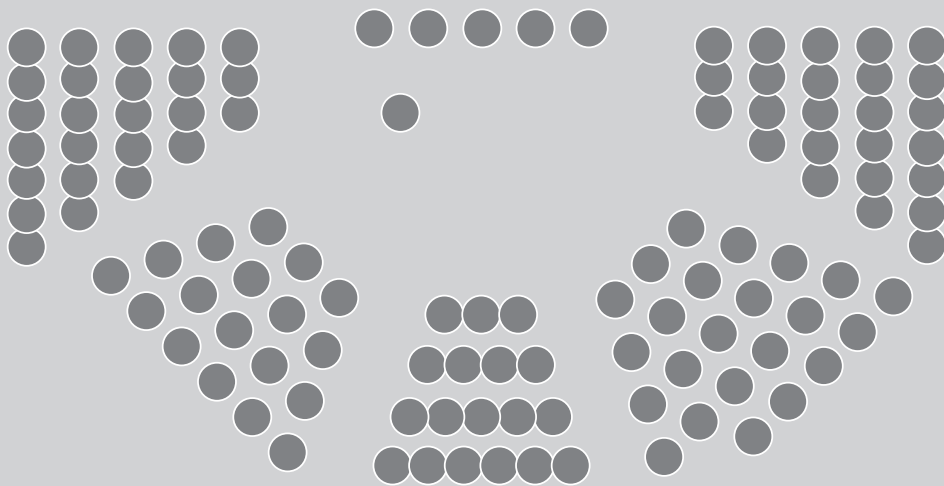


SKUPŠTINA I NADZOR IZVRŠNE VLASTI U 2014.



institut alternativa

April, 2015.

Naziv publikacije:
Skupština i nadzor izvršne vlasti u 2014.

Izdavač:

institut alternativa

Institut alternativa, Ul. Đoka Miraševića (Kroling 3/3),
Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686
e-mail: info@institut-alternativa.org
web site: www.institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk, predsjednik Upravnog odbora

Urednik:

Stevo Muk

Autorka:

dr Jovana Marović

Saradnice na projektu:

Aleksandra Vavić

Milica Milonjić

Vasilija Obradović

Dizajn i prelom:

Ana Crnić

Tiraž:

150



*Izradu ove analize je podržala Fondacija Institut za otvoreno društvo – Think Tank Fund iz Budimpešte.
Fondacija ne preuzima odgovornost za stavove iznijete u analizi.
Ova analiza predstavlja stavove i mišljenja autora koji preuzimaju punu odgovornost za sve što je kazano.*

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-50-2
COBISS.CG-ID 27374608

Sadržaj

Uvodne napomene	4
Ključne informacije o kontrolnoj funkciji Skupštine u 2014.	5
Kontrolna i konsultativna saslušanja	6
Premijerski sat i poslanička pitanja	10
Rad odbora u 2014. godini	11
Odbor za antikorupciju	11
Odbor za evropske integracije	13
Transparentnost rada.	14
Razmatranje godišnjih izvještaja o radu	16
Skupština i civilno društvo	18
Etički kodeks poslanika	19
Zaključci	20
Preporuke	22
Dodaci	24
Literatura	28
O Institutu alternativa	30

Uvodne napomene

Monitoring izvještaj "Skupština i nadzor izvršne vlasti u 2014." je pripremljen u okviru projekta "Analitički monitoring kontrolne funkcije Skupštine Crne Gore" koji je podržan od strane Fondacije Institut za otvoreno društvo - Think Tank Fund-a iz Budimpešte. Tokom 2014. godine istraživački tim Instituta alternativa je pratio rad svih odbora kada su na dnevnom redu bila saslušanja ili razmatranje izvještaja o radu državnih institucija. U skladu sa našim programskim ciljevima i orijentacijom, poseban dio monitoringa bio je posvećen radu četiri odbora: odbora za ekonomiju, finansije i budžet; bezbjednost i odbranu; evropske integracije i antikorupciju.

U izvještaju su predstavljene aktivnosti Odbora za antikorupciju, kao posebnog specijalizovanog tijela za oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i Odbora za evropske integracije, centralnog radnog tijela za praćenje procesa pregovora. Rad ostalih odbora je analiziran kroz specifična pitanja iz njihovog djelokruga, dok je parlamentarnom nadzoru oblasti bezbjednosti i odbrane posvećena posebna analiza.

Ovaj izvještaj obuhvata i kratak pregled sprovođenja svih kontrolnih mehanizama tokom prošle godine. Budući da je značajan dio našeg istraživačkog rada bio usmjeren i na mjere koje se odnose na Skupštinu, a koje su predviđene ključnim strateškim dokumentima kao što su Akcioni plan za poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava, i Akcioni plan za jačanje kontrolne i zakonodavne funkcije parlamenta, kratak osvrt na ključne obaveze iz ovih dokumenata je i ovdje prikazan. U tom kontekstu, tokom realizacije projekta, organizovali smo i dva posebna događaja: okrugli sto posvećen potrebi usvajanja posebnog Zakona o Skupštini, kao i panel diskusiju o Etičkom kodeksu poslanika. U organizaciji ovih događaja značajnu logističku podršku smo dobili od stručne službe Skupštine, kao i samih poslanika, odnosno poslaničkih klubova.

Procjena uticaja kontrolnih mehanizama koji stoje na raspolaganju poslanicima sprovedena je na osnovu detaljne analize raspoložive dokumentacije na sajtu Skupštine (zapisnika, poslaničkih pitanja i odgovora, izvještaja o radu, akcionih planova, itd). Tokom istraživanja, informacije smo dobili i na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Kvalitativnu procjenu dometa kontrolnih mehanizama u praksi sprovedi smo na osnovu intervjua sa 8 poslanika/ca u crnogorskom parlamentu tokom decembra 2014. godine, kao i generalnim sekretarom Skupštine.

Ključne informacije o kontrolnoj funkciji Skupštine u 2014.

“U odnosu na kontrolnu funkciju, parlament je nastavio da održava konsultativna i kontrolna saslušanja o raznim temama. Konsultativna saslušanja su sprovedena između ostalog o spoljnoj politici, javnim nabavkama u zdravstvu, funkcionisanju lokalne samouprave, i sprovođenju strategije protiv nasilja.

Transparentnost parlamenta se stalno unapređuje putem interakcije sa građanima i odgovaranjem na sve zahtjeve za slobodan pristup informacijama. Informacije i dokumenti u vezi sa radom parlamenta i njegovih radnih tijela nastavljaju da budu objavljeni regularno. Procedure za djelovanje po predstavkama u odborima za ljudska prava i antikorupciju nisu uspostavljene. Skupština još uvijek nije usvojila etički kodeks”.¹

Kontrolna saslušanja	11
Konsultativna saslušanja	34
Poslanička pitanja	232
Pitanja premijeru	50
Parlamentarne istrage	0

Skupština nastavlja da jača kontrolnu funkciju u odnosu na aktivnosti izvršne vlasti i u 2014. godini, ocjena je Evropske komisije u ovogodišnjem izvještaju o napretku.² Parlament “pokazuje” veći stepen opredijeljenosti da podstiče proces reformi, odnosno nadzire aktivnosti Vlade u tom smjeru i bude aktivan učesnik u procesu pregovora i po stepenu realizacije mjera iz Akcionog plana za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine.

Ipak, kvantitativni i kvalitativni pokazatelji o korišćenju kontrolnih mehanizama govore suprotno. U odnosu na 2013. godinu gotovo svi kontrolni mehanizmi su korišćeni u manjoj mjeri. Nije zabilježen napredak ni u rješavanju brojnih otvorenih pitanja na koja smo ukazivali u svojim ranijim istraživačkim izvještajima:

- Normativno razgraničenje između grana vlasti, kao i unapređenje regulisanja kontrolnih mehanizama nije postignuto;
- Korišćenje prava prohodnosti inicijativa opozicije za održavanje saslušanja i dalje je izuzetno ograničeno;
- Nije došlo do unapređenja izvještavanja po zaključcima parlamenta;
- Nije bilo promjene u strukturi radnih tijela;
- Doprinos specijalizovanih tijela za praćenje procesa pregovora i borbu protiv korupcije kod razmatranja strateških dokumenata i formulisanja preporuka u ovim oblastima/procesima na niskom je nivou.

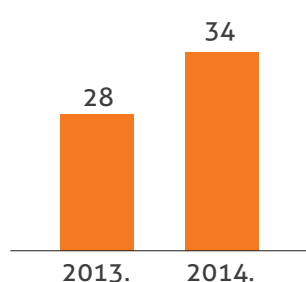
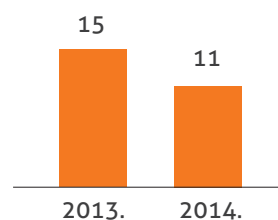
Radna tijela Skupštine su u 2014. godini održala 346 sjednica. U posmatranom periodu odbori su održali 11 kontrolnih i 34 konsultativna saslušanja, od toga njih 11 se odnosi na saslušanja povodom davanja mišljenja o kandidatima za mjesta izvanrednih i opunomoćenih ambasadora, a 9 razmatranja izvještaju o procesu pridruživanja u Odboru za evropske integracije. U istom periodu upućena su 232 poslanička pitanja, dok je premijeru postavljeno 50. Nije pokrenuta niti jedna parlamentarna istraga.

