

Otvorenost parlamenta u Crnoj Gori i regionu Zapadnog Balkana

Autori:

Almer Kardović

Milena Gvozdenović



Autori:

Almer Kardović

Milena Gvozdenović

Jul
2025



Ovaj dokument je dio projekta koji finansira Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Sadržaj istog ne odražava nužno mišljenje donatora.

Sadržaj:

4	Uvod
5	Otvorenost parlamenata u regionu
6	Zastoj u radu parlamenta i proceduralne praznine u Bosni i Hercegovini
6	Slabljenje kontrolne funkcije Skupštine Crne Gore
7	Politički zaokret u Sjevernoj Makedoniji
7	Kriza parlamentarne demokratije u Srbiji
8	Dostupnost informacija o parlamentarnim aktivnostima
9	Slabosti zakonodavnog procesa u regionu
10	Otvorenost Skupštine Crne Gore
10	Parlamentarna kriza: od političkog bojkota do proceduralnog haosa
11	Parlament u sjeni politike: Izostanak Zakona o Skupštini i slabljenje kontrole
13	Skupština između politike i javnog interesa: Gdje je Zakon o slobodnom pristupu informacijama?
14	Otvorenost Skupštine - između administrativnih standarda i stvarnosti
15	Metodologija

Uvod

Pojam otvorene vlasti obuhvata širok spektar politika i praksi usmjerenih na unapređenje inkluzivnog, odgovornog i efikasnog upravljanja. Promovisanjem transparentnosti, podsticanjem učešća javnosti i jačanjem institucionalne odgovornosti i integriteta, otvorena vlast doprinosi kvalitetnijem donošenju odluka, smanjenju korupcije i boljem pružanju javnih usluga. Transparentnost – shvaćena kao proaktivno obezbjeđivanje informacija neophodnih za javni nadzor – predstavlja centralni princip ovog pristupa, uz koji idu participacija, odgovornost i integritet.

Kako bi se procijenilo u kojoj mjeri su ove vrijednosti integrisane u parlamentarne prakse u zemljama Zapadnog Balkana, Centar za demokratsku tranziciju (Crna Gora), u saradnji sa Fondacijom Metamorfozis (Sjeverna Makedonija), Partnerima za demokratske promene Srbija i Udruženjem građana Zašto ne? (Bosna i Hercegovina), razvio je analitički alat, poznat kao Indeks otvorenosti.

Na osnovu Indeksa otvorenosti procjenjujemo nivo transparentnosti, pristupačnosti i odgovornosti parlamenata prema građanima i društvu. Rezultati istraživanja ukazuju na postojeće nedostatke i oblasti koje zahtijevaju reforme, te na njihovoj osnovi formulišemo preporuke za unapređenje parlamentarnog djelovanja. Ova inicijativa zasniva se na uvjerenju da se održive promjene najbolje postižu kroz partnersku saradnju sa parlamentima širom regiona.

Zakonodavna tijela se, stoga, podstiču da pokažu svoju stvarnu posvećenost otvorenosti unapređenjem javne komunikacije i jačanjem nadzora nad radom izvršne vlasti. To zahtijeva pomak sa simboličnih gestova ka suštinskim i dosljednim praksama odgovornosti. Transparentni i odgovorni parlamenti igraju ključnu ulogu u izgradnji demokratskih društava ka kojima naše zemlje teže.

Ovo istraživanje sprovodimo devetu godinu zaredom. U ovom dokumentu predstavljamo ključne rezultate istraživanja o otvorenosti parlamenata za 2024/2025. Svi detalji našeg istraživanja su javno dostupni, a ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju i zaključcima.

Projektni tim

Otvorenost parlamenata u regionu

Parlamenti imaju ključnu ulogu u demokratskim sistemima i očekuje se da budu glavni akteri koji omogućavaju građanima da efikasnije prate rad institucija. Međutim, složena i često nestabilna politička dinamika na Zapadnom Balkanu oslabila je institucionalni položaj i demokratsku funkciju parlamenata, čime je otežan i razvoj i sprovođenje politika transparentnosti i otvorenosti.

Podaci Indeksa otvorenosti ukazuju na trajnu razliku u regionu kada je riječ o otvorenosti parlamenata. Crna Gora i Sjeverna Makedonija prednjače, dok Bosna i Hercegovina i Srbija i dalje zaostaju u pružanju informacija o radu i aktivnostima parlamenata.

Prema nalazima za 2024/2025. godinu, Skupština Crne Gore zauzima prvo mjesto sa ispunjenih 83.24% indikatora otvorenosti. Ipak, ovo predstavlja pad, odnosno najniži rezultat crnogorskog parlamenta u posljednje četiri godine mjerenja. Nasuprot tome, Skupština Sjeverne Makedonije, koja zauzima drugo mesto sa 76.04%, jedini je parlament u regionu koji je pokazao dosljedan i mjerljiv napredak tokom tri uzastopna ciklusa monitoringa (74.86% u 2023/2024; 71.56% u 2022/2023).

