



20
GODINA

CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

Procjena napretka Crne
Gore u ispunjavanju
političkih kriterijuma u
pregovorima sa EU

Skupština Crne Gore - Kočnica ili zamajac reformi i evropskih integracija?

Autorke:
Milena Gvozdrenović
Biljana Papović



Publikacija je urađena u okviru projekta „Pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji: Primjena političkih kriterijuma” finansiranog od strane Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu i Balkanskog fonda za demokratiju Njemačkog Maršalovog fonda SAD.

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno mišljenje Ambasade Kraljevine Norveške, Balkanskoga fonda za demokratiju, Njemačkoga Maršalovog Fonda SAD ili njihovih partnera.



**Skupština Crne Gore
- Kočnica ili zamajac
reformi i evropskih
integracija?**

Autorke:
**Milena Gvozdenović
Biljana Papović**

**Podgorica,
mart 2021.**

Uvod

Skupština Crne Gore je nakon dužeg perioda stagnacije dobila priliku za kvalitetnije ispunjavanje svog dijela obaveza koje su potrebne za naše članstvo u Evropskoj uniji (EU). Političke promjene koje su se desile su prilika za značajan napredak u otvorenosti parlamenta, povećanje kvaliteta zakonodavnog postupka, poboljšanje njegove kontrolne funkcije i pokretanja političkog dijaloga koji za cilj ima deblokadu važnih reformskih procesa.

Važan korak naprijed, u odnosu na prethodni period, novi saziv Skupštine uradio je osnivanjem radne grupe za izradu Zakona o Skupštini. Ovim aktom je potrebno konačno i zakonski, odnosno sistemski urediti balans među institucijama zakonodavne, izvršne i sudske vlasti što je preduslov demokratskog funkcionisanja društva.

Takođe, Skupština je za kratko vrijeme na respektabilan način obnovila i razvila politike otvorenosti korišćenjem starih i kreiranjem novih praksi za povećanje transparentnosti i komunikaciju sa građanima.

Zakonodavni proces je, sa jedne strane, doživio pozitivne promjene kroz veću inicijativu poslanika u predlaganju zakona, ali je sa druge strane blokiran odnosima unutar vladajuće većine. Uslovljavanje usvajanja jednih zakona drugim zakonima dovelo je do toga da je Skupština nakon izbora Vlade usvojila mali broj zakonskih tekstova.

Usvajanje sistemskih zakona po skraćenom postupku, bez konsultovanja javnosti, postalo je važna karakteristika dosadašnjeg rada aktuelnog saziva Parlamenta. Takođe, kroz dogovore Vlade i Skupštine o sadržaju zakonskih tekstova, koje će kasnije predložiti poslanici, uvedena je praksa “izbjegavanja” javne rasprave što se negativno odrazilo na transparentnost i inkluzivnost zakonodavnog procesa.

Kontrolna uloga Parlamenta se popravlja kroz jačanje kontrolnih procedura, ali je kvalitet parlamentarnih aktivnosti, odnosno konkretnih koraka nakon sprovedene kontrole, još uvijek upitan.

Ključno pitanje, da li će Skupština izgraditi sposobnost da vodi dijalog za rješavanje pitanja za koje je potrebno pronaći kvalifikovanu većinu, ostaje otvoreno. U ovom pravcu ohrabruje osnivanje odbora koji će se baviti reformom izbornog zakonodavstva, ali je znakovito što sličnih inicijativa nema u planu rada Skupštine u dijelu pokretanja dijaloga o izboru Vrhovnog državnog tužioca (VDT), članova Sudskog savjeta (SS) i sudija Ustavnog suda (US).

Ovo su neke od ključnih “kritičnih tačaka” za ispunjavanje političkog kriterijuma koji se bavi razvojem Skupštine. Vjerujemo da bez napretka u ovim oblastima neće biti ispunjenja ovog zahtjevnog kriterijuma.

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) će i u narednom periodu pratiti i ocje-

njivati napredak u ovoj važnoj oblasti. Nove političke okolnosti dale su nam i prostor da vjerujemo da je moguće odblokirati važne reformske procese unutar same Skupštine.

Prilikom izrade ove analize konsultovali smo domaće eksperte koji rad parlamenta u prosjeku ocjenjuju sa 2.6 na skali od 1 do 5. Ovo znači da parlamentu predstoji još dosta napornog rada za dostizanje željenog cilja.

Novi saziv, nova šansa, novi izazovi

Skupština 26. saziva je konstituisana nakon izbora 2016. Najviše mjesta je osvojila Demokratska partija socijalista (DPS) – 36, potom Demokratski front (DF) – 18, koalicija koju su činile Demos, Socijalistička narodna partija (SNP) i Ujedinjena reformska akcija (URA) – devet, Demokratska Crna Gora (Demokrate) – osam. Slijedila je Socijaldemokratska partija (SDP) sa četiri mandata, Socijaldemokrate (SD) i Bošnjačka stranka sa po dva, dok su jedno mjesto osvojile Hrvatska građanska inicijativa (HGI) i izborna lista albanskih partija FORCA-DUA-AA, odnosno koalicija Albanci odlučno. U ovom sazivu žene su bile na 24 od 81 poslaničkih mjesta.