¹ Izvještaj o napretku Crne Gore u 2014. godini, str. 6

² “Skupština i dalje jača svoju nadzornu ulogu, uključujući kontrole i konsultativna saslušanja”, Izvještaj o napretku, str. 8

Kontrolna i konsultativna saslušanja

Kontrolna saslušanja u 2014. godini su bila posvećena dosljednoj primjeni Zakona o elektronskim medijima; napadima na novinare; čuvanju podataka u kontekstu primjene Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost; davanju koncesija za istraživanje nafte i gasa u reonu Prevlake; stečajnom postupku u Solani „Bajo Sekulić“; negativnom mišljenju Državne revizorske institucije (DRI) o radu Centra za stručno obrazovanje; realizaciji ugovora između Vlade i kompanije A2A; situaciji na Univerzitetu Crne Gore; situaciji u Opštoj bolnici u Bijelom Polju; višemilionskim konsultantskim ugovorima EPCG; predstavnici Udruženja kompozitora Crne Gore.³



Od ukupno 34 konsultativna saslušanja, 12 je održano u Odboru za međunarodne odnose i iseljenike povodom davanja mišljenja o kandidatima za mjesta izvanrednih i opunomoćenih ambasadora. Devet konsultativnih rasprava održano je u Odboru za evropske integracije, a bile su posvećene razmatranju kvartalnih izvještaja, izvještaja o toku evropskih integracija, kao i izvještaja o realizaciji akcionih planova za poglavlja 23 i 24.

Tabela br. 1: Pregled broja održanih konsultativnih saslušanja po odborima

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	1	Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	6
Odbor za bezbjednost i odbranu	2	Odbor za međunarodne odnose i iseljenike	12
Odbor za međunarodne odnose i iseljenike	1	Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	1
Odbor za ekonomiju finansije i budžet	3	Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	1
Odbor za antikorupciju	2	Odbor za ekonomiju finansije i budžet	2
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	1	Odbor za antikorupciju	2*1
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	1	Odbor za evropske integracije	9
Ukupno	11	Zajednička sjednica Odbora za evropske integracije i Odbora za međunarodne odnose i iseljenike	1
		Ukupno	34

*Od čega je jedno konsultativno saslušanje održano u nastavku sjednice koja je započeta 2013. godine

Rasprave na saslušanjima nisu fokusirane na konkretna pitanja i precizne odgovore učesnika. Više od polovine sjednice je posvećeno je uvodnim obraćanjima i izlaganjima predstavnika Vlade i drugih državnih institucija. Zato, poslanik Socijalističke narodne partije Aleksandar Damjanovića sugerise kako bi kontrolna saslušanja imala više efekta kad bi se preskočila uvodna izlaganja i išlo odmah na pitanja predstavnicima državnih organa.⁴

³ Detaljan pregled održanih kontrolnih saslušanja možete naći u prilogu ovog izvještaja

⁴ Intervju sa Aleksandrom Damjanovićem, poslanikom Socijalističke narodne partije, 12. decembar 2014. godine



“Smatram da nakon kontrolnog saslušanja treba obavezno da se ide sa zaključcima ka plenumu i da se ti zaključci na plenumu osnaže.”



- Aleksandar Damjanović, SNP

Nerijetko se sama saslušanja pretvore u političke debate, jednim dijelom i zbog toga što poslanici ne postavljaju pitanja koja su striktno vezana za temu o kojoj je organizovano saslušanje.

Naši sagovornici su se tokom ovog istraživanja većinom složili da bi saslušanja mogla biti konkretnija, fokusiranija i, što je najvažnije, da je njihov efekat moguće “mjeriti” na osnovu stepena realizacije zaključaka. U cilju mjerenja efekta saslušanja u praksi, za potrebe ovog izvještaja uzeli smo primjer saslušanja u oblasti javnih nabavki.

Studija slučaja: saslušanja u oblasti javnih nabavki

3	15	4	4
saslušanja	učesnika iz državnih institucija	zainteresovane strane uzele učešće	zaključka

Učestali problemi tokom 2012. i 2013. godine u oblasti javnih nabavki u sektoru zdravstva, koji su prouzrokovali nestašicu lijekova nisu uticali na pravovremenu reakciju Skupštine, te je inicijativa za prvo saslušanje o javnim nabavkama došla iz nevladinog sektora. Prvo saslušanje o javnim nabavkama u Skupštini organizovano je na zajedničkoj sjednici Odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet na temu javnih nabavki u zdravstvu u oktobru 2013. godine.⁵ Tokom 2014. godine organizovana su dva nova saslušanja u Odboru za antikorupciju i to o rizicima za korupciju u javnim nabavkama i višemilionskim ugovorima za konsultantske usluge Elektroprivrede Crne Gore.

Sprovođenje ovih saslušanja karakteriše niz nedostataka. Najprije, rasprava o rizicima za korupciju u javnim nabavkama je završena uz usaglašavanje rezimea - zapisnika, ili preciznije informacije o stanju u ovoj oblasti. Ona obuhvata pregled institucionalnog okvira i nadležnosti organa u ovoj oblasti, izvode iz relevantnih izvještaja, pregled ugovorenih nabavki po godinama i prednosti koje donosi Zakon o javnim nabavkama.⁶ Zapisnik ne sadrži izlaganja učesnika u raspravi, članova Odbora, niti ministra finansija, direktora Uprave za javne nabavke (UJN) i Uprave za inspeksijske poslove, predsjednice Državne komisije za kontrolu javnih nabavki, predsjednika Komisije za koncesije, niti predstavnika nevladinog sektora. Podaci koji su navedeni u zapisniku su informativnog karaktera i mogu se naći u svakom redovnom godišnjem izvještaju o javnim nabavkama koji priprema UJN. Pored toga što javnost i zainteresovane strane nisu mogli da ostvare uvid u tok rasprave, nisu usvojeni zaključci i samim tim nije utvrđena niti definisana bilo kakva obaveza za institucije u oblasti javnih nabavki. Tako da je jedini uticaj koji je ostvaren održavanjem ovog saslušanja i pripremom informacije zapravo pokretanje važnih pitanja i informisanje poslanika i javnosti o ključnim trendovima u ovoj oblasti. Ovo svakako nije beznačajno, ali bi uticaj bio veći uz usvajanje konkretnih obaveza za institucije.

⁵ Inicijativa Instituta alternativa za održavanje konsultativnog saslušanja u zdravstvu: <http://institut-alternativa.org/inicijativa-za-odrzavanje-konsultativnog-saslusanja-o-javnim-nabavkama-u-zdravstvu/>
⁶ Dostupno na: <http://www.skupstina.me/index.php/me/odbor-za-antikorupciju/sjednice>

Zapisnici sa saslušanja ne pružaju uvijek sveobuhvatan prikaz toka rasprave kao što je slučaj sa saslušanjima o rizicima za korupciju ili višemilionskim ugovorima EPCG. S druge strane, sačinjen je iscrpan izvještaj sa kontrolnog saslušanja o javnim nabavkama u sektoru zdravstva, ali ovo saslušanje nije praćeno konkretnim zaključcima iako su bili najavljeni na samoj sjednici.

Čak i kada su zaključci utvrđeni i precizno definisani, kao kod saslušanja o višemilionskim ugovorima za pravne i konsultantske usluge plaćene od strane EPCG, njihov efekat u praksi je ograničen. Od četiri jednoglasno usvojena zaključka na ovom saslušanja do kraja rada na ovom izvještaju⁷ nije realizovan niti jedan, iako se predsjednik Odbora dva puta formalno obraćao VDT-u uz insistiranje na dostavljanju traženih informacija.⁸

Tabela br. 2: status realizacije zaključaka sa kontrolnog saslušanja o višemilionskim ugovorima EPCG

Zaključci	Relizovano
Upućuje se Vrhovnom državnom tužiocu kompletan materijal koji su dobili članovi Odbora za antikorupciju od: Ministarstva ekonomije, EPCG, Uprave za javne nabavke kako bi Vrhovni državni tužilac u roku od 30 dana Odboru za antikorupciju dostavio informaciju povodom ovih materijala, a u skladu sa nadležnostima Vrhovnog državnog tužioca i nadležnostima Odbora. Odbor traži od Vrhovnog državnog tužioca da u istom roku dostavi informaciju o preduzetim radnjama povodom krivičnih prijavi koje su podnijeli: Partija udruženih penzionera i invalida i Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS).	Ne
Odbor traži od Ministarstva ekonomije, odnosno Vlade i Savjeta za privatizaciju stavove povodom teme kontrolnog saslušanja, odnosno povodom različitih stavova koji su saopšteni u materijalima koje su članovi Odbora za antikorupciju dobili za sjednicu.	Ne
Odbor će dostaviti Upravi za javne nabavke materijal EPCG sa zahtjevom da se izjasni da li su ugovori o konsultantskim i drugim uslugama u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama	Ne
Nakon dostavljenih informacija Odbor će održati posebnu sjednicu na istu temu, o čemu će vezano za datum i učesnike donijeti posebnu odluku	Ne

*“Potrebno je efikasnije ispratiti zaključke usvojene na saslušanjima”,
Izvještaj o napretku Crne Gore u 2014, str. 8*

Iako je ovo pozitivan primjer podsjećanja na dostavljanje informacija, nerijetko se dešava da ni sami nadležni odbori ne informišu dovoljno o tome šta se desilo sa zaključcima parlamenta na šta ukazuje i većina poslanika sa kojima smo razgovarali, ali i Evropska komisija.

