



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

BRANIMO
DEMOKRATIJU



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD



ActionSEE

Otvorenost zakonodavne vlasti u regionu i Crnoj Gori

Autor/ka:

Almer Kardović

Milena Gvozdenović



Autor/ka:
Almer Kardović
Milena Gvozdenović

Jul, 2026.



Ovaj dokument je dio projekta koji finansira Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Sadržaj dokumenta je isključiva odgovornost autora i ne odražava nužno mišljenje donatora.

Sadržaj:

4	Uvod
5	Otvorenost parlamenata u regionu
6	Ubrazana EU agenda i slabljenje transparentnosti zakonodavnog procesa u Crnoj Gori
7	Skupština Sjeverne Makedonije pod pritiskom skraćenih procedura i političke polarizacije
8	Nastavak političke krize u Narodnoj skupštini Srbije
9	Političke blokade i niska transparentnost zakonodavnog procesa u BiH
10	Evropske integracije i test kvaliteta zakonodavnog procesa
11	Dostupnost podataka o radu parlamenata ostaje ograničena
12	Otvorenost Skupštine Crne Gore
13	Brza proizvodnja zakona, nedovoljno rasprave
14	Institucije se ne odazivaju Skupštini
15	Bez jasnih informacija o Zakonu o Skupštini
16	Građani da plaćaju cijenu ćutanja institucija
17	I dalje visok nivo administrativne transparentnosti Skupštine Crne Gore
18	Metodologija

Uvod

Otvorena vlast podrazumijeva politike i prakse koje jačaju transparentnost, participaciju, odgovornost, integritet i efikasnost institucija. Dosljedna primjena ovih principa omogućava građanima/kama da razumiju i prate rad institucija, učestvuju u procesima odlučivanja i pozivaju nosioce javnih funkcija na odgovornost. Transparentni i odgovorni parlamenti predstavljaju jedan od osnovnih preduslova za kvalitetno odlučivanje, djelotvornu kontrolu izvršne vlasti i izgradnju povjerenja javnosti.

Polazeći od tih vrijednosti, Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Fondacija Metamorfozis iz Sjeverne Makedonije, Partneri za demokratske promene Srbija i Udruženje građana Zašto ne? iz Bosne i Hercegovine razvili su Regionalni indeks otvorenosti, analitički alat koji prati u kojoj mjeri parlamenti na Zapadnom Balkanu primjenjuju standarde dobrog upravljanja.

Regionalni indeks otvorenosti pruža uporediv pregled transparentnosti, pristupačnosti, integriteta i odgovornosti parlamenata prema građanima/kama i društvu. Rezultati istraživanja omogućavaju prepoznavanje ključnih nedostataka i oblasti koje zahtijevaju unapređenje, te predstavljaju osnovu za izradu preporuka usmjerenih na jačanje parlamentarnog djelovanja i sprovođenje reformi.

Otvorenost parlamenata ne ogleda se samo u dostupnosti dokumenata i informacija već i u kvalitetu komunikacije s javnošću, mogućnostima za učešće građana/ki u procesima odlučivanja i spremnosti zakonodavne vlasti da djelotvorno nadzire rad izvršne vlasti.

Nakon deset ciklusa praćenja, jasno je da se otvorenost parlamenata ne može posmatrati samo kroz pojedinačne pomake, već i kroz spremnost da se standardi otvorenosti i odgovornosti pretvore u trajnu praksu. Ponavljanje sličnih slabosti iz godine u godinu pokazuje da reforme često ostaju nedovoljno dosljedne i da otvorenost i dalje zavisi od političke volje, institucionalnih kapaciteta i odgovornosti pojedinaca.

Cilj ove publikacije jeste da doprinese boljem razumijevanju stanja otvorenosti parlamenata, podrži donosiocje odluka u kreiranju i sprovođenju reformi te posluži kao podsticaj za javnu raspravu i zagovaranje odgovornijeg i transparentnijeg parlamentarnog djelovanja.

U skladu s principima transparentnosti, svi relevantni detalji istraživanja biće dostupni javnosti. Ostajemo otvoreni za sugestije, dobronamjerne kritike i raspravu o nalazima i zaključcima.

Projektni tim

Otvorenost parlamenata u regionu

Otvorenost i transparentnost parlamenta podrazumijevaju javnu dostupnost informacija o njegovom radu u cjelini — od zakonodavnog postupka i rada radnih tijela, do glasanja, nadzora izvršne vlasti i postupanja poslanika i poslanica. Takav pristup omogućava građanima i građankama da prate kako se donose odluke i na koji način parlament ostvaruje svoju kontrolnu ulogu. U državama Zapadnog Balkana, međutim, česte političke krize, slabe institucije i nestabilni odnosi između grana vlasti ograničili su razvoj parlamentarne otvorenosti. Posljedica je neujednačena primjena standarda otvorenosti i transparentnosti, uz česte razlike između propisanih obaveza i njihove primjene u praksi.

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti ukazuju na trajne razlike u stepenu otvorenosti parlamenata širom regiona. Tradicionalno, regionalni lideri na ovom polju su Crna Gora i Sjeverna Makedonija, dok Bosna i Hercegovina i Srbija i dalje zaostaju u pružanju informacija o radu i aktivnostima parlamenata.

