

**Otvorenost
parlamenta
u Crnoj Gori
i regionu
Zapadnog
Balkana**



**CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU**

OTVORENOST PARLAMENATA U CRNOJ GORI I REGIONU ZAPADNOG BALKANA



Autori:
Milena Gvozdrenović, Almer Kardović



ZaštoNe?



Jul, 2024

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

Koncept otvorene uprave obuhvata širok spektar politika i praksi koji mogu dovesti do novih načina upravljanja - može promovisati dobro upravljanje i podstaći bolje odlučivanje, smanjenje korupcije i efikasnije usluge koje vlasti isporučuju građanima/kama.¹ Među ključnim karakteristikama otvorene uprave je transparentnost, odnosno dostupnost informacija i podataka potrebnih za kontrolu vlasti. Pored transparentnosti, ključni principi na kojima počiva otvorena uprava su participacija, odgovornost i integritet.

Kako bismo provjerili koliko parlamenti u regionu Zapadnog Balkana poštuju ove principe, Centar za demokratsku tranziciju (CDT) u saradnji sa Metamorfozis fondacijom iz Sjeverne Makedonije, Partnerima za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) i Udruženjem građana Zašto ne? iz Bosne i Hercegovine (BiH) – razvija analitički instrument, Regionalni indeks otvorenosti.

Regionalni indeks otvorenosti daje pouzdanu sliku o tome koliko su parlamenti otvoreni prema građanima i društvu, što nam omogućava da mapiramo područja za poboljšanja i kreiramo preporuke. Cilj naših aktivnosti je da doprinesemo sprovođenju reformi u ovoj oblasti, kroz izgradnju partnerskog odnosa sa parlamentima.

Parlamenti moraju intenzivirati sprovođenje politika otvorenosti i unaprijediti kvalitet komunikacije s građanima/kama. Pored toga, potrebno je da značajno promijenjene pristup kontroli izvršne vlasti, prelazeći sa površne na temeljnu kontrolu koja obezbjeđuje odgovornost svih članova izvršne vlasti. Samo otvorene i odgovorne institucije mogu raditi na stvaranju demokratskog društva kojem teže naše zemlje.

¹ *Izveštaj sa 35. sjednice Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope na temu "Transparentnost i otvorena uprava" od 7. novembra 2018.*

Ovo istraživanje sprovodimo osmu godinu zaredom. U dokumentu pred vama predstavljamo ključne rezultate istraživanja o otvorenosti parlamenata za 2023/2024. Prilikom tumačenja rezultata, treba uzeti u obzir da je metodologija modifikovana u manjoj mjeri, zbog čega rezultati nijesu direktno uporedivi sa prošlogodišnjim. Međutim, podaci pokazuju da u radu parlamenta i dalje preovladavaju isti ili slični izazovi i stoga pozivamo sve parlamente da omoguće nesmetan uvid u njihov rad. 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 demokratskom sistemu, te bi trebalo da budu nosioci procesa koji će omogućiti građanima da efikasnije prate rad institucija. Međutim, složene političke okolnosti u zemljama Zapadnog Balkana negativno su uticale na poziciju i ulogu parlamenta, otežavajući razvoj politika otvorenosti i transparentnosti.

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti pokazuju da i dalje postoji značajna neujednačenost u regionu kada je u pitanju otvorenost parlamenata, pa možemo govoriti o Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji kao predvodnicima, dok Bosna i Hercegovina i Srbija ne ostvaruju značajnije pomake kada je riječ dostupnosti informacija o radu i aktivnostima parlamenata.

Prema našim rezultatima, tradicionalno, prednjači Skupština Crne Gore sa 88,14% ispunjenih indikatora otvorenosti, a zatim slijedi Skupština Sjeverne Makedonije sa 74,86%. Narodna skupština Republike Srbije ispunjava 57,24%, dok u Bosni i Hercegovini, Parlamentarna skupština BiH 56,8% indikatora otvorenosti (Dom naroda ispunjava 56,76%, a Predstavnički dom 56,84% indikatora otvorenosti).

