

SKUPŠTINSKA KONTROLA VLADE

SMJERNICE ZA POSLANIKE I POSLANICE

Decembar 2023.

SKUPŠTINSKA KONTROLA VLADE: SMJERNICE ZA POSLANIKE I POSLANICE

Izdavači:

Centar za demokratiju i ljudska prava - CEDEM (www.cedem.me)

Centar za demokratsku tranziciju - CDT (<https://www.cdtmn.org/>)

Za izdavače:

Milena Bešić, direktorica CEDEM-a

Dragan Koprivica, izvršni direktor CDT-a

Autor:

prof. dr Boško Tripković

Saradnik:

prof. dr Petar Dundić

Dizajn:

Brain, Podgorica

Decembar 2023. godine

**Istraživanje je sprovedeno u okviru projekta "Inkluzivni dijalog za napredak društva", koji sprovodi Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) u saradnji sa Centrom za demokratsku tranziciju (CDT), uz podršku Evropske unije, posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori. Projekat je kofinansiran od strane Ministarstva javne uprave Crne Gore.*

***Istraživanje predstavlja isključivu odgovornost organizacija koje sprovode projekat i ne odražava nužno stavove donatora.*

SADRŽAJ

1. SAŽETAK	4
2. OSNOVNA PITANJA	5
3. INSTRUMENTI KONTROLE VLADE	10
3.1. Postupak izbora Vlade	11
3.2. Zakonodavni postupak	12
3.2.1. Prehodna kontrola u odborima	12
3.2.2. Prehodna kontrola na plenarnoj sjednici	16
3.2.4. Kontrola vlade u budžetskom postupku	20
3.3. Direktni instrumenti kontrole vlade	21
3.3.1. Poslanička pitanja i premijerski sat	21
3.3.3. Parlamentarna istraga	24
3.3.4. Interpelacija	25
3.3.5. Izglasavanje nepovjerenja	26
4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	28

1. SAŽETAK

Kontrola izvršne vlasti je jedna od osnovnih funkcija skupštine i ključan element demokratskog političkog sistema. Kontrola podrazumijeva niz kompleksnih aktivnosti koje se javljaju u gotovo svim elementima rada skupštine: ako se ova funkcija razumije kao proces ispitivanja i ocjenjivanja djelatnosti i odluka vlade, većina skupštinskih aktivnosti je usmjerena na njeno ostvarivanje. Međutim, kontrola izvršne vlasti se često ne razmatra kao zasebna funkcija skupštine i postoji nedovoljno razumijevanje njene uloge, specifičnosti i važnosti. Ove smjernice se fokusiraju na elemente kontrole koji se javljaju u nizu različitih poslova skupštine, sa ciljem da se podigne svijest o njenom značaju i da se ukaže na mogućnosti da se kontrola efikasno i produktivno obavlja.

U prvom dijelu, smjernice razmatraju niz opštih pitanja o skupštinskoj kontroli. Funkcija kontrole je objašnjena u svijetlu njene uloge u ostvarivanju načela podjele vlasti, odgovornosti i legitimiteta, vladavine prava, sprečavanja korupcije i efikasnog upravljanja. Smjernice se zatim fokusiraju na predmet i elemente postupka kontrole, kao i na ciljeve i preduslove za njeno uspješno obavljanje.

Drugi dio smjernica odnosi se na konkretan kontekst skupštinske kontrole u Crnoj Gori. Domaći pravni i institucionalni okvir je razmotren sa stanovišta uporedne prakse, da bi se sugerisali konkretni načini efikasnog korišćenja postojećih mehanizama kontrole. Smjernice sadrže niz uputstava u pogledu obavljanja kontrole u zakonodavnom procesu, uključujući postupke kontrole u odborima, na plenarnoj sjednici, u budžetskom postupku, kao i u pogledu naknadne kontrole primjene i posljedica zakona. Nakon toga, smjernice sugerišu načine efikasnog korišćenja direktnih instrumenata kontrole, poput poslaničkih pitanja i premijerskog sata, kontrolnih saslušanja, parlamentarnih istraga, interpelacija i izglasavanja nepovjerenja vladi.



2. OSNOVNA PITANJA

Šta je skupštinska kontrola?

Skupštinska kontrola ili nadzor je proces putem kojeg zakonodavna vlast ispituje i ocjenjuje djelatnosti, politike i odluke vlade. Kontrola je samo jedna od uobičajenih funkcija skupštine, koja također obavlja zakonodavnu funkciju kao i funkciju predstavljanja građana.¹ Ove funkcije se u velikoj mjeri prepliću. Recimo, funkcija predstavljanja građana nije samo simbolička već podrazumijeva kontrolu izvršne vlasti u ime građana. Zakonodavna funkcija također podrazumijeva kontrolu zakonskih predloga vlade kao i praćenje implementacije usvojenih zakona. Ove smjernice stoga usvajaju širu koncepciju kontrole, koja podrazumijeva sve aktivnosti skupštine i poslanika koje doprinose propitivanju i evaluaciji rada vlade.²

Šta je uloga skupštinske kontrole?

Fundamentalni princip na kojem počiva skupštinska kontrola je načelo podjele vlasti. Iako se podjela vlasti može ostvariti na različite načine, osnovna ideja se sastoji u povjeravanju zakonodavne, izvršne i sudske funkcije organima koji su u određenoj mjeri nezavisni jedni od drugih i međusobno se kontrolišu. Budući da uživa direktan demokratski legitimitet i ima predstavnički karakter, uloga skupštine u sistemu međusobne kontrole organa vlasti je ključna. Legitimitet skupštine je po pravilu sveobuhvatniji od legitimiteta drugih direktno izabranih organa vlasti, jer skupština daje glas perspektivama širokog kruga građana. Za razliku od sudske kontrole vlasti, koja načelno ima pravni karakter i po pravilu se javlja u obliku naknadne kontrole, skupštinska kontrola može imati i otvoreno politički karakter i često postoji u formi prethodnog nadzora gdje se unaprijed određuju okviri djelovanja i ocjenjuju budući planovi izvršne vlasti. Skupštinska kontrola je stoga neophodna i vjerovatno najvažnija komponenta demokratskog političkog sistema zasnovanog na podjeli vlasti.

Kroz funkciju kontrole, skupština obezbijeduje odgovornost vlade građanima i transparentnost njenog rada. Iako se putem kontrole obezbijeduju odgovornost i transparentnost, među ovim pojmovima postoje razlike. Kontrola podrazumijeva aktivan proces, dok odgovornost nastaje u odnosu između dva aktera (poput parlamenta i vlade), a transparentnost se odnosi na kvalitet ili stanje stvari (poput određene odluke ili procesa).³ Stoga se parlamentarna kontrola može vršiti i izvan formalnog odnosa odgovornosti i bez aktiviranja mehanizama kojima se ostvaruje odgovornost (kao što je izglasavanje nepovjerenja vladi). Transparentnost može biti posljedica kontrole kao i njen preduslov: transparentnost se može ostvariti kao rezultat kontrole kada se recimo izvršna vlast poziva da ponudi podatke ili objašnjenja o svom postupanju, a također je i osnov kvalitetne kontrole budući da skupština mora imati uvid u rad organa koje kontroliše.

Osim osnaživanja i realizacije principa odgovornosti, kao i poboljšanja transparentnosti, skupštinska

1 *Global Parliamentary Report 2017. Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account* (Inter-Parliamentary Union and United Nations Development Programme 2017) str. 13, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2017-10/global-parliamentary-report-2017-parliamentary-oversight-parliaments-power-hold-government-account>.

2 Skupština također vrši kontrolu drugih organa vlasti. Ove smjernice se fokusiraju na kontrolu rada vlade, s tim što će drugi oblici kontrole biti pomenuti ako su relevantni u kontekstu kontrole vlade.

3 Hannah White, *Parliamentary Scrutiny of Government* (Institute for Government, 2015) str. 3, dostupno na <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/parliamentary-scrutiny-government>.

kontrola može doprinijeti ostvarivanju drugih principa i ciljeva u demokratskom društvu. Recimo, putem kontrole načina odlučivanja i donijetih odluka sa stanovišta građanskih prava i sloboda ili sa ciljem sprečavanja arbitrarnog odlučivanja ili zloupotrebe vlasti, skupštinska kontrola može unaprijediti vladavinu prava. Skupštinska kontrola također može doprinijeti odgovornijem i efikasnijem finansiranju vladinih programa ili sprečavanju korupcije, ukoliko se kontroliše način prikupljanja poreza i budžetske potrošnje. Pored toga, kontrola koju vrši skupština može doprinijeti efikasnijoj primjeni zakona ili efikasnijem postizanju ciljeva i programa vlade. Najzad, jedna od ključnih uloga skupštinske kontrole je poboljšanje javnog povjerenja građana u državne institucije.⁴

Šta je predmet skupštinske kontrole?

Kontrola se može fokusirati na procese ili rezultate, kao i na kombinaciju ova dva cilja koji se ne mogu uvijek jasno razdvojiti ali mogu poslužiti da se učine jasnijim standardi na osnovu kojih se vrši kontrola. Kontrola procesa propituje da li su odluke donesene u prikladnom postupku. Ovaj vid kontrole se može usredsrediti na pitanje legitimiteta donijetih odluka, kao i na ukazivanje na neprikladne uticaje u procesu donošenja odluka ili na prekoračenje ovlašćenja koje se potencijalno odigralo. Sa druge strane, kontrola rezultata postavlja pitanje opravdanosti ciljeva određenih politika kao i prikladnosti odabranih sredstava za postizanje tih ciljeva. U demokratskom političkom poretku, kontrola procesa je važna jednako kao i kontrola rezultata. Bez obzira da li je neka odluka opravdana i efikasna, skupština može kontrolisati da li je takva odluka donijeta na osnovu pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i bez neprikladnih uticaja. Uloga skupštine je fundamentalno politička, te je kontrola rezultata najčešće političkog karaktera: poželjnost određenog cilja zavisi djelimično od političkog opredjeljenja ili političke odluke za koje su poslanici odgovorni biračima. Kontrola procesa, sa druge strane, može biti politički neutralnija i usmjerena na zaštitu postupka u kojem se odluke donose bez obzira na konkretan politički rezultat koji se želi postići.

Šta su elementi postupka skupštinske kontrole?

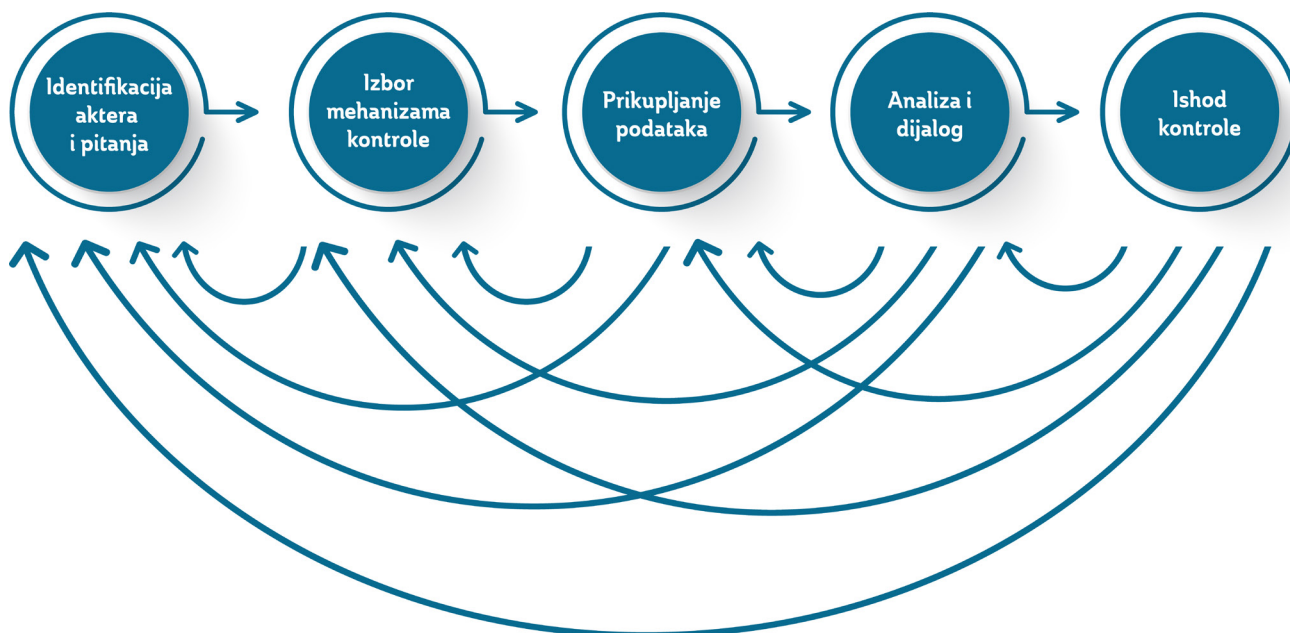
Iako postoje brojne razlike među mehanizmima kontrole, postoje elementi koji su u određenoj mjeri prisutni u gotovo svakom postupku kontrole, dok se mehanizmi kontrole mogu primarno fokusirati na pojedine od ovih elemenata. Prvi element kontrole podrazumijeva jasnu identifikaciju aktera i pitanja koja se kontrolišu. Preduslov uspješne kontrole je fokus na konkretno pitanje povodom kojeg se kontrola vrši i usmjeravanje kontrole na aktere koji snose odgovornost za to pitanje ili odluku. Drugi element se odnosi na izbor adekvatnog mehanizma kontrole u zavisnosti od konkretnog pitanja i aktera čije se djelovanje kontrolišu. Izbor mehanizma kontrole zahtjeva prethodno poznavanje institucionalnog okvira, kao i razumijevanje političkog sistema i konteksta u kojem se kontrola obavlja.

