

institut alternativa

Procjena pravnog okvira i prakse u primjeni nekih kontrolnih
mehanizama Skupštine Crne Gore

(Konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga)

Podgorica, 2010

Naziv publikacije

Procjena pravnog okvira i prakse u primjeni nekih kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore:
konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga

Izdavač

Institut Alternativa

Dalmatinska 78, Podgorica, Crna Gora
tel/fax: (+382) 020 219 120
e-mail: info@institut-alternativa.org
web site: www.institut-alternativa.org

Za izdavača

Stevo Muk, predsjednik Upravnog odbora

Saradnici/ce na projektu

Stevo Muk, Milica Popović,
Milica Dragojević, Marko Sošić

Lektura

Sanja Marjanović

Donator

Pripremu studije podržala je Komisija Skupštine Crne Gore za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama i Canada Fund

Priprema i štampa

Studio Mouse

Tiraž

500



Canadian
International
Development
Agency

Agence
canadienne de
développement
international

Canada



Komisija za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama Skupštine Crne Gore

Sadržaj

1. Uvod	3
1.1 Pravni okvir kontrolne funkcije u Crnoj Gori.....	7
2. Neka uporedna iskustva	10
2.1 Značaj i ograničenja parlamentarne kontrole kroz sistem odbora	10
2.2 Kontrolna i konsultativna saslušanja u odborima.....	12
2.2.1 Studija slučaja: Parlamentarna saslušanja – kao značajan segment parlamentarnog rada njemačkog Bundestaga	15
2.3 Istražni odbori – parlamentarna istraga	17
3. Pregled primjene kontrolnih mehanizama u Crnoj Gori	20
4. Primjena kontrolne funkcije u Crnoj Gori.....	21
4.1 Stepen korišćenja kontrolnih mehanizama.....	21
4.2 Opstrukcija i/ili zloupotreba?.....	22
4.3 Kontrolna saslušanja koja se pamte	23
4.4 Pripremljenost poslanika	24
4.5 Javne i zatvorene sjednice - za šta smo uskraćeni?	25
4.6 Uloga skupštinske službe u primjeni kontrolne funkcije.....	26
4.7 Medijsko izvještavanje o primjeni kontrolnih funkcija.....	27
4.8 Uticaj na društvo, državnu upravu i vlast uopšte	28
5. Zaključci i preporuke	30
5.1 Osnovni pravni okvir.....	30
5.2 Kontrolno saslušanje	31
5.3 Konsultativna saslušanja	31
5.4 Parlamentarna istraga	32
5.5 Uloga skupštinske službe.....	33
5.6 Medijsko izvještavanje	33
5.7 Uticaj primjene kontrolnih mehanizama	33
Spisak korišćenih izvora	34
Dodatak.....	35
Institut Alternativa	36

Ovaj dokument bavi se analizom tri kontrolna mehanizma, koji su predviđeni crnogorskim Ustavom i Poslovníkom Skupštine Crne Gore: kontrolnim i konsultativnim saslušanjem, kao i parlamentarnom istragom.

Kao metodološko sredstvo za dobijanje informacija o stavovima ključnih aktera u procesu obavljanja kontrolne funkcije korišćeni su intervjui. To je podrazumijevalo kreiranje tri upitnika: a) za članove Skupštine i predstavnike parlamentarnih partija u Crnoj Gori, b) za predstavnike institucija koje su bile subjekti primjene nadzorne funkcije parlamenta, c) za novinare koji su izvještavali o praksi parlamenta i predstavnike NVO-a koji se bave djelovanjem parlamenta.

Nalazi u ovom dokumentu su rezultat sveobuhvatne studije zakonskog okvira i prakse u Crnoj Gori koja se tiče parlamentarnog nadzora i korišćenja kontrolnih mehanizama. Podaci od Skupštinske službe i organa državne uprave su dobijeni kroz zahtjeve za pristup informacijama

Dokument sadrži uporedni pregled pravnih okvira i prakse nekih zemalja regiona i Evropske unije. Tokom istraživanja sprovedena je detaljna analiza zakonskog okvira (Ustavi i zakonske procedure u parlamentima) kao i parlamentarne prakse u ovim zemljama. Radna verzija ovog dokumenta bila je predmet rasprave na okruglom stolu u organizaciji Instituta Alternativa, uz prisustvo predstavnika političkih partija, nevladinih organizacija i medija.

Svrha ovog projekta je da unaprijedi kvalitet zakonskog okvira i prakse u primjeni kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore, da otvori javnu debatu i da preporuke za poboljšanje.

1. Uvod

Jedno od suštinskih polazišta demokratije jeste sistem nadzora i ravnoteže (engl. system of checks and balances) između različitih grana vlasti, kao i između društvenih i političkih činilaca. U sistemu nadzora i ravnoteže parlament je mnogo više od pukog instrumenta za legalizaciju dogovora van njega.¹

„Snaga nacionalnog parlamenta jedan je od, ako ne i glavni, institucionalnih ključeva demokratizacije.“² Parlamenti su centralna institucija demokratije, jer izražavaju volju naroda, prenose narodna očekivanja i traže odgovore za njihove potrebe. Parlament je tijelo koje treba da pomogne u rješavanju najaktuelnijih problema s kojima se građani suočavaju u svakodnevnom životu. Kao glavni zakonodavni organ, ima zadatak da prilagodi zakone potrebama društva i okolnostima koje se ubrzano mijenjaju.

Pored odgovornosti u pogledu zakonodavnog postupka, parlamenti imaju ključnu funkciju u kontrolisanju rada vlade u ime javnosti³. Kao tijelo kome je povjerena kontrola vlade, parlament je dužan da obezbijedi da vlada bude u potpunosti odgovorna narodu.

Jedna od ključnih uloga svakog zakonodavnog tijela jeste nadzor izvršne vlasti. Nadzor je posebno važan zbog ogromne moći koju posjeduju čelnici izvršne vlasti. Najvažnija uloga modernog parlamenta jeste „tjerati vladu da se ponaša pristojno – demokrata se okreće parlamentu kako bi osigurao kontrolu nad izvršnom vlašću i spriječio zloupotrebu njenih nadležnosti“⁴.

U zemljama u tranziciji, koje su u procesu izgradnje demokratskih institucija, parlamentu nije lako da se izbori za autonomiju od organa izvršne vlasti. Poslanici iz parlamentarne većine najčešće potvrđuju rješenja koja predlaže vlada. U realnoj politici, poslanici uvažavaju partijsku disciplinu tako da se rijetko dešava da o važnijim pitanjima odluče suprotno od stavova partija kojima pripadaju. To je slučaj i u zemljama razvijene demokratije.⁵

Parlamentarne vlade često ne ulažu gotovo nikakav napor za posticanje nadzora, i mogu ograničiti sposobnost parlamenta da to čini kontrolisanjem parlamentarnih sredstava i mogućnosti napredovanja poslanika. Izborni sistemi zasnovani na stranačkim listama takođe mogu otežavati nadzor. U ovim sistemima, „kad parlamentarne karijere poslanika zavise od njihovog postavljanja na stranačke liste, posljednje što poslanici žele da učine jeste uključivanje u aktivnosti koje dovode u pitanje politiku ili djelovanje vlade njihove vlastite stranke.“⁶

1 *Novi izazovi za novi mandat*, izvještaj National Democratic Institute (NDI), 2006, str. 7.

2 Izjava profesora Stevena Fisha data *Žurnalu demokratije* (eng. *Journal of Democracy*) iz januara 2006, *Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima*, NDI, 2007, str. 5

3 David Bitham, *Parlament i demokratija u 21. vijeku*, Interparlamentarna unija, 2006, str 127.

4 Izjava sir Kennetha Wheara, *Jačanje zakonodavnog kapaciteta u odnosima zakonodavne i izvršne vlasti*, NDI, Hrvatska, 2000, str. 20

5 *Novi izazovi za novi mandat*, NDI, 2006, str. 8.

6 Izjava potpredsjednika južnoafričkog parlamenta, *Jačanje zakonodavnog kapaciteta u odnosima zakonodavne i izvršne vlasti* – NDI Hrvatska, 2000, str. 22.

U parlamentarnim sistemima, kontrola parlamenta od strane većinske stranke, u kombinaciji s lojalnošću stranci, ograničava motivaciju poslanika da kritikuju politiku izvršne vlasti. „Nije politički profitabilno staviti pod reflektore svoje najbliže političke saveznike ili vlastitu stranku.“ Pritisak „odozgo“ takođe može dodatno „da učutka“ poslanike. Ministri često nastoje da zastraše poslanike kad počnu da postavljaju previše pitanja o njihovim ministarstvima.⁷

Moderni sistemi obračunavaju se sa tom pojavom tako što predviđaju jake mehanizme nadzora i ravnoteže. Parlament može ojačati svoju moć ukoliko opozicija i kritička javnost uz pomoć medija prinude vladu na veću transparentnost političkih procesa.

Praksa parlamentarnih sistema poznaje više načina (mehanizama) za kontrolu rada vlade: pravo poslanika da postavljaju pitanja ministrima, premijeru i vladi (question time); pravo poslanika na podnošenje interpelacije; pravo grupe poslanika da zahtijevaju otvaranje parlamentarne istrage u vezi s radom vlade ili pojedinih ministara; pravo poslanika na javno saslušanje (public hearing) i pravo poslanika da ne izglasaju budžet čime vlada gubi podršku i pada.⁸

Poslanici u demokratijama širom svijeta koriste ova i druga sredstva kako bi postigli bolju ravnotežu u odnosu između zakonodavne i izvršne vlasti i povećali svoje učešće u stvaranju politike i procesu nadzora. Ovaj stalni napor zahtijeva predanost kako zakonodavne tako i izvršne grane vlasti, kao i čelnika civilnog društva, medija i javnosti uopšte.

7 *Ibid*, str. 21-22.

8 *Slaviša Orlović, Parlamentarizam i partijski život*, str. 5.

1.1 Pravni okvir kontrolne funkcije u Crnoj Gori

Poslovnikom Skupštine Crne Gore predviđa se mogućnost obrazovanja stalnih i privremenih odbora. „Za razmatranje predloga akata, predlaganje akata, *parlamentarnu kontrolu* i vršenje drugih poslova iz nadležnosti Skupštine, Skupština obrazuje odbore, kao svoja radna tijela. Stalni odbori obrazuju se Poslovnikom, a mogu se, po potrebi, obrazovati posebnom odlukom. Važećim Poslovnikom predviđeno je jedanaest odbora, i to:

- Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo
- Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu
- Odbor za bezbjednost i odbranu
- Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije
- Odbor za ekonomiju, finansije i budžet
- Odbor za ljudska prava i slobode
- Odbor za rodnu ravnopravnost
- Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje
- Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport
- Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje
- Administrativni odbor.

Evropska komisija u Izvještaju o napretku iz 2008. godine registruje sljedeće: „Skupština je značajno unaprijedila nadzor nad odbrambenim i bezbjedonosnim strukturama, što je ključni prioritet Evropskog partnerstva. Međutim, ima još prostora za značajnije unaprijeđenje nadzora nad glavnim aspektima rada ovih tijela. Nadzorna uloga Skupštine generalno ostaje i dalje slaba.

Jačanje ljudskih resursa je relativno ograničeno. Administrativni i drugi resursi, koji su potrebni za rad Skupštine, uključujući stručnu pomoć, ostaju nedovoljni.“

U crnog orskom parlamentu odnos snaga u odborima je isti kao i u parlamentu, tj. u svim odborima većinu konstituišu poslanici vladajuće koalicije. Parlament raspodjeljuje mjesta u odborima u skladu sa proporcionalnom zastupljenošću partija u parlamentu, tako da u odboru budu zastupljeni i predstavnici većine i manjine. Parlamentarna većina ne smije izuzeti manjinu iz odbora i obrnuto.

Privremeni odbori obrazuju se posebnom odlukom Skupštine. Odlukom o obrazovanju privremenog odbora utvrđuje se zadatak, određuje sastav tog odbora i rok za izvršenje zadatka. Privremeni odbor prestaje sa radom po završetku zadatka, odnosno istekom roka za koji je obrazovan.⁹

„Poslanik ima pravo na dostupnost svih službenih materijala, dokumenata ili podataka koji se pripremaju u odborima ili službi Skupštine, Vladi, ministarstvima ili drugim organima državne uprave, a koja se odnose na pitanja od značaja za ostvarivanje poslaničke funkcije.

Poslanik ima pravo da traži obavještenja i objašnjenja od predsjednika Skupštine, predsjednika radnog tijela, ministra ili drugog funkcionera, koja se odnose na poslove iz okvira prava i dužnosti ovih funkcionera, odnosno na poslove iz nadležnosti organa kojima oni rukovode, a koja su im potrebna za obavljanje funkcije poslanika.

Poslovnikom Skupštine Crne Gore propisuje institut konsultativnog saslušanja: „Radi izvršavanja poslova iz svog djelokruga (razmatranje predloga akta, pripremu predloga akta ili proučavanje određenih pitanja), a u cilju pribavljanja potrebnih informacija i stručnih mišljenja, naročito o predlozima rješenja i drugim pitanjima koja su od posebnog interesa za građane i javnost, odbor može, po potrebi ili za određeni period, angažovati naučne i stručne radnike za pojedine oblasti, predstavnike državnih organa i nevladinih organizacija, koji nemaju pravo odlučivanja.

Odluku o angažovanju naučnih i stručnih konsultanata donosi odbor. Radi izvršavanja poslova iz svog djelokruga odbor može obrazovati posebne radne grupe u čiji sastav može angažovati naučne i stručne konsultante.

U cilju pripreme poslanika za odlučivanje o predlozima za izbor nosilaca pojedinih funkcija, odbor nadležan za oblast za koju se vrši izbor može pozvati ovlašćenog predlagачa, kao i predložene kandidate na konsultativno saslušanje.“¹⁰

Poslovnikom Skupštine propisan je i institut kontrolnog saslušanja: „Radi pribavljanja informacija i stručnih mišljenja o pojedinim pitanjima iz svog djelokruga, kao i o pojedinim pitanjima utvrđivanja i sprovođenja politika i zakona ili drugih aktivnosti Vlade i organa državne uprave, koja izazivaju nejasnoće, dileme ili principijelna sporenja, u cilju razjašnjenja tih pitanja, nadležni odbor može pozvati na sjednicu odgovornog predstavnika Vlade ili drugog organa državne uprave i od njega tražiti da se izjasni o tim pitanjima.“¹¹

9 Poslovnikom Skupštine Crne Gore, član 33

10 Poslovnikom Skupštine Crne Gore, član 73

11 Poslovnikom Skupštine Crne Gore, član 75

Uredbom o Vladi Crne Gore¹² propisano je da je član Vlade "dužan da se odazove pozivu na kontrolno saslušanje na sjednici nadležnog odbora Skupštine, radi izjašnjavanja o pitanju koje je predmet tog saslušanja, kao i da pruži tražene informacije u postupku sprovođenja parlamentarne istrage"

Odluku o kontrolnom saslušanju donosi odbor većinom glasova ukupnog broja članova. O odluci za kontrolno saslušanje predsjednik odbora izvještava predsjednika i potpredsjednika Skupštine i, u pisanoj formi, poziva lice za saslušanje i obavještava ga o pitanjima koja su predmet saslušanja. Od njega može zahtijevati da svoje mišljenje i stavove dostavi u pisanoj formi. Pozvani ovlašćeni predstavnici državnih organa dužni su da se odazovu pozivu za kontrolno saslušanje.

Parlamentarna istraga je propisana Ustavom Crne Gore¹³ i Poslovníkom¹⁴. U Ustavu se kaže: „Skupština može na predlog najmanje 27 poslanika obrazovati anketni odbor radi prikupljanja informacija i činjenica o događajima koji se odnose na rad državnih organa.“ Poslovníkom se detaljnije reguliše: „Parlamentarna istraga može se otvoriti radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i razmatranja pitanja od javnog značaja, prikupljanja informacija i činjenica o pojedinim pojavama u događajima vezanim za utvrđivanje i vođenje politike i rada državnih organa u tim oblastima, a koje bi mogle biti osnova za odlučivanje Skupštine o političkoj odgovornosti nosilaca javnih funkcija ili preduzimanju drugih postupaka iz svoje nadležnosti.“ Radi izvršavanja dužnosti koje proizilaze iz ove nadležnosti, Skupština može obrazovati anketni odbor.

Sudski postupak u istoj stvari propisan je kao smetnja za vođenje parlamentarne istrage. Poslovníkom je propisano da Predsjednik Skupštine o predlogu za parlamentarnu istragu "odmah obavještava ministra pravde i od njega traži informaciju da li se povodom istih činjenica, odnosno pitanja vodi sudski postupak." U tom slučaju. Odlučivanje o predlogu za otvaranje parlamentarne istrage "odlaže se do okončanja pravosnažnih postupka", a u slučaju da sudski postupak započne nakon obrazovanja anketnog odbora, anketni odbor "prestaje sa radom do okončanja pravosnažnog sudskog postupka."

O predlogu za otvaranje parlamentarne istrage Skupština odlučuje "bez pretresa, o predlogu u cjelini", odnosno većinom glasova poslanika. Predlog za otvaranje parlamentarne istrage sadrži i "sastav anketnog odbora" dok je predsjednik anketnog odbora "iz reda opozicionih poslanika". Anketni odbor ima pravo da, u cilju sprovođenja istrage, "traži od državnih organa i pojedinih organizacija podatke, isprave i obavještenja, kao i da izima izjave od pojedinca, ako to ocijeni potrebnim", dok su s druge strane "državni organi i druge organizacije, kao i pojedinci dužni da daju istinite isprave, podatke, obavještenja i izjave koje od njih traži anketni odbor." Poslije završene parlamentarne istrage "anketni odbor podnosi Skupštini izvještaj koji može sadržati i predlog odgovarajućih mjera ili akata iz nadležnosti Skupštine."

Predlogom za otvaranje parlamentarne istrage sadrži i "rok za izvršenje zadatka", pa anketni odbor prestaje sa radom "istekom roka za koji je obrazovan" ili "danom odlučivanja u Skupštini o njegovom izvještaju."