U avgustu 2020. godine održani su parlamentarni izbori čije su rezultate po prvi put prihvatili svi njegovi učesnici, čime je započet proces tranzicije vlasti. Konstitutivna sjednica 27. saziva parlamenta je održana u septembru i za predsjednika je izabran lider Demokratske Crne Gore, Aleksa Bečić.

DPS sa 30 poslanika je najzastupljenija je partija u parlamentu. Slijedi DF sa 27 poslanika, zatim koalicija “Mir je naša nacija” sa deset poslanika i koalicija “Crno na bijelo” sa četiri poslanika, koji čine novu vladajuću većinu. Tradicionalni koalicioni partneri DPS-a, SD i Bošnjačka stranka imaju po tri poslanika, a Albanska lista i Albanska koalicija “Jednoglasno” imaju po jednog predstavnika u parlamentu. SDP ima dva poslanika. Hrvatska manjina nije osvojila mjesto u parlamentu ovog saziva.

Žene zauzimaju tek četvrtinu mjesta u parlamentu, što je daleko ispod standarda evropskih zemalja. Izmjenama poslovnika je uvedena obaveza da najmanje jedan potpredsjednik Skupštine bude predstavica manje zastupljenog pola, a jedan poslanik manjinskih partija. To je omogućilo da u novom sazivu, po prvi put, bude žena na mjestu potpredsjednice. U martu ove godine formiran je Ženski klub¹ koji čine poslanice svih partija u Skupštini.

.....
¹ “Potpisivanje sporazuma o osnivanju ženskog kluba”, Skupština Crne Gore. Dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/clanci/potpisivanje-sporazuma-o-osnivanju-zenskog-kluba-2>. Pristupljeno: 31.03.2021.

Prema podacima dostupnim na internet stranici parlamenta, Skupština Crne Gore broji 191 zaposlenih.² Predsjednik Skupštine je u više navrata isticao da neće biti političkog revanšizma u Skupštini, ali i da je potrebno stvoriti jednake uslove za sve.³

Pred aktuelnim skupštinskim sazivom postavljeno je nekoliko ključnih zadataka čija bi realizacija trebala značajno doprinijeti u ispunjavanju političkih uslova u procesu pridruživanja.

Prije svega, potrebno je sistemski dati doprinos povećanju balansa između tri grane vlasti. Izvršna vlast je godinama unazad ostvarivala dominaciju nad parlamentom i pravosuđem. Na vrhu ove neustavne piramide moći suvereno stoluju političke partije i druge interesne grupe, čiji je politički uticaj bio efikasna brana stvaranju institucija sa integritetom i kredibilitetom i jačanju profesionalne javne uprave.⁴

U prvom šestomjesečju rada novog saziva, uređen je veoma važan korak ka ovome cilju kroz formiranje radne grupe za izradu nacrtu zakona o Skupštini čime bi se konačno krenulo sa popunjavanjem sistemskih praznina koje su, vjerujemo, ne bez namjere, postojale u prethodnom periodu. Naime, prošlo je 15 godina nakon obnavljanja državne nezavisnosti, a u našem sistemu ne postoje zakoni o Skupštini i Vladi dok istovremeno postoje Zakon o predsjedniku Crne Gore, Zakon o lokalnoj samoupravi i zakoni koji regulišu pravosudni dio vlasti.

Novi saziv Skupštine je načinio iskorake u pravcu omogućavanja jačanja uloge parlamenta, kroz izmjene Poslovnika Skupštine, donošenje Akcionog plana za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge i sprovođenje aktivnosti kojima je povećana transparentnost odlučivanja.

Može li zakonodavni postupak biti transparentniji a ujedno efikasniji?

Jedno od ključnih obilježja rada prethodnog saziva Skupštine (2016-2020) jeste kompletan ili parcijalan bojkot predstavnika parlamentarne opozicije tokom čitavog mandata. Takođe, kao u nekoliko saziva unazad, i prethodni saziv Skupštine je karakterisalo da je većina zakonskih predloga dolazila od Vlade, a najveći dio usvojenih amandmana dolazio je iz reda parlamentarne većine.

Zbog odsustva opozicije, ali i odnosa parlamentarne većine prema Vladinim predlozima, gotovo da je uspostavljena praksa nekritičkog usvajanja predlo-

2 Spisak službenika i namještenika Crne Gore sa zvanjima i kontaktima. Dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/gradjani/slobodan-pristup-informacijama/otvoreni-podaci>.
Pristupljeno: 31.03.2021.

3 Emisija "Načisto" na Televiziji Vijesti od 19.11.2020. godine.

4 Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Demokratija bez institucija vol.2*, Centar za demokratsku tranziciju, 2020.

ga koji dolaze od izvršne vlasti, tako da se funkcija parlamenta svela na „ovjeravanje“ zakona i najčešće automatsko odbijanje predloga ili amandmana koji predlaže opozicija. Parlamentarna rasprava je bila svedena na minimum pa je u ovom periodu nerijetko nalikovala skraćenom postupku za donošenje zakona. U odsustvu kritičkog preispitivanja zakonskih rješenja, ionako slaba parlamentarna kultura je dodatno narušena i o ključnim kretanjima zemlje se raspravljalo svuda samo ne u zakonodavnom domu.