Za BiH i Srbiju je karakteristično da parlamenti na državnom nivou ostvaruju bolje rezultate u poređenju sa parlamentima koji funkcionišu na nivou pokrajina i entiteta. Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine ispunjava svega 24,86% indikatora otvorenosti, dok Narodna skupština Republike Srpske ispunjava 40,94%, a Parlament FBiH 37,07% indikatora otvorenosti (Predstavnički dom

Parlamenta FBiH ispunjava 38,16%, a Dom naroda Parlamenta FBiH 35,99%).

U cilju boljeg razumijevanja konteksta u kojem su parlamenti iz šest zemalja regiona funkcionisali u prethodnoj godini, dajemo kratak pregled ključnih dešavanja koja su obilježila ili imala uticaja na njihov rad i ulogu.

POLITIČKE PROMJENE U SKUPŠTINI CRNE GORE

Crna Gora je dobila treću Vladu nakon krupnih političkih promjena koje su se desile 2020. godine. Parlamentarni izbori održani su u junu 2023, i nakon višemjesečni pregovora o formiranju nove vlasti, 30. oktobra izabrana je nova Vlada Crne Gore.

Za predsjednika parlamenta izabran je Andrija Mandić, lider koalicije koja je poznata po svom otvorenom i žestokom protivljenju NATO-u i proruskom stavu. Mandić nikada nije javno osudio agresiju Rusije na Ukrajinu, snažno se zalagao da Crna Gora poništi priznanje Kosova, a do danas nije istinski prihvatio ni presude međunarodnih sudova. To je ukazivalo da će nova parlamentarna većina biti suočena sa izazovima usaglašavanja stavova o temama povodom kojih je često bilo odstupanja od temeljnih postulata EU i NATO. U suštini, ključni izazov predstavlja istinsko i na djelu prihvatanje vrijednosti EU i NATO.²

Iako je Skupština Crne Gore godinama lider u regionu po nivou otvorenosti, kako to pokazuje Regionalni indeks

² Izazovi i očekivanja: osvrt na ključne prioritete programa rada 44. Vlade Crne Gore <https://www.cdtmn.org/analize/izazovi-i-ocekivanja-osvrt-na-kljucne-prioritete-programa-rada-44-vlade-crne-gore/>

otvorenosti, zabrinjava netransparentnost procesa rada na prvom Zakonu o Skupštini. Na zalasku prošle godine, predsjednik Skupštine je najavio da će dati predlog zakona do kraja marta ove godine, potom je u maju iz njegovog kabineta rečeno da pravni tim priprema predlog nacрта koji će predložiti Kolegijumu šefa parlamenta. Međutim, do danas, javnost nema nikakve informacije o izradi ovog zakona.

To ukazuje ili da se ne saopštavaju tačne informacije iz parlamenta, ili da se na ovom zakonu radi iza zatvorenih vrata. Ovakav pristup nije odlika demokratskih društava, i može rezultirati predlaganjem rješenja koja nijesu prethodno usklađena i dogovorena u parlamentu, te koja ne održavaju potrebe i interese našeg sistema.

Svjedočili smo i trećem neuspješnom pokušaju izmjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kojima je trebalo konačno regulisati problematična ograničenja kroz primjenu testa štetnosti i proširiti opseg informacija koje su institucije dužne proaktivno objavljivati.

Podsjećamo, u Crnoj Gori je pravo na slobodan pristup informacijama degradirano izmjenama zakona iz 2017. godine, kada je uveden institut poslovne i poreske tajne. Samim tim, zakon se koristi za sužavanje prostora za kontrolu područja koja su osjetljiva na korupciju, a institucije su u mogućnosti da prikriju i bazične informacije o svom radu.