Na trećem mjestu nalazi se Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, koja je ostvarila prosječan rezultat od 59.87%— pri čemu je Predstavnički dom ispunio 60.77% a Dom naroda 58.98%. Kada su u pitanju nacionalni parlamentari, Srbija je rangirana posljednja – Narodna skupština ispunjava 59.6% indikatora otvorenosti.

Sve skupštine entiteta i pokrajina, a koji se takođe analiziraju kroz Indeks, tradicionalno imaju lošije rezultate, i ispunjavaju manje od polovine svih indikatora. Parlament FBiH ispunjava ispunjava 40.45% (Dom Naroda 38,65% a Predstavnički dom 42,25%), a Narodna skupština Republike Srpske 39.56% indikatora otvorenosti. Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine ispunjava 28.33%. Ovi rezultati spadaju među najniže u regionu.

Naši nalazi ukazuju na sistemske nedosljednosti u praksama transparentnosti i ističu potrebu da se politike zemalja u regionu oblikuju u skladu sa međunarodnim standardima i dobrim praksama. Informacije o radu parlamenata treba da budu dosljedno dostupne građanima, medijima i civilnom društvu, uz kontinuirano unapređenje komunikacije i otvorenosti. Ipak, većina parlamenata u zemljama Zapadnog Balkana još uvijek nema strateški pristup otvorenosti, već djeluje ad hoc.

Ovogodišnji nalazi ukazuju da je diskreciono ponašanje rukovodstava prisutno čak i kada su jasno definisane obaveze za objavljivanje informacija o radu i aktivnostima parlamenata. Uočljivo je da čak i parlamenti sa visokim nivoom administrativne transparentnosti i dalje imaju ozbiljne probleme u praksi, što otkriva jaz između formalne otvorenosti i stvarnog funkcionisanja demokratskih institucija.

Radi boljeg razumijevanja nalaza, izvještaj donosi i kratak pregled ključnih političkih događaja koji su tokom prošle godine uticali na funkcionisanje i ulogu parlamenata u regionu, uz analizu relevantnih podataka i pokazatelja otvorenosti.

Zastoj u radu parlamenta i proceduralne praznine u Bosni i Hercegovini

Tokom 2024. godine, rad Parlamentarne skupštine BiH ponovo je bio obilježen političkim blokadama. Dom naroda bio je praktično paralizovan skoro osam mjeseci, i održane su samo dvije vanredne sjednice. Kao rezultat toga, iako su usvojeni budžet i određeni sporazumi, ključne strukturne reforme su ostale u zastoju. Produžena blokada omogućila je političkim akterima da koriste mehanizme poput klauzule o vitalnom nacionalnom interesu, dodatno produbljujući institucionalnu krizu i usporavajući neophodne reforme na putu zemlje ka EU integracijama.

Iako je Predstavnički dom bio relativno aktivniji tokom 2024. godine, njegovo funkcionisanje takođe je bilo značajno otežano političkim raspravama, čestim odlaganjima sjednica i širokom upotrebom hitnih procedura. Dok se prioritet davao usvajanju budžeta i zakonodavstva relevantnog za proces pristupanja EU, ti zakoni su obično usvajani bez inkluzivnih debata i adekvatne javne kontrole.

Sveukupno, ovi događaji ukazuju da tokom 2024. godine nije postignut značajan napredak u pravcu izgradnje konstruktivnijeg, transparentnijeg i otvorenijeg parlamentarnog procesa u Bosni i Hercegovini.

Slabljenje kontrolne funkcije Skupštine Crne Gore

Iako Crna Gora teži da završi pregovore sa EU do kraja 2026. i bude spremna za članstvo 2028. godine, sprovedene reforme u praksi donose ograničene rezultate. Skupština bi trebalo da bude ključna podrška ovom procesu, međutim njen rad pokazuje niz problema: netransparentnost zakonodavnog procesa, nedovoljnu inkluzivnost i ograničenu kontrolu izvršne vlasti.

Umjesto da nadzire izvršnu vlast i tako bude stvarna podrška evropskim integracijama, Skupština sve više funkcioniše kao instrument političke većine, koja zahvaljujući dovoljnom broju glasova oblikuje "demokratski" život po svojoj mjeri, zanemarujući ustavni balans vlasti. Ovaj problem posebno se ogleda u neredovnom održavanju premijerskog sata i rijetkoj organizaciji kontrolnih saslušanja, što ukazuje na dubinu problema u ostvarivanju ključne parlamentarne funkcije.

