

PARLAMENTARNI NADZOR U CRNOJ GORI: NOVA ERA ILI SAMO NOVA PRAVILA?

Oktober 2021. godine

Autorka: Milena Muk, Urednik: Stevo Muk

Nakon tri decenije vladavine jedne dominantne partije, nova parlamentarna većina u Crnoj Gori, formirana nakon izbora u avgustu 2020. godine, sastavljena je od tri zasebne koalicije različite veličine u pogledu osvojenih mandata i različite političke profilacije. Uprkos razlikama, svi činioци parlamentarne većine, deklarativno su se, nakon konstituisanja novog saziva parlamenta, 23. septembra 2020. godine, založili za unapređenje uloge Skupštine Crne Gore i pravnog okvira za njen rad. U ovom kratkom osvrtu, kroz prikaz ključnih pokazatelja kontrolne funkcije poslanika i poslanica, ukazujemo na to da nova, naprednija pravila iz Poslovnika o radu Skupštine još uvijek nijesu prevedena u opipljive pomake u praksi parlamentarnog nadzora. Imajući u vidu široko prihvaćena načela i dobre prakse, parlamentarni nadzor analiziramo kroz tri ključna aspekta:

- pružanje poslanicima i poslanicama neophodnih informacija o odlukama i postupcima Vlade;
- kontrolne aktivnosti poslanika i poslanica i preporuke koje proizilaze iz njih;
- pružanje povratnih informacija i sprovođenje aktivnosti od strane Vlade u odnosu na zaključke i preporuke Skupštine.¹

Analiza i preporuke su proizvod kontinuiranog praćenja rada Skupštine i radnih tijela iz javno dostupnih izvora od strane tima Instituta alternativa. Predstavljeni podaci odnose se na prvu godinu 27. saziva Skupštine Crne Gore.

NORMATIVNE IZMJENE PRUŽAJU POČETNI OSNOV BOLJEG PARLAMENTARNOG NADZORA

Izmjene Poslovnika o radu Skupštine iz decembra 2020. godine su stvorile pretpostavke za osnaživanje kontrolne uloge Skupštine.² Između ostalog, ostavljena je mogućnost češćeg korišćenja tzv. "manjinske inicijative", prema kojoj trećina članova odbora dva puta tokom redovnog zasijedanja može pokrenuti kontrolna saslušanja o određenim pitanjima. Takođe, propisano je da će se iz reda opozicije birati najmanje tri predsjednika radnih tijela Skupštine, kojih je ukupno 14. Dodatno, Poslovníkom je utvrđena i nadležnost odbora koji

1 *Parlamentarni nadzor:ovlašćenje parlamenta da poziva vladu na odgovornost*, Interparlamentarna unija i Program Ujedinjenih nacija za razvoj, 2018.

2 *Poslovník Skupštine Crne Gore (prečišćeni tekst)*, br. 00-32-1/21-1/15, EPA 134 od 22. 7. 2021. godine

prati realizaciju usvojenih zaključaka povodom saslušanja, a obezbijeđena je i zastupljenost žena i partija nacionalnih manjina na potpredsjedničkim funkcijama.

Izmjenama Poslovnika je uveden i ministarski sat, odnosno posebna sjednica tokom koje se odgovara na poslanička pitanja u vezi sa određenom temom. Teme ovih sjednica naizmjenično predlažu poslanici iz reda parlamentarne opozicije i većine, što takođe predstavlja dobar osnov za jačanje parlamentarnog nadzora.

KONTROLNI MEHANIZMI U PRAKSI: BEZ „EPILOGA“

Iako je osnažena mogućnost opozicionih inicijativa, i uvedeni novi kontrolni mehanizmi, kvantitativni pokazatelji o radu Skupštine i njenih radnih tijela ne govore o značajnom iskoraku u praksi parlamentarnog nadzora. Povremeni bojkot od strane konstituenata i parlamentarne većine i opozicije doprinio je takvom rezultatu. Skupštinski odbori nisu radili „punom parom“. U prosjeku, u prvoj godini saziva, održano je 11.7 sjednica po odboru, nešto više od jedne sjednice na mjesečnom nivou. U kvantitativnom smislu, najaktivniji je bio Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu sa **24 održane sjednice**, a najpasivniji Odbor za antikorupciju, sa **svega tri održane sjednice**.³

KONTROLNA SASLUŠANJA

Skupštinski odbori novog saziva održali su do 23. septembra 2021. godine 11 konsultativnih i 9 kontrolnih saslušanja, dok su 3 odgođena. Čak **dvije trećine svih kontrolnih saslušanja u tom periodu održao je Odbor za bezbjednost i odbranu**. Samo dva izvještaja o održanim kontrolnim saslušanjima sadrže konkretne zaključke kojima se preporučuje određeno djelovanje organima izvršne vlasti, čiji su predstavnici saslušavani. Jedan od ključnih razloga je taj što su teme kontrolnih saslušanja istovremeno bile predmet postupanja pravosuđa ili su uključivala dokumentaciju koja je označena stepenom tajnosti.