POLARIZACIJA I POTREBA ZA DODATNIM UNAPREĐENJEM TRANSPARENTNOSTI U SJEVERNOJ MAKEDONIJI

U Izvještaju Evropske komisije za Sjevernu Makedoniju za 2023. godinu preporučuje se poboljšanje parlamentarnog rada kroz konstruktivnu političku saradnju, bolje planiranje zakonodavnih aktivnosti, te veću transparentnost i odgovornost.

Kao jedan od ključnih problema ističe se politička polarizacija u parlamentu, koja je usporila usvajanje reformskih zakona i imenovanja. Nadalje, jedna od kritika usmjerena je i na pretjeranu upotrebu ubrzanih procedura koje su često korištene bez adekvatnih konsultacija i planiranja s obzirom da bi ove procedure trebalo biti rezervisane za zakone direktno povezane sa pravnim normama EU, umjesto što su služile za izbjegavanje javnih rasprava.

Kao jedna od pozitivnih opservacija iz izvještaja navodi se činjenica da je nastavljen rad na utvrđivanju krivične odgovornosti za one koji su orkestrirali ili učestvovali u nasilnom napadu na Skupštinu 27. aprila 2017. godine.

Pored toga, Skupština Republike Sjeverne Makedonije je tokom 2023. godine bila dio procesa izrade Šestog Nacionalnog akcionog plana (NAP) inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2024 – 2026. Pored mjera za otvorenu upravu i otvoreno pravosuđe, postoji i poglavlje posvećeno otvorenosti Skupštine.

Po obavezi predviđenoj u prethodnom NAP-u,³ kreirana je nova internet stranica parlamenta i portal otvorenih

podataka koji sadrži skup podataka o radu Skupštine. Takođe, u 2023. godini instalirane su kamere koje omogućavaju uživo prenos sjednica skupštine.

OPSTRUKCIJE, USLOVLJAVANJA I KONTROVERZNA ZAKONSKA RJEŠENJA U BIH

Opšti izbori u Bosni i Hercegovini održani su krajem 2022. godine, a novi sazivi državnog i entitetskih parlamenata započeli su s radom krajem te godine i početkom 2023. godine. Usvajanje zakona bitnih za EU put Bosne i Hercegovine bilo je često uslovljeno zahtjevima političkih partija iz vladajuće većine. Takođe, nisu izostali bojkoti rada državnog parlamenta od strane parlamentaraca iz Republike Srpske. U ovom periodu parlamenti i na državnom i na entitetskom nivou usvojili su nekoliko kontroverznih zakona, poput novog državnog Zakona o slobodnom pristupu informacijama i kriminalizacije klevete u Republici Srpskoj, koji su zavrijedili oštre, opravdane kritike domaće javnosti, ali i međunarodnih organizacija.

U prvoj godini mandata, Parlamentarna skupština BiH bila je aktivnija⁴ u poređenju sa prethodnim sazivom, održavši ukupno 40 sjednica u oba doma.

Novi zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH, usvojen krajem avgusta 2023. godine, privukao je veliku pažnju medija, organizacija civilnog društva i javnosti u ovoj zemlji. Naime, zakon sadrži dugu listu izuzetaka ili mogućih ograničenja pristupu informacija u posjedu javnih vlasti, te samim tim ostavlja prostor za

diskreciono odbijanje zahtjeva za pristup informacijama. Pored toga, zabrinjavajuće je i što su rad Narodne skupštine RS ponajviše obilježile teme poput ograničavanja slobode govora, kriminalizacije klevete i pitanja državne imovine.⁵

Kada je riječ o federalnom parlamentu⁶, rad oba doma ovog parlamenta teško je pratiti s obzirom da bilježimo probleme zakašnjelog objavljivanja zapisnika sa sjednica i uskraćivanja prikaza rezultata glasanja, te činjenicu da javnosti nijesu dostupni podaci o načinu glasanja parlamentaracai koji su na poziciju stigle direktnim glasovima građana i građanki BiH.