Korak naprijed u pravcu boljeg izvještavanja je organizovanje posebne sjednice u 2015. godini na kojoj bi se ispratila realizacija dosadašnjih zaključaka, a koju je najavio upravo Odbor za antikorupciju na sjednici od 11. februara 2015. godine.⁹ S tim u vezi je i organizovana sjednica 13. maja 2015. godine, na kojoj je diskutovano o informaciji o realizaciji zaključaka koju je odbor pripremio. Na samoj sjednici definisani su i novi rokovi državnim institucijama za dostavljanje traženih informacija.

⁷ Maj 2014.

⁸ Informacija sa sjednice Odbora za antikorupciju koja je održana 13. maja 2015. godine

⁹ Na ovoj sjednici je usvojen izvještaj o radu Odbora u 2014. i predstavljen plan rada za 2015.

Važna pitanja za učinkovitije sprovođenje saslušanja, poput obaveze dostavljanja izvještaja o realizaciji zaključaka od strane državnih institucija, moguće je unaprijediti samo utvrđivanjem zakonske obaveze. Iako je još Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala predviđala usvajanje Zakona o Skupštini 2013. godine, a Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne funkcije definisao obavezu razmatranja donošenja ovog akta, nema pomaka u tom smjeru. Izvjesno je da bi upravo ovaj Zakon propisao obavezno postupanje izvršne vlasti koje bi unaprijedilo parlamentarnu kontrolu njenog rada.

Premijerski sat i poslanička pitanja

U toku 2014. godine premijeru je postavljeno 50, a ministrima 232 pitanja. Premijerskom satu je bilo posvećeno osam posebnih sjednica Skupštine, dok su četiri sjednice održane povodom poslaničkih pitanja. U postavljanju pitanja ministarstvima prednjačili su poslanici Demokratskog fronta (DF), a ovaj poslanički klub bojkotovao je sedam sjednica koje su bile posvećene premijerskom satu. Poslanici su najčešće postavljali pitanja ministru pravde (32), a potom ministru unutrašnjih poslova (29).

Iako poslanici smatraju da su poslanička pitanja moćan mehanizam kontrole izvršne vlasti, ona još uvijek ne ostvaruju svoj pun potencijal i rezultate u praksi. Unapređenja u korišćenju mogućnosti postavljanja pitanja premijeru i poslanicima su prisutna i ona se ogledaju u sve značajnijoj konkretizaciji pitanja, stručnijoj raspravi, mogućnosti ostvarivanja uvida u postavljena pitanja i odgovore na sajtu Skupštine, itd. Međutim, postoje i značajna ograničenja. Ministarstva ne dostavljaju odgovore na pitanja u pisanoj formi prije početka sjednica koje su posvećene ovom mehanizmu, a dešava se i da odgovori ne budu dostavljeni uopšte. Rok za dostavljanje odgovora u pisanoj formi je "fleksibilno" postavljen, budući da je Poslovníkom propisano "do sledeće sjednice posvećene poslaničkim pitanjima".¹⁰

Poslanicima se odgovori ne dostavljaju direktno, već su kao i cjelokupna zainteresovana javnost prinuđeni da ih potraže na sajtu Skupštine.¹¹ Pitanja i odgovori nisu u potpunosti dostupni na sajtu Skupštine. Uvidom u odgovore za 2014. godinu koji su dostupni na sajtu parlamenta, došli smo do podatka da nije objavljeno 9,9%.

Poslovníkom Skupštine je uređeno da se pitanja premijeru postavljaju na mjesečnom, ali ministrima na dvomjesečnom nivou, iako uporedna praksa u evropskim zemljama poznaje i sedmično održavanje sjednica posvećenih premijerskom satu ili poslaničkim pitanjima. Dodatno, crnogorski parlament ne poznaje mogućnost postavljanja pitanja usmenim putem, odnosno bez najave, već je pitanja dostavljaju premijeru potrebno dostaviti 72, a ministrima 48 sati prije održavanja sjednice što bi trebalo da utiče na kvalitetnije odgovore, ali to u praksi nije i po pravilu slučaj. Poslanici koji su intervjuisani za potrebe ovog istraživanja uglavnom smatraju da bi odgovori mogli biti konkretniji i da su obično prepuni statističkih podataka.

Odgovori ministarstava na sajtu Skupštine su predstavljeni u formi pdf dokumenta, što je uslovljeno načinom dostavljanja ovih odgovora od ministarstava, odnosno time što se odgovori ne dostavljaju u elektronskoj formi. Pitanja i odgovori su imenovani po poslaniku koji je pitanje postavio, a ne sadrže ni tematsku oblast, odnosno ministarstvo kojem je pitanje upućena. Takođe, zbog pdf formata, odgovore državnih organa na poslanička pitanja nije moguće pretraživati.

¹⁰ Član 191 Poslovníka Skupštine Crne Gore, br. 00-63-2/13-44, od 28. novembra 2013. godine, dostupno na: http://www.skupstina.me/images/dokumenti/Poslovník_Skupstine_Crne_Gore_2014.pdf

¹¹ Intervju sa Andrijom Popovićem, poslanikom Liberalne partije Crne Gore, 2. decembar 2014. godine

Rad odbora u 2014. godini

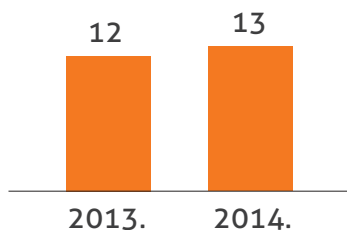
Odbor za antikorupciju

13	2	1	5	10
održanih sjednica	kontrolna saslušanja	konsultativno saslušanje	razmotrenih predloga zakona	zaključaka

Neposredno nakon izmjena Poslovnika Skupštine Crne Gore, 8. maja 2012. godine, i uspostavljanja Odbora za antikorupciju, Institut alternativa je pripremio analizu u kojoj smo se pitali da li je, u skladu sa definisanim nadležnostima, novoformirani odbor lijek ili placebo.¹² Odgovor ni danas nije jasan budući da su pitanja otvorena tada aktuelna i danas – od pitanja aktivnog učešća u izradi akcionih planova i strategija prije nego što ih Vlada usvoji, u pravcu većeg uticaja na njihovu konačnu verziju i nadzor njihove primjene do procedure za razmatranje predstavki, odnosno uticaja ovog tijela kroz razmatranje istih.

“Odbor nije ispunio svoj potencijal i nije bio aktivno uključen u pripremanju ključnih zakona u oblasti borbe protiv korupcije.”¹³

Iako je tokom 2014. godine Odbor za antikorupciju pokretao važna pitanja koja se, odnose npr. na rizike za korupciju u javnim nabavkama, i dalje postoje suštinski problemi koji u velikoj mjeri ograničavaju pozicioniranje ovog radnog tijela parlamenta u institucionalnom okviru za borbu protiv korupcije. Trebalo bi istaći kao značajan pomak to što je Odbor razmatrao na posebnim sjednicama napredak u realizaciji mjera iz AP za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i iz akcionih planova za poglavlja 23 i 24. Međutim, tek dvije sjednice su bile posvećene sprovođenju strateških dokumenata za borbu protiv korupcije, što je nedovoljno u smislu konkretnijeg doprinosa borbi protiv korupcije u vidu smjernica i preporuka za unapređenje.