Prema nalazima za 2025/2026. godinu, Skupština Crne Gore zauzima prvo mjesto sa 82,26% ispunjenih indikatora otvorenosti. Ipak, ovo predstavlja blagi pad u odnosu na prethodni ciklus, ali i trend postepenog smanjenja otvorenosti u posljednjih nekoliko godina. Skupština Sjeverne Makedonije zauzima drugo mjesto sa 76,49%, te je jedina zakonodavna institucija u regionu koja je pokazala dosljednost u otvorenosti tokom četiri uzastopna ciklusa monitoringa (76,04% u 2024/2025, 74,86% u 2023/2024, 71,56% u 2022/2023. godini). Narodna skupština Republike Srbije ostvarila je 59,42% ispunjenosti indikatora otvorenosti.

Prosječni rezultat za državni parlament Bosne i Hercegovine iznosi 58,49%. Zbog dvodomnog zakonodavnog ustrojstva, u istraživanju su analizirana oba doma, pa je Predstavnički dom ispunio 60,76%, dok je Dom naroda 56,21% indikatora otvorenosti.

Putem Regionalnog indeksa otvorenosti analiziraju se i skupštine entiteta i pokrajina, a istraživanje pokazuje da ove institucije tradicionalno imaju lošije rezultate, te ni ove godine nisu ispunile ni polovinu indikatora otvorenosti. Parlament FBiH ispunjava 41,54% (Dom naroda 40,29%, a Predstavnički dom 42,79%), a Narodna skupština Republike Srpske 40,99% indikatora otvorenosti. Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine ispunjava 34,98%. Ovi rezultati najniži su u regionu već nekoliko ciklusa.

Rezultati istraživanja pokazuju da najveći izazov nije samo u nedostatku formalnih pravila, već u njihovoj nedosljednoj primjeni i odsustvu trajnih mehanizama koji bi obezbijedili redovno i pravovremeno objavljivanje informacija. U većini parlamenata transparentnost i dalje zavisi od parcijalnih praksi i pojedinačnih odluka, umjesto od jasno uspostavljenog i proaktivnog pristupa.

U nastavku se izdvajaju ključna politička kretanja i obrasci parlamentarnog djelovanja koji su obilježili rad parlamenata u regionu tokom 2025/2026. godine, uz poseban fokus na zakonodavni proces i transparentnost u procesu evropskih integracija.

Ubrzana EU agenda i slabljenje transparentnosti zakonodavnog procesa u Crnoj Gori

Crna Gora se nalazi u završnoj i najzahtjevnijoj fazi pregovora sa Evropskom unijom, u kojoj se dinamika procesa dodatno ubrzava kroz fokus na ispunjavanje preostalih mjera i zatvaranje pregovaračkih poglavlja. Ovakav kontekst prati pojačana zakonodavna aktivnost, koja je rezultat intenzivnog usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU.

Međutim, ubrzavanje zakonodavnog procesa ozbiljno je dovelo u pitanje kvalitet javnih rasprava i zakonskih rješenja. Ilustrativan je primjer kada je parlament za svega 87 minuta usvojio 25 zakona, zajedno sa pratećim materijalima koji su obuhvatali više od 4.400 stranica.¹

Više od polovine od ukupno 201 usvojenog zakona u 2025. godini doneseno je po hitnom postupku. U 2026. godini, po najjavama iz parlamenta, očekuje se donošenje više od 120 zakona samo iz evropske agende.

Usvajanje dva bezbjednosna zakona u martu 2026. godine, bez održane javne rasprave i uprkos ozbiljnim upozorenjima stručne javnosti i organizacija civilnog društva da rješenja odstupaju od demokratskih standarda i principa civilne kontrole bezbjednosnog sektora, izazvalo je krizu u skupštini.² Uslijedilo je povlačenje predstavnika opozicione Demokratske partije socijalista (DPS) iz skupštinskih odbora i najava da ta partija više neće podržavati vladine predloge, čime je dovedena u pitanje mogućnost postizanja političkog konsenzusa o pitanjima koja zahtijevaju širu parlamentarnu podršku, uključujući reforme iz evropske agende.

¹ Milena Gvozdenović, "Neslavni rekord parlamenta – 25 zakona za 87 minuta", *Centar za demokratsku tranziciju*, 03.02.2026.

² Milica Kovačević, "EU kao izgovor za sporna bezbjednosna rješenja, dok zaštita podataka kasni", *Centar za demokratsku tranziciju*, 06.03.2026.

Skupština Sjeverne Makedonije pod pritiskom skraćenih procedura i političke polarizacije

Skupština Republike Sjeverne Makedonije unaprijedila je pojedine mehanizme važne za zakonodavni proces, uključujući sprovođenje analiza uticaja propisa. Međutim, ove pomake i dalje zasjenjuju ozbiljni nedostaci u načinu donošenja zakona: česta primjena skraćenog postupka, ograničena transparentnost i nedovoljno uključivanje građana i građanki sužavaju prostor za sadržajnu raspravu i javni nadzor. Politička polarizacija i tenzije unutar vladajuće većine dodatno su otežavale odlučivanje o pitanjima koja zahtijevaju širi politički konsenzus, naročito o ustavnim amandmanima povezanim s procesom evropskih integracija.