IZBORI, PROCEDURALNE MANIPULACIJE I POLITIČKE NAPETOSTI U SRBIJI

Narodna skupština Republike Srbije nastavila je da se suočava sa dugogodišnjim problemima i tokom 2023. godine, pa iako je opozicija učestvovala u radu parlamenta, to nije dovelo do normalizacije parlamentarnog života. Podsjećamo, krajem 2023. godine, po treći put u četiri godine⁷, raspisani su parlamentarni izbori. Zbog dugog procesa formiranja Narodne skupštine, njen uticaj

5 *Godina rada Narodne skupštine Republike Srpske: O čemu se raspravljalo i kako se glasalo?*
<https://www.javnaraspava.ba/bih/News/Details?id=230>

6 *Pregled prve godine: Koliko je bio aktivan Parlament Federacije Bosne i Hercegovine?*
<https://www.javnaraspava.ba/bih/News/Details?id=233>

7 *Centar savremene politike, Izveštaj iz senke Stanje demokratije u Srbiji 2023,*
<https://centarsavremenepolitike.rs/wp-content/uploads/2020/07/Stanje-demokratije-2023.pdf>

na politički život Srbije značajno je oslabljen. Od početka 2020. do kraja 2023. godine, Narodna skupština bila je raspuštena i neaktivna ukupno 477 dana, što je trećina ukupnog vremena.

Vladajuća većina je često zloupotrebljavala procedure, a verbalni sukobi i 2023. godine su obilježili rad parlamenta, baš kao što su i politički neistomišljenici i predstavnici opozicije nastavili biti na meti poslanika vladajuće partije. Da rad Narodne skupštine Republike Srbije zavisi od politike i izvršne vlasti evidentno je bilo kroz ograničavanje rada Anketnog odbora za ispitivanje masovnih ubistava koja su se dogodila u maju 2023. godine.

Kao i prethodnih godina, Vlada je nastavila da bude jedini uspješni predlagač zakona, dok čak 34 prijedloga zakona opozicije nisu ni razmatrana.

Nedovoljna transparentnost rada skupštine može se ilustrovati kroz dva događaja iz 2023. godine. U junu je članovima Nacionalnog konventa za evropsku uniju (NKEU) zabranjeno prisustvo na sjednici Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje.⁸ Takođe, u istom mjesecu, organizacija CRTA ukazala je na manipulaciju zvaničnog transkripta sa zasjedanja, kada je rukovodstvo Narodne skupštine izbacilo iz zvaničnog transkripta dobacivanje poslanika Nebojše Bakareca (SNS), koji je opozicionog poslanika optužio za ubistvo.⁹

Narodna skupština Srbije učestvovala je u izradi Petog Akcionog Plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu. S tim u vezi, u Peti Akcioni Plan za Srbiju unijeta je preporuka za unapređenje proaktivne transparentnosti i izgleda internet stranice Narodne skupštine Republike Srbije. Ipak, iako je Akcioni plan usvojen u decembru 2023. godine¹⁰ do trenutka pisanje ove analize

8 *Nacionalnom konventu uskraćeno prisustvo sednici Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje: <https://eukonvent.org/nacionalnom-konventu-uskraceno-prisustvo-sednici-parlamentarnog-odbora-za-stabilizaciju-i-pridruzivanje/>*

9 *Organizacija CRTA, Otvoreni parlament: Hitno zaustaviti cenzuru u Skupštini Srbije, <https://otvoreniiparlament.rs/aktuelno/570>*

10 *Zaključak o usvajanju Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2023–2027. godine: 119/2023-34: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2023/119/1>*

nije bilo informacija o tome da je ispunjenje ove preporuke započeto.

IZAZOVI I KRITIČNE TAČKE U OTVORENOSTI PARLAMENATA U REGIONU

Informacije o radu parlamenta treba da budu dostupne građanima/kama, medijima i nevladinom sektoru, uz stalno unapređenje transparentnosti i komunikacije sa javnošću.