Broj sjednica Odbora za antikorupciju¹⁴

Tokom 2014. godine Odbor je organizovao dva kontrolna i jedno konsultativno saslušanje, i to, uz dva već pomenuta o javnim nabavkama, 30. juna 2014. godine je održano i kontrolno saslušanje ministra ekonomije dr Vladimira Kavarića i direktora Zavoda za intelektualnu svojinu dr Novaka Adžića, povodom predstavke Udruženja kompozitora Crne Gore. Iako je bilo predviđeno da se glasa i o saslušanju v.d. Vrhovnog državnog tužioca, Veselina Vučkovića i direktora Uprave policije,

¹² Vidjeti: “Odbor za antikorupciju – lijek ili placebo?”, Institut alternativa, novembar 2012, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2013/02/institut-alternativa-odbor-za-antikorupciju.pdf>

¹³ Izvještaj o napretku Crne Gore za 2014. godinu, str. 49

¹⁴ U 2013. godini je Odbor održao još jednu sjednicu koja je nastavak sjednice iz 2012. godine, dok je u 2014. održao zajedničku sjednicu sa Odborom za bezbjednost i odbranu

Slavka Stojanovića u vezi sa aktivnostima koje te dvije institucije preduzimaju u cilju otkrivanja i sprečavanja organizovane kupovine ličnih karata crnogorskih građana, ta sjednica nije održana zbog nedostatka kvoruma.¹⁵

Odbor nije realizovao važne aktivnosti iz plana rada za 2014. godinu, a koje se odnose na razmatranje izvještaja državnih institucija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (Vrhovnog državnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i Agencije za nacionalnu bezbjednost),¹⁶ ili, pak, na realizaciju akcionih planova za suzbijanje ove pojave na lokalnom nivou. Takođe, Odbor nije realizovao ni predviđena saslušanja iz plana rada, kao što je npr. konsultativno saslušanje direktora Uprave za antikorupcijsku inicijativu.

8/5

odnos
vladajuća
koalicija-opozicija
u Odboru

Jedna sjednica je bila posvećena obilježavanju međunarodnog dana borbe protiv korupcije, dok su u okviru dvije razmatrane predstavke.¹⁷ Međutim, Odbor za antikorupciju ni tokom 2014. godine nije utvrdio proceduru za razmatranje predstavki koje dostavljaju zainteresovane strane. Na ovaj problem je ukazala i Evropska komisija u ovogodišnjem izvještaju o napretku. Predstavki je tokom prošle godine bilo ukupno devet.¹⁸

"Uspostavljanje procedura za postupanje po inicijativi građana upućena parlamentarnim odborima za ljudska prava i antikorupciju i dalje čeka izvršenje."¹⁹

Razmotreno je pet predloga zakona o kojima je Odbor pripremio mišljenja i podržao ove zakone, predlozi za unapređenje i komentari nisu dostupni. Odbor je i dalje zainteresovani, a ne matični odbor kada je rasprava o ovim zakonima u pitanju. Nije definisan ni djelokrug nadležnosti Odbora za antikorupciju kada su u pitanju sistemski i strateški dokumenti za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

U skladu sa tim, Odbor nije učestvovao u adaptaciji akcionih planova za poglavlja 23 i 24. Isto tako, nije redovno izvještavan o toku pregovaračkog procesa.

Iako je ubrzo poslije uspostavljanja, odnosno tokom 2013. godine, Odbor za antikorupciju organizovao posebne konsultacije sa predstavnicima civilnog sektora, a imao sličnu aktivnost predviđenu po planu rada i za 2014. godinu, ovakvi događaji tokom prošle godine nisu organizovani.

15 Trebalo je da bude održana 20. maja 2014. godine

16 Sjednica na kojoj je trebalo da bude razmotren izvještaj ANB je bila zakazana za, ali je ANB tražila odlaganje

17 Detaljan pregled realizovanih i nerealizovanih aktivnosti Odbora tokom prošle godine možete naći u prilogu 3 ovog izvještaja je bila zakazana za 18. decembar 2014. godine, ali je odložena na zahtjev kabineta direktora Agencije. "ANB da objasni ko koči istrage korupcije", Dan, 22. decembar 2014. godine, dostupno na: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Politika&datum=2014-12-22&clanak=468250>

18 Predstavke Udruženja kompozitora Crne Gore, "Montavar-Metalac", Mreže za afirmaciju nevladinog sektora, Ljubomira Martinovića, odbornika DF Opštine Budve, Milutina Božovića, Dragana Bige, Vojislava Cvijovića, advokata Darka Hajdukovića, punomoćnika oštećenih Vujačić Steva i Branke, NVO "Centar za razvoj Durmitora"- Vojislav Cvijović

19 Izvještaj o napretku Crne Gore u 2014, str. 7

Odbor za evropske integracije

12 ²⁰	1	40	12
održanih sjednica	razmotren izvještaj o radu	razmotrenih tačaka dnevnog reda	razmotrenih nacrt pregovaračkih pozicija

Najintenzivnije aktivnosti Odbora za evropske integracije u 2014. godini odnosile su se na razmatranje pregovaračkih pozicija. Odbor je nastavio da organizuje tematske forume prije razmatranja ovih pozicija. Ipak, samim tim što su ovi nacrti sa oznakom "tajno" nije moguće utvrditi koliko suštinski Odbor doprinosi njihovom unapređenju.

Samo jedna sjednica u prošloj godini je bila posvećena razmatranju kvartalnih izvještaja o realizaciji akcionih planova za poglavlja 23 i 24, dok su se druge sjednice odnosile na razmatranje: izvještaja o ukupnim aktivnostima u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja EU, priloga izvještaju Evropske komisije o napretku, kao i izvještaja o ukupnim aktivnostima u okviru procesa integracije. Javnost nije informisana da li je i u kojoj mjeri Odbor učestvovao u adaptaciji akcionih planova za poglavlja 23 i 24. Takođe, nejasno je zašto je Odbor razmatrao samo prve kvartalne izvještaje o realizaciji ovih planova, budući da upravo od njihovog sprovođenja zavisi tok pregovora, te bi trebalo da predstavljaju ključni okvir za diskusiju i kontrolu u ovom odboru.

S obzirom na to da je većina pregovaračkih pozicija već razmotrena, te će, samim tim, značajno biti redukovan broj tematskih foruma, javlja se potreba za redefinisanjem okvira i fokusa ovih događaja.

²⁰ Održana su i dva nastavka sjednica, kao i dvije zajedničke sjednice sa Odborom za međunarodne odnose i iseljenike.

Transparentnost rada

Iako istraživanja²¹ pokazuju da je upravo parlament najviše otvoren prema javnosti od svih državnih organa, ali i parlamenata u regionu, značajan prostor za unapređenje postoji i u pogledu obima i načina predstavljanja podataka. Uvidom u dostupne podatke na sajtu Skupštine može se vidjeti da za samo jednog poslanika nije navedena e-mail adresa, ali da su ostali podaci, broj telefona i faksa, dostupni za 47 poslanika, odnosno 58%.²² Kontakti službenika zaposlenih u stručnim službama, takođe, nisu dostupni.

Dok u nekim segmentima predstavljanja rada crnogorski parlament prednjači u odnosu na region, poput objavljivanja poslaničkih pitanja i odgovora, što npr. u Srbiji nije slučaj, aktivnosti radnih tijela nisu još uvijek u dovoljnoj mjeri predstavljene javnosti. Isto tako, dok je plenarna zasijedanja moguće pratiti u televizijskom prenosu, kao i putem posebnog *youtube* kanala Skupštine,²³ građani još uvijek nisu u potpunosti informisani o radu svojih izabranih predstavnika jer zbog tehničkih ograničenja i nedostatka finansijskih resursa sjednice odbora se ne prenose.²⁴

Zašto prenositi sjednice odbora?

Mogućnost praćenja rada radnih tijela parlamenta od strane zainteresovane javnosti će:

- Uticati na povećanje stepena odgovornosti poslanika i predstavnika izvršne vlasti;
- Obezbijediti preciznije izvještavanje o toku rasprave;
- Uticati na kvalitet rasprave;
- Omogućiti veću vidljivost rada Skupštine;
- Povećati transparentnost zakonodavne grane vlasti.

Skupština bi trebalo dodatno da otvori svoj rad prema građanima, te da omogući prenos sjednica odbora ili, makar, objavljuje audio snimke sa ovih sjednica. Uzimajući u obzir potrebu za intenzivnijim informisanjem javnosti o zakonodavnoj i kontrolnoj funkciji Skupštine, zainteresovane strane su uskraćene za izlaganja poslanika i diskusiju o važnim pitanjima u skladu sa nadležnostima odbora, budući da zapisnici sa sjednica radnih tijela, koji su trenutno dostupni, ne sadrže detaljne informacije o toku rasprave i izrečenim stavovima.

