

institut alternativa

● SKUPŠTINA ●

● ● ● ● ● ●

● ● ODLUČUJE,

● ● ● ● ● ●

ALI ● ● ● ● ●

● ● ● KAKO ?



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Naziv publikacije:

Skupština odlučuje, ali kako?

Analiza zakonodavne funkcije Skupštine Crne Gore

Izdavač:

Institut alternativa

Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora

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

E-mail: info@institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk

Urednik:

Stevo Muk

Autorka

Milena Muk

Saradnice u istraživanju:

Nikoleta Pavićević,

Bojana Pravilović

Prelom i dizajn:

Artbuk doo

Podgorica, septembar 2021. godine



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

Analiza je isključiva odgovornost autorke i ne odražava stavove donatora.

SADRŽAJ

SAŽETAK	4
UVOD	5
Nedorečen normativni okvir, izostaju finansijske procjene	6
Politika iznad argumenata: Praksa donošenja zakona	8
Amandmansko djelovanje: Naknadna pamet	9
Uloga Vlade u zakonodavnim aktivnostima poslanika i poslanica	10
Uloga Službe Skupštine u <i>eks ante</i> analizi uticaja zakonodavnih inicijativa	12
ZAKLJUČAK	13
PREPORUKE	14
Izvori	16

SAŽETAK

Predmet ove analize je zakonodavna uloga Skupštine Crne Gore. Od septembra 2020. godine do 22. septembra 2021. godine, poslanici i poslanice podnijeli su **preko 50 odsto** zakonskih prijedloga, koji su u navedenom periodu ušli u skupštinsku proceduru, prevazilazeći prvi put u posljednjih deset godina broj zakonskih prijedloga čiji je inicijator Vlada. Međutim, ovaj trend ne prate razrađene procedure, koje bi obezbijedile adekvatnu informisanost procesa predlaganja zakona, neophodne podatke i učešće javnosti.

Poslanici i poslanice često navode da za primjenu zakonskih rješenja koja predlažu **nisu neophodna dodatna finansijska sredstva**, iako je u pojedinim slučajevima (npr. kod predviđenog osnivanja Fonda za talente ili nove obaveze za Upravu za katastar i imovinu prilikom vraćanja vlasništva nad maslinjacima u uvali Valdanos) očigledno da će proizvesti nove troškove. Poslanici nijesu razradili procedure učešća zainteresovanih aktera, kako bi obezbijedili širu raspravu o rješenjima koja predlažu. Na drugoj strani, sadržaj mišljenja Vlade na zakonodavne inicijative poslanika i poslanica nije propisan, pa ni njeno „pozitivno” mišljenje na zakonske prijedloge nije pokazatelj kvaliteta inicijativa.

Amandmansko djelovanje poslanika i poslanica, takođe je praćeno šturim obrazloženjima. Drastičnom izmjenom duha zakona i amandmanskim djelovanjem na **propise o radu i o unutrašnjim poslovima**, mijenjana je starosna granica za odlazak u penziju, a izbor direktora policije izložen je direktnom političkom uticaju. Ove situacije predstavljaju upozorenje i potrebu za **boljim obrazloženjima amandmana ali i širom raspravom o njihovoj suštini**.

Poslanici i poslanice ne koriste ni svoje nadležnosti za preispitivanje i kontrolu analiza uticaja propisa, koje za svoje zakonske prijedloge izrađuje Vlada. Potencijal **Parlamentarne budžetske kancelarije** za sveobuhvatnije finansijske analize, na kojima bi trebalo da se temelji i zakonodavna uloga parlamenta, još nije iskorišćen. **Služba Skupštine** nema proaktivniju ulogu u sprovođenju analiza koje bi trebalo da prethode krupnim poslaničkim odlukama.

Kako bi se unaprijedila zakonodavna uloga Skupštine, neophodno je propisati proceduru konsultovanja zainteresovane javnosti prilikom razmatranja prijedloga zakona koje iniciraju poslanici. Takođe, ovi prijedlozi treba da budu praćeni analizama uticaja, koje bi obuhvatile sve važne aspekte javne politike, od problema, ključnih ciljeva i potencijalnih uticaja i troškova, kao i njihove opravdanosti. Neophodno je normirati ulogu Služba Skupštine u izradi analize uticaja, a naročito ulogu Parlamentarne budžetske kancelarije u izradi finansijskih procjena zakonskih prijedloga i amandmana, koje ulažu poslanici i poslanice.

