

# POSLANIČKA PITANJA U CRNOGORSKOM PARLAMENTU



institut alternativa

April, 2015.

Naziv publikacije:

**Poslanička pitanja u crnogorskom parlamentu**

Izdavač:

**institut alternativa**

Institut alternativa, Ul. Đoka Miraševića (Kroling 3/3),

Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686

e-mail: [info@institut-alternativa.org](mailto:info@institut-alternativa.org)

web site: [www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)

Za izdavača:

Stevo Muk, predsjednik Upravnog odbora

Urednik:

Stevo Muk

Autorka:

dr Jovana Marović

Saradnice na projektu:

Aleksandra Vavić i Milica Milonjić

Prelom i dizajn:

Ana Crnić

Tiraž:

150



Izradu ove analize je podržao Institut za otvoreno društvo – Think Tank Fund iz Budimpešte.

TTF ne preuzima odgovornost za stavove iznijete u analizi.

Ova analiza predstavlja stavove i mišljenja autora koji preuzimaju punu odgovornost za sve što je kazano.

CIP – КАТАЛОГИЗАЦИЈА У ПУБЛИКАЦИЈИ  
НАЦИОНАЛНА БИБЛИОТЕКА ЦРНЕ ГОРЕ, ЦЕТИЊЕ

ISBN 978-9940-533-47-2  
COBISS.CG-ID 27212048

## SAŽETAK

Pitanja koja poslanici postavljaju premijeru i ministrima obezbjeđuju pisani trag o njihovim aktivnostima, kao i odgovorima državnih organa, sjednice na kojima se postavljaju su javne, pa, samim tim, poslanici mogu skrenuti pažnju na važno pitanje/problem, te dobiti povratnu informaciju o trenutnim aktivnostima ministarstava. Međutim, bez obzira na mogućnosti i učestalije korišćenje, domet i uticaj poslaničkih pitanja su i dalje ograničeni. Pored toga što je problematična praksa po kojoj se odgovori nadležnih ministarstava u pisanoj formi dostavljaju i sa šest mjeseci zakašnjenja, i sadržina ovih odgovora najčešće samo pruža opšti osvrt na situaciju u pojedinoj oblasti, a ne konkretan odgovor na poslaničko pitanje. Poslanici, uglavnom, smatraju da je, kada je regulisanje ovog mehanizma u pitanju, poželjno da se i poslanička pitanja, kao premijerski sat, održavaju na mjesečnom nivou, da bi poslanik trebalo da ima mogućnost komentarisanja odgovora na dopunsko pitanje, kao i da bi državne organe trebalo sankcionisati zbog nedostavljanja traženih informacija. U pravcu veće transparentnosti, neophodno je na vizuelno prilagodljiviji način predstaviti pitanja poslanika i odgovore državnih organa na sajtu Skupštine.

## UVODNE NAPOMENE

Pitanja upućena premijeru i ministrima u Vladi su važan instrument parlamentarne kontrole i značajan su kanal za upoznavanje javnosti sa temama od društvenog značaja. Prednost kontrolnog mehanizma postavljanja pitanja izvršnoj vlasti je u tome što se sjednice prenose uživo na televiziji i putem youtube kanala Skupštine, pa je, na taj način, poslanicima omogućeno da široj javnosti skrenu pažnju na važno pitanje od šireg društvenog značaja.

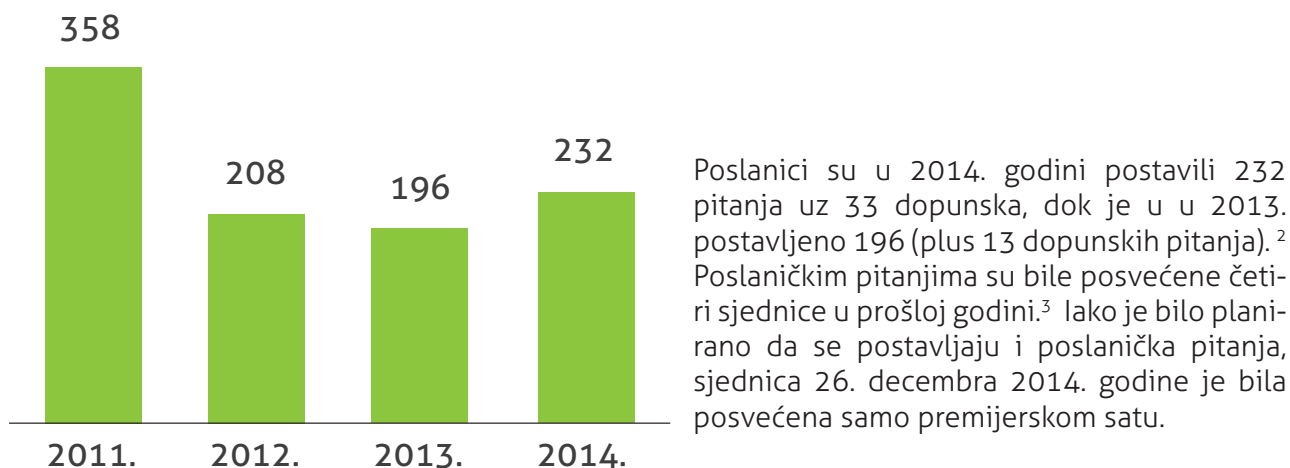
Zahvaljujući tome što se postavljena pitanja objavljuju na sajtu Skupštine ostavljen je prostor za analizu u kojoj mjeri i za koje oblasti kontrole su poslanici/političke partije zainteresovani, koliko se poslanici bave problemima građana i njihovim interesima; kao i da li pitanja služe isključivo za političku promociju poslanika i partija. Poslanici direktno komuniciraju sa izvršnom vlašću i "testiraju" sposobnost državnih organa da utemeljeno i argumentovano odgovore na određena pitanja.

