

MONITORING IZVJEŠTAJ

RADSKUPŠTINE PROLJEĆNO ZASIJEDANJE



NASLOV PUBLIKACIJE:

Monitoring izvještaj: Rad Skupštine (proljećno zasijedanje)

IZDAVAČ:

Institut alternativa

Ulica Jaglike Adžić broj 13, 8/30, 81000 Podgorica

+382 (0) 20 268 686

info@institut-alternativa.org

UREDNIK:

Stevo Muk

AUTORI:

Marko Sošić, Bojana Pravilović, Jelena Radulović

DIZAJN I PRELOM:

Artbuk d. o. o.

Podgorica, oktobar 2024.

CIP - Каталогизација у публикацији

Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-48-023-3

COBISS.CG-ID 35457028

Monitoring izvještaj je izrađen u okviru projekta „Odgovornost umjesto izgovora: Skupština građanima”, koji Institut alternativa sprovodi uz podršku Nacionalne zadužbine za demokratiju (National Endowment for Democracy). Izvještaj je isključiva odgovornost autora i ne odražava stavove Nacionalne zadužbine za demokratiju.



Sažetak nalaza

Novi, 28. saziv Skupštine Crne Gore okončao je višemjesečnu političku krizu izglasavanjem 44. Vlade Crne Gore na čelu sa premijerom Milojkom Spajićem na sjednici 31. oktobra 2023. godine. Ono što je predstavljeno kao nova stranica parlamentarnog djelovanja s ciljem formiranja stabilne skupštinske većine ubrzo je ogolilo brojne manjkavosti: različita tumačenja i izmjene Poslovnika oličenih u ukidanju kontrolnih mehanizama opozicije, neusvajanje planova rada skupštinskih odbora, porast zakonodavne inicijative poslanika i poslanica bez temeljnih analiza i usvajanje Vladinih zakona bez javne rasprave i u kratkom vremenskom roku.

U ovoj analizi, donosimo presjek ključnih događaja koji su obilježila rad Skupštine od konstituisanja 28. saziva do 10. oktobra 2024. godine kada je počelo jesenje zasijedanje. Pored pomenutih, uočeni problemi su iskazani i u učestalom prolongiranju usvojenih kontrolnih saslušanja, otkazivanju premijerskih časova, ali i otvaranju pitanja ko može (a ko ne smije) biti pozvan na saslušanja pred skupštinskim odborima. Bavili smo se i time koliko temeljno poslanici i poslanice pripremaju zakonska rješenja koja upućuju u proceduru, da li u tom procesu konsultuju stručne službe Skupštine – Parlamentarnu budžetsku kancelariju i Istraživački centar.

Na rad i prekompoziciju unutar skupštinskog sastava umnogome je uticala rekonstrukcija Vlade koja je uslijedila u julu 2024. godine, kada je u izvršnu vlast ušla Bošnjačka stranka i partije nekadašnjeg Demokratskog fronta – Demokratska narodna partija i Nova srpska demokratija. Vlada je dobila novih jedanaest resora, te je sa ukupnih 32 postala jedna od najbrojnijih vlada u regionu.

U nastavku, donosimo pregled ključnih dešavanja u proljećenjem zasijedanju Skupštine Crne Gore.

Premijerski sat

Prema Poslovniku Skupštine Crne Gore¹, poslaničko pitanje postavlja se na posebnoj sjednici Skupštine koja se održava najmanje jedanput dvomjesečno u toku redovnog zasijedanja Skupštine. U dosadašnjem radu 28. saziva, Skupština Crne Gore održala je četiri premijerska sata na kojima je postavljeno 39 pitanja². Više puta je premijer svoje dužnosti prema Skupštini Crne Gore otkazivao zbog preuzetih međunarodnih obaveza, imali smo slučajeve da opozicija bojkotuje premijerski sat, kao i da dugo trajanje sjednica odbora dovede do preklapanja sa premijerskim satom. Sve ovo narušilo je institut premijerskog sata koji za cilj ima da poslanici i poslanice prikupe informacije koje se tiču rada Vlade Crne Gore.

Premijerski sat koji je bio predviđen za Četvrtu posebnu sjednicu Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2024. godini, zakazanog za 30. april 2024. godine, otkazan je jer premijer Crne Gore Milojko Spajić nije mogao istoj da prisustvuje zbog ranije preuzetih međunarodnih obaveza³. Ovaj premijerski sat je pomjeren za 9. maj kada je i održan.

Posljednja u nizu afera kada je u pitanju zakazivanje premijerskog sata desila se povodom zakazivanja Desete posebne sjednice Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2024. godini koja je bila predviđena za 29. jun 2024. godine. Premijer Crne Gore je i tada otkazao dolazak na premijerski sat zbog kako je naveo službene posjete Briselu i to je učinio u petak u kasnim večernjim satima, iako je sjednica bila zakazana za subotu⁴. Tom prilikom je i zatražio da se sjednica pomjeri za 01. jul. Predsjednik Skupštine je otvorio sjednicu 29. juna⁵ gdje je konstatovano da će se sjednica nastaviti 01. jula. I pored toga što su se premijer i predstavnici Vlade Crne Gore pojavili 01. jula, predstavnici parlamentarne opozicije Demokratske

1 Član 187 Poslovnika Skupštine Crne Gore ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 051/06 od 04.08.2006, 066/06 od 03.11.2006, "Službeni list Crne Gore", br. 088/09 od 31.12.2009, 080/10 od 31.12.2010, 039/11 od 04.08.2011, 025/12 od 11.05.2012, 049/13 od 22.10.2013, 032/14 od 30.07.2014, 042/15 od 29.07.2015, 052/17 od 08.08.2017, 017/18 od 20.03.2018, 047/19 od 12.08.2019, 112/20 od 24.11.2020, 129/20 od 30.12.2020, 065/21 od 18.06.2021, 048/24 od 24.05.2024, 080/24 od 16.08.2024)

2 Sjednice Skupštine Crne Gore 28. saziva, dostupno na:
<https://www.skupstina.me/me/sjednice/sjednice-skupstine>

3 Spajić obavijestio Mandića da neće moći da prisustvuje premijerskom satu 30. aprila, Vijesti, april 2024. godine, dostupno na:
<https://www.vijesti.me/vijesti/politika/702140/spajic-obavijestio-mandica-da-nece-moci-da-prisustvuje-premijerskom-satu-30-aprila>

4 Spajić otkazao dolazak na premijerski sat, Vijesti, jun 2024. godine, dostupno na:
<https://www.vijesti.me/vijesti/politika/713636/spajic-otkazao-dolazak-na-premijerski-sat>

5 Deseta posebna sjednica Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2024. godini, Skupština Crne Gore, jun 2024. godine, dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=YFhy7yw86gg>

partije socijalista nisu dozvolili održavanje premijerskog sata, zbog kako su naveli, nepoštovanja parlamenta i građana Crne Gore. Ovim povodom, predsjednik Parlamenta Andrija Mandić najavio je dva premijerska sata zakazana za 19. i 26. jul.

Novi premijerski sat je prvobitno bio zakazan za 26. jul 2024. godine. Ipak, odgođen je jer je premijer Milojko Spajić oputovao u Pariz zbog održavanja Olimpijskih igara. Tadašnji premijerski sat je pomjeren za 30. jul, kada je zakazana i sjednica Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, kao i sjednica Odbora za bezbjednost i odbranu gdje su obje sjednice sadržale kontrolno saslušanje predsjednika Vlade na različite teme⁶. Sjednica Odbora za bezbjednost i odbranu je bila zatvorena za javnost, dok je sjednica Odbora za ekonomiju, finansije i budžet trajala više od 4 sata, pa zbog toga nije bilo moguće da premijerski sat počne u 14h kako je i bilo predviđeno. Predsjednik Skupštine Andrija Mandić je otvorio sjednicu i istakao da premijerski sat neće biti održan jer neće dozvoliti da bilo koji odbor ponižava Parlament. Nakon toga, dio poslanika je odlučio da prisustvuje sjednici Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, ali su je premijer i ministar finansija napustili, iako sjednica još uvijek nije bila završena. Spajić je naglasio da građani neće biti uskraćeni za odgovore na postavljena pitanja i da će isti biti postavljeni onlajn. Međutim, cilj premijerskog sata nije da se odgovori objave onlajn već da se isti obavlja na sjednici Skupštine i da poslanici imaju pravo i da prokomentarišu odgovore premijera, a da premijer odgovori i na sami komentar. Premijerski sat održan 19. jula je posljednji premijerski sat koji je održan do jesenjeg zasijedanja, koje počinje prvog radnog dana u oktobru.

