo	Kontrolna saslušanja			Konsultativna saslušanja			
	2021	2022	2023	2020.	2021.	2022.	2023.
Ustavni odbor	-	-	-	-	3	3	1
Zakonodavni odbor	-	-	-	-	-	-	-
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	1	2	2	1	4	2	2
Odbor za bezbjednost i odbranu	9	3	1	-	1	2	-
Odbor za međunarodne odnose i iseljenike	-	-	1	-	-	-	-
Odbor za evropske integracije	-	-	-	-	3	-	-
Odbor za ekonomiju, finansije i budžet	1	-	-	-	1	-	3
Odbor za ljudska prava i slobode	-	1	1	-	-	-	-
Odbor za rodnu ravnopravnost	1	-	-	-	1	-	-
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	2	2	-	-	2	3	2
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	-	-	-	-	-	1	1
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	-	1	1	1	1	7	4
Odbor za antikorupciju	-	-	-	-	-	-	-
Administrativni odbo	-	-	-	-	2	-	1
Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije	-	-	-	-	-	-	-
Ukupno	14	9	6	2	18	18	14
Zbirno za 27. saziv	29			52			

51 Odluka broj:00-71/21-13/7 od 29. decembra 2021. godine

52 Odnosi se na period od početka 27. saziva Skupštine, odn. od 23. septembra 2020. godine.