Analiza uticaja poslaničkih pitanja i premijerskog sata kao kontrolnog mehanizma koji stoji na raspolaganju poslanicima sprovedena je na osnovu detaljnog uvida u sva pitanja koja su javno dostupna u 2013. i 2014. godini, odnosno odgovora nadležnih ministarstava.

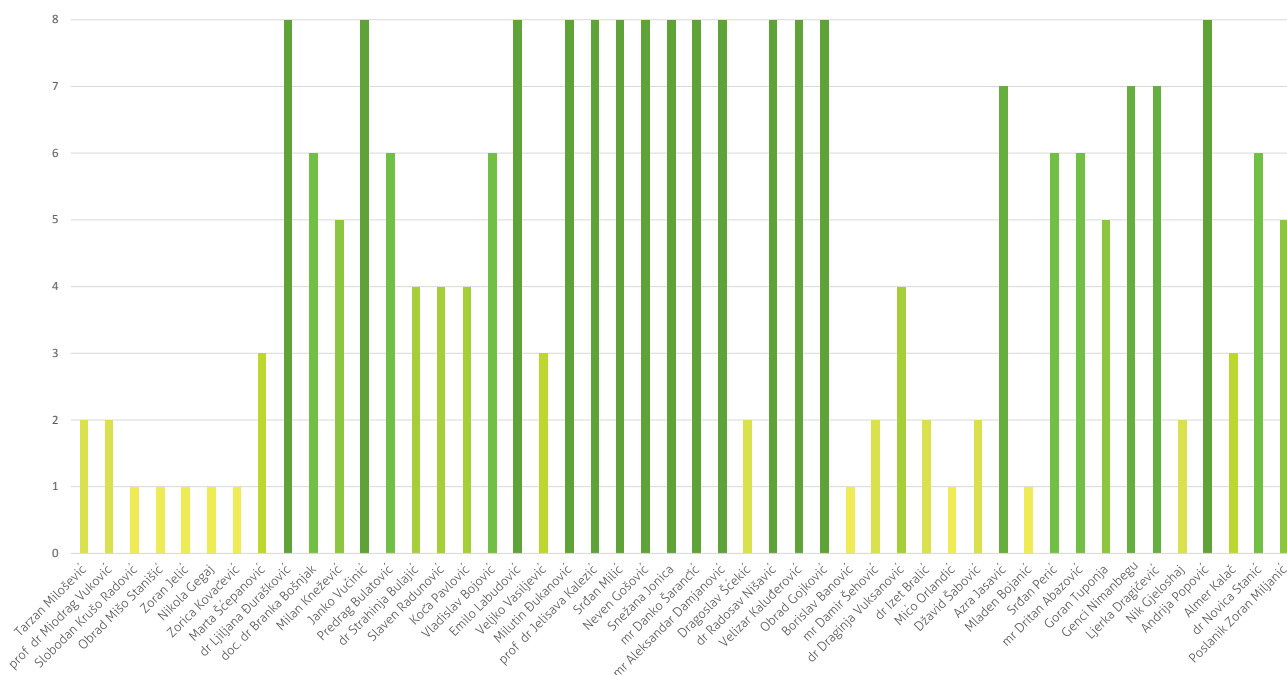
Kvalitativnu procjenu dometa ovog kontrolnog mehanizma u praksi sprovedli smo na osnovu dubinskih intervju sa 8 poslanika/ca u crnogorskom parlamentu tokom decembra 2014. godine, kao i generalnim sekretarom Skupštine i sekretarima Ministarstva pravde i Ministarstva unutrašnjih poslova. Prilikom određivanja sagovornika vodilo se računa o zastupljenosti svih poslaničkih klubova u Skupštini i rodnoj ravnopravnosti, te dosadašnjem korišćenju ovog kontrolnog mehanizma od strane poslanika.

# PREMIJERSKI SAT I POSLANIČKA PITANJA U 2014. – KLJUČNE BROJKE

Tokom 2014. godine premijeru je postavljeno 50 pitanja u okviru 8 posebnih sjednica Skupštine, dok ih je tokom 2013. bilo 49.<sup>1</sup>



Grafik br. 1: Pregled postavljenih pitanja u ministarstvima u 2014. po poslanicima.



Poslanici su najviše pitanja uputili ministru pravde, 32, pa ministru unutrašnjih poslova 29.

<sup>1</sup> Četvrta, peta, sedma, deveta i jedanaesta sjednica proljećnjeg zasjedanja koje su održane: 27. 3. 2014., 25. 4. 2014., 28. 5. 2014., 25. 6. 2014., kao i treća, šesta i osma posebna sjednica jesenjeg zasjedanja koje su održane 28. 10. 2014., 26. 11. 2014. i 26. 12. 2014.

