

**INFORMACIJA**  
**O PRIPREMI PREDLOGA ZAKONA O VLADI**

Podgorica, Maj 2022. godine

## **I. UVOD**

Imajući u vidu da u Crnoj Gori ne postoji Zakon o Vladi, Srednjoročnim programom rada Vlade 2022-2024. i Programom rada Vlade za ovu godinu predviđeno je utvrđivanje predloga od strane Vlade do kraja II kvartala 2022. godine.

Donošenjem ovog zakona sistemski bi se uredila sva pitanja od značaja za organizaciju i funkcionisanje Vlade što bi bio osnov i svakoj budućoj izvršnoj vlasti da, u skladu sa najboljim praksama i principima dobrog upravljanja, vrši svoju funkciju. Donošenjem Zakona o Vladi izvršila bi se kodifikacija propisa iz oblasti državne uprave i smanjio bi se i 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, precizno bi se uredio odnos između Skupštine i Vlade, dok bi posebne odredbe ovog zakona bile posvećene uređivanju ovlašćenja Vlade i člana Vlade od prestanka mandata do izbora nove Vlade ("tehnički mandat"). Prethodna iskustva rada vlada u "tehničkom mandatu" su pokazala da je potrebno jasno pravno urediti međuprostor između rada dvije vlade, s obzirom da ne smije postojati pravni vakum od prestanka mandata stare do izbora nove Vlade.

## **II. KOMPARATIVNI PREGLED**

Sve države okruženja imaju zakone o Vladi. Zakoni kojima se uređuje rad vlada u državama regiona (Bosna i Hercegovina, Hrvatska, S. Makedonija, Slovenija i Srbija) imaju sličnu strukturu i uređuju određene tematske oblasti koje su od značaja za funkcionisanje vlade, kao najvišeg organa izvršne vlasti (nadležnosti vlade, mandat, način rada, organizaciona struktura, odnos sa drugim granama vlasti i državnim organima, vrste akata koje donosi vlada i sl.).

Takođe, u svim analiziranim zakonima uređen je i njihov način rada, odnosno način održavanja sjednica, odnosno proces donošenja odluka, odnosno pitanja poput načina sazivanja sjednica, kvoruma potrebnog za odlučivanje, kao i procedura za donošenje odluka vlade.

Što se tiče organizacije vlade, osim sastava vlade zakonima su uređena i pitanja raznih tijela vlade (radna, ekspertska, savjetodavna i dr.) koja tijela su u funkciju da pružaju pomoć vladi u sprovođenju njenih nadležnosti.

Funkcionisanje generalnog sekretarijata, na čelu sa generalnim sekretarom vlade, ili stručne službe vlade, koja pruža stručnu, logističku i drugu pomoć radi funkcionisanju vlade je takođe uređeno zakonima. Odredbama kojima se utvrđuju akti vlade, nabrajaju se i definišu razni akti koje vlade analiziranih zemalja donose, odnosno uredbu sa zakonskom snagom (Federacija BiH, Sjeverna Makedonija), uredbu (Federacija BiH, Hrvatska, Republika Srpska, Sjeverna Makedonija, Slovenija, Srbija), dekreti (Slovenija), odluke (Federacija BiH, Hrvatska, Republika Srpska, Sjeverna Makedonija,

Slovenija, Srbija), rješenja (Federacija BiH, Hrvatska, Republika Srpska, Sjeverna Makedonija, Srbija), smjernice (Republika Srpska), uputstva ili instrukcije.

Kada je u pitanju sastav vlade, u Hrvatskoj, Srbiji i Sjevernoj Makedoniji utvrđeno je da Vladu čine predsjednik Vlade, jedan ili više potpredsjednika i ministri. U Federaciji BiH zakonom je utvrđeno da Vladu čine premijer, dvanaest ministara (od kojih se jedan imenuje za zamjenika premijera), kao i dva ministra bez portfelja. U Sloveniji je zakonom propisano da Vladu čine predsjednik Vlade i četrnaest ministara čiji su resori definisani zakonom, kao i ministar bez portfelja zadužen za odnose sa dijasporom, te još najviše dva ministra bez portfelja.