Ovakva praksa u regionu već postoji. Primjera radi, građani u Makedoniji i Srbiji imaju priliku da uživo prate prenos svih sjednica odbora putem internet prezentacija ovih parlamenata.²⁵

21 Skupština Crne Gore je zauzela prvo mjesto po transparentnosti i otvorenosti u odnosu na parlamente u regionu po rezultatima istraživanja "Indeks otvorenosti parlamentata – Srbija i region" Centra za istraživanja, transparentnosti i odgovornosti (CRTA) iz Beograda, dostupno na: http://www.otvoreni-parlament.rs/wp-content/uploads/2014/11/IZVE%C5%A0TAJ_O_OTVORENOSTI-Prelom.pdf

22 "Dostupnost poslanika za komunikaciju putem emaila na veoma niskom nivou", Institut alternativa, decembar 2014. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/dostupnost-poslanika-za-komunikaciju-putem-emaila-na-veoma-niskom-nivou/>

23 Vidjeti: <https://www.youtube.com/user/SkupstinaCrneGore>

24 Odgovor Skupštine na inicijativu Instituta alternativa da se prenose sjednice odbora, "Iz parlamenta tvrde: Nema para za prenos sjednica odbora", Dan, 18. januar 2015. godine. <http://www.dan.co.me/index%20sa%20obavjestenje%20u%20danasnjem%20broju.phtml?nivo=3&datum=2015-01-19&rubrika=Politika&najdatum=2015-01-18&clanak=471981&naslov=Nema%20para%20za%20prenos%20sjednica%20odbora>

25 Vidjeti: sjednice odbora i ostalih radnih tijela u Narodnoj skupštini Republike Srbije, dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B-F%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8.2091.html>

Poslanici sa kojima smo razgovarali tokom ovog istraživanja imaju podijeljena mišljenja o tome da li treba prenositi sjednice odbora. Poslanica Socijaldemokratske partije Draginja Vuksanović smatra da treba obezbijediti televizijski prenos svih sjednica odbora, jer se na odбору mogu iznijeti brojni argumenti što nije moguće na plenarnom zasjedanju zbog petominutnog ograničenja izlaganja.²⁶

Međutim, SDP nema jedinstven stav po ovom pitanju budući da poslanik Borislav Banović smatra da ni prisustvo novinara ne doprinosi sadržinskim raspravama, "mislim da neki od najdemokratskijih parlamenata imaju zatvorene sve sjednice odbora, ne samo neke klasifikovane".²⁷

26 Intervju sa Draginjom Vuksanović, poslanicom Socijaldemokratske partije, 8. decembar 2014. godine

27 Intervju sa Borislavom Banovićem, poslanikom Socijaldemokratske partije, 8. decembar 2014. godine

Razmatranje godišnjih izvještaja o radu

Radna tijela Skupštine su u 2014. godini razmotrila ukupno 32 godišnja izvještaja o radu državnih institucija, a najviše izvještaja (16) je razmotreno u Odboru za ekonomiju, finansije i budžet.

Iako snažan mehanizam kontrole, mogućnost razmatranja izvještaja o radu državnih institucija u odnosu na koje odbori vrše nadzor ima ograničen uticaj, značajno ograničenije predstavlja i, nerijetko, odsustvo izvještavanja državnih organa po zaključcima. Ukoliko predsjednik i članovi Odbora, odnosno stručna služba koja često vodi evidenciju o tome, ne podsjećaju organ izvršne vlasti da je rok za izvještavanje o aktivnostima po zaključku istekao, ovo se može prolongirati u nedogled, budući da ne postoji propis koji regulisao obavezu dostavljanja odgovora. Pojedine institucije, kao što je to slučaj sa Komisijom za koncesije, u svom godišnjem izvještaju o radu za 2013. godinu informisale su o sprovedenim aktivnostima po zaključcima parlamenta.²⁸ Mada je ovakva praksa pohvalna, odgovori su izuzetno šturi i ne pružaju konkretne informacije, iako su one mogle biti obezbijeđene za potrebe ovog izvještaja.

Tabela br. 4: Primjer izvještavanja o zaključcima iz izvještaja o radu Komisije za koncesije u 2013.

Zaključak Odbora za ekonomiju, budžet i finansije	Odgovor Komisije za koncesije
Zbog činjenice da je u 2012. godini, po Izvještaju, ostvaren prihod od koncesija u iznosu od 12,7 miliona eura, što je za 13 miliona manje nego u 2011. godini, kada je isti bio u nivou od 25,7 miliona eura, neophodno je utvrditi uzroke ovakvog drastičnog pada prihoda, koristeći poslovničke mehanizme nadzora Skupštine, odnosno nadležnog odbora.	Uz osobito poštovanje prema skupštinskom Zaključku, i temi koju isti implicira, nažalost, moram da vas obavijestim da Komisija za koncesije, prema Zakonu o koncesijama, ne raspolaže sa kontaktima na terenu, sa podacima i informacionom građom, niti sa analitičko- istraživačkim kapacitetima (jer nema ni jednog zaposlenog). Svi ti kontakti, podaci, informaciona građa i zaposleni koji rade na odoravanju i praćenju realizacije koncesija, prema Zakonu o koncesijama nalaze se u ministarstvima, opštinama, upravama, i inspekcijским služama, koji nijesu sa jednog mjesta koordinirani, nego svi rade pojedinačno. U novom zakonu o koncesijama i PPP, koji je u pripremi, nadamo se da će to biti ispravljeno, jer je takva praksa u susjednoj Republici Hrvatskoj. Oni imaju Agenciju za JPP, od 12 do 17 zaposlenih profesionalaca i Direkciju za realizaciju koncesija i JPP, tako da se potpuno odvija monitoring u cijelom vijeku trajanja projekta, što je uslov za izradu analize traženu vašim Zaključkom.

Komisija je dala svoje mišljenje o svih pet zaključaka od kojih se tri nisu neposredno odnosili na rad ove institucije.²⁹ Međutim, sam stav o konceptualnim rješenjima novog zakonskog okvira za koncesije s aspekta realizacije preporuka Odbora za ekonomiju, finansije i budžet nije od presudnog značaja. Dijelom treba skrenuti pažnju na to da se na preporuke Odbora o tome šta bi trebalo urediti novim zakonskim rješenjima u perspektivi, nije moglo odgovoriti, posebno što nacrt Zakona u tom periodu nije bio javno dostupan.

²⁸ Izvještaj o radu Komisije za koncesije u 2013. godini, 29. 3. 2014. godine, str. 7-8

²⁹ Ibid.

Intervjuisani poslanici različito tumače to što državni organi ne dostavljaju redovno i u roku izvještaje po zaključcima. Poslanik DPS-a Obrad Stanišić je zadovoljan odnosom koji Vlada ima prema zaključcima Skupštine.³⁰ Borislav Banović, poslanik SDP-a, smatra da svaki zaključak ima veliki politički značaj budući da je podržan od strane Odbora i tada "to više nije stvar jednog poslanika ili partije".³¹ Poslanici smatraju da bi predstavnici izvršne vlasti trebalo zbog javnosti da imaju dodatnu odgovornost za realizaciju zaključaka.



Mislim da je funkcija zaključaka više aktuelizovanje problema, prosto i ministri se osjećaju nelagodno ako je neko krupno pitanje stalno u žiži javnosti, želi makar zbog svog marketinga da ga zatvori na neki način.



– Srđan Perić, poslanik Pozitivne Crne Gore³²

Poslanica Demokratskog fronta, Branka Bošnjak, smatra da izvršna vlast u potpunosti ignoriše zaključke Skupštine i da se to najbolje može vidjeti na primjeru zaključaka o Kombinatlu Aluminijuma, te da tako zapravo ispada da Vlada treba da nadzire Skupštinu, a ne obrnuto.³³

Poput rasprava na sjednicima posvećenim kontrolnim i konsultativnim saslušanjima, ni razmatranje izvještaja o radu nije dobro koncipirano, najčešće zbog obimnosti izvještaja.