<sup>2</sup> Vidjeti: Izvještaj o radu Skupštine u 2013. godini, dostupno na: [http://www.skupstina.me/images/dokumenti/izvjestaji-o-rad/izvjestaj\\_2013.pdf](http://www.skupstina.me/images/dokumenti/izvjestaji-o-rad/izvjestaj_2013.pdf)

<sup>3</sup> Četvrta, sedma i jedanaesta sjednica proljećnjeg, kao i treća drugog redovnog zasjedanja

# REGULISANJE KONTROLNOG MEHANIZMA PREMIJERSKOG SATA I POSLANIČKIH PITANJA

*“Poslaničko pitanje na sjednici postavlja se usmeno, treba da bude jasno formulisano i ne može imati obilježje rasprave.”<sup>4</sup>*

Poslovnik Skupštine uređuje da se pitanja koja se postavljaju premijeru moraju dostaviti 72 sata prije, a ona upućena resornim ministrima 48. Poslanik može tokom jednog zasjedanja postaviti dva pitanja.<sup>5</sup> Sekretar MUP-a Dragan Pejanović tvrdi da poslanici često zloupotrebjavaju ovaj mehanizam pa u okviru jednog pitanja postave više njih.<sup>6</sup>

Efekat postavljanja pitanja premijeru ili ministrima bi mogao biti veći ukoliko ne bi postojala obaveza postavljanja pitanja prije održavanja sjednice Skupštine. Takva praksa postoji npr. u parlamentu Velike Britanije. Ovaj mehanizam poznaje i Narodna Skupština Republike Srbije, tzv. “usmeno postavljanje” poslaničkih pitanja bez prethodne najave.<sup>7</sup> U nekim zemljama je rok za postavljanje pitanja još duži nego u Crnoj Gori. Tako se u Španiji pitanje može postati sastavni dio agende, ako se dostavi sedam dana prije sjednice.<sup>8</sup>

Poslovnik, dalje, ostavlja mogućnost poslanicima/cama da prokomentarišu odgovor premijera ili ministra i postave dopunsko pitanje, ali ne i da komentarišu odgovor na dopunsko pitanje. Poslanici/ce su saglasni da moraju imati mogućnost da završe ovaj “krug”.<sup>9</sup>

## PITANJA BEZ NAJAVE – KONTROLA ILI PREDSTAVA?

Ključno pitanje i dilema prilikom uređenja načina postavljanja pitanja je da li se veći efekat postiže ukoliko se direktnim postavljanjem pitanja javnosti demonstrira neinformisanost premijera ili ministra, ili je uticaj veći kada poslanik dobije pisani obrazložen odgovor bez obzira na dinamiku dostavljanja ovog odgovora? Da li je u praksi moguće kombinovati i jedan i drugi model?

Poslanik Liberalne partije Andrija Popović smatra da mehanizam direktnog postavljanja pitanja može biti koristan i sa političkog i stručnog stanovišta budući da, po njegovom mišljenju, ministri moraju biti spremni u svakom trenutku da odgovore na bilo koje pitanje iz njihovog resora. Borislav Banović, poslanik SDP, smatra da bi optimalno rješenje za postavljanje pitanja bez najave moglo biti ono po kojem se nadležno ministarstvo informiše o oblasti u okviru koje će biti postavljanja pitanja, pa onda ministri mogu na sjednicu doći sa stručnim saradnicima. Sličan mehanizam postoji u Velikoj Britaniji gdje premijer prvo odgovara na tzv. “otvorena pitanja”, nakon čega poslanici mogu da postavljaju sljedeća koja nisu unaprijed pripremljena. U teoriji, ovo znači da premijer nije upoznat sa pitanjima koja će mu biti postavljena. Ipak, praksa je da prije početka, premijer bude informisan od strane resornih ministarstava o potencijalnim pitanjima.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Član 188 Poslovnika Crne Gore, br. 00-63-2/13-44, od 28. novembra 2013. godine, dostupno na: [http://www.skupstina.me/images/dokumenti/Poslovnik\\_Skupstine\\_Crne\\_Gore\\_2014.pdf](http://www.skupstina.me/images/dokumenti/Poslovnik_Skupstine_Crne_Gore_2014.pdf)

<sup>5</sup> Član 188 Poslovnika

<sup>6</sup> Intervju sa Draganom Pejanovićem, sekretarom u Ministarstvu unutrašnjih poslova, 17. april 2015. godine

<sup>7</sup> Član 205 Poslovnika Narodne Skupštine Republike Srbije, dostupno na: [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

<sup>8</sup> Član 189, Standing orders of the Congress of Deputies, Madrid, 2004, dostupno na: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/standing\\_orders\\_02.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/standing_orders_02.pdf)

<sup>9</sup> “Vrijeme za postavljanje pitanja predsjedniku Vlade iznosi najviše pet minuta, a predsjednik Vlade odgovara u trajanju najviše pet minuta.”...“Vrijeme za postavljanje jednog poslaničkog pitanja iznosi najviše tri minuta. Poslanik ne može govoriti povodom poslaničkog pitanja, odgovora na poslaničko pitanje i komentara odgovora drugog poslanika.”

<sup>10</sup> Vidjeti internet stranicu parlamenta Velike Britanije: <http://www.parliament.uk/about/how/business/questions/>

*“48 sati ministru daje dovoljno vremena da predstavi samo uljepšanu fasadu nekog problema.”- Srđan Perić, poslanik Pozitivne Crne Gore <sup>11</sup>*

Branka Bošnjak, iz Demokratskog fronta, smatra da je problematičnije što se premijeru dostavljaju pitanja unaprijed nego ministrima, jer pitanja koja se postavljaju predsjedniku Vlade najčešće zahtijevaju strateške pravce razvoja ili deskriptivan odgovor, a ne iscrpnu statistiku. <sup>12</sup>

## DINAMIKA ODRŽAVANJA SJEDNICA POSVEĆENIH POSLANIČKIM PITANJIMA I PREMIJERSKOM SATU

Poslovníkom Skupštine Crne Gore je uređeno da se sjednice posvećene premijerskom satu održavaju na mjesečnom nivou, a poslaničkim pitanjima dvomjesečno.