Cilj instituta premijerskog sata jeste da poslanici i poslanice prikupe informacije iz djelokruga rada Vlade na posebnim sjednicama Skupštine. Ipak, događanja u ovom sazivu pokazuju da premijerski sat nije održavan onom dinamikom koju propisuje i Poslovnik Skupštine Crne Gore, najčešće zbog nepoštovanja obaveza prema Skupštini od strane premijera.

6 Za "dijalog" s premijerom, udite na sajt Vlade, Vijesti, jul 2024. godine, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/718045/za-dijalog-s-premijerom-udjite-na-sajt-vlade>

Datum	Da li je održan?	Broj postavljenih pitanja (sajt Skupštine)
28.12.2023. (Osma posebna sjednica Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2023. godini)	Da	9
05.04.2024. (Treća posebna sjednica Prvog redovnog (prolječnjeg) zasijedanja u 2024. godini)	Da	9
09.05.2024. (Četvrta posebna sjednica Prvog redovnog (prolječnjeg) zasijedanja)	Da (*ovaj premijerski sat je prvobitno zakazan za 30. april)	11
29.06.2024. (Deseta posebna sjednica Prvog redovnog (prolječnjeg) zasijedanja)	Ne	10
19.07.2024. (Dvanaesta posebna sjednica Prvog redovnog (prolječnjeg) zasijedanja u 2024. godini)	Da	10
26.07.2024. (Trinaesta posebna sjednica Prvog redovnog (prolječnjeg) zasijedanja u 2024. godini)	Neće prisustvovati zbog otvaranja Olimpijskih igara u Parizu *Ovaj premijerski sat je ponovo zakazan za 30. jul, ali nije održan zbog sjednice Odbora za ekonomiju, finansije i budžet	9

Zakazivanje sjednica kao sredstvo sputavanja kontrolne funkcije

Poslovnik Skupštine Crne Gore propisuje pravo odbora da zakaže kontrolno saslušanje, kao i obavezu predstavnika državnih organa da se odazove pozivu za kontrolno saslušanje i dostave dokumentaciju koju odbori traže i u skladu sa rokom koji oni odrede. Kada je u pitanju Odbor za bezbjednost i odbranu, ovaj kontrolni mehanizam je dodatno ojačan posebnim Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane. Ovaj saziv karakteriše upravo suprotno, zakazivanje kontrolnih saslušanja po par mjeseci nakon što su ista usvojena i to obesmišljava ovaj kontrolni mehanizam koji je na raspolaganju skupštinskim odborima, kao što je bio slučaj sa saslušanjima koja su se desila na Odboru za bezbjednost i odbranu i Odboru za ekonomiju, finansije i budžet i koja su održana 4, odnosno 5 mjeseci nakon što su usvojena.

Cilj organizovanja kontrolnog saslušanja jeste da se prikupe potrebne informacije o određenom događaju i razjasne aktuelna sporna pitanja u sprovođenju zakona ili drugih aktivnosti Vlade i drugih državnih organa. Samim tim, kontrolna saslušanja je potrebno zakazati u razumnom roku kako bi ispunila svoju funkciju. Situacija u 28. sazivu pokazuje drugačiju praksu u radu odbora. Jedan od najdrastičnijih primjera jeste Odbor za bezbjednost i odbranu i kontrolno saslušanje premijera Milojka Spajića i ministra unutrašnjih poslova Danila Šaranovića povodom imenovanja v.d. direktora Uprave policije i posljedica na sistem bezbjednosti u Crnoj Gori. Odluka o kontrolnom saslušanju je donijeta još 19. marta, na desetoj sjednici Odbora. Ipak, do sada je ovo kontrolno saslušanje dva puta pomjereno, prvobitno zakazano za 26. jun je otkazano zbog međunarodnih obaveza premijera, a nakon toga je otkazan i termin za 16. jul. Predsjednik Odbora Miodrag Laković je izjavio da je termin saslušanja zakazan u dogovoru sa Vladom, i da Odbor ne može da određuje agendu izvršne vlasti i ministara. Zakazivanje termina sjednice često jeste stvar dogovora sa Vladom, ali u razumnom roku, pogotovo uzimajući u obzir da to nije zakonska obaveza, već da pozivaju predstavnike Vlade na sjednicu Odbora onda kad je zakažu⁷. Ovo kontrolno saslušanje je održano 30. jula, što je nakon više od 4 mjeseca o donošenju odluke o održavanju saslušanja i nakon što je ova sjednica

7 MUP: Odbor je obaviješten da bi Šaranović došao na saslušanje i prije 26. juna, Vijesti, april 2024. godine, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/703660/mup-odbor-je-obavijesten-da-bi-saranovic-dosao-na-saslusanje-i-prije-26-juna>

dva puta bila otkazana zbog dostupnosti predstavnika Vlade⁸. Činjenica da se na kontrolno saslušanje čekalo više od 4 mjeseca nakon što je izglasano, u toku redovnog zasijedanja Skupštine, predsjednik i članovi Odbora za bezbjednost i odbranu dozvoljavaju obesmišljavanje ovog kontrolnog mehanizma. U slučaju ovog Odbora, to nije samo poslovnička već i zakonska obaveza propisana Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane iz 2010. godine.

Da ovo nije usamljeni primjer, pokazuje i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet. U februaru 2024. godine, ovaj Odbor je na 11. sjednici razmatrao dvije inicijative i to: inicijativa za kontrolno saslušanje predsjednika Vlade Crne Gore Milojka Spajića i ministra finansija Novice Vukovića na temu: "Upoznavanje sa dokumentima o načinima sprovođenja najavljenih ekonomskih reformi kroz program Evropa sad 2.0" kao i inicijativa za kontrolno saslušanje ministra energetike i rudarstva Saše Mujovića na temu: Finansijsko stanje i poslovanje CEDIS-a, u kontekstu negativnih nalaza DRI. Ove dvije inicijative su bile na čekanju jer je zatraženo mišljenje Kolegijuma Skupštine Crne Gore. Kontrolno saslušanje na temu Evrope sad 2.0 je održano tek 30. jula, pet mjeseci nakon donošenja odluke o saslušanju, dok je saslušanje o poslovanju CEDIS-a zakazano za 29. jul odloženo. Termin o naknadnom održavanju ovog kontrolnog saslušanja nije objavljen u ovom proljećnom zasijedanju Skupštine.

Primjeri Odbora za bezbjednost i odbranu, kao i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, pokazuju ugrožavanje kontrolne funkcije Parlamenta. Zakazivanje termina sjednice može biti stvar dogovora predsjednika Odbora i predstavnika Vlade, ali u granicama koje neće ugroziti i samu inicijativu za održavanjem kontrolnog saslušanja. Po Poslovniku, ali i po Zakonu o parlamentarnom nadzoru, Odbor nema obavezu da se usklađuje sa obavezama Vlade, jer oni "pozivaju predstavnike Vlade na sjednicu" kada odluče da je zakažu. Ovakvi primjeri su zabrinjavajući jer pokazuju da se guši kontrolna funkcija odbora, pogotovo imajući u vidu da smo svjedoci da se guši i pravo manjinske inicijative na kontrolna saslušanja, da premijer diktira kada se može održati premijerski sat, da Vlada ne odgovara na zahtjeve poslanika za dokumentacijom.

8 Odlaganjem do obesmišljavanja - kako se urušava kontrolna funkcija Skupštine neblagovremenim održavanjem izglasanih kontrolnih saslušanja, Institut alternativa, jul 2024. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/odlaganjem-do-obesmisljavanja-kako-se-urusava-kontrolna-funkcija-skupstine-neblagovremenim-odrzavanjem-izglasanih-kontrolnih-saslusanja/>

Planovi rada i predsjedavanje odborima

Neusvajanje planova rada, naročito početkom godine kada oni imaju i najveću korist, postala je praksa rada skupštinskih odbora prethodnih godina. Ovakav način rada odbora dodatno otežava praćenje realizacije njihovih aktivnosti od strane građana i civilnog društva, ali i samim odborima otežava rad, jer nemaju isplanirane svoje aktivnosti u cilju ispunjavanja zakonskih obaveza i vršenja nadzora nad institucijama. Iako smo već pri kraju ove kalendarske godine, neki od odbora gotovo čitavu godinu rade bez usvojenog plana, kao što su Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport, Zakonodavni odbor i Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje, dok neki od odbora rade prema planu, ali planu koji je usvojen tek na polovini godine, kao što su Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje.

Institut alternativa je i ove, kao i ranijih godina, uputio prijedloge za unapređenje rada odbora⁹, sa posebnim fokusom na pet odbora koje pratimo i godinama unazad - Odbor za ljudska prava i slobode, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, Odbor za bezbjednost i odbranu, Odbor za antikorupciju i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet. U našim preporukama tražili smo aktivno praćenje realizacije važnih zaključaka, aktivniju ulogu u reformi javne uprave, budžeta, primjeni mjera tajnog nadzora i reformi javnih preduzeća.