Skupština Sjeverne Makedonije je u 2025. usvojila 237 zakona, a više od 54% zakona doneseno je po skraćenoj proceduri. Ipak, značajan dio usvojenih zakona odnosio se na tehnička i organizacijska usklađivanja legislative koja je povezana sa Zakonom o organizaciji i radu organa državne uprave³, koji je donesen 2024. godine⁴. Izmjene koje je donio ovaj zakon odnosile su se na izmjene institucionalnih naziva ili nadležnosti nakon osnivanja novih ministarstava.

Veću odgovornost od poslanika i članova Vlade Sjeverne Makedonije zatražili su radnici i predstavnici sindikata protestom i blokadom ispred Skupštine početkom 2026. godine⁵, pozivajući na povećanje plata za sve radnike. Predstavnici sindikata pozvali su poslanike da podrže predlog povećanja minimalne zarade na 600 eura i, shodno tome, povećanja ostalih plata u zemlji.

³ Ukaz o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o organizaciji i radu organa državne uprave Sjeverne Makedonije, 08.06.2024. Dostupno na: <https://ldbis.pravda.gov.mk/PregledNaZakon.aspx?id=67027>

⁴ "Reakcija na odsustvo konsultativnog procesa za izmjenu sitemskog zakona o organizaciji rada državne uprave", Platforma organizacija civilnog društva za borbu protiv korupcije, 07.06.2024.

⁵ "Синдикалната битка ескалира: блокада пред Собранието", *Deutsche Welle*, 10.02.2026.

Nastavak političke krize u Narodnoj skupštini Srbije

Tokom 2025. godine rad Narodne skupštine Republike Srbije bio je značajno opterećen političkom krizom izazvanom masovnim građanskim protestima, organizovanim nakon urušavanja nadstrešnice na Željezničkoj stanici u Novom Sadu 2024. godine. Ovi protesti dodatno su zaoštrili odnose vlasti i opozicije i uticali na rad Skupštine, koja je tokom prošle godine funkcionisala u atmosferi visokih političkih tenzija. Početkom marta 2025. godine, u Narodnoj skupštini izbili su ozbiljni incidenti kada su opozicioni poslanici aktivirali dimne bombe, suzavac i protivpožarne aparate unutar plenarne sale.⁶

Iako rad Narodne skupštine nije bio formalno blokiran na duži period tokom 2025. godine, politički sukobi usporili su redovan zakonodavni proces i skrenuli fokus sa reformskih pitanja, a posebno je pogođena dinamika reformi povezanih sa evropskim integracijama.

Na predlog poslanika vladajuće partije Srpske napredne stranke, Narodna skupština je početkom 2026. usvojila izmjene pravosudnih zakona, koje je opozicija i dio stručne javnosti vidio kao još jedan pokušaj da se pravosuđe stavi pod kontrolu izvršne vlasti. O njima je Skupština raspravljala po hitnom postupku, a usvojene su zahvaljujući većini vladajuće koalicije.⁷ Venecijanska komisija je ocijenila da javna debata o ovim zakonima nije održana na odgovarajući način, da nije bilo dovoljno konsultacija sa stručnom javnošću, kao i da nije izrađena adekvatna procjena efekata, a osvrnuli su se i na pojedina sporna zakonska rješenja⁸ što je potvrdila i evropska komesarka za proširenje Marta Kos.⁹

Nakon komentara EU i Venecijanske komisije ovi zakoni ponovo su predmet izmjena, što ukazuje da se standardi transparentnog i inkluzivnog procesa donošenja zakona često ne primjenjuju kao dio domaće zakonodavne prakse, već tek kao posljedica spoljnog nadzora i međunarodnog pritiska.

⁶ Fotogalerija: Demonstranti gadali Skupštinu jajima, dimne bombe u sali", Al Jazeera, 04.03.2025. Dostupno na: <https://balkans.aljazeera.net/gallery/2025/3/4/fotogalerija-dimne-bombe-u-skupstini-srbije-demonstrani-zgradu-gadjali-jajima>

⁷ Slobodan Maričić, "Vučić potpisao 'Mrdićeve pravosudne zakone' uprkos kritikama EU", *BBC NEWS na srpskom*, 21.01.2026.

⁸ European legal experts tell Serbia to improve judiciary laws, *Reuters*, 24.04.2026.

⁹ Slobodan Maričić, "Vučić potpisao 'Mrdićeve pravosudne zakone' uprkos kritikama EU", *BBC NEWS na srpskom*, 21.01.2026.

Političke blokade i niska transparentnost zakonodavnog procesa u BiH

Parlamentarna skupština BiH u parcijalnoj je blokadi još od januara 2025. godine, nakon raskola vladajuće koalicije na državnom nivou po pitanju EU integracija. Političke tenzije i kriza produbljeni su dodatno u avgustu 2025. godine, nakon što je tadašnjem predsjedniku Republike Srpske Miloradu Dodiku izrečena pravosnažna presuda kojom mu je zabranjeno obavljanje političkih funkcija. Tako je tokom cijele godine Predstavnički dom funkcionisao i usvajao zakone i druge propise, ali više stotina njih nije dobilo potvrdu u Domu naroda zbog blokada ili rušenja kvoruma prije samog početka sjednice. Formalna i direktna blokada najviše zakonodavne institucije u BiH rezultirala je činjenicom da je tek pet zakona u potpunosti bilo usvojeno tokom čitave godine.¹⁰ Zbog ovakvog stanja, u BiH počela se primjenjivati CBAM taksa EU¹¹, a država je ponovno stavljena na sivu listu MONEYVAL-a.