Treći element obuhvata prikupljanje podataka o pitanju povodom kojeg se obavlja kontrola. Podaci i činjenice se mogu utvrđivati na osnovu odgovora organa koji se kontrolišu ali i na osnovu uključivanja šireg kruga eksperata u proces. Četvrti element uključuje analizu i - posebno ako se radi o kolektivnom tipu kontrole - raspravu i dijalog. Analiza i dijalog bi trebalo da vode do jasnog

⁴ Jorum Duri, Fabiano Angélico, Cristiano Ferri and Jean-Patrick Villeneuve, *Overview of Parliamentary Oversight Tools and Mechanisms* (Transparency International, 2022) str. 5, dostupno na <https://knowledgehub.transparency.org/product/overview-of-parliamentary-oversight-tools-and-mechanisms>.

zaključka o postavljenom pitanju i potencijalnoj identifikaciji daljih mera kontrole ili do uspostavljanja odgovornosti. Najzad, posljednji element kontrole se fokusira na njen ishod. Ishod može podrazumijevati dalje postupke kontrole ukoliko pitanje nije razjašnjeno ili proces nije doveo do zadovoljavajućeg rezultata, ostvarivanje odgovornosti (recimo, pokretanje postupka za izglasavanje nepovjerenja vladi), unapređenje transparentnosti (na primjer, putem obavještanja javnosti o ishodu kontrole), ili pokušaj da se na vladu utiče da izmijeni politiku ili odluku koja je bila predmet kontrole.

Svaki od elemenata postupka kontrole može uključivati javnost: identifikacija pitanja i aktera se bazira na percepciji važnosti kontrole u toj stvari u javnosti, a sama kontrola može biti i direktno inicirana od strane javnosti putem skretanja pažnje na određeno pitanje ili putem direktnog obraćanja poslanicima. Budući da skupština predstavlja građane, te imajući u vidu da kontrola obavlja važnu funkciju u pogledu transparentnosti i odgovornosti vlasti pred građanima, izbor mehanizma kontrole u velikoj mjeri zavisi od interesa građana da o kontroli budu adekvatno obaviješteni i od mogućnosti da o njoj daju sud. Postupak prikupljanja podataka i dokaza podrazumijeva da se faktičko stanje utvrdi i pribave ekspertska mišljenja uz učešće aktera izvan skupštine. Bez obzira na fundamentalno politički karakter skupštine, svaka odluka zavisi od pravilno utvrđenog faktičkog stanja, i u tom smislu se skupština i poslanici često oslanjaju na ekspertska mišljenja, a mehanizmi parlamentarne kontrole često podrazumijevaju mogućnost da se takva mišljenja dobave. Javnost takođe igra važnu ulogu u širem društvenom dijalogu i analizi koji prati postupak kontrole. Najzad, ishod kontrole u velikoj mjeri zavisi od suda javnosti. Skupštinska kontrola se dakle ne odigrava u društveno-političkom vakuumu već je utemeljena i počiva na ideji da je krajnja kontrola rada vlasti u rukama građana, i da se proces skupštinske i šire javne kontrole vlade ne mogu i ne trebaju razdvojiti.



Postupak kontrole je rijetko kada linearan i fokusiran na sve faze kontrole u istoj mjeri. U šemi iznad plavim strelicama je predstavljen linearan postupak kontrole koji se kreće po fazama kontrole u njihovom uobičajenom redoslijedu. Sa donje strane šeme, zelenim strelicama, prikazane su mogućnosti da se postupak kontrole vrati u neku od prethodnih faza u zavisnosti od potreba i pitanja koja se javu u kasnijim fazama. Recimo, institucionalni okvir može odrediti ili prilagoditi konkretno pitanje povodom kojeg se kontrola vrši i aktere koji su predmet kontrole. Na primjer, iako politička odgovornost za neko pitanje može biti podijeljena između različitih organa vlasti, skupština može fokusirati kontrolu na dio takvog pitanja koji je u nadležnosti vlade, ili se može ograničiti na pitanje koje nije predmet kontrole nekog drugog organa vlasti (recimo u slučaju pokrenutog sudskog postupka o sličnom pitanju). U fazi prikupljanja podataka mogu se otkriti dodatne činjenice koje mogu usmjeriti fokus kontrole na druga pitanja i aktere, ili sugerisati da je potrebno promijeniti institucionalni modalitet kontrole. U postupku analize i dijaloga, postoji mogućnost da se kontrola proširi na druga pitanja ili zaključi da je neophodno prikupiti dodatne informacije. Najzad, sam ishod kontrole može biti zaključak o potrebi pokretanja drugog mehanizma kontrole, prikupljanja dodatnih podataka ili pokretanja društvenog dijaloga o tom pitanju.

Šta čini skupštinsku kontrolu uspješnom?

Uspješnost skupštinske kontrole u velikoj mjeri zavisi od njenog cilja, kao i vrijednosti i principa na kojima takva kontrola počiva. Takođe, ponekad je teško utvrditi da se neka promjena odigrala kao direktna posljedica skupštinske kontrole, naročito imajući u vidu da se kontrola odigrava u kontekstu u kojem drugi akteri (javnost, mediji, nevladin sektor) mogu imati važnu ulogu. Stoga je teško utvrditi apstraktne kriterijume uspješnosti skupštinske kontrole: svaki postupak kontrole mora biti analiziran u konkretnom kontekstu u kojem se odigrava.

Bez obzira na to, postoji nekoliko direktnih i indirektnih pozitivnih efekata kontrole.⁵ Direktni efekti kontrole postoje kada kontrola neposredno utiče na vladu ili njeno odlučivanje. Kontrola može dovesti do otkrića novih *činjenica i dokaza* koji su u osnovi vladinih odluka. Recimo, do toga može doći ukoliko je neka odluka vlade bazirana na dokazima ili mišljenju ograničenog kruga aktera koji nekritički podržavaju politiku vlade ili iz drugih razloga baziraju svoj sud na nepotpunim činjenicama. Skupština može proširiti krug prikupljenih mišljenja o odluci – uključujući mišljenja nevladinog sektora i nezavisnih eksperata – i time prebaciti na vladu teret dokazivanja da je odluka bazirana na potpunim ili ispravno utvrđenim činjenicama. Kontrola vlade od strane skupštine može unaprijediti *analizu* činjenica koje su u osnovi neke odluke. Skupština i poslanici mogu skrenuti pažnju vlade i javnosti na nezavisne izvore analize koji mogu ukazati na propuste i manjkavosti koje nastaju uslijed zanemarivanja mišljenja koja ne idu u prilog odluci vlade. Skupštinska kontrola takođe može poboljšati *transparentnost* vladinih odluka i odlučivanja. Demokratski poredak se zasniva na obrazlaganju političkih odluka čak i kada vlada uživa povjerenje većine poslanika. Kontrola koju vrši skupština može putem skretanja pažnje javnosti primorati vladu da ponudi detaljne razloge za donošenje određene odluke ili za upotrebu finansijskih sredstava u određenu svrhu. Kada je kontrola usmjerena na odluke donijete u prošlosti, ona može doprinijeti procesu *učenja*: revizija prošlih odluka može ukazati na propuste koji se mogu izbjeći u budućnosti. Najzad, skupštinska kontrola može unaprijediti *proces* odlučivanja: ukoliko kontrola ukaže na manjkavosti u odlučivanju to može imati efekat na buduće postupke kako bi se slični propusti izbjegli.

⁵ Vidjeti šire o direktnim i indirektnim efektima kontrole u White (fn. 3), str. 10-14.

Indirektni efekti uspješne kontrole tiču se uticaja koju ona može imati na treća lica ili aktere koji mogu onda uticati na vladu. Na primjer, kontrola može putem uticaja na druge poslanike, javnost, medije ili nevladin sektor promijeniti *kontekst* rada vlade i tako uticati na promijenu politike ili odluke. Recimo, skupštinska kontrola može dovesti do većeg interesovanja javnosti za određeno pitanje, koje može dalje dovesti do kampanje predvođene nevladinim organizacijama, i naposljetku primorati vladu da ponudi ubjedljivije obrazloženje za odluku ili da je izmijeni. Budući da skupštinska kontrola igra ključnu ulogu u razvijanju i očuvanju demokratskog sistema, ona takođe može dovesti do unaprijeđenja demokratskog *legitimiteta* i *povjerenja* u vladine odluke. Skupštinska kontrola može, na primjer, mobilizovati javnost da se aktivnije uključi u proces donošenja odluka, a percepcija o postojanju efikasne kontrole izvršne vlasti od strane izabranih predstavnika građana može uvećati povjerenje koje institucije uživaju i doprinijeti boljem prihvatanju politika vlade.

Ne smiju se, međutim, zanemariti i potencijalni negativni efekti skupštinske kontrole. Skupštinska kontrola se može neprimjereno politizovati ukoliko se primarno fokusira na svaljivanje krivice a ne na pitanja koja se žele unaprijediti ili poboljšanje procesa donošenja odluka. Slični problemi se mogu javiti ako se propitivanje procesa u kojem je odluka donijeta shvati kao dnevno-političko pitanje a ne primarno kao pitanje demokratskog legitimiteta i unaprijeđenja rada organa vlasti. Postupak kontrole takođe može dovesti do neželjenih posljedica u smislu umanjivanja transparentnost da bi se izbjegla dalja kontrola, skretanja pažnje vlade sa važnijih pitanja na ona koja su predmet kontrole, ili umanjivanja kapaciteta da se preuzimaju rizici ili sprovode inovativnije politike. Postupak kontrole takođe angažuje značajne finansijske i druge resurse. Postojanje negativnih efekata ne bi smio biti razlog da se instrumenti kontrole ne koriste, ali je svijest o postojanju negativnih efekata bitna u smislu njihove prevencije.

Uspješnost i efikasnost kontrole zavisi od brojnih faktora. Na prvom mjestu, to je postojanje adekvatnih institucionalnih i pravnih mehanizama kontrole. Institucionalni i pravni mehanizmi moraju obezbijediti okvir unutar koga se kontrola odvija, ali nisu samo jedan od preduslova kontrole. Budući da je ishod kontrole u velikom broju slučajeva politička odgovornost – u vidu obznanjivanja rezultata kontrole ili direktnog pozivanja na odgovornost putem izglasavanja nepovjerenja – i imajući u vidu da vlada uobičajeno uživa podršku parlamentarne većine, ne postoji garancija da je uvođenje direktnih pravnih sankcija primjereno ili efikasno. Primarna pravna determinanta efikasnosti kontrole je interpretacija postojećih pravila – poput pravila o dostavljanju podataka skupštini ili pravila o debati – na način koji obezbijедуje prostor za efikasnu kontrolu. Ključnu ulogu u tom procesu igra predsjednik skupštine koji svoj posao mora obavljati sa integritetom i na nezavisan način, uprkos tome što se bira na prijedlog parlamentarne većine.

Adekvatan pravni okvir je neophodan preduslov kontrole, ali efikasna i uspješna kontrola u većoj mjeri zavisi od drugih faktora: kapaciteta za obavljanje kontrole, postojanja “kulture kontrole”, kao i posvećenosti poslanika obavljanju funkcije nadzora.⁶ Kapacitet skupštine da obavlja kontrolu prevashodno zavisi od resursa i finansijske nezavisnosti od vladinog finansiranja: to recimo podrazumijeva da je budžet nadležnih odbora dovoljan i nezavisan od budžeta resornog ministarstva. Takođe, nezavisna i stručna skupštinska administracija igra ključnu ulogu u procesu kontrole, te je neophodno obezbijediti finansijska sredstva i trening da zapošljeni u skupštini mogu podržati proces kontrole bez upliva političkih pritisaka (na primjer, nepristrasnim tumačenjem pravila ili analizom informacija). Najzad, potrebno je obezbijediti mogućnost da skupština dobije neophodne podatke od vlade ili da ih sama pribavi: ako je vlada centralni izvor informacija, naročito je važno stvoriti

6 Vidjeti više u *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 31-45.

preduslove da se pristup informacijama obezbijedi opozicionim poslanicima i da poslanici vladajuće stranke ili koalicije u ovom smislu ne uživaju privilegovan položaj.⁷

Vjerovatno najvažniji preduslov uspješne kontrole, ali istovremeno i najteži za postizanje, jeste kreiranje kulture kontrole, odnosno saglasnosti o njenoj važnosti u skupštini i društvu u cjelini. Argumenti u prilog kontrole su suštinski jednostavni. Vlada dobija mogućnost da usvoji politike koje su provjerene, analizirane i unaprijeđene uvažavanjem drugačijih stanovišta, dok se povjerenje u sistem i prihvatanje tih politika od strane građana povećava. Građani dobijaju vladu koja usvaja politike koje su opravdanije, bolje istražene i nude bolja rješenja. Naravno, to ne znači da će ovi argumenti biti prihvaćeni u realnosti i da će se kultura kontrole razviti sama od sebe. Ključan način za postizanje napretka u ovoj oblasti je kreiranje saradnje u svim pitanjima gdje je to moguće. To se najčešće odnosi na politike oko kojih postoji društveni konsenzus ili koje su tehničkog karaktera. Prilikom odlučivanja o takvim pitanjima potrebno je staviti prioritet na stvaranje atmosfere koja pospješuje saradnju, čak i ako postoji mogućnost da se debata i odlučivanje iskoristi za dnevno-političke svrhe. Takav pristup doprinosi uključivanju svih činilaca u postupak kontrole i smanjuje podsticaje da se proces kontrole veže za partijsku pripadnost.⁸

Posvećeni i obučeni poslanici doprinose kvalitetnoj kontroli. Na prvom mjestu to podrazumijeva razumijevanje značaja kontrole i posvećivanja adekvatnog vremena obavljanju funkcije kontrole u odnosu na druge poslove parlamenta. Kontrola takođe podrazumijeva niz specifičnih znanja i vještina, kao što su saslušavanje svjedoka, razmatranje dokaza, ili analiza političkih i faktičkih elemenata odluka. Uloga poslanika u demokratskoj kontroli je isuviše važna da bi se prepustila slučaju ili isključivo učenju kroz rad, te je stoga potrebno obezbijediti preduslove za obavljanje kontinuirane edukacije. Za obavljanje kontrolne funkcije poslanici takođe snose odgovornost, i zbog toga je neophodno praćenje rada skupštine kroz redovne i iscrpne izvještaje o obavljenoj kontroli, koje se ne bi trebalo isključivo fokusirati na izvještavanje o obavljenoj kontroli već i na evaluaciju kontrole, u smislu djelotvornosti obavljene kontrole i ocjene kapaciteta da se ona obavlja.⁹

7 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 31-35.