### **Bosna i Hercegovina**

Zbog specifičnosti političkog sistema i državnog uređenja Bosne i Hercegovine, u ovoj državi zakoni o Vladi postoje na nivou entiteta, te je tako ova oblast u Federaciji Bosne i Hercegovine uređena Zakonom o Vladi **Federacije Bosne i Hercegovine**, a u Republici Srpskoj Zakonom o Vladi Republike Srpske. Kada je u pitanju sastav Vlade Federacije BiH, Zakonom o Vladi utvrđeno je da to tijelo čine premijer, zamjenik premijera, dvanaest ministara koji rukovode ministarstvima, i dva ministra bez portfelja. Zamjenik premijera ujedno je i ministar resornog ministarstva. Vlada Federacije imenuje i razrješava sekretara Vlade, koji za svoj rad odgovara Vladi Federacije, premijeru i zamjeniku premijera. U skladu sa Zakonom o Vladi **Republike Srpske**, Vladu čine predsjednik, dva potpredsjednika i ministri (članovi Vlade). Članove Vlade bira Narodna skupština, poslije svakog konstituisanja, na predlog kandidata za predsjednika Vlade, na period od četiri godine. Potpredsjednike Vlade, na predlog predsjednika Vlade, iz reda ministara bira Narodna skupština. Članovi Vlade ne mogu obavljati poslaničku i drugu javnu funkciju, niti profesionalno vršiti drugu djelatnost, osim u oblasti naučne djelatnosti i visokog obrazovanja. Mandat predsjednika i članova Vlade počinje danom izbora, kada daju svečanu izjavu pred Narodnom skupštinom.

### **Hrvatska**

Zakonom o Vladi Republike Hrvatske utvrđeni su organizacija i funkcionisanje Vlade. Ovim zakonom uređena su ovlašćenja Vlade, kao i njen lični sastav, te uslovi koje moraju ispuniti predsjednik i članovi Vlade (hrvatsko državljanstvo i zabrana obavljanja drugih javnih ili profesionalnih funkcija). Takođe, Zakonom o Vladi Republike Hrvatske definisan je način izbora Vlade, odnosno iskazivanja povjerenja Vladi u Hrvatskom saboru, kao i svečana zakletva koju potom predsjednik Vlade daje pred Saborom, te način raspuštanja, odnosno izglasavanja nepovjerenja Vladi ili mogućnost ostavki predsjednika ili članova Vlade.

### **Sjeverna Makedonija**

Zakonom o Vladi uređuju se organizacija, način rada i nadležnost Vlade Sjeverne Makedonije. Vlada, kao nosilac izvršne vlasti, je državni organ koji poslove iz svoje

nadležnosti vrši samostalno, u skladu sa Ustavom, zakonima i ratifikovanim međunarodnim ugovorima, na osnovu principa transparentnosti, efikasnosti i zaštite ljudskih prava i sloboda.

Vladu bira i razrješava Parlament (Sobranie) većinom glasova ukupnog broja poslanika. Pri predlaganju sastava Vlade, mandatar predlaže ministre za svako od zakonom utvrđenih ministarstava, kao i ministre bez portfelja. Vlada stupa na dužnost danom njenog izbora.

### **Slovenija**

Zakonom o Vladi Republike Slovenije propisano je da je Vlada organ izvršne vlasti i najviši organ državne uprave Republike Slovenije, koji, u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim opštima aktima Državnog zbora (donjeg doma Parlamenta) utvrđuje, usmjerava i koordinira sprovođenje državne politike, te u tom cilju donosi propise i druge mjere neophodne za obezbjeđivanje razvoja države i regulisanje stanja u svim oblastima nadležnosti države. Kada je u pitanju sastav Vlade, Zakonom o Vladi eksplicitno su definisani resori ministara, i to:

- vanjski poslovi;
- unutrašnji poslovi;
- odbrana;
- finansije;
- ekonomski razvoj i tehnologija;
- pravosuđe;
- javna uprava;
- rad, porodica, socijalna pitanja i jednake mogućnosti i dr.

### **Srbija**

Funkcionisanje vrhovnog organa izvršne vlasti U Republici Srbiji uređeno je Zakonom o Vladi. Vlada utvrđuje i vodi državnu politiku u okviru Ustava i zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine, izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine tako što donosi opšte i pojedinačne pravne akte i preduzima druge mjere, predlaže Narodnoj skupštini zakone, budžet i druge opšte i pojedinačne akte, zastupa Republiku Srbiju kao pravno lice i pritom vrši prava i obaveze koje Republika Srbija ima kao osnivač javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija, ako zakonom nije drugačije određeno, te raspolaže imovinom Republike Srbije ako zakonom nije drugačije određeno.