Narodna skupština Republike Srpske je u 2025. donijela niz neustavnih zakona i odluka, poput Predloga zakona o zaštiti ustavnog uređenja ili Predloga zakona o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja vanustavnih institucija BiH, na što je uticao sudski proces protiv Dodika. U septembru 2025. godine, Skupština je povukla sve sporne odluke¹². Tokom 2025. godine ovaj parlament održao je jedanaest posebnih sjednica, i tek pet redovnih sjednica, a najveći broj zakona donesen je po hitnom postupku. Tako sve češće donošenje zakona po hitnom postupku, ali i sve manje redovnih sjednica, sugerise da transparentnost zakonodavnog procesa slabi, ali i učešće građana/ki u procesu donošenja odluka u Republici Srpskoj.¹³

U Parlamentu Federacije BiH dugoročno nije bilo značajnijih blokada, ali je funkcionisanje ove institucije zavisilo od odnosa koalicije na vlasti, pa je tako nekoliko puta nedostajala parlamentarna većina za usvajanje propisa.¹⁴

Visok stepen netransparentnosti ovog parlamenta ponajbolje se odražava u činjenici da javnost i građani/ke ovog entiteta nemaju uvid u glasanje zastupnika/ca i delegata/kinja. Greška u prebrojavanju poimeničnih glasova u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH prilikom odlučivanja o inicijativi "Baby Steps" o pratnji na porođaju u januaru 2026. godine skrenula je pažnju na ovaj problem.¹⁵

¹⁰ Treća godina mandata PSBiH: Fokus na budžetu i reformama u pravosuđu i sigurnosnom sektoru", *Istinomjer/Zašto ne*, 04.03.2026.

¹¹ "Zakon o regulatoru električne energije BiH i berza električne energije, važan korak ka izuzeću od CBAM takse", *Energologija*, 10.4.2025.

¹² "Treća godina mandata NSRS: Zakonodavni rad u sjeni političke krize i institucionalnih sukoba", *Javna rasprava*, 16.12.2025.

¹³ "Hitna procedura postaje pravilo: Kako NSRS sve rjeđe uključuje javnost u zakonodavni proces", *Istinomjer*, 29.6.2025.

¹⁴ "Treća godina mandata Parlamenta FBiH: Vlada FBiH jedini predlagač zakona u Predstavničkom domu", *Javna rasprava*, 10.2.2026.

¹⁵ "Netransparentnost rada Parlamenta FBiH: Zašto građani/ke nemaju uvid u glasanje?", *Istinomjer*, 26.1.2026.

Evropske integracije i test kvaliteta zakonodavnog procesa

U svim posmatranim zemljama evropske integracije imaju snažan uticaj na zakonodavni proces, ali taj uticaj nije uvijek praćen dosljednom primjenom standarda dobrog upravljanja. Ubrzano usvajanje propisa, ograničene mogućnosti za učešće javnosti i politizacija pojedinih reformi ukazuju na izazove u sprovođenju evropske agende na nacionalnom nivou. Time se dovodi u pitanje kapacitet institucija da reformski proces vode na transparentan, inkluzivan i predvidiv način, što su vrijednosti na kojima počiva proces pristupanja Evropskoj uniji.

Evropske integracije i potreba za ispunjavanjem obaveza iz evropske agende često se u Crnoj Gori koriste kao opravdanje za ubrzano usvajanje propisa, uključujući i primjenu hitnih zakonodavnih procedura. Prisutni su i primjeri u kojima poslanici formalno predlažu zakone koje suštinski priprema Vlada, čime se zaobilazi obaveza sprovođenja javnih rasprava. Činjenica da se pojedini zakoni moraju mijenjati neposredno nakon usvajanja ukazuje na nedovoljnu pripremljenost propisa i slabosti ubrzanog zakonodavnog postupka. Istovremeno, predstavnici Evropske unije ukazuju na potrebu očuvanja kvaliteta zakonodavstva, ukazujući da se ne treba žrtvovati kvalitet zakona zbog brzine.¹⁶

Krajem 2024. godine Vlada Republike Srbije usvojila je trogodišnji Nacionalni program za usvajanje pravne tekovine Evropske unije. Iako institucionalni mehanizmi predviđaju transparentan i inkluzivan proces evropskih integracija, uključujući izradu procjena uticaja propisa (RIA), u praksi se propisi koji se usklađuju s pravnom tekovinom EU često usvajaju po hitnom postupku, uz ograničene javne konsultacije i kratke rokove za dostavljanje komentara.

Na ove probleme ukazuje i analiza sprovođenja koraka iz Reformske agende, koju su pripremile organizacije civilnog društva okupljene u Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji.¹⁷ Procjene uticaja propisa, tabele usklađenosti sa standardima EU, zapisnici sa sastanaka radnih grupa i izvještaji sa konsultacija i javnih rasprava često nisu javno dostupni. U slučajevima kada su konsultacije ili javne rasprave sprovedene, rokovi su nerijetko skraćivani ili su zakazivane tokom praznika i neradnih dana.