8 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 38.

9 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 36-37 i 42-45.

3. INSTRUMENTI KONTROLE VLADE

Osnovna pitanja i principi kontrole se u većoj ili manjoj mjeri primjenjuju na sve instrumente kontrole. U ovom delu, smjernice se fokusiraju na postojeće institucionalne mehanizme kontrole, objašnjavaju njihove osnovne elemente i daju konkretna uputstva o načinima njihovog korišćenja zasnovana na uporednoj praksi, prilagođenoj pravnom i političkom kontekstu Crne Gore.

Fundamentalni pravni okvir skupštinske kontrole određen je Ustavom Crne Gore. Ustav prije svega određuje krug organa koje skupština bira ili razriješava ili čije aktivnosti može kontrolisati. Skupština Crne Gore bira i razriješava Vladu, a takođe ima na raspolaganju niz institucionalnih mehanizama kontrole, kako indirektnih (poput usvajanja budžeta i završnog računa), tako i direktnih (poput interpelacije). Skupština takođe obavlja kontrolnu funkciju rada niza drugih organa, kako izvršne tako i drugih grana vlasti. Recimo, poslanici mogu pokrenuti postupak za razriješenje predsjednika Crne Gore, a Skupština ga može razriješiti ukoliko Ustavni sud utvrdi da je povrijedio Ustav. Skupština takođe vrši nadzor nad Vojskom i bezbjednosnim službama, bira i razriješava sudije Ustavnog suda, vrhovnog državnog tužioca, četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, zaštitnika ljudskih prava i sloboda, guvernera Centralne banke i članove Savjeta Centralne banke Crne Gore, predsjednika i članove Senata Državne revizorske institucije, kao i druge nosioce funkcija u skladu sa zakonom. Smjernice se detaljnije fokusiraju na kontrolu rada vlade, budući da je to primarna i fundamentalna funkcija parlamenta u demokratskom poretku, ali se ne smije zaboraviti da se kontrola vlade obavlja u kontekstu kontrole niza drugih organa, kao i da parlament kontrolu obavlja u okviru mreže drugih kontrolnih institucija.

Uzimajući u obzir širu definiciju skupštinske kontrole usvojenu u ovim smjernicama, veći dio aktivnosti skupštine je direktno ili indirektno usmjeren na kontrolu rada vlade. Kontrola se ostvaruje putem mehanizama koji stoje na raspolaganju skupštini u cjelini (poput debate i glasanja o predlozima zakona), poslanicima (kao što su poslanička pitanja) ili odborima skupštine (na primjer u slučaju parlamentarne istrage koju sprovodi anketni odbor). Skupštinska kontrola vlade može biti usmjerena na vladu u cjelini (na primjer putem usvajanja i rasprave o budžetu), predsjednika Vlade (recimo tokom premijerskog sata) ili pojedinačnog ministra u Vladi (putem postavljanja poslaničkog pitanja nadležnom ministru). Najzad, kontrola vlade se obavlja putem različitih institucionalnih procesa. U daljem tekstu, smjernice se fokusiraju na mehanizme ili procese koji stoje na raspolaganju skupštini, pojedinim poslanicima ili odborima, u dijelu u kojem se ti mehanizmi tiču kontrole vladinog rada ili politike.

3.1. Postupak izbora Vlade

Skupština ima prvu priliku da kontroliše Vladu prilikom njenog izbora: o prijedlogu programa Vlade i njenog sastava vodi se pretres i odlučuje javnim glasanjem.

Međutim, postoje ograničenja ovog postupka koja umanjuju efikasnost kontrole. Na prvom mjestu, posljednji rok za dostavljanje programa buduće Vlade je 3 dana prije početka sjednice.¹⁰ To je isuviše kratko vrijeme da bi se prijedlog programa mogao temeljno razmotriti, naročito imajući u vidu da je rok za formiranje Vlade 90 dana od kada predsjednik Crne Gore predloži mandatara za sastav

¹⁰ Poslovník Skupštine Crne Gore, član 174, stav 1.

Vlade,¹¹ te ne postoji očigledan razlog da se program Vlade ne dostavi daleko ranije (iako se u praksi često može desiti da se pregovori o formiranju Vlade vode do posljednjeg momenta). Problem je daleko naglašeniji nego u drugim ustavnim sistemima gdje vlada predstavlja svoju politiku za naredni period jednom godišnje, na početku redovnog zasjedanja skupštine.¹² Iako takvo obraćanje često ima ceremonijalni karakter, redovno predstavljanje programa pruža mogućnost za debatu ili postavljanje pitanja (u zavisnosti od sistema) koji mogu trajati od dva dana do nekoliko nedjelja i privlače veliku pažnju javnosti.¹³

Ovakva praksa smanjuje mogućnost sveobuhvatnije kontrole Vlade sa stanovišta generalnih i fundamentalnih pravaca njene politike. Dvije su konkretne posljedice ovakvog rješenja. Prvo, neke od funkcija ovog tipa kontrole mogu se prevaliti na druge mehanizme nadzora, te se ti mehanizmi moraju koristiti sa sviješću da je kontrola koje se njima ostvaruje često parcijalnog a ne sveobuhvatnog karaktera (poput rasprave o konkretnom zakonskom prijedlogu) i da ne može u potpunosti zamijeniti načelnu kontrolu politike Vlade. Pokušaji da se specijalizovani mehanizmi koriste za širu raspravu o pitanjima koja nisu obuhvaćena tim tipom kontrole se mogu percipirati kao njihova zloupotreba i često ne nude efikasan institucionalni put za načelnu kontrolu vlade sa stanovišta generalnih smjernica njene politike. Drugo, postavlja se pitanje na koji način se rasprava o sastavu i programu Vlade može koristiti efikasno imajući u obzir postojeći institucionalni okvir.

Prilikom odgovora na ovo pitanje potrebno je razmotriti prethodno pomenute elemente kontrole koji su u ovom slučaju u velikoj meri ograničeni kontekstom i institucionalnim okvirom: izbor mehanizma (rasprava i glasanje o izboru Vlade) kao i akteri koji se kontrolišu (Vlada) su zadati, prostor za prikupljanje podataka kao i za analizu i dijalog je sužen skraćenim rokovima, dok je ishod kontrole u najvećem broju slučajeva predodređen (mandatar i buduća Vlada najčešće bivaju izabrani jer u tom trenutku uživaju najsnažniju podršku skupštinske većine koja može opadati tokom vremena, naročito ako se radi o koalicionoj vladi). Institucionalna ograničenja kao i unaprijed predvidiv ishod kontrole često dovode do nefunkcionalnih rasprava ili optužbi koje se ne baziraju na predloženom programu već na personalnim rješenjima (personalna rješenja mogu i trebaju biti predmet kontrole, ali ne i njen isključiv fokus).

Međutim, izbor nove Vlade ima nemjerljiv simbolički značaj i vjerovatno predstavlja jedan od momenata kada javnost pokazuje najveće interesovanje za dešavanja u Skupštini, te rasprava može odrediti ton i način na koji će se kontrola odvijati tokom trajanja njenog mandata. Zadatak poslanika – bilo da pripadaju poziciji ili opoziciji – jeste da pokažu sposobnost da ozbiljno razmotre program vlade i da pošalju poruku kako izvršnoj vlasti tako i široj javnosti (uključujući građane, civilno društvo, medije, ekonomske činioce i međunarodnu zajednicu) da svoju dužnost kontrole zasnovane na argumentima i ozbiljnoj analizi shvataju ozbiljno. Za opoziciju, ovo je prilika da ponudi alternativnu politiku i ukaže na nedostatke predloženog programa, bez obzira na ograničen vremenski rok da se analiza pripremi.

11 Ustav Crne Gore, član 92, stav 1.

12 Recimo, u Japanu, ceremonija otvaranja skupštinskog zasjedanja uključuje obraćanje prvog ministra, te ministara spoljnih poslova, finansija, ekonomije koji odgovaraju na pitanja poslanika: [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/kokkaiannai_e2307.pdf/\\$File/kokkaiannai_e2307.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/kokkaiannai_e2307.pdf/$File/kokkaiannai_e2307.pdf).

13 Hironori Yamamoto, *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative study of 88 National Parliaments* (Inter-parliamentary Union 2007), str. 47.

3.2. Zakonodavni postupak

Skupštinska kontrola Vlade se u zakonodavnom postupku javlja u procesu usvajanja zakona, ali i tokom nadzora nad sprovođenjem usvojenih zakona.¹⁴ Stoga je potrebno napraviti razliku između prethodne kontrole, koja obuhvata proces prije usvajanja zakona, i naknadne kontrole, koja se odnosi na aktivnosti usmjerene na kontrolu sprovođenja i efekata usvojenih zakona.

3.2.1. Prethodna kontrola u odborima

Ključnu ulogu u prethodnoj kontroli tokom zakonodavnog postupka igraju skupštinski odbori. Neki od preduslova uspješne kontrole vlade u odborima su stabilno članstvo tokom vremena, mogućnost redovnog zasjedanja, postojanje prilika za efikasnu saradnju sa činocima izvan skupštine poput nezavisnih stručnjaka i nevladinih organizacija, kao i kvalitetna podrška stručnih službi. Prednost kontrole koja se odvija u odborima je posljedica njihovog formata. Po pravilu, odbori su tijela sa manjim brojem članova koja mogu detaljno propitivati zakonske predloge vlade u dužem vremenskom periodu. Odbori obezbijavaju i neophodnu komunikaciju između javnosti (uključujući građane, eksperte, nevladin i privatni sektor) i skupštine, jer predstavnici javnosti mogu biti direktno uključeni u rad odbora ili mogu dostavljati dokumente i mišljenja odborima. Odbori takođe pomažu poslanicima da ostvare direktan uticaj na rad vlade, budući da pružaju mogućnost detaljne kontrole njenih zakonskih prijedloga u stvarima gdje članovi odbora tokom vremena razvijaju određenu ekspertizu i u formi koja je javno zabeležena.¹⁵ Centralna uloga odbora je da pripremi izvještaj koji omogućuje informisanu raspravu o zakonskim prijedlozima na plenarnom zasjedanju i tako obezbijedi neophodan uvid u niz kompleksnih pitanja i različitih perspektiva ostalim poslanicima koji nisu članovi nadležnog odbora.

Osnovna tenzija, međutim, nastaje u odnosu vlade, koja uživa podršku parlamentarne većine i ima demokratski legitimitet da sprovodi politike, i odbora koji su dužni da obezbijede robusnu kontrolu tih politika pretočenih u prijedloge zakona. Nije vjerovatno očekivati da će rad odbora biti lišen partijske politike, budući da su u najvećem broju demokratskih sistema – uključujući i Crnu Goru – poslaničke grupe predstavljene u odborima srazmerno broju poslanika koje imaju u skupštini.¹⁶ Političke partije skupštinske većine mogu pokušati da ograniče opseg i efikasnost kontrole, te je njihova spremnost na saradnju neophodna komponenta uspješnog rada odbora,¹⁷ a postojanje kulture kontrole u skupštini postaje ključna determinanta nezavisnosti rada odbora.

Stvaranje uslova za nezavisan rad odbora podrazumijeva uzimanje u obzir nekoliko činilaca prilikom formiranja odbora. Na prvom mjestu to je izbor predsjednika odbora i način njegovog rada. Predsjednik odbora određuje dnevni red i na taj način može uticati na širinu i kvalitet kontrolnih aktivnosti. Predsjednik takođe značajno utiče na način rada i komunikaciju u odborima, te može usmjeriti odbor na traženje konsenzusa i zaštititi njegov rad od prekomjernog uticaja vlade. Budući da se u Crnoj Gori o izboru predsjednika i članova odbora odlučuje javnim glasanjem,¹⁸ postoji sužen prostor da se u toku glasanja promijeni predložena lista kandidata, ali je u radu odbora potrebno razvijati duh

¹⁴ Prema Ustavu Crne Gore, Vlada izvršava zakone, druge propise i opšte akte (član 100, stav 1, tačka 2) i donosi uredbе, odluke i druge akte za izvršavanje zakona (član 100, stav 1, tačka 2).

¹⁵ *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 47.

¹⁶ Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 34 stav 3.

¹⁷ Yamamoto (fn. 13), str. 17.