Rad Odbora za odbranu i bezbjednost je specifičan i osim Poslovníkom, uređen je drugim propisima kao što su Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, Zakon o policiji, Zakon o Vojsci i Zakon o odbrani.¹⁵

Rad Skupštine i njenih odbora je javan osim u slučaju kada se razmatra akt ili materijal koji je označen kao

U izvještaju NDI iz 2006. godine stoji da je kontrolna uloga Skupštine Crne Gore neadekvatna, kao i kontrolna uloga skupštinskih odbora, i daju se konkretne preporuke kako bi se stanje u ovoj oblasti popravilo. „Da bi ušla u Evropsku uniju, Crna Gora se mora potvrditi kao ekonomski efikasna i demokratska zemlja. Zbog toga, jačanje Skupštine, odnosno njene reprezentativne, zakonodavne, nadzorne funkcije je nužna aktivnost, ali i neophodan uslov za ispunjenje strateškog cilja harmonizacije crnogorskog zakonodavstva sa pravnim sistemom EU, uz istovremeno jačanje parlamentarne demokratije.“

„Skupština treba u velikoj mjeri da poboljša svoju značajnu funkciju nadzora vlade. Za to su potrebne temeljite debate i razmatranja nacrtu zakona i budžeta, istinsko praćenje rada tajnih službi, rada vlade i potencijalnih konflikta interesa. Mogla bi se više iskoristiti postojeća mogućnost za održavanje "kontrolnih saslušanja" javnih ili vladinih službenika.“ – stoji u Trećem izvještaju Komiteta ministara Savjeta Evrope iz 2009. godine.

12 Sl. list Crne Gore, br 80/08 od 26. 12. 2008.

13 Ustav Crne Gore, član 109.

14 Poslovník Skupštine Crne Gore, član 78.

15 Za više informacija o pitanju parlamentarnog nadzora sektora odbrane i bezbjednosti vidi analizu Instituta Alternativa „Parlamentarna kontrola sektora odbrane i bezbjednosti u Crnoj Gori –Kako dalje?“

“državna tajna”.¹⁶ Na obrazloženi prijedlog Vlade ili najmanje deset poslanika, Skupština može odlučiti da bez pretresa zatvori za javnost sjednicu ili njen dio.

Skupština obavještava javnost o svom radu, temama o kojima se raspravlja i odlukama koje donosi kroz svoj web site, na šta je obavezuje Poslovnik.¹⁷ Takođe, predlozi akata o kojima se raspravlja mogu se objaviti u medijima ili u posebnoj publikaciji, dok elektronski mediji imaju pravo da direktno prenose sjednice Skupštine i njenih odbora.¹⁸

Poslovníkom je uređeno da novinari, akreditovani od strane nadležnog organa, prate sjednice Skupštine i odbora.¹⁹ Novinarima se dostavljaju materijali koji su predmet razmatranja na sjednici Skupštine ili odbora, osim ukoliko ti materijali nisu označeni kao povjerljivi, odnosno državna tajna.²⁰

Skupština je dužna da novinarima i elektronskim medijima obezbijedi potrebne pouslove za praćenje rada na sjednicama i izvještavanje javnosti.

Postoji mogućnost izdavanja službenog saopštenja za medije, odnosno održavanja konferencija za novinare. Tekst saopštenja sastavlja Skupštinska služba, a odobrava predsjednik Skupštine, odnosno predsjednik odbora ili drugo ovlašćeno lice. Konferenciju za novinare u Skupštini može da održi klub poslanika ili pojedini poslanik.²¹

Stručne i druge poslove za potrebe Skupštine, odbora Skupštine, poslanika u Skupštini i određene poslove za klubove poslanika vrši Služba Skupštine.²² Klub poslanika sa više od pet poslanika, pored sekretara kluba, na teret sredstava Skupštine, može angažovati jednog, a na daljih 15 članova kluba još po jednog stručnog konsultanta (službenika u klubu).²³

Među dužnostima Službe Skupštine se, između ostalog, nalazi:

- učestvovanje u pripremanju i organizovanju sjednice Skupštine, njenih odbora i Kolegijuma predsjednika Skupštine; izrada izvještaja odbora;
- vršenje stručnih i drugih poslova u vezi sa usmjerenjem predloga akata i drugih materijala koje predsjednik Skupštine upućuje nadležnim odborima Skupštine i državnim organima;
- pripremanje predloga akata i drugih materijala po zahtjevu predsjednika, potpredsjednika, odbora i poslanika;
- davanje stručnih mišljenja na zahtjev poslanika, odbora i klubova poslanika koja su im potrebna u vršenju funkcije;
- prikupljanje, obrada, čuvanje i davanje na korišćenje i razmjenu informativno-dokumentacionih materijala potrebnih za rad poslanika, odbora i Skupštine;
- organizovanje saradnje sa novinarima i obezbjeđivanje materijale radi ostvarivanja njihovih prava i dužnosti u pogledu izvještavanja o radu Skupštine;²⁴

U Izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore iz 2009. navedeno je sljedeće: „Ostvaren je određeni napredak u radu i funkcionisanju Skupštine.

Kada je riječ o kontrolnim mehanizmima, ovaj odbor je u više navrata pozivao ministre na saslušanje. Skupština je usvojila 124 zakona, što je 30% više u odnosu na 2007. godinu. Ipak, potrebno je unaprijediti kapacitete Skupštine za detaljno razmatranje zakonodavstva i praćenje njegove implementacije. Skupština je nastavila rad na nadzoru odbrambenih i bezbjednosnih tijela, između ostalog organizovanjem saslušanja direktora Uprave policije u decembru 2008. godine. Ova praksa se mora nastaviti i proširiti.

Mehanizmi inspekcije i kontrole nedovoljno su iskorišćeni. Nadzorna uloga Skupštine generalno ostaje slaba. Trenutno su nedovoljni administrativni i drugi resursi potrebni za rad Skupštine, uključujući ekspertska podršku. Ljudski resursi i ekspertska podrška odborima su nedovoljno razvijeni“ .

16 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 211.

17 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 212.

18 *Ibid.*, član 214.

19 *Ibid.*, član 215.

20 *Ibid.*, član 216.

21 *Ibid.*, član 217.

22 *Ibid.*, član 218.

23 *Ibid.*, član 32.

24 *Ibid.*, član 219.

2. Neka uporedna iskustva

U nastavku teksta želi se ispitati u kojoj mjeri se pravni okvir kojim se regulišu tri mehanizma kontrolne funkcije (kontrolno saslušanje, konsultativno saslušanje i parlamentarna istraga) u Crnoj Gori razlikuje u odnosu na zemlje u okruženju, kao i u odnosu na zemlje sa jakim parlamentarnim sistemima, kako bi se utvrdilo u čemu se ogledaju te razlike i šta se može preuzeti iz njihovih pravnih okvira da bi se poboljšali demokratski standardi i njihova primjena u Crnoj Gori.

2.1 Značaj i ograničenja parlamentarne kontrole kroz sistem odbora

Skupštine u Evropi su organi koji se biraju na neposrednim izborima i koji predstavljaju narod. Zbog toga parlament ima pravo da kontroliše vladu države u kojoj je izabrana. U jakim parlamentarnim sistemima, prema definiciji, parlament u svakom trenutku može da otkáže podršku vladi. U ustavom definisanom sistemu parlamentarne demokratije, odgovornost svakog rukovodstva parlamenta i svih poslanika jeste obavljanje parlamentarne kontrole nad institucijama koje su pred parlamentom odgovorne za svoj rad u skladu sa ustavom i zakonom, kao i kontrole opštih društvenih procesa.

Većina savremenih parlamenata u svijetu posjeduje neku vrstu mješavine mehanizama koji dozvoljavaju nadzor nad izvršnom vlašću, od mogućnosti pozivanja funkcionera da se pojave pred parlamentom do mogućnosti otkazivanja podrške u parlamentarnim ili opoziva funkcionera izvršne vlasti u neparlamentarnim sistemima. Kolektivna odgovornost (tj. odgovornost kabineta ministara) može se naći u najmanje 40 zemalja, uključujući i Brazil, Kanadu, Francusku, Indiju, Japan, Jordan, Koreju, Maleziju, Tajland i Ujedinjeno Kraljevstvo. Individualna odgovornost (tj. odgovornost člana kabineta) takođe postoji u velikom broju zemalja, ponekad uporedo sa sistemom kolektivne odgovornosti. Takav je slučaj, na primjer, sa Australijom, Austrijom, Brazilom, Danskom, Republikom Korejom, Holandijom, Norveškom, Švedskom i Ujedinjenim Kraljevstvom.²⁵

Zakonodavna tijela, takođe, vrše nadzor nad izvršnom vlašću putem manje direktnih sredstava. Zemlje poput Grčke i Švedske imaju uspostavljane odbore, koji vrše nadzor javnih vlasti, dok parlament Republike Koreje (Kuk Hoe) sprovodi godišnju inspekciju državne administracije.

Parlamenti koriste i svoje službenike kako bi poslanicima obezbijedili veću podršku u nadzoru nad izvršnom vlašću. Kongresna budžetska kancelarija u SAD, koja broji oko 245 dobro obučanih službenika, predstavlja snažan primjer takve podrške. Istraživački kapaciteti na nižem nivou takođe igraju važnu ulogu u pružanju podrške u zemljama poput Ugande, gdje Budžetsku kancelariju čini 13 službenika ekonomista.²⁶

U predstavničkoj demokratiji, poslanici se suočavaju sa mnogim dužnostima i odgovornostima, počev od rada na zakonodavnim analizama do kontrolisanja izvršne vlasti. Da bi mogli da ispune sve obaveze, poslanici se organizuju u odbore, kao radne grupe.

Gotovo sva demokratska zakonodavna tijela u svom radu se oslanjaju na odbore ili komisije koji bi trebalo da olakšaju rad parlamenta. Odbori su manje grupe zakonodavnih službenika, kojima je dat zadatak, privremeno ili trajno, da detaljnije ispituju pitanja nego što bi to mogao puni sastav parlamenta.

Najsistematičniji metod za kontrolu rada izvršne vlasti jeste kontrola kroz parlamentarne odbore, koji prate rad svih pojedinačnih vladinih organa i ministarstava i ispituju posebno važne aspekte njihove politike, kao i njihovo rukovođenje.

U slučaju Ugande izabrani odbori su korišteni u periodu 1997-99. za sprovođenje devet značajnih istraga protiv funkcionera izvršne vlasti optuženih za korupciju, od kojih su dvije dovele do smjene jednog ministra i iznuđene ostavke drugog. Predsjednik Ugande je, nakon istrage oko aktivnosti ministarke poljoprivrede, bio prisiljen da je smijeni sa ministarske pozicije i da reorganizuje kabinet.

²⁵ *Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima*, NDI, 2000, str. 57.

²⁶ *Ibid.*

Odbori poslanicima daju snažno oružje za nadzor izvršne vlasti. Oni poslanicima omogućavaju ispitivanje ministara detaljnije nego što je moguće za vrijeme postavljanja poslaničkih pitanja ili rasprave za govornicom u parlamentu.²⁷

Sistem odbora nije svuda isti. Neki parlamenti imaju stalne odbore, koji su uključeni u proces donošenja zakona i nadzor, neki nemaju. U nekim zemljama parlamenti češće obrazuju ad hoc odbore za istražne radnje.²⁸

Raspodjela mjesta u odborima u parlamentima širom svijeta počiva na principu da odbori preslikavaju snagu partijskih grupa u parlamentu. Ovo pravilo važi u zemljama kao što su Njemačka, Bugarska, Kanada, Francuska, Mađarska, Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD.²⁹

Mnogi parlamenti reformisali su sistem odbora da bi bio u skladu sa odgovarajućim resorima vlade i njihovim članovima i da bi se na taj način razvijala odgovarajuća stručnost. U mnogim zemljama ovo su zajednički odbori oba doma parlamenta. Iako čak ni specijalizovani odbori nijesu u mogućnosti da sami u potpunosti pokriju cjelokupan rad nekog resora, sa stanovišta odgovornosti dovoljno je da to ministarstvo zna da bi odbori mogli da ispituju svaki aspekt njihovog rada i to vrlo rigorozno, iako u praksi oni moraju da budu selektivni.

“Neke države imaju specijalizovane odbore, koji se bave nadzorom vladinih djelatnosti. Primjer su SAD i Švedska. Švedska ima *Odbor namijenjen isključivo nadzoru*, pod nazivom “parlamentarni revizori”. To tijelo čini 12 poslanika i 25 državnih službenika. Oni imaju moć kontrolisanja “čitavog lanca od razvoja politike u parlamentu do njene primjene u državnim agencijama. Revizija je usredsređena na čitav sistem i pitanja šire politike... i nije ograničena na uže operativne detalje.”³⁰

Odbori nailaze na brojne prepreke prilikom obavljanja svoje kontrolne uloge, počev od **strukturalnih**, koje su prethodno navedene, do **političkih**, koje se tiču mogućnosti pristupa povjerljivim informacijama, ali i pitanja sredstava i kvaliteta ljudskih resursa koji im stoje na raspolaganju. Odbori na različite načine pokušavaju da prevaziđu ove prepreke.

Odlučujući značaj za efikasnost ispitivanja koja sprovode odbori imaju ovlašćenja na osnovu kojih odbori mogu da zahtijevaju da se ministri i državni službenici pojave pred odborima i da odgovaraju na pitanja, odnosno da dostave tražena dokumenta. Pristup informacijama, uključujući i pristup povjerljivim informacijama, ključna je stvar za efikasno polaganje računa.³¹ U Sloveniji, na primjer, odbori za bezbjednost i za budžet i javne finansije mogu na zahtjev 1/3 svojih članova da traže od državnih službi da podnose dokumenta i izvještaje.³²

“Odbori u velikoj većini parlamenata danas su zakonom ovlašćeni da pozivaju svjedoke, uključujući i funkcionere izvršne vlasti, kao i da zahtijevaju dostavljanje dokumentacije. Na ovoj listi nalaze se Australija, Češka, Gruzija, Indija, Rumunija i Južna Afrika. U Švajcarskom Ustavu stoji da službene tajne ne mogu biti osnov za odbijanje dostavljanja dokaza odboru za istragu. U takvim slučajevima, odbor na sebe preuzima odgovornost u vezi sa čuvanjem službene tajne u odnosu na javnost kao zamjenu za pravo na dobijanje iste. Efekat ovakve odredbe jeste mogućnost izuzimanja od zaštite pod oznakom službene tajne, dok istovremeno parlamentu omogućava da sprovodi svoje ustavne obaveze i formalno poštedi funkcionere izvršne vlasti koji bi odavanjem službene tajne došli u konflikt interesa.”³³

Zakoni o slobodi informisanja, koji predviđaju brojna izuzeća ili pravo veta ministara u vezi sa otkrivanjem informacija, mogu predstavljati ograničenje parlamentu u njegovom pristupu osjetljivim informacijama. Veliki broj parlamenata, kao jedan od metoda da se izbjegne ovakva vrsta ograničenja, koristi praksu zatvorenih sjednica za određene kategorije informacija.³⁴

U parlamentarnim sistemima vlade često ograničavaju podršku i interakciju sa odborima. Vlade mogu pokušati ograničiti mogućnosti odbora kroz kontrolu sredstava koja se daju parlamentu.³⁵

27 *Jačanje zakonodavnog kapaciteta u odnosima zakonodavne i izvršne vlasti* – NDI Hrvatska, 2000, str. 23.

28 Hironory Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight – A comparative study of 88 national parliament*, Inter-Parliamentary Union, 2007, str. 15.

29 *Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima*, str. 31.

30 *Jačanje zakonodavnog kapaciteta u odnosima zakonodavne i izvršne vlasti*, str. 25.

31 *Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima*, str. 35.

32 Poslovnik Skupštine Slovenije, član 45

33 *Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima*, str. 35.

34 *Parlament i demokratija u 21. vijeku*, str. 129.

35 *Jačanje zakonodavnog kapaciteta u odnosima zakonodavne i izvršne vlasti*, str. 19.

Pitanje resursa je posebno značajno upravo u kontekstu detaljne kontrole koju sprovode odbori. Čak i u mnogim dobro uređenim parlamentima i zakonodavnim tijelima, broj raspoloživih službenika odbora nije dovoljan u odnosu na stručna znanja na koja se mogu pozvati vladini organi. U želji da se prevaziđe problem manjka službenika odbora, pribjegava se različitim vidovima dopunjavanja službi odbora, a najčešće se angažuju spoljni stručnjaci iz civilnog društva i akademskih krugova za potrebe sprovođenja posebnih ispitivanja ili za potrebe stalnog savjetodavnog panela nekog odbora. Donji dom britanskog parlamenta ustanovio je Jedinicu za detaljno ispitivanje (eng. Scrutiny Unit), koja pruža specijalizovanu podršku pojedinim odborima onda kada su preopterećeni poslovima.³⁶

U Makedoniji, na primjer, predviđeno je da radno tijelo može imati članove iz redova eksperata i naučnika, jedan koga predloži vladajuća većina, a drugi koga predloži opozicija. Ovi članovi ne mogu biti članovi partija i ne učestvuju u procesu donošenja odluka, ali mogu pružiti stručnu pomoć poslanicima.³⁷

Rezultat ispitivanja koje sprovodi odbor obično ima formu objavljenog izvještaja, koji se dostavlja vladi zajedno s preporukama, a podnosi se parlamentu kao cjelini. Tada parlament treba da utvrdi prioritete u pogledu iznošenja izvještaja na raspravu i da odluči na koji način će postupati po dobijanju odgovora vlade. Indijski parlament je pooštrio proceduru za sprovođenje preporuka nadležnih stalnih odbora (eng. DRSC – Departmentally Related Standing Committees), jer se ustanovilo da vlada često odugovlači u primjeni preporuka koje je inače prihvatila.³⁸

U parlamentarnim sistemima odbori se uvijek moraju boriti s dvostrukim izazovima. Na jednoj strani, sa snažnim zahtjevom vlade za kontrolom, pa čak i monopolom nad radom parlamenta i, na drugoj strani, s podjednakom željom i opozicije i vlade da izbornu bitku nastave unutar parlamentarnih odbora.