Krajem 2024. godine opozicija je počela blokadu Skupštine, zbog odluke o penzionisanju jedne sutkinje Ustavnog suda, kada su vlast i opozicija imale različita tumačenja procedura i nadležnosti.¹ Kriza je trajala do marta 2025, kada je, uz posredovanje Evropske unije, postignut dogovor između premijera Milojka Spajića i opozicije da se zatraži mišljenje Venecijanske komisije o ovom slučaju. Ipak, mišljenje Komisije izazvalo je različita i kontradiktorna tumačenja, što ukazuje na rizik da se preporuke neće pretočiti u konkretne reforme.

¹ "Na odboru u Skupštini Crne Gore bačena dimna bomba, opozicija tvrdi da je izvršen ustavni puč", Radio Slobodna Evropa, 17.12.2024.

Politički zaokret u Sjevernoj Makedoniji

U 2024. godini, Sjeverna Makedonija je doživjela značajan politički zaokret, obilježen potpunim preuređenjem parlamentarne moći. Godina je započela formiranjem tehničke vlade na čelu sa Talatom Džaferijem i pripremom za paralelne predsjedničke i parlamentarne izbore zakazane za maj 2024. Na ovim izborima pobijedila je opoziciona VMRO-DPMNE, koja je u koaliciji „Tvoja Makedonija“ osvojila 58 od 120 mjesta, postajući najveća parlamentarna snaga. Paralelno, Gordana Siljanovska-Davkova iz VMRO-DPMNE izabrana je za predsjednicu države—postavši prva žena na toj funkciji—što je dodatno konsolidovalo dominaciju partije.

Parlament je sada suočen sa zadatkom sprovođenja složenih reformi, uključujući ustavne amandmane povezane sa pristupanjem EU. U junu 2024. Skupština je odobrila restrukturiranje izvršne vlasti—proširujući broj ministarstava sa 16 na 20, dijeleći Ministarstvo za informatičko društvo i administraciju na Ministarstvo za digitalnu transformaciju i Ministarstvo za javnu administraciju, te stvarajući odvojena ministarstva za energetiku, sport i sl.

Povodom usvajanja zakona koji je omogućio ove promjene, zavlдалo je veliko nezadovoljstvo u javnosti. Platforma za borbu protiv korupcije, čiji je član Metamorfozis fondacija, objavila je saopštenje² zbog odsustva konsultativnog procesa prilikom izmjena sistemskog Zakona o organizaciji rada državnih tijela.

Kriza parlamentarne demokratije u Srbiji

Nakon parlamentarnih izbora održanih 17. decembra 2023, vodeća Srpska napredna stranka (SNS), u okviru koalicije, zadržala je svoju prevlast, osvojivši 129 od 250 mjesta. Evropski parlament, ODIHR i Savjet Evrope izrazili su ozbiljnu zabrinutost zbog nepravilnosti i demokratskog nazadovanja u toku izbora³. Međutim, novoizabrani parlament nije izabrao novu vladu do posljednjeg dana zakonskog roka.

Tragična nesreća 1. novembra 2024. u Novom Sadu, kada je nadstrešnica na željezničkoj stanici usmrtila 16 osoba, izazvala je masovne proteste i uticala na rad parlamenta. Parlamentarna većina odbijala je raspravu o događaju, dok su opozicioni poslanici pokušavali da pokrenu diskusiju. Građanski prostor i nezavisni mediji bili su pod pritiskom, a kritičari su upozoravali na smanjenje demokratskih sloboda. U novembru 2024, tenzije u parlamentu eskalirale su u fizičke sukobe, kada su opozicioni poslanici optužili vladu za korupciju i tražili istragu i ostavke.⁴ Nekoliko dana kasnije, većina je usvojila državni budžet za 2025. bez adekvatne debate, što su opozicioni poslanici kritikovali kao antidemokratski potez.

Premijer Miloš Vučević podnio je ostavku u januaru 2025. nakon incidenta u kojem su članovi SNS nasilno povrijedili studentkinju. Njegova ostavka nije potvrđena do kraja marta 2025, jer predsjednica Skupštine nije željela da zakaže vanrednu sjednicu za konstataciju ostavke, iako je to običaj u takvim situacijama, već je sačekao početak redovnog zasijedanja parlamenta.

² Dostupno na: <https://www.antikorupcija.mk/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B8/1695>.

³ Dostupno na: <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/560698>.

⁴ Lena Stevanović, „Tuča u parlamentu: Poslanici se fizički sukobili oko transparenta sa krvavom rukom u Skupštini Srbije“, *Danas*, 25.11.2024.