U cilju jačanja parlamentarnog nadzora, a posebno u situaciji gdje dvije trećine sadašnjeg saziva Skupštine čini vladajuću većinu, neophodno je da predstavnici opozicije predsjedavaju odborima čija je uloga prvenstveno nadzorna, kao što su Odbor za bezbjednost i odbranu i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet¹⁰. Ovo je i jedna od preporuka Rezolucije Parlamentarne Skupštine Savjeta Evrope o pravima i obavezama opozicije u demokratskim društvima¹¹, odnosno da poslanicima iz redova parlamentarne opozicije treba omogućiti predsjedavanje odborima nadležnim za rad vlade, kao što su odbori za budžet i finansije, reviziju ili za nadzor službi bezbjednosti i obavještajnih službi.

9 Prijedlozi IA za rad parlamentarnih odbora, Institut alternativa, januar 2024. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/prijedlozi-ia-za-rad-parlamentarnih-odbora-za-2024-godinu/>

10 Opozicija da predsjedava nadzornim odborima, Institut alternativa, jul 2024. godine, dostupno na: https://x.com/IA_Alternativa/status/1818618449263821063

11 Proceduralne smjernice o pravima i odgovornostima opozicije u demokratskom parlamentu, januar 2008. godine, dostupno na: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626&lang=en>

Statistika zakona

Od početka rada 28. saziva do 13. septembra, u skupštinsku proceduru predato je 144 zakonskih prijedloga, od čega je skoro 40% podnijeto od strane poslanika, i to prvenstveno od strane poslanika vladajuće većine (čak dvije trećine od ukupno podnijetih). Ipak, porast zakonodavne inicijative poslanika i poslanica ne prate i bolje uređene procedure izrade zakona, pa se često takvi zakonski prijedlozi usvajaju bez mišljenja Vlade, u hitnim procedurama i bez dovoljno informacija o tome koliko će nas ti zakoni koštati. Takođe, zakonski prijedlozi koji dolaze od strane Vlade nisu dovoljno transparentni, odlikuju ih hitne procedure i izostanak mehanizma javne rasprave koji je obavezan za zakone čiji je predlagač Vlada.

Porast zakonodavne inicijative poslanika i poslanica Skupštine, ukazuje na to da je potrebno bliže urediti proces izrade zakona, pogotovo kad dolazi od strane poslanika, imajući u vidu da ne postoji obaveza sprovođenja javne rasprave. Ipak, Poslovníkom Skupštine Crne Gore na raspolaganju jeste mehanizam konsultativnog saslušanja sa ciljem kvalitetnijeg izvršavanja poslova iz svojih nadležnosti kao što su razmatranja i priprema prijedloga akta, proučavanje određenih pitanja, pribavljanje informacija. Poslanici i poslanice Skupštine Crne Gore nisu ovaj mehanizam koristili u cilju kvalitetnije rasprave o nekom prijedlogu zakona i prikupljanja dodatnih informacija i preporuka od strane predstavnika državnih organa, nevladinih organizacija, pa tako nismo imali nijedno konsultativno saslušanje gdje bi se raspravljalo o zakonu čiji su predlagači poslanici kako bi se na neki način nadomjestio nedostatak javne rasprave.

Samo 15% poslaničkih zakona sadrži makar i pokušaj procjene finansijskog uticaja propisa. Najčešće nepotpune procjene finansijskog uticaja ili procjene koje često sadrže samo fraze da je potrebno ili nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva u budžetu Crne Gore, pokazuju da zakonske prijedloge poslanika ne prate odgovarajuće analize koje će nam pokazati koliko će nas izmjene zakona koštati, da li je to održivo, koji su ključni ciljevi.

Od poslaničkih zakona, Vlada rijetko poštuje i obavezu koja je propisana i Poslovníkom Skupštine Crne Gore, a to je da u roku od 15 dana od podnošenja zakona, da mišljenje. Do sada je to uradila za tek četvrtinu prijedloga poslanika, i to gotovo isključivo na zakonske prijedloge parlamentarne većine. Zabilježili smo i slučaj gdje je Vlada dostavila mišljenje za Prijedlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju nakon što je on već povučen iz procedure.¹²

¹² Predlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Skupština Crne Gore, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/3212>

Da ove procedure nisu u dovoljnoj mjeri razrađene i efikasne, pokazuje i Prijedlog zakona o Razvojnoj banci Crne Gore koji su u skupštinsku proceduru podnijeli poslanici parlamentarne većine. U procjeni finansijskog uticaja propisa piše da je za osnivanje Razvojne banke potreban kapital od 90 miliona eura. Ipak, poslanici Pokreta Evropa sad koji su i podnijeli ovaj prijedlog zakona, nisu odgovorili na to kako su došli do ove cifre, koga su konsultovali prilikom izrade prijedloga ovog zakona, koliko i koji podzakonski akti su potrebni za sprovođenje ovog zakona. Zakonski ne postoji obaveza za održavanjem javne rasprave, pa je jedan od predlagača, poslanik Vasilije Čarapić, pozvao zainteresovanu javnost da se o ovom Prijedlogu zakona upoznaju preko njegovog LinkedIn profila, a da sve sugestije mogu poslati na elektronsku poštu njegove saradnice iz Skupštine. Vlada je za ovaj Prijedlog zakona dala pozitivno mišljenje i pored toga što nemamo brojne informacije kada je u pitanju finansijski uticaj ovog zakona.

Vladini prijedlozi se često u Parlamentu donose po hitnoj proceduri i bez javne rasprave – za 91 zakonski prijedlog podniet od strane Vlade, za svega 35 je sprovedena javna rasprava. Institut alternativa je ukazivao da su hitne procedure i izostanak javne rasprave za važne zakonske prijedloge loša praksa koja doprinosi smanjenju transparentnosti kada se radi o važnim zakonskim tekstovima koji obuhvataju i oblast koncesija, energetike, obnovljive izvore energije, državnu imovinu i unutrašnje prakse. Brojni važni zakoni nisu bili ni planirani u programu rada Vlade za ovu godinu (zakoni o unutrašnjim poslovima, o koncesijama, o državnoj imovini). Takođe, na sve ove zakone, poslanici vladajuće većine su podnijeli amandmane koji u nekim slučajevima značajno mijenjaju osnovni prijedlog zakona.

Izmjene Zakona o inspekcijskom nadzoru, ali i Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama zakona kojima su propisane odredbe o inspekcijskom nadzoru koja predviđaju izmjene čak 82 zakona, su još jedan primjer donošenja važnih zakonskih rješenja po hitnom postupku, bez javne rasprave i adekvatne analize stanja, suprotno Strategiji reforme javne uprave. Kako povodom izmjena Zakona o inspekcijskom nadzoru nije održana javna rasprava (posljednja javna rasprava održana je 2017. godine), naše sugestije uputili smo Zakonodavnom i Odboru za politički sistem, pravosuđe i upravu.¹³ Sugestije za unapređenje zakonskog teksta rezultat su rada naše analize “Kako rade inspekcije? – Pregled rada sedam inspekcija u oblastima rizika za korupciju”¹⁴ koja obuhvata sedam različitih inspekcija i pokazala je da uloga inspekcija u borbi protiv korupcije nije dovoljno razvijena, a što se posebno ogleda u izostanku jedinstvenog

13 Vladina Komisija umjesto Uprave za inspekcijske poslove, Institut alternativa, maj 2024. godine, dostupno na:

<https://institut-alternativa.org/vladina-komisija-umjesto-uprave-za-inspekcijske-poslove/>

14 Milena Muk, Dragana Jaćimović, Nikolina Radonjić, “Kako rade inspekcije? Pregled rada sedam inspekcija u oblastima od rizika za korupciju”, maj 2024. godine, dostupno na:

<https://media.institut-alternativa.org/2024/05/IBP-2024.pdfhttps://institut-alternativa.org/kako-rade-inspekcije-pregled-rada-sedam-inspekcija-u-oblastima-od-rizika-za-korupciju-2/>

strateškog pristupa i pravnog okvira. Predložene zakonske izmjene ne daju rješenje za utvrđene nedostatke, kao što su neujednačeno planiranje nadzora, procjena rizika na osnovu standardizovane metodologije, postupanje po inicijativama.¹⁵

Zakonodavna aktivnost poslanika i poslanica, uprkos intenziviranju u kvantitativnom smislu, pati od brojnih ograničenja, koja se ogledaju u normativnom okviru, tako i u praksi. Primjeri zakona su pokazatelj da je ovo potrebno regulisati ili dodatnim izmjenama Poslovnika ili donošenjem Zakona o Skupštini na koji već godinama čekamo. Sa druge strane, za zakonske prijedloge koji dolaze od strane Vlade, postoji obaveza sprovođenja javne rasprave koja se, takođe, ne poštuje. Sve ovo najčešće dovodi do zakonskih rješenja koji se brzopleto usvajaju bez adekvatnih rješenja, učešća zainteresovanih strana, odgovarajućih analiza.