Tako se, na primjer, usljed bojkota opozicije nije vodila parlamentarna rasprava tokom usvajanja Zakona o potvrđivanju Sjevernoatlantskog ugovora u 2017. godini, iako je pitanje članstva u NATO bilo dominantno obilježje političkog diskursa u tom periodu. U odsustvu opozicije je iste godine „prečutno“ izmijenjen i Zakon o slobodnom pristupu informacijama zbog čijih rješenja je uslijedila oštra reakcija javnosti. Brojne kontroverze pratile su i druga zakonska rješenja, poput onih koje su donijele izmjene i dopune Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti i Zakon o planiranju i izgradnji objekata i drugih. Međutim, posebno je osporavan Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica i Zakon o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Montenegro Airlinesa koji su usvojeni krajem 2019, koji su dodatno produbili političku krizu i otvorili nove procese u zemlji.

Pored toga što se iz ugla rada prethodnih saziva Skupštine može govoriti o podređenosti izvršnoj vlasti, s druge strane razlog za zabrinutost predstavljalo je i uvođenje svojevrzne „nedodirljivosti“ odluka Skupštine koje se ne mogu preispitivati na sudu. U javnosti su bile kritikovane mnoge odluke o imenovanjima i razrješenjima⁵ koje je donosila Skupština Crne Gore. Ipak, shodno načelnom pravnom stavu Vrhovnog suda, ne mogu se voditi upravni niti parnični postupak protiv odluka Skupštine, što je domaća i međunarodna javnost kritikovala zbog konačne intencije da se onemoguću pravna zaštita na sudu u slučaju eliminisanja neistomišljenika bivše vladajuće koalicije iz državnih organa i savjeta.⁶ Usljed toga se dešavalo da sudije na različit način postupaju u istoj stvari.⁷ Vrhovni sud je ostao pri stavu da redovni sudovi ne mogu da preispituju odluke⁸ što dugoročno može izazvati pravnu nesigurnost i ostaviti znatne posljedice u pretpostavljenom sistemu međusobne kontrole snaga vlasti.

U toku 26. saziva Parlamenta je donijeto ukupno 377 zakona, od čega je 217 o izmjenama i dopunama zakona. Na predlog Vlade usvojeno je ukupno 91% zakona, odnosno 9% zakona na predlog poslanika. Novi saziv parlamenta je donio i nove načine ponašanja poslanika i drugačiji odnos prema zakonodavnoj inicijativi. Prije svega, došlo je do značajnog povećanja zakonodavne aktivnosti poslanika. S jedne strane, razlog za to može

5 Odluke Skupštine o razrješenju Irene Radović (CBCG), Nikola Vukčević (Savjet RTCG), Vanja Čalović Marković (Savjet ASK), Darko Ivanović (Savjet AEM).

6 Biljana Papović, *Pravosuđe u sjenci uzastopnih mandata*, Centar za demokratsku tranziciju, 2020.

7 Marija Mirjačić, „Vladavina parva važnija od mišljenja Vesne Medenice“, *Vijesti online*, 28.09.2019. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/402796/vladavina-prava-vaznija-od-misljenja-vesne-medenice>. Pristupljeno: 31.03.2021.

8 Danilo Ajković, „Vrhovni sud ostao pri stavu da redovni sudovi ne mogu da preispituju odluke Skupštine“, *Vijesti online*, 04.01.2021. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/tv/emisije/500625/vrhovni-sud-ostao-pri-stavu-da-redovni-sudovi-ne-mogu-da-preispituju-odluke-skupstine>. Pristupljeno: 31.03.2021.

biti povećana potreba poslanika za učešćem u zakonodavnom postupku i postojanje velikog broja zakonskih tekstova koje su u ladicama stajali u prethodnim sazivima, jer predlozi opozicionih poslanika nijesu mogli dobiti podršku u parlamentu. S druge strane, ovome je doprinijela i neobična pojava prethodnog dogovaranja zakonskih tekstova između parlamentarne većine i Vlade, i predlaganja tih tekstova od strane Skupštine, a ne Vlade kako je to uobičajeno. Značajan dio stručne javnosti tvrdi da je razlog za ovu pojavu netransparentnost Vlade tj. njihov način da izbjegnu javnu raspravu prije nego što zakoni dođu u parlament. Takođe, ne manje značajna karakteristika dosadašnjeg rada aktuelnog saziva jeste znatno smanjen obim zakonodavne aktivnosti, odnosno pojava da je veliki broj predloga “na čekanju” zbog toga što je dio parlamentarne većine uslovio usvajanje predloga izglasavanjem onih koji su njima bitniji.

Usvajanje sistemskih zakona po skraćenom postupku, bez konsultovanja javnosti, postalo je važna karakteristika dosadašnjeg rada aktuelnog saziva parlamenta. Kada dodamo da neki od ključnih zakonskih tekstova nijesu prošli javnu raspravu prije slanja u parlament, jasno je da ovaj način donošenja državnih politika nije svojstven otvorenim demokratskim društvima jer, osim civilnog sektora, akademske zajednice i strukovnih udruženja, isključuje i zvanične konsultacije sa međunarodnom zajednicom, pa se zakoni donose bez mišljenja relevantnih međunarodnih institucija.