Početak proljećnog zasijedanja Parlamenta obilježili su novi incidenti. Tokom prve sjednice 4. marta 2025, opozicija i vlast su ponovo ušle u sukob. Incidenti su počeli kada je vladajuća većina, uz protivljenje opozicije, usvojila dnevni red na kojem su bile desetine zakonskih predloga, nakon čega su poslanici opozicije bacali pirotehnička sredstva optužujući vlast da nema legitimitet da donosi zakone nakon ostavke premijera.⁵ Sala je bila ispunjena dimom, izbili su povici i fizički sukobi, a najmanje troje poslanika je povrijeđeno. Uprkos haosu, sjednica je nastavljena, a 16. aprila 2025. parlament je izabrao novu vladu.

Dostupnost informacija o parlamentarnim aktivnostima

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti pokazuju da pojedini parlamenti u regionu ne zadovoljavaju ni neke od bazičnih indikatora koji se tiču dostupnosti informacija o njihovom radu. Srbija se izdvaja kao jedina zemlja u regionu koja ne objavljuje biografije poslanika – ni na sajtu Narodne Skupštine, ni Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. Spisak državnih službenika i namještenika je dostupan samo na internet stranicama Skupštine Crne Gore, Sjeverne Makedonije i Predstavničkog doma Parlamenta FBiH.

Informacije o zaradama poslanika objavljuju samo Skupština Crne Gore, Dom naroda Parlamenta FBiH i Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine na svojim sajtovima. Međutim, imovinski kartoni poslanika su javno dostupni u svim zemljama, s izuzetkom poslanika Narodne skupštine Republike Srpske, čije informacije o imovinskom stanju nijesu dostupne za mandate u periodu od 2022–2026.

Predstavnički dom Parlamenta FBiH, oba doma Parlamenta BiH i Narodna Skupština Republike Srpske objavljuju godišnje planove rada, dok su izvještaji o radu dostupni samo na sajtovima Skupštine Crne Gore, Skupštine Sjeverne Makedonije, oba doma Parlamenta BiH.

Kada je riječ o finansijskoj transparentnosti, na sajtovima većine parlamenata se mogu pronaći godišnji budžeti, ali ne i završni računi. Takođe, polugodišnji izvještaj o utrošenim sredstvima objavila je jedino Skupština Sjeverne Makedonije.

Parlamenti u regionu imaju praksu objavljivanja godišnjeg plana javnih nabavki, s izuzetkom Narodna Skupština Republike Srpske na čijem sajtu nije dostupan taj dokument. S druge strane, godišnji izvještaj o realizovanim javnim nabavkama je nepoznanica za polovinu parlamenata u regionu. Takođe, ugovore o javnim nabavkama objavljuju na svom sajtu samo Skupština Crne Gore i Skupština Sjeverne Makedonije.

Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine jedini je parlament u regionu čije se sjednice ne prenose javno, dok se sjednice radnih tijela ne prenose ni u BiH.

⁵ Dimne bombe i incidenti na sednici Skupštine Srbije", *Radio Slobodna Evropa*, 4.3.2025.

Direktni kanal na sajtu putem kojeg građani mogu onlajn podnositi predstavke, žalbe ili pritužbe nude samo Skupština Crne Gore, Narodna skupština Srbije i Narodna skupština Republike Srpske, dok takvi mehanizmi ne postoje na sajtovima svih ostalih analiziranih parlamenata. Crna Gora je jedina zemlja u regionu koja je implementirala mehanizam e-peticija, međutim praksa da parlament ne tretira jednako sve e-peticije koje građani iniciraju i potpisuju pa tako neke, čija tema odgovara senzibilitetu vladajuće većine, ekspresno dođu na dnevni red skupštinskih odbora dok druge moraju da prođu kroz sporu proceduru.

Rezultati Indeksa otvorenosti pokazuju i da većina parlamenata nije posvećena objavljivanju informacija i dokumenata u otvorenom formatu.

Slabosti zakonodavnog procesa u regionu

Komparativna analiza zakonodavnih praksi u BiH, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji, pokazuje zabrinjavajući trend: iako poslanici imaju ustavno pravo da iniciraju zakone, ovo ovlašćenje se u regionu ili minimalno koristi ili se strateški zloupotrebljava u političke svrhe.

Srbija se izdvaja kao ekstremni primjer, poslanici su formalno podnijeli samo tri zakona⁶ u 2024. godini—što ukazuje na parlament koji je pod snažnom kontrolom izvršne vlasti i potencijalno sveden na ulogu “protočnog bojlera”. Nasuprot tome, Crna Gora bilježi značajan broj zakona koje iniciraju poslanici, međutim, odsustvo obaveze održavanja javne rasprave ili izrade procjene uticaja propisa u tim slučajevima, negativno utiče na transparentnost i inkluzivnost zakonodavnog procesa. Sjeverna Makedonija pokazuje sličan obrazac, sa manje od polovine usvojenih zakona koje su inicirali poslanici, dok je više od 80% svih zakona prošlo skraćene procedure i nema procjene uticaja. Bosna i Hercegovina predstavlja drugačiji primjer, gdje aktivnost poslanika nije zanemarljiva, ali cjelokupan zakonodavni proces ostaje duboko opstruisan političkim blokadama, čestom upotrebom hitnih procedura i simboličnim konsultacijama.