UVOD

Zakonodavna funkcija parlamenta definisana je Ustavom i Poslovníkom Skupštine Crne Gore. Iako predstavlja izvornu funkciju parlamenta, u modernim demokratijama predlagač zakona je mnogo češće Vlada, dok se oni, nakon rasprave u odborima i na plenumu, donose u Skupštini. Ova podjela nadležnosti u praksi ogleda se i u činjenici da su inicijative koje se odnose na bolju regulaciju, odnosno reformu donošenja javnih politika, kako bi se obezbijedila što veća inkluzivnost (uključenost zainteresovanih strana) i zasnovanost na dokazima, uglavnom usmjerene na reformu procedura koje sprovodi Vlada. Na globalnom nivou, slične inicijative koje bi se odnosile na proceduru predlaganja i pripreme zakona od strane parlamenta, uglavnom izostaju.¹

Ovaj trend je prisutan i u Crnoj Gori. U periodu od 2010. do 2020. godine, poslanici i poslanice predložili su u prosjeku tek oko četvrtine zakona koji su ušli u skupštinsku proceduru. U posljednjem sazivu Skupštine, konstituisanom u septembru 2020. godine, stvari su se, međutim, promijenile: **većinu zakonskih prijedloga podnijeli su poslanici i poslanice.**²

Usvajanje važnih zakona bez javne rasprave ukazuje na potrebu regulisanja procedure učešća javnosti u donošenju odluka, onda kada je njihov ključni inicijator parlament. Dodatno, osim procedura učešća javnosti u donošenju odluka, jednako je važno razraditi procedure fiskalne procjene i sveukupne analize uticaja propisa koje predlažu poslanice i poslanici.

Cilj ovog papira je da pruži osvrt na postojeći normativni okvir i praksu kada su u pitanju zakonodavne inicijative poslanika i poslanica, i da ukaže na potencijalne pravce unapređenja. Rezultat je kontinuiranog monitoringa zakonodavne i kontrolne funkcije Skupštine, a naročito se oslanja na prijedloge zakona, obrazloženja, amandmana, i prateće materijale, koji su dostupni na sajtu Skupštine. Zahtjevima za slobodan pristup informacijama tražili smo dodatnu dokumentaciju koja se odnosi na internu komunikaciju i rad skupštinskih službi i poslanika i poslanica, kao što su zahtjevi za podatke i istraživanja upućeni Parlamentarnom institutu i kopije informativnih pregleda sa analizom uticaja propisa, koje su pripremili sekretarijati skupštinskih radnih tijela (odbori). Analiza je podijeljena u **četiri ključna dijela**: u prvom dijelu, pružamo osvrt na **regulisanje zakonodavne uloge** Skupštine u ključnim pravnim aktima, dok u drugom dijelu predstavljamo ključne brojke i **slučajeve** poslaničkih predlaganja zakona u praksi, sa posebnim naglaskom na amandmansko

1 *Imgard Angelmayer, Better Regulation Practices in National Parliaments*, EPRS European Parliament Research Service, 2020

2 Prema dostupnim informacijama na sajtu Skupštine, poslanici i poslanice podnijeli su 49 zakonskih prijedloga, od ukupno 97 koliko ih je ušlo u skupštinsku proceduru u tom periodu: <https://www.skupstina.me/me/sjednice/zakoni-i-druga-akta>

djelovanje. U trećem dijelu pružamo osvrt na **ulogu Vlade** u zakonodavnim inicijativama poslanika i poslanica, dok se četvrti dio bavi **ulogom stručnih službi Skupštine**. U zaključnom dijelu i preporukama ukazujemo na neophodne pravce unapređenja zakonodavne uloge, kroz, između ostalog, institucionalizovanje javnih rasprava i uloge Službe Skupštine kao neophodnih preduslova promjene praksi u ovoj oblasti.

NEDOREČEN NORMATIVNI OKVIR, IZOSTAJU FINANSIJSKE PROCJENE

Poslovníkom Skupštine razrađeni su određeni koraci prilikom postupka za donošenje zakona, koji podrazumijevaju da prijedlog zakona mora biti praćen obrazloženjem, koje sadrži:

- ustavni osnov za uređivanje pitanja koja su predmet prijedloga zakona;
- razloge za donošenje zakona;
- usaglašenost sa pravnom tekovinom Evropske Unije i potvrđenim međunarodnim konvencijama;
- objašnjenje osnovnih pravnih instituta;
- procjenu finansijskih sredstava za sprovođenje zakona;
- javni interes zbog kojeg je predloženo povratno dejstvo, ako prijedlog zakona sadrži odredbe za koje se predviđa povratno dejstvo;
- tekst odredaba zakona koje se mijenjaju, ako se predlaže zakon o izmjenama.³

Ukoliko su poslanici ili poslanice predlagači zakona, Poslovník prepoznaje proceduru pribavljanja mišljenja Vlade, u roku koji ne može biti duži od 15 dana od dana prijema prijedloga zakona. Međutim, sadržaj ovog mišljenja u odnosu na ključna pitanja ili aspekte nije preciziran. Procedura za podnošenje amandmana na zakonske prijedloge je još slabije uređena. Poslanici i poslanice dužni su da obrazlože amandman, ali ključni elementi ili sadržaj obrazloženja nijesu bliže propisani. U nedostatku Zakona o Skupštini i detaljnijih smjernica za postupak donošenja zakona, onda kada su predlagači poslanici i poslanice, postojeće procedure pokazale su se kao nedovoljne.