	Poslanici	Vlada	Ukupno
Podnijeti zakoni	53	91	144
Usvojeni	25	61	86
Mišljenje Vlade	14	x	53 ¹⁶
Javna rasprava	x	35	91 ¹⁷
Procjena finansijskog uticaja (cjelovita)	8	x	53

¹⁵ Ibid

¹⁶ Ukupan broj podnijetih zakona od strane poslanika i poslanica

¹⁷ Ukupan broj podnijetih zakona od strane Vlade

Da li VDT/SDT može biti saslušan?

Pitanje učešća predstavnika tužilaštva na sjednicama kontrolnih saslušanja raspravljano je u više navrata i u ovom periodu rada Skupštine Crne Gore. Predstavnici vlasti izričito su branili stav da se Vrhovni državni i Specijalni državni tužilac ne smiju pozivati na saslušanja, osim u slučaju predstavljanja godišnjih izvještaja o radu tužilaštva. Negodovanje opozicionih poslanika otvorilo je višemjesečnu raspravu o tumačenju Zakona o parlamentarnom nadzoru iz oblasti bezbjednosti i odbrane i Poslovnika Skupštine Crne Gore. Stav da tužioci ne mogu učestvovati u radu kontrolnih saslušanja, u posmatranom periodu rada Skupštine branio je i vrhovni državni tužilac Milorad Marković.

Rasprava je otpočeta na 13. sjednici Odbora za bezbjednost i odbranu, kada je sa 7 glasova članova opozicije i dijela parlamentarne većine, podržana inicijativa o kontrolnom saslušanju VDT Milorada Markovića i GST Vladimira Novovića, na temu „indikije zloupotrebe u radu VDT i GST, sa posebnim osvrtom na postupak poznat kao Državni udar“¹⁸. Tom prilikom, bez konsultacija sa predstavnicima tužilaštva, predsjednik Odbora Miodrag Laković je pokrenuo narativ kojim se kasnije omogućila opstrukcija ovakvog vida kontrolne uloge skupštinskih odbora. Pozivajući se na Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, naveo je da specijalnim tužiocima nije mjesto u skupštinskim klupama, ali i da ih uopšte nije moguće pozivati na sjednice, što će tvrditi i vrhovni državni tužilac Milorad Marković u dopisu koji je uputio Odboru na 14. sjednici.

Poslovnik Skupštine Crne Gore¹⁹ definiše da odbor na kontrolno saslušanje poziva odgovornog predstavnika Vlade, državnih organa, organizacija i institucija i od njih zahtijeva izjašnjenje. Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane propisuje da se na sjednicu pozivaju odgovorni predstavnici Vlade ili drugog organa državne uprave, **kao i druga lica čije je prisustvo potrebno za razrješenje predmetne stvari.**

¹⁸ Odluka o održavanju kontrolnog saslušanja Odbora za bezbjednost i odbranu od 31. Maja 2024. godine, dostupno na: [9636-00-63-4-24-26-3.pdf](#)

¹⁹ Član 75 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 051/06 od 04.08.2006, 066/06 od 03.11.2006, "Službeni list Crne Gore", br. 088/09 od 31.12.2009, 080/10 od 31.12.2010, 039/11 od 04.08.2011, 025/12 od 11.05.2012, 049/13 od 22.10.2013, 032/14 od 30.07.2014, 042/15 od 29.07.2015, 052/17 od 08.08.2017, 017/18 od 20.03.2018, 047/19 od 12.08.2019, 112/20 od 24.11.2020, 129/20 od 30.12.2020, 065/21 od 18.06.2021, 048/24 od 24.05.2024, 080/24 od 16.08.2024)

Da se neće odazvati pozivu potvrđeno je i Markovićevim dopisom²⁰ koji se, poput Lakovića, pozvao na Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, tvrdeći da tužilaštvo ne može biti predmet parlamentarnog nadzora, stoga nije moguće učestvovati u radu Odbora povodom predmetnog kontrolnog saslušanja. Poslanik parlamentarne većine i podnosilac inicijative Vladislav Bojović je insistirao da predmet saslušanja ima bezbjednosni kontekst i karakter, te da tematski Odbor ima nadležnost u tom pogledu. Zaključio je konstatacijom da VDT i SDT, po svemu sudeći, „opstruiraju okončanje postupka”²¹. Uprkos tome što je inicijativa usvojena, kontrolno saslušanje se nije održalo. Već na idućoj sjednici, utemeljila se praksa nepozivanja predstavnika tužilaštva na sjednice kontrolnih saslušanja.

Manjinska inicijativa poslanika opozicije za kontrolno saslušanje SDT-a Vladimira Novovića na temu postupanja tog tužilaštva u slučaju „osnovanih sumnji na stvaranje mreže za krijumčarenje cigareta” blokirana je na dvanačina. Rasprava vođena na 15. sjednici Odbora utvrdila je dva načina na koji se sputavaju kontrolni mehanizmi: stavom da predstavnici tužilaštva ne mogu biti uopšte pozivani, a kamoli da učestvuju u radu kontrolnih saslušanja, ali i preglasavanjem manjinskih inicijativa čime se kršio Poslovnik Skupštine. Nedugo zatim, VDT Milorad Marković u plenumu je predstavljao Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2023. godinu²².

Nastavak Devete sjednice Prvog redovnog zasijedanja praktično je utemeljio prvobitni stav Lakovića kao normu kojom će se odbori voditi kada je u pitanju pozivanje predstavnika tužilaštva na sjednice kontrolnog saslušanja. Na sjednici, gdje se najmanje raspravljalo o Godišnjem izvještaju kao tački dnevnog reda, VDT Milorad Marković je rekao da može prisustvovati sjednicama samo u slučaju rasprave izvještaja, a ne da bi se, kako je naveo, raspravljalo o konkretnim predmetima. Dodao je da parlamentarni nadzor nije moguć nad Državnim tužilaštvom, shodno Zakonu o Državnom tužilaštvu, čime je praktično stavljena tačka na raspravu o ovoj temi. Uprkos negodovanju opozicionih poslanika, koji su insistirali na tome da tužilaštvo ne može biti „nedodirljivo” u kontekstu odazivanja na poziv Skupštine, poslanik i predsjednik Odbora za bezbjednost i odbranu Miodrag Laković je odgovorio da bi poslanici u tom smislu, mogli jedino da otvore parlamentarnu istragu i formiraju anketni odbor. Tom prilikom je rekao da bi skupštinski nadzor nad radom tužilaštva bilo čak i miješanje i urušavanje podjele vlasti, ali i da bi „nametanje obaveze tužilaštvu kroz izmjene

20 Dopis Vrhovnog državnog tužilaštva predsjedniku Odbora za bezbjednost i odbranu Miodragu Lakoviću, Tu. broj 271/24, od 10. juna 2024. godine

21 14. sjednica Odbora za bezbjednost i odbranu, 12. jun 2024., dostupno na: https://www.youtube.com/live/ww04_tW2E4Y?feature=shared

22 Nastavak Devete sjednice Prvog redovnog zasijedanja - četvrti dan, Skupština Crne Gore, 9. jul 2024, dostupno na: [watch](#)

Poslovnika ili Zakona bila problematična rješenja i sa aspekta ekspertize Evropske i Venecijanske komisije”.²³

Proizvoljnim tumačenjima Poslovnika, Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane i Zakona o državnom tužilaštvu gotovo je zabranjen skupštinski nadzor nad tužilaštvom i njegovim predstavnicima na bilo koju temu i, po svemu sudeći, VDT i SDT će se pojaviti u skupštinskim klupama samo onda kada na red dođe predstavljanje godišnjih izvještaja.

²³ Nastavak Devete sjednice Prvog redovnog zasijedanja u 2024. godini - četvrti dan, Skupština Crne Gore, 9. jul 2024. godine, dostupno na: https://www.youtube.com/live/QSc_Pp0AmQE?feature=shared

Stav Upravnog suda o razmatranju izvještaja od strane Skupštine

Izmjenama Zakona o unutrašnjim poslovima 2018. godine, obaveza je direktora Uprave policije da dva puta godišnje - najkasnije 1. juna i 1. decembra, šalje izvještaje o borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije Odboru za bezbjednost i odbranu. Cilj dostavljanja ovih izvještaja jeste da se ojača uloga Parlamenta u ovoj oblasti, a sami kvalitet izvještaja koji je označen stepenom tajnosti, može biti osnov za razrješenje direktora policija. Od uvođenja ove obaveze, ovi izvještaji su pravovremeno bili dostavljeni Odboru, ali ne i pravovremeno razmatrani. Institut alternativa je 2022. godine tražio informaciju o svim dostavljenim izvještajima od uvođenja ove obaveze i na osnovu dostavljenih informacija tada, utvrdio da je samo jedan izvještaj razmatran, odmah nakon što je uvedena ova zakonska obaveza.²⁴ Pasivnost u ovoj kontrolnoj funkciji Odbora dovela je i do toga da direktor Uprave policije bude smijenjen, kao i da pravovremeno razmatranje ovih izvještaja završe i pred Upravnim sudom.