Evropski put BiH stagnira još od januara 2025. godine, kada su u državnom parlamentu posljednji put usvojeni zakoni koje je Evropska komisija definisala kao ključne korake ka otvaranju pregovora, poput Zakona o graničnoj kontroli. Dugogodišnja politička neslaganja oko pitanja prenosa nadležnosti i nadležnosti pravosudnih institucija na državnom nivou, ali i nedostatak političkog konsenzusa rezultirale su donošenjem propisa na netransparentan način. Takođe, od nekolicine zakona koji jesu usvojeni, više od 50% njih usvojeno je po skraćenoj proceduri, među kojima i zakoni o graničnoj kontroli i zaštiti ličnih podataka.¹⁸

¹⁶ "Satler: Napredak na EU putu zavisi od brzine reformi", *Portal Dan*, 22.09.2024.

¹⁷ Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Prvi nezavisni monitoring izvještaj o Implementaciji Reformske agende, 2026. Dostupno na: <https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2026/06/First-Independent-Monitoring-Report-on-the-Implementation-of-the-Reform-Agenda.pdf>

¹⁸ Zakon o graničnoj kontroli, PSBiH, 30.1.2025, dostupno na: <https://www.parlament.ba/olaw/OLawDetails?lawId=112801>; Zakon o zaštiti ličnih podataka, PSBiH, 30.1.2025, dostupno na: <https://www.parlament.ba/olaw/OLawDetails?lawId=112803>

Neriješeno pitanje usvajanja ustavnih amandmana neophodnih za nastavak pristupnih pregovora sa EU, i dalje značajno oblikuje političko okruženje u Sjevernoj Makedoniji, produbljujući političku polarizaciju između vladajuće većine i opozicije.

Ovakva politička situacija utiče i na zakonodavni proces, budući da je dinamika usvajanja reformskih zakona povezanih s pristupanjem EU uslovljena izostankom političkog konsenzusa o ključnim pitanjima evropskih integracija. Iako Vlada nastavlja usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom EU u oblastima u kojima je to moguće, napredak u pregovaračkom procesu ostaje blokiran do ispunjavanja političkih uslova za otvaranje pregovaračkih poglavlja.

Dostupnost podataka o radu parlamenta ostaje ograničena

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti pokazuju da određeni parlamenti u regionu ne zadovoljavaju neke od bazičnih indikatora koji se tiču dostupnosti informacija o njihovom radu.

Godišnji program rada nije dostupan kod gotovo polovine parlamenta u regionu, dok je godišnji izvještaj o radu objavljen samo na internet stranicama Skupštine Crne Gore, Skupštine Sjeverne Makedonije i Predstavničkog doma Parlamenta BiH. Polugodišnje izvještaje o radu objavljuju samo Skupština Sjeverne Makedonije i Skupština Crne Gore.

Samo Skupština Crne Gore i Skupština AP Vojvodine objavljuju na svojim internet stranicama mjesečne zarade poslanika i poslanica.

Spisak državnih službenika/ca i namještenika sa njihovim zvanjima nije dostupan na internet stranicama Narodne skupštine Srbije, Skupštine AP Vojvodine, Doma naroda Parlamenta FBiH i Narodne skupštine RS.

Kada je riječ o finansijskoj transparentnosti, svi parlamenti u regionu objavili su svoje budžete, ali je samo Skupština Crne Gore pripremila verziju budžeta za građane. Završni račun budžeta međutim objavila su samo tri parlamenta u regionu, Skupština Sjeverne Makedonije, Skupština Crne Gore i Parlament FBiH – Dom naroda. Polugodišnji izvještaj o utrošenim sredstvima objavila je jedino Skupština Crne Gore.

Parlamenti u regionu imaju praksu objavljivanja godišnjeg plana javnih nabavki, s izuzetkom Narodne skupštine Republike Srpske, na čijoj stranici nije dostupan taj dokument. Sa druge strane, godišnji izvještaj o sprovođenju plana javnih nabavki dostupan je samo u Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i na internet stranici Skupštine AP Vojvodine.

Kada je u pitanju dostupnost podataka o radu radnih tijela, godišnji izvještaj o radu odbora dostupan je samo u Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Predstavničkom domu Parlamenta BiH. Podatke o prisustvu poslanika i poslanica na sjednicama odbora objavljuju Skupština Crne Gore, Skupština Sjeverne Makedonije i Parlament BiH (Dom naroda i Predstavnički dom).

Skupština AP Vojvodine jedini je parlament u regionu čije se sjednice ne emituju javno, dok sjednice radnih tijela prenose Narodna Skupština Srbije, Skupština Crne Gore i Skupština Sjeverne Makedonije.

Direktni kanal na stranici putem kojeg građani/ke mogu onlajn podnositi predstavke, žalbe ili pritužbe nude samo Skupština Crne Gore, Narodna skupština Srbije te Dom naroda Federacije BiH i Narodna skupština Republike Srpske.

Crna Gora i Srbija (Narodna Skupština, pripisano Poslovnikom skupštine) jedine su zemlje u regionu koje su implementirale mehanizam e-peticija.

Otvorenost Skupštine Crne Gore

Skupština Crne Gore i dalje ostvaruje visok nivo otvorenosti i ostaje najotvoreniji parlament u regionu. Međutim, rezultati u posljednjih par godina ukazuju na blagi, ali primjetan pad otvorenosti i transparentnosti. Prema ovogodišnjem istraživanju, Skupština Crne Gore ispunila je 82,62% indikatora otvorenosti, što je njen najslabiji rezultat u posljednjih pet godina.