*“Pitanje predsjedniku Vlade postavlja se na početku sjednice iz stava 3 ovog člana, a u mjesecu kad se ne održava ova sjednica, na posebnoj sjednici posvećenoj premijerskom satu – premijerski sat.”*

Crnogorski poslanici sa kojima je razgovarao tim Instituta alternativa tokom ovog istraživanja uglavnom su saglasni da još uvijek ne postoje optimalni uslovi za postavljanje pitanje jednom sedmično, ali da bi i sjednice posvećene poslaničkim pitanjima trebalo organizovati jednom mjesečno, poput onih na kojima se

postavljaju pitanja premijeru. Poslanik Pozitivne Crne Gore, Srđan Perić, smatra da se efekat može postići postavljanjem pitanja na sedmičnom nivou isključivo ako su bez prethodne najave, u suprotnom, mjesečno je optimum. Ipak, sekretarka Ministarstva pravde, Nataša Pešić, ističe da je trenutno uređenje održavanja sjednica posvećenih poslaničkim pitanjima, na dvomjesečnom nivou, optimalno.

Dinamika održavanja sjednica posvećenih poslaničkim pitanjima je bolje regulisana u zemljama Evropske unije i regiona. U Holandiji vrijeme za poslanička pitanja je svaki utorak na početku zasjedanja, <sup>13</sup> a ista dinamika je i u francuskom parlamentu, kada se pitanja postavljaju usmenim putem. <sup>14</sup>

Poslovník Narodne Skupštine Republike Srbije uređuje da se poslanička pitanja postavljaju svakog poslednjeg četvrtka u mjesecu. <sup>15</sup> U Hrvatskoj se “aktualno prijepodne” održava na početku svake sjednice Sabora prije prelaska na prvu tačku dnevnog reda. <sup>16</sup>

## VRIJEME ZA POSTAVLJANJE PITANJA

Crnogorski poslanici imaju mogućnost da u okviru pet, odnosno tri, minuta postave pitanje, nakon čega slijedi odgovor premijera ili ministra. U Predstavničkom domu belgijskog parlamenta vrijeme za postavljanje pitanja je 2 minuta, koliko može da traje i odgovor ministra. <sup>17</sup> Francuski poslanik, npr, ima tri minuta da postavi pitanje.

Ograničeno vrijeme za postavljanje pitanja ima za cilj da spriječi polemike i širu raspravu. U praksi je ponekad to nemoguće izbjeći.

<sup>11</sup> Intervju sa Srđanom Perićem, poslanikom Pozitivne Crne Gore, 5. decembar 2014. godine

<sup>12</sup> Intervju sa Brankom Bošnjak, poslanicom Demokratskog fronta, 19. decembar 2014. godine

<sup>13</sup> House of Representatives of the Netherlands - Rules of Procedure, 1994, dostupno na: [http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/141120-rules\\_of\\_procedure.pdf](http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/141120-rules_of_procedure.pdf)

<sup>14</sup> Standing orders of the Senate, France, 2014, dostupno na: [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/Standing\\_orders\\_of\\_the\\_Senate.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/Standing_orders_of_the_Senate.pdf)

<sup>15</sup> Član 205 Poslovníka Narodne Skupštine Republike Srbije, dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovník-%28precisceni-tekst%29/ceo-poslovník-%28precisceni-tekst%29.1423.html>

<sup>16</sup> Član 132 Poslovníka Hrvatskog sabora, NN, 81/13, dostupno na: <http://www.sabor.hr/poslovník-hrvatskoga-sabora-nn-81-13>

<sup>17</sup> The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives, June 2010, dostupno na: [http://www.lachambre.be/kvvcv/pdf\\_sections/publications/reglement/reglementE.pdf](http://www.lachambre.be/kvvcv/pdf_sections/publications/reglement/reglementE.pdf)

*“Rekao bih i da način na koji opozicija koristi ovaj institut poslaničkih pitanja nije u skladu sa članom 188. Poslovnika Skupštine Crne Gore, gdje piše da poslaničko pitanje ne smije da se pretvori u raspravu.” - Obrad Stanišić, poslanik Demokratske partije socijalista<sup>18</sup>*

Dodatno, poslanik Socijalističke narodne partije, Aleksandar Damjanović, smatra da nije dobro što se pitanja postavljaju u jutarnjim časovima kada je medijska pažnja mala.

## DINAMIKA I NAČIN DOSTAVLJANJA ODGOVORA OD STRANE NADLEŽNIH MINISTARSTAVA

*“Predsjednik Vlade da dostavi odgovor u pisanoj formi, najkasnije do početka naredne sjednice na kojoj se postavljaju pitanja predsjedniku Vlade.”<sup>19</sup>*