30 Intervju sa Obradom Stanišićem, poslanikom Demokratske partije socijalista, 23. decembar 2014. godine

31 Intervju sa Borislavom Banovićem, poslanikom Socijaldemokratske partije, decembar 2014. godine

32 Intervju sa Srđanom Perićem, poslanikom Pozitivne Crne Gore, 5. decembar 2014. godine

33 Intervju sa Brankom Bošnjak, poslanicom Demokratskog fronta, 19. decembar 2014. godine

Skupština i civilno društvo

100

predstavnik
civilnog sektora
učestvovalo u radu
odbora

U skladu sa odredbom Poslovnika Skupštine koja propisuje da predstavnici nevladinih organizacija po pozivu mogu učestvovati u radu odbora, bez prava odlučivanja,³⁴ tokom 2014. godine 100 predstavnika iz 47 organizacija civilnog sektora, javnih i drugih ustanova i privrednih društava učestvovalo je na sjednicama radnih tijela. Uprkos tome što je parlament učinio značajan napredak kada je saradnja sa civilnim sektorom u pitanju, formalna pravila i procedure za prisustvo i učešće na sjednicama odbora, kako građana tako i organizacija civilnog društva, nisu ustanovljena. Podsjećanja radi, Memorandum o saradnji između Skupštine Crne Gore i Mreže organizacija civilnog društva za

demokratiju i ljudska prava koji je potpisan 30. marta 2011. godine predviđao je pripremanje akta koji bi uredio način i postupak izbora NVO za učešće u radu odbora i drugih tijela Skupštine, po uzoru na uredbu o načinu ostvarivanja saradnje između državnih organa i NVO. Takođe, nepoznato je u kojoj mjeri organizacije civilnog društva i građani koriste obrazac putem kojeg mogu dostavljati svoje predloge i sugestije u vezi sa aktima koje razmatraju radna tijela Skupštine, jer ne postoji evidencija o tome.³⁵

Intervjuisani poslanici uglavnom ističu da su otvoreni za saradnju i predloge koji dolaze iz civilnog sektora. Obim i "upotrebljivost" predloga koji dolaze od zainteresovanih strana zavisi od kontrolnih mehanizama. Kada je riječ o pitanjima koja se upućuju ministrima, poslanici uglavnom prednost daju onim pitanjima koja su ocijenjena kao prioritetna u samom poslaničkom klubu, ili dolaze od građana.³⁶

Kada je riječ o podnošenju inicijativa za kontrolna i konsultativna saslušanja, poslanik Pozitivne Crne Gore Srđan Perić smatra da ne bi bilo prirodno da svaki pojedinac može da podnese inicijativu, budući da bi to blokiralo izvršnu vlast. Već sada, po njegovom mišljenju, može se postići dogovor da poslanik, na predlog zainteresovane strane, iznese određeni predlog i stavi na glasanje. Optimalno rješenje bi moglo biti da određena grupa građana, po unaprijed utvrđenoj proceduri, i uz određeni broj potpisa podnese inicijativu direktno.³⁷

Poslanik Liberalne partije Andrija Popović kritikuje praksu selektivnog dostavljanja predloga i amandmana od strane NVO samo nekim poslanicima, odnosno poslaničkim klubovima.³⁸

34 Član 67 Poslovnika Skupštine Crne Gore

35 Obrazac za davanje mišljenja predstavnika civilnog društva dostupan je na internet stranici Skupštine, dostupno na: <http://boo.vg/3Cll>

36 Intervju sa Borislavom Banovićem i Ljerkom Dragičević, poslanicima Socijaldemokratske partije i Hrvatske građanske inicijative, decembar 2014.

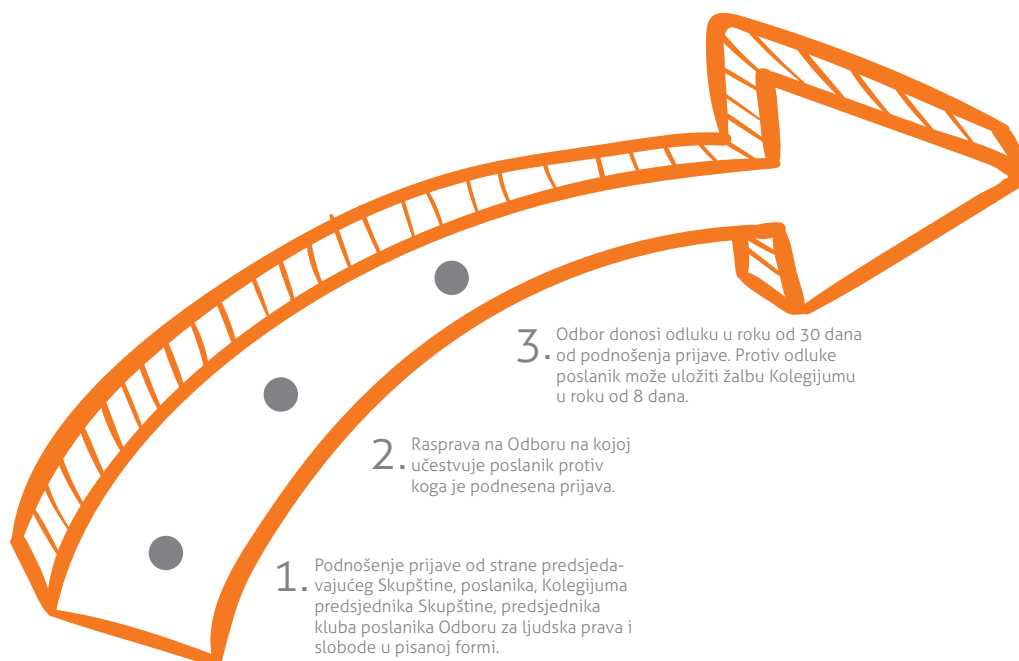
37 Podaci iz intervjua

38 Intervju sa Andrijom Popovićem, poslanikom Liberalne partije Crne Gore, 2. decembar 2014. godine

Etički kodeks poslanika

Etički kodeks poslanika usvojen je 9. decembra 2014. godine sa godinu dana zakašnjenja budući da je rok predviđen Akcionim planom za poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava, bio decembar 2013.³⁹

Grafik br. 1: procedura prijavljivanja kršenja Etičkog kodeksa



Iako je nacrt Kodeksa predviđao osnivanje posebnog odbora koji bi vršio nadzor nad njegovom primjenom, kao i novčane kazne, odnosno umanjenje plate, za one poslanike koji krše Kodeks, ove norme su izbrisane iz teksta nakon izmjena i "dotjerivanja" na Kolegijumu. Zato su i ostala otvorena pitanja da li će Odbor za ljudska prava i slobode adekvatno pratiti primjenu Kodeksa posebno kada bude trebalo da odlučuje o kršenju, a uzimajući u obzir njegov sastav. Takođe, diskutabilno je u kojoj mjeri će primjena Kodeksa biti uspješna ukoliko su opomena, javna opomena i udaljavanje sa sjednica jedina kazna.

Takođe, budući da je Kodeksom definisano odsustvo sa sjednica plenuma i radnih tijela kao lakše kršenje ovog akta, a da je upravo naše istraživanje pokazalo da postoje poslanici koji u kontinuitetu ne dolaze na sjednice odbora, javlja se potreba evidentiranja i upoznavanja javnosti sa radom njihovih izabраниh predstavnika.

³⁹ Akcioni plan za poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava, septembar 2013. godine, str. 114

Zaključci

Uzimajući u obzir ocjene Evropske komisije i stepen realizacije mjera iz Akcionog plana ove grane vlasti, Skupština nastavlja da unapređuje svoju zakonodavnu i kontrolnu funkciju i u 2014. godini. Međutim, monitoring Instituta alternativa ukazuje na kvalitativno stagniranje, a kvantitativno nazadovanje kada je kontrolna funkcija u pitanju. Statistički podaci pokazuju da su poslanici manje koristili kontrolna saslušanja u odnosu na 2013. godinu, a nema napretka ni u pravcu regulisanja važnih pitanja za vršenje kontrolne funkcije, poput unapređenja definisanja izvještavanja o realizaciji zaključaka.

Upravo zbog nepostajanja obaveznosti da postupa po zaključcima Skupštine, Vlada i dalje gotovo po pravilu "zaboravlja" na njih i ne dostavlja potrebne informacije o aktivnostima koje je sprovedla u roku koji je parlament, odnosno radno tijelo, odredio. Jedna od mogućnosti je dostavljanje informacija o aktivnostima koje su sprovedene po zaključcima odbora u okviru godišnjeg izvještaja o radu, kao što je to uradila Komisija za koncesije povodom zaključaka Odbora za ekonomiju, finansije i budžet u izvještaju o radu za 2013. godinu. Što se tiče aktivnosti nadležnih odbora u pravcu praćenja realizacije zaključaka, poželjno je proaktivno djelovanje u pravcu periodičnog informisanja javnosti o tome šta su državne institucije uradile po zahtjevima. Samo regulisanje dostavljanja informacija u posjedu državnih organa je moguće unaprijediti definisanjem zakonske obaveze, odnosno usvajanjem Zakona o Skupštini.

Kontrolna i konsultativna saslušanja imaju ograničen uticaj i zbog načina organizovanja sjednica radnih tijela koje su posvećene ovim mehanizmima. Vremenski najznačajniji dio ovih sjednica je posvećen uvodnim izlaganjima predstavnika izvršne vlasti koja su informativnog i opšteg karaktera. Dešava se i da ova saslušanja završe bez usvajanja zaključaka, što nije dobro s aspekta unapređenja kontrole ili konkretne situacije.