Skupština 27. saziva je usvojila sedam zakona o izmjenama i dopunama zakona.⁹ Četiri zakonska teksta je predložila Vlada, a poslanici preostala tri. Vlada nije sprovela javnu raspravu za Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica. U razmatranju zakona koji su usvojeni na predlog poslanika nije sprovedena kvalitetna i sveobuhvatna javna rasprava.

Nakon ovoga, bez javne rasprave, nakon zatvorenih konsultacija Vlade i Skupštine, poslanici su predložili i Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu i Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju. Usljedila je oštra reakcija međunarodne zajednice, domaćeg civilnog društva i opozicionih partija jer u ovom procesu nije konsultovana čak ni najznačajnija institucija - Venecijanska komisija. Proces donošenja ovih zakona je zaustavljen do pronalaženja kompromisa nakon pristiglih primjedbi Venecijanske komisije, ali je to uslovilo i zaustavljanje kompletnog zakonodavnog procesa u parlamentu. Dio vladajuće koalicije blizak DF-u je uslovio nastavak dalje zakonodavne aktivnosti usvajanjem tužilačkih zakona. Ovaj politički raskorak u vladajućoj koaliciji doveo je do toga da se, u Skupštini, krajem marta nalazi na “čekanju” preko 30 zakonskih tekstova koje su uputili Vlada i poslanici ovog saziva.

Ukoliko ovaj zastoj u zakonodavnoj aktivnosti ne bude otklonjen u hitnom roku, on može prouzrokovati veoma negativne posljedice u daljem razvoju i funkcionisanju Skupštine, ali i u ispunjavanju političkih kriterijuma za članstvo u EU.

.....

9 U periodu od izbora Vlade do 31. marta 2021. godine.

Ima li Skupština snage da učinkovito kontroliše Vladu?

Skupština Crne Gore formalno ima solidne mehanizme za vršenje kontrolne uloge, ali ta pretpostavka nije bila dovoljna za ostvarivanje i konkretnih ishoda u praksi. Skupština je, najčešće, samo formalno primjenjivala kontrolnu funkciju, a uz djelimični ili potpuni bojkot koji je obilježio prethodni saziv Skupštine, rezultati parlamentarnog nadzora su u potpunosti izostali.

U obavljanju kontrolne funkcije, skupštinski odbori mogu da organizuju parlamentarna saslušanja i istrage. Zvanične statistike o korišćenju ovih mehanizama najbolje ukazuju koliko je uloga parlamenta u prethodnom sazivu bila podređena aktivnostima i djelovanju Vlade. Dok su se nizale ocjene domaćih i međunarodnih partnera o zabrinjavajućem nivou korupcije u zemlji, rizici-ma koje prouzrokuje rast javnog duga, zastoju reformi u oblasti pravosuđa i mnogim drugim pitanjima, parlament nije koristio svoja ovlašćenja da preispita ulogu organa vlasti u ovim procesima. Tako je i bilo, na primjer, i sa pojavom pandemije koronavirusa, pa je i Evropska komisija istakla da je bila marginalna uloga Skupštine u nadziranju odgovora Vlade na pandemiju.¹⁰

Za četiri godine svog mandata, prethodni saziv je održao svega 13 kontrolnih saslušanja i 128 konsultativnih saslušanja. Kontrolna saslušanja je organizovalo svega šest odbora, dok preostalih devet radnih tijela nijesu niti jednom iskoristili mogućnost da na ovaj način urade kontrolu nad sprovođenjem politika i aktivnosti organa vlasti u zemlji.

I onda kada su održavana, kontrolna saslušanja nijesu ishodovala konkretnim aktivnostima na unapređenju stanja. Nije postojala praksa sačinjavanja izvještaja ili donošenja zaključaka povodom konsultativnih saslušanja, niti je to bilo propisano poslovnikom. Evropska komisija je u izvještaju o Crnoj Gori istakla da je potrebno razviti jednoobrazni i djelotvoran sistem za praćenje implementacije zaključaka i preporuka usvojenih na saslušanjima sprovedenim u okviru skupštinskog nadzora.¹¹

Skupština Crne Gore u prethodnom mandatu nije otvorila niti jednu parlamentarnu istragu, niti je ovaj mehanizam popularan u radu Skupštine Crne Gore. U 2020. godini poslanici su tražili otvaranje parlamentarne istrage i formiranje anketnog odbora o aferi "Možura"¹² ali to nije uvršteno na dnevni red. Jasno je da su poslanici većine izbjegavali da na ovaj način, koristeći najznačajnije demokratske instrumente, preispitaju političku ili drugu odgovornost izvršne vlasti.

10 Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru za 2020. godinu.