Skupštinski poslovnik određuje da se odgovori nadležnih ministarstava u pisanoj formi dostavljaju nakon sjednice posvećene ovom kontrolnom mehanizmu. Interval u kojem ministarstva dostavljaju ove odgovore se kreće od jednog do šest mjeseci.<sup>20</sup> Poslanici oštro kritikuju to što pisani odgovor nemaju

tokom održavanja sjednica i smatraju da bi Poslovníkom trebalo regulisati da se odgovori dostavljaju unaprijed. Sekretar Ministarstva unutrašnjih poslova, Dragan Pejanović, ističe da, iako su odgovori uvijek pripremljeni prije sjednice, ne dostavljaju ih Skupštini unaprijed jer ih kasnije dopunjavaju ministrovim izlaganjem u parlamentu.<sup>21</sup> Takođe, odgovori se ne dostavljaju direktno poslaniku, već ovaj, najčešće, mora odgovore da potraži na sajtu Skupštine.<sup>22</sup> Dodatan problem predstavlja to što nisu svi odgovori dostupni na sajtu, kao ni dopunska pitanja. Uvidom u poslanička pitanja koja su dostupna na internet stranici Skupštine može se utvrditi da nisu sva dopunska pitanja dostupna, a da kod pojedinih pitanja nedostaju i odgovori. Odgovori na pitanja poslanika nisu objavljeni za 28 od ukupno 282 (232 + 50) postavljenih pitanja, odnosno 9,9%. Predstavnici stručne službe generalnog sekretara Skupštine tvrde da su svi odgovori koji su dostavljeni objavljeni i da ponekad poslanici ne traže da se odgovor dostavi pisanim putem. Takođe, uvidom u poslanička pitanja može se vidjeti da je za 20 pitanja tražen pisani odgovor, ali da on nije dostavljen. Sekretari ministarstava pravde i unutrašnjih poslova ističu da se do sada nije desilo da ne dostave odgovore na pitanja poslanika, uz naznaku Nataše Pešić da je nekada potrebno više vremena za pripremu odgovora odgovora zbog potrebnih statističkih podataka koji se čekaju iz drugih institucija.<sup>23</sup>

Uporedna iskustva pokazuju da se poslovníkom može propisati obaveza obrazlaganja nedostavljaju odgovora. U Holandiji, ukoliko ministar nije u mogućnosti da na pitanje odgovori u roku od tri sedmice, mora o tome obavijestiti predsjednika parlamenta i navesti razloge. U Francuskoj, kada se pitanje postavlja pisanim putem, objavljuje se u Službenom listu, dok je nadležno ministarstvo u obavezi da odgovor dostavi i objavi u ovom listu najkasnije mjesec dana nakon podnošenja pitanja. Nadležni ministri u Luksemburgu moraju dati odgovor na pisana pitanja u roku od mjesec dana, dok se na hitna pitanja odgovara na javnom sastanku ili se šalje pisani odgovor u roku od sedam dana. U Italiji rok za odgovor nadležnih ministarstava je 15, dok u Grčkoj iznosi 5 dana.<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Intervju sa Obradom Stanišićem, poslanikom Demokratske partije socijalista, 23. decembar 2014. godine

<sup>19</sup> Član 187 Poslovnika Skupštine Crne Gore

<sup>20</sup> Intervju sa Andrijom Popovićem, poslanikom Liberalne partije Crne Gore, 2. decembar 2014. godine

<sup>21</sup> Podaci iz intervjuja

<sup>22</sup> Podaci iz intervjuja

<sup>23</sup> Intervju sa Natašom Pešić, sekretarkom Ministarstva pravde, 3. april 2015. godine

<sup>24</sup> Standing orders of the Hellenic Parliament, Athens, 1987: dostupno na: <http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/>

Poslanici/ce Demokratskog fronta smatraju da ministre treba obavezati da odgovore na pitanja koja im poslanici/ce upute u toku diskusije, te da je ovo moguće postići usvajanjem Zakona o Skupštini i propisivanjem kaznenih odredbi.<sup>25</sup>

U kojoj mjeri u pisanoj formi poslanici dobijaju adekvatne informacije kao odgovore na pitanja, zavisi od ministarstva do ministarstva. Naši sagovornici su saglasni da su ovi odgovori prepuni statističkih podataka i informacija o problemu koje su hronološki poređane, ali da ne sadrže i po pravilu konkretan odgovor na pitanje.

## KAKO POSTAVITI PITANJE – SADRŽINA – POLITIČKO VS. KONKRETNO?

**Poslanička pitanja bi trebalo koristiti kao sredstvo za dobijanje onih podataka do kojih je na drugi način nije moguće doći.**

Ovaj stav potvrdio je i poslanik Liberalne partije Andrija Popović koji smatra da su pisana riječ i odgovor ministarstva moćan mehanizam kontrole i veoma značajni, budući da se poslanik može pozvati na neispunjene obaveze navedene u odgovoru nadležnih organa.<sup>26</sup>

Poslanici su saglasni da pitanja više imaju politički karakter kada su upućena premijeru u odnosu na ona postavljena ministrima, kao da i nema ništa problematično u tome da se kroz pitanja ponekad šalje i politička poruka budući da je i sama Skupština krovno političko tijelo.

Međutim, poslanici smatraju da je mehanizam pitanja koje postavljaju premijeru i ministrima značajan zbog mogućnosti da se izađe u susret građanima i riješi neki njihov problem, odnosno dobije konkretna informacija.

*“Ono što kod poslaničkih pitanja fali jeste veća kopča sa građanima. Građanima ostaje Zakon o slobodnom pristupu informacijama kao institut koji je prilično pasivan, pa poslaničko pitanje može biti dobra kopča.” – Srđan Perić, poslanik Pozitivne Crne Gore<sup>27</sup>*

Poslanici su uglavnom saglasni da je izuzetno ograničen broj pitanja kojima je postignuta određena promjena. Kao način za prevazilaženje ovakve situacije, poslanici/ce smatraju da bi trebalo imati obavezujuću klauzulu u Poslovniku, a koja bi omogućila redovno obavještanje ministarstava o učinjenom u slučajevima kada se ministarstvo u odgovoru na nešto obavezalo.