3 Poslovník Skupštine Crne Gore (prečišćeni tekst), br. 00-32-1/21-1/15, EPA 134 od 22. 7. 2021. godine, dostupan na: <https://www.skupstina.me/me/poslovník-o-radu>

Zahvaljujući političkoj kulturi koja se mahom oslanja na solidarno glasanje bez obzira na kvalitet prijedloga, poslanici i poslanice ne pokreću diskusiju koja bi kvalitetom mogla kompenzovati nedostatak uređenih procedura javnih konsultacija, rasprava i analize uticaja propisa, koje su razrađene u slučajevima kada je Vlada predlagač zakona. Naime, Poslovníkom Vlade, Zakonom o državnoj upravi i Uredbom koja reguliše sprovođenje javnih rasprava, za prijedloge zakona, čiji je predlagač Vlada, uređene su procedure eks ante analize uticaja propisa, javnih konsultacija i javnih rasprava, kao i učešća nevladinih organizacija u radnim grupama za izradu zakona. Iako i ovi propisi nijesu bez manjkavosti, i u praksi često izostaju kvalitetne rasprave i analize, porast zakonodavnih inicijativa nameće potrebu da se stvore normativne pretpostavke za veću participativnost i argumentovanost odluka poslanika i poslanica. Spoljni akteri učestvuju u radu Skupštine povodom zakonskih prijedloga, ali nepostojanje jasnih kriterijuma i procedura dovodi do neravnopravnog tretmana pojedinaca i organizacija. Najdrastičniji primjer takvog tretmana je onemogućavanje predstavnika Crnogorske pravoslavne crkve da učestvuju u radu Odbora za ljudska prava i slobode prilikom razmatranja izmjena Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih organizacija.

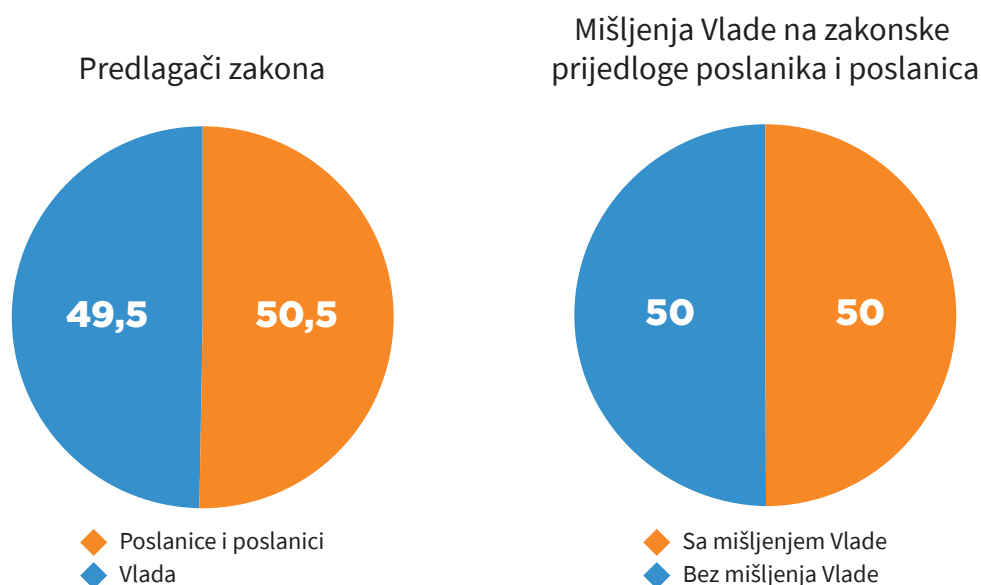


Predlog zakona čiji predlagač nije Vlada, predsjednik Skupštine upućuje Vladi, radi davanja mišljenja, u roku koji ne može biti duži od 15 dana od dana prijema predloga zakona.

**Poslovník o radu
Skupštine Crne Gore**

POLITIKA IZNAD ARGUMENATA: PRAKSA DONOŠENJA ZAKONA

Od ukupno 97 zakona predloženih od 23. septembra 2020. do 22. septembra 2021. godine, poslanici i poslanice predložili su 49 ili 50,5%. Iako Poslovnik predviđa davanje mišljenja Vlade na zakonske prijedloge poslanika i poslanica, mišljenja su dostupna tek za polovinu prijedloga, u odnosu na koje je istekao rok od 15 dana za njihovo dostavljanje.⁴



Analiza zakonskih prijedloga koje su podnijeli poslanici i poslanice pokazuje manjkavost obrazloženja i dodatnih informacija, naročito u pogledu **potrebnih finansijskih sredstava** za sprovođenje zakona. Primjera radi, iako je grupa poslanika i poslanica predložila izmjenu Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, kojim se predviđa osnivanje Fonda za talente, koji bi bio finansiran i iz javnih sredstava, u prijedlogu je navedeno da za sprovođenje zakona nijesu potrebna posebna sredstva.⁵ Slično tome, i za Prijedlog zakona o otklanjanju posljedica oduzimanja uvale Valdanos, navedeno je da neće imati efekata na budžet, iako se, između ostalog, predviđa da troškovi postupka koji se odnose na identifikaciju imovine koja je predmet vraćanja padaju na teret državnog organa nadležnog za nekretnine.⁶ Na drugoj strani, u odnosu na prijedlog izmjena Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji

4 Za jedan prijedlog zakona još nije istekao rok da Vlada dostavi mišljenje, pa je u odnosu na 48 zakonskih prijedloga poslanika i poslanica, Vlada dostavila mišljenje tek za 24.