11 Isto.

12 Predlog odluke o otvaranju Parlamentarne istrage i formiranja Anketnog odbora radi prikupljanja informacija i činjenica o događajima koji se odnose na rad državnih organa vezano za ocjenu o endemskoj korupciji u Crnoj Gori a sve povodom objavljivanja informacija o vladavini prava u Crnoj Gori nakon nedavnih otkrića u slučaju ubistva novinarkе Daphne Caruane Galizije i njene istrage vezane za davanje u zakup, izgradnju i rad Vjetroelektrane "Možura". Dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/2320>. Pristupljeno: 31.03.2021.

U svrhu pribavljanja informacija o radu Vlade, poslanici su najčešće koristili mogućnost postavljanja poslaničkog pitanja. Na sjednicama posvećenim premijerskom satu i poslaničkim pitanjima postavljeno je ukupno 1178 pitanja. Poslanici su 142 pitanja postavili premijeru, a 1036 članovima Vlade. Najmanje pitanja je postavljeno u 2017. godini (205), a najviše u 2019. godini (408). U prethodnom sazivu nije pokretano pitanje povjerenja Vladi.

Interpelacija za pretresanje određenih pitanja u vezi sa radom Vlade je još jedan mehanizam koji poslanici ne koriste redovno u ispunjavanju svoje nadzorne uloge u odnosu na rad izvršne vlasti. Ovakvi predlozi teško prolaze u Skupštini što demotiviše poslanike da pokušaju na ovaj način razmatrati konkretne probleme. U prethodnom sazivu nije razmatrana niti jedna interpelacija jer nije obezbijeđena saglasnost između poslanika vlasti i opozicije. U 2019. godini su poslanici odbili zahtjev da se raspravlja o Interpelaciji o radu Vlade za pretresanje pitanja o radu potpredsjednika Vlade za politički sistem i pravosuđe, Zorana Pažina. Takođe, Skupština nije odlučivala o pokretanju Interpelacije za pretresanje politike Vlade Crne Gore u oblasti zdravstva i Interpelacije o pretresanju politike Vlade u oblasti političkog sistema i pravosuđa, a vezano za neustavno predlaganje produžetka mandata Sudskom savjetu, kao i zbog drugih odluka koje su prouzrokovale katastrofalno stanje u ključnim sudskim i tužilačkim institucijama u državi i doveli do njihovog urušavanja, jer je na predlog poslanika DPS-a to izostavljeno sa dnevnog reda na sjednici održanoj krajem 2019.¹³

Ostaje upitna i uloga parlamenta u procesu izrade i implementacije državnog budžeta. Međunarodni standard transparentnosti je da vlada dostavlja parlamentu predlog budžeta najmanje tri mjeseca prije početka fiskalne godine kako bi parlament mogao da ga adekvatno razmotri¹⁴, međutim u dosadašnjoj praksi smo bili daleko od toga. Skupština nije bila poznata ni po aktivnoj ulozi u kontroli trošenja sredstava iz budžeta države. Poslanicima u toku fiskalne godine nije dostavljana informacija o izvršenju budžeta, niti su oni takvo nešto zahtijevali od Ministarstva finansija i Vlade.

U jačanju kontrolne i nadzorne uloge parlamenta novog saziva bi od posebnog značaja bilo usvajanje Zakona o Skupštini, koji je više puta najavljen i potom postavljen kao prva prioritarna mjera u novom Akcionom planu Skupštine. Zakonom će biti potrebno urediti odnos Skupštine i drugih grana vlasti, ali i razmotriti uslove za pokretanje kontrolnih mehanizama kako bi se i sami poslanici motivisali za njihovu primjenu.

Izmjene Poslovnika, koje su inicirane u novom sazivu, pokušaj su da se unaprijedi nadzorna uloga Skupštine. Izmjenama je povećan broj kontrolnih saslušanja, uveden je institut poslaničkog pitanja u vezi sa određenom temom, utvrđena je obaveza prisustva ministara na sjednicama na kojima se razmatraju predlozi zakona u nadležnosti određenog ministarstva. Takođe, utvrđena je obaveza da se povodom konsultativnih saslušanja sačinjavanja izvještaj, koji sadrži ocjene i stavove, što se dalje dostavlja nadležnim institucijama,

13 Zapisnik sa Devete sjednice Drugog redovnog (jesenjeg) zasjedanja u 2019. godini Skupštine Crne Gore 26. saziva, održane 24. 26. i 27. decembra 2019. Godine. Dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-skupstine/205/3380-pdf>. Pristupljeno: 31.03.2021.

14 OECD Best Practices for Budget Transparency, 2002.

kao i obaveza praćenja realizacije zaključaka koje Skupština donosi povodom kontrolnih saslušanja.

Iako su na ovaj način ojačani preduslovi za reafirmaciju kontrolne uloge parlamenta, otvoreno je pitanje koliko će poslanici biti aktivni i efikasni u njihovoj primjeni. Političke karte su trenutno podijeljene na način da u Vladi ne sjede partijske kolege poslanika, što otvara nove mogućnosti za jačanje parlamenta kao kontrolora izvršne vlasti. U dosadašnjem radu imamo i pozitivan primjer upućivanja zajedničkog zahtjeva Vladi od strane predsjednika svih poslaničkih klubova u Skupštini.¹⁵ Međutim, viđen je i primjer da ministar tokom sjednice skupštinskog odbora, na kojem se raspravljalo o Zakonu o slobodi vjeroispovijesti, odbije da odgovara na pitanja poslanika¹⁶ što nije primjerno demokratsko ponašanje. Poslanici su i van skupštinske zgrade aktivniji u nadziranju i komentaranju aktivnosti Vlade o čemu obavještavaju javnost putem medija i društvenih mreža.