¹⁸ Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 37, stav 1.

saradnje i kreirati povjerenje između predsjednika i članova odbora. Postojanje predsjednika odbora iz redova opozicije¹⁹ stoga može poslužiti kao način da opozicija odredi ton i način rada u pojedinim odborima i da stvori javno očekivanje da će isti pristup biti usvojen i u odborima gdje predsjednik odbora ne pripada skupštinskoj opoziciji. Takođe, potrebno je usvojiti praksu da predstavnici opozicije predsjedavaju odborima gde je efikasna kontrola od posebnog značaja: na primjer, u velikom broju parlamenata opozicija bira predsjednika odbora nadležnog za budžetska pitanja (u Crnoj Gori bi to bio Odbor za ekonomiju, finansije i budžet), imajući u vidu značaj finansijskog nadzora u sistemu kontrole vlade.²⁰

Prilikom izbora članova odbora potrebno je imati u vidu stručnost, reprezentativnost i nezavisnost. Iako iskustvo u oblasti za koju je odbor nadležan nije formalan uslov za članstvo, poslanici koji imaju takvo iskustvo – uključujući i iskustvo stečeno u radu odbora u prethodnom mandatu - mogu u mnogome doprinijeti efikasnoj kontroli. Međutim, potrebno takođe pružiti šansu i drugim poslanicima da takvo iskustvo steknu, a ponovna selekcija istih poslanika za članstvo u određenom odboru može ugroziti princip reprezentativnosti. Naime, iako je broj mjesta u odborima srazmjeran broju mandata političke stranke u skupštini, to nije jedini oblik relevantne reprezentativnosti. Prilikom formiranja odbora potrebno je pored stranačke pripadnosti voditi računa i o balansiranom pristupu rodnoj, etničkoj i starosnoj predstavljenosti. Iako trenutno ne postoji pravni okvir koji bi omogućio da se predstavnici građana i civilnog društva na redovnijoj osnovi uključe u raspravu tokom sjednica odbora (mimo konsultativnih saslušanja i drugih sličnih mehanizama), takva mogućnost postoji u drugim sistemima i može u mnogome doprinijeti transparentnosti rada odbora, te unaprijeđenju stručnih kapaciteta za obavljanje kontrolne funkcije i širem društvenom legitimitetu.²¹ Najzad, osnovna prepreka u obavljanju kontrole u odborima je ograničena nezavisnost članova odbora u odnosu na političku stranku kojoj pripadaju. Lojalnost političkoj stranci je posljedica brojnih činilaca i nije neočekivana, ali se može u mnogome ublažiti pristupom koji njeguje kulturu kontrole. Stoga je potrebno obezbijediti autonomiju rada odbora kroz razvijanje individualne nezavisnosti i odgovornosti poslanika za njihov rad u odboru, i kroz omogućavanje specijalizacije za pitanja koja su u nadležnosti odbora što dovodi do uvećanog kredibiliteta i kapaciteta za samostalno odlučivanje. Od svih mehanizama kontrole, skupštinski odbori imaju najveći potencijal za konstruktivan pristup nadzoru baziran na konsenzusu: poslanici često pristupaju radu odbora na nepristrasniji način nego što to čine u ostalim aspektima njihovog djelovanja.²² Jedan od razloga za to je daleko veći uticaj koji odluke donesene konsenzusom mogu imati na vladinu politiku, te nije neuobičajeno da se rad u odborima fokusira na prevazilaženje stranačkih razlika i postizanje šire saglasnosti.

Preduslov uspješnog rada u odborima je temeljna pripremljenost poslanika za obavljanje funkcije kontrole. Poslanici moraju imati interes za pitanja iz nadležnosti odbora i tokom vremena moraju steći određen stepen razumijevanja tih oblasti. Ključnu ulogu u tom procesu igraju konsultacije sa ekspertima iz oblasti o kojima se odlučuje: bez obzira na stručnost koju poslanik može imati, efikasna kontrola podrazumijeva da se stručni uvid u pitanja o kojima se raspravlja stalno unaprijeđuje, a konsultacije sa ekspertima koji mogu omogućiti i unaprijediti takav uvid su neophodne tokom čitavog trajanja mandata. Budući da igraju značajnu ulogu u ostvarivanju legitimiteta, poslanici takođe moraju

19 Najmanje 3 predsjednika odbora biraju se iz redova skupštinske opozicije (Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 34, stav 4).

20 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 48.

21 Primjer je Odbor za zaštitu životne sredine u Srbiji koji je ovlašten da omogućiti učešće predstavnika građana i udruženja građana na sjednicama odbora (Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, član 63, stav 2).

22 White (fn. 3), str. 22.

imati saznanja o pitanjima koja su važna građanima i informacije o tome kako oni gledaju na određene politike i zakonske inicijative. Iako poslanici mogu takva saznanja steći direktno, veoma bitnu ulogu u procesu igraju nevladine organizacije koje po pravilu raspolažu stručnim znanjima i imaju uvid u potrebe građana. Efikasan rad u odborima takođe podrazumijeva da poslanici moraju odvojiti vrijeme za adekvatnu pripremu i biti spremni da aktivno učestvuju u raspravi i odlučivanju.

Jedan od najvažnijih instituta kontrole u skupštinskim odborima su konsultativna saslušanja. Iako konsultativna saslušanja mogu imati druge funkcije, poput pripreme za odlučivanje o izboru funkcionera,²³ ona igraju značajnu ulogu u kontroli tokom zakonodavnog postupka. Konsultativna saslušanja obezbijavaju da se odluke donose na osnovu validnih, ekspertski provjerenih informacija, što dovodi do robusnije kontrole i relevantnijih zaključaka i prijedloga. Odbori imaju široko postavljenu nadležnost u pogledu konsultativnih saslušanja: krug subjekata koji se mogu pozvati na konsultacije na prvom mjestu uključuje stručnjake, predstavnike državnih organa i nevladinih organizacija, a odbor može formirati i radne grupe u čijem radu mogu učestvovati konsultanti.²⁴ Iako je prisustvo predlagača akta obavezno, te vlada - ukoliko je predlagač zakona - svakako ima svog predstavnika na sjednici odbora, saslušavanje šireg kruga vladinih zvaničnika obezbijuje bolji uvid u politike i programe vlade te može doprinijeti formiranju sveobuhvatnije i detaljnije slike o podacima neophodnim za efikasnu kontrolu i odlučivanje zasnovano na činjenicama. Saslušavanje eksperata i predstavnika nevladinih organizacija može omogućiti uvid u različite perspektive i učiniti rad odbora nezavisnijim, budući da vlada u tom slučaju ne kontroliše informacije i mišljenja kojima odbor raspolaže i na osnovu kojih odlučuje.

Svrha konsultativnih saslušanja je šira od funkcije prikupljanja informacija i analiza od predstavnika državnih organa, stručnjaka ili nevladinih organizacija. Konsultativna saslušanja pružaju mogućnost za veće uključivanje javnosti u rad odbora i samim tim za bolju kontrolu vlade. Na prvom mjestu, imajući u vidu predstavnički karakter skupštine i odbora, konsultativna saslušanja bi trebala biti javna osim u izuzetnim okolnostima.²⁵ Javni prenosi konsultativnih saslušanja takođe doprinose uvidu građana u rad odbora i boljem razumijevanju njihove funkcije. U Crnoj Gori u tom smislu postoji dobra praksa prenosa sjednica putem parlamentarnog kanala koju bi trebalo nastaviti. Drugo, konsultativna saslušanja ostavljaju mogućnost da se saslušavaju predstavnici javnosti u svojstvu građana, naročito imajući u vidu da se ona između ostalog organizuju za rješavanje „pitanja koja su od posebnog interesa za građane i javnost“.²⁶ Recimo, putem konsultativnog saslušanja građana odbor može ostvariti uvid u probleme do kojih određeni zakonski prijedlog ili politika mogu dovesti za određenu kategoriju lica. Prilikom konsultativnih saslušanja građana potrebno je imati u vidu reprezentativnost i mogućnost da se čuju različite perspektive, u smislu rodne, starosne, etničke i druge zastupljenosti saslušanih građana. Prilikom ispitivanja građana u osjetljivim pitanjima moguće je koristiti nove tehnologije i onlajn saslušanja da bi se obezbijedila anonimnost.²⁷

Generalno postoje dva načina na koji se eksperti, nevladine organizacije ili građani mogu pozivati na saslušanja: direktnim pozivom odabranim akterima ili putem javnog poziva da se dostave mišljenja i analize.²⁸ Prednost javnog poziva leži u tome što se na taj način proširuje krug činilaca koji se mogu

23 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 73a.

24 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 73 stavovi 3 i 4.

25 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 52.

26 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 73, stav 1.

27 Primjer je saslušanje žrtava porodičnog nasilja „u ime časti“ Komiteta za žene i jednakost u Velikoj Britaniji (<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmwomeq/831/report.html#>).

28 Yamamoto (fn. 13), str. 31.

saslušati i povećava legitimnost postupka, dok odbor i dalje odlučuje koga će pozvati na konsultativno saslušanje iz kruga aktera koji su dostavili mišljenja. Stoga je daleko bolje organizovati saslušanja putem javnog poziva kada je to moguće, jer se u suprotnom rizikuje da poslanička većina u odboru suzi krug činilaca koji bivaju saslušani, a javnost ostaje uskraćena za uvid u širi krug analiza (koje se po pravilu javno objavljuju).²⁹ Naravno, ponekad je neophodno organizovati saslušanje direktnim pozivom, recimo kada je potrebno saslušati tačno određen krug aktera, te je stoga najbolje rješenje da se po pravilu saslušanja obavljaju putem javnog poziva osim u slučajevima kada to nije uputno. Ključ uspješnosti konsultativnih saslušanja ne leži isključivo u izboru kruga aktera koji se saslušavaju, već i u temeljnoj pripremi i saradnji članova odbora: recimo, prilikom pripreme za saslušanje neophodno je raspodijeliti uloge i pitanja koja će se postavljati da bi se izbjegla ponavljanja i saslušanje efikasno obavilo.

Rad odbora po određenom pitanju završava se usvajanjem izvještaja odnosno zapisnika koji sadrži mišljenje i prijedlog odbora.³⁰ Iako se mišljenja i prijedlozi formalno usvajaju većinom glasova, po nepisanom pravilu ove odluke se najčešće donose konsenzusom: prema jednom istraživanju, to je slučaj u gotovo 80% parlamenata u svetu.³¹ U osnovi takve prakse nije isključivo javni interes ili već uspostavljena kultura kontrole, već želja poslanika da ujedinjenim djelovanjem doprinesu percepciji ozbiljnosti sa kojom pristupaju poslaničkim dužnostima. Takva percepcija je jednako važna u njihovom odnosu sa građanima (koji ih biraju) i u njihovom odnosu prema vladi (kojoj se pokazuje jedinstvo skupštine u pogledu određenog pitanja i koja u takvim slučajevima može biti sklonija da pozitivno reaguje na preporuke). U nekim sistemima postoji mogućnost podnošenja izdvojenog mišljenja (najčešće kvalifikovane) manjine u odboru.³² Slično rješenje je usvojeno i u Crnoj Gori, s tim što svaki pojedinačni član odbora ima pravo da se u zapisniku „konstatuje“ izdvojeno mišljenje.³³ Trenutno nema dovoljno istraživanja koja bi pokazala precizne efekte ovog rješenja, ali je jasno da postoji balans između nastojanja da se postigne konsenzus, koji je primarni cilj uspješne kontrole zasnovane na javnom interesu, i mogućnosti da se pokaže neslaganje sa odlukom većine, koje može biti nužno, naročito kada se mišljenje manjine ne uvažava. Ukoliko žele da ostvare efikasan uticaj na formulisanje i implementaciju izvještaja odbora, preporuka je da se poslanici upute u nacrt izvještaja i unaprijed sugerišu izmjene, budu spremni na kompromis prilikom njegovog usvajanja, učestvuju u promovisanju izvještaja u medijima ili na društvenim mrežama, kao i da prate primjenu preporuka iz izvještaja od strane vlade i ukoliko je neophodno ponovo pokrenu raspravu o tom pitanju.³⁴

3.2.2. Prethodna kontrola na plenarnoj sjednici

Kontrola vlade u zakonodavnom postupku se na plenarnoj sjednici vrši u formi pretresa odnosno rasprave o zakonskim prijedlozima. Pretres je javna i usmena debata koja ima za cilj da omogući razmjenu mišljenja i kolektivno odlučivanje skupštine. Priroda parlamentarne debate često je drugačija od prirode odlučivanja u odborima: dok je u odborima uobičajeno tražiti saglasnost o pitanjima o

29 Recimo lista svih aktivnih konsultacija odbora u britanskom donjem domu parlamenta može se naći na sljedećoj web stranici: <https://committees.parliament.uk/inquiries/?status=current>.

30 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 69, stav 2 i član 71, stav 2.

31 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 53.

32 Vidjeti recimo poslovnik Nacionalnog savjeta Austrije, član 42, stavovi 4 i 5, koji predviđa da najmanje tri člana odbora mogu izdvojiti mišljenje koje onda ulazi u zapisnik dok svaki član odbora ima pravo da iznese svoje izdvojeno mišljenje u pisanom obliku ali tada ono ne ulazi u zvanični zapisnik: <https://www.parlament.gv.at/en/explore/making-laws/legal-bases/rules-of-procedure-of-the-austrian-national-council/>.

33 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 69, stav 4.

34 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 55.

kojima se odlučuje, debatu u plenumu često odlikuje sukob mišljenja.

Uzrok tome je što je parlamentarna debata najjavniji institucionalni mehanizam rasprave o političkim idejama u demokratskom poretku. Stoga parlamentarna debata igra važnu ulogu u omogućavanju uvida javnosti u različita stanovišta o politikama vlade, a poslanicima daje mogućnost da ispune svoju dužnost kontrole vlade pred građanima kojima su odgovorni. Za to je neophodno da se javnosti obezbijedi uvid u skupštinske debate, putem prenosa skupštinskih sjednica ili izvještavanja medija,³⁵ i na taj način osnaži osovina demokratskog legitimiteta između građana, poslanika i vlade.