Ovi nalazi ukazuju na strukturne slabosti zakonodavnog procesa i ukazuju da se proceduralna pravila ili ignorišu ili zloupotrebljavaju u zavisnosti od političkog interesa. Upoređivanje rezultata istraživanja na nivou regiona, ali i u periodu od skoro deceniju, pokazuju da je potrebno preispitati i reformisati ulogu poslanika kao i instituciju parlamenata na nivou cijelog regiona. Neophodno je standardizovati zakonodavne i nadzorne nadležnosti parlamenata kroz procedure i jačanje zaštitnih mehanizama kako bi se obezbijedilo da se zakoni—bez obzira na to ko ih inicira – pripremaju u konsultaciji sa zainteresovanom javnošću i odražavaju potrebe zemalja regiona.

⁶ Sva tri slučaja se odnose na izmjene i dopune postojećih zakona.

OTVORENOST SKUPŠTINE

CRNE GORE

Parlamentarna kriza: od političkog bojkota do proceduralnog haosa

Optimizam s kojim je ispraćena vijest o zatvaranju tri pregovaračka poglavlja na Međuvladinoj konferenciji između Crne Gore i EU u Briselu 16. decembra 2024. godine, splasnulo je već narednog dana, kada je Skupština Crne Gore ušla u novu u krizu.

Ustavni odbor je bez prethodno održane sjednice Ustavnog suda, usvojio zaključak o raspisivanju javnog poziva za izbor sudije Ustavnog suda Crne Gore, kao i prestanku mandata sutkinje Ustavnog suda na osnovu ispunjavanja uslova za starosnu penziju prema Zakonu o penzijsko invalidskom osiguranju. Opozicija se tome oštro protivila tvrdeći da time skupštinski Odbor preuzima ingerencije Ustavnog suda, a u sali je aktivirana dimna bomba. Istog dana, predsjednik Skupštine Andrija Mandić je i konstatovao prestanak mandata sutkinji Ustavnog suda.⁷

Opozicija je od tada u narednom periodu onemogućavala održavanje sjednica, uključujući sjednicu posvećenu premijerskom satu. Zbog ovih dešavanja predsjednik Skupštine, Andrija Mandić, prvenstveno je poslanicima opozicije koji su učestvovali u blokadi sjednice izrekao disciplinsku mjeru, kaznu oduzimanja riječi, a potom i većini opozicionih poslanika mjeru udaljenja sa sjednica Skupštine na 15 dana.⁸

Kriza je okončana u martu 2025. godine, nakon postizanja sporazuma opozicije s premijerom Spajićem kojim je, uz posredovanje Evropske unije, dogovoreno zajedničko obraćanje Venecijanskoj komisiji za mišljenje. Iako su se obje strane obavezale da će poštovati preporuke Komisije, crnogorska javnost danima je slušala potpuno suprotstavljena i međusobno kontradiktorna tumačenja njenog mišljenja.

Osim ove krize, rad Skupštine Crne Gore obilježili su problemi u koordinaciji i odstupanje od ustaljenih parlamentarnih procedura. Tako se dešava da se sjednice odlažu ili otkazuju jednostrano, bez jasnog i transparentnog obrazloženja i bez prethodnog usaglašavanja na Kolegijumu predsjednika.

Ilustrativan je primjer sjednice 12. vanrednog zasijedanja, koju je predsjednik Mandić odložio uz prisustvo samo jednog poslanika, pozivajući se na dopis Vlade o potrebi odlaganja rasprave.⁹ Opozicioni poslanici su zbog toga javno negodovali, navodeći da o postojanju tog dopisa nijesu bili obaviješteni na Kolegijumu. Slična situacija desila se i u julu prošle godine tokom rekonstrukcije Vlade, kada poslanicima nijesu bili dostavljeni ni predlog sastava nove Vlade, ni imena kandidata za ministre koji su se birali.¹⁰

⁷ Ne.V, B.R, Aljoša Turović, "Mandić konstatovao prestanak funkcije Đuranović, poslanici DPS i SD skandirali "izdaja"", *Vijesti online*, 17.12.2024.

⁸ Kristina Jerkov, "Pregovori zaustavljeni, opozicionim poslanicima zabranjen ulaz u salu", *Pobjeda*, 04.02.2025.