U novom sazivu Skupštine¹⁷ za sada su održana dva konsultativna saslušanja na sjednicama Odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje¹⁸ i Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu¹⁹. Takođe, održana su četiri kontrolna saslušanja, od čega tri na sjednicama Odbora za bezbjednost i odbranu²⁰ koji je odlučio da ne predloži zaključke Skupštini. Treće kontrolno saslušanje je održao Odbor za ekonomiju, finansije i budžet.²¹

Održan je i prvi premijerski sat u mandatu novog saziva, 25. marta. Premijeru je upućeno 9 pitanja, dok je 56 poslanika postavilo 105 pitanja članovima Vlade. Poslanici su se najviše interesovali za aktivnosti u nadležnosti Ministarstva finansija i socijalnog staranja, te je resornom ministru postavljena petina od ukupnog broja pitanja. Najveći broj pitanja su uputili poslanici opozicionog DPS-a.

.....
15 "Svi poslanički klubovi traže od Krivokapića da dostavi dokumentaciju o emitovanju obveznica", *CdM*, 10.12.2020. Dostupno na: <https://www.cdm.me/politika/svi-poslanicki-klubovi-traze-od-krivokapica-da-dostavi-dokumentaciju-o-emitovanju-obveznica/>. Pristupljeno: 31.03.2021.

16 Željka Vučinić, "Leposavić nije odgovarao na pitanja poslanika, burna reakcija opozicije", *Vijesti online*, 25.12.2020. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/497985/odbijen-predlog-popovica-da-se-sa-dnevnog-reda-povukuizmjene-i-dopune-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti>. Pristupljeno: 31.03.2021.

17 U periodu od izbora Vlade do 31.03.2021.

18 Konsultativno saslušanje ministarke zdravlja Jelene Borovinić Bojović na temu: „Razmatranje epidemiološke situacije sa osvrtom na aktuelne mjere koje se odnose na dane predstojećih praznika“.

19 Konsultativno saslušanje kandidata sa liste kandidata koji ispunjavaju zakonom propisane uslove za izbor vrhovnog državnog tužioca.

20 Kontrolno saslušanje v.d. Direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost Dejana Vukšića na temu: „Rad ANB u svijetlu poštovanja garantovanih ustavnih i zakonskih prava“, kontrolno saslušanje potpredsjednika Vlade Crne Gore dr Dritana Abazovića povodom medijskih navoda o licu Stevanu Simijanoviću, Kontrolno saslušanje potpredsjednika Vlade Crne Gore dr Dritana Abazovića i v.d. direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost Dejana Vukšića u vezi sa mogućim kršenjem Zakona o tajnosti podataka.

21 Kontrolno saslušanje Milojka Spajića, ministra finansija i socijalnog staranja u vezi sa nedavno realizovanim zaduživanjem države od 750 miliona eura, putem emisije euroobveznica na međunarodnom tržištu.

Za šta treba da nam služi otvorenost parlamenta?

Parlamentarna kriza koja je obilježila prethodni saziv negativno se odrazila i na predstavničku funkciju Skupštine. Istraživanja CDT-a o otvorenosti zakonodavnih vlasti u regionu Zapadnog Balkana su pokazivala da Skupština Crne Gore gubi regionalni primat u pogledu otvorenosti i transparentnosti. Primjećena je stagnacija ili čak napuštanje nekih dobrih praksi transparentnosti u radu parlamenta, a političke razlike između vlasti i opozicije su marginalizovale parlament kao centralni forum na kojem bi trebalo da se razmatra i raspravlja o pitanjima od javnog interesa. U ovakvoj situaciji, Skupština nije radila na razvoju svojih politika i praksi na polju otvorenosti, transparentnosti i dostupnosti čime je njena predstavnička funkcija dodatno degradirana.

Istraživanje CDT-a iz 2020. godine²² je pokazalo da Skupština Crne Gore u znatnoj mjeri zadovoljava kriterijume koji se tiču proaktivne transparentnosti kroz objavljivanje seta podataka i informacija na koju je obavezuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Međutim, nije obezbijedena puna transparentnost sistema donošenja odluka. Skupština nije bila dovoljno posvećena ni razvoju odnosa sa javnošću, a u nedostatku strateškog programa i mehanizama za direktnu komunikaciju, sve više se udaljavala od samih građana i njihovih potreba. Mogućnost predlaganja zakona preko poslanika zahtijeva prikupljanje šest hiljada potpisa što je prilično složeno za gotovo jedini način za direktno skretanje pažnje poslanika, odnosno ljudi koje su građani birali. Ovaj svojevrsni izazov za učešće građana u zakonodavnom procesu za sada nije nadomješten na drugi način, na primjer kroz omogućavanje direktnog podnošenja peticija i inicijativa građana.