Važno je, međutim, napomenuti da uvid javnosti u skupštinsku debatu nije dovoljan za uspješnu kontrolu vlade tokom rasprave u plenumu. Ukoliko javnost nije obavještena o detaljima zakonskih prijedloga ona ne može na informisan način donijeti sud o takvom prijedlogu ili o samoj debati. Građani stoga moraju imati uvid u korake odlučivanja koji prethode debati u skupštini, najčešće putem javne rasprave o zakonskim prijedlozima (naročito ukoliko se radi o važnim ili sistemskim propisima) kao i putem prenosa ili obavještanja o odlučivanju u odborima. Ukoliko izostanu ovi drugi elementi informisanosti i omogućavanja javnosti da o zakonskim prijedlozima da svoj sud, postoji opasnost da debata ne bude dovoljno fokusirana na pitanja koja su predmet rasprave i da se koristi kao prilika za skretanje pažnje javnosti putem pokušaja da se ostvare kratkoročni politički interesi.

Iako je neizmjenljivo važan za demokratske institucije, javni karakter rasprave u plenumu također ne bi trebalo idealizovati. Nije vjerovatno očekivati da će veliki broj građana biti upućen u detalje zakonskih prijedloga, ili da će mediji detaljno izvještavati o pitanjima koja nisu od visokog značaja ili koja već ne izazivaju pažnju javnosti. Percepcija da je fokus javnosti usmjeren na debatu u plenumu – što nije netačno – također može dovesti do negativnih pojava, poput performativnog izlaganja poslanika koje nije usmjereno na kontrolu vlade i unaprijeđivanje zakonskih rješenja već na konfrontaciju koja može izazvati pažnju dijela javnosti. Rasprava u plenumu stoga često nije najbolje mjesto da se pitanja detaljno i pažljivo razmotre.³⁶ Postoji još nekoliko potencijalno negativnih efekata skupštinske debate. Vlada i ministri mogu biti prinuđeni da brzo odgovore na argumente opozicije ili da reaguju na činjenice koje su predočene, bez prilike ili motivacije da ih detaljno razmotre, a uvećana pažnja javnosti može dovesti do odbacivanja argumenata opozicije iako oni mogu biti utemeljeni. Najzad, odgovori koje predstavnici vlade mogu dati u tom trenutku, iako nedovoljno razmotreni, mogu kasnije obavezati vladu da postupa u skladu sa njima, iako joj na raspolaganju stoje bolja rješenja.³⁷ U osnovi nekih od ovih problema je (pogrešna) percepcija da birači ne cijene odgovoran pristup posvećen razumnom kompromisu.

Uz sve potencijalno negativne efekte, skupštinska debata je od suštinskog značaja za ostvarivanje demokratske kontrole. Sa stanovišta vlade, skupštinska rasprava je prilika da se izlože argumenti u prilog njene politike, dok je za opoziciju to prilika da se zatraže objašnjenja za te politike, ukaže na njene manjkavosti ili ponude alternativna rješenja. Poslanici tokom debate dobijaju mogućnost da u skupštini predstave viđenja pojedinih grupa birača koji mogu imati posebne interese, kao što su pojedini regioni ili privredni činoci. Pažnja javnosti obezbijeduje da predstavnici vlade moraju da odgovore na argumente opozicije. Budući da vlada uživa povjerenje skupštinske većine, njeni zakonski prijedlozi u najvećem broju slučajeva bivaju usvojeni. Primarna svrha skupštinske debate

35 Vidjeti npr. Commonwealth Parliamentary Association, *Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures* (2018), 2.6.1, <https://www.cpahq.org/media/10jkk2nh/recommended-benchmarks-for-democratic-legislatures-updated-2018-final-online-version-single.pdf>.

36 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 57.

37 White (fn. 3), str. 19.

stoga leži u prisiljavanju vlade da ponudi obrazloženja za svoje politike, čime se ostvaruje kontrola i unaprijeđuje odgovornost, a povjerenje građana u demokratski proces se uvećava.³⁸

Sa stanovišta poslanika, da bi aktivno i uspješno učestvovali u plenarnoj debati, potrebno je da se za to pripreme. To podrazumijeva nekoliko elemenata planiranja, u pogledu uvida u dnevni red i izvještaja odbora, pripreme izlaganja o određenim pitanjima od posebnog značaja (u slučaju da se rasprava o tim pitanjima uvrsti na dnevni red u posljednjem trenutku), kao i obavljanja prethodnih istraživanja o pitanjima koja su predmet rasprave. Izlaganje je potrebno usmjeriti na nekoliko ključnih teza i pripremiti unaprijed, da bi se argumenti predstavili na najefektivniji način i u predviđenom vremenskom okviru: uspješna izlaganja se zasnivaju na iskustvima birača, pozivaju na činjenice i postavljaju vladi jasne zahtjeve.³⁹

3.2.3. Naknadna kontrola

Kontrola rada vlade se ne završava usvajanjem zakona. Izglasavanjem u skupštini zakoni dobijaju demokratski legitimitet ali to ne znači da postižu sopstvenu svrhu ili da zadovoljavaju potrebe građana: zakoni mogu imati negativne ili nepredviđene posljedice, a njihovi efekti ponekad mogu izostati. Jedna od ključnih uloga skupštine je da kontroliše primjenu i posljedice usvojenih zakona.

Gotovo svi matični odbori Skupštine Crne Gore u okviru svoje nadležnosti prate i ocjenjuju primjenu zakona,⁴⁰ dok Ustavni odbor „razmatra načelna pitanja primjene Ustava“⁴¹ a Odbor za antikorupciju „razmatra pitanja i probleme u sprovođenju zakona“ koji se tiču borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.⁴² To ne znači da se kontrola sprovođenja i efekata zakona ne kontroliše u plenumu: odgovornost za kontrolu rada vlade snosi skupština u cjelini. Ipak, u najvećem broju sistema, imajući u vidu količinu specijalizovanog rada i analiza koji su neophodni da se uspješno kontroliše implementacija zakona, taj posao je povjeren odborima skupštine. S obzirom na kompleksnost i važnost takve analize, te neophodnu stručnost koju takva analiza podrazumijeva, nije neuobičajeno da ovaj zadatak obavljaju specijalizovana tijela unutar odbora. Recimo, u donjem domu francuskog parlamenta (Nacionalnoj skupštini) svaki stalni odbor može nominovati članove za rad u tijelima koja prate sprovođenje usvojenih zakona.⁴³ Mogućnost ovakvog rješenja postoji i u Crnoj Gori budući da je dopušteno formiranje pododbora koji se bave određenim pitanjima.⁴⁴ Takođe, za uspješno obavljanje kontrole moguće je angažovanje naučnih i stručnih radnika ili prikupljanje neophodnih informacija od drugih aktera u formi konsultativnog saslušanja.⁴⁵ Mana kontrole efekata zakona u odborima je što zakoni često obuhvataju pitanja iz nadležnosti više matičnih odbora: u tom slučaju neophodna je saradnja i koordinacija među odborima da bi se kontrola obavila efikasno i bez nepotrebnog dupliranja aktivnosti.

Naknadna kontrola implementacije zakona ima dvije ključne dimenzije. Na prvom mjestu, to može biti kontrola primjene zakona koje podrazumijeva analizu načina na koji se zakoni tumače i primjenjuju u pravnom sistemu. Za ostvarivanje određene politike ili rješenja nije dovoljno usvojiti zakone, jer

38 White (fn. 3), str. 18.

39 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 57.

40 Poslovnik Skupštine Crne Gore, članovi 40-42 i 43-48. Jedini izuzetak je Odbor za evropske integracije (član 42a) budući da se usklađenost propisa sa pravom Evropske unije i njihova primjena kontroliše u matičnim odborima.

41 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 38a, stav 1, alineja 6.

42 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 48a, stav 1, alineja 2.

43 Yamamoto (fn. 13), str. 24.

44 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 49a.

45 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 73 stav 3.

njihove prave efekte određuje primjena ili odsustvo adekvatne primjene u praksi. Stoga se ovaj vid kontrole može fokusirati na djelovanje sudova i tužilaštva, ali na način na koji građani i drugi subjekti koriste propise. Na drugom mjestu, naknadna kontrola može istraživati efekte zakona u odnosu na utvrđene ciljeve. Ovaj vid kontrole je značajniji, ali se oslanja na prethodna saznanja o načinima pravne interpretacije i primjene zakona u praksi. Kod kontrole efekata nije se dovoljno fokusirati isključivo na posljedice zakona, već i na razloge zbog kojih su one nastupile, budući da je svrha kontrole učenje i unaprijeđenje buduće zakonske regulative koja bi trebalo da prevaziđe prepreke koje su se javile prilikom implementacije prethodnog zakonskog rješenja.

Osnovna prepreka kvalitetnoj i efikasnoj naknadnoj kontroli zakona je nedostatak resursa: kvalitetan proces kontrole zahtjeva vrijeme i stručnost. Iz ovog razloga, kontrola primjene svih usvojenih zakona je praktično nemoguća, te je neophodno odabrati zakone čija se implementacija nadzire. Proces kontrole može obuhvatiti samo nekoliko ključnih zakona, ili pojedinih odredaba zakona. Recimo, zakoni koji su usvojeni u hitnoj proceduri ili zakoni koji imaju značajne posljedice za ostvarivanje prava i sloboda bi uvijek trebali biti predmet naknadne kontrole.⁴⁶ Prilikom kontrole pojedinih zakona ili odredaba zakona treba imati u vidu da njihovi efekti mogu zavisiti od drugih propisa pa se kontrola mora vršiti sistemski i imajući u vidu cjelinu pravnog sistema. Najzad, kontrolu bi trebalo vršiti nakon isteka određenog vremena od usvajanja zakona, jer se sveobuhvatna slika o primjeni i efikasnosti propisa ne može steći prije nego što su oni implementirani u dužem vremenskom periodu.

Odluka o obavljanju naknadne kontrole može se donijeti prilikom usvajanja zakona, na primjer dodavanjem odredbe o budućoj kontroli u tekst zakona (recimo putem amandmana) ili čak predviđanjem prestanka pravne snage zakona nakon određenog vremena u slučaju da se ne usvoji izvještaj o kontroli. Ova rješenja mogu omogućiti postizanje šire saglasnosti ukoliko postoji sporenje oko mogućih efekata zakonskog rješenja u trenutku usvajanja. Odluka o obavljanju kontrole može biti donijeta i naknadno, do čega recimo može doći ukoliko se to pitanje postavi od strane zainteresovanih građana, nevladinih organizacija ili medija.⁴⁷

Preporuke u pogledu naknadne kontrole se odnose na proces pripreme, obavljanja i donošenja zaključaka o obavljenoj kontroli.⁴⁸ U toku priprema, osim izbora zakona čija se primjena kontroliše, potrebno je odrediti ciljeve kontrole, identifikovati organe koji sprovode zakon i zainteresovane strane na koje zakon ima efekte, kao i definisati vremenski okvir kontrole. U skladu sa postavljenim ciljevima, neka od pitanja koja se mogu postaviti u toku kontrole su: Da li je zakon imao efekte i da li je postigao zacrtane ciljeve? Da li je zakon ima nepredviđene efekte ili su efekti izostali? Kako su eksterni faktori uticali na primjenu zakona i šta je uticalo na to da zakon ima određene efekte? Da li su sredstva predviđena za primjenu zakona upotrebljena na predviđen način i da li su se isti efekti mogli postići sa manje sredstava? Da li je zakon doveo do nepravilnih efekata za neke djelove društva? Kako bi se zakonski okvir mogao unaprijediti da bi se postigao željeni cilj? Nakon što je jasno postavljen okvir kontrole, sprovođenje procesa kontrole treba započeti konsultacijama sa organima nadležnim za sprovođenje zakona i drugim akterima na koje se zakon odnosi. Prikupljanje podataka treba obaviti na nezavisan i transparentan način, a u tu svrhu mogu se obavljati konsultacije sa ekspertima i nevladinim sektorom, uključujući mogućnost da se to obavi putem javnog poziva. Transparentan proces i uloga medija su važni budući da mogu dovesti do uključivanja većeg broja zainteresovanih

46 Franklin De Vrieze, *Post-legislative Scrutiny: Guide for Parliaments* (Westminster Foundation for Democracy 2017), str. 12: <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/guide-post-legislative-scrutiny>.

47 De Vrieze (fn. 46), str. 15-18.

48 Vidjeti šire u Franklin De Vrieze i Maria Mousmouti, *Parliamentary Innovation through Post-legislative Scrutiny: Manual for Parliaments* (Westminster Foundation for Democracy 2023), str. 17-55 i De Vrieze (fn. 46), str. 23-43.

aktera u proces. Najzad, postupak kontrole se okončava izvještajem koji bi trebalo da sadrži prikupljene informacije i utvrđene činjenice, kao i ishod kontrole u formi preporuka. Zaključke bi trebalo objaviti i odrediti sljedeće korake: nakon obavljene kontrole može se, na primjer, zatražiti razjašnjenje od vlade ili plenarna rasprava o izvještaju, a nakon određenog vremena bi trebalo obaviti kontrolu mjera preduzetih povodom preporuka.