Usprkos političkim i strukturalnim preprekama, odbori su ipak veoma značajno sredstvo nadzora. Aktivnost odbora olakšava razvoj mreža između poslanika, državnih službenika i interesnih skupina – mreža koje podstiču razmjenu informacija o primjeni politike. Odbori takođe podstiču poslanike da razvijaju vlastitu stručnost u određenim područjima politike, što im zauzvrat omogućava da se suprotstavljaju ministrima na ravnopravnom nivou.

2.2 Kontrolna i konsultativna saslušanja u odborima

Odlučujući značaj za efikasnost sprovođenja kontrole u odborima imaju ovlašćenja na osnovu kojih odbori mogu da zahtijevaju da se ministri i državni službenici pojave pred odborima i da odgovaraju na pitanja.

Nadzornim javnim slušanjima (kontrolno saslušanje), koja razmatraju primjenu određenih zakona, kvalitet vladinih programa, kao i samu aktivnost i učinak predstavnika vlade, poslanici provjeravaju da li se izvršavanje zakona ostvaruje u skladu sa namjerama zakonodavca, kao i to da li se praktičnom politikom ostvaruju interesi javnosti (građana).³⁹

“Kada postoje nejasnoće, dileme, principijelna sporenja ili sumnje, pozivaju se predstavnici vlade ili državne uprave kako bi se od njih dobili odgovori i prevazišli eventualni nesporazumi i problemi. Značaj ove aktivnosti je u tome što se na taj način povećava *efikasnost, javnost (transparentnost) i ekonomičnost djelovanja izvršne vlasti*. Ovo je naročito

Mnoge zemlje dozvoljavaju **manjinske izvještaje**. To su pisani stavovi članova odbora iz parlamentarne manjine koji se prilažu uz izvještaj odbora. Oni služe kao korisno sredstvo za postizanje međupartijskog kvaliteta izvještaja odbora i kao podsticaj poslanicima manjine da nastave da ulažu svoje vrijeme u rad odbora. Ovakvi izvještaji uobičajeni su u zemljama kao što su Austrija, Finska, Njemačka, Italija, Norveška, Švedska i Švajcarska.

Jedan britanski novinar zabilježio je sve veću moć odbora u Donjem domu britanskog parlamenta, kao i njihov značajan doprinos nadzoru: “Osjetio sam ozbiljan i sveprisutan pomak političke energije i pažnje medija sa Doma na odbore... Tamo se gradi i gubi ugled, tamo se ministri “grče”, tamo opozicioni poslanici mogu insistirati na odgovorima, tamo se sve čini zrelijim. To nije slučaj za govornicom Doma. Odbori se čine važnim, a sam Dom ne”.

36 *Parlament i demokratija u 21 vijeku*, str. 130.

37 Poslovnik Makedonije, član 119

38 *Parlament i demokratija u 21 vijeku*, str. 130

39 Slaviša Orlović, *Javna slušanja kao instrument parlamentarne prakse*, UNDP, Beograd, str.18.

potrebno prilikom vrednovanja određenih učinaka ili donošenja odluka o osnivanju novih agencija, kao i prilikom razmatranja potrebe za izmjenama postojećih ili usvajanjima novih zakonskih rješenja. Ova slušanja proizilaze iz jedne od osnovnih pretpostavki u podjeli vlasti (na zakonodavnu, izvršnu i sudsku), a odnosi se na kontrolu, nadgledanje i monitoring parlamenta nad sprovođenjem javne politike od strane izvršne vlasti."⁴⁰

Istraživanje koje je sproveo Hironory Yamamoto⁴¹ pokazalo je da 71 parlament u svijetu, od 88 ispitanih, ima pravo organizovanja saslušanja u odborima.

Saslušanja se obično održavaju ako odluku donese većina članova odbora. Osim u Crnoj Gori, to je slučaj i u još nekim zemljama regiona, Srbiji i Hrvatskoj na primjer. U velikom broju slučajeva odbori ne moraju da zahtijevaju odobrenje plenuma da bi se održalo saslušanje. (U Luksemburgu odbori moraju da traže dozvolu predsjednika parlamenta i od konferencije predsjednika odbora da bi se održalo saslušanje.)

Saslušanja u odborima mogu da budu manje ili više formalna. U Holandiji se organizuju „konsultacije“ koje se ne snimaju, za razliku od Danske, gdje se konsultacije snimaju na zahtjev najmanje tri člana odbora.

U Bugarskoj postoje saslušanja u plenumu i u odborima.⁴² Saslušanja u plenumu daju mogućnost predlagачima da prezentuju svoje obrazloženje pitanja i za to imaju 10 minuta. Nakon odgovora, dva poslanika iz svake parlamentarne grupe, kao i jedan nezavisni poslanik, imaju pravo da postavе dodatno pitanje, svaki u roku od dva minuta. Obično je takva vrsta saslušanja informativne prirode i nije potrebno da se nakon njega donosi odluka.

Saslušanja u odborima podrazumijevaju pravo stalnih i ad hoc odbora da pozovu ministra da prisustvuje zasjedanjima odbora, a pozvani ministar dužan je da odgovori na pitanja poslanika. Sve državne institucije, državni službenici ili funkcioneri u državnoj i lokalnoj upravi imaju obavezu da obezbijede tražene informacije i dokumenta u vezi sa pitanjem – predmetom istrage, čak i informacije koje predstavljaju državnu ili anketnu tajnu.

Nakon saslušanja, odbor može da glasa o dokumentu u kome će izraziti svoje stavove, ali to nije obavezno. Takav dokument, ako se usvoji, distribuira se svim poslanicima. Glavni cilj saslušanja je da se poslanicima pruži prilika da precizno prouče sva data pitanja.

Saslušanja u odborima mogu biti zatvorena ili otvorena za javnost. Stupanj transparentnosti rada odbora varira od zemlje do zemlje. Švedski parlamentarni odbori imaju zatvorene sastanke što se pokazalo „korisnim za kooperativan radni odnos unutar odbora, a ravnoteža sa zatvorenim fazama postiže se otvorenim fazama u parlamentu“.⁴³

Odabir između javnih i zatvorenih sjednica ima značajan uticaj na postupak nadzora izvršne vlasti. Privatna (zatvorena) saslušanja mogu voditi većoj unutarstranačkoj i međustranačkoj saradnji, i manjoj mogućnosti da se vlade dovedu u neugodan položaj. Saslušanja koja se održavaju van očiju javnosti mogu biti podsticajna za značajne političke promjene, dok se političko nadmetanje često stavlja u drugi plan. Međutim, zatvorena saslušanja smanjuju transparentnost, a medijima i javnosti uskraćuju važnu mogućnost uključivanja u proces razvoja i primjene politike. Nasuprot tome, otvorena saslušanja mogu povećati političku motivaciju za nadzorom.⁴⁴ Otvorenost sjednica, takođe, podrazumijeva i obavezu obavještanja javnosti i medija o preciznom rasporedu rada.

Otvorena saslušanja u praksi su se pokazala od posebnog značaja u slučajevima kada se odbor bavi poreskim i finansijskim pitanjima, ali značaj njihove primjene i u drugim oblastima takođe ne treba potcjenjivati.

Javna saslušanja pružaju priliku za učešće građana. U periodu demokratske konsolidacije od velike važnosti za razvijanje parlamentarizma je, između ostalog, i traženje i usavršavanje načina pomoću kojih građani, njihovi izabrani predstavnici, stručne i zainteresovane institucije, organizacije i pojedinci, mogu što efikasnije da sarađuju u cilju održivosti demokratije i kvalitetnijeg života u društvu.⁴⁵ Takođe, javna saslušanja omogućavaju različitim društvenim činiocima – poslovnim ljudima i NVO-ima, naučnicima i građanima, da komentarišu učinkovitost i djelotvornost vladinih programa, daju svoje stručno mišljenje i pomognu da se određeni problemi riješe na što bolji način.⁴⁶

40 Ibid

41 Hironory Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight – A comparative study of 88 national parliament*, Inter-Parliamentary Union, 2007, str. 30.

42 Kontrolna funkcija parlamenta Bugarske, sa okruglog stola „Kontrolna funkcija parlamenta sa posebnim osvrtom na parlamentarna saslušanja“, Skupštine Crne Gore, 18. 4. 2008.

43 *Jačanje zakonodavnog kapaciteta u odnosima zakonodavne i izvršne vlasti*, str. 18.

44 Ibid, str. 24.

45 Slaviša Orlović, *Javna slušanja kao instrument parlamentarne prakse*, UNDP, Beograd, str. 22.

46 *Jačanje zakonodavnog kapaciteta u odnosima zakonodavne i izvršne vlasti*, str. 24.

Predsjedavajući odbora traži da svi pozvani učesnici i u pisanoj formi predstave svoje stavove o pitanju o kome se raspravlja i ti pisani materijali se distribuiraju među članovima odbora i drugim poslanicima koji su zainteresovani za temu.⁴⁷ Vrlo korisnim se smatra da na sjednicama odbora prisustvuje što veći broj ljudi sa suprotstavljenim stavovima, da su lica koja učestvuju spremna da se suoče sa pozvanim funkcionerima, kritikuju nacrt zakona, predlažu nove ideje i ukazuju na postojeće probleme. Međutim, ova praksa se ne smatra saslušanjem u formalnom smislu.

Javno slušanje je mehanizam prikupljanja informacija koji koriste parlamentarni odbori u svom radu, kako bi što adekvatnije obavljali poslove iz svoje nadležnosti. Putem svjedočenja na sjednicama odbora, pisanih komentara i stručnih mišljenja, predstavnici odbora imaju priliku da prikupе relevantne informacije, čuju stručno mišljenje i iskustva iz prakse. To im omogućava i olakšava da što bolje pripreme zakonske prijedloge, nadziru rad vlade ili prate primjenu pojedinih zakonskih rješenja. Osim poslanika, putem javnih slušanja informišu se i stručne službe i javnost.

Javna slušanja su prilika za što šire učešće građana i predstavnika civilnog društva u debatama i raspravama. Učešćem predstavnika civilnog društva u javna slušanja stavlja se veći akcenat na potrebe i mišljenja običnih građana, jača se povjerenje u parlament i vladu, a institucije kroz ovaj proces svoj rad približavaju građanima. Na taj način se vlast čini transparentnom i odgovornom, podstiče se njena demokratičnost i jača civilno društvo. Svrha javnih slušanja je da izabrani predstavnici, kako zakonodavne, tako i izvršne vlasti djeluju u interesu građana.⁴⁸

U većini slučajeva parlamentarni odbori odlučuju o tome da li je potrebno održati javno slušanje i to glasanjem. Broj potrebnih glasova za usvajanje prijedloga varira od apsolutne većine u Belgiji do jedne trećine članova odbora u Koreji. U Meksiku, na primjer, odluka parlamentarnog odbora mora dobiti saglasnost parlamenta na plenumu.

Mnoge zemlje trenutno koriste kombinaciju zatvorenih i javnih sjednica, uključujući i Crnu Goru, ali i preduzimaju korake ka sve većem otvaranju odbora prema javnosti. Francuska je, na primjer, 1990. dozvolila predsjedavajućima da otvore sastanke za medije, uključujući i televizijske kamere. Zatim su 1997. dugo godina zatvorene sjednice Odbora za istagu takođe učinjene javnim, po odredbi specijalnog zakona. U australijskom Predstavničkom domu, savjetnik za medije zadužen je da pomogne odborima da razviju komunikaciju sa medijima i medijske strategije za praćenje javnih istraga, kao i da maksimalno poveća zastupljenost aktivnosti odbora u medijima.⁴⁹

Često se dešavaju ograničenja prava javnog pristupa saslušanjima. Ta ograničenja, međutim, mogu se opravdati razlozima nacionalne bezbjednosti ili interesom da se sačuva privatnost službenika koji se primaju u službu ili otpuštaju iz nje. Iako postoje prihvatljivi razlozi za zatvaranje pojedinih saslušanja na odborima, ovakvi slučajevi se moraju opravdati pred javnošću.

Južna Afrika nudi model prihvatljivog balansa između zatvorenih i javnih sjednica. Tamošnja je praksa da su svi odbori otvoreni za javnost, ukoliko odbor ne donese odluku o zatvaranju sjednice. Zapisnici i prateća dokumentacija sa ovakvih sastanaka u svakom slučaju stavljaju se na uvid javnosti.⁵⁰

U Bugarskoj, na primjer, saslušanja u odborima su javna, mogu im prisustvovati pozvani građani, kao i oni koji sami izraze interes. Izuzetak su Odbor za inostrana pitanja, Odbor za odbranu i Odbor za unutrašnju bezbjednost i javni red. Na sjednice odbora pozivaju se predstavnici građana, NVO-a, predstavnici akademskih krugova, eksperti, koji imaju aktivnu ulogu.

Na Odboru za životnu sredinu i vode nekoliko stotina amandmana na nacrt zakona podnijele su upravo nevladine organizacije, a od njih je 1/3 prihvaćena od strane Odbora.

Često su sama saslušanja rezultat pritužbi građana. U Gruziji, na primjer, Odbor za poljoprivredu imao je javna saslušanja 1998. na temu primjene politike privatizacije zemlje, kao odgovor na brojna pisma uznemirenih poljoprivrednika. Saslušanje je dovelo do otpuštanja lokalnog guvernera (kojeg imenuje predsjednik).

47 Kontrolna funkcija parlamenta Bugarske, sa okruglog stola „Kontrolna funkcija parlamenta sa posebnim osvrtom na parlamentarna saslušanja“, Skupštine Crne Gore, 18. 5. 2008.

48 *Javna slušanja kao instrument parlamentarne prakse*, str. 23.

49 *Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima*, str. 33.

50 *Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima*, str. 33.

2.2.1 Studija slučaja: Parlamentarna saslušanja – kao značajan segment parlamentarnog rada njemačkog Bundestaga⁵¹

Ova studija slučaja pokazuje pravni okvir kojim se reguliše mehanizam parlamentarnog saslušanja u Donjem domu njemačkog parlamenta – Bundestagu. Na ovom primjeru se može uočiti ogroman značaj ovog instituta u njemačkoj parlamentarnoj praksi.

Donji dom njemačkog parlamenta (Bundestag) organizovan je u odbore tako da odbori preslikavaju, u mjeri mogućeg, snagu partijskih grupa u parlamentu, s tim što većinska partija ili vladajuća koalicija zadržavaju kontrolu nad svim odborima Bundestaga.

U Saveznoj Republici Njemačkoj, saslušanja se organizuju kako bi se mišljenja organizacija i pojedinaca, kao i posebna saznanja eksperata, uzela u obzir u procesu donošenja odluka. Saslušanja organizuju ne samo parlamentarni odbori, već i vladina administracija.⁵² Već je u poslovniku iz 1951. godine formulisan cilj da se "javnim sastancima za izvještavanje" da prednost u odnosu na sastanke odbora koji nijesu javni. Lica koja predstavljaju određene interese treba da se pozovu na takve sastanke, kao i stručnjaci i lica koji mogu dati informacije, a mediji i ostala publika mogu da prisustvuju ukoliko to uslovi prostorije dozvoljavaju.

U SR Njemačkoj javno slušanje može biti zatraženo od ¼ članova parlamenta. Ovo se može odnositi samo na pitanja o kojima parlament od odbora traži izvještaj i referisanje, ali ne i na pitanja za koja sam odbor ima sopstvenu inicijativu. Predstavnici vlade po pravilu su obavezni da prisustvuju javnim slušanjima na zahtjev odbora.⁵³

Saslušanja u prvom redu predstavljaju aspekt zakonodavnog procesa, ali se mogu koristiti i za pribavljanje informacija zarad učvršćivanja osnova drugih političkih odluka.

Saslušanja se u zakonodavnom procesu mogu organizovati dok vlada priprema i izrađuje prijedlog zakona i dok parlament razmatra da li da prijedlog zakona usvoji ili ne.

Saslušanja koja nijesu dio zakonodavnog procesa (saslušanja sa ciljem pribavljanja informacija o određenom pitanju i donošenja odluka koje se ne odnose na usvajanje prijedloga zakona) održavaju se samo u odborima parlamenta. Ovakva saslušanja ne organizuje ni vlada ni drugi organi.

Odbredbama poslovnika propisuju se sva pitanja koja su značajna za saslušanja.

Postaje jasno da obavljanje saslušanja predstavlja značajno manjinsko pravo i za parlamentarne grupe. Nakon što je Poslovnik detaljno propisao ovaj instrument, broj saslušanja je stabilno rastao.

Može se reći da su saslušanja izuzetno značajan instrument parlamentarnog rada. Na taj način parlament i njegovi odbori u svom radu pokušavaju da koriste znanje i iskustvo eksperata i društva.⁵⁴

Za svrhe dobijanja informacija o predmetu o kome se debatuje, odbor može da održi javna saslušanja eksperata, predstavnika interesnih grupa i drugih lica koja mogu da daju informacije. Kada se neki predmet uputi odboru, zaduženi odbor ima obavezu da održi takva saslušanja ukoliko to zahtijeva *jedna četvrtina* njegovih članova.

Kada saslušanje traži manjina članova odbora, lica koja imenuje manjina moraju biti saslušana. Ukoliko odbor odluči da ograniči broj lica koja treba saslušati, manjina može navesti samo dio ukupnog broja lica koja treba saslušati, a koji odgovara njihovoj relativnoj snazi u tom odboru.⁵⁵

Odbor od koga se traži mišljenje može, u saglasnosti sa nadležnim odborom, odlučiti da održi saslušanje ukoliko nadležni odbor ne iskoristi mogućnost koja mu je data ili ograniči svoje saslušanje na aspekte predmeta koji pada isključivo u njegovu nadležnost. Nadležni odbor biće obaviješten o mjestu i datumu saslušanja, kao i o licima koja treba da budu saslušana. Tokom saslušanja, članovi odbora koji su za to zaduženi imaju pravo da postavljaju pitanja, a to pravo, u saglasnosti sa nadležnim odborom, može se ograničiti na neke konkretne članove odbora.

51 Rudolf Binding, „Njemački parlament – parlamentarna saslušanja – početak, razvoj i sadašnja praksa“

52 Uloga i praksa zakonodavnih saslušanja, primjer Njemačke, transkript NDI-a, prezentacije Rudolfa Kabelu, Kina, 2000, str. 2.