⁹ Sjednica 12. vanrednog zasijedanja u 2024. godini, 30.09.2024. <https://www.youtube.com/watch?v=cPosQfVDQgM&t=11s>

¹⁰ B.Č.J., "Nikolić: Parlamentarna većina krši Ustav i Poslovnik Skupštine CG", *RTCG portal*, 22.07.2024.

Zabilježeni su problemi i kada je, bez dodatnog obrazloženja, otkazana sjednica na kojoj je trebao da se razmatra Predlog zakona o Razvojnoj banci nakon što je vraćen na ponovno odlučivanje, što je opozicija nazvala nezakonitim i neustavnim.¹¹

Osim toga dešavalo se da se zakazana sjednica Skupštine najprije odloži, potom otkáže, a da dodatne informacije o tome dobijemo putem X naloga predsjednika Skupštine.

U razmaku od samo godinu dana opozicija je podnijela dvije inicijative za razrješenje predsjednika Andrije Mandića, ali one nijesu dobile potrebnu podršku u parlamentu. U posljednjoj inicijativi navedeno je deset razloga za razrješenje predsjednika Skupštine, među kojima je i incident u kojem je navodno službenim automobilom učestvovao tjelohranitelj i sinovac predsjednika Mandića.¹²

Uz političku nestabilnost i proceduralne probleme, parlamentarna praksa sve češće ukazuje na ograničenu sposobnost Skupštine da dosljedno vrši svoju zakonodavnu i nadzornu funkciju.

Parlament u sjeni politike: Izostanak Zakona o Skupštini i slabljenje kontrole

Zakon o Skupštini, kao jedan od najvažnijih pravnih akata kojim bi se normativno ojačala uloga i funkcionalnost zakonodavne vlasti, te regulisala brojna ključna pitanja vezana za rad parlamenta i njegov odnos sa drugim granama vlasti, još uvijek se ne nazire uprkos najavama i obećanjima.

Već godinama se ukazuje na potrebu donošenja Zakona o Skupštini, dok aktuelna dešavanja u parlamentu, naročito kontinuirano obesmišljavanje njegove kontrolne funkcije od strane izvršne vlasti, jasno potvrđuju da je usvajanje ovog akta ključno za jačanje ravnoteže vlasti. Ipak, izostanak konkretnih aktivnosti jasno ukazuje da nema političke volje da se ovaj zakon izradi.

Predsjednik Skupštine i njegov kabinet su u par navrata najavili da se radi na Zakonu o Skupštini, dok smo u ferbruaru dobili informaciju da je radna verzija zakona u završnoj fazi. Međutim, javnost nije dobila nikakve dodatne informacije, dok su i poslanici ukazivali da nijesu upoznati sa samim procesom izrade. Ostaje otvoreno pitanje da li informacije koje dobijamo iz Kabineta predsjednika odražavaju stvarno stanje, ili ćemo dobiti jednostrani akt koji se priprema bez učešća poslanika i stručne javnosti.

Kontinuirani problemi u ostvarivanju kontrolne uloge Skupštine jasno ukazuju na potrebu donošenja Zakona o Skupštini, kojim bi se preciznije uredili mehanizmi odgovornosti izvršne vlasti prema parlamentu. Premijerski sat se ne održava redovno, a imali smo i primjer da poslanici čekaju više mjeseci da dobiju odgovore na poslanička pitanja od ministra, dok se kontrolna saslušanja organizuju rijetko i nedosljedno.

¹¹ Aljoša Turović, "Nikolić: Sjednica otkazana nezakonito i neustavno, da većina ne bi morala glasati protiv svog zakona", *Vijesti online*, 12.09.2024.

¹² Okolnosti ovog slučaja još uvijek nijesu rasvijetljene, a Skupština Crne Gore nije odgovorila na CDT-ov zahtjev za SPI kojim smo tražili podatke o vozilima koji su ustupljeni Skupštini i licima kojima su vozila data na korišćenje, putne naloge i akte o angažovanju pomenutog lica.

Shodno Poslovniku Skupštine, premijerski sat se zakazuje jednom mjesečno u toku svake faze redovnih zasijedanja, što znači da je do sada trebalo biti održano 13 sjednica posvijećanih premijerskom satu. Od početka mandata 44. Vlade Crne Gore, od planiranih 13 sjednica posvećanih premijerskom satu održano je svega sedam, od čega samo jedna u 2025. godini, u momentu pisanja ovog izvještaja. Drugi premijerski sat u ovoj godini je bio zakazan za 27. jun, međutim bilo je i izvjesno da se neće održati jer je prethodno za isti dan zakazana Međuvladina konferencija s EU. Osim toga, u ovom sazivu je uvedena još jedna nesvakidašnja praksa – da se objavljuju odgovori predsjednika Vlade na pitanja poslanika na sajtu, kad se premijerski sat ne održi.