5 Slaven Radunović, Vladimir Martinović, Dragan Ivanović, Branka Bošnjak, Miloš Konatar, *Predlog zakona o izmjenama i dopunama opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju*, Podgorica, 3. februar 2021. godine, dostupno na:

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/131/2485-14277-26-1-21-2.pdf>

6 Genci Nimanbegu, *(Predlog) Zakon o otklanjanju posljedica oduzimanja uvale Valdanos*, Podgorica - Ulcinj, 20. 1. 2021. godine, dostupno na:

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/117/2469-14248-23-2-21-1.pdf>

predviđa povećanje zarada za određene kategorije zaposlenih u zdravstvu, u obrazloženju je navedeno sljedeće: „Predviđena sredstva za sprovođenje ovog zakona će se utvrditi nakon detaljne analize na osnovu informacija nadležnih ministarstava o broju zaposlenih koji po ovom zakonu dobijaju povećanje, kao i bruto iznosu povećanja za svako pojedinačno radno mjesto.”⁷ Dakle, zakonske izmjene su predložene bez prethodne procjene finansijskog uticaja i usljed nedostupnih osnovnih informacija o broju zaposlenih u sektorima na koje se izmjene odnose.

AMANDMANSKO DJELOVANJE: NAKNADNA PAMET

Podnošenje amandmana i diskusija o njima, takođe, često mijenjanju suštinu predloženih i važećih rješenja, bez detaljnog obrazloženja i procjene uticaja. To je godinama unazad najočiglednije prilikom razmatranja i izrade zakona o budžetu⁸, što je bio i slučaj tokom 2021. godine. U posebnom saopštenju upozorili smo da amandmanima na prijedlog zakona o budžetu za 2021. godinu ne bi trebalo uticati na promjene koje su regulisane drugim sistemskim zakonima u oblasti socijalne zaštite i čiji je budžet samo odraz.⁹ Ipak, uprkos tome, bez paralelnih izmjena Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, koji je ranije korišćen kao pravni osnov za isplatu nadoknada nezaposlenim majkama sa troje i više djece, ali je osporen na Ustavnom sudu¹⁰, usvojeni su amandmani grupe poslanika i poslanica parlamentarne većine koji predviđaju vraćanje ovih naknada.¹¹

Najdrastičniji primjeri izostanka širih konsultacija i procjene uticaja ogledaju se u izmjeni **Zakona o radu i Zakona o unutrašnjim poslovima**. Iako izmjene Zakona o radu, koji se tiču starosne granice za odlazak u penziju, ne bi trebalo da se donose bez šireg socijalnog dijaloga sa sindikatima i poslodavcima, u slučaju amandmana, kojim se propisuje spuštanje starosne granice za jednu godinu (sa 67 na 66), širi dijalog je izostao. Izostala je i procjena finansijskog efekta, koji ovakva odluka nosi, budući da nameće nove izdatke za penzije onima koji bi bili penzionisani godinu ranije. Ključno obrazloženje se sastojalo u potrebi usklađiva-

7 Mr Raško Konjević, dr Draginja Stanković-Vuksanović, *Predlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru*, 18. 1. 2021. godine, dostupno na:

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/106/2458-14226-33-21-1.pdf>

8 Marko Sošić, *Budžet za 2015. godinu u Skupštini: Analiza procesa usvajanja budžeta*, Institut alternativa, april 2015. godine, <http://media.institut-alternativa.org/2015/06/budzet-za-2015-u-skupstini.pdf>

9 Marko Sošić, *Prestati sa uslovljavanjem usvajanja budžeta – Naši predlozi zaključaka uz budžet*, Institut alternativa, 1. 6. 2021. godine, dostupno na:

<https://institut-alternativa.org/prestati-sa-uslovljavanjem-usvajanja-budzeta-nasi-prijedlozi-zakljuka-uz-budzet/>

10 Odluka Ustavnog suda U-I br. 6/16, 19. april 2016. godine, Podgorica

11 Uvojeni amandman predviđa „da se u okviru Programa Socijalna zaštita u Zakonu o budžetu, na poziciji Ostala prava iz socijalne zaštite predloženi iznos od 7 200 000 uvećava se od 25 000 000 (za isplatu nadoknada majkama).”