Kvalitet ovih izvještaja, odnosno da li su rezultati u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije zadovoljavajući ili ne, može biti osnov za smjenu direktora Policije. Dodatno, činjenica da ovi izvještaji nisu dostupni javnosti jer su označeni stepenom tajnosti, članovi Odbora su ti koji treba da potvrde da li Uprava policije obavlja svoj posao. Ukoliko Odbor za bezbjednost i odbranu ne prihvati dostavljeni izvještaj, o tome može obavijestiti ministra unutrašnjih poslova, koji može pokrenuti postupak razrješenja direktora policije prije isteka vremena na koje je postavljen. Odbor takođe može zatražiti razrješenje direktora, pri čemu je Vlada dužna da ga u roku od 30 dana razriješi dužnosti.

Kada je Vlada Crne Gore rješenjem od 3. marta, po treći put, razriješila dužnosti direktora Uprave policije, Zorana Brđanina, kao razlog za razrješenje navela je da Odbor za bezbjednost i odbranu, kao nadležni odbor, nije prihvatio Izvještaj o borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije za period 01.01.2022. - 15.05.2022. i za period od 15.05.2022. - 23.11.2022. godine. Odbor jeste razmotrio ove izvještaje, ali tek u decembru 2023. godine i većinom glasova ih nije prihvatio.

Upravni sud je odlučio drugačije u ovom slučaju i usvojio tužbu Brđanina, navodeći kako nadležni Odbor za bezbjednost i odbranu nije pravovremeno razmatrao ove izvještaje i postupio u skladu sa Zakonom o upravnom postupku gdje se navodi da je javnopravni organ dužan da da saglasnost, potvrdu, odobrenje ili mišljenje

²⁴ Poslanici ne mare za izvještaj o kriminalu, Institut alternativa, septembar 2022. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/poslanici-ne-mare-za-izvjestaj-o-kriminalu/>

u roku od 20 dana od dana kada je zatraženo, ako nije drugačije propisano, te nepostupanje u zakonom predviđenom roku od 20 dana stvara pretpostavku da je javnopravni organ dao odobrenje. Na osnovu ovoga, Upravni sud je smatrao navedene izvještaje usvojenim i samim tim nije bio ispunjen uslov iz člana 16 stava 3 Zakona o unutrašnjim poslovima za pokretanje postupka razrješenja direktora Uprave policije.

Poslovníkom Skupštine Crne Gore, ali i Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane koji bliže reguliše rad ovog Odbora nisu propisani rokovi u kojima nadležni Odbor mora razmatrati izvještaje koji im se dostave. Čak se i u samoj presudi Upravnog suda navodi da u međusobnim odnosima dvije grane vlasti, izvršne i zakonodavne, nije moguća primjena Zakona o upravnom postupku.

Parlamentarna budžetska kancelarija (PBK) i Istraživački centar

Poslanici Skupštine Crne Gore su od početka 28. saziva Skupštine u proceduru uputili 53 prijedloga zakona. Za svega 7 prijedloga obraćali su se Istraživačkom centru Skupštine Crne Gore zahtjevom za izradu istraživačkog rada, od kojih većina još uvijek nije ni dospjela u proceduru, nego je u fazi izrade. Ovaj praktično zanemarljiv procenat prijedloga koji su izrađeni na osnovu temeljne analize Istraživačkog centra ukazuje da poslanici/-e u nedovoljnoj mjeri koriste parlamentarne resurse – mogućnost da se na ozbiljan i analitičan način, uz dovoljno informacija o uporednoj praksi i najboljim rješenjima za kreiranje nove ili promjenu postojeće javne politike, kreira prijedlog zakona. Statistika zahtjeva za izradu istraživačkih radova govori sljedeće – polovina poslaničkih klubova nije uputila nijedan, a za 10 mjeseci zasijedanja Istraživački centar je zaprimio svega 24 zahtjeva.²⁵

Da poslanici ne koriste istraživačke resurse koji im stoje na raspolaganju pokazuje i podatak da nije podniet nijedan zahtjev za izradu istraživačkog rada Parlamentarnoj budžetskoj kancelariji (PBK). Uprkos tome, PBK je proaktivno izrađivala prikaze, infografike i analize, i objavljivala ih na sajtu. Podnosilac zahtjeva mora definisati naslov, svrhu i oblik istraživanja, ali i rok za dostavljanje i objavljivanje. Samim tim, poslanik/-ca može tražiti analizu za potrebu pripreme predloga zakona, predloga amandmana ili poslaničke diskusije. Ona može biti kratka informacija, pregled statističkih podataka, komparativni pregled ili studija.

Od ukupnog broja zahtjeva, deset se odnosilo na pripremu rada za potrebe poslaničke diskusije, a četiri na pripremu amandmana. Poslanici/-e su se uglavnom obraćali zbog potrebe izrade komparativnog pregleda ili studije, dok se manji dio zahtjeva odnosio na izradu kratke informacije. Najviše zahtjeva je podnio Klub poslanika Pokreta Evropa sad – njih 13. Klub poslanika SNP-CIVIS podnio je četiri zahtjeva, ZBCG – Nova srpska demokratija tri, Demokratska Crna Gora dva zahtjeva, dok su klub poslanika Bošnjačke stranke i Poseban klub poslanika podnijeli po jedan zahtjev. Klubovi poslanika Demokratske partije socijalista (DPS), Građanskog pokreta URA, ZBCG – Demokratska narodna partija, Socijaldemokrate Crne Gore, Albanski forum i Klub poslanika Demokratska unija Albanaca i Hrvatska građanska inicijativa nijesu podnijeli nijedan zahtjev za izradu istraživačkog rada.²⁶

25 Rješenje Skupštine Crne Gore broj: 00-41/24-19/4, od 24. juna 2024. godine

26 Polovina poslaničkih klubova ne traži istraživanja, Institut alternativa, septembar 2024, dostupno na: polovina-poslanickih-klubova-ne-trazi-istrazivanja

Istraživački centar je, po zahtjevima poslanika, pripremao radove teme kao što su: poređenja nivoa prihoda u državama Evropske unije i Zapadnog Balkana, uporedne prakse pomorskih zakona, analize zakonodavstava zemalja regiona u dijelu izbora sudija Ustavnog suda, upoređivanja Zakona o šumama, ali i zakonskih rješenja za nelegalno stečenu imovinu za koju se ne vodi krivični postupak, uporedni pregled evolucije dvojnog državljanstva...

Izmjene Poslovnika Skupštine Crne Gore

Prečest pokušaj opozicije da koristi kontrolni mehanizam “manjinske inicijative”, ali i nemogućnost dogovora predstavnika manjinskih partija oko izbora potpredsjednika Skupštine, bili su povod za čak dvije izmjene Poslovnika Skupštine, koji je posljednje izmjene pretrpio 2020. godine.²⁷ Ne čekajući na konsenzus manjinskih partija, redefinisan je postupak izbora potpredsjednika Skupštine kojeg sada može predložiti i jedan poslanik iz reda ovih partija. Manjinska inicijativa je prepolovljena – član 75 stav 7 Poslovnika sada i parlamentarnoj većini omogućava podnošenje zahtjeva za kontrolno saslušanje, bez obzira na to što svakako čine većinu svih skupštinskih odbora.²⁸ Broj zamjenika generalnog sekretara je uvećan, a proširene su i mogućnosti poslaničkog udruživanja unutar parlamenta. Izmjene su usvojene na sjednicama u maju i avgustu 2024. godine.

Majskim izmjenama Poslovnika opozicija je ostala bez mogućnosti da u toku redovnog zasijedanja podnese 2 zahtjeva za održavanje kontrolnog saslušanja; sada mogu podnijeti samo jedan zahtjev, jer je drugi ostavljen parlamentarnoj većini. Aktuelna parlamentarna većina je upravo izmjenama Poslovnika iz 2020. godine ojačala mehanizam manjinske inicijative kada je i uvedena norma od 2 saslušanja u toku redovnog zasijedanja. Sada, četiri godine kasnije, nakon učestalog korišćenja ovog mehanizma od strane opozicije u posmatranom periodu rada Skupštine, norma je korigovana i smanjena. Na istoj sjednici usvojene su izmjene člana 19 Poslovnika, koji je propisivao način izbora potpredsjednika Skupštine iz reda poslanika manjinskih partija. Dosadašnjom normom, kandidata su morale jednoglasno predložiti sve manjinske partije u Parlamentu. Dodavanjem novog člana, vremenski je oročen postupak izbora na šest mjeseci od dana konstituisanja Skupštine, nakon kojeg, ako nema dogovora, kandidata može predložiti i jedan poslanik iz reda manjinskih partija.