3.2.4. Kontrola vlade u budžetskom postupku

Iako se budžet formalno donosi u formi zakona, ovaj proces zaslužuje posebnu pažnju, budući da je usvajanje budžeta i završnog računa jedna od najvažnijih (i najstarijih) kontrolnih funkcija skupštine, i imajući u vidu da je to vid kontrole koji se često ne obavlja adekvatno uslijed procesnih ograničenja ili nedostatka kapaciteta.⁴⁹

Budžet je izuzetno kompleksan dokument, te je za njegovu kontrolu potrebna temeljna priprema. Poslanici moraju posjedovati relevantna znanja o procesu usvajanja budžeta i završnog računa. Na primjer, potrebno je detaljno razumijevanje ključnih pojmova, kao što su budžetski prihodi i rashodi, deficiti ili zajmovi. Prilikom razmatranja budžeta neophodno je obratiti pažnju na oblasti gdje je finansiranje neophodno (poput otplate dugova i pokrivanja deficita), da li su neki rashodi neophodni uslijed međunarodnih obaveza, koje nove politike vlade zahtijevaju finansiranje i da li se drugi rashodi moraju smanjiti da bi se takvo finansiranje omogućilo, koji se ciljevi žele postići pojedinim rashodima i da li je finansiranje adekvatno postizanju takvih ciljeva, kao i da li budžet obezbijeduje neophodan ekonomski rast i da li su prognoze rasta zasnovane na robusnoj i proverenoj analizi.⁵⁰ Prilikom usvajanja završnog računa, potrebno je obratiti pažnju na to da li su sredstva trošena u skladu sa njihovom namijenom, koji su bili efekti takve potrošnje, i da li je odnos uložених sredstava srazmjeran cilju koji je postignut. Stručne službe skupštine igraju važnu ulogu u podršci poslanicima da obavljaju budžetsku kontrolu ili u njihovom osposobljavanju za kontrolu kroz treninge i stručna usavršavanja, a poslanici se takođe mogu oslanjati na ekspertska mišljenja izvan skupštine.

Najefikasniji oblik skupštinske kontrole budžeta vrši se u nadležnom odboru (u Crnoj Gori je to Odbor za ekonomiju, finansije i budžet). U svom radu, odbor za budžet treba da upotrebljava širok spektar raspoloživih mehanizama kontrole, od ispitivanja nadležnog ministra, konsultativnih i kontrolnih saslušanja, do podnošenja i zahtijevanja izvještaja. Istraživanja pokazuju da su preduslovi uspješne kontrole vlade u budžetskom odboru: nezavisnost od vlade i ministara, recimo putem postavljanja iskusnih poslanika opozicije na mjesto predsjednika odbora; postojanje mogućnosti da se postupci kontrole pokrenu na inicijativu odbora; redovno zasijedanje; transparentan rad i javno obavljanje saslušanja; kao i zahtijevanje informacija o postupanju po donijetim izvještajima i preporukama.⁵¹ Odbor bi trebalo da nastoji da obezbijedi kvalitetnu i robusnu kontrolu ali da pri tome ne zanemari konstruktivne odnose sa vladom, postavi prioritete (budući da resursi i vrijeme za kontrolu nisu neograničeni, odbor se može fokusirati na određene oblasti), bazira kontrolu na činjenicama, statistici i istraživanjima, i prati implementaciju izvještaja i preporuka od strane vlade.⁵²

Kao i u brojnim drugim sistemima, Skupština Crne Gore funkciju finansijske i budžetske kontrole ostvaruje zajedno sa Državnom revizorskom institucijom, u čijoj je nadležnosti kontrola finansija javnih subjekata

49 *Show Me the Money: Improving Financial Oversight* (Global Partners Governance 2014), str. 1, <https://gpgovernance.net/publications/guide-to-parliaments-paper-4-show-me-the-money-improving-financial-oversight/>.

50 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 62.

51 Vidjeti npr. Riccardo Pelizzo i Rick Stapenhurst, 'Public Accounts Committees' u Rick Stapenhurst et al, *Legislative Budgeting and Oversight: A World Perspective* (World Bank Institute 2008), str. 117-129.

52 *Show Me the Money: Improving Financial Oversight* (fn. 49), str. 4.

i koja Skupštini podnosi godišnji izvještaj, te je sa tom institucijom neophodno ostvariti kooperativan odnos.⁵³ Kontrola finansija takođe igra ključnu ulogu u borbi protiv korupcije, a ovaj vid kontrole primarno obavlja Odbor za antikorupciju, te je važna saradnja i jasna raspodjela poslova između Odbora za finansije, ekonomiju i budžet i Odbora za antikorupciju. Takva saradnja prevashodno pitanje efikasnosti u radu, jer načelno ne postoji problem viška kontrole, već ograničenih resursa i vremena za kontrolu koje bi trebalo ekonomično koristiti.

3.3. Direktni instrumenti kontrole vlade

Nadzor nad radom vlade i ministara može se ostvarivati i direktnim mehanizmima kontrole. Za razliku od indirektnih mehanizama, gdje se kontrola obavlja u postupcima koji pored kontrole imaju i druge svrhe, direktni mehanizmi kao svoj primarni cilj imaju kontrolu rada vlade. Iako imaju različite svrhe i elemente, direktni mehanizmi kontrole zajedno formiraju institucionalni okvir kontrole i međusobno se nadopunjuju. Recimo, poslaničko pitanje može dovesti do kontrolnog saslušanja, a takvo saslušanje može rezultirati parlamentarnom istragom ili interpelacijom, koja može dovesti do izglasavanja nepovjerenja vladi. Zbog toga je važno imati u vidu cjelinu sistema kontrole i koristiti mehanizme s obzirom na njihove komparativne prednosti i mane u svijetlu cilja koji se želi ostvariti. Mogućnost korišćenja ovih vidova kontrole naravno zavisi od političkog odnosa snaga: budući da je njihov primarni fokus kontrola vlade i da mogu imati direktne posljedice po njenu odgovornost, politički kontekst postaje još značajniji i može u velikoj mjeri uticati na izbor ili efektivnost određenog mehanizma.

Načelno, mehanizmi nadzora mogu u većoj ili manjoj mjeri biti usmjereni na kontrolu ili odgovornost: recimo, poslanička pitanja su primarno usmjerena na kontrolu, dok je centralna svrha izglasavanje nepovjerenja politička odgovornost vlade. Smjernice se fokusiraju na pojedine institucionalne mehanizme prema njihovoj osnovnoj funkciji, od prevashodno kontrolnih, preko onih koji u jednakoj mjeri obuhvataju obje funkcije, do onih koje su primarno usmjerene na utvrđivanje odgovornosti.

3.3.1. Poslanička pitanja i premijerski sat

Poslanička pitanja i premijerski sat jedni su od osnovnih mehanizama kontrole rada vlade koji u različitim oblicima postoje u gotovo svim parlamentima. Svrha poslaničkih pitanja i premijerskog sata nije isključivo dobavljanje informacija: ovi instrumenti služe i da se skrene pažnja javnosti na određeno pitanje i obezbijedi odgovornost vlade pred građanima.

Ponekad se smatra da poslanička pitanja i premijerski sat (i slični mehanizmi) nisu najefikasniji način da se poboljša rad vlade ili ponudi ozbiljna analiza.⁵⁴ Kao i u slučaju plenarne debate o zakonima, pažnja javnosti može dovesti to prekomernih i nepotrebnih konfrontacija. Odgovori koje vlada nudi često su suviše šturi da bi bili korisni medijima kojima je potreban širi kontekst i detaljnije opravdanje vlade da bi razvili ozbiljniju analizu.⁵⁵ Dostavljanje informacija i obavještenja se može ostvariti drugim mehanizmima, kao što je pristup informacijama od javnog značaja ili redovan postupak traženja objašnjenja i obavještenja od vlade i drugih funkcionera na koje ima pravo svaki poslanik (s tom razlikom što u tim drugim postupcima nema obaveze da se dostavljena informacija, obavještenje ili

53 Ustav Crne Gore, član 144.

54 White (fn. 3), str. 19.

55 White (fn. 3), str. 20.

razjašnjenje nakon toga predoče ostalim poslanicima ili javnosti).⁵⁶ Vlada može biti sklona da svoj odgovor ograniči na minimum informacija i time izbjegne kontrolu ili davanje političke prednosti predstavnicima opozicije.⁵⁷ Ipak, poslanička pitanja i premijerski sat ostaju jedni od najvažnijih mehanizama kontrole vlade, a njihova efikasnost zavisi od institucionalnog okvira i načina na koji se upotrebljavaju. Osnovna prednost poslaničkih pitanja i premijerskog sata sastoji se u mogućnosti da se politike vlade propituju izvan konteksta zakonodavnog postupka koji je ograničen na pitanja koja se određenim zakonom uređuju.

Jedna od prednosti institucionalnog okvira za postavljanje pitanja u Crnoj Gori je pisana forma u kojoj se ona moraju dostaviti, kombinovana sa razumnim rokovima da se to učini (48 sati prije početka sjednice za poslaničko pitanje i 72 sata za premijerski sat).⁵⁸ Pismena forma omogućava da se odgovori direktnije usmjere na postavljeno pitanje i ponude dublju analizu, a rokovi omogućavaju da postavljeno pitanje bude i dalje aktuelno u trenutku davanja odgovora. Međutim, postoje i određene mane postojećih rješenja. Na prvom mjestu, opšta sjednica za postavljanje pitanja održava se „najmanje“ jednom u dva mjeseca, s tim što se sjednica o poslaničkim pitanjima o određenoj temi održava u mjesecu u kome se ne održava opšta sjednica o poslaničkim pitanjima, tako da je postavljanje poslaničkih pitanja načelno moguće jednom mjesečno.⁵⁹ U najvećem broju sistema, takve sjednice se održavaju najmanje jednom nedjeljno,⁶⁰ a u sistemima koji su naslijedili britanski model parlamentarizma ministri na smjenu odgovaraju na pitanja na sjednicama tako da se svaki ministar nađe u toj poziciji jednom mjesečno.⁶¹ Stoga bi trebalo koristiti mogućnost za češće održavanje sjednica o poslaničkim pitanjima, budući da Poslovnik samo određuje njihov minimalan broj i ne sprječava da se one zakazuju redovnije. Češće održavanje sjednica može doprineti da se umani percepcija da pitanja isključivo služe da bi se potkopalo povjerenje vladi, a ne da bi se dobile ili učinile javnim informacije, čime se može poboljšati rad vlade i unaprijediti njen demokratski legitimitet.⁶² Na drugom mjestu, nepostojanje mogućnosti postavljanja urgentnih pitanja u usmenoj formi na samoj sjednici umanjuje mogućnost efikasne kontrole: recimo, u Velikoj Britaniji takva praksa je uvedena odvajanjem 10 do 15 minuta na kraju sesije o poslaničkim pitanjima da bi se omogućila rasprava o pitanjima koja su postala relevantna neposredno prije početka sjednice.⁶³

Efikasnost kontrole može biti umanjena i odstupanjem od prakse da se na pitanja precizno odgovori. Mogućnosti skupštine da primora vladu da ponudi zadovoljavajući odgovor su uglavnom ograničene. Ako se izuzmu mehanizmi interpelacije ili izglasavanja nepovjerenja vladi, koji se relativno rijetko koriste, moguće je ustanoviti praksu objavljivanja pitanja na koja vlada nije odgovorila da bi se povećao pritisak javnosti ili pokretanje rasprave o tom pitanju u nadležnom odboru.⁶⁴

Uprkos ovim ograničenjima, poslanička pitanja i premijerski sat mogu dovesti do skretanja pažnje javnosti na neka pitanja, ili mogu voditi daljim postupcima kontrole, naročito ukoliko su dio zajedničke kampanje grupe poslanika ili klubova za usmjeravanje fokusa na određeni problem. Poslanička pitanja daju opoziciji priliku da pokažu brigu o biračima i unaprijede svoj kredibilitet u javnosti. Dobro

56 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 50.

57 White (fn. 3), str. 20.

58 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 188, stav 2 i član 187a, stav 4.

59 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 187, stavovi 3 i 4.

60 Yamamoto (fn. 13), str. 50.

61 Yamamoto (fn. 13), str. 52.

62 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 59.

63 White (fn. 3), str. 19.

64 Ovo drugo rješenje se recimo primjenjuje u Kanadi i Španiji. Yamamoto (fn. 13), str. 59.

postavljeno pitanje može navesti vladu da promijeni svoje djelovanje ili ponudi relevantne informacije. Kao i kod drugih tipova kontrole, uspješnost ovog mehanizma zavisi od temeljne pripreme i istraživanja, baziranja pitanja na potrebama građana, i precizne, jasne i efektivne komunikacije. Recimo, poslanici bi trebalo da izbjegavaju ponavljanje već postavljenih pitanja, zadrže fokus na jedno pitanje po izlaganju (jer se u suprotnom rizikuje izbjegavanje odgovora na važnija pitanja), i formulišu pitanja na način koji zahtjeva suštinski odgovor i dublju analizu.⁶⁵

3.3.2. Kontrolna saslušanja

Iako se obije forme saslušanja obavljaju u skupštinskim odborima, primarna svrha konsultativnih saslušanja je bolje obavljanje poslova odbora ili postupak izbora državnih funkcionera, dok je kontrolno saslušanje direktno usmjereno na funkciju kontrole i odnosi se na ispitivanje predstavnika vlade (ili drugih državnih organa).⁶⁶ Za razliku od poslaničkih pitanja i premijerskog sata, koji se obavljaju u kraćem vremenu na plenarnoj sjednici u uslovima uvećane pažnje javnosti, kontrolno saslušanje se odigrava u postojećim skupštinskim odborima u dužem vremenu i – iako javno – može biti manje praćeno od strane građana. U tome leže neke od osnovnih prednosti kontrolnog saslušanja: ono omogućava dublju analizu raspoloživih informacija i pristup fokusiran na jedno pitanje od većeg značaja, a predstavnici vlade su primorani da ponude odgovore koji su detaljniji i direktno se tiču problema koji se razmatra. Bez obzira na to što formalno ne dovodi do postupka pokretanja odgovornosti vlade i ministara, kontrolno saslušanje u političkom smislu ide jedan korak dalje u potencijalnom utvrđivanju odgovornosti u odnosu na poslanička pitanja. Vlada je ne samo u pravnoj obavezi da u procesu aktivno učestvuje već njeni odgovori ne mogu izbjeći suštinski nadzor što se ponekad dešava prilikom poslaničkih pitanja. Za odbore i poslanike, kontrolna saslušanja pružaju priliku za robusniju kontrolu rada vlade i detaljniji uvid u povjerljive dokumente.