Kada je u pitanju sastav Vlade, Zakon o Vladi uređuje da je čine predsjednik Vlade, jedan ili više potpredsjednika Vlade i resorni ministri, dok može imati i ministre bez portfelja. Broj potpredsjednika Vlade i ministara bez portfelja određuje Narodna skupština pri svakom izboru Vlade, na predlog mandataru, odnosno kandidata za predsjednika Vlade. Na sve članove Vlade primjenjuju se principi nespojivosti funkcija i poštovanja propisa kojima je uređen konflikt interesa.

### III. PREDUZETE MJERE I NAREDNI KORACI

Imajući u vidu da u Crnoj Gori ne postoji Zakon o Vladi, Srednjoročnim programom rada Vlade 2022-2024. i Programom rada Vlade za ovu godinu predviđeno je utvrđivanje predloga od strane Vlade do kraja II kvartala 2022. godine.

Kako bi se u skladu sa našim pravnim sistemom uredio položaj, nadležnosti i odnosi Vlade sa drugim granama vlasti, u prethodnoj godini su po ovom pitanju preduzeti značajni koraci:

- Tokom 2021. godine, a u skladu sa propisom Vlade najprije je sproveden **postupak konsultovanja zainteresovane javnosti** povodom pripreme ovog zakona i sačinjen je **Izveštaj o konsultovanju** koji je objavljen na sajtu tadašnjeg Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija i Portalu e-Uprave<sup>1</sup>.
- Nadalje, uz međunarodnu ekspertsku podršku OECD/SIGMA-e analiziran je postojeći pravni okvir i pripremljen je **pregled svih pitanja koja mogu biti predmet pravne regulative tokom pripreme ovog zakona**.
- Dodatno, analizirana je praksa država okruženja i pripremljene su **Polazne osnove za izradu Zakona o Vladi**.

Nakon formiranja 43. Vlade Crne Gore, a u skladu sa Ekspozeom premijera da će Vlada inicirati izradu zakonskih i podzakonskih rješenja u cilju unapređenja rada javne uprave, efikasnije javne potrošnje i djelotvornije institucionalne koordinacije, Vlada je već na sjednici održanoj 5. maja 2022. godine donijela zaključak kojim zadužuje Ministarstvo javne uprave da pripremi i Vladi dostavi predlog za formiranje međuresorske radne grupe za pripremu Zakona o Vladi.

Sa ovim u vezi, a u skladu sa propisom Vlade, **Ministarstvo javne uprave će objaviti javni poziv za predlaganje predstavnika/ce nevladine organizacije** u Radnom tijelu za izradu Predloga zakona o Vladi. Zadatak Radnog tijela treba da bude da na osnovu Polaznih osnova **za izradu Zakona o Vladi** do kraja juna **pripremi Nacrt zakona**. O tekstu **Nacrtu zakona** Ministarstvo javne uprave će, shodno propisu Vlade, **sprovести javnu raspravu i pripremiti Izveštaj sa javne rasprave**.

Paralelno sa ovim procesom potrebno je uspostaviti i saradnju sa Skupštinom Crne Gore koja radi na izradi Zakona o Skupštini kako bi se već u početnoj fazi pripreme ovih važnih zakonskih tekstova obezbijedila njihova međusobna usaglašenost. Zbog navedenog, **Ministarstvo javne uprave će uputiti** poziv Skupštini Crne Gore da jedan član Radnog tima bude i njihov predstavnik.

Na osnovu gore iznijetog, ovo Ministarstvo će u najskorijem roku formirati Radno tijelo u čijem sastavu će pored predstavnika Vlade i državnih organa biti i predstavnici Skupštine Crne Gore, akademske zajednice i civilnog sektora.

---

1

<https://www.gov.me/dokumenta/2f2c4363-0e8a-44c4-b7a8-594d0fce5eab>

Cilj nam je da u inkluzivnom procesu sa svim zainteresovanim stranama ova Vlada po prvi put bude predlagač sistemskih zakonskih rješenja koja će biti osnov i svakoj budućoj izvršnoj vlasti da, u skladu sa najboljim praksama i principima dobrog upravljanja, vrši svoju funkciju.