Izmjenom ovog člana Poslovnika, na sjednici 31. jula, za potpredsjednika Skupštine izabran je poslanik Albanskog foruma Nikolla Camaj. Tom prilikom, predsjednik Skupštine Andrija Mandić naveo je da je njegov izbor dogovor parlamentarne većine, te da je „potrošeno relativno dugo vrijeme da bi promijenili Poslovnik i ispoštovali dogovor koji smo postigli sa Albanskim forumom”.²⁹ Da je rekonstrukcija 44. Vlade diktirala promjene Poslovnika nedvosmisleno je potvrdio Mandić, koji je u nastavku svog izlaganja naveo da je zbog ulaska Bošnjačke stranke u rekonstruisanu vladu,

27 Završena Četvrta sjednica Drugog redovnog zasijedanja u 2020. godini, Skupština Crne Gore, Skupština Crne Gore, 29.12.2020. Dostupno na:

[završena-cetvrta-sjednica-drugog-redovnog-zasijedanja-u-2020-godini](#)

28 Peta sjednica Prvog redovnog zasijedanja, Skupština Crne Gore, 17.5.2024., dostupno na: [watch](#)

29 Nastavak Šeste sjednice Prvog redovnog zasijedanja, Skupština Crne Gore, 31.7.2024., dostupno na: [watch](#)

dogovor da i ta stranka dobije poziciju potpredsjednika.

Tim povodom, parlamentarna većina se upustila u novu izmjenu Poslovnika, kako bi se umjesto jednog, birala najviše dva potpredsjednika Skupštine Crne Gore iz reda poslanika manjinskih partija. Na sjednici Četvrtog vanrednog zasijedanja 16. avgusta, parlamentarna većina je usvojila izmjene Poslovnika, a zatim je za potpredsjednika Skupštine Crne Gore iz reda poslanika manjinskih partija izabran Mirsad Nurković, poslanik Bošnjačke stranke. Pored ovih, usvojene su i izmjene koje se tiču nadležnosti i broja zamjenika generalnog sekretara Skupštine, ali i načina udruživanja poslanika u plenumu.

U odnosu na poglavlje Poslovnika koje reguliše poziciju zamjenika i pomoćnika generalnog sekretara, izmjene su se odnosile na povećanje broja zamjenika – sa dva na tri. Poslanici sada mogu da obrazuju poslaničke grupe koje se konstituišu na prvoj sjednici, na način što se predsjedniku Skupštine podnosi spisak članova poslaničke grupe, koji potpisuje svaki član. Sporazumom se uređuju organizacija, ciljevi i način rada poslaničke grupe. Nadalje, definisano je da poslanička grupa ima sekretara, te da se kao poslaničke grupe mogu obrazovati Ženski klub i Zelena poslanička grupa. Ženski klub mogu činiti poslanice Skupštine Crne Gore, dok Zelenu poslaničku grupu čine poslanici koje predlažu klubovi poslanika.

Kontrolna saslušanja i manjinske inicijative

U posmatranom periodu rada skupštinskih odbora, podnijete su 22 inicijative za održavanje kontrolnog saslušanja. Čak polovina, njih 11, su „manjinske inicijative“, podnijete u skladu sa članom 75 stavom 7 Poslovnika Skupštine Crne Gore, od kojih je tek 5 usvojeno, a 4 sprovedeno. Svega jedno kontrolno saslušanje zahtijevano manjinskom inicijativom je podržano i sprovedeno u razumnom vremenskom roku. Kontrolno saslušanje direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost (ANB) Borisa Milića i direktora Uprave policije (UP) Zorana Brđanina na temu „Postupanje sektora bezbjednosti u slučaju obavještajnih saznanja o pripremi atentata na bivšeg predsjednika Crne Gore Mila Đukanovića“, održano je u razmaku od 11 dana od datuma podnošenja inicijative. Da je takav primjer izuzetak i izolovani slučaj pokazuju preostala tri sprovedena kontrolna saslušanja održana na osnovu manjinske inicijative.

Još od 2010. godine, Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane prepoznaje „manjinsku inicijativu“, odnosno mogućnost da jednom u toku redovnog zasijedanja Skupštine, Odbor održi sjednicu na zahtjev jedne trećine članova, sa jednom temom dnevnog reda. U početku, ovo pravo se odnosilo samo na Odbor za bezbjednost i odbranu. Izmjenama Poslovnika Skupštine iz 2012. godine, ova mogućnost je data svim odborima, konkretno u pogledu korišćenja nadzornog mehanizma kontrolnog saslušanja. Članom 75 Poslovnika je tada definisano da jednom u toku redovnog zasijedanja Skupštine, odbor donosi odluku o kontrolnom saslušanju, na zahtjev jedne trećine članova odbora. Izmjenama Poslovnika iz 2020. godine, manjinska inicijativa je ojačana, tako da je poslanici umjesto jednom, mogu iskoristiti dva puta u toku redovnog zasijedanja.

Šesnaestog februara Odboru za ekonomiju, finansije i budžet upućene su dvije „manjinske inicijative“, koje će i pokrenuti različita tumačenja člana 75 stava 7 Poslovnika Skupštine, kojim se omogućava ovakav kontrolni mehanizam. Poslanici opozicije su, jednom od inicijativa, tražili kontrolno saslušanje premijera Milojka Spajića i ministra finansija Novice Vukovića na temu sprovođenja najavljenog ekonomskog programa Evropa sad 2.0. Uprkos tvrdnjama podnosilaca da se inicijativa usvaja, te da se samo utvrđuje ko se poziva na sjednicu i datum održavanja, predstavnici parlamentarne većine su tražili da se o istoj glasa. Predsjednik Odbora Mirsad Nurković, kao tadašnji predstavnik opozicije, zatražio je da Kolegijum Skupštine da mišljenje i usmjerenje kako da se postupa po pomenutim inicijativama.

Gotovo pet mjeseci kasnije, bez pominjanja ikakvog mišljenja Kolegijuma, na 25. sjednici Odbora održanoj 16. jula 2024. godine, Nurković je obavijestio poslanike da se za termin saslušanja čeka odgovor Kabineta Predsjednika Vlade Milojka Spajića,

kao pozvanog učesnika. Nepuna dva dana nakon održavanja sjednice odbora, na press konferenciji Vlade Crne Gore 18.7. je predstavljen program Evropa sad 2. Potom je treći i konačni termin za kontrolno saslušanje objavljen na sajtu Skupštine – 30. jul, kada je i održano. Saslušanje je obesmišljeno zakašnjelim zakazivanjem sjednice, s obzirom da je u trenutku podnošenja inicijative način sprovođenja programa Evropa sad 2.0 bila nepoznanica, kako Skupštini tako i cjelokupnoj javnosti.

Zakazivanje, ali ne i održavanje sjednice, nakon više mjeseci od usvajanja inicijative je sudbina i druge manjinske inicijative podnesene u februaru pred Odborom za ekonomiju, finansije i budžet. Kontrolno saslušanje ministra energetike Saše Mujovića, predstavnika senata Državne revizorske institucije i više energetskih preduzeća u Crnoj Gori na temu finansijskog stanja i poslovanja Crnogorskog elektrodistributivnog sistema, zakazano je za 29. jul i potom otkazano saopštenjem na sajtu Skupštine Crne Gore. Novi datum, za koji je rečeno da će biti naknadno utvrđen, nikada nije objelodanjen.

Petnaestog marta Odboru za bezbjednost i odbranu upućena je manjinska inicijativa za kontrolno saslušanje premijera Milojka Spajića i ministra unutrašnjih poslova Danila Šaranovića, na temu imenovanja v.d. direktora Uprave policije i posljedice na sistem bezbjednosti u Crnoj Gori. Na 10. sjednici Odbora 19. marta inicijativa je usvojena. Sredinom aprila, opozicioni poslanik Filip Adžić je, osvrnuvši se na izlaganje predsjednika Odbora za bezbjednost i odbranu Miodraga Lakovića u plenumu, problematizovao navode da je prvi termin kada je premijer „slobodan da dođe“ 26. jun. Ta informacija je naknadno i ozvaničena, objavljivanjem najave sjednice na sajtu Skupštine. Uslijedila su dva odlaganja; 26. juna Spajić je prisustvovao Međuvladinoj konferenciji Crne Gore i Evropske unije u Briselu, a neodložne obaveze imao je i 16. jula, koji je utvrđen kao novi datum održavanja kontrolnog saslušanja.