Uspješnost kontrolnih saslušanja zavisi na prvom mjestu od postizanja balansa između duha kompromisa, koji je neophodan da bi se obezbijedila kooperacija parlamentarne većine i vlade, i obavljanja funkcije kontrole koja za vladu ili ministre u ovom slučaju može imati ozbiljnije posljedice. Za razliku od nekih drugih sistema,⁶⁷ u Crnoj Gori nije neophodno prethodno odobrenje skupštine za obavljanje kontrolnih saslušanja:⁶⁸ ovo rješenje omogućava da se odluka o saslušanju donese samostalno, većinom glasova članova odbora, i uz potencijalno manju politizaciju procesa; pored toga, dva puta u toku zasjedanja Skupštine odluka se donosi na zahtjev jedne trećine članova što opoziciji omogućava veću kontrolu nad procesom i temama koje se razmatraju.⁶⁹ Stoga ne bi bilo neopravdano očekivati razvijanje odnosa saradnje, iako pitanja koja su predmet kontrole mogu biti politički osjetljiva za vladu.

Uspjeh kontrolnog saslušanja takođe zavisi od precizno definisane teme koje se razmatra i od posvećenosti poslanika da se fokusiraju na utvrđivanje činjenica u vezi sa pitanjem koje je postavljeno. U ovom smislu, neke od prethodno razmotrenih smjernica za rad u odborima i tokom konsultativnih saslušanja primjenjuju se i ovde: poslanici moraju na sličan način biti pripremljeni i obučeni za

65 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 61.

66 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 75, stavovi 1 i 2.

67 Recimo takvo odobrenje je neophodno u Nacionalnoj skupštini Francuske. Poslovnik Nacionalne skupštine Francuske iz 2010. godine, članovi 145-1 do 145-5, <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#chap3-4>.

68 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 75, stav 3.

69 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 75, stav 7.

postupak propitivanja. Unaprijeđenju postupka takođe može doprineti mogućnost da predstavnici nevladinih organizacija prisustvuju saslušanju uz saglasnost predsjednika odbora.⁷⁰ Njihovo prisustvo je višestruko korisno: predmet kontrolnog saslušanja može biti pitanje koje ne izaziva veliku pažnju javnosti ili pitanje za čije su razumijevanje potrebna određena stručna znanja, pa zbog toga nevladine organizacije mogu igrati važnu ulogu u obezbijedivanju uvida javnosti u postupak i ostvarivanju veze između odbora i drugih zainteresovanih aktera (medija, određenih kategorija građana, privrede). Predsjednik odbora bi u principu njihovo prisustvo trebalo da odobri osim ukoliko to nije u suprotnosti sa pravilima o tajnosti dokumenata koja se razmatraju.

Zadatak odbora po obavljenom saslušanju je da sačini izvještaj. U Crnoj Gori, nakon obavljenog kontrolnog saslušanja, odbor usvaja zaključke i izvještaj i podnosi ih Skupštini na usvajanje.⁷¹ Prilikom pripreme izvještaja, kao i u drugim slučajevima odlučivanja odbora, potrebno je nastojati da se postigne saglasnost. Izvještaj bi trebalo da sadrži utvrđene činjenice kao i preporuke za dalje djelovanje koje su dovoljno konkretne da bi se njihovo ostvarivanje moglo dalje kontrolisati. Budući da je odbor dužan da prati realizaciju usvojenih zaključaka i da o tome dostavlja dodatne izvještaje skupštini,⁷² prilikom njihovog usvajanja trebalo bi precizno odrediti vremenski okvir i mehanizme za ostvarivanje ovog oblika naknadne kontrole, sa tačno utvrđenim odgovornostima i očekivanim standardima na osnovu kojih će se vršiti ocjena naknadnih aktivnosti.

3.3.3. Parlamentarna istraga

Parlamentarna istraga se razlikuje od kontrolnog saslušanja u nekoliko elemenata: predmet istrage je pitanje od šireg društvenog značaja ili se tiče generalnijih aspekata politike vlade, kontrola se inicira od strane skupštine u cjelini, direktan fokus je na potencijalnoj odgovornosti vlade i drugih državnih organa a ne samo na kontroli, a u postupku se može saslušavati širi krug lica, uključujući i građane.⁷³

U većini sistema, kao i u Crnoj Gori, parlamentarnu istragu obavlja za tu priliku posebno formiran anketni odbor.⁷⁴ Odluka o formiranju kao i sastav anketnog odbora bi trebalo da omoguće opoziciji važnu ulogu u njegovom radu. U nekim sistemima anketni odbor se može formirati na prijedlog skupštinske manjine (recimo, u Austriji i Nemačkoj je za formiranje odbora dovoljna podrška jedne četvrtine poslanika).⁷⁵ U Crnoj Gori, o formiranju anketnog odbora odlučuje skupštinska većina na prijedlog jedne trećine poslanika,⁷⁶ s tim što se predsjednik anketnog odbora bira se iz redova skupštinske opozicije.⁷⁷ Budući da je u Crnoj Gori sastav odbora po pravilu, ali ne i nužno, srazmjern zastupljenosti političkih stranaka u Skupštini, to otvara prostor da većinu u anketnom odboru ima opozicija.⁷⁸ Imajući u vidu politički značaj anketnih odbora, koji je usmjeren kako na kontrolu rada vlade tako i na utvrđivanje njene odgovornosti, skupštinska većina može nastojati da se njihovo polje djelovanja ograniči i može biti nespremna da prihvati značajniju ulogu parlamentarne opozicije njihovom radu. Rad anketnih odbora takođe privlači značajnu pažnju javnosti i medija, što može

70 Poslovník Skupštine Crne Gore, član 76, stav 3.

71 Poslovník Skupštine Crne Gore, član 77, stav 2.

72 Poslovník Skupštine Crne Gore, član 77, stav 3.

73 Videti Poslovník Skupštine Crne Gore, članovi 78-82.

74 Ustav Crne Gore, član 109; Poslovník Skupštine Crne Gore, član 78, stav 2.

75 Poslovník Nacionalnog saveta Austrije, član 33, stav 1; Ustav (Osnovni zakon) Nemačke, član 44, stav 1.

76 Poslovník Skupštine Crne Gore, član 80, stav 2.

77 Poslovník Skupštine Crne Gore, član 79, stav 3.

78 Poslovník Skupštine Crne Gore, član 34, stav 3.

dovesti do toga da se vlada protivi njihovom formiranju. Vlada je, recimo, često spremnija da se saglasi sa formiranjem anketnog odbora koji istražuje pitanja koja se tiču rada prethodne vlade nego da prihvati anketni odbor koji bi kontrolisao njen rad.⁷⁹

Prirodu anketnih odbora odlikuje njihova kvazi-sudska funkcija, budući da često imaju posebna ovlašćenja za prikupljanje dokaza koja su uobičajeno povjerena isključivo sudskim organima. Istovremeno, na odluke anketnih odbora ne postoji pravo žalbe.⁸⁰ Pitanje raspodele nadležnosti između anketnog odbora i sudova je stoga od izuzetnog značaja. U Crnoj Gori anketni odbori imaju nadležnost da traže podatke, isprave, obavještenja i izjave od državnih organa i pojedinaca, koji su dužni da ih dostave.⁸¹ Zbog neophodnosti poštovanja principa podjele vlasti važno jasno odrediti mandat odbora preciznom formulacijom pitanja kojima se bavi i rokom u kojem obavlja rad.

Zarad jasnije raspodjele nadležnosti između skupštine i sudova, predviđeno je da se odluka o formiranju anketnog odbora odloži ukoliko se o istim pitanjima ili činjenicama vodi sudski postupak, a ukoliko je sudski postupak pokrenut nakon formiranja odbora on prestaje sa radom dok se sudski postupak pravosnažno ne okonča.⁸² Ovo rješenje stavlja prioritet na odlučivanje sudova i daje primat ideji striktnije podjele vlasti. Problem koji se može javiti prilikom primjene je utvrđivanje da li su pitanje i činjenice o kojima se vodi sudski postupak u potpunosti iste: sud činjenice utvrđuje tek u sprovedenom postupku a pitanje o kojem odlučuje rijetko će biti identično pitanju za koje se formira anketni odbor. Odluka o raspodeli nadležnosti i eventualnom obustavljanju rada anketnog odbora zavisi od tumačenja šta čini ista pitanja i činjenice, imajući u vidu princip podele vlasti, nezavisnosti sudstva i vladavine prava. Imajući u vidu da anketni odbor može nastaviti sa radom po okončanju sudskog postupka, čini se da je opravdanije dati primat u odlučivanju sudovima. Međutim, trebalo bi imati u vidu da je svrha anketnih odbora da utvrde političku a ne pravnu odgovornosti, te da je zaštita vladavine prava obaveza svih državnih organa, pa se stoga može donijeti odluka o nastavku rada odbora po okončanju sudskog postupka (ukoliko je recimo pitanje koje se razmatra šire ili drugačije), uz poštovanje činjenica utvrđenih u sudskom postupku i bez preispitivanja pravnih odluka sudova.

Rad anketnog odbora okončava se izvještajem skupštini nakon čega se odbor raspušta.⁸³ Izvještaj bi trebalo da konkretne predloge skupštini, i često sadrži činjenice koje mogu dovesti to značajnih posljedica, uključujući i izglasavanje nepovjerenja vladi. Takođe, ukoliko pitanje nije riješeno nakon određenog vremena ili se postave nova, povezana pitanja, obično ne postoji ograničenje u pogledu ponovnog formiranja anketnih odbora u sličnom ili istom pitanju, čiji rad bi onda trebalo da se oslanja na izvještaj prethodnog odbora.

3.3.4. Interpelacija

Iako postoje značajne razlike u načinima na koje se interpelacija primjenjuje, ona je u suštini formalan zahtjev vladi da objasni, opravda ili ponudi dodatne informacije u vezi sa svojim politikama. Interpelacija je u tom smislu slična poslaničkom pitanju i u velikom broju ustavnih sistema se i podnosi

79 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 55.

80 Recimo, u Njemačkoj se na pravila dokaznog postupka u anketnim odborima shodno primjenjuju pravila krivičnog postupka. Iako ne postoji mogućnost žalbe na odluku odbora, sudovi mogu razmatrati isto pitanje u drugom postupku i izvoditi dokaze o istim činjenicama. Ustav (Osnovni zakon) Nemačke, član 44, stavovi 2 do 4.

81 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 81.

82 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 80, stavovi 3 do 5.

83 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 82.

u slučaju da vlada ili ministar ne ponude zadovoljavajući odgovor na prethodno poslaničko pitanje.⁸⁴ Međutim, interpelacija se od poslaničkih pitanja razlikuje po tome što je za njeno podnošenje potrebna podrška većeg broja poslanika i što se tipično odnosi samo na važnija pitanja od nacionalnog značaja.⁸⁵ Interpelacija takođe može dovesti do izglasavanja nepovjerenja vladi i usmjerena je kako na kontrolu tako i na odgovornost vlade, pa je u tome slična parlamentarnoj istrazi. Međutim, među njima takođe postoje bitne razlike: povodom interpelacije se ne vodi istraga i o njoj se raspravlja na plenarnoj sjednici a ne u odboru.

Interpelaciju u Crnoj Gori podnosi najmanje 27 poslanika (jedna trećina) u pismenoj formi, a za razliku od poslaničkih pitanja interpelacija mora biti obrazložena.⁸⁶ Vlada dostavlja pismeni odgovor na interpelaciju u roku od 30 dana a Skupština raspravlja o interpelaciji na plenarnoj sjednici koja nije vremenski ograničena.⁸⁷ Tri su moguća ishoda rasprave o interpelaciji. Prvo, moguće je da se postupak okonča bez donošenja zaključaka (ili povlačenjem interpelacije u slučaju da neki od poslanika od nje odustanu). Drugo, moguće je da Skupština usvoji zaključke o pitanjima pokrenutim interpelacijom. Treće, moguće je da nakon plenarne rasprave o interpelaciji bude podnijet zaseban prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Vladi.⁸⁸

Interpelacija je značajno sredstvo kontrole generalne politike vlade u važnim pitanjima, i omogućava skupštini da stavi takva pitanja na dnevni red i primora vladu da za svoje politike temeljnije obrazloži. Iako ne postoji prepreka da poslanici skupštinske većine podnesu interpelaciju, ona je primarno zamišljena i koristi se kao sredstvo opozicije da utiče na rad vlade i pokrene pitanje njene odgovornosti. Ključno pitanje u pogledu svrhe interpelacije tiče se njenog odnosa sa glasanjem o povjerenju vladi. Prednost interpelacije u odnosu na prijedlog o izglasavanju nepovjerenja je u tome što opozicija ne mora povodom nje postaviti pitanje odgovornosti, i može se zadržati na njenoj kontrolnoj funkciji i raspravi važnih aspekata rada vlade. Podnijeta interpelacija vrši značajan pritisak na vladu da postupa transparentno i odgovorno, i dovodi je u poziciju da mora da odgovori na interpelaciju, a da pri tome opozicija ne mora imati potrebnu većinu za izglasavanje nepovjerenja. Pitanje postavljeno interpelacijom je važno i zahtijeva od vlade detaljna objašnjenja, te se tokom rasprave o interpelaciji odnos snaga u Skupštini može promijeniti i tada se može postaviti i pitanje odgovornosti. Prednost interpelacije za opoziciju je i u tome što se pitanje odgovornosti postavlja u kontekstu razmjene argumenata o važnoj temi, i tako se pokazuje spremnost da se djeluje u javnom interesu a ne isključivo sa ciljem promjene vlade. Treba imati u vidu, međutim, da je interpelacija u Crnoj Gori formalno odvojena od procesa izglasavanja nepovjerenja vladi: postupak izglasavanja nepovjerenja se ne pokreće automatski ukoliko se ne usvoji odgovor vlade na interpelaciju.