nja sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, i smanjenja potencijalnih zloupotreba, dok su druga važna pitanja o uticaju na tržište rada, budžet i ukupnu društveno-ekonomsku situaciju ostala neodgovorena.¹² Kasnije je ova situacija ispravljena novim izmjenama, koje su odložile smanjenje starosne granice do 2022. godine a retroaktivnim dejstvom vratile starosnu granicu od 67 godina za kratki period tokom juna 2021. godine u kojem su primjenjivane sporne odredbe.¹³ Ovaj slučaj je pokazao odsustvo sadržajnih rasprava o amandmanima, detaljnih obrazloženja i čak elementarne informisanosti poslanika i poslanica o njihovoj suštini. Mediji su izvijestili da poslanici koji su glasali za prijedlog nijesu znali da je usvojen, a za njega su glasala i tri poslanika opozicije.¹⁴ Drugi primjer amandmanskog djelovanja kojim se drastično mijenja duh norme, bez analize uporedne prakse i procjene uticaja na podjelu vlasti između Vlade i Skupštine, odnosi se na Prijedlog zakona o unutrašnjim poslovima. Amandmanima poslanika i poslanice Demokratskog fronta imenovanje direktora Uprave policije uslovljeno je pozitivnim mišljenjem Skupštine. Kao obrazloženje je dato da se amandmanima jača kontrolna uloga Skupštine, iako je izostala analiza politizacije policije, koja se time ostvaruje. Nakon što je parlamentarna većina izglasala zakon sa ovakvim rješenjem, dva konstituenta aktuelne vlasti, URA i Demokrate, izjavili su da su naknadnom analizom članova koji se odnose na navodno jačanje kontrolne uloge Skupštine, utvrdili da se „u konkretnom slučaju pretjeralo, i da može doći do neprimjerenog uticaja zakonodavne vlasti na ustavnu poziciju izvršne vlasti kod procedure izbora direktora policije.” Najavili su i da će podnijeti prijedlog za ocjenu ustavnosti spornih članova novog Zakona o unutrašnjim poslovima Ustavnom sudu Crne Gore.¹⁵

-
- 12 Milan Knežević, Maja Vukićević, *Amandman na Predlog zakona o izmjeni i dopuni zakona o radu*, 24. 5. 2021. godine, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/129/2483-14688-19-1-21-2-13.pdf>
 - 13 Milo Đukanović, *Ukaz o proglašenju Zakona o dopuni zakona o radu*, Podgorica, 17. jun 2021. godine, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/229/2588-14949-19-1-21-3-10.pdf>
 - 14 Vijesti, *Neuspjela zamka DF-a, Katnić na funkciji, radnicima stižu otkazi*, 15. 6. 2021. godine, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/548205/neuspjela-zamka-df-a-katnic-na-funkciji-radnici-ma-stizu-otkazi>
 - 15 Pobjeda, *Demokrate i URA će tražiti ocjenu ustavnosti spornih članova Zakona o unutrašnjim poslovima*, 4. 7.2021. godine, dostupno na: <https://www.pobjeda.me/clanak/demokrate-i-ura-ce-traziti-ocjenu-ustavnosti-spornih-clanova-zakona-o-unutrasnjim-poslovima>

ULOGA VLADE U ZAKONODAVNIM AKTIVNOSTIMA POSLANIKA I POSLANICA

Odnos Vlade i Parlamenta u savremenim demokratijama odlikuje, između ostalog, i tzv. asimetričnost dostupnih informacija, s obzirom na to da izvršna vlast, izvršavajući zakone, proizvodi mnogo više relevantne statistike, podataka i prakse, koji bi trebalo da informišu sveukupni razvoj i primjenu javnih politika. Samim tim, poslanici i poslanice su u startu u nepovoljnijoj situaciji kada je u pitanju pristup informacijama neophodnim za sveobuhvatnu procjenu i razvoj javnih politika.

Mišljenja Vlade na zakonske prijedloge nemaju ujednačenu strukturu niti propisan sadržaj, pa u određenim slučajevima Vlada samo konstatuje da je saglasna sa prijedlogom, u nekim slučajevima pruža dužu elaboraciju argumenata, dok za polovinu zakonskih prijedloga izostaje mišljenje Vlade, prema informacijama dostupnim na sajtu Skupštine. Zabilježili smo i slučaj da je zakon razmatran na matičnom odboru prije isteka roka od 15 dana, u kojem je Vlada trebalo da dostavi mišljenje. Tako je Odbor za ekonomiju, finansije i budžet razmatrao prijedlog izmjena Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, ne izjašnjavajući se o potencijalnom uticaju na budžet, zbog toga što je sjednica održana prije isteka roka za dostavljanje mišljenja Vlade.¹⁶

Ovaj slučaj ilustruje negativne efekte nedorečenosti normi Poslovnika o radu Skupštine, i ukupnog normativnog okvira koji uređuje odnos Vlade i Skupštine. Nije propisano na koja pitanja Vlada treba da pruži odgovore i dodatne informacije u svojim mišljenjima na zakonske prijedloge poslanika i poslanica. Takođe, iako Poslovnik propisuje da Poslovnik prepoznaje proceduru pribavljanja mišljenja Vlade, u roku koji ne može biti duži od 15 dana od dana prijema prijedloga zakona, razmatranje ovog mišljenja nije u dovoljnoj mjeri povezano sa ostalim koracima u procesu izrade zakona. Praksa je zbog toga neujednačena i ne garantuje da će proces donošenja poslaničkih odluka biti zasnovan na neophodnim informacijama.