RAZMATRANJE IZVJEŠTAJA

Na odborima je razmatrano 49 izvještaja o radu institucija. Za razliku od prethodnih godina, nije usvojeno čak **44% razmatranih izvještaja** (njih 22), mahom zbog toga što su se odnosili na period vladavine Demokratske partije socijalista (DPS) i partnera, bez diskusije o pojedinostima rada institucija. U slučajevima kada su tokom diskusija navedeni nedostaci u radu institucija, čiji su izvještaji razmatrani, izostali su konkretni zaključci i preporuke kojima bi se unaprijedilo stanje u pojedinim oblastima. Jedino su uz pet izvještaja, koji su usvojeni na Odboru za ljudska prava i slobode, usvojeni i zaključci koji ulaze u detalje rada nadležnih institucija.⁴

3 Milena Muk, *Osvrt na prvu godinu 27. saziva Skupštine: Veća transparentnost, unaprijediti kontrolnu i zakonodavnu ulogu*, Institut alternativa, 23. 09. 2021. godine

4 Infografik: *Ne usvaja se izvještaj, pa šta?*, Institut alternativa, 09. 07. 2021. godine

Iako u uporednoj praksi predstavljaju jedan od ključnih izvora informacija neophodnih za efikasnu parlamentarnu kontrolu, izvještaji ministarstava se uglavnom ne dostavljaju na uvid poslanicima i poslanicama u crnogorskom parlamentu, niti je takva praksa postojala u prethodnom periodu.⁵ Tokom 2021. godine, samo je na Odboru za bezbjednost i odbranu razmatran godišnji izvještaj Ministarstva odbrane, što je i obaveza proistekla iz posebnog Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane.⁶ Nema slične obaveze za druge odbore ili ministarstva. Zakon o državnoj upravi propisuje samo obavezu da ministarstva, najmanje jednom godišnje, podnose Vladi izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima za koja su osnovana. Iako su odredbe Poslovnika dovoljno široke da podrazumijevaju da svi stalni odbori i poslanici i poslanice, pojedinačno, mogu zahtijevati dostavljanje svih informacija u posjedu ministarstava i Vlade koje nisu označene stepenom tajnosti, činjenica je da u praksi izostaje razmatranje izvještaja ministarstava. Poslanici i poslanice u najvećoj mjeri razmatraju izvještaje samo onih institucija ili o onim javnim politikama za koje je propisana obaveza posebnim zakonima.

POSLANIČKA PITANJA I DOSTAVLJANJE INFORMACIJA OD STRANE VLADE

Do septembra 2021. godine, poslanice i poslanici su postavili veći broj pitanja članovima Vlade (261), nego tokom čitave 2020. godine (213), kada je, usljed izbijanja epidemije korona virusa, smanjen intenzitet rada Skupštine. Ipak, zanimljivo je da, kao i tokom 2019. i 2020. godine, 20 odsto poslanika tokom prve godine novog skupštinskog saziva nije postavilo nijedno pitanje. Održana su i dva tzv. ministarska sata, što je novi institut uveden izmjenama Poslovnika u decembru 2020. godine. Na pitanja u vezi sa temama imunizacije protiv korona virusa i diplomatsko-konzularne mreže, odgovarali su ministarka zdravlja i ministar vanjskih poslova. Za razliku od prethodnih godina, tokom 2021. godine opozicija je bila aktivnija od parlamentarne većine u postavljanju poslaničkih pitanja: 51% pitanja su postavili predstavnici opozicionih poslaničkih klubova.

Kvalitet dobijenih odgovora na poslanička pitanja varira, a poslanici i poslanice često upozoravaju na neažurnost Vlade u dostavljanju traženih informacija. Usljed nepoštovanja obaveze Vlade da im u redovnom radu, u roku od 15 dana dostavi tražene informacije⁷, poslanici i poslanice su često prinuđeni da ih dodatno traže kroz poslanička pitanja, čime

5 Prema izvještaju Inter-parlamentarne unije, oko 65 procenata parlamenata koji su u celini odgovorili na upitnik navodi da takve izveštaje dobijaju. Godišnji izveštaj obično sadrži procenu i finansijskih pokazatelja i učinka rada i aktivnosti ministarstva. U nekim parlamentima razmatranje godišnjeg izveštaja služi kao glavni izvor informacija odborima za donošenje vlastitog dnevnog reda i za pokretanje anketnog odbora. Vidi: *Parlamentarni nadzor: ovlašćenje parlamenta da poziva vladu na odgovornost*, Interparlamentarna unija i Program Ujedinjenih nacija za razvoj, 2018.