3.3.5. Izglasavanje nepovjerenja

Izglasavanje nepovjerenja je postupak u kojem se ostvaruje osnovni princip odgovornosti vlade skupštini. Stoga to nije zapravo proces kontrole u užem smislu, ali se ispitivanje i ocjenjivanje djelatnost vlade javlja tokom rasprave o prijedlogu za izglasavanje nepovjerenja. Takođe, različiti postupci kontrole razmatrani u ovim smjernicama mogu dovesti do izglasavanja nepovjerenja. Važno je, međutim, ponoviti da kontrola ima zasebnu svrhu: čak i ako postupak kontrole ne dovede do promjene vlade on ostaje

84 *Global Parliamentary Report 2017* (fn. 1), str. 60.

85 Yamamoto (fn. 13), str. 60.

86 Ustav Crne Gore, član 108, stavovi 1 i 2.

87 Ustav Crne Gore, član 108, stav 3; Poslovnik Skupštine Crne Gore, članovi 199 do 201 i član 99, stav 6.

88 Poslovnik Skupštine Crne Gore, članovi 202 i 203.

važan i nekada jedini oblik uticaja na vladu tokom trajanja skupštinskog saziva.

Izglasavanje nepovjerenja je obično krajnja mjera koju skupština može preduzeti u postupku kontrole. Iako privlači veliku pažnju javnosti, izglasavanje nepovjerenja se u praksi relativno rijetko koristi. Razlog za to je postojanje minimalnog broja poslanika koji moraju podržati prijedlog kao i potrebna većina da bi se nepovjerenje izglasalo: ukoliko vlada uživa povjerenje parlamentarne većine inicijativa će biti neuspješna.⁸⁹ Stoga je motivacija za podnošenje inicijative za izglasavanje nepovjerenja često skretanje pažnje na pojedina značajna pitanja a ne smjena vlade. Sa stanovišta poslanika, bitno je da izbor mehanizma koji upotrebljavaju odgovara cilju koji se želi postići. Kao što je pomenuto, ponekad je neki drugi vid kontrole, poput interpelacije, svrsishodniji i opravdaniji.

Za razliku od parlamenata koji su organizovani u britanskoj tradiciji parlamentarizma, gdje je postupak izglasavanja nepovjerenja uređen ustavnim konvencijama i gde vlada može vezati neki zakonski prijedlog za glasanje o povjerenju, postupak izglasavanja nepovjerenja vladi je u Crnoj Gori relativno formalizovan. Prijedlog za izglasavanje nepovjerenja vladi može podnijeti najmanje 27 poslanika i mora biti obrazložen.⁹⁰ Kao i kod interpelacije, povodom prijedloga o izglasavanju nepovjerenja se otvara pretres koji nije vremenski ograničen.⁹¹ Po okončanju pretresa, poslanici se o nepovjerenju izjašnjavaju javno,⁹² a da bi se poverenje izglasalo potrebna je većina od ukupnog broja poslanika.⁹³

Funkcija kontrole dolazi do izražaja tokom skupštinske rasprave o prijedlogu za izglasavanje nepovjerenja. Imajući u vidu veliku pažnju javnosti koju rasprava o povjerenju vladi privlači, kao i visok nivo političke konfrontacije koja se tokom takve rasprave javlja, nije očekivano da će ona dovesti do dublje analize ili pristupa kontroli zasnovanog na saradnji: njena primarna svrha je utvrđivanje odgovornosti i ukazivanje na to da je vlada izgubila povjerenje skupštinske većine. U odnosu na interpelaciju, prednost rasprave o nepovjerenju sa stanovišta kontrole je potencijalno širi okvir rasprave, jer ona nije fokusirana na jedno pitanje od posebnog značaja već je sveobuhvatnija i obično se odnosi na cjelinu rada vlade.



89 Yamamoto (fn. 13), str. 65.

90 Ustav Crne Gore, član 107, stav 2; Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 194, stav 1.

91 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 195, stavovi 1 i 2, i član 99, stav 6.

92 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 190, stav 1.

93 Ustav Crne Gore, član 91, stav 2.

4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Robusna, kompetentna i efikasna skupštinska kontrola rada vlade je neophodan preduslov ostvarivanja demokratskog legitimiteta. Kontrolom se između ostalog unaprijeđuje rad vlade, poboljšavaju procesi utvrđivanja činjenica i analize na kojima se njene politike zasnivaju, i uvećava povjerenje građana u politički sistem.

Smjernice u nastavku sumiraju centralne nalaze i preporuke za unaprijeđenje procesa skupštinske kontrole.

Preduslovi uspješne kontrole

1. Institucionalni mehanizmi kontrole moraju se kontinuirano revidirati i unaprijeđivati u skladu principima uspješne kontrole, dobrim praksama i potrebama koji se javljaju u lokalnom kontekstu. Za to je neophodno obezbijediti redovno praćenje i analizu djelotvornosti kontrolnog rada i kapaciteta skupštine, kroz periodične izvještaje i akcione planove.
2. Postojeća pravna pravila treba tumačiti na način koji omogućava unaprijeđenje kontrole i obezbijeduje saradnju poslanika na poslovima kontrole.
3. Kapacitet skupštine da obavlja kontrolu zavisi od finansijske nezavisnosti, stručnosti skupštinske administracije i pristupa informacijama. Neophodan je kontinuiran rad na unaprijeđenju ovih kapaciteta: obezbijedivanje finansijskih resursa za kontrolu, edukacija zaposlenih u skupštini, kao i osnaživanje skupštine za samostalno utvrđivanje činjenica i prikupljanje podataka.
4. Potrebno je kreiranje kulture kontrole zasnovane na kooperaciji među poslaničkim grupama. Pitanja oko kojih postoji konsenzus ili su tehničkog karaktera treba koristiti za poboljšanje saradnje i izgrađivanje povjerenja.
5. Poslanici se moraju redovno obučavati za obavljanje zadataka u okviru funkcije kontrole, kao što su obavljanje saslušanja i analiza dokaza.

Kontrola u zakonodavnom postupku

1. Potrebno je jasno razumijevanje da proces kontrole nije isključivo ograničen na direktne mehanizme – poput poslaničkih pitanja, kontrolnih saslušanja ili interpelacije – već prožima sve aktivnosti skupštine, uključujući i zakonodavni postupak.
2. Osnovni uslovi efikasne kontrole u skupštinskim odborima su stabilno članstvo tokom vremena, saradnja sa akterima izvan skupštine i kvalitetna podrška stručnih službi.

3. Da bi se unaprijedila kontrola vlade u odborima potrebno je razvijati kulturu kontrole. To podrazumijeva djelovanje predsjednika odbora na kreiranju povjerenja i saradnje, kao i biranje predsjednika ključnih odbora (kao što je Odbor za ekonomiju, finansije i budžet) iz redova opozicije. Autonomnost u djelovanju odbora razvija se poboljšanjem kapaciteta, kao što su unaprijeđenje stručnosti i omogućavanje saradnje sa akterima izvan skupštine (poput nevladinih organizacija).
4. Konsultativna saslušanja treba koristiti kao priliku da se unaprijedi postupak kontrole kroz prikupljanje validnih i provjerenih informacija, kao i kroz saslušavanje što šireg kruga činilaca i uključivanje javnosti u rad odbora. Kada je to moguće, konsultativna saslušanja je potrebno organizovati putem javnog poziva da se dostave mišljenja i analize.
5. Treba nastojati da se izvještaji i zaključci odbora usvajaju konsenzusom. Članovi odbora bi trebali da unaprijed sugerišu izmjene izvještaja odbora i budu spremni na kompromis. Nakon usvajanja izvještaja, članovi odbora treba da učestvuju u njegovom promovisanju u medijima i prate primjenu datih preporuka.
6. Skupština vrši kontrolu vlade tokom plenarnog pretresa zajedno sa javnošću. Zbog toga je neophodno obezbijediti da javnost bude upućena u zakonske prijedloge i postupak koji im je prethodio (recimo putem javne rasprave).
7. Fokus javnosti na plenarno zasijedanje ne bi trebalo da vodi do performativnih istupanja poslanika: svrha plenarne rasprave je da se vlada primora da argumentima obrazloži svoje politike. Zbog toga je neophodno da se poslanici adekvatno pripreme za istupanje na plenarnoj sjednici, i fokusiraju svoje izlaganje na nekoliko ključnih teza, koje su potkrepljene dokazima i analizama, zasnivaju se na iskustvima i potrebama birača, i postavljaju vladi jasne zahtjeve.
8. Naknadna kontrola primjene ili efekata zakona igra ključnu ulogu u nadzoru nad radom vlade. Skupštinski odbori su najprikladniji organ za ovaj vid kontrole, s tim što se mora voditi računa o efikasnoj saradnji među odborima ukoliko je konkretno pitanje u nadležnosti više različitih odbora.
9. Kontrola implementacije zakona treba da se oslanja na pitanje njihovog tumačenja u pravnoj praksi, ali i da se primarno fokusira na njihove šire društvene efekte i efikasnost u postizanju ciljeva.
10. Odluka o naknadnoj kontroli zakona može biti donijeta prilikom njihovog usvajanja ili nakon isteka određenog vremena od usvajanja. Ograničeni resursi za naknadnu kontrolu zakona znače da se mora načiniti izbor propisa koji su predmet kontrole. Zakone usvojene u hitnoj proceduri i zakone koji imaju efekat na prava i slobode građana bi uvijek trebalo naknadno kontrolisati.
11. U toku priprema za vršenje naknadne kontrole zakona, potrebno je jasno odrediti ciljeve kontrole, identifikovati organe zadužene za primjenu zakona i zainteresovane strane, kao i odrediti vremenski okvir kontrole. Postupak kontrole treba sprovoditi na transparentan način uz konsultovanje svih relevantnih aktera. Izvještaj o sprovedenoj kontroli treba da sadrži preporuke čije sprovođenje treba dodatno nadzirati.

12. Kontrola vlade u budžetskom postupku zahtijeva niz specifičnih znanja i oslanjanje na ekspertska mišljenja. Efikasna budžetska kontrola u nadležnom odboru podrazumijeva postavljanje prioriteta, analizu zasnovanu na činjenicama i istraživanjima, saradnju sa nezavisnim tijelima i drugim odborima, kao i praćenje implementacije preporuka od strane vlade.

Direktni instrumenti kontrole

1. Osnovna prednost poslaničkih pitanja i premijerskog sata je mogućnost da se vlada kontroliše na plenarnoj sjednici izvan konteksta pojedinih zakonskih prijedloga. Budući da Poslovnik Skupštine Crne Gore određuje samo minimalan broj sjednica o poslaničkim pitanjima, češće održavanje takvih sjednica bi doprinijelo efikasnijoj kontroli, demokratskom legitimitetu i umanjenju percepcije da se pitanja koriste isključivo kao mehanizam podrivanja povjerenja vladi.
2. Poslanička pitanja mogu primorati vladu da promijeni svoje djelovanje, ali njihova uspješnost zavisi od temeljne pripreme, vezivanja pitanja za potrebe građana, kao i precizne i efektivne komunikacije koja zahtijeva suštinski odgovor vlade baziran na dubljoj analizi.
3. Kontrolna saslušanja omogućavaju priliku za robusnu kontrolu rada vlade, ali njihova uspješnost zavisi od obezbijedivanja saradnje skupštinske većine i opozicije. Učesće nevladinih organizacija u kontrolnim saslušanjima u mnogome može doprinijeti njihovoj efikasnosti.
4. Izvještaj o kontrolnom saslušanju bi trebao da sadrži preporuke za dalje djelovanje koje su dovoljno konkretne da bi se njihova primjena mogla dalje kontrolisati, kao i vremenski okvir za primjenu i standarde na osnovu kojih će se naknadna kontrola vršiti.
5. U parlamentarnim istragama potrebno je jasno razgraničiti rad anketnog odbora i nadležnih sudova, te dati primat sudskom postupku, ali je takođe potrebno imati u vidu da je svrha anketnih odbora usmjerena na političku a ne pravnu odgovornost i da je zaštita vladavine prava obaveza svih državnih organa a ne samo sudske vlasti.
6. Interpelacija omogućava skupštini da primora vladu da svoje politike i djelovanje detaljnije obrazloži, a da se pri tome nužno ne pokrene pitanje izglasavanja nepovjerenja. Interpelacija može služiti da se pokaže spremnost i posvećenost opozicije da djeluje u javnom interesu.
7. Izglasavanje nepovjerenja vladi može biti krajnja mjera koju skupština preduzima u postupku kontrole, a može poslužiti i kao sredstvo da se skrene pažnja na značajna pitanja koja su se javila tokom kontrole. Iako prevashodno usmjerena na pitanje odgovornosti, kontrola vlade u postupku izglasavanja nepovjerenja može se javiti tokom rasprave na plenarnoj sjednici koja se, za razliku od interpelacije, može fokusirati na cjelinu rada vlade a ne isključivo na određeno pitanje od posebnog značaja.