Na drugoj strani, ni Vlada ne poštuje sopstvene procedure, naročito u pogledu sprovođenja javnih rasprava i analiza uticaja propisa. Vlada je u ovom mandatu Skupštini predala 48 prijedloga zakona, a od toga je **tek za 12%, odnosno svega šest, održana javna rasprava**. Poslanici i poslanice nijesu problematizovali odsustvo izvještaja sa javnih rasprava za zakonske prijedloge koje su razmatrali. Njihova uloga u preispitivanju i kontroli kvaliteta eks ante analiza uticaja propisa, koje dostavlja Vlada, takođe nije eksplicitno prepoznata u normativnom okviru, a nije zaživjela ni u praksi. Na nivou EU, preispitivanje ovih analiza, koje dostavlja Vlada, jedan je od najčešćih mehanizama koji poslanice i poslanici koriste tokom zakonodavne aktivnosti.¹⁷

16 *Mišljenje Odbora za ekonomiju, finansije i budžet o Predlogu zakona o izmjenama i dopuni zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti*, Podgorica, 16. februar 2021. godine, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-radnih-tijela/2771/6914-19-6-21-2.pdf>

17 Imgard Angelmayer, *Better Regulation Practices in National Parliaments*, EPRS European Parliament Research Service, 2020

ULOGA SLUŽBE SKUPŠTINE U EKS ANTE ANALIZI UTICAJA ZAKONODAVNIH INICIJATIVA

Poslovnik Skupštine nije eksplicitno prepoznao ulogu Službe Skupštine u izradi eks ante analiza uticaja zakonodavnih inicijativa poslanika i poslanica. U odnosu na aktuelnu organizaciju skupštinske službe, ključnu podršku poslanicima i poslanicama, u pogledu prikupljanja neophodnih informacija u procesu donošenja odluka, pružaju stručne službe radnih tijela organizovane u okviru Sektora za podršku zakonodavnoj i nadzornoj funkciji Skupštine i Parlamentarni institut. Institut čine istraživački centar, edukativni centar, budžetska kancelarija i bibliotečko-dokumentacioni centar i arhiv.¹⁸ Prema spisku zaposlenih u Skupštini iz juna 2021. godine, stručne službe stalnih radnih tijela sastoje se od manje od četiri zaposlena u prosjeku, dok relevantne jedinice Parlamentarnog instituta broje još osam zaposlenih (pet zaposlenih u Istraživačkom centru i troje u Parlamentarnoj budžetskoj kancelariji).¹⁹ Parlamentarna budžetska kancelarija uspostavljena je kao zasebna organizaciona jedinica u oktobru 2020. godine, ali joj od tada do sredine jula 2021. godine nije upućen nijedan zahtjev za istraživanje i podatke od poslanika i poslanica.²⁰

Većina istraživanja koje je sproveo Parlamentarni institut od septembra 2020. godine ne korespondiraju sa temama i oblastima koje su bile predmet zakonodavnih inicijativa pokrenutih u tom periodu.²¹ Ipak, poslanici i poslanice su nešto češće upućivali zahtjeve za istraživanje, mahom u okviru zakonodavnih inicijativa, kojima su se bavili, u okviru kojih su upućena ukupno 23 zahtjeva²². Najaktivniji su bili poslanici Demokratskog fronta, koji su uputili devet zahtjeva za istraživanje uporednih praksi i normativnih rješenja u određenim oblastima.

Stručne službe nemaju ulogu u preispitivanju kvaliteta analiza uticaja propisa koje izrađuju ministarstva. Na osnovu zakonskih prijedloga koje dostavlja Vlada uz prijedloge zakona, one sačinjavaju tzv. informativne preglede, koji sumiraju informacije sačinjene u konkretnom prijedlogu, u okviru tabele usklađenosti sa EU standardima, analizi uticaja propisa i sl. Međutim, u periodu od 1. oktobra 2020. do 27. jula 2021. godine izrađeno je svega **šest informativnih pregleda u odnosu na zakonske prijedloge koje je inicirala Vlada**. Po jedan informativni pregled uradili su Odbor za bezbjednost i odbranu i Odbor za

18 Opis poslova organizacionih jedinica službe Skupštine, dostupan na: <https://www.skupstina.me/me/skupstina/sluzba-skupstine/opis-poslova-organizacionih-jedinica>

19 Spisak službenika i namještenika, Skupština Crne Gore, 21. 6. 2021. godine, dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/skupstina/sluzba-skupstine/opis-poslova-organizacionih-jedinica>

20 Odgovor Skupštine na zahtjev za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa, rješenje broj 00-41/21-30/2 od 30. jula 2021. godine