6 Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, "Službeni list Crne Gore", br. 80/10

7 Član 50, *Poslovnik Skupštine Crne Gore (prečišćeni tekst)*, br. 00-32-1/21-1/15, EPA 134 od 22. 7. 2021. godine

se osujećuje kontrolna funkcija ovog mehanizma. Na drugoj strani, odgovori na poslanička pitanja, posebno u vezi sa određenom temom, za sada ne služe kao osnov za dalje aktivnosti poslanika i poslanica u datim oblastima. Takođe, i dalje je prisutna praksa da poslanici konstituenata parlamentarne većine koriste poslanička pitanja za afirmaciju pojedinih članova Vlade, a ne kao kontrolni mehanizam u svrhu poboljšanja njihovog rada.

INTERPELACIJE I SMJENA MINISTRA

Do 23. septembra 2021. godine, podnijete su tri interpelacije:

- za preteresanje politike Vlade Crne Gore u oblasti pravosuđa i ljudskih i manjinskih prava;
- za pretresanje poitike Vlade Crne Gore u oblasti poljoprivrede;
- za pretresanje poitike Vlade Crne Gore u oblasti prosvjete.

Paralelno sa interpelacijom u oblasti pravosuđa, ljudskih i manjinskih prava, nakon sporne izjave tadašnjeg resornog ministra o genocidu u Srebrenici, predsjednik Vlade je Skupštini dostavio prijedlog za razrješenje ministra pravde, ljudskih i manjinskih prava. Presedanom u crnogorskoj parlamentarnoj praksi, tzv. asimetričnim glasanjem, od strane poslanika i poslanica parlamentarne većine i opozicije, ministar je razriješen.⁸ Druga dva zahtjeva za interpelaciju podnijeta su u julu 2021. godine. Samo je u odnosu na jedan zahtjev Vlada iskoristila mogućnost pisanog izvještaja sa svojim mišljenjem i stavovima povodom interpelacije, u oblasti poljoprivrede.⁹

REALIZACIJA ZAKLJUČAKA I PREPORUKA SKUPŠTINE

Iz prikaza ključnih pokazatelja kontrolnih aktivnosti poslanika i poslanica, evidentno je da oni i dalje rijetko pribjegavaju formulisanju konkretnih zaključaka i preporuka, koje bi bile usmjerene izvršnoj vlasti. Izmjenama Poslovnika utvrđena je obaveza odbora da prati realizaciju zaključaka na osnovu kontrolnog saslušanja. Međutim, nije utvrđena detaljnija metodologija praćenja njihove realizacije, niti je generalno uloga generalnog sekretarijata i Službe Skupštine u praćenju zaključaka i preporuka do kraja izvedena.

Ni kvalitet formulacije zaključaka i preporuka nije dovoljan da bi pružio dobar osnov za definisanje jasnih pokazatelja praćenja njihove realizacije. Primjera radi, povodom kontrolnog saslušanja ministra unutrašnjih poslova, u vezi sa bezbjednosnom situacijom u Crnoj Gori, realizovanog 26. aprila 2021. godine, Odbor za bezbjednost i odbranu je usvojio zaključak prema kojem su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Uprava policije, usljed registrovanih propusta u postupanju, u odnosu na događaje koji mogu ugroziti javni red i mir,

8 *Odluka o razrješenju ministra pravde, ljudskih i manjinskih prava sa 42. sjednice Vlade Crne Gore*

9 Prof. dr. Zdravko Krivokapić, *Izveštaj povodom navoda iznijetih u Interpelaciji za pretresanje pitanja u vođenju politike Vlade u oblasti poljoprivrede*

dužni da postupaju sa “posebnom pažnjom i sa punim profesionalnim kapacitetom, u cilju očuvanja vladavine prava, mira i stabilnosti, i obezbjediti punu zaštitu života i imovine svih građana Crne Gore”.¹⁰ Iako predstavljaju jasnu političku poruku, ovako formulisani zaključci ne pružaju dovoljan orijentir za dalje kontrolne aktivnosti i praćenje postupanja nadležnih organa u datoj oblasti. Na drugoj strani, pozitivan primjer jasnijeg formulisanja zaključaka i preporuka uslijedio je nakon konsultativnog saslušanja ministra ekologije, prostornog planiranja i urbanizma pred matičnim Odborom. Nakon saslušanja, Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje je usvojio sedam zaključaka, kojima se Vlada poziva na intenziviranje rada na pripremi Prostornog plana Crne Gore (PPCG) sa rokom za njegovo dostavljanje Skupštini. Upućuje se i na aktere koje proces izrade plana treba da uključi, kao i na neophodne normativne izmjene i rok za uspostavljanje baze prostornih podataka, rok za dostavljanje informacija o tekućoj digitalizaciji podataka neophodnih za prostorno planiranje i sl.¹¹ Ipak, formulisanje jasnih zaključaka i zahtjeva ka izvršnoj vlasti i dalje ne predstavlja raširenu praksu, tako da se više može govoriti o incidentnim slučajevima čiji je ishod neophodno pratiti u narednom periodu kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri je Vlada ispunila obaveze.