U novom sazivu parlamenta su već načinjeni značajni pomaci u otvorenosti i transparentnosti rada Skupštine i ispunjen je veliki broj predloga koje je CDT godinama zagovarao na osnovu međunarodnih standarda i uporedne prakse rada parlamenata, što je važan indikator otvorenosti parlamenta prema inicijativama nevladinog sektora.²³

Omogućavanje direktnog prenosa sjednica radnih tijela i otvaranje naloga Skupštine na društvenim mrežama su bili prvi značajni koraci koji vode ka približavanju rada Skupštine građanima, ali i kvalitetnijem osluškivanju njihovih potreba. Pokrenut je i Parlamentarni kanal²⁴ za prenos sjednica plenarnih zasijedanja i sjednica skupštinskih odbora. Takođe, izrađen je novi sajt Skupštine na kojem je, između ostalog, uvezan sistem veb sajta, parlamentarnog "Jutjub" kanala i sistema za izradu fonografskih zapisa²⁵ a najavljena je i izrada posebnog portala otvorenih podataka. Takođe, na novom sajtu Skupštine

22 Biljana Papović, Milena Gvozdinović, *Otvorenost parlamenata u regionu i Crnoj Gori*, Centar za demokratsku tranziciju, 2020.

23 Ovaj segment rada parlamenta će biti detaljnije razrađen u posebnoj analizi CDT-a.

24 Više na: <https://www.skupstina.me/me/clanci/parlamentarni-kanal>.
Pristupljeno: 31.03.2021.

25 Više na: <https://www.skupstina.me/me/clanci/skupstina-dostupna-na-novoj-internet-presentationi>.
Pristupljeno: 31.03.2021.

je posebno promovisan sistem za direktno podnošenje predstavki građana.²⁶ Pored toga, Skupština se vratila dobroj praksi objavljivanja polugodišnjih izvještaja o radu i o utrošenim sredstvima.

Skupština je do sada preuzela aktivnosti i na jačanju saradnje sa civilnom sektorom, kroz organizovanje brojnih sastanaka i promovisanje obrasca²⁷ za davanje mišljenja organizacija civilnog društva skupštinskim radnim tijelima. Izmjenama poslovnika je omogućeno da predstavnici nevladinih organizacija mogu na zahtjev da učestvuju u radu odbora. Stvarno uključivanje civilnog sektora u rad parlamenta bi bilo od vitalnog značaja za brojne komplikovane procese koje očekuju Skupštinu u ovom mandatu. Takođe, važno je da građani budu informisani o aktivnostima Skupštine i poslanika i da imaju na raspolaganju adekvatne mehanizme za komunikaciju, međutim jednako važno je da se predlozi građana zaista čuju i uvažavaju i da se mjeri kakav je odnos Skupštine prema tim predlozima. Da li će to tako stvarno i biti vidjećemo u narednim mjesecima.

Mogu li se vratiti parlamentarna kultura i etika?

Ključno obilježje rada prethodnog saziva na ovom polju je promocija verbalnog i fizičkog nasilja kao važnog "parlamentarnog" instrumenta za poboljšanje političke pozicije i rejtinga.

Iako je ranije Skupština Crne Gore bila dobar regionalni primjer u međusobnom uvažavanju poslanika, stvari su se značajno promijenile tokom vremena.

U periodu uoči i nakon parlamentarnih izbora 2016. godine, incidenti u Skupštini postali su redovna pojava, poziciju "medijatora" u parlamentarnom "dijalogu" često su zauzimali savjesniji poslanici i pripadnici obezbjeđenja ili policije. Uspostavljena je nova parlamentarna praksa da poslanici razmjenjuju uvrede umjesto argumenta o pitanjima od javnog interesa, a skupštinske klupe su se, sve više, pretvarale u govornice za predizborne mitinge.

Vladajuća većina je na nasilje odgovorila nasiljem pa su hapšenja, sprečavanja hapšenja, zatvaranje u skupštinske prostorije, novčane, pa čak i zatvorske kazne bili redovna pojava u parlamentarnom životu 26. saziva.

Poslovníkom Skupštine Crne Gore su bile predviđene novčane kazne zbog povrede reda na sjednici Skupštine. Izmjenama Poslovnika iz 2019. je predviđeno kažnjavanje poslanika i u slučaju neopravdanog odustvovanja sa sjednica Skupštine i njenih radnih tijela. Opozicija je ovu odluku o izmjeni poslovnika tumačila kao pokušaj disciplinovanja poslanika zbog tada aktuelnog bojkotovanja aktivnosti Skupštine. Ova mjera nije mogla nadomjestiti nedostatak lične i političke kulture i nije motivisala poslanike da promjene svoje ponašanje. Skupština je u julu 2019. usvojila i novi Etički kodeks poslanika.

²⁶ Više na: <https://www.skupstina.me/me/gradjani/predstavke>. Pristupljeno: 31.03.2021.