Mada prednjači u objavljivanju podataka na svojoj internet stranici u odnosu na ostale državne institucije, a drži primat u transparentnosti rada i kada su parlamenti u regionu u pitanju, i dalje ima dosta prostora za unapređenje i kada je ovaj segment u pitanju. Ovo se posebno odnosi na način predstavljanja podataka na portalu, te nemogućnost pretrage velikog broja informacija jer su u pdf formatu. Budući da značajan dio ovih ograničenja zavisi od načina dostavljanja dokumenata od strane izvršne vlasti, ovaj je prvi korak od kojeg treba krenuti. Značajno ograničenje predstavlja i to što zapisnici sa sjednica odbora, a posebno sa konsultativnih i kontrolnih saslušanja, još uvijek predstavljaju nedovoljan mehanizam za ostvarivanje uvida u tok rasprave. Otuda, smatramo da bi Skupština Crne Gore trebalo da predstavi i ovaj vrlo važan segment svog rada javnosti putem prenosa sjednica odbora, ili, za početak, makar onih koje su posvećene kontrolnim i konsultativnim saslušanjima.

Odbor za antikorupciju, ni dvije godine nakon uspostavljanja, nije uspio da se pozicionira u institucionalnom okviru za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ovo tijelo je realizovalo tek trećinu od planiranih aktivnosti u prošloj godini. Nije utvrđena procedura za razmatranje predstavljanja u ovom Odboru, niti regulisano razmatranje akata iz djelokruga borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala gdje bi ovo radno tijelo bilo matično, a ne zainteresovano. Iako je Odbor napravio kvalitativan iskorak organizovanjem posebnih sjednica posvećenih napretku u realizaciji ključnih dokumenata za borbu protiv korupcije, praćenje mjera mora biti kontinuirano, a sjednice posvećene ključnim problemima u procesu pregovora, koji se odnose na borbu protiv korupcije, češće. Odbor bi, dalje, trebalo znatno više da analizira i predlaže mjere za unapređenje borbe protiv korupcije i

organizovanog kriminala. Isto se i odnosi i na Odbor za evropske integracije, koji bez obzira na intenzivne aktivnosti i razmatranje velikog broja pregovaračkih pozicija, i dalje ima ograničen uticaj na tok pregovaračkog procesa, ili, makar, njegov suštinski doprinos nije poznat javnosti. Sadržaj tematskih sjednica koje organizuje ovo tijelo je potrebno redefinisati.

Poslanici su sa godinu dana zakašnjenja, u decembru, usvojili Etički kodeks. Mada značajan dokument s aspekta unapređenja definisanja mogućih prestupa, već sada se otvaraju brojna pitanja od značaja za njegovo sprovođenje, uključujući i potrebu objavljivanja evidencije o prisustvu poslanika plenarnim i sjednicama radnih tijela.

Preporuke

Normativno uređenje

Usvojiti Zakon o Skupštini kojim će se:

- Preciznije definisati i razgraničiti nadležnosti između grana vlasti i konačno normativno urediti politički sistem i obezbijediti pravnu sigurnost;
- Definirati obaveza izvještavanja o zaključcima Skupštine po automatizmu, a ne po zahtjevu, i to u roku koji je nadležni odbor odredio kao optimalan;
- Urediti izvještavanje o realizaciji obaveza u okviru procesa pregovora na kvartalnoj osnovi;
- Utvrditi kazne/sankcije za državne organe koji ne dostavljaju informacije o realizaciji zaključaka Skupštine u predviđenom roku, ili koji ne dostavljaju odgovore na poslanička pitanja;
- Utvrditi obavezu dostavljanja odgovora institucija u elektronskoj i "čitljivoj" formi;

Unapređenje transparentosti i predstavljanja podataka na sajtu Skupštine

- U pravcu unapređenja transparentnosti potrebno je prenositi sjednice svih odbora na youtube kanalu Skupštine. Alternativna rješenja ovom predlogu podrazumijevaju: objavljivanje audio snimaka sa sjednica ili prenošenje samo onih sjednica na kojima se održavaju kontrolna i konsultativna saslušanja. Dok se ne osposobi makar jedna skupštinska sala za prenos sjednica, prelazno rješenje je korišćenje velike sale kada nema plenarnih zasijedanja;
- Omogućiti pretragu svih dostupnih podataka na sajtu;
- Imenovati poslanička pitanja i odgovore ministarstava na način što će biti klasifikovani po temi i instituciji kojoj je pitanje upućeno;

Kontrolna i konsultativna saslušanja

- Ukinuti uvodna izlaganja predstavnika izvršne vlasti i organizovati saslušanja u formi pitanja i odgovora;
- Ograničiti postavljanje pitanja i odgovora predstavnika državnih organa na 3 minuta, kako bi se na taj način unaprijedila i usmjerila diskusija. Pitanja postavljati unakrsno;
- Unaprijediti izvještavanje, obavezu i odgovornost državnih organa kroz usvajanje konkretnih zaključaka nakon saslušanja, kao i putem pripremanja posebnih izvještaja o realizaciji zaključaka od strane nadležnog odbora;

Poslanička pitanja i premijerski sat

- Izmjenama Poslovnika definisati održavanje sjednica posvećenih poslaničkim pitanjima jednom mjesečno;

- Propisati obavezu dostavljanja odgovora ministarstava i kabineta premijera na poslanička pitanja prije sjednice posvećene ovom kontrolnom mehanizmu;

Odbor za antikorupciju

- Izmijeniti sastav Odbora za antikorupciju na način da odnos vlast-opozicija bude na paritetnoj osnovi;
- Odrediti nadležnost Odbora prilikom razmatranja akata iz djelokruga borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ovo treba postići izmjenama Poslovnika na osnovu kojih bi Odbor kao matično radno tijelo razmatrao zakone i akte koji se odnose na borbu protiv korupcije;
- Utvrditi poseban plan za analizu sistemskih zakona i strateških dokumenata za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala na godišnjem nivou i precizne rokove za realizaciju;
- Kvartalno razmatrati napredak u procesu pregovora u okviru poglavlja 23 i 24 na zajedničkim sjednicama Odbora za evropske integracije i Odbora za antikorupciju;
- Češće inicirati posebne izvještaje i informacije od državnih organa koje se ne dostavljaju Skupštini po Zakonu, a čiji je rad je od značaja za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- Organizovati tematske sastanke kvartalno sa predstavnicima civilnog sektora koji se bave borbom protiv korupcije;
- Utvrditi proceduru za razmatranje predstavki;

Odbor za evropske integracije

- Sjednice posvećene toku pregovora u poglavljima 23 i 24 organizovati kvartalno;
- Redefinisati organizovanje tematskih foruma sa zainteresovanim stranama u pravcu pomjeranja fokusa sa nacrtu pregovaračkih pozicija na centralne probleme u procesu pregovora;
- Omogućiti civilnom sektoru da dostavlja predloge i sugestije o potencijalnim temama ovih foruma;

Saradnja sa civilnim društvom

- Izlaganja predstavnika civilnog društva koji učestvuju na sjednicama odbora integralno objavljivati na sajtu Skupštine;

Primjena Etičkog kodeksa

- Voditi evidenciju o prisustvu svih poslanika plenarnim i sjednicama radnih tijela, kako bi se utvrdilo kršenje Kodeksa, kao i u kojoj mjeri je definisanje izostajanja kao lakše povrede Kodeksa uticalo na smanjenje izostajanja;
- Izraditi formular za prijavljivanje kršenja Kodeksa.