Iako Skupština Crne Gore ima visok nivo administrativne transparentnosti, šira slika njenog rada ukazuje na niz izazova koji se ponavljaju iz godine u godinu. Oni se prije svega odnose na slabosti u transparentnosti i inkluzivnosti zakonodavnog postupka, dok kontrolna funkcija Skupštine i dalje ostaje politički uslovljena i nedovoljno iskorišćena, uprkos njenom značaju za demokratski nadzor nad radom izvršne vlasti.

Rad Skupštine dodatno opterećuju periodične političke krize, koje se direktno odražavaju na kontinuitet parlamentarnog rada, dinamiku reformskih procesa i kvalitet sprovođenja obaveza iz evropske agende.

Posljednja parlamentarna kriza bila je izazvana usvajanjem Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost i Zakona o unutrašnjim poslovima, koji su usvojeni bez javne rasprave i uz kritike organizacija civilnog društva, stručne javnosti i dijela političkih aktera zbog odstupanja od standarda demokratskog nadzora i zaštite ljudskih prava.

Usvajanje ovih zakona produbilo je političke podjele i usporilo rad Skupštine u periodu važnom za ispunjavanje obaveza u procesu evropskih integracija. Uslijedile su ostavke poslanika DPS-a na funkcije potpredsjednika Skupštine i predsjednika dva radna tijela, kao i istupanje jednog poslanika iz PES-a. Ovim su dodatno bile narušene političke i institucionalne pretpostavke za nastavak rada na izornoj reformi, jednom od ključnih zadataka Skupštine za demokratizaciju izbornog procesa i napredak Crne Gore na putu ka EU.

Dogovor o prevazilaženju parlamentarne krize uspostavljen je u julu, uz posredovanje Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Njime su između ostalog predviđene izmjene spornih zakona, aktivnosti u pravcu izbora sudija Ustavnog suda, ustavnih promjena i nastavka rada na reformi izbornog zakonodavstva.¹⁹

U prethodnom periodu, veliki dio rada Skupštine bio je vezan upravo za obaveze iz procesa evropskih integracija. U praksi su, međutim, bili vidljivi problemi u koordinaciji ovog procesa između Vlade i Skupštine, što se odrazilo na dinamiku rada i kvalitet pojedinih zakona.

Brza proizvodnja zakona, nedovoljno rasprave

Tokom 2025. godine Skupština je usvojila 201 zakon, pri čemu je za 115 zakona bilo predloženo donošenje po hitnom postupku. Očekuje se da parlament u 2026. godini usvoji više od 120 zakona iz evropske agende, što, uz redovne zakonodavne obaveze, dodatno povećava potrebu za boljim planiranjem rada, pravovremenim razmatranjem zakonskih predloga i kvalitetnijom koordinacijom između Vlade i Skupštine.

U prethodnom periodu događalo se da ni javnost a ni sami poslanici, nisu unaprijed imali jasan uvid u to kada će se i o kojim zakonima raspravljati i odlučivati. Sjednice su nerijetko zakazivane bez unaprijed utvrđenog dnevnog reda, koji je predlagan tek na samoj sjednici.

Javne rasprave i uključivanje zainteresovanih strana ostaju posebna slaba tačka zakonodavnog procesa. U pojedinim slučajevima, poput Zakona o ANB i izmjena Zakona o unutrašnjim poslovima, propisi su pripremani bez uključivanja zainteresovanih strana, dok se dio Vladinih rješenja u skupštinsku proceduru formalno upućuje kroz poslaničke predloge, čime se u praksi zaobilazi obaveza javne rasprave.²¹ Međutim, izostanak ili ograničenost javne rasprave često nije bio nadomješten ni kvalitetnom parlamentarnom debatom, pa su pojedini zakoni usvajani uz minimalnu raspravu i otvorene dileme o tome da li su poslanici imali dovoljno vremena da se upoznaju sa njihovim sadržajem prije glasanja. Skupština Crne Gore je u jednom od najilustrativnijih primjera takve prakse za svega 87 minuta usvojila 25 zakona sa više hiljada stranica pratećeg materijala, bez rasprave u pojedinostima.²²

Odnos dijela poslanika prema parlamentarnim obavezama u pojedinim se slučajevima svodio na obezbjeđivanje kvoruma i glasanje, bez aktivnog učešća u raspravi. To potvrđuju sjednice na kojima poslanici prisustvuju samo na početku, kako bi se utvrdio kvorum i usvojio dnevni red, nakon čega se rasprava nastavlja pred gotovo praznom salom.

¹⁹ Redakcija Pobjede, "Sporazum vlasti i opozicije: Do 31. Jula zakoni o ANB- u, izornoj rermi i bezbjednosnom sektoru", *Pobjeda*, 07.07.2026.

²⁰ "Pejović: Da bi Crna Gora zatvorila sva poglavlja, neophodno u ovoj godini usvojiti par stotina dokumenata usklađenih sa EU", *CDM*, 11.02.2026.

²¹ Milena Gvozdenović, Jovana Đurišić, Nina Đuranović, *Analiza rada Skupštine Crne Gore: Zakoni na traci, ograničena kontrola vlasti i neostvarena izborna reforma*, Centar za demokratsku tranziciju, 2026.

²² Milena Gvozdenović, "Neslavni rekord parlamenta - 25 zakona za 87 minuta", Centar za demokratsku tranziciju, 03.02.2026.