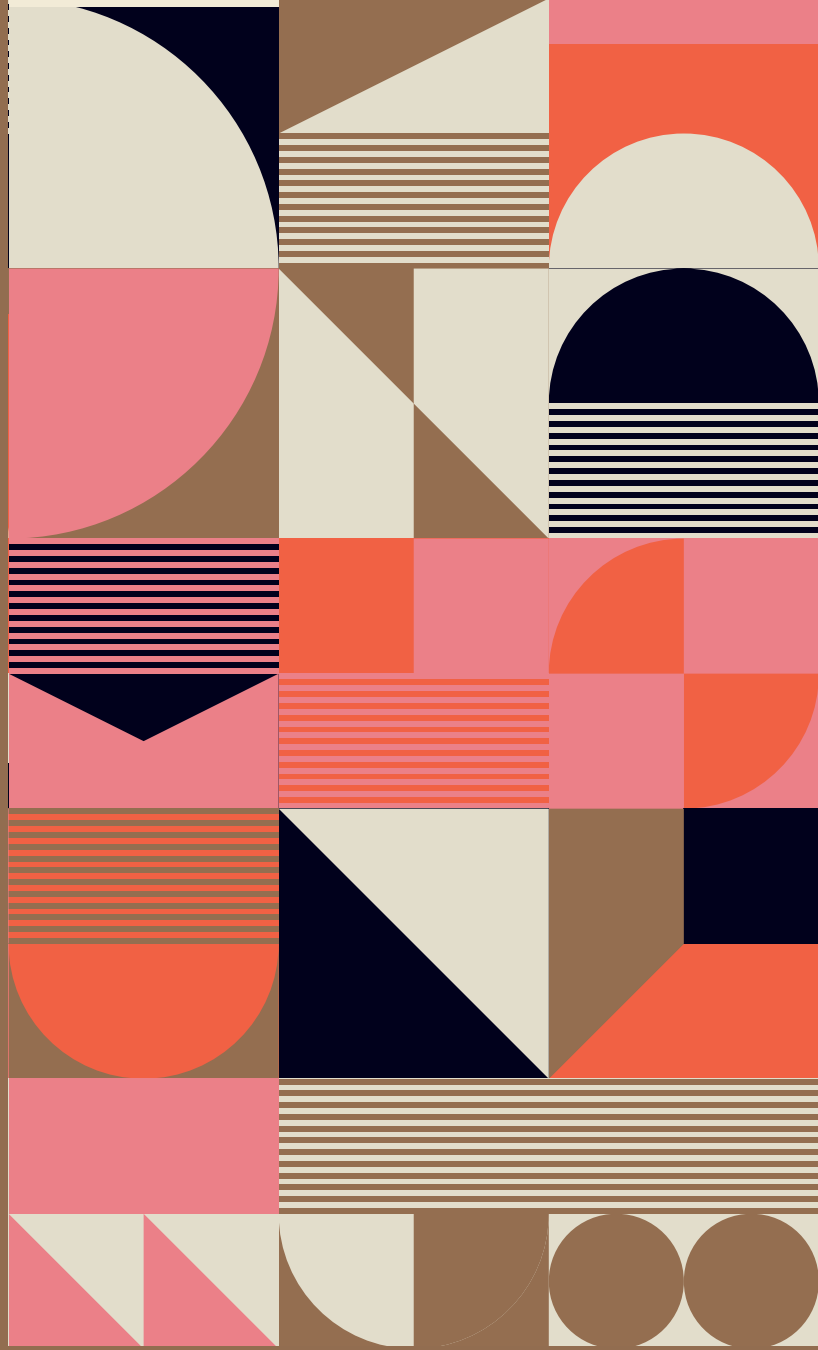
²⁷ Više na: <https://www.skupstina.me/me/gradjani/saradnja-sa-civilnim-sektorom>. Pristupljeno: 31.03.2021.

Promjenom vlasti, promijenila se i atmosfera u radu novog saziva. Tenzije su značajno splasnule, a kvalitet komunikacije je značajno povećan. Međutim i u novom sazivu bilo je tenzičnih rasprava ali i jedan primjer udaljavanja poslanika sa sjednice zbog nedoličnog ponašanja.

Izmjenama Poslovnika od kraja 2020. godine su izbrisane odredbe kojima je bilo propisano novčano kažnjavanje poslanika. Akcenat je, čini se, s pravom stavljen na promjenu poslaničke kulture, a ne na kazne koje bi vodile tome.

O istraživanju

Istraživanje o napretku Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma na putu ka Evropskoj uniji (EU) radimo uz finansijsku podršku Balkanskog fonda za demokratiju (BTD) i Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Na osnovu seta indikatora ispitujemo kvalitet strateškog i pravnog okvira, institucionalnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u sedam oblasti: izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, mediji, reforma javne uprave i parlament, i svaka od njih će biti tretirana u posebnom dokumentu. Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikulisanjem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata. Drugi dio istraživanja odnosi se na kvalitet rada parlamenta. Ovu oblast smo ocjenjivali na osnovu 29 indikatora. Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo procesu reformi. Zahvaljujemo Balkanskom fondu za demokratiju i Ambasadi Kraljevine Norveške na povjerenju i finansijskoj podršci.



20:1
GODINA



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

Moskovska 153, 81000 Podgorica, Crna Gora
cdt@cdtmn.org | www.cdtmn.org