ŠTA DALJE?

Izmjenama Poslovnika o radu Skupštine iz decembra 2020. godine, prepoznata je potreba za jačanjem uloge poslanika i poslanica i stvorene su određene normativne pretpostavke za efikasniji parlamentarni nadzor. Međutim, nisu samo povremeni bojkoti od strane ključnih konstituenata parlamentarne većine i opozicije razlog zbog kojeg izostaju efekti kontrolne funkcije, već i oklijevanje poslanika i poslanica da formulišu jasne zaključke i preporuke ka izvršnoj vlasti i drugim institucijama nad kojima vrše kontrolu.

Korišćenje raspoloživih kontrolnih mehanizama je neujednačeno među različitim odborima i poslanicima: o tome dovoljno govori podatak o „koncentraciji“ kontrolnih saslušanja u jednom odboru, u kojem su održane dvije trećine svih kontrolnih saslušanja tokom prve godine novog saziva Skupštine. Na drugoj strani, ni Vlada nije na visini zadatka kada je u pitanju dostavljanje traženih informacija i materijala poslanicima i poslanicama. Razmatranje izvještaja je naročito potcijenjen mehanizam parlamentarnog nadzora, a u prilog tome govori činjenica da je tokom 2021. godine Skupštini dostavljen samo jedan izvještaj o radu ministarstva.

10 Odbor za bezbjednost i odbranu, *Izvještaj o kontrolnom saslušanju ministra unutrašnjih poslova mr Sergeja Sekulovića u vezi sa bezbjednosnom situacijom u Crnoj Gori*, Podgorica, 26. april 2021. godine

11 Zapisnik sa Šeste sjednice Odbora za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje Skupštine Crne Gore 27. saziva, održane 29. jula 2021. godine

PREPORUKE

01

Kako bi se unaprijedila obaveza dostavljanja traženih informacija od strane Vlade i ministara, normativnim izmjenama (Poslovnika o radu Skupštine, donošenjem zakona o Skupštini) treba omogućiti da jedna tačka dnevnog reda naredne plenarne sjednice sadrži informaciju o dostavljanju traženih informacija i dokumenata od strane Vlade. Dodatno, može se razmotriti i normirati hitno održavanje ministarskog ili premijerskog sata, u slučajevima u kojima poslanici i poslanice u predviđenim rokovima ne dobiju informacije od Vlade ili resornih ministarstava bez prpratnog obrazloženja;

02

Poslanici i poslanice treba u većoj mjeri da koriste mogućnosti kontrolne funkcije date Poslovníkom o radu Skupštine, naročito u pogledu predlaganja zaključaka i preporuka organima izvršne vlasti na osnovu razmotrenih izvještaja, dobijenih odgovora u vezi sa određenom temom ili sprovedenih kontrolnih saslušanja;

03

Izmjenama Zakona o državnoj upravi ili donošenjem zakona o Vladi neophodno je propisati obavezu ministarstava da godišnje izvještaje o radu, sa pregledom ispunjenosti ključnih ciljeva i pokazatelja uspješnosti i finansijskim izvještajem, dostavljaju na uvid Skupštini i matičnim odborima;

04

Generalni sekretarijati Vlade i Skupštine treba da omoguće nesmetanu razmjenu informacija između dvije institucije, kroz nastojanje da se ispoštuju rokovi i odredbe Poslovnika o dostupnosti materijala i informacija poslanicima i poslanicama;

05

Izmjene Poslovnika ili odredbe budućeg zakona o Skupštini treba eksplicitno da ukažu na mogućnost donošenja zaključaka i preporuka nakon sjednica u vezi sa određenom temom (ministarskog sata) i uopšte poslaničkim pitanjima;

06

Izmjenama Poslovnika o radu Skupštine ili donošenjem zakona o Skupštini neophodno je propisati obavezu Vlade da dostavi pisani izveštaj o stavovima i navodima, iznesenim u interpelaciji;

07

Poslanici i poslanice u saradnji sa Generalnim sekretarijatom Skupštine treba da razrade metodologiju praćenja zaključaka i preporuka Skupštine upućenih drugim institucijama.

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 struktuirane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i 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 Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo saradivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 129 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike.

Pokrenuli smo i tri internet stranice. Moj grad je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je Moja uprava, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal Moj novac rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih” podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sproveda međunarodna neprofitna organizacija Transparency koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.

www.institut-alternativa.org

www.mojgrad.me

www.mojauprava.me

www.mojnovac.me