53 Javna slušanja kao instrument parlamentarne prakse, str 19.

54 Rudolf Binding, Njemački parlament – parlamentarna saslušanja – početak, razvoj i sadašnja praksa, str. 2.

55 Poslovnik njemačkog Parlamenta, pravila 70, stav 2

Odbor može da uđe u opštu diskusiju sa licima koja pružaju informacije u mjeri u kojoj je to potrebno da bi se pojasnile činjenice. Vrijeme izlaganja je ograničeno. Odbor može da da uputstvo pojedinačnim članovima da obave saslušanje, a u vezi s tim svaka parlamentarna grupa ili odbor uzimaju se u obzir.

U pripremi za javno saslušanje, odbor obavještava lica koja daju informacije o pitanjima koja će im biti postavljena. Odbor može da traži od tih lica da predaju pisane komentare.

Troškovi eksperata i lica koja daju informacije refundiraju se samo na osnovu formalnih pozivnica o kojima odlučuje odbor uz prethodnu saglasnost predsjednika.

Povremeno, javna saslušanja se prenose na televiziji. Saslušanja se uglavnom održavaju u velikim salama da bi se omogućilo da prisustvuje što više zainteresovanih, posebno novinari, i da mogu pratiti saslušanje. Glavne stavke izjava i komentara eksperata i predstavnika interesnih grupa, koje su pozvane da prisustvuju, upisuju se u izvještaj odbora. Povremeno se postupak javnog saslušanja u potpunosti objavljuje u posebnoj seriji knjiga njemačkog parlamenta. Štaviše, moderni mediji dozvoljavaju da se mnoga saslušanja mogu pratiti uživo putem interneta. Izlaganja eksperata i pisani dokumenti sa saslušanja takođe se mogu potražiti na internetu.

Na prijedlog jedne četvrtine poslanika, Bundestag ima obavezu da obrazuje studijsku komisiju za pripremu odluka o opsežnim i značajnim pitanjima. Članovi studijske komisije imenuju se u skladu sa sporazumom koji se postigne između parlamentarnih grupa. Studijske komisije, koje se sastoje od eksternih eksperata, zadužuju se da predaju izvještaje i preporuke parlamentu prije kraja tog izbornog mandata. Iako eksterni eksperti već saraduju u studijskim komisijama, oni ipak obavljaju saslušanja da bi dobili šire ekspertsko znanje.

Poslovníkom se pravi razlika između matičnog odbora i odbora od kojeg se traži mišljenje ili koji je zainteresovan da razmotri prijedlog. U matičnom odboru, saslušanje se održava ne samo onda kada postoji većina, već i bez njihovog pristanka, onda kada to traži jedna četvrtina članova odbora. U praksi se portparoli parlamentarnih grupa, koji su ujedno i članovi odbora, sastaju kako bi pregovarali o tome da li će saslušanje biti održano ili ne. U većini slučajeva postigne se dogovor o održavanju saslušanja.

„Kada se saslušanje organizuje na zahtjev manjine, osobe koje predloži manjina moraju biti saslušane. Ukoliko odbor ograniči broj lica koji će biti saslušan, manjina može predložiti jedan broj lica proporcionalno njihovoj zastupljenosti u odboru u odnosu na ukupan broj lica koja će se saslušati.“⁵⁶

Obično se postigne saglasnost o ovom pitanju među portparolima parlamentarnih grupa. Članovi odbora najčešće imaju kontakte sa ekspertima i asocijacijama u vezi sa pitanjima koja su predmet razmatranja na odboru, tako da oni znaju imena i asocijacije koje će pozvati. Naravno, oni žele da pozovu one eksperte i asocijacije čiji su im stavovi poznati i s kojima su oni saglasni. No, kako različiti članovi odbora imaju različita mišljenja, tako se i različita mišljenja čuju na saslušanjima.

Asocijacije ili eksperti unaprijed dobijaju spisak pitanja. Po pravilu, od njih se traži da odboru unaprijed dostave pisanu izjavu, koja se potom prosljeđuje svim članovima odbora. Tokom saslušanja, eksperti ponavljaju svoje izjave ili daju usmeni rezime. Nakon toga, članovi odbora postavljaju dodatna pitanja.

U pojedinim slučajevima, kada većina asocijacija ili stručnjaka upozori vladu i većinu da prijedlog zakona treba da pretrpi značajne izmjene, kritikovani dijelovi se povuku ili se na prijedlog zakona značajno amandmanski djeluje. Ovo se može dogoditi iako je vlada već održala saslušanja prije podnošenja prijedloga zakona parlamentu. Takva situacija je moguća u slučajevima kada vlada nije saslušala dovoljan broj eksperata ili ako je potcijenila njihove stavove. U parlamentarnom saslušanju, parlamentarne grupe obično nominuju više eksperata ili asocijacija različitih stavova nego što je to vlada uradila u prethodnoj fazi.

Odbori imaju pravo da razmatraju i ona pitanja koja se ne tiču prijedloga zakona, a koja im dostavi plenum.⁵⁷ Ova pitanja mogu se ticati bilo koje teme, na primjer izvještaj vlade ili bilo koje drugo pitanje od političkog značaja. Odbor, takođe, može organizovati saslušanja o ovim pitanjima. Na primjer, Odbor za unutrašnje poslove može organizovati saslušanje o sigurnosti privatnih usluga ili Odbor za saobraćaj može održati saslušanje o učestalosti saobraćajnih nezgoda među mladim vozačima. Takva saslušanja mogu se organizovati samo ako većina članova odbora donese takvu odluku. Saslušanja se organizuju u skladu sa odredbama koje se odnose na saslušanja u zakonodavnom procesu. O ovim saslušanjima ne podnose se izvještaji parlamentu. Nijedan odbor nema pravo da parlamentu podnese izvještaj ili prijedlog o pitanjima koja mu nijesu od parlamenta data na razmatranje.

56 Stav 2, pravila 70 Poslovníka njemačkog parlamenta

57 Rudolf Binding, *Njemački parlament – parlamentarna saslušanja*, str. 6.

Ove vrste saslušanja organizuju se sa ciljem da se članovi odbora informišu o određenim pitanjima i njihovoj pozadini. Svrha ovih saslušanja u većini slučajeva je da se unaprijedi kontrola vlade i odbori pripreme za budući zakonodavni posao. Za Njemačku je karakteristično da svaki odbor u velikoj mjeri koristi pravo na saslušanje.

2.3 Istražni odbori – parlamentarna istraga

Kao sastavni princip predstavničke demokratije, slobodan pristup informacijama i pravo građana na informacije mora se aktivno sprovoditi od strane parlamenta. Građani imaju pravo prednosti da zahtijevaju transparentnost u svim javnim poslovima, što je univerzalno prihvaćen princip u međunarodnim ugovorima. U predstavničkoj demokratiji, ovo znači da parlament, kao predstavničko tijelo građana, ima opšte pravo da postavlja pitanja i zahtijeva odgovore. Parlament, stoga, ima u zakonu utvrđeno pravo da zatraži formiranje komisije za istragu. Ovo pravo je osnaženo pratećim pravom parlamenta da poziva svjedoke, uključujući funkcionere izvršne vlasti, i da zatraži odgovarajuća dokumenta.

Parlamenti u velikom broju zemalja imaju zakonska ovlaštenja da pozivaju svjedoke, uključujući i funkcionere izvršne vlasti, i da traže dokumenta. Obično se ovo pravo vrši preko odbora.

Specijalne anketne odbore parlamenti, odnosno poslanici, mogu obrazovati radi sagledavanja pitanja od velikog javnog značaja, a koja obično predstavljaju zajednički djelokrug rada više ministarstava, odnosno koja su u nadležnosti više odbora.⁵⁸ Takve komisije imaju moć da primoraju funkcionere izvršne vlasti da se pojave i da iznesu dokaze pod zakletvom.

Pravo da vrše parlamentarnu istragu formirajući specijalne anketne odbore imaju 76 od 88 ispitanih parlamenata. U većini parlamenata parlamentarna istraga se pokreće uz odluku većine u plenumu. U sedam evropskih parlamenata kvalifikovana manjina (između 1/5 i 1/3) može da odobri osnivanje istražnog odbora.⁵⁹

Istražna javna slušanja⁶⁰ imaju neke sličnosti sa zakonodavnim i nadzornim javnim slušanjima. Razlika je u naglasku na istrazi i to kada postoji sumnja da su javni zvaničnici tokom vršenja svojih djelatnosti učinili neki prestup, bilo da je riječ o organizaciji ili pojedincu. Parlamentarna istraga može se pokrenuti radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti, razmatranja pitanja od javnog značaja ili za pokretanje političke odgovornosti nosilaca javnih funkcija. U tu svrhu, nadležni odbor može pozvati na sjednicu odgovornog predstavnika vlade ili drugog organa državne uprave i od njega zatražiti da se izjasni o pojedinim pitanjima.⁶¹

U nekim slučajevima parlament radi sprovođenja parlamentarne istrage može formirati posebnu komisiju ili pododbor – anketni odbor sa zadatkom da se istraži konkretan slučaj. Anketni odbor ima pravo da traži od državnih organa i pojedinih organizacija podatke, isprave i obavještenja, kao i da uzima izjave od pojedinaca, ako se procijeni da je to potrebno. U tom slučaju, državni organi i druge organizacije, kao i pojedinci, dužni su da daju istinite podatke, koje od njih traži anketni odbor. Kada postoji potreba da se poslanici pripreme za odlučivanje o prijedlozima za izbor nosilaca pojedinih javnih funkcija koje su u njihovoj nadležnosti, mogu se organizovati konsultativna slušanja. U tom slučaju odbor može pozvati ovlašćenog predlagača, kao i predložene kandidate na konsultativno slušanje.⁶²

Narodna skupština Srbije može obrazovati, iz reda narodnih poslanika, anketne odbore radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima. Odlukom o obrazovanju anketnog odbora utvrđuje se sastav i zadatak odbora. Anketni odbor ne može vršiti istražne i druge sudske radnje. Odbor ima pravo da traži od državnih organa i od pojedinih organizacija podatke, isprave i obavještenja, kao i da uzima izjave od pojedinaca koje su mu potrebne. Predstavnici državnih organa i organizacija, kao i građani, dužni su da daju istinite izjave, podatke, isprave i obavještenja u radu anketnog odbora. Poslije obavljenog rada, anketni odbor podnosi Narodnoj skupštini izvještaj sa prijedlogom mjera. Anketni odbor prestaje sa radom danom odlučivanja o njegovom izvještaju na sjednici Narodne skupštine.⁶³

Hrvatski sabor može osnivati istražne odbore za svako pitanje od javnog interesa. Istražni odbori imaju sastav, djelokrug i ovlaštenja u skladu sa zakonom. Predsjednika istražnog odbora bira većina poslanika iz reda opozicionih poslanika.⁶⁴

58 *Parlament i demokratija u 21 vijeku*, str. 135.

59 Hironory Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight – A comparative study of 88 national parliament*, Inter-Parliamentary Union, 2007, str. 39.

60 Termin koji Slaviša Orlović koristi za parlamentarne istrage.

61 *Javna slušanja kao instrument parlamentarne prakse*, str. 18.

62 Ibid.

63 Poslovnik Skupštine Srbije, član 75

64 Ustav Hrvatske, član 91

U Makedoniji Skupština može da osniva anketne odbore za svako pitanje od javnog interesa. Uz odluku o osnivanju radnog tijela određuje se i polje nadležnosti i broj članova tog tijela. Sastav radnog tijela određuje se na osnovu odluke Skupštine, a njega čine predstavnici parlamentarnih grupa, ljudi koji nisu organizovani u parlamentarne grupe, uz jednake mogućnosti za muškarce i žene.⁶⁵

U Estoniji je rad odbora detaljno regulisan Poslovníkom parlamenta Estonije (Rigikogu-a). Postoje dvije vrste odbora: istražni i studijski odbori. Istražni odbor ima pravo da poziva osobe da se pojave pred odborom i da traži informacije i dokumenta neophodna za vršenje njegovih funkcija. Od pozvane osobe zahtijeva se da dođe, da objašnjenja i odgovori na pitanja. Informacije i dokumenta koja odbor traži podnose se do roka navedenog od strane odbora. Nepojavljivanje bez dobrog razloga pred istražnim odborom nakon poziva od strane odbora, nepodnošenje informacija ili dokumenata ili odbijanje da se pruže objašnjenja ili da se odgovori na pitanja kažnjivo je novčanom kaznom.⁶⁶

Poslovník estonskog parlamenta propisuje sljedeće: „Rigikogu može osnovati istražne odbore da bi se istražile okolnosti događaja od javnog interesa. Istražni odbor se osniva odlukom Rigikogu-a kojom se određuje njegov sastav, uključujući i alternativnog člana kao zamjenu za svakog člana odbora, funkcije i nadležnost odbora. Istražni odbor podnosi privremeni izvještaj o svojim aktivnostima najmanje jednom godišnje i nakon završetka svojih aktivnosti podnosi konačni izvještaj Rigikogu-u.“ Rigikogu može osnovati studijske odbore da bi se analizirali problemi od velike važnosti. Studijski odbor formira se odlukom Rigikogu-a kojom se određuje sastav, uključujući i alternativnog člana kao zamjene za svakog člana odbora, funkcije i nadležnosti odbora. Studijski odbor, nakon završetka svojih aktivnosti, podnosi izvještaj o svojim aktivnostima Rigikogu-u.⁶⁷

Ustav SR Njemačke navodi sljedeće: „Savezno vijeće ima pravo, a na zahtjev četvrtine svojih članova, i obavezu da obrazuje istražni odbor, koji u okviru javne rasprave izvodi potrebne dokaze. Javnost može biti isključena. Propisi o krivičnom postupku primjenjuju se na sprovođenje dokaza. Ne dira se u tajnost pisma, pošte i bežičnog komuniciranja. Zaključci istražnog odbora izuzimaju se iz rasprave pred sudom. Sudovi su slobodni da vrednuju i da sude o činjeničnom stanju na kojem počiva istraga.“⁶⁸ Njemački parlament ima neka specijalna ovlašćenja u pogledu vršenja parlamentarne istrage, sudovi i administracija moraju da pružaju zakonodavnu i administrativnu pomoć, sudovi su slobodni da procijene i da se vode činjenicama do kojih se u istrazi došlo itd.⁶⁹

U ogromnoj većini zemalja članica OECD-a, parlamenti imaju pravo na pokretanje istraga. U Ustavu Bugarske propisano je da svaki odbor vrši parlamentarnu kontrolu u ime parlamenta. Za ankete i istrage formiraju se ad hoc odbori.⁷⁰

U Belgiji, Italiji i Holandiji, na primjer, oba doma imaju to ovlašćenje, dok u Republici Češkoj i Poljskoj ovo pravo uživa isključivo donji dom.

Pokretanje istrage može zahtijevati kvalifikovanu većinu, kao što je slučaj u Meksiku, ili prijedlog samo malog broja parlamentaraca, kao što je to slučaj u Japanu.⁷¹

Rijetko je potreban akt rukovodećeg organa parlamenta, kao što je slučaj u Austriji i Holandiji, ili ponekad odbora za parlamentarnu proceduru, kao u Danskoj. U Republici Koreji, na plenarnoj sjednici prvo se usvaja „istražni plan“, u kojem je navedena svrha, predmet, cilj, metod, vremenski period i troškovi istrage.

65 Poslovník Skupštine Makedonije, član 118

66 Poslovník parlamenta Estonije, članovi 22 i 23

67 Poslovník parlamenta Estonije, članovi 20 i 21

68 Ustav SR Njemačke, član 44

69 Hironory Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight – A comparative study of 88 national parliament*, Inter-Parliamentary Union, 2007.

70 Ustav Bugarske, član 78

71 *Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima*, str. 61.

U velikom broju zemalja komisija za istragu uživa široka ovlašćenja, često slična onima istražnog suda i tužilaštva. Primjeri se mogu naći u Belgiji, Francuskoj, Njemačkoj, Mađarskoj, Irskoj, Italiji, Japanu, Luksemburgu, Holandiji, Portugalu i Švajcarskoj.

Važan element anketnih komisija jeste zaštita koja se pruža svjedocima kroz propise o licima iz samog sistema spremnim da otkriju zloupotrebe (eng. whistleblower), mada ovakva zaštita ima i širi značaj, mimo ovog konteksta. Prerogativ zakonodavne grane vlasti jeste da obrazuje anketne komisije za pitanja od javnog značaja. Prirodnu posljedicu ovog prava predstavlja mogućnost da lica koja daju informacije i svjedoci, ili „insajderi“, kako se obično nazivaju, istupe s tačnim informacijama uz uvjerenje da se neće odati njihov identitet, kao i da neće trpjeti nikakve štetne posljedice, bilo lične bilo profesionalne, zbog davanja takvih izjava.

Mnoge zemlje imaju ovakve zakonske propise, mada postoje razlike u stepenu zaštite. Tamo gdje se zaštita pruža samo onda kada se podaci iznose na propisani način, na primjer poslodavcu, ova procedura može doprinijeti da se problem ili pritužba zataškaju i tiho odlože. Nasuprot tome, u Sjedinjenim Američkim Državama, „insajderi“ zaposleni u federalnim službama nijesu u obavezi da otkrivaju informacije na određeni propisan način, pa mogu uživati zaštitu čak i kada te informacije procure u novine.⁷²

72 *Parlament i demokratija u 21 vijeku*, str. 136.

3. Pregled primjene kontrolnih mehanizama u Crnoj Gori

U posmatranom periodu⁷³ održano je šest kontrolnih i devet konsultativnih saslušanja. Osam inicijativa za sprovođenje kontrolnih saslušanja je odbijeno, dok nije bilo odbijenih inicijativa za održavanje konsultativnih saslušanja. Mehanizam pralamentarne istrage nije korišćen.

Odbor za bezbjednost i odbranu	3
Odbor za ekonomiju, budžet i finansije	1
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	1
Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije	1
Ukupno	6

Održana kontrolna saslušanja

Odbor za bezbjednost i odbranu	5
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	1
Odbor za ljudska prava i slobode	1
Komisija za praćenje i kontrolu privatizacije	1
Ukupno	8

Odbijene inicijative za održavanje kontrolnih saslušanja

Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije	4
Odbor za bezbjednost i odbranu	2
Odbor za ljudska prava i slobode	1
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	1
Administrativni odbor	1
Ukupno	9

Održana konsultativna saslušanja

Iz navedenog slijedi da u sljedećim odborima nije bilo upotrebe ispitivanih kontrolnih mehanizama:

- Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo,
- Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu,
- Odbor za rodnu ravnopravnost,
- Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje.