Praksa održavanja kontrolnih i konsultativnih saslušanja pokazuje da Skupština ne koristi u dovoljnoj mjeri ovaj mehanizam za nadzor izvršne vlasti. Dodatno, prošlogodišnjim izmjenama Poslovnika je uvedeno da kontrolno saslušanje može biti organizovano samo jednom u toku redovnog zasijedanja na zahtjev opozicije, kao i jednom na zahtjev većine.

Tokom 2024. godine održane su 294 sjednice skupštinskih odbora, na kojima je bilo 14 kontrolnih i 25 konsultativnih saslušanja. Devet kontrolnih saslušanja održano je na inicijativu opozicije, dva na inicijativu vlasti, dok su tri bila predviđena planovima odbora. Dešavalo se da se kontrolna saslušanja odlažu više puta, a bilo je i primjera da se i podnijete inicijative razmatraju po nekoliko mjeseci.

Od početka 2025. godine zaključno sa 1. julom, održane su 142 sjednice skupštinskih odbora, pri čemu kontrolna funkcija gotovo da nije bila u upotrebi. Održano je samo jedno kontrolno saslušanje – na inicijativu predsjednice Odbora za rodnu ravnopravnost iz reda vlasti – i deset konsultativnih saslušanja (od kojih najviše, četiri, na Odboru za ekonomiju, finansije i budžet). Istovremeno, na inicijativu opozicije, 12. juna donijeta je odluka o održavanju jednog kontrolnog saslušanja na Odboru za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje.

Poslanici su početkom godine izglasali Predlog odluke o otvaranju Parlamentarne istrage i formiranju Anketnog odbora radi prikupljanja informacija i činjenica o postupanjima državnih organa i drugih subjekata u slučajevima politički motivisanih ubistava koja su se dogodila od uvođenja višestranačja do danas kao i okolnostima fizičkih napada i prebijanja novinara i drugih slobodnih intelektualaca od strane policijskih službenika, poznatih kao „Crne trojke“.

Formiranje ovog Anketnog odbora pratile su i optužbe da je u pitanju politički motivisan potez.

U skupštinskoj proceduri trenutno je i Predlog odluke o otvaranju parlamentarne istrage i obrazovanju Anketnog odbora radi prikupljanja informacija i činjenica o postupanju državnih organa u vezi sa švercom cigareta u Crnoj Gori.

Zakonodavne aktivnosti Skupštine u prethodnoj godini obilježio je značajan broj zakonskih predloga podnijetih od strane poslanika i poslanica. Od početka 2024. godine do 1. jula 2025. godine poslanici i poslanice podnijeli su 61 predlog zakona od čega je 28 usvojeno, dok je Vlada Crne Gore podnijela 166 predloga zakona, od čega je 122 usvojeno.

Iako je to legitimno, oslanjanje na zakonodavne inicijative poslanika i poslanica otvara pitanja o kvalitetu zakonodavnog procesa. Za razliku od predloga Vlade, inicijative koje dolaze od poslanika nijesu obavezne da prolaze kroz javne rasprave niti da budu praćene analizama uticaja propisa. Tako u odsustvu jasno propisanih procedura, javnost sistematski biva isključena iz pripreme zakona. To predstavlja i razlog za sumnju da Vlada po potrebi može posredno da predlaže zakone preko poslanika, kako bi zaobišla regularne procedure.

Nedostatak transparentnosti i uključivanja javnosti ne odnosi se samo na zakonodavni proces, već se ogleda i u drugim segmentima rada Skupštine. Tako je i donijeta odluka o novom vizuelnom identitetu Skupštine, bez konsultacija sa poslanicima i stručnom javnošću. Predsjednik Skupštine novi logo javnosti i poslanicima predstavio je na sjednici parlamenta na Cetinju u oktobru, na štampanom papiru.

Skupština između politike i javnog interesa: Gdje je Zakon o slobodnom pristupu informacijama?

Crnoj Gori i dalje nedostaju sistemski mehanizmi koji bi dugoročno garantovali transparentnost rada institucija i doprinijeli jačanju demokratskog poretka. Ključni instrument u tom smislu predstavlja Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Međutim, pitanje usvajanja novog zakona godinama je neriješeno, budući da nijedan predloženi tekst nije dospio do plenuma Skupštine.

Vlada je na 65. sjednici, održanoj u januaru 2025. godine, utvrdila novi Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama i dostavila ga Skupštini 21. februara, uz predlog da se ovaj zakon donese po hitnom postupku. Međutim, o ovom predlogu zakona, i pored toga što je stavljen na dnevni red, se još uvijek ne raspravlja.¹³

Dosadašnji tok zasijedanja jasno pokazuje da ovaj suštinski važan zakon ne zauzima prioritetno mjesto na agendi političkih aktera, pa se o njemu još uvijek ne vodi ni rasprava. Suprotno tome, poslanici su na istoj sjednici, po drugi put nakon što je Predsjednik Crne Gore vratio na ponovno odlučivanje, usvojili Predlog zakona o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata — sporazum koji je izazvao oštre kritike dijela javnosti zbog netransparentnosti i neusklađenosti sa crnogorskim zakonodavstvom.