21 Istraživanja Parlamentarnog instituta, dostupna na: <https://www.skupstina.me/me/skupstina/sluzba-skupstine/parlamentarni-institut>

22 U ovu brojku nije uključeno pet zahtjeva za pristup određenim aktima, koji su u arhivi Skupštine, a koji su takođe dostavljeni Parlamentarnom institutu.

politički sistem, pravosuđe i upravu, dok je četiri informativna pregleda sačinio Odbor za međunarodne odnose i iseljenike.²³

ZAKLJUČAK

Zakonodavna aktivnost poslanika i poslanica, uprkos intenziviranju u kvantitativnom smislu, pati od brojnih ograničenja, koja se ogledaju kako u normativnom okviru, tako i u praksi. Poslovnik o radu Skupštine nije precizirao učešće zainteresovanih strana ni skupštinske službe u izradi regulatornih procjena, što se u praksi ogleda u predlaganju zakona koji nijesu zasnovani na prethodnim analizama i čak elementarnim podacima o budžetskim izdvajanjima, koje bi njihova primjena proizvela.

Amandmansko djelovanje poslanika i poslanica na zakonske prijedloge pati od sličnih nedostataka: drastični slučajevi, poput izostanka šire diskusije i analize amandmana na postupak izbora direktora policije ili uslova za odlazak u starosnu penziju, ukazuju na potrebu inkluzivnije i na dokazima zasnovane zakonodavne uloge Skupštine. S obzirom na to da nije propisan sadržaj mišljenja, koje Vlada dostavlja na zakonske prijedloge poslanika i poslanica, ova obaveza u praksi ne doprinosi kvalitetu čitavog procesa. Takođe, iako je propisan rok da se ovo mišljenje dostavi u roku od 15 dana, način njegovog razmatranja ili preispitivanja na odborima i plenumu nije detaljnije uređen.

Uloga Parlamentarnog instituta i nedavno osnovane Parlamentarne budžetske kancelarije, u preispitivanju analiza uticaja propisa koje izrađuje Vlada, proizvodnji sličnih analiza za prijedloge koje iniciraju poslanici i poslanice, minorna je. Svodi se uglavnom na sačinjavanje informativnih pregleda, koji sumiraju već dostupnu dokumentaciju, ne preispitujući njenu sadržinu. Poslanici i poslanice u izvjesnoj mjeri koriste kapacitete istraživačkog centra za komparativna istraživanja u oblastima koje tretiraju kroz zakonodavnu aktivnost, ali je praksa i u tom pogledu neujednačena. U načelu, teme kojima se Istraživački centar bavio u prethodnom periodu tek u manjoj mjeri korespondiraju oblastima koje su tretirali zakoni u skupštinskoj proceduri.

Iako dugoročna promjena zakonodavne uloge parlamenta, koja bi bila inkluzivna, zasnovana na dokazima, okrenuta ka potrebama građana i građanki, prvenstveno zahtijeva veću političku odgovornost poslanika i poslanica (koja ne smije biti isključivo svedena na provjeru volje glasača na parlamentarnim izborima), kratkoročno se mogu preduzeti određeni koraci kako bi se spriječile dodatne loše posljedice prepoznatih nedostataka.

23 Odgovor Skupštine na zahtjev za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa, rješenje broj 00-41/21-31/2 od 30. jula 2021. godine

PREPORUKE:

01

U okviru započetog rada na Zakonu o Skupštini, poslanici i poslanice treba da propišu proceduru konsultovanja zainteresovane javnosti prilikom razmatranja prijedloga zakona koje iniciraju: ove procedure treba da obuhvate mogućnosti pisanih dopisa i usmene rasprave, da predvide izvještaj o razmatranju pristiglih primjedbi i komentara i jednako učešće za sve zainteresovane strane;

02

Zakonski prijedlozi koje ulažu poslanici i poslanice treba da budu praćeni eks ante analizom uticaja – po uzoru na analize uticaja propisa, koje predlaže Vlada, i poslanici i poslanice za svoje prijedloge treba jasno da obrazlože problem koji se rješava, ključne ciljeve javne politike u odnosu na opis problema, potencijalne pozitivne i negativne uticaje propisa, procjenu troškova i njihove opravdanosti i sveukupnog fiskalnog uticaja, izvještaj sa javne rasprave/konsultacija zainteresovanih strana, predloženi način praćenja i procjene efekata propisa;

03

U slučajevima kada su poslanici i poslanice predlagači Zakona, treba propisati obavezne konsultacije sa nadležnim resorom u Vladi i propisati sadržaj mišljenja Vlade na zakonske prijedloge, kako bi se osiguralo da sva važna pitanja budu obuhvaćena i kako bi se obezbijedila ujednačenija praksa;

04

Slično situaciji kada su poslanici i poslanice predlagači zakona, treba urediti i proceduru ulaganja amandmana: neophodno je precizirati sadržaj obrazloženja amandmana poslanika i poslanica, uz obavezu da obuhvate i procjenu fiskalnog uticaja i proceduru tehničkog usaglašavanja, koja će obuhvatiti i saradnju Službe Skupštine sa Vladom, u slučajevima kada je ona predlagač;