Kao najaktivniji po pitanju primjene kontrolnih mehanizama izdvaja se Odbor za bezbjednost i odbranu, sa tri održana i pet odbijenih kontrolnih saslušanja, kao i dva održana konsultativna saslušanja.

Parlamentarna istraga nije sprovedena u periodu od usvajanja novog Poslovnika 2006. godine, niti je bilo inicijativa za njeno pokretanje. Na okruglom stolu u organizaciji Instituta Alternativa, član Odbora za bezbjednost i odbranu Mišo Stanišić (DPS) izjavio je da su za činjenicu da parlamentarna istraga kao kontrolni mehanizam do sada nije korišćen, najmanju krivicu snosi parlamentarna većina - "Niko je nije tražio".

73

Podaci iz ove analize se odnose na period od usvajanja Poslovnika Skupštine Crne Gore do kraja 2009. godine.

4. Primjena kontrolne funkcije u Crnoj Gori – iskustva relevantnih aktera⁷⁴

4.1 Stepen korišćenja kontrolnih mehanizama

Svi ispitanici koji su učestvovali u istraživanju nijesu zadovoljni stepenom korišćenja kontrolne funkcije parlamenta, mada veliki broj njih registruje pozitivne pomake u odnosu na prethodni period.

U izražavanju nezadovoljstva posebno prednjače opozicioni poslanici. Aleksandar Damjanović, predsjednik Odbora za ekonomiju, budžet i finansije, kaže da je kontrolna funkcija parlamenta zanemarena i nedovoljno iskorišćena. Kao razloge za to navodi nedostatak političke volje, prije svega političke većine, ali i opozicionih poslanika. Po njegovom mišljenju, opozicioni poslanici bi kroz zajedničko djelovanje mogli da podnose interpelacije i iniciraju parlamentarne istrage, ali oni to ne čine.

Damjanović navodi i pravna ograničenja vezana za mogućnost sprovođenja kontrolnih saslušanja u odborima i preporuke kako bi ta ograničenja mogla da se prevaziđu.

„U svakom od 11 stalnih skupštinskih odbora većina je konstituisana i oslikava parlamentarnu većinu. Sam termin kontrolno saslušanje, ili prijedlog te odluke, u startu izaziva sumnje da se radi o politizaciji iz prizme političke većine. Uz svo ograničenje da ti prijedlozi mogu dobiti većinu, Poslovnik bi trebalo da omogući da po automatizmu na zahtjev 1/3 poslanika u odboru, ili na zahtjev svih potpisanih poslanika parlamentarne manjine, automatski dolazi do saslušanja, jer ovako je obesmišljena sama odredba. Teško će parlamentarna većina dozvoliti da ta odluka prođe i da se kasnije raspravlja o odgovornosti pojedinog ministra, ili direktora nekih od uprava u okviru ministarstva. Sam termin kontrolno saslušanje čini se da je nesrećno preveden, tu se radi o slušanju i razgovoru u cilju objašnjenja, kao što to definiše Poslovnik. Ono nije dovoljno zastupljeno.“⁷⁵

Poslanik Damjanović kritikuje indiferentnost članova svog Odbora, koji nijesu podnosili inicijative i zahtjeve za održavanje kontrolnih saslušanja. Međutim, on smatra da pozitivnih pomaka ima. Što se tiče Odbora za ekonomiju, budžet i finansije, on navodi sljedeće:

„Kao prvi iskorak, ove godine je po prvi put raspravljano, nezavisno od finansijskih izvještaja i planova, o kojima se raspravlja jedanput godišnje, i o radu regulatornih agencija tokom godine, tj. o sprovođenju mjera štednje. Svi direktori tih agencija bili su pozvani da podnesu izvještaj i mi ćemo, kada budemo usvajali budžet za narednu godinu, usvajati finansijske planove tih nezavisnih agencija, kao Skupština, pri čemu ćemo, to smo i u zaključcima istakli, imati u vidu finansijski izvještaj o mjerama štednje. Druga stvar, koja se tiče kontrolne funkcije, jeste izvještaj Državne revizorske institucije, u kontekstu usvajanja završnog računa Budžeta, izvještaja o Budžetu i o pojedinim potrošačkim jedinicama. Postoji dobra saradnja sa Državnom revizorskom institucijom, i to su izvještaji koji su moćno oružje parlamenta i Vlade u suzbijanju nekih pojava koje su evidentirane u tom izvještaju. Odbor je, i prošle i ove godine, usvojio određene zaključke, u cilju realizacije zaključaka Državne revizorske institucije, a radi poboljšanja budžetske discipline. Nešto je ispoštovano, nešto nije, s nečim se odugovlači, ali je rasprava bila potpuno otvorena i opravdala je sve probleme koji se javljaju u dijelu koji se tiče budžetske potrošnje, budžetske discipline. Treći iskorak, u odnosu na ono što je Odbor do sada radio, jeste da će Odbor nezavisno od podnošenja izvještaja jedanput godišnje, od strane institucije, biti u situaciji da po potrebi, odnosno procjeni, a tu smo napravili jedan konsenzus sa većinom, da poziva ljude iz Državne revizorske institucije da daju objašnjenja kod problema koji se budu evidentirali u odnosu na završne račune Budžeta.“⁷⁶

74 Poglavlje sadrži nalaze Instituta Alternativa dobijene posredstvom intervjua sprovedenih sa poslanicima Skupštine Crne Gore, predstavnicima organa državne uprave nad kojima je vršena upotreba kontrolne funkcije, novinarima i predstavnicima drugih nevladinih organizacija, u periodu novembar 2009/januar 2010. godine.

75 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Aleksandrom Damjanovićem, 23. 11. 2009.

76 *Ibid.*

Goran Danilović, član Odbora za bezbjednost i odbranu, nije zadovoljan kvalitetom informacija koje se dobijaju sa kontrolnih saslušanja, bez obzira na to što se ona u Odboru za bezbjednost i odbranu, čiji je on član, u posljednje vrijeme češće održavaju. On oštro kritikuje poslanike parlamentarne većine zbog nedostatka političke volje da aktivno učestvuju u sprovođenju kontrolne funkcije i njihove partijske zavisnosti. Navodi sljedeće: „Ovdje bi se do sada moglo govoriti o obrnutom procesu: da Vlada uspješno nadgleda parlament, preko svoje parlamentarne većine, a ja vrlo često imam utisak da pojedine kolege iz parlamentarne većine doživljavaju kao kaznu poslanički angažman ili samo kao čistilište do nekog angažmana u Vladi, nekoj vladinoj agenciji, diplomatiji ili tome slično. Vrlo često se u parlamentu, među poslanicima parlamentarne većine, više brine o statusu i pravima Vlade nego o statusu i pravima parlamenta.”⁷⁷

Velizar Kaluđerović, bez obzira što smatra da kontrolna funkcija nije dovoljno iskorišćena, navodi jedan pozitivan primjer⁷⁸ usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o tajnosti podataka, koji se tiče otklanjanja formalne barijere u vršenju kontrole bezbjedonosnih i odbrambenih službi od strane nadležnog skupštinskog odbora.

Iako napretka ima, Borislav Banović smatra da, između ostalog, treba povećati nivo znanja o kontrolnoj funkciji među samim poslanicima.

Novinara Dana, Marko Vešović, ocjenjuje da poslanici nedovoljno, “ili u nekim situacijama zanemarljivo, koriste kontrolnu funkciju. Smatra da je to posljedica dva razloga: Prvo, suštinske nezainteresovanosti izvršne vlasti da bude kontrolisana, i drugo, dominantne snage vladajućih stranaka u parlamentu, što predstavlja svojevrsnu “brana” da se neke opozicione inicijative realizuju.”⁷⁹

S druge strane, ljudi iz izvršne vlasti nijesu toliko nezadovoljni dosadašnjim stepenom korišćenja kontrolne funkcije, mada smatraju da je kontrolu u svakom slučaju dobro sprovoditi.

Sead Frljučkić, savjetnik direktora Uprave policije⁸⁰ i predsjednik Etičkog odbora, smatra da je njegov resor pod budnim okom ne samo Skupštine, nego i cjelokupne javnosti, i smatra da se kontrolna funkcija prema njegovom resoru sprovodi u dovoljnoj mjeri.

4.2 Opstrukcija i/ili zloupotreba?

U intervjuima s predstavnicima organa državne uprave i poslanicima parlamentarne većine i opozicije provjeravali smo javnosti često upućivane stavove, da opozicija zloupotrebljava kontrolne funkcije u cilju političke propagande, odnosno da vladajuća koalicija vrši opstrukciju opozicionih inicijativa za snažnijom primjenom kontrolnih funkcija.

Poslanik opozicione SNP u ranijem sazivu, Velizar Kaluđerović, smatra da se iza odbijanja opozicionih inicijativa za primjenu kontrolnih funkcija „krije nespremnost parlamentarne većine da se omogući suštinski iskorak u demokratizaciji crnogorskog društva, jer svako kvalitetno parlamentarno saslušanje ili parlamentarna istraga... predstavlja jedan značajan iskorak u ostvarivanju demokratskih sloboda u Crnoj Gori.”⁸¹

Poslanik vladajuće SDP Borislav Banović komentariše ovo pitanje na sljedeći način „Opozicija je u pravu kad kaže da vladajuća koalicija suzbija i sprečava neke kontrolne mehanizme da se ostvaruju, i neka pitanja pokrenu u tom smislu, a s druge strane, tačno je da ih opozicija najčešće pokreće na način koji nije, u suštini, parlamentarno-nadzorna funkcija već političko-propagandna-marketinška tribina, kojoj nije cilj da se izmijeni ili popravi rad izvršne vlasti, organa ili službi, nego prvenstveno da se sruši i negira cijela vladajuća politička opcija.”⁸² Njegov partijski kolega ističe specifičnost uloge poslanika SDP u stvaranju prohodnosti za opozicione inicijative „Što se tiče moje partije, ni za jednog njenog člana ne može se reći da opstruira, jer smo češće sa opozicijom glasali za saslušanja, nego što smo sa našim koalicionim partnerima glasali da kontrolnih saslušanja ne bude.”⁸³

77 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Goranom Danilovićem, 26. 11. 2009.

78 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Velizarom Kaluđerovićem, 24. 11. 2009.

79 Odgovor novinara Dana Marka Vešovića na upitnik Instituta Alternativa, 04. februar, 2010.

80 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Seadom Frljučkićem i Vladimirom Vukotićem iz Uprave policije, 24. 11. 2009.

81 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Velizarom Kaluđerovićem, 24. 11. 2009.

82 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Borislavom Banovićem, 26. 11. 2009.

83 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Džavidom Šabovićem, 17. 12. 2009.

Predstavnik MANS-a naglasio je važnu ulogu SDP u primjeni kontrolne funkcije, navodeći da je ogroman broj inicijativa za kontrolna ili konsultativna saslušanja prošao upravo zbog njihove podrške.⁸⁴

U komentaru saslušanja ministra zdravlja, predstavnik ovog ministarstva⁸⁵ pozitivno ocjenjuje priliku da se u nadležnom odboru raspravlja o pandemiji gripa i ističe kako ga u Ministarstvu nijesu „doživjeli u smislu da je opozicija htjela da stiče političke poene. Ministar je bio otvoren, nama je išlo u prilog da se pošalje poruka da se apsolutno ništa nije skrilo, i da nema nijedne informacije koja se ne bi podijelila sa građanstvom Crne Gore. Meni je to bolji način, na kraju krajeva, nego onih pojedinačnih izjava kojima smo bukvalno svakog dana bombardovali građanstvo“⁸⁶

Neke od institucija⁸⁷ koje su bile predmet primjene kontrolnih mehanizama, smatraju da poslanici koji dolaze iz opozicionih partija te mehanizme „često shvataju kao priliku za samoreklamiranje i politizovanje mnogih pitanja, dok poslanici vladajućih partija ne pokazuju inicijativu i istraživački duh“.

Dušanka Džakula-Tušuš iz PzP smatra da opozicija ne može zloupotrebljavati kontrolne mehanizme, jer su oni imanentni i potrebni u svakom parlamentu. Ocjenjujući žalosnim što poslanici iz vladajuće koalicije u manjoj mjeri koriste kontrolnu funkciju, Džakula-Tušuš smatra da je uzrok takvog ponašanja strah od otkrivanja brojnih nezakonitih radnji koje vrši izvršni aparat, ali i sami poslanici kao funkcioneri u javnim preduzećima.⁸⁸

Dobar prilog za objašnjenje okvira postojećih dilema nalazi se u izjavi poslanika SNP-a Aleksandra Damjanovića, koji kaže da „ako se pozove ministar Škuletić⁸⁹, da pruži objašnjenje vezano za štrajk đaka koji mjesec dana ne idu u školu, teško se može reći da je to politizacija. Doduše, pretpostavljam da se može desiti da kroz zahtjev za kontrolnim saslušanjem pojedinog ministra pojedinih poslanika u pojedinim odborima može biti određene politizacije. Sve je to legitimno. Parlament je, na kraju krajeva, politička pozornica, ali neprimjenjivanje nečega što je, kako-tako, Poslovnikom omogućeno, ne ide u korist nikome, ni većini, ni manjini, ni samom parlamentu, kao najvećem zakonodavnom i kontrolnom domu.“

4.3 Kontrolna saslušanja koja se pamte

Od sagovornika je zatraženo da navedu primjere kontrolnih saslušanja, kao najviše primjenjivanog kontrolnog mehanizma, za koja smatraju da su ostavila najznačajnije posljedice.

Aleksandar Damjanović je naveo saslušanje bivšeg generalnog sekretara Skupštine Milana Radovića, u okviru Odbora za budžet, ekonomiju i finansije. Iako se ne može definisati kao klasično kontrolno saslušanje, već kao jedna od poslovnčkih mogućnosti, posljedica tog razgovora s bivšim generalnim sekretarom je utvrđivanje obaveze podnošenja finansijskog izvještaja Skupštini dva puta godišnje.

Goran Danilović smatra da je primjena kontrolne funkcije bila „najbolja kada DPS nije imao vlast u parlamentu, nego smo je na neki način dijelili sa Liberalnim savezom Crne Gore. Tada je parlament zaista ličio na arenu u pravom smislu. Danas se predstavnici većine izruguju s tim parlamentom, ali ja sam ponosan što je on postojao, pa makar i jednu godinu. Tada nije sve što stiže iz Vlade doživljavano kao „sveto pismo“, naprotiv, kada smo sprovodili parlamentarnu istragu, sprovedena je na pravi način, pokazali smo kako bi to trebalo da funkcioniše i kako bi trebalo da djeluje“⁹⁰

Velizar Kaluđerović je kao najveći pomak naveo kontrolna saslušanja koja su realizovana u okviru Odbora za bezbjednost i odbranu Skupštine Crne Gore, koja su bila adekvatno medijski ispraćena, „i dala značajan doprinos da se u ukupnom društvenom miljeu razbije fama o tome da je to što se radi npr. u ANB-u, u Upravi policije, u Vojsci, nešto što je po prirodi stvari nedostupno široj javnosti“.

84 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Aleksandrom Maškovićem, MANS, 24. 12. 2009.

85 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Zoranom Kostićem iz Ministarstva zdravlja, 02. 12. 2009.

86 *Ibid.*

87 Odgovor Ministarstva prosvjete i nauke na upitnik Instituta Alternativa, br.01-112/2, 08. februar, 2010.

88 Odgovor poslanice PzP-a Dušanke Džakule-Tušuš na upitnik Instituta Alternativa, 27. januar, 2010.

89 Sreten Škuletić, ministar prosvjete i nauke u Vladi Crne Gore 2008-2009.

90 Intervju sa Goranom Danilovićem, 26. 11. 2009.

Jedno od pomenutih saslušanja je i ono obavljeno sa Ministrom spoljnih poslova Milanom Roćenom u julu 2009. Prema mišljenju novinara Dana Marka Vešovića, vladajuća većina je tom prilikom pristala da otvoreno govori o pitanjima koja su raspravljana, "bez namjere da opstruira rad Odbora za međunarodne odnose". Vešović je ocijenio da je to saslušanje izolovani primjer, čiji se uspjeh zasnivao samo na entuzijazmu učesnika procesa.⁹¹

Ocjenjujući saslušanje Ministra zdravlja Miodraga Radunovića kao vrlo korektno, i od strane poslanika i samog Ministra, Dušanka Džakula-Tušup je uputila kritiku saslušanjima direktora Uprave policije Veselina Veljovića, smatrajući ih naročito neuspješnim, zbog njegove arogancije i jakog "backgrounda-a".⁹²

Predstavnik MANS-a je kao posebno značajno kontrolno saslušanje izdvojio saslušanje ministra prosvjete i nauke Sretena Škuletića, navodeći ga kao jedno od rijetkih "na kojem je nešto učinjeno".⁹³

4.4 Pripremljenost poslanika

Ocjene pripremljenosti poslanika tokom primjene kontrolnih mehanizama generalno su pozitivne. Ispitanici ukazuju na nedostatak profesionalne pomoći od strane skupštinske službe.

Borislav Banović smatra da tok samih kontrolnih saslušanja nije uvijek najbolje upravljano, jer zbog demokratskih principa svakom omogućava "njegovih pet minuta", koje poslanici često koriste da bi se udaljili od teme koja je na dnevnom redu. Takva praksa dovodi do polemika i rasprava koje nemaju dodira s inicijativom kontrolnog saslušanja.⁹⁴ Iako se povećanje stepena informisanosti može uočiti, svrha saslušanja nije uvijek dolaženje do cilja nekog kontrolnog mehanizma - radne, političke odgovornosti, promjene propisa, procedura, zakona, već sticanje političkih poena.⁹⁵ S druge strane, tvrdi se da je nemoguće razdvojiti potrebu poslanika da se "politički okoristi" svojim pitanjima prilikom kontrolnih saslušavanja i želju da se istovremeno ostvari i opšta korist. To se može uporediti sa ponašanjem Vlade, koja ono što je bitno urađeno i što je korisno za društvo promovise kao politiku partija koje čine izvršnu vlast.⁹⁶

Ističući da su pitanja poslanika uvijek bolja od odgovora koje dobijaju, Goran Danilović naglašava ključnu ulogu skupštinske službe, tvrdeći da su poslanici preopterećeni. Naglašeno je da je poslanicima vrlo teško da dođu do informacija, nasuprot starješinama držanih organa koji raspoložu ogromnim brojem službenika.⁹⁷ Poslanici su samo portparoli građanske misli, koja stoji iza njih i koju oni treba da saopštavaju uz podršku i pomoć stručnih saradnika, koji bi profesionalno radili svoj posao, bez obzira na stranačku pripadnost.