Za pojedine zakone ukazala se potreba za izmjenama već ubrzo nakon njihovog usvajanja. To se odnosilo na određene zakone iz tzv. IBAR paketa, ali i na kasnije slučajeve u kojima su se pokazale ozbiljne neusklađenosti ili problemi u primjeni. Takvi primjeri uključuju propise o privrednim društvima, Zakon o legalizaciji bespravnih objekata, ili Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, za koji Evropska komisija ukazuje na potrebu dodatnih izmjena.²³ Na isti problem upućuje i praksa kasnih intervencija u zakonodavnom procesu, uključujući veliki broj Vladinih amandmana na predloge zakona, poput Zakona o tržištu kapitala, dostavljenih neposredno prije sjednice Skupštine.

Institucije se ne odazivaju Skupštini

Kontrolna funkcija Skupštine i dalje ostaje jedno od slabijih područja njenog djelovanja, a njena efikasnost u značajnoj mjeri zavisi od političke volje parlamentarne većine i spremnosti izvršne vlasti i drugih državnih organa da učestvuju u mehanizmima parlamentarnog nadzora.

U 2025. godini održano je 13 kontrolnih saslušanja, od čega osam na zahtjev poslanika opozicije, tri na zahtjev poslanika većine, dva na osnovu odluke odbora.

U 2026. godini održano je pet kontrolnih saslušanja (jedno je bilo na zajedničkoj sjednici dva odbora), dok je jedna inicijativa opozicije odbijena. Sva održana saslušanja bila su na zahtjev opozicije.²⁴

Političko uslovljavanje i dalje sužava prostor za ostvarivanje kontrolne funkcije Skupštine. Tako je tokom 2025. jedna opoziciona inicijativa za kontrolno saslušanje prihvaćena tek nakon što je, na zahtjev dijela parlamentarne većine, iz nje izuzet predsjednik Vlade, dok je druga, povodom postupanja nadležnih organa u slučaju u kojem je osumnjičen pripadnik obezbjeđenja predsjednika Skupštine, prvobitno odbijena pa prihvaćena nakon pozivanja opozicije na poslovnikom garantovano pravo.²⁵

No i kada se kontrolna saslušanja organizuju, imamo brojne primjere da ministri zbog "službenih obaveza" otkazuju dolazak čak i na sam dan saslušanja ili u nekim slučajevima i sat prije sjednice. Ilustrativan primjer predstavlja sjednica Odbora za ekonomiju, finansije i budžet iz juna 2026. na temu "Uticaj rasta cijena na životni standard penzionera u Crnoj Gori".²⁶

Tokom posljednjih godinu i po dana zabilježeno je više sličnih slučajeva. Ministar energetike i rudarstva dva puta nije prisustvovao kontrolnom saslušanju pred Odborom za ekonomiju, finansije i budžet. Ministar finansija nije se odazvao pozivu istog odbora, o čemu je Ministarstvo obavijestilo Odbor svega sat vremena prije početka sjednice. Kontrolnom saslušanju pred Odborom za

²³ Isto.

²⁴ Podaci zaključno sa 1. julom 2026. godine.

²⁵ Tamara Cupac, "Gvozdenović: Uloga Skupštine se sve više degradira", *Agencija MINA*, 04.1.2026.

²⁶ O nemogućnosti prisustva dva ministara, Odbor je obaviješten tek na dan održavanja saslušanja. Sjednica je započeta prisustvom delegiranih predstavnika ministarstava i direktora Fonda penzijsko invalidskog osiguranja, uz dogovor da bude nastavljena u naknadno utvrđenom terminu, uz prisustvo ministara.

turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje nije prisustvovao ni ministar prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine.

Ovakav odnos prema parlamentarnoj kontroli nije karakterističan samo za izvršnu vlast. Vrhovni državni tužilac nije se odazvao ni na jedan od tri poziva za kontrolno saslušanje tokom 2025. godine. Takođe, imamo primjer da se pozivu na zajedničku sjednicu²⁷ Odbora za bezbjednost i odbranu i Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu nisu se odazvali ni direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost ni predstavnici Višeg suda u Podgorici.

Istovremeno, odnos predsjednika Vlade prema institutu premijerskog sata ukazuje na nedovoljno uvažavanje kontrolne uloge Skupštine. Pored učestalih odlaganja premijerskog sata, zabilježen je i slučaj u kojem je predsjednik Vlade prisustvovao sjednici, ali je odbio da usmeno odgovara na pitanja poslanika i poslanica. U periodu od početka 2025. godine do 1. juna 2026. održano je sedam sjednica posvećenih premijerskom satu, što je za četiri manje od predviđenog broja za ovaj period.

Bez jasnih informacija o Zakonu o Skupštini

Organizacija i način rada Skupštine uređeni su Poslovníkom. Međutim, zbog nepostojanja posebnog zakona o Skupštini, niz pitanja ostaje nedovoljno preciziran, posebno kada je riječ o njenom odnosu sa drugim granama vlasti.