05

Poslovnik ili Zakon o Skupštini treba da normira ulogu Službe Skupštine u izradi eks ante analiza uticaja propisa, koje predlažu poslanici i poslanice. Ova uloga treba da se sastoji u prikupljanju neophodnih podataka i izradi odgovora na ključna pitanja o uticaju propisa, u tijesnoj saradnji sa poslanicima i poslanicama;

06

Neophodno je institucionalizovati i ulogu Parlamentarne budžetske kancelarije, tako što će Poslovnik ili Zakon o Skupštini prepoznati izradu analiza fiskalnog uticaja propisa i amandmana, koje predlažu poslanici i poslanice, među osnovnim poslovima ove organizacione jedinice Službe Skupštine.

IZVORI:

- Genci Nimanbegu, *(Predlog) Zakon o otklanjanju posljedica oduzimanja uvale Valdanos*, Podgorica-Ulcinj, 20. 1. 2021. godine, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/117/2469-14248-23-2-21-1.pdf>
- Imgard Angelmayer, *Better Regulation Practices in National Parliaments*, EPRS European Parliament Research Service, 2020
- Istraživanja Parlamentarnog instituta, dostupna na: <https://www.skupstina.me/me/skupstina/sluzba-skupstine/parlamentarni-institut>
- Marko Sošić, *Budžet za 2015. godinu u Skupštini: Analiza procesa usvajanja budžeta*, Institut alternativa, april 2015. godine, <http://media.institut-alternativa.org/2015/06/budzet-za-2015-u-skupstini.pdf>
- Marko Sošić, *Prestati sa uslovljavanjem usvajanja budžeta – Naši predlozi zaključaka uz budžet*, Institut alternativa, 1. 6. 2021. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/prestati-sa-uslovljavanjem-usvajanja-budzeta-nasi-prijedlozi-zakljucaka-uz-budzet/>
- Milan Knežević, Maja Vukićević, *Amandman na Predlog zakona o izmjeni i dopuni zakona o radu*, 24. 5. 2021. godine, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/129/2483-14688-19-1-21-2-13.pdf>
- Milo Đukanović, *Ukaz o proglašenju Zakona o dopuni zakona o radu*, Podgorica, 17. jun 2021. godine, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/229/2588-14949-19-1-21-3-10.pdf>
- *Mišljenje Odbora za ekonomiju, finansije i budžet o Predlogu zakona o izmjenama i dopuni zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti*, Podgorica, 16. februar 2021. godine, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-radnih-tijela/2771/6914-19-6-21-2.pdf>
- Mr Raško Konjević, dr Draginja Stanković Vuksanović, *Predlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru*, 18. 1. 2021. godine, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/106/2458-14226-33-21-1.pdf>

- Odgovor Skupštine na zahtjev za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa, rješenje broj 00-41/21-30/2 od 30. jula 2021. godine
- Odgovor Skupštine na zahtjev za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa, rješenje broj 00-41/21-31/2 od 30. jula 2021. godine
- Odluka Ustavnog suda U-I br. 6/16, 19. april 2016. godine, Podgorica
- Opis poslova organizacionih jedinica službe Skupštine, dostupan na: <https://www.skupstina.me/me/skupstina/sluzba-skupstine/opis-poslova-organizacionih-jedinica>
- Pobjeda, *Demokrate i URA će tražiti ocjenu ustavnosti spornih članova Zakona o unutrašnjim poslovima*, 4. 7. 2021. godine, dostupno na: <https://www.pobjeda.me/clanak/demokrate-i-ura-ce-traziti-ocjenu-ustavnosti-spornih-clanova-zakona-o-unutrasnjim-poslovima>
- *Poslovnik Skupštine Crne Gore (prečišćeni tekst)*, br. 00-32-1/21-1/15, EPA 134 od 22. 7. 2021. godine, dostupan na: <https://www.skupstina.me/me/poslovnik-o-radu>
- Prijedlozi zakona u skupštinskoj proceduri, dostupni na: <https://www.skupstina.me/me/sjednice/zakoni-i-druga-akta>
- Slaven Radunović, Vladimir Martinović, Dragan Ivanović, Branka Bošnjak, Miloš Konatar, *Predlog zakona o izmjenama i dopunama opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju*, Podgorica, 3. februar 2021. godine, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/131/2485-14277-26-1-21-2.pdf>
- *Spisak službenika i namještenika*, Skupština Crne Gore, 21. 6. 2021. godine, dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/skupstina/sluzba-skupstine/opis-poslova-organizacionih-jedinica>
- Vijesti, *Neuspjela zamka DF-a, Katnić na funkciji, radnicima stižu otkazi*, 15. 6. 2021. godine, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/548205/neuspjela-zamka-df-a-katnic-na-funkciji-radnicima-stizu-otkazi>

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 strukturirane 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 127 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 Transparify 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