Kad tako stvar uredimo jednoga dana, onda će biti važno da na izborima uvijek pobijedi onaj ko ima najviše podrške, a budite sigurni, makar on bio po prvi put u susretu sa politikom i nemo blage veze o pravnoj proceduri, za par mjeseci će se pokazati da on i te kako dobro može da radi svoj posao poslanika, jer će sve pripremne radnje, kao i mnogim ministrima, za njega odraditi stručne službe. Možete misliti na šta bi ličila Vlada ili nastupi ministara, ako bi oni nastupali onako kako nastupaju poslanici. Budite sigurni da bi se takva Vlada raspala nakon jednog mjeseca. Vrlo često ti ljudi nemaju ni izbliza političke prakse koliko poslanici, i da im oduzmete stručne saradnike i službe, ne bi svoj posao mogli raditi ni duže od dvadeset četiri časa, jer oni taj posao ne znaju.⁹⁸

Predstavnik MANS je ocijenio da je većina poslanika prilikom rasprave o kontrolnim mehanizmima i njihove primjene u odborima dobro pripremljena za teme na dnevnom redu, primijetivši takođe da u svakom odboru ima i onih poslanika koji su aktivni samo kada je prisustvo medija značajno, tom prilikom pokušavajući da demagoškim pristupom skrenu pažnju na sebe i svoju partiju.⁹⁹

91 Odgovor novinara Dana Marka Vešovića na upitnik Instituta Alternativa, 04. februar, 2010.

92 Odgovor poslanice PzP-a Dušanke Džakule-Tušup na upitnik Instituta Alternativa, 27. januar, 2010.

93 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Aleksandrom Maškovićem, MANS, 24. 12. 2009.

94 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Borislavom Banovićem, 26. 11. 2009.

95 *Ibid.*

96 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Goranom Danilovićem, 26. 11. 2009.

97 *Ibid.*

98 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Goranom Danilovićem, 26. 11. 2009.

99 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Aleksandrom Maškovićem, MANS, 24. 12. 2009.

Utisak predstavnika institucija koje su bile predmet upotrebe kontrolne funkcije jeste da su aktivniji predstavnici opozicije nego vladajuće koalicije.¹⁰⁰ Naglašeno je da poslanici uglavnom barataju informacijama iz medija. U Ministarstvu zdravlja je kontrolno saslušanje kojem su bili podvrgnuti ocijenjeno kao pozitivan primjer, jer je pružilo priliku za konstruktivnu raspravu i dobijanje kvalitetnog teksta zakona.¹⁰¹

Pripremljenost jednog broja poslanika (pozicionih i opozicionih) prilikom kontrolnog saslušanja koje je obavljeno sa Ministrom prosvjete i nauke i saradnicima ocjenjujemo kao nedovoljno profesionalno. Naime, pojedini poslanici se nijesu ponašali u skladu sa Poslovníkom Skupštine koji ih obavezuje da mogu postavljati samo pitanja u vezi sa temom saslušanja, već je to saslušanje od jednog broja poslanika shvaćeno kao prilika da politizuju konkretno pitanje i situacija u Gimnaziji-Cetinje, što nije doprinijelo profesionalnom i kvalitetnom obavljanju njihove poslaničke funkcije. Jedan broj poslanika nije bio u potrebnoj mjeri pripremljen za obavljanje ovog saslušanja jer nije imao provjerene i tačne informacije o događajima koji su prethodili saslušanju, a pogotovo nijesu imali informaciju o brojnim aktivnostima i nastojanjima Ministarstva prosvjete i nauke da riješi nastali problem. Jasno je da su se poslanici u ovom slučaju informisali selektivno.¹⁰²

4.5 Javne i zatvorene sjednice - za šta smo uskraćeni?

Iako u principu važi da je rad Skupštine i njenih odbora javan, brojne sjednice odbora u dosadašnjoj praksi bile su zatvorene za javnost kada su se razmatrali akti ili teme koji su označeni kao povjerljivi.

Generalna ocjena ispitanika je da zatvorenost sjednica za javnost ima svoje utemeljenje i opravdanost. Izrečene su ocjene da zatvorenost sjednica za javnost u određenim slučajevima uzrokuje veću usredsređenost i učinkovitost poslanika.¹⁰³ Postoji potreba da Skupština svoju plenarnu sjednicu ili u okviru odbora zatvori za javnost kada se razmatraju pitanja koja se tiču oblasti bezbjednosti i odbrane, ali i kada je riječ o pitanjima kao što je pandemija gripa, da se javnost ne bi izlagala nepotrebnom uznemiravanju.¹⁰⁴ Kada se raspravljaju istražni ili sudski procesi koji su u toku, ocijenjeno je da je zatvorenost sjednica za javnost korisnija i poželjnija ako se uzme u obzir pritisak koji te rasprave mogu imati na odluke sudskih ili istražnih organa.¹⁰⁵ Ukoliko će sjednica koja je zatvorena za javnost dovesti do pravovremenih akcija i odgovarajućih posljedica, poslanici opozicije i vladajuće koalicije slažu se da je zatvorenost za javnost opravdana.¹⁰⁶ Poslanik SNP-a i predsjednik Odbora za bezbjednost i odbranu ukazao je na pojavu da određene sjednice odbora na kojima su zakazane rasprave o pitanjima od velike važnosti za društvo uopšte ne posjećuju ni mediji ni NVO, uprkos činjenici da su otvorene za javnost.

Sjednice koje su zatvorene za javnost poslanicima pružaju priliku da konstruktivno raspravljaju o onome što je tačka dnevnog reda, što nije uvijek slučaj kada su mikrofoni i kamere uključeni.¹⁰⁷ Tada poslanici koriste priliku da šalju poruke građanima, obrate se opštoj javnosti, vodeći "političko-marketinšku" bitku.¹⁰⁸

Ipak, ocijenjeno je da javnost sjednica povećava odgovornost poslanika,¹⁰⁹ da njihov broj treba biti veći.¹¹⁰

U smislu razlike među pitanjima i odgovorima na zatvorenim i javnim sjednicama, poslanik Nove srpske demokratije i član Odbora za bezbjednost i odbranu, Goran Danilović ističe da je razlika među njima skoro neznatna.¹¹¹ Razlika postoji samo u načinu na koji se pitanja postavljaju, ne i u njihovoj suštini. Danilović ide dalje i tvrdi da se na sjednicama koje su zatvorene za javnost ne dešava mnogo toga, da poslanici u svakom slučaju dobijaju one informacije "za koje je neko procijenio da im se kao nepouzdanima mogu dati", tvrdeći da sam institut zatvorenih sjednica postoji kako bi se u javnosti stvorio privid da se u tom trenutku odlučuje o nečemu veoma važnom.¹¹²

100 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Seadom Frljučkicom i Vladimirom Vukotićem iz Uprave policije, 24. 11. 2009.

101 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Zoranom Kostićem iz Ministarstva zdravlja, 2. 12. 2009.

102 Odgovor Ministarstva prosvjete i nauke na upitnik Instituta Alternativa, br.01-112/2, 08. februar 2010.

103 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Borislavom Banovićem, 26. 11. 2009.

104 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Aleksandrom Damjanovićem, 23. 11. 2009.

105 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Borislavom Banovićem, 26. 11. 2009.

106 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Aleksandrom Damjanovićem, 23. 11. 2009.

107 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Borislavom Banovićem, 26. 11. 2009.

108 *Ibid.*

109 *Ibid.*

110 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Džavidom Šabovićem, 17. 12. 2009.

111 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Goranom Danilovićem, 26. 11. 2009.

112 *Ibid.*

Postoji sumnja u opravdanost zatvorenosti pojedinih sjednica, zbog tvrdnje da se na njima nije raspravljalo ništa što bi bilo okarakterisano kao povjerljivo.¹¹³ „U nekoliko navrata, glasovima poslanika vladajuće koalicije neke sjednice Odbora za bezbjednost i odbranu bez ikakvog razloga i potrebe zatvorene su za javnost, i time je javnost uskraćena za neke značajne informacije koje su se čule“¹¹⁴, naveo je Velizar Kaluđerović.

Odluke vladajuće koalicije da se određene sjednice zatvore za javnost često nijesu rukovođene namjerom da se zaštite određeni povjerljivi akti, već se radi o procjeni istih da određene teme ne treba činiti javnim.

Parlamentarci iz Crne Gore su tokom posjete Sjedinjenim Američkim Državama bili u prilici da prate sjednicu odbora, koji je ekvivalent crnogorskom Odboru za odbranu i bezbjednost. Prisustvovali su kontrolnom saslušanju generala američke vojske koji su davali podatke u vezi sa ratom u Avganistanu. Kada se napravi paralela, za SAD nije nikakav problem da omogući stranim državljanima i parlamentarcima da prate kako se taj proces odvija. Pitanja su bila osjetljiva, iznosili su se podaci izuzetno optužujući za tadašnju vlast u SAD-u. To su demokratske slobode i to je suštinsko obavljanje kontrolne funkcije, jer se to dešava pred očima ukupne javnosti.¹¹⁵

4.6 Uloga skupštinske službe u primjeni kontrolne funkcije

Opšti je stav poslanika da služba Skupštine nema dovoljno kadrovskog i administrativnog kapaciteta da bi na pravi način pomogla poslanicima u njihovom radu. Poslanici kažu da je svega par stručnih saradnika angažovano po odboru, što je više nego nedovoljno za podršku parlamentarcima.

Aleksandar Damjanović ističe da „jedan od temelja dobrog parlamentarnog rada jeste jaka stručna služba, koja će biti u stanju da dobro pripremi sjednicu, da dobro pripremi sve neophodne materijale, uporednu praksu, komparativne analize, u odnosu na pojedine predloge zakona i izvještaje koji dolaze. Nešto se u tom pravcu radi. Dosta je tu odgovornih ljudi, pogotovo ljudi koji imaju iskustva iz stručnih službi, ali nedostaje kadra i u dijelu partiteta i u pogledu kvaliteta“.

Po Goranu Daniloviću, stručnost kadrova treba posebno unaprijediti. On smatra da smo naslijedili administraciju iz komunističkog perioda koja nije upoznata sa aktuelnim procesima, mada napominje da danas u Skupštini radi određeni broj kvalitetnih službenika. „Parlament je potpuno neuslovan, službe treba pojačati, ljude koji su za penziju, uz sve što uz to podrazumijeva, s potpunim uvažavanjem, treba penzionisati, i treba zbog budućih generacija poslanika, zakonodavaca, napraviti takvu službu koja je na nivou makar onih u regionu“.

Borislav Banović smatra¹¹⁶ da je prezahtjevno očekivati da se u Odboru koji postoji tek nekoliko godina dostigne nivo stručnosti službe i kvalitete i odgovornosti poslanika koji su standard u demokratskim zemljama.

Velizar Kaluđerović vjeruje da se kadar u Skupštini ne bira na osnovu kriterijuma znanja i stručnosti, nego na osnovu partijske pripadnosti. On kaže: „Bojim se da još uvijek u odabiru kadrova ne preovlađuju ni struka ni spremnost kadrova koji se angažuju i primaju na rad u Skupštini, niti njihovo profesionalno znanje, već se i te kako vodi računa kako politički razmišljaju, da li su u tom političkom razmišljanju bliski stavovima vladajuće koalicije, uključujući čak i to da uslov bude i posjedovanje članske karte DPS-a ili SDP-a, što je veoma loše. Nakon što je došlo do podjele u bivšem jedinstvenom DPS-u, vladajuća oligarhija bukvalno je polovinu Crne Gore prekrizila kada je u pitanju njen kadrovski potencijal. Mislim da je to nepravda ne samo prema brojnim pojedincima i njihovim porodicama, već je to na veliku štetu same Crne Gore.“¹¹⁷

Pojedini poslanici su zadovoljni radom službe Skupštine. Džavid Šabović smatra¹¹⁸ da tri službenika koji rade u njegovom Odboru za ustavna pitanja rade svoj posao na najbolji mogući način. Kaže da oni vrlo ozbiljno prilaze svom poslu, svojim zadacima i da su njihove pripreme za sjednice Odbora, njihova stručnost i njihova volja vrlo korisni, a samim tim i da znatno olakšavaju njegovu ulogu predsjednika Odbora za ustavna pitanja. Kaže da ponekad postaje spiker onoga što su oni odradili i da im zaista duguje zahvalnost zbog toga.

Skupštinska služba korektno radi svoj posao, smatra Dušanka Džakula-Tušup, ali je malobrojna, slabo plaćena i nemotivisana, a i poslanici je nedovoljno koriste, više se oslanjajući na svoj „stranački“ kadar u poslaničkim klubovima.¹¹⁹

113 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Velizarom Kaluđerovićem, 24. 11. 2009.

114 *Ibid.*

115 *Ibid.*

116 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Borislavom Banovićem, 26. 11. 2009.

117 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Velizarom Kaluđerovićem, 24. 11. 2009.

118 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Džavidom Šabovićem, 17. 12. 2009.

119 Odgovor poslanice PzP-a Dušanke Džakule-Tušup na upitnik Instituta Alternativa, 27. januar, 2010.

Novinar Marko Vešović je kao najveće probleme koji ometaju rad Skupštinske službe naveo uzimanje partijske pripadnosti kao osnovnog kriterijuma kadrovske politike, kao i neopremljenost službe odnosno neuslovnost zgrade Skupštine.¹²⁰

Predstavnik MANS-a podsjetio je na negativna iskustva iz vremena kada je na čelu skupštinske službe bio Milan Radović, naglasivši da je primjetan napredak u periodu u kojem je na poziciju generalnog sekretara imenovan Damir Davidović.¹²¹

Ministarstvo zdravlja je takođe zadovoljno saradnjom sa skupštinskom službom, na osnovu svog iskustva prilikom kontrolnog saslušanja ministra zdravlja vezano za širenje virusa A (H1N1). Pravna savjetnica pomoćnika ministra zdravlja Zorana Kostića, smatra službu Skupštine jako važnom u dobijanju kvalitetnih materijala.

4.7 Medijsko izvještavanje o primjeni kontrolnih funkcija

Poslanici vladajuće većine i opozicije jedinstveni su u odnosu prema izvještavanju medija o primjeni kontrolnih funkcija parlamenta.

Poslanici ukazuju na manjak stručnosti novinara u pogledu tema kojima se bavi parlament u cjelini i specifični odbori, kao i na činjenicu da ne postoji kontinuitet novinara u praćenju pojedinih odbora ili tema.

Poslanik opozicione Nove srpske demokratije ističe kako mediji nedovoljnu pažnju posvećuju Odboru za ljudska prava, kao i da je nevjerojatno da „nijedan medij ne prisustvuje podnošenju redovnog godišnjeg izvještaja Ombudsmana“ i smatra da su to „institucije i instituti koji u okruženju izazivaju veliku pažnju i vrlo često u tim izvještajima ima mnogo čega spektakularnog za medije.“¹²² On ukazuje na potrebu dublje specijalizacije novinara i razvoja istraživačkih formi novinarstva i naglašava ulogu javnog servisa RTCG. „Ozbiljne redakcije, posebno javni servis jer dobija novac od poreskih obveznika, moraju imati specijalizovane izvještače, specijalizovane emisije, mora se na istraživački način pratiti rad i parlamenta i Vlade.“¹²³ On je naveo da medijsko praćenje konferencija političkih partija, kao i same Vlade, treba staviti u drugi plan i raditi na istraživačkim projektima u kojima bi učestvovali i poslanici.

Poslanik Damjanović ističe sljedeće: „Kada, recimo, raspravljamo o izvještaju Komisije za hartije od vrijednosti, što se tiče jednog tržišta koje vrijedi nekoliko desetina ili stotina hiljada eura, kada raspravljamo o izvještaju Agencije za energetiku, koje pokriva takođe nekoliko stotina miliona, kada raspravljamo o izvještaju o državnoj pomoći, kada raspravljamo o izvještaju o nadzoru osiguranja, tu dolaze direktori tih agencija i vodi se žestoka rasprava, a sutradan o tome u štampi nemate gotovo ništa, niti na TV-u, da li namjerno, ili nedobronamjerno, nije moje da sudim.“

Predstavnik MANS-a istakao je kako je prisustvo novinara na sjednicama odbora najbrojnije upravo u slučajevima kada su na dnevnom redu kontrolna ili konsultativna saslušanja. Iz svog iskustva praćenja sjednica odbora, on je naznačio da je među najslabije posjećenim odborima Odbor za ljudska prava.¹²⁴

Predstavnici pojedinih organa državne uprave ocjenjuju medijsko izvještavanje kao „bombastično“ i „senzacionalističko“ i zamjeraju da se pojedini stavovi često istrgnu iz konteksta.

Jedan poslanik je iskazao zabrinutost što novinari ne prepoznaju najvažnija pitanja koja su otvorena odnosno raspravljana prilikom primjene kontrolnih funkcija. Drugi poslanik ukazuje da mediji često daju preveliki prostor pikanterijama, kao što su verbalni sukobi među članovima odbora, dok centralna tema dobija manji medijski prostor. On takođe ukazuje na činjenicu da broj novinara koji prate rad određene sjednice odbora ubrzano opada protekom vremena, pa neka bitna pitanja i rasprave ostaju nedostupni pažnji medija i javnosti.