Ovaj primjer jasno ilustruje da prioriteti zakonodavnog rada ne odražavaju nužno interese javnosti ni principe transparentnosti, već prije svega političke aranžmane, pa je stoga usvajanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama i dalje na čekanju.

¹³ Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama uvršten je na dnevni red Treće sjednice Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2025. godini, koja je otpočela 17. aprila 2025. godine

Otvorenost Skupštine - između administrativnih standarda i stvarnosti

Skupština Crne Gore se duži niz godina pozicionira kao najotvoreniji parlament u regionu Zapadnog Balkana. Ovoj "tituli" doprinosi kontinuitet u sprovođenju dobrih praksi transparentnosti, pa nekoliko godina unazad Skupština zadovoljava i preko 80% kriterijuma otvorenosti. Ove godine, Skupština ispunjava 83.24% kriterijuma otvorenosti. Iako visok, ovo je najniži rezultat u posljednje četiri godine mjerenja.

Skupština Crne Gore godinama primjenjuje niz praksi koje omogućavaju bolji uvid javnosti u njen rad. Među najznačajnijim primjerima izdvaja se uživo prenos sjednica plenuma i radnih tijela, putem Parlamentarnog TV kanala sa nacionalnom frekvencijom i Youtube kanala Skupštine. Takođe, na internet stranici Skupštine redovno se objavljuju tekстовi predloženih i usvojenih zakona, amandmani, listinzi glasanja sa sjednica plenuma i odbora, zapisnici sa sjednica... Međutim, za razliku od prethodnih godina, izostaju izvještaji o prisustvu poslanika na sjednicama plenuma, pa je ova informacija objavljena sa svega tri sjednice u 2024. godini.

Na internet stranici Skupštine dostupni su i informacije o budžetu i javnim nabavkama. Ipak, za razliku od prethodne godine nije objavljen posljednji polugodišnji izvještaj o utrošenim sredstvima Skupštine, za 2024. godinu.

Skupština je u dosadašnjem iskustvu poštovala zakonski rok u odgovaranju na naše zahtjeve na SPI. Međutim, ove godine nijesmo dobili odgovor na zahtjev koji se odnosio na detalje o korišćenju službenih vozila te angažovanju tjelohranitelja i sinovca predsjednika Skupštine, što ukazuje na selektivni pristup u pružanju informacija.

Skupština je u decembru 2021. usvojila Pravilnik o javnosti rada, dok je strateški okvir za eksternu komunikaciju za period 2022–2024. istekao, a do sada nije pokrenut proces izrade nove strategije. Skupština Crne Gore je 2023. godine pokrenula sistem e-peticija. Iako je to dobar korak ka većem uključivanju građana u proces donošenja odluka, trenutna praksa pokazuje da postoje problemi u njenoj implementaciji. Ograničen broj peticija koje dolaze na razmatranje rezultat je visokog praga od 6.000 potpisa, a dodatni problem predstavljaju selektivno razmatranje i neujednačeno postupanje prema peticijama.

U 2024. godini pokrenute su 23 peticije (od čega deset nije bilo u nadležnosti Skupštine), dok je samo jedna dobila status peticije koja je razmotrena na Odboru za zdravstvo, rad i socijalno staranje. Od početka 2025. godine pokrenuto je deset peticija (od čega tri nijesu bile u nadležnosti Skupštine), a svega jedna je razmatrana na Odboru za prosvjetu, nauku, kulturu i sport.

Od početka uvođenja e-peticija, uslov od najmanje 6000 prikupljenih potpisa u roku od 60 dana ispunilo je sedam peticija, od kojih dvije nijesu razmatrane uprkos ispunjenim uslovima, pa se postavlja pitanje zašto Skupština ne tretira jednako sve e-peticije koje građani iniciraju i potpisuju. Peticija za uvođenje vjeronauke u osnovne i srednje škole razmatrana je izuzetno brzo od strane Odbora za prosvjetu, nauku, kulturu i sport. Peticija je pokrenuta 11. marta, a potrebne potpise prikupila do 18. marta. Uprkos tome što je proces prikupljanja potpisa bio otvoren do 11. maja, nadležni Odbor ju je razmatrao već 16. aprila.

Ovakva praksa jasno pokazuje da sama formalna procedura nije dovoljna da garantuje dosljedan i nepristrasan pristup građanskim inicijativama.

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 sredine februara do sredine juna 2025. godine. Greška mjerenja iznosi +/- 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.