Sa gotovo pet mjeseci kašnjenja, u prostorijama za razmatranje materijala označenih stepenom tajnosti, 30. jula je održano kontrolno saslušanje Spajića i Šaranovića. S obzirom na to da je kontrolno saslušanje bilo zatvoreno za javnost, Odbor je odlučio da Skupštini neće predložiti zaključke. Na saslušanje ministra turizma Vladimira Martinovića, direktora JP Morsko dobro Mladena Mikijelja i više drugih aktera pred Odborom za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje čekalo se dva mjeseca od datuma podnošenja manjinske inicijative. Na 14. sjednici Odbora, 13. maja, održano je saslušanje na temu „Da li je država spremna za predstojeću ljetnju turističku sezonu?“, na osnovu inicijative koja je podnijeta 14. marta.

Nedostatak kvoruma za rad, preglasavanje i tumačenja ko može učestvovati u radu sjednica samo su neki od načina kako je parlamentarna većina sputavala ostvarivanje kontrolne funkcije.

Odbor za međunarodne odnose i iseljenike je na šestoj sjednici održanoj 15. aprila razmatrao manjinsku inicijativu za kontrolno saslušanje ministra vanjskih poslova Filipa Ivanovića, na temu „izostanka reakcija MVP na niz nediplomatskih aktivnosti predstavnika Rusije, Srbije i BiH (entitet Republika Srpska) prema Crnoj Gori“. Inicijativa je odboru upućena još prvog marta tekuće godine. Tokom rasprave o inicijativi, poslanik Pokreta Evropa sad Gordan Stojović je naveo da je tematika ove inicijative zastarjela, te da se ministar vanjskih poslova o većini stvari već izjasnio. Uprkos tome što je i predsjednik Odbora Duško Stjepović (Demokratska Crna Gora) ukazivao da je inicijativa manjinska, i da je potrebno zakazati kontrolno saslušanje, članovi odbora iz reda parlamentarne većine su insistirali na glasanju. Sa 5 glasova za, 3 protiv i 2 uzdržana, inicijativa nije usvojena.

Odbor za evropske integracije je na sedmoj sjednici pokušao da razmatra manjinsku inicijativu za kontrolno saslušanje ministarke evropskih poslova Maide Gorčević i ministra vanjskih poslova Filipa Ivanovića na temu „odstupanja predstavnika vlasti od zvanične vanjske politike Crne Gore i posljedice koje to proizvodi na proces EU integracija“. Predsjednik i članovi odbora iz reda opozicije u tome nisu uspjeli jer sjednici nije prisustvovao nijedan član iz reda parlamentarne većine, čime je uskraćen kvorum za rad i punovažno odlučivanje.

Tumačenje da predstavnici tužilaštva ne mogu biti saslušani pred skupštinskim odborima je razlog zbog kojeg je preglasana manjinska inicijativa za kontrolno saslušanje glavnog specijalnog tužioca Vladimira Novovića pred Odborom za bezbjednost i odbranu. Inicijativa podnijeta 18. juna, razmatrana je 9 dana kasnije na 15. sjednici Odbora. Zahtjev je baziran na medijskim natpisima, a opozicija je zahtijevala dalja obrazloženja na temu „Postupanje SDT u slučaju osnovanih sumnji na stvaranje mreže za krijumčarenje cigareta“. Predsjednik Odbora Miodrag Laković branio je stav da Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane ne propisuje mogućnost pozivanja predstavnika tužilaštva na kontrolno saslušanje. Uslijedila je rasprava o tumačenju pomenutog Zakona i Poslovnika Skupštine Crne Gore. Uprkos negodovanju podnosilaca inicijative, ona je preglasana i u konačnom – nije usvojena.

Manjinska inicijativa za kontrolno saslušanje na temu rezultata PISA testiranja pred Odborom za prosvjetu, nauku, kulturu i sport nije usvojena, već je preformulisana kao tematska sjednica. Sa 3 glasa za i 5 protiv, inicijativa je preglasana na prvoj sjednici Odbora 11. decembra prošle godine. Ipak, zahtjev je preformulisan u tematsku sjednicu, koja je održana na drugoj sjednici Odbora 15. decembra. Odbor

za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje od 8. jula, kada je podniet zahtjev, nije razmatrao manjinsku inicijativu za kontrolno saslušanje, kojom je opozicija tražila dalje obrazloženje Godišnjeg finansijskog izvještaja o pravilnosti u poslovanju Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede za 2022. godinu.

Od ukupno 22 zahtjeva, svega 9 kontrolnih saslušanja je održano, uključujući i jedno koje je predviđeno Planom rada Odbora za ljudska prava i slobode za 2023. godinu. Na čekanju je i inicijativa za zajedničko saslušanje pred odborima za zdravstvo i ekonomiju, koju je Institut alternativa uputio 10. maja. Uprkos načelnom prihvatanju našeg zahtjeva, i pokušaja da se sjednica zakaže i saslušanje održi do kraja jula, i dalje nemamo povratnu informaciju kada će odbori saslušavati nadležne na temu javnih nabavki u zdravstvu.

Follow up nakon saslušanja

U posmatranom periodu, pet od devet sprovedenih kontrolnih saslušanja praćeno je izvještajima sa zaključcima ili zaključcima u posebnoj formi, koji sadrže preporuke za dalje postupanje, na osnovu teme kontrolnog saslušanja. Odbor za bezbjednost i odbranu nije predlagao zaključke zbog tajnosti podataka za 3 održana kontrolna saslušanja, uprkos tome što je jedno bilo dijelom otvoreno za javnost. Ni zaključci ni izvještaj sa kontrolnog saslušanja na temu sprovođenja ekonomskog programa Evropa sad 2.0, na koje se čekalo punih 5 mjeseci, nisu objavljeni na sajtu Skupštine. Zaključci koje smo pronašli, kao što su „neophodnost kontinuiranih obuka službenika, međuresorne saradnje, ili afirmacije saradnje sa nevladinim sektorom“ nedovoljno su jasni i koncizni, uzimajući u obzir ozbiljnost i kompleksnost teme kontrolnih saslušanja.

Član 77 Poslovnika Skupštine Crne Gore definiše predlaganje zaključaka nakon sprovedenih kontrolnih i konsultativnih saslušanja. Predsjednik odbora predlaže zaključke, dok se članovi izjašavaju o izvještaju, kako bi se potom podnosili Skupštini na usvajanje. Nadležni odbor je, shodno stavu 3 pomenutog člana, nadležan da prati realizaciju usvojenih zaključaka, sačinjava izvještaj i dostavlja Skupštini. Zaključci su iskazani u posebnoj formi ili u sklopu izvještaja o sprovedenom kontrolnom saslušanju

Od ukupno devet sprovedenih kontrolnih saslušanja od početka 28. saziva, odbori su usvojili zaključke za njih pet. Odbor za bezbjednost i odbranu, zbog tajnosti podataka iznesenih na sjednicama, za sva tri održana kontrolna saslušanja nije predložio zaključke. Uprkos tome što je veći dio sjednice kontrolnog saslušanja na temu preduzetih službenih radnji u vezi južnokorejskog državljanina Do Kvona i drugih pitanja bio otvoren za javnost, zbog prvog zatvorenog dijela Odbor je odlučio da ne predlaže nikakve zaključke Skupštini Crne Gore. Odbor za ekonomiju, finansije i budžet nije usvajao ni izvještaj ni zaključke nakon saslušanja na temu sprovođenja ekonomskog programa Evropa sad 2.0, na koje se čekalo punih 5 mjeseci.

Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje održao je dva kontrolna saslušanja i na osnovu oba usvojio izvještaje o sprovedenim kontrolnim saslušanjima, sa predloženim zaključcima. (jedan nije okačen na sajtu skupštine) Kontrolno saslušanje na temu spremnosti države za ljetnju turističku sezonu pratila su 3 konkretna zaključka, od ukupna četiri; Skupština je pozvala Vladu da razmotri mogućnost formiranja međunstitucionalnog tima koji bi po hitnom postupku rješavao probleme, da razmotri mogućnost uvođenja kategorije „stalni sezonski radnik“, te da hitno razmotri mogućnost uvođenja tranzitne takse za vozila koja Jadransku magistralu koriste u ove svrhe.

Predloženi zaključci moraju pratiti tok rasprave sa sprovedenih kontrolnih saslušanja, kao mehanizma koji pored nadzorne ima i ulogu da otvori širu diskusiju na datu tematiku, u kontekstu pozivanja zainteresovanih relevantnih strana. U tom kontekstu, predlaganje zaključaka u trenutnom formatu djeluje kao samo još jedna proceduralna stavka, sa nedovoljno jasno definisanim procesom predlaganja, usvajanja i povratnog informisanja poslanika o njihovoj ispunjenosti.