## BOJKOTOVANJE SJEDNICA NA KOJIMA SE POSTAVLJAJU PITANJA PREMIJERU I MINISTRIMA

Tokom 2014. godine poslanici/ce Demokratskog fronta bojkotovali su premijerski sat u pokušaju da na taj način ospore legitimitet predsjedniku Vlade zbog “brojnih manipulacija i izbornih zloupotreba”.

Poslanici Socijalističke narodne partije, Socijaldemokratske partije, Pozitivne Crne Gore i Liberalne partije Aleksandar Damjanović, Andrija Popović, Srđan Perić i Draginja Vuksanović smatraju da selektivno bojkotovanje samo premijerskog sata ne može donijeti nikakvu korist.

<sup>25</sup> Podaci iz intervjua

<sup>26</sup> Podaci iz intervjua

<sup>27</sup> Podaci iz intervjua



*“Uopšte ne smatram da su bojkot samog zasijedanja parlamenta i bojkot poslaničkih pitanja legitimni, iako većina ima mišljenje da je to legitimno. Smatram da svi mi koji smo izabrani od strane naroda treba da se za dobrobit naroda borimo u parlamentu.” – Draginja Vuksanović, poslanica Socijaldemokratske partije.<sup>28</sup>*

## NAČIN PREDSTAVLJANJA PITANJA NA SAJTU SKUPŠTINE

Poslanička pitanja postavljena u 2014. godini su na stranici Skupštine postavljena isključivo u pdf formatu koji uključuje i odgovor nadležnog ministarstva. Međutim, ovakav način predstavljanja podataka nije najadekvatniji, budući da podaci nisu pretraživi. Pretraga je omogućena za pitanja iz prethodne godine, ali odgovori su isključivo u pdf formatu. Ovo je uslovljeno načinom dostavljanja odgovora, a koji ne podrazumijeva elektronski format. Propisivanjem elektronske dostave odgovora omogućila bi se vizuelizacija i pretraga ovih podataka. S ovim je saglasan i sekretar Ministarstva unutrašnjih poslova, Dragan Pejanović, ističući da se na taj način unapređuje transparentnost i smanjuju troškovi dostave.<sup>29</sup>

Pitanja na sajtu Skupštine su imenovana po podnosiocu, a ne po temi, odnosno subjektu kojem su upućeni. Takođe, pitanja su predstavljena isključivo hronološki. Na sajtu postoje i zapisnici kao i fonografski zapisi sa sjednica posvećih premijerskom satu i poslaničkim pitanjima, ali se postavljaju, nekad, i sa nekoliko mjeseci zakašnjenja.

Pored potrebe unaprijeđene klasifikacije pitanja i odgovora, poslanici smatraju da bi bilo korisno vizuelno na sajtu Skupštine izdvojiti “otvorena pitanja”, kao i ona koja su bez odgovora. Poslanik SNP-a Aleksandar Damjanović smatra da, u pravcu unapređenja transparentnosti treba objavljivati godišnji bilten sa poslaničkim pitanjima.<sup>30</sup>

## TEME KOJE SU PRISUTNE U OKVIRU POSLANIČKIH PITANJA

Uvidom u dostupna poslanička pitanja na internet prezentaciji Skupštine može se utvrditi da su poslanici u 2013. godini najčešće postavljali pitanja ministru unutrašnjih poslova (27) i ministru rada i socijalnog staranja (26). U odnosu na 2013. godinu primjetan je isti trend broja pitanja upućenih Ministarstvu unutrašnjih poslova (29), a primjetno veći broj za Ministarstvo pravde (32). Razlog treba tražiti upravo u tome što je ovo ministarstvo nadležno za koordinaciju procesa pregovora u okviru poglavlja 23 koje se odnosi, između ostalog, na borbu protiv korupcije.

## TEMATSKI PREGLED POSLANIČKIH PITANJA

Budući da su organizovani kriminal i korupcija najvažnija prepreka bržem integrisanju zemlje u procesu pregovora za punopravno članstvo u Evropskoj uniji, za potrebe ovog istraživanja vizuelno smo predstavili pitanja postavljena ministrima pravde i unutrašnjih poslova.

<sup>28</sup> Intervju sa Draginom Vuksanović, poslanicom Socijaldemokratske partije, 8. decembar 2014. godine

<sup>29</sup> Podaci iz intervjua

<sup>30</sup> Intervju sa Aleksandrom Damjanovićem, poslanikom Socijalističke narodne partije, 12. decembar 2014. godine

Tabela br. 1: Tematski pregled pitanja upućenih resornom Ministarstvu unutrašnjih poslova u 2014.

4

pitanja su se odnosila na:

- istrage povodom **političke korupcije u izborne svrhe**;

2

pitanja su se odnosila na:

- uspostavljanje **elektronske identifikacije birača**;
- broj registrovanih službenih vozila u Crnoj Gori;
- zahtjeve za prijem u **crnogorsko državljanstvo**;
- **napade na novinare**.

1

pitanje se odnosilo na:

- akt kojim je definisano prebivalište od 24 mjeseca u Crnoj Gori;
- kada će biti otvoren putni pravac Plav-Čakor-Peć;
- informacije o lažnoj dojavi o podmetnutoj bombi u Ulcinju prije sjednice Skupštine Opštine;
- srazmjernu **zastupljenost pripadnika manjinskih naroda** u službama MUP-a i, posebno, u UP;
- istragu povodom učestalih havarija na preostalim postrojenjima Solane „Bajo Sekulić“ u Ulcinju;
- informacije o postajanju **medijske mafije** u CG;
- podatke **o upravnom i inspekcijском nadzoru** u Glavnom gradu;
- informacije o šest specijalnih vozila za gašenje šumskih požara i spasavanja u Pljevljima;
- bahatost prilikom racije policije u diskoteci Maksimus;
- aktivnosti u okviru **reformе javne uprave**;
- implementaciju Zakona o biračkom spisku;
- kada će Zakon o lokalnoj samoupravi biti poslat u skupštinsku proceduru;
- nerasvijetljena **krivična djela** u Crnoj Gori;
- na osnovu kojih parametara je procijenjeno da je bezbjednost u Crnoj Gori kao u SAD;
- nerasvijetljena ubistva u Crnoj Gori;
- mišljenje Ministarstva povodom statusa za dobijanje opštine Sutomore;
- analizu primjene Zakona o bezbjednosti saobraćaja.