Iako je donošenje Zakona o Skupštini više puta javno najavljivano, proces njegove izrade ostaje potpuno netransparentan. Javnosti nisu dostupne ni osnovne informacije o tome ko učestvuje u pripremi zakona, koja se pitanja razmatraju i na kojim se rješenjima radi. Krajem 2025. godine pojavile su se nezvanične informacije da je zakon pripremljen, ali nije objavljeno više informacija.²⁸ Ovakav pristup posebno je problematičan imajući u vidu značaj ovog akta. Izostanak transparentnosti ne samo da onemogućava pravovremenu stručnu i javnu raspravu, već otvara i pitanje da li se zakon priprema na osnovu jasno utvrđenih prioriteta i sa ciljem da odgovori na ono što su ključni problemi u funkcionisanju Skupštine.

²⁷ Zajednička sjednica Odbora za bezbjednost i odbranu i Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu 02.03.2026.

²⁸ Biljana Matijašević, "Penzije od dvije hiljade eura, Mandić da dijeli ordenje? Zakon o Skupštini pripremljen, dogovaraju se detalji", *Vijesti*, 28.12.2025.

Građani da plaćaju cijenu ćutanja institucija

Nakon dugog iščekivanja i više neuspjelih pokušaja, Crna Gora je krajem 2025. godine dobila novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Ipak, u završnoj fazi zakonodavnog procesa usvojen je amandman kojim je predviđeno da u upravnom sporu pokrenutom zbog ćutanja uprave, svaka strana snosi svoje troškove postupka.

Takvo rješenje značajno slabi zakon, jer građane i nevladine organizacije obeshrabruje da koriste mehanizme slobodnog pristupa informacijama, dok institucijama šalje poruku da uskraćivanje informacija može proći bez stvarnih posljedica. NVO MANS je Ustavnom sudu podnio inicijativu za ocjenu ustavnosti ove odredbe, ukazujući da takvo rješenje direktno obesmišljava sudsku zaštitu i pravo na pravni lijek.²⁹

S druge strane, zakon donosi i određena unapređenja, prije svega u pogledu šireg obima informacija koje su institucije dužne da proaktivno objavljuju. Ipak, ostaje otvoreno pitanje koliko će kontrola nad njegovom primjenom biti efikasna.

²⁹ Dejan Milovac, "MANS podnio inicijativu Ustavnom sudu: Ukinuti član Zakona o SPI kojim se ohrabruje skrivanje informacija", MANS, 20.01.2026.

I dalje visok nivo administrativne transparentnosti Skupštine Crne Gore

Status najotvorenijeg parlamenta u regionu Skupština Crne Gore ostvaruje zahvaljujući proaktivnoj transparentnosti i razvijenim mehanizmima koji obezbjeđuju praćenje rada Skupštine i njenih radnih tijela.

Javnost ima mogućnost da prati sjednice plenuma i radnih tijela putem Parlamentarnog TV kanala, ali istovremeno i YouTube kanala Skupštine.

Na internet stranici Skupštine se redovno objavljuju najave sjednica sa dnevnim redovima, predlozi i usvojeni zakoni, amandmani kao i druga dokumentacija od značaja za praćenje rada Skupštine. Ipak, evidencija o prisustvu poslanika i poslanica na sjednicama nije dostupna.

Skupština Crne Gore već godinama ne objavljuje Plan zakonodavnog rada, a posljednji takav dokument dostupan na njenoj internet stranici odnosi se na 2021. godinu.

Kada je riječ o e-peticijama, statistički podaci za 2025. godinu o broju pristiglih i razmotrenih peticija nisu dostupni. Međutim, u ranijim slučajevima zabilježene su prakse selektivnog pristupa u razmatranju peticija koje su dospjele do skupštinskih odbora.³⁰ Iako se građanima omogućava i postavljanje pitanja poslanicima, prema dostupnim podacima, već godinama na ovaj način nije upućeno niti jedno pitanje.

³⁰ Detaljnije na: <https://www.cdtmn.org/2025/05/09/kako-e-peticije-stizu-do-skupstinskih-odbora-za-jedne-procedure-za-druge-precica/>.

Metodologija

Regionalni indeks otvorenosti nam daje vjerodostojnu sliku o tome koliko su institucije u regionu Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu.

Regionalni indeks otvorenosti mjeri učinak izvršnih vlasti i parlamenata u poštovanju standarda dobrog upravljanja, i to na osnovu četiri principa: (1) transparentnost, (2) pristupačnost, (3) integritet i (4) učinkovitost, s tim što se kroz sva ova četiri principa prožima i prati još jedan domen – otvoreni podaci.

Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacione informacije o radu institucija i informacije o upotrebi javnih sredstava od strane institucija javno dostupne i objavljene. Pristupačnost se odnosi na poštovanje procedura za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama, te upotrebu kanala za komunikaciju sa građanima/kama. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Posljednji princip, učinkovitost, odnosi se na spremnost institucija da uče iz tekućih procesa i unapređuju ih, kroz uspostavljanje sistema za monitoring i evaluaciju rada.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja. Navedeni principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na službenim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja te zahtjeva za slobodan pristup informacijama i upitnika koji su proslijeđeni institucijama.

Kroz 109 indikatora, mjerili smo i analizirali otvorenost institucija zakonodavne vlasti. Mjerenje je sprovedeno u periodu od februara do juna 2026. godine. Greška mjerenja iznosi $\pm 3\%$.

Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada parlamenata, u nadi da će indikatori koje smo koristili u našem istraživanju i preporuke koristiti za razvoj i unapređenje svojih politika i praksi otvorenosti i transparentnosti.