Dodaci

Prilog br. 1: Pregled kontrolnih saslušanja u 2014. godini

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	50. sjednica, 25. 4. 2014. - Kontrolno saslušanje direktora i članova Savjeta Agencije za elektronske medije na temu: „Programski standardi u elektronskim medijima - dosljedna primjena Zakona o elektronskim medijima“.
Odbor za bezbjednost i odbranu	21. sjednica, 11. 4. 2014. - Kontrolno saslušanje vrhovnog državnog tužioca, ministra unutrašnjih poslova i direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost, povodom učestalih napada na novinare.
	16. sjednica, 14. 4. 2014. – Kontrolno saslušanje direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost na temu evidentiranja i čuvanja podataka u kontekstu primjene Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost.
Odbor za međunarodne odnose i iseljenike	28. sjednica, 16. 6. 2014. - Kontrolno saslušanje potpredsjednika Vlade Crne Gore i ministra vanjskih poslova i evropskih integracija dr Igora Lukšića u vezi postupanja Vlade Republike Hrvatske prilikom davanja koncesija za istraživanje nafte i gasa u reonu Prevlake.
Odbor za ekonomiju, finansije i budžet	51. sjednica, 4. 4. 2014. - Kontrolno saslušanje ministra finansija, dr Radoja Žugića, ministra ekonomije, dr Vladimira Kavarića i stečajnog upravnika Solane „Bajo Sekulić“ a.d Ulcinj, Ognjena Jovovića radi pribavljanja informacija o stečajnom postupku u Solani „Bajo Sekulić“ sa posebnim naglaskom na zaštitu prava radnika Solane.
	69. sjednica, 15.09.2014. - Kontrolno saslušanje Slavoljuba Stijepovića - ministra prosvjete, Duška Rajkovića - direktora JU Centar za stručno obrazovanje, Zoje Bojanić-Lalović - direktorke JU Zavod za udžbenike i nastavna sredstva i Nenada Šoškića - direktora JU Centar savremene umjetnosti, povodom negativnog mišljenja Državne revizorske institucije o reviziji godišnjih finansijskih izvještaja navedenih institucija.
	74. sjednica, 16.10.2014. - Kontrolno saslušanje potpredsjednika Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem, dr Vujice Lazovića, ministra ekonomije, dr Vladimira Kavarića, predsjednika Odbora direktora Elektroprivrede Crne Gore ad Nikšić, Srđana Kovačevića i izvršnog direktora Elektroprivrede Crne Gore ad Nikšić, Stefana Pastorija, povodom realizacije ugovora između Vlade Crne Gore i kompanije A2A.
Odbor za prosvetu, nauku, kulturu i sport	48. sjednica, 22.12.2014. Kontrolno saslušanje ministarke Sanje Vlahović, koordinatorke Ministarstva prosvjete, na temu „Aktuelna situacija na Univerzitetu Crne Gore“.
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	68. sjednica, 9.12.2014. Kontrolno saslušanje dr Miodraga Radunovića, dr Mensuda Grbovića, pomoćnika ministra zdravlja, dr Bobana Mugošu, direktora Instituta za javno zdravlje i dr Tomislava Jeremića, direktora u ostavci Opšte bolnice u Bijelom Polju. „Aktuelna situacija u Opštoj bolnici u Bijelom Polju“
Odbor za antikorupciju	17. sjednica, 30. 6. 2014. – Kontrolno saslušanje ministra ekonomije dr Vladimira Kavarića i direktora Zavoda za intelektualnu svojinu dr Novaka Adžića, povodom predstavke Udruženja kompozitora Crne Gore.
	22. sjednica, 30.10.2014. - Kontrolno saslušanje ministra ekonomije dr Vladimira Kavarića, ministra finansija dr Radoja Žugića, i direktora Uprave za javne nabavke doc.dr Mersada Mujević, na temu: “Višemilionski ugovori za pravne i konsultantske usluge plaćene od strane EPCG”.

Prilog br. 2: Pregled učešća zainteresovanih strana na sjednicima radnih tijela Skupštine u 2014. godini

Radno tijelo	Broj održanih sjednica (2014)	Broj predstavnika civilnog društva, javnih ustanova i privrednih društava
Ustavni odbor	/	/
Zakonodavni odbor	48 (1 otk.)	5
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	36 (+5)	10*
Odbor za bezbjednost i odbranu	16 (+2)	2
Odbor za međunarodne odnose i iseljenike	23	/
Odbor za evropske integracije	17 (+2)	5
Odbor za ekonomiju, finansije i budžet	46 (+12)	53
Odbor za ljudska prava i slobode	20 (+1)	25
Odbor za rodnu ravnopravnost	16	35
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	22	11
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	19	11
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	41	21
Odbor za antikorupciju	16 (+1)	4
Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije	7 (+1)	23
Administrativni odbor	23 (+4)	/

*Od čega 7 kao predstavnici Radne grupe (objedinjena 61. i 62. sjednica, 25.09.2014)

Planirano	Ostvareno
Razmatranje izvještaja, u dijelu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, za 2013. godinu: VDT, Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, ANB, i dr.	Ne
Razmatranje izvještaja Sudskog savjeta, u dijelu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, za 2013. godinu	Ne
Praćenje realizacije Akcionog plana za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014. godine	Da
Konsultativno saslušanje direktora Uprave za antikorupcijsku inicijativu u svjetlu Izvještaja EK za 2013. godinu i Izvještaja o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru - Poglavlja 23 i 24	Ne
Rizici-korupcija u uređenju prostora i izgradnji objekata	Ne
Praćenje i analiziranje sprovođenja Akcionog plana za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou (2013- 2014) kao i praćenje procesa donošenja i primjene Etičkih kodeksa lokalnih službenika i namještenika i planova integriteta	Ne
Istraživanje javnog mnjenja o stavovima građana o korupciji i organizovanom kriminalu i ulozi Skupštine Crne Gore	Ne
Razmatranje Predloga budžeta za 2015. godinu, kao zainteresovani Odbor u dijelu sredstava namijenjenih borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala (svih potrošačkih jedinica)	Da
Praćenje realizacije zaključaka Odbora usvojenih povodom konsultativnog saslušanja "Uklanjanja matičnih brojeva sa internet stranica Uprave za nekretnine i CRPS-a" i realizacije Odluke o obrazovanju zajedničkog odbora sa Odborom za politički sistem, pravosuđe i upravu	Ne
Uključivanje Odbora u proces donošenja zakona kao zainteresovanog odbora za poglavlja 23 i 24 (Zakona o antikorupciji, Zakona o lobiranju, Zakona o sprečavanju konfliktu interesa i dr.)	Da
Monitoring kampanja koje sprovode državni organi u svojim institucijama o načinu prijavljivanja korupcije i mjerama za zaštitu građana koji prijavljuju korupciju	Ne
Razmatranje izvještaja i istraživanja relevantnih NVO koji se bave pitanjima korupcije	Ne
Održati zajedničku sjednicu sa Odborom za bezbjednost o položaju i zaštiti istraživačkog novinarstva u Crnoj Gori u kontekstu istraživanja korupcije i organizovanog kriminala	Ne
Razmatranje kvartalnih izvještaja Vlade u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala i upućivanje konkretnih mjera, predloga i preporuka	Djelimično ⁴⁰
Održavanje zajedničkih sjednica Odbora za antikorupciju i Komisije za praćenje i kontrolu postupka privatizacije	Ne
Analizirati postojeći normativni okvir za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju (odredbe Krivičnog zakonika, Zakona o radu...) Razmotriti mogućnost donošenja posebnog zakona sa mehanizmima i sredstvima za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju kao i onih koji su u posjedu povjerljivih informacija	Ne
Analizirati međuinstitucionalnu i međunarodnu saradnju nadležnih državnih organa koji se bave pitanjima korupcije i organizovanog kriminala	Ne
Razmatranje tekućih pitanja koja su od značaja za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala	Djelimično

⁴⁰ Ocjena "djelimično" označava da se Odbor jeste bavio ovim pitanjima, ali, konkretno u ovom slučaju, razmatranje ovih izvještaja nije bilo na kvartalnoj osnovi.

Prilog br. 4: Pregled broja razmatranih izvještaja o radu državnih institucija i zaključaka po odborima

Odbor	Broj izvještaja	Ukupan broj zaključaka
Ustavni odbor	/	/
Zakonodavni odbor	/	/
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	3	21
Odbor za bezbjednost i odbranu	3	26
Odbor za međunarodne odnose i iseljenike	1*	4
Odbor za evropske integracije	/	/
Odbor za ekonomiju, finansije i budžet	16	20
Odbor za ljudska prava i slobode	4	6
Odbor za rodnu ravnopravnost	1	/
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	/	/
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	/	4
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	/	38
Odbor za antikorupciju	2	4
Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije	/	/
Administrativni odbor	1	/

*Na zajedničkoj sjednici sa Odborom za evropske integracije, o radu MVPEI

Literatura

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

Akcioni plan za poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava, septembar 2013. godine

“Da li nam je potreban Zakon o Skupštini?”, Institut alternativa, Podgorica 2014.

Etički kodeks poslanika, decembar 2014.

“Indeks otvorenosti parlamentata – Srbija i region” Centra za istraživanja, transparentosti i odgovornosti (CRTA), Beograd,

“Istraga Afere Telekom u Skupštini – nerealna očekivanja i realna ograničenja”, Institut alternativa, novembar 2012.

Izveštaj o radu Komisije za koncesije u 2013. godini, mart 2014.

Izveštaj o radu Odbora za antikorupciju za 2014. godinu

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

Izveštaj o radu Skupštine Crne Gore, 1. januar – 31. jul 2013.

Montenegro 2014 Progress Report

Montenegro 2013 Progress Report

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

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

Plan rada Odbora za antikorupciju za 2015. godinu

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

Intervjui sa poslanicima/cama:

Aleksandrom Damjanovićem, Socijalistička narodna partija (SNP)

Andrijom Popovićem, Liberalna partija (LP)

Borislavom Banovićem, Socijaldemokratska partija (SDP)

Brankom Bošnjak, Demokratski front (DF)

Draginjom Vuksanović, Socijaldemokratska partija (SDP)

Ljerkom Dragičević, Hrvatska građanska inicijativa (HGI)

Obradom Stanišićem, Demokratska partija socijalista (DPS)

Srđanom Perićem, Pozitivna Crna Gora (PCG)

Damirom Davidovićem, generalnim sekretarom Skupštine do novembra 2014. godine

Sinišom Stankovićem, generalnim sekretarom Skupštine od novembra 2014. godine

O Institutu alternativa

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

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

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

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

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

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

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

Više o našoj organizaciji možete pronaći na:

www.institut-alternativa.org