Tabela br. 2: Tematski pregled pitanja upućenih resornom Ministarstvu pravde u 2014.

# 3

pitanja:

- o aktivnostima crnogorskih državnih organa - "slučaj Darko Šarić"
- afera "Telekom".

# 2

pitanja su se odnosila na:

- iznos sredstava iz budžeta koji je isplaćen licima koja su **neosnovano lišena slobode**

# 1

pitanje se odnosilo na:

- informacije povodom **mobinga u ZIKS-u**;
- aktivnostima na suzbijanju djelovanja "kamataša", kao i drugih oblika **zelenišnja**;
- troškove održavanja sjednice Vlade u Kolašinu
- mjere koje nadležni sud preduzima da AD „Gorica“ dobiju svoja potraživanja po osnovu rada
- aktivnosti Ustavnog suda
- kontrole u ZIKS-u
- broj spomen obilježja upisano u registar kulturnih dobara
- aktivnosti Državnog tužilaštva o **zloupotrebama službenih položaja** u 5 lokalnih zajednica
- da li će Vlada predložiti Zakon o upotrebi i korišćenju službenog jezika i jezika u službenoj upotrebi
- da li u državnim institucijama ima **ruskih agenata**
- neutvrđivanje rezultata izbora od strane izborne komisije u Kolašinu
- kašnjenje u realizaciji mjera iz AP za poglavlja 23 i 24
- saradnju sa Srbijom u vezi sa istragom **ratnih zločina** u Srebrenici i Štrpcima
- odstranjivanjem pripadnika službi povezanih sa organizovanim kriminalom
- aktiviranje **klauzule balansa**
- ocjenu crnogorske bezbjednosti
- izostanak stvarne političke volje da se krene u odlučne reforme
- u kojim opštinama je Državno tužilaštvo vršilo **finansijske istrage**
- krivičnu prijavu protiv bivšeg Generalnog sekretara Saveza sindikata Crne Gore
- krivično-pravne odgovornosti pojedinaca iz Vlade zbog nalaza DRI o reviziji izdatih državnih garancija Vlade Crne Gore u korist KAP-a, Željezare Nikišić i Pobjede AD Podgorica;
- vrijeme realizacije obećanja o donošenju Zakona o poništavanju presuda, rješenja, akata i ostalih radnji državnih organa RCG i FNRJ, izrečenih licima osumnjičenim za podršku rezoluciji Informbiroa od 28. juna 1948. godine;
- fazu izrade **Nacrta Zakona o specijalnom tužilaštvu**;
- krivični postupak u slučaju kupovine glasova u Pljevljima 2012. godine kada je zloupotrebljen državni novac u svrhe socijalnog davanja

Uvidom u sadržaj postavljenih pitanja koja su upućena resornim ministarstvima pravde i unutrašnjih poslova može se zaključiti da su poslanici pokazali neznatno više interesovanja za slučajeve izborne i korupcije u slučaju privatizacije Telekom, četiri, odnosno tri pitanja, kao i o aktivnostima državnih organa u odnosu na kriminalne aktivnostima Darka Šarića (3).

## ZAKLJUČAK

Mogućnost postavljanja pitanja izvršnoj vlasti još jedan je kanal direktne komunikacije između grana vlasti i moćan mehanizam kontrole koji stoji na raspolaganju poslanicima. Iako poslanici na godišnjem nivou postavljaju značajan broj pitanja nadležnim ministarstvima, i bez obzira na prisutan porast pitanja u 2014. godine u odnosu na prethodnu godinu (232/196), ovaj kontrolni mehanizam ne ostvaruje očekivani uticaj i rezultate u praksi. Razloge treba tražiti u, vrlo često, odgovorima koji su deskriptivnog karaktera i koji ne omogućavaju poslanicima da se informišu o konkretnom pitanju/problemu. Dodatan problem predstavlja to što se odgovori nadležnih ministarstava ne dostavljaju prije početka sjednice posvećene ovom kontrolnom mehanizmu, dok, nerijetko, poslanici ostaju uskraćeni za odgovor u pisanoj formi. Poslovnik Skupštine uređuje da je pitanje premijeru potrebno dostaviti 72, a ministrima 48 sati prije održavanja sjednice što bi trebalo da utiče na kvalitetnije odgovore, ali to u praksi nije i po pravilu slučaj.