Nasuprot ocjenama poslanika i predstavnika državnih organa, novinar dnevnog lista *Dan*, Marko Vešović smatra da izvještavanje medija o radu parlamenta, „pa i kada je primjena kontrolne funkcije u pitanju, nije na niskom nivou“. On tvrdi da tri štampana crnogorska medija, uz obilje elektronskih, mogu dati „sasvim pristojan uvid u temu rasprave“. Sa druge strane, Vešović kritikuje uslove koje rukovodstvo parlamenta osigurava medijima za izvještavanje, ocjenjujući ih nezadovoljavajućim.¹²⁵ Pitanje edukacije novinara pokrenuto od strane određenih poslanika Vešović smatra krajnje uvredljivim i nekorektnim.¹²⁶

120 Odgovor novinara Dana Marka Vešovića na upitnik Instituta Alternativa, 04. februar, 2010.

121 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Aleksandrom Maškovićem, MANS, 24. 12. 2009.

122 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Goranom Danilovićem, 26. 11. 2009.

123 *Ibid.*

124 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Aleksandrom Maškovićem, MANS, 24. 12. 2009.

125 Odgovor novinara Dana Marka Vešovića na upitnik Instituta Alternativa, 04. februar, 2010.

126 “Analogno, da li bi mediji mogli da traže veću edukaciju poslanika u smislu primjene kontrolne funkcije?”, Odgovor novinara Dana Marka Vešovića na upitnik Instituta Alternativa, 04. februar, 2010.

4.8 Uticaj na društvo, državnu upravu i vlast uopšte

Ispitanici su bili pozvani da odgovore da li smatraju da je dosadašnja upotreba kontrolne funkcije Skupštine Crne Gore dovela do značajnijih pomaka u funkcionisanju državne uprave, odnosno podigla stepen otvorenosti i odgovornosti u državnom aparatu.

Najčešća ocjena je da pomaka ima, ali da oni nisu na zadovoljavajućem nivou, odnosno da odgovaraju samom stepenu iskorišćenosti kontrolne funkcije.

Ne treba stalno da govorimo da smo na tom i tom mjestu u poređenju s drugima u bilo kom procesu. Svjetski analitičari kažu da smo na dobrom 120, ili u nekim slučajevima 56 mjestu. To ne bi trebalo da nas zanima. Mi smo upravo kao mali sistem predodređeni da budemo sistem socijalne pravde, jednakosti, vladavine prava, zakona, ekspeditivnosti u svakom pogledu, i ne treba se zadovoljavati sa „mrvicama“. Kad poredimo sa onim što smo imali juče, danas je bolje. Ali ja ne želim da poredim sa onim što je bilo juče, hoću da vidimo značajan napredak¹²⁷

Takođe, određeni intervjuisani akteri smatraju da napredak koji se ostvaruje u podizanju stepena odgovornosti u državnoj upravi nije ravnomjeran.¹²⁸ „Ne može se reći da nema određenih pomaka, ali to je sam početak - mi smo još uvijek daleko od formiranja osjećaja šta su i dokle dosežu elementi kontrolne i nadzorne funkcije parlamenta“, smatra Velizar Kaluđerović.¹²⁹

Borislav Banović smatra da osim javnog i institucionalnog pritiska, drugih rezultata kontrolnih saslušanja i nadzorne funkcije parlamenta za sada nema.¹³⁰

Ukoliko se posmatra prema krajnjim političkim posljedicama, dakle u smislu davanja ostavki kao rezultata primjene kontrolne funkcije Skupštine, stanje je danas nepromijenjeno u odnosu na raniji period, kada kontrolna funkcija i njeni mehanizmi nisu bili korišćeni u trenutnom obimu i formi.¹³¹ Ipak, situacija se popravlja, iako „mi još uvijek nijesmo društvo koje je u stanju da razmišlja na način da se krivica i odgovornost personalizuju“.¹³² Pojedinačna odgovornost mora postajati u državnom vrhu, a njome će se rukovoditi i ponašanje funkcionera na lokalnom nivou. Sadašnji uticaj primjene kontrolne funkcije svodi se na izvlačenje pouka i promjenu propisa, odnosno na njen preventivni uticaj, što, iako nije dovoljno, ipak predstavlja određeni napredak u odnosu na situaciju od prije 5 ili 7 godina.¹³³

Odnos donosilaca odluka prema Skupštini, odnosno primjeni kontrolnih mehanizama promijenio se u smislu da je stečena slika o njihovom postojanju i svijest da u svakom trenutku mogu biti pozvani da javno odgovoraju po nekom pitanju.¹³⁴ Direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost (ANB) Duško Marković naglasio je ogroman uticaj koji parlamentarna kontrola treba imati na organ kojim on upravlja, istakavši da je „taj aspekt kontrole za ANB sa opšteg aspekta najznačajniji“, kao i da se on kao starješina tog organa „najviše radovao uvođenju tog vida kontrole“. Marković je pojasnio da parlamentarna kontrola može u ogromnoj mjeri doprinijeti da se ANB oslobodi tereta koji nosi zbog uloge koju je tajna policija imala u prethodnim vremenima, kada se mogla smatrati političkom policijom i negativnom percepcijom te službe u društvu koja se izgradila do devedesetih godina. Istakavši da je nezadovoljan dosadašnjom upotrebom kontrolne funkcije Skupštine u odnosu na ANB, Marković je naveo negativno iskustvo sa odavanjem povjerljivih informacija sa jednog od prethodnih kontrolnih saslušanja. On je takođe istakao podatak da do vremena kada je intervju sproveden predstavnici Odbora za bezbjednost i odbranu nijesu iskoristili svoju zakonom predviđenu nadležnost da izvrše uvid u zakonitost postupanja i primjene metoda i sredstava koji su na raspolaganju ANB-u.¹³⁵

S druge strane, neke od institucija¹³⁶ čiji su predstavnici ispitani tokom istraživanja, tvrde da je napredak na polju otvorenosti i odgovornosti učinjen, ali da on nije uzrok primjene kontrolne funkcije Skupštine, već plod njihovih sop-

127 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Goranom Danilovićem, 26. 11. 2009.

128 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Borislavom Banovićem, 26. 11. 2009.

129 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Velizarom Kaluđerovićem, 24. 11. 2009.

130 *“Očekujem, nakon što smo raspravljali o procedurama i postupcima policije prilikom jedne ulične svađe, da će u narednoj uličnoj svađi, bilo da su učesnici novinari, gradonačelnici, poslanici, da će policija, njihovi šefovi, direktori, imati u vidu da će se pojaviti pred parlamentom, pred kamerama, televizijama, i da će se truditi da ono što im je propisano sprovedu u potpunosti, ili ako te procedure nijesu dovoljne da će razmišljati poslije ovog slučaja, pogotovo što mu je velika pažnja ukazana od strane parlamenta, da te procedure unaprijede i razjasne sami sebi kako to treba da se radi.”* Intervju sa Borislavom Banovićem, 26. 11. 2009.

131 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Aleksandrom Damjanovićem, 23. 11. 2009.

132 *Ibid.*

133 *Ibid.*

134 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Borislavom Banovićem, 26. 11. 2009.

135 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Duškom Markovićem, 27. 11. 2009.

136 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Seadom Frljučkicom i Vladimirom Vukotićem iz Uprave policije, 24. 11. 2009.

stvenih inicijativa i napora,¹³⁷ te da kontrolna funkcija nije neophodna za ostvarivanje tih vrijednosti.¹³⁸ U Ministarstvu prosvjete i nauke smatraju da bi, u cilju jačanja kontrolne funkcije Skupštine, trebalo razmotriti mogućnost da odluku o sprovođenju kontrolnog saslušanja može donijeti manji broj članova odbora od trenutno propisanog broja, "s tim da se zaključci donose većinom kojom inače odlučuju radna tijela parlamenta". Dalje je ocijenjeno da su odgovornost i transparentnost rada Ministarstva prosvjete i nauke poboljšana kroz mehanizme kontrolne funkcije Skupštine, "prije svega kroz veliki broj poslaničkih pitanja koja su postavljena Ministarstvu".¹³⁹

137 "Da ste pitali nekog građanina prije četiri godine šta je skupštinski Odbor za bezbjednost, ne bi znao, a sad bi značajan broj građana odgovorio da je to odbor poslanika koji sprovodi kontrolu", Intervju sa Seadom Frljučkicom i Vladimirom Vukotićem iz Uprave policije, 24. 11. 2009.

138 Intervju predstavnika Instituta Alternativa sa Zoranom Kostićem iz Ministarstva zdravlja, 2. 12. 2009.

139 Odgovor Ministarstva prosvjete i nauke na upitnik Instituta Alternativa, br.01-112/2, 08. februar, 2010.

5. Zaključci i preporuke

5.1 Osnovni pravni okvir

Uporedno posmatrano, parlamenti se razlikuju u pogledu načina regulisanja kontrolne funkcije. Što se tiče tri posmatrana kontrolna mehanizma, njihov pravni okvir u Crnoj Gori razlikuje se od onog u zemljama u regionu i zemljama razvijenije parlamentarne demokratije, iako te razlike nijesu drastične.

Dok je parlamentarna istraga načelno definisana Ustavom, drugi kontrolni mehanizmi su uglavnom propisani Poslovnikom Skupštine Crne Gore. Takvo rješenje predstavlja ograničenje za punu i nesmetanu primjenu ovih mehanizama, najprije zato što je poslovníkom nemoguće propisati obaveze za subjekte van Skupštine. Usvajanje poslovnika u formi zakona ne predstavlja rijetkost u evropskoj praksi. Veliki broj evropskih parlamenata usvaja poslovnik kao zakon (npr. Austrija, Republika Češka, Švedska, Slovačka, Estonija, Letonija) ili većinu najvažnijih odredbi iz poslovnika regulišu Ustavom (Njemačka, Poljska, Danska, Republika Češka, Finska, Slovačka, Norveška).

Ključni praktični politički spor

Ključni praktični politički spor postoji u vezi sa vrstom i učestalošću primjene pojedinih kontrolnih funkcija.

Poslanici parlamentarne većine, moguće i po inerciji potrebe da svoje partijske kolege iz Vlade oslobode obaveze javnog i direktnog izlaganja pitanjima opozicionih poslanika, imaju unaprijed negativan stav prema brojnim inicijativama za sprovođenjem saslušanja. Dok poslanici parlamentarne većine smatraju da opozicija često zloupotrebljava kontrolne mehanizme, opozicioni poslanici smatraju da većina vrši opstrukciju blokirajući njihove inicijative.

Termin "kontrolno saslušanje" izaziva dodatni otpor parlamentarne većine, pa se vode prethodne debate u odborima sa zahtjevom većine da se umjesto "kontrolnog" održi "konsultativno" saslušanje ili "razgovor" u odboru.

Preporuke

*Bilo bi značajno da u narednom periodu parlamentarna većina shvati da je kvalitetno i efikasno sprovođenje kontrolne funkcije parlamenta doprinos ukupnom radu Skupštine, ali i dobra prilika za Vladu da reafirmiše i argumentuje svoju politiku pred poslanicima i javnošću. **U tom smislu bi inicijative iz redova većine bile veliki iskorak iz rovovske podjele na one koji brane i one koji napadaju.** Uloga poslanika manjih partnera vladajuće koalicione većine u ostvarenju tog cilja je od najvećeg značaja.*

*S druge strane, opozicioni poslanici bi **primjenom prethodnih, mekših poslaničkih prava** (poslanička pitanja, premijerski sat, pravo na dostupnost materijala, dokumenata, podataka, obavještenja i objašnjenja) mogli bolje da argumentuju i osnaže svoje inicijative pred odborima i javnošću, ali i da naprave bolji izbor pitanja i tema koje kandiduju za predmet saslušanja.*

*Smatramo da problem u pravnom okviru za primjenu kontrolnih mehanizama treba riješiti kroz sadržaj **posebnog zakona o radu Skupštine Crne Gore**. Na taj način bi se mogle propisati snažnije obaveze i sankcije za subjekte van parlamenta.*

*U dijelu terminološkog određenja moguće je da bi termin "**nadzorno saslušanje**" kao zamjena za "kontrolno saslušanje"; odnosno "**zakonodavno saslušanje**" umjesto "konsultativno saslušanje" bolje odrazio suštinu ovih parlamentarnih funkcija i smanjio postojeće tenzije i sporove unutar parlamenta.*

5.2 Kontrolno saslušanje

Od istraživanih kontrolnih funkcija Skupštine, najviše inicijativa je bilo za održavanjem kontrolnog saslušanja (ukupno četrnaest, od čega je šest prihvaćeno, a osam odbijeno) i tu se bilježe najveći iskoraci. U posmatranom periodu je ukupno korišćeno šest puta, najviše u Odboru za bezbjednost i odbranu (tri puta) i po jednom u Odboru za ekonomiju, finansije i budžet, Odboru za prosvjetu, nauku, kulturu i sport, kao i Odboru za međunarodne odnose i evropske integracije.

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, Odbor za rodnu ravnopravnost, Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje, Odbor za ljudska prava i slobode, Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje i Administrativni odbor uopšte nijesu koristili ovaj vid kontrolne funkcije.

Osam opozicionih inicijativa za održavanje kontrolnih saslušanja odbijeno je od strane parlamentarne većine u odborima.

Kontrolna saslušanja se pokreću i sprovode najčešće povodom konkretnih izolovanih slučajeva (događaja, incidenata, izjava).

Parlamentarna opozicija nije zadovoljna odredbom koja propisuje da odluku o kontrolnom saslušanju donosi odbor većinom glasova svojih članova. U ovom segmentu pravnog okvira Parlamentarna skupština Savjeta Evrope preporučuje da bi uslov za održavanje saslušanja trebalo da bude zahtjev $\frac{1}{4}$ poslanika. U sadašnjem Poslovniku ta mogućnost je ograničena na ministre i starješine organa državne uprave.

Preporuke

U sedam skupštinskih odbora koji do sada nijesu koristili mogućnost organizovanja kontrolnog saslušanja treba započeti sa razvojem prakse saslušanja.

Krug subjekata kontrolnog saslušanja treba proširiti na javne funkcionere koje imenuje Skupština Crne Gore.

*Treba omogućiti da inicijativa za kontrolno saslušanje bude **prihvaćena ukoliko za nju glasa $\frac{1}{4}$ poslanika u odboru**, čime bi se uvažile preporuke Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope, iznijete u Rezoluciji 1601 iz 2008.*

*U slučaju odbijanja inicijative za zakazivanje kontrolnog saslušanja **u izvještaju odbora bi trebalo jasno predstaviti razloge za takvu odluku.***

*Formulaciju iz Poslovnika "odgovorni predstavnik vlade ili organa državne uprave" treba precizirati **tako da je jasno ko može biti pozvan na kontrolno saslušanje**, odnosno da li ga i koje lice može zamijeniti. Takođe, treba precizno definisati ko može prisustvovati saslušanju pored "odgovornog predstavnika", odnosno da li i ta lica mogu učestvovati u raspravi ili odgovarati na pitanja.*

5.3 Konsultativna saslušanja

U posmatranom periodu održano je devet konsultativnih saslušanja, uglavnom u formi saslušanja ministara i starješina organa državne uprave, što ne odgovara svrsi i cilju ovog kontrolnog mehanizma.

Odbori za međunarodne odnose i evropske integracije kao i Odbor za bezbjednost i odbranu sprovodili su specifičnu vrstu saslušanja lica kandidovanih za pojedine funkcije u okviru postupka njihovog imenovanja (izbor direktora Uprave policije, direktora ANB i ambasadora Crne Gore).

Smatramo da je korišćenje konsultativnih saslušanja u svrhu dobijanja odgovora od ministara neprimjereno svrsi ovog parlamentarnog mehanizma. Konsultativna saslušanja treba da budu rezervisana za stručnu javnost, dok kontrolna saslušanja treba da se odnose isključivo na ministre, starješine organa državne uprave i druge javne funkcionere koje bira ili imenuje Skupština.

Procedura izbora lica koja se pozivaju na konsultativno saslušanje nije precizirana, kao ni njihove obaveze.

Značajno je primijetiti da u posmatranom periodu nije bilo odbijanja inicijativa za održavanjem konsultativnih saslušanja.

Veza odbora i skupštinskog plenuma po pitanju konsultativnog saslušanja je nejasna, jer nije utvrđeno koju vrstu akta, odnosno dokumenta, odbor usvaja nakon održanog saslušanja, kao ni na koji način se Skupština obavještava o saslušanju, kakva prava i obaveze ima u odnosu na taj odbor.

Preporuke

*Konsultativna saslušanja kao oblik učešća stručne i zainteresovane javnosti u procesu donošenja odluka u parlamentu treba uspostaviti kao **redovnu praksu**, posebno onda kada je riječ o usvajanju sistemskih zakona ili je interesovanje akademske, profesionalne ili organizacija civilnog društva jasno iskazano. Angažovanjem stručnjaka iz različitih oblasti povećao bi se kvalitet rada odbora, odnosno efikasnost i transparentnost rada Skupštine.*

*Treba **precizirati proceduru izbora lica** koja se pozivaju na konsultativna saslušanja. **Manjina** u odborima mora imati pravo da imenuje jedan broj pozvanih lica.*

*Odbor **treba jasno da identifikuje pitanja** na koja želi da dobije odgovore od lica pozvanih na konsultativno saslušanje.*

*Subjekti pozvani na konsultativno saslušanje moraju biti obavezani **da u pisanoj formi dostave mišljenja**, koja nadležna skupštinska služba treba da distribuira svim članovima odbora.*

5.4 Parlamentarna istraga

Parlamentarna istraga nije sprovedena u periodu od usvajanja novog Poslovnika 2006. godine, niti je bilo inicijativa za njeno pokretanje. Imajući u vidu da parlamentarna opozicija po prirodi stvari ima naj snažniji interes za njeno sprovođenje, kao i da je za njeno predlaganje potrebno 27 poslanika, najveća odgovornost za takvo stanje je upravo na opozicionim poslanicima.

Parlamentarna istraga nije uređena zakonom, te stog nije moguće utvrditi obavezu državnih funkcionera, službenika i pojedinaca da budu saslušani pred anketnim odborom. Takođe, Poslovníkom je nemoguće predvidjeti sankciju u slučaju odbijanja da budu saslušani.