Preporuke

01

Potrebno je da svi skupštinski odbori pravovremeno planiraju svoje aktivnosti u skladu sa zakonskim obavezama i usvajaju planove rada za tekuću godinu.

02

U cilju pravovremenog reagovanja na probleme u društvu, potrebno je u što kraćem vremenskom roku od usvajanja inicijativa za parlamentarna saslušanja, ista i održati.

03

U skladu sa Poslovnikom Skupštine Crne Gore i jačanja kontrolne funkcije, odbori treba da održavaju kontrolna saslušanja po podnijetim "manjinskim inicijativama".

04

Unaprijediti zakonodavnu ulogu odbora kroz sprovođenje odgovarajućih rasprava praćenih dostavljenim mišljenjem Vlade na prijedloge zakona prije usvajanja istih u odborima.

05

Potrebno je da parlamentarna saslušanja budu praćena odgovarajućim usvajanjem zaključaka i preporuka koje bi dovele do unapređenja rada institucija i stanja u tim oblastima i objavljivanjem izvještaja o realizaciji zaključaka.

Zaključak

Proljećnje zasijedanje Skupštine Crne Gore posebno je obilježilo ugrožavanje nadzorne funkcije parlamenta, u vidu sputavanja takozvane "manjinske" inicijative, odlaganja sprovođenja premijerskog sata i zakazanih kontrolnih saslušanja, ali i obesmišljavanje istih sprovođenjem nakon višemjesečnog odlaganja.

Da ovo nije bio jedini način sputavanja nadzornih mehanizama pokazale su i izmjene Poslovnika Skupštine Crne Gore kojim je opozicija ostala uskraćena za jednu "manjinsku inicijativu" propisanu članom 75. Tokom zasijedanja, postavljeno je i pitanje ko može biti pozvan na kontrolno saslušanje, uz iskazivanje izričitih stavova poslanika parlamentarne većine da svoje mjesto u skupštinskim klupama ne mogu naći i predstavnici Državnog tužilaštva.

Sprovedena kontrolna saslušanja nisu praćena konkretnim zaključcima i preporukama, i gotovo polovina je sprovedena bez predlaganja seta zaključaka. Zakonodavna inicijativa poslanika i poslanica bila je u porastu, ipak, to nije dovelo do sadržajnijih tekstova, niti do adekvatnog korišćenja istraživačkih resursa Parlamentarne budžetske kancelarije i Istraživačkog centra Skupštine Crne Gore.

Pojedini skupštinski odbori su čitavu godinu funkcionisali bez plana rada, dok ih je nekolicina usvajala tek na polovini kalendarske godine, čime je otežan nadzor građana i civilnog društva nad radom odbora koji nije imao jasno definisane aktivnosti, pogotovo u pogledu sprovođenja nadzora nad institucijama.

Izvori

- Poslovník Skupštine Crne Gore ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 051/06 od 04.08.2006, 066/06 od 03.11.2006, "Službeni list Crne Gore", br. 088/09 od 31.12.2009, 080/10 od 31.12.2010, 039/11 od 04.08.2011, 025/12 od 11.05.2012, 049/13 od 22.10.2013, 032/14 od 30.07.2014, 042/15 od 29.07.2015, 052/17 od 08.08.2017, 017/18 od 20.03.2018, 047/19 od 12.08.2019, 112/20 od 24.11.2020, 129/20 od 30.12.2020, 065/21 od 18.06.2021, 048/24 od 24.05.2024, 080/24 od 16.08.2024)
- Proceduralne smjernice o pravima i odgovornostima opozicije u demokratskom parlamentu, januar 2008. godine, dostupno na: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626&lang=en>
- Rješenje Skupštine Crne Gore broj: 00-41/24-19/4, od 24. juna 2024. Godine
- Dopis Vrhovnog državnog tužilaštva predsjedniku Odbora za bezbjednost i odbranu Miodragu Lakoviću, TU. Broj 271/24, od 10. juna 2024. godine, Rješenje Skupštine broj: 00-41/24-22/3 od 8. jula 2024. godine
- Sjednice Skupštine Crne Gore 28. Saziva, dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/sjednice/sjednice-skupstine>
- Odluka o održavanju kontrolnog saslušanja Odbora za bezbjednost i odbranu od 31. maja 2023. godine, dostupno na: [9636-00-63-4-24-26-3.pdf](#)
- Završena Četvrta sjednica Drugog redovnog zasijedanja u 2020. Godini, Skupština Crne Gore, Skupština Crne Gore, 29.12.2020. Dostupno na: [zavrsena-cetvrta-sjednica-drugog-redovnog-zasijedanja-u-2020-godini](#)
- Peta sjednica Prvog redovnog zasijedanja, Skupština Crne Gore, 17.5.2024, dostupno na: [watch](#)
- Nastavak Šeste sjednice Prvog redovnog zasijedanja, Skupština Crne Gore, 31.7.2024., dostupno na: [watch](#)
- Deseta posebna sjednica Prvog redovnog (proljećnjeg zasijedanja u 2024. godini, Skupština Crne Gore, jun 2024. godine, dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=YFhy7yw86gg>
- 14. sjednica Odbora za bezbjednost i odbranu, 12. jun 2024. Godine, dostupno na: https://www.youtube.com/live/ww04_tW2E4Y?feature=shared
- Nastavak Devete sjednice Prvog redovnog zasijedanja – četvrti dan, Skupština Crne Gore, 9. Jul 2024. Godine, dostupno na: https://www.youtube.com/watch?v=QSc_Pp0AmQE
- Predlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Skupština Crne Gore, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/3212>

- * Spajić obavijestio Mandića da neće moći da prisustvuje premijerskom satu 30. aprila, Vijesti, april 2024. godine, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/702140/spajic-obavijestio-mandica-da-nece-moci-da-prisustvuje-premijerskom-satu-30-aprila>
- * Spajić otkazao dolazak na premijerski sat, Vijesti, jun 2024. godine, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/713636/spajic-otkazao-dolazak-na-premijerski-sat>
- * Za "dijalog" s premijerom, uđite na sajt Vlade, Vijesti, jul 2024. godine, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/718045/za-dijalog-s-premijerom-udjite-na-sajt-vlade>
- * MUP: Odbor je obaviješten da bi Šaranović došao na saslušanje i prije 26. juna, Vijesti, april 2024. godine, dostupno na: [mup-odbor-je-obavijesten-da-bi-saranovic-dosao-na-saslusanje-i-prije-26-juna](https://www.vijesti.me/vijesti/politika/718045/mup-odbor-je-obavijesten-da-bi-saranovic-dosao-na-saslusanje-i-prije-26-juna)
- * Odlaganjem do obesmišljavanja - kako se urušava kontrolna funkcija Skupštine neblagovremenim održavanjem izglasanih kontrolnih saslušanja, jul 2024. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/odlaganjem-do-obesmisljavanja-kako-se-urusava-kontrolna-funkcija-skupstine-neblagovremenim-odrzavanjem-izglasanih-kontrolnih-saslusanja/>
- * Prijedlozi IA za rad parlamentarnih odbora, Institut alternativa, januar 2024. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/prijedlozi-ia-za-rad-parlamentarnih-odbora-za-2024-godinu/>
- * Opozicija da predsjedava nadzornim odborima, Institut alternativa, jul 2024. godine, dostupno na: https://x.com/IA_Alternativa/status/1818618449263821063
- * Vladina Komisija umjesto Uprave za inspekcijske poslove, Institut alternativa, maj 2024. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/vladina-komisija-umjesto-uprave-za-inspekcijske-poslove/>
- * Milena Muk, Dragana Jaćimović, Nikolina Radonjić, "Kako rade inspekcije? Pregled rada sedam inspekcija u oblastima od rizika za korupciju", maj 2024. godine, dostupno na: <https://media.institut-alternativa.org/2024/05/IBP-2024.pdf> <https://institut-alternativa.org/kako-rade-inspekcije-pregled-rada-sedam-inspekcija-u-oblastima-od-rizika-za-korupciju-2/>
- * Poslanici ne mare za izvještaj o kriminalu, Institut alternativa, septembar 2022. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/poslanici-ne-mare-za-izvjestaj-o-kriminalu/>
- * Polovina poslaničkih klubova ne traži istraživanja, Institut alternativa, septembar 2024, dostupno na: [polovina-poslanickih-klubova-ne-trazi-istrazivanja](https://institut-alternativa.org/polovina-poslanickih-klubova-ne-trazi-istrazivanja)



O Institutu alternativa

Institut alternativa osnovan je 2007. godine u Podgorici sa misijom snaženja demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori, kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Djelujemo kao istraživački centar (think tank) i bavimo se dobrim upravljanjem, transparentnošću i odgovornošću kroz tri glavna programa: I) reforma javne uprave; II) odgovorne javne finansije; III) vladavina prava.

Više o našem radu saznajte na www.institut-alternativa.org