Iako, najčešće, praksa zemalja Evropske unije i onih u regionu poznaje i mogućnost postavljanja pitanja bez najave usmenim putem, uporedo sa mehanizmom dostavljanja pitanja pisanim putem, u Crnoj Gori to nije slučaj, pa otuda i različita shvatanja poslanika da li se veći efekat postiže ukoliko se ministri ne upoznaju sa pitanjima prije sjednice, odnosno ukoliko imaju više vremena da se pripreme uvidom u pitanje prije odgovaranja. Što se, pak, tiče dinamike održavanja sjednica, one posvećene poslaničkim pitanjima se održavaju na dvomjesečnom, a premijerskom satu na mjesečnom nivou. Uporedna praksa različito tretira ovo pitanje, pa ministri i premijeri odgovaraju poslanicima na sedmičnoj, ili čak na dnevnoj osnovi, poput ministara u Irskoj. Crnogorski poslanici su saglasni da, zbog brojnih obaveza, kao i ograničenja, poslanička pitanja za sada nije moguće realizovati na sedmičnoj osnovi, ali da je poželjno da se i ove sjednice održavaju na mjesečnoj osnovi, poput premijerskog sata.

Pitanja poslanika i odgovori nadležnih ministarstava nisu na adekvatan način predstavljani niti grupisani na sajtu Skupštine. Vizuelno prikazivanje odgovora bi bilo moguće propisivanjem zakonske obaveze dostavljanja pitanja u elektronskoj formi.

## PREPORUKE

Usvojiti Zakon o Skupštini kojim će se propisati:

- Obaveza dostavljanja odgovora na pitanja u elektronskoj formi od kabineta premijera i ministarstava;

Izmjenama Poslovnika:

- Uvesti pravilo organizovanja posebnih sjednica posvećenih poslaničkim pitanjima jednom mjesečno;
- Propisati obavezu državnih organa da odgovore na poslanička pitanja u pisanoj formi dostavljaju prije sjednice koja je posvećena ovom kontrolnom mehanizmu;
- Omogućiti poslaniku da komentariše odgovor na dopunsko pitanje u trajanju od dva minuta;
- Obavezati ministarstva da periodično informišu o napretku u određenoj oblasti;

U pogledu unapređenja transparentnosti:

- Unaprijediti izvještavanje na način što će na sajtu Skupštine hronološki biti prikazani koraci, od postavljanja pitanja do rezultata;
- Predstaviti poslanička pitanja i odgovore nadležnih ministarstava na vizuelno prilagodljiviji način, i to tako da u naslovu pitanja stoji tema i organ kojem je pitanje upućeno;
- Omogućiti tematsku pretragu i označavanje pitanja i odgovora (tagovanje) po više kriterijuma: subjektu prijema, temi, poslaniku koji je postavio pitanje;
- Odgovori i poslanička pitanja za tekuću godinu treba da integralno budu dio internet stranice Skupštine posvećene ovom mehanizmu, a ne u formi PDF dokumenta;
- Pripremati bilten sa svim postavljenim pitanjima premijeru i ministrima tokom jedne godine.

## LITERATURA I IZVORI

Akcionni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore u 2014. godini

Erceg Vladimir, "Poslanička pitanja kao mehanizam parlamentarne kontrole sektora bezbednosti", april 2014.

House of Representatives of the Netherlands - Rules of Procedure, 1994

Izveštaj o napretku Crne Gore u 2014. godini

Izveštaj o napretku Crne Gore u 2013. godini

Izveštaj o radu Skupštine Crne Gore, 1. januar – 31. jul 2014., septembar 2014.

Izveštaj o radu Skupštine Crne Gore u 2013, Podgorica, 2014.

Izveštaj o radu Skupštine Crne Gore u 2012, Podgorica, 2013.

Kontrolna funkcija parlamenta, Biro za društvena istraživanja, Biro di, januar 2014.

Parlamentarni nadzor u oblasti bezbjednosti i odbrane – Monitoring izvještaj za 2013. godinu i analiza uticaja, Institut alternativa, 2014.

Pavlović Vukšin i Orlović Slaviša, "Dileme i izazovi parlamentarizma", KAS i FPN Beograd, 2007.

Poslovník Hrvatskog sabora, NN, 81/13

Poslovník Skupštine Crne Gore, br. 00-63-2/13-44, od 28. novembra 2013. godine

Poslovník Narodne Skupštine Republike Srbije

Standing orders of the Congress of Deputies, Madrid, 2004

Standing orders of the Hellenic Parliament, Athens, 1987

Standing orders of the Senate, France, 2014

The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives, June 2010

### Intervjui sa poslanicima/cama:

1. **Aleksandrom Damjanovićem**, Socijalistička narodna partija (SNP)
2. **Andrijom Popovićem**, Liberalna partija (LP)
3. **Borislavom Banovićem**, Socijaldemokratska partija (SDP)
4. **Brankom Bošnjak**, Demokratski front (DF)
5. **Draginjom Vuksanović**, Socijaldemokratska partija (SDP)
6. **Ljerkom Dragičević**, Hrvatska građanska inicijativa (HGI)
7. **Obradom Stanišićem**, Demokratska partija socijalista (DPS)
8. **Srđanom Perićem**, Pozitivna Crna Gora (PCG)

- 
1. **Draganom Pejanovićem**, sekretarkom Ministarstva unutrašnjih poslova
  2. **Natašom Pešić**, sekretarkom Ministarstva pravde
  3. **Sinišom Stankovićem**, generalnim sekretarom Skupštine

## O INSTITUTU ALTERNATIVA

**Institut alternativa (IA)** je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

*Naša **misija** je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.*

*Naši **strateški ciljevi** su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.*

***Vrijednosti** koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.*

Djelujemo kao **think tank**, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: i) javna uprava, ii) odgovorne javne finansije, iii) parlamentarni program, iv) bezbjednost i odbrana i v) socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavlja. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine.

Upravljanje organizacijom je podijeljeno izmedju Skupštine i Upravnog odbora. Predsjednik Upravnog odbora je **Stevo Muk**, a koordinatorka istraživanja je dr **Jovana Marović**.