Pravni okvir za sprovođenje parlamentarne istrage je neadekvatan i manjkav u dijelu utvrđivanja roka za odgovor Ministarstva pravde u vezi sa tim da li se o predmetu parlamentarne istrage vodi krivični postupak, određenja procedura rada anketnog odbora, ravnopravnosti njegovih članova, prava na postavljanje pitanja, pristupa informacijama i izbora lica koja će biti saslušana pred odborom.

Preporuke

*Parlamentarnu istragu treba **zakonski urediti**, kako bi bilo moguće utvrditi obavezu državnih funkcionera, službenika i pojedinaca da budu saslušani pred anketnim odborom, odnosno **predvidjeti sankciju** u slučaju odbijanja da budu saslušani.*

*Treba **utvrditi kratak i obavezujući rok** u kojem ministar pravde Skupštini mora dostaviti informaciju da li se o konkretnom pitanju vodi sudski postupak.*

Potrebno je precizno regulisati procedure rada anketnog odbora koji sprovodi parlamentarnu istragu, uključujući ravnopravnost članova anketnog odbora u pogledu postavljanja pitanja, pristupa informacijama i izbora lica koja će biti saslušana pred odborom.

*Treba utvrditi **razuman rok** u kojem Skupština treba da raspravlja o izvještaju anketnog odbora.*

5.5 Uloga skupštinske službe

Važan element za kontrolu Vlade od strane Skupštine je raspolaganje adekvatnim znanjima, potpunim i tačnim informacijama. Pristup poslanika informacijama o radu Vlade predstavlja preduslov ostvarivanja kontrolne funkcije parlamenta. Za efikasno nadgledanje Vlade predstavnicima parlamenta je neophodno da imaju kvalitetne i pouzdane izvore informacija, kao i da su im dostupne parlamentarne službe za istraživanje i stručni savjeti.

Kapacitet skupštinske službe za podršku odborima nije dovoljan, a kadrovska politika i raspoređivanje novih zaposlenih ne odgovaraju potrebama poslanika svih partija i svih odbora.

Preporuke

*Podaci o glasanju članova odbora o izvještajima sa saslušanja, izdvojena mišljenja manjinskih grupa ili pojedinih članova odbora trebalo bi da **budu jasno predstavljani u izvještajima** sa održanih saslušanja.*

***Audio snimanje** toka primjene konsultativnog i kontrolnog saslušanja treba utvrditi kao obavezno. Skupštinska služba treba da ima obavezu utvrđivanja prepisa audio snimka i da ga u tekstualnoj formi učini dostupnim na internet sajtu Skupštine.*

*Služba Skupštine za odnose sa javnošću trebalo bi u najkraćem vremenskom roku da omogući **javni pristup izvještajima sa održanog saslušanja**.*

*Postavljanjem **video zapisa** sa sjednica odbora na kojima se sprovode saslušanja na internet sajtu Skupštine pružila bi se cjelovita informacija o toku i sadržaju rada parlamenta.*

*Stručnu službu Skupštine neophodno je **kadrovski ojačati**, kako bi bila u stanju da pomogne poslanicima da što efikasnije obavljaju kako svoju zakonodavnu tako i nadzornu i kontrolnu funkciju. Potrebno je stvoriti takve uslove da skupštinske službe **ne zaostaju za Vladinim** u pogledu znanja i stručnosti, kako bi sami poslanici bili u stanju da pariraju ministrima, da postavljaju bolja pitanja i efikasnije sprovode nadzor i kontrolu Vlade. Kako sama Skupština ima konačnu riječ prilikom usvajanja državnog budžeta, nema opravdanja za odsustvo većeg finansiranja navedenih potreba Skupštine.*

5.6 Medijsko izvještavanje

Mediji sa pažnjom prate rad parlamenta, posebno sjednica odbora na kojima se sprovode saslušanja. Ipak, poslanici parlamentarne većine i manjine saglasni su u kritici na račun medijskog izvještavanja, za koje smatraju da je nedovoljno stručno i fokusirano na centralne teme saslušanja, odnosno da je često prisutan senzacionalistički pristup izvještavanju.

Preporuke

*Dalja **specijalizacija novinara za praćenje rada parlamenta**, obezbjeđivanje kontinuiteta pojedinih novinara u praćenju specifičnih tema odnosno odbora, kao i puna pažnja sprovođenju kontrolnih funkcija parlamenta, dodatno će osnažiti informisanost javnosti o radu parlamenta, kvalitet rada parlamenta i odbora odnosno poslanika i povećati efikasnost parlamenta.*

5.7 Uticaj primjene kontrolnih mehanizama

Kontrolna funkcija parlamenta je u mjeri primjene u pojedinim oblastima ostvarila dodatni javni institucionalni pritisak i doprinijela osvjetljavanju pojedinih tema i pitanja, ali nije dovela do utvrđivanja odgovornosti pojedinih javnih funkcionera, posebno njihovih ostavki ili razrješenja

Spisak korišćenih izvora

Publikacije i izvještaji:

1. Binding, Rudolf, *Parlamentarna saslušanja u Njemačkoj – početak razvoj i sadašnja praksa*
2. Bitham, David (2006), *Parlament i demokratija u 21. vijeku*, Interparlamentarna unija, Beograd
3. National Democratic Institute (NDI), *Poslaničko pitanje u evropskim parlamentima*, Crna Gora, 2004.
4. NDI, *Zašto je potrebno usvojiti Poslovnik Skupštine Crne Gore kao zakon*, Crna Gora, 2004.
5. NDI, *Novi izazovi za novi mandat*, Crna Gora, 2006.
6. NDI, *Priručnik za službenike Skupštine Crne Gore*, Crna Gora, 2008.
7. NDI, *Jačanje zakonodavnog kapaciteta u odnosima zakonodavne i izvršne vlasti*, Hrvatska, 2000.
8. NDI, *Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima*, Hrvatska, 2007.
9. NDI, *Uloga i praksa zakonodavnih saslušanja u demokratijama; primjer Njemačka*, transkript prezentacije Rudolfa Kabelaa, Kina, 2000.
10. NDI, *Kontrolna uloga parlamenta Finske*, 2005.
11. *Kontrolna funkcija parlamenta Bugarske*, izvještaj sa okruglog stola Skupštine Crne Gore, april 2008.
12. Orlović, Slaviša (2007), *Javna slušanja kao instrument parlamentarne prakse*, UNDP, Beograd
13. Orlović, Slaviša (2006), *Parlamentarizam i partijski život*;
14. Yamamoto, Hironori (2007), *Tools for parliamentary oversight-A comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Switzerland

Pravni akti:

1. Ustav Crne Gore;
2. Ustav Republike Srbije;
3. Ustav Republike Hrvatske;
4. Ustav Republike Slovenije;
5. Ustav Republike Estonije;
6. Ustav SR Njemačke;
7. Ustav Republike Slovačke;
8. Poslovnik Skupštine Crne Gore;
9. Poslovnik Narodne skupštine Srbije;
10. Poslovnik hrvatskog Sabora;
11. Poslovnik Narodne skupštine Slovenije;
12. Zakon o poslovniku Skupštine Estonije;
13. Poslovnik SR Njemačke;
14. Zakon o poslovniku Slovačke;
15. Rezolucija 1601 (2008), Parlamentarna skupština Savjeta Evrope;

Intervjui

- Aleksandar Damjanović, SNP
- Velizar Kaluđerović, SNP
- Goran Danilović, NOVA
- Borislav Banović, SDP
- Džavid Šabović, SDP
- Hidajeta Bajramspahić, SDP
- Dušanka Džakula-Tušup, PzP (odgovori na upitnik dostavljeni u elektronskoj formi)
- Duško Marković, direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost
- Sead Frlijučki i Vladimir Vukotić, savjetnici direktora Uprave policije
- Zoran Kostić, sekretar Ministarstva zdravlja
- Ministarstvo prosvjete i nauke (odgovori na upitnik dostavljeni u elektronskoj formi)
- Ministarstvo odbrane (odgovori na upitnik dostavljeni u elektronskoj formi)
- Aleksandar Mašković, MANS, administrativni asistent za monitoring parlamenta
- Marko Vešović, novinar dnevnog lista Dan (odgovori na upitnik dostavljeni u elektronskoj formi)

Dodatak

Tabela 1. Održana kontrolna i konsultativna saslušanja

ODBORI	KONTROLNO SASLUŠANJE	KONSULTATIVNO SASLUŠANJE	TEMA SASLUŠANJA	INICIJATORI	DATUM
Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo	_____	_____	_____	_____	_____
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	_____	_____	_____	_____	_____
Odbor za bezbjednost i odbranu	_____	Duško Marković, direktor ANB-a	Razmatranje izvještaja o radu Sektora za borbu protiv organizovanog kriminala ANB-a za poslednje dvije godine, sa posebnim osvrtom na nerazjašnjena ubistva.	Goran Batrićević, Goran Danilović, Velizar Kaluđerović, Dobrilo Dedeić i Ranko Kadić	19.04.2007.
	Veselin Veljović, direktor Uprave policije	_____	Tok i rezultati istrage povodom ubistva Srđana Vojičića i napada na književnika Jevrema Brkovića, kao i fizičkog napada na urednika dnevnika „Vijesti“, Željka Ivanovića.	Ivan Brajović, Borislav Banović i Džavid Šabović	25.09.2007.
	Veselin Veljović, direktor Uprave policije	_____	Slučaj prebijanja Aleksandra Pejanovića.	Dobrilo Dedeić	10.12.2008.
	Duško Marković, direktor ANB	_____	Tvrđenje penzionisanog inspektora CB Herceg Novi (MUP Crne Gore), Slobodana Pejovića da mu je ugrožen život od strane službenika ANB-a	Goran Danilović, Predrag Bulatović, Vasilije Lalošević i Nebojša Medojević	26.11.2009.
	_____	Veselin Veljović, direktor Uprave policije	Postupanje policije u slučaju incidenta između gradonačelnika Podgorice i urednika i fotoreportera lista „Vijesti“.	Vasilije Lalošević, Predrag Bulatović	18.09.2009. (inicijativa)
Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije	Milan Ročen, ministar inostranih poslova	_____	_____	_____	09.07.2007.
	_____	Ramo Bralić, ambasador Crne Gore u Republici Turskoj	Davanje mišljenja Odbora na prijedlog Predsjednika Crne Gore.	Ustavna nadležnost (član 95. tačka 6. Ustava Crne Gore)	28. 07.2009.
	_____	Aleksandar Eraković, ambasador Crne Gore u Ujedinjenim Arapskim Emiratima	Davanje mišljenja Odbora na prijedlog Predsjednika Crne Gore.	Ustavna nadležnost (član 95. tačka 6. Ustava Crne Gore)	29.07.2009.
	_____	Igor Jovović, ambasador Crne Gore u Republici Srbiji	Davanje mišljenja Odbora na prijedlog Predsjednika Crne Gore.	Ustavna nadležnost (član 95. tačka 6. Ustava Crne Gore)	30.07.2009.
	_____	Dragana Radulović, ambasadorica Crne Gore u Slovačkoj Republici	Davanje mišljenja Odbora na prijedlog Predsjednika Crne Gore.	Ustavna nadležnost (član 95. tačka 6. Ustava Crne Gore)	30.07.2009.
Odbor za ekonomiju, finansije i budžet	Predrag Nenezić, ministar turizma	_____	Neregularnosti u sprovođenju tendera za prodaju hotela „Otrant“.	Zarija Franović	19.11.2007.
Odbor za ljudska prava i slobode	_____	(Zainteresovani akteri)	Razmatranje prijedloga zakona o reprezentativnosti sindikata.	Snežana Jonica i Koča Pavlović	10.12.2009.
Odbor za rodnu ravnopravnost	_____	_____	_____	_____	_____
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	_____	_____	_____	_____	_____
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	Sreten Škuletić, ministar prosvjete i nauke	_____	Protesti srednjoškolaca i profesora u cetinjskoj gimnaziji	Svetozar Golubović, Veselinka Pejović	09.10.2009.
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	_____	Miodrag Radunović, ministar zdravlja i socijalnog staranja	Pandemija virusa A (H1N1)	Duška Džakula – Tušup	06.06.2009.
Administrativni odbor	_____	Kandidati za predsjednika i članove komisije za sprječavanje sukoba interesa	_____	_____	17.07.2009.

Tabela 2. Neuspjele inicijative za održavanje kontrolnih saslušanja

ODBORI	KONTROLNO SASLUŠANJE	TEMA SASLUŠANJA	INICIJATIVA	DATUM
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	Miraš Radović, ministar pravde	(podatak nije naveden u zapisniku sa sjednice odbora)	Koča Pavlović, Neven Gošović i Snežana Jonica	29.10.2009
Odbor za bezbjednost i odbranu	Boro Vučinić, ministar odbrane	Slučaj ustupanja dva aviona nekadašnjeg ratnog vazduhoplovstva Vojske SCG, kao i donošenje odluke o kazakivanju kontrolnog saslušanja u vezi sa tenderom MUP-a za izradu novih ličnih karata.	Goran Batrićević, Goran Danilović, Velizar Kaluđerović, Dobrilo Dedeić i Ranko Kadić	18.12.2006.
	Blagoje Grahovac, savjetnik predsjednika Skupštine	Izjava Blagoja Grahovca o navodno nezakonitoj trgovini oružjem firme „Coffis“.	_____	11.07.2007.
	Boro Vučinić, ministar odbrane	Događaji na prostoru Nikšičke Župe (zloupotrebe koje prate uništavanje viška naoružanja u vezi sa zaštitom životne sredine i zdravljem mještana).	Dobrilo Dedeić, Ranko Kadić, Goran Batrićević, Velizar Kaluđerović i Goran Danilović	13. 10. 2008.
	Jusuf Kalamperović, ministar unutrašnjih poslova i javne uprave i Veslin Veljović, direktor Uprave policije	Događaj u Dragovoljima kod Nikšića, 21. septembra 2008. (prekoračenje ovlaštenja pripadnika MUP-a u navodnom prebijanju vjernika SPC i novinara).	Dobrilo Dedeić, Ranko Kadić, Goran Batrićević, Velizar Kaluđerović i Goran Danilović	13. 10. 2008.
	Boro Vučinić, ministar odbrane	Sumnja da je došlo do osnivanja obavještajne službe u Ministarstvu odbrane bez potrebnog zakonskog osnova.	opozicione partije	18.12.2009.
Odbor za ljudska prava i slobode	_____	Politička pozadina razmještanja jednog broja policajaca na radna mjesta izvan mjesta prebivališta	Koča Pavlović	28. 11. 2006.
Komisija za praćenje i kontrolu privatizacije	Branimir Gvozdinović i Branko Vujović, direktor Agencije za restrukturiranje privrede i strana ulaganja	Privatizacija Kombinata aluminijuma Podgorica	Nebojša Medojević, Aleksandar Damjanović i Radojica Živković	26. 12. 2008.

Institut Alternativa

Institut Alternativa je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od grupe mladih, obrazovanih građana sa iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Misija Instituta Alternativa je snaženje demokratskih procesa u Crnoj Gori kroz identifikovanje i analizu opcija javne politike.

Strateški ciljevi Instituta Alternativa su: da podigne kvalitet razvoja javnih politika, da doprinese razvoju demokratije i vladavine prava i da doprinese zaštiti ljudskih prava u Crnoj Gori.

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

Institut je realizovao projekat "Javna administracija u Crnoj Gori – šeme plata, mehanizmi nagrađivanja i mogućnosti za profesionalno napredovanje u zakonodavstvu i praksi" (januar 2008–jun 2008)". U okviru projekta uspješno je sprovedeno istraživanje, pripremljena studija istog naslova i organizovan okrugli sto.

Institut je pripremio kratku informaciju s preporukama o transparentnosti finansijskog poslovanja Skupštine Crne Gore (jun 2008).

Institut na dnevnoj osnovi za veliki broj korisnika priprema i distribuira "Dnevni pregled" (Daily Brief), koji sadrži najvažnije informacije iz sfere politike, društva, ekonomije, regionalne saradnje. Sedmično se objavljuju komentari javnih ličnosti, saradnika Instituta i drugih eksperata. Korisnici "Dnevnog pregleda" uglavnom su predstavnici inostranih organizacija i diplomatskih predstavništava u Crnoj Gori, EU, SAD i dr.

Institut je suizdavač publikacije "Politički kriterijumi za priključenje Evropskoj uniji" autora mr Aleksandra Saše Zekovića.

U junu 2009. predstavljena je publikacija "Slučaj Prve banke – iskustva za supervizora i ostale donosiocje odluka". Autor publikacije je Mila Kasalica, a izdavanje je podržala Fondacija Friedrich Ebert. U decembru 2009. Institut je objavio publikaciju "Slučaj Lipci 2008 – Kako da nam se ne ponovi?", a u januaru 2010. "Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori – Kako dalje?", takođe uz podršku Fondacije Friedrich Ebert.

Predstavnik Instituta Alternativa učestvovao je na sjednici Odbora za ekonomiju, budžet i finansije, kada je na dnevnom redu bio Predlog zakona o Budžetu Crne Gore za 2009. godinu i predstavio Komentar Instituta na ovaj Predlog zakona.

Institut Alternativa kao partner Evropskog pokreta u Crnoj Gori i Centra za monitoring učestvovao je u projektu "EU Matrix – monitoring procesa evropskih integracija – monitoring Nacionalnog programa za integraciju Crne Gore u EU.

Evropski fond za Balkan podržao je projekat Instituta Alternativa koji se bavi spoljnom finansijskom kontrolom, odnosno istraživanjem pravnog okvira i prakse Državne revizorske institucije. Objavljivanje nalaza istraživanja uslijediće u avgustu 2010.

Aktivnosti Instituta Alternativa podržane su od Fondacije Institut za otvoreno društvo – Predstavništvo Crna Gora (FOSI ROM) i Think Tank Fonda, Fondacije Friedrich Ebert, Komisije za raspodjelu sredstava za projekte NVO Skupštine Crne Gore, Canada Fund i Evropskog fonda za Balkan. Institut je ostvario saradnju s Evropskom inicijativom za stabilnost (ESI), sa sjedištem u Berlinu, koja je sprovedla program izgradnje kapaciteta za saradnike IA.

Institut Alternativa je član NVO samoregulatornog tijela i pružio je punu informaciju o svom finansijskom poslovanju u skladu sa Kodeksom djelovanja NVO čiji je potpisnik.