Ipak, većina parlamenata u regionu nema strateški pristup politikama otvorenosti, već se obaveze u domenu otvorenosti i transparentnosti mogu tek posredno izvesti iz različitih propisa koji regulišu rad i funkcionisanje parlamenta. Samim tim, u najvećem broju slučajeva, otvorenost parlamenata zavisi od volje aktuelnog rukovodstva da se pridržava principa dobrog upravljanja.

U Crnoj Gori je na kraju 2021. godine donijet Pravilnik o javnosti rada Skupštine Crne Gore¹¹, kojim se određuje način uvida javnosti u rad Skupštine i to kroz praćenje sjednica Skupštine, posjete građana Skupštini i organizovanje pres konferencija. Skupština Sjeverne Makedonije ima Strateški plan (2024-2028)¹² koji sadrži šest strateških ciljeva, za funkcionalan, otvoren, siguran i digitalni parla-

¹¹ *Pravilnik o javnosti rada Skupštine Crne Gore*
<https://api.skupstina.me/media/files/1643180497-pravilnik-o-javnosti-rada.pdf>

¹² *Strateški plan Skupštine Republike Severne Makedonije (2024-2028):*
<https://www.sobranie.mk/strateshki-plan-na-sobranieto.nspix>

ment, kao i efikasnu službu i parlamentarnu diplomatiju. Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti pokazuju i da parlamenti u regionu nijesu dovoljno posvećeni objavljivanju dokumenata i podataka u otvorenom formatu. Međutim, u slučaju Skupštine Crne Gore bilježimo pozitivan primjer objavljivanja budžeta u otvorenom formatu.

IZAZOVI U ORGANIZACIONOJ I FINANSIJSKOJ TRANSPARENTNOSTI PARLAMENATA

Pojedini parlamenti u regionu ne zadovoljavaju neke od bazičnih indikatora koji se tiču dostupnosti informacija o članovima akutelnog saziva. Na primjer, nijesu objavljene biografije i kontakt podaci poslanika na internet stranici Narodne Skupštine Srbije, kao ni biografije člcnika Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. Ovi podaci nisu dostupni ni u slučaju Parlamentarne Skupštine BiH (oba doma).

Takođe, informacije o platama javnih funkcionera nijesu dostupne u Sjevernoj Makedoniji i BiH (sa izuzetkom Doma naroda Parlamenta Federacije BiH). Spisak državnih službenika i namještenika ne mogu se pronaći na internet stranicama parlamenata ni Srbije, ni BiH.

Narodna skupština RS i Parlament FBiH ne objavljuju dokumente o kojima će se raspravljati na sjednicama odbora.

Niti jedan parlament u regionu ne objavljuje godišnji program rada, a samo Skupština Crne Gore objavljuje polugodišnje izvještaje o svom radu.

I finansijska transparentnost bi se morala unaprijediti, naročito u pogledu objavljivanja završnog računa koji nije dostupan na internet stranicama parlamenata u Srbiji i BiH (sa izuzetkom Doma naroda Parlamenta Federacije BiH).

Parlamenti u BiH i Srbiji nemaju praksu objavljivanja poziva o javnim nabavkama na svojim internet stranicama (sa izuzetkom Narodne skupštine Republike Srpske), a odluke o javnim nabavkama ne objavljuju Narodna skupština Republike Srbije i Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine. Takođe, ugovore o javnim nabavkama ne objavljuje niti jedna parlamentarna institucija iz BiH i Srbije, dok godišnji izvještaj o javnim nabavkama objavljuje samo parlament u Sjevernoj Makedoniji.

OJAČATI VEZU IZMEĐU GRAĐANA I PARLAMENATA

Uspostavljanje mehanizma e-peticija, koji bi podstakao aktivnije učešće građana u zakonodavnom procesu, još uvijek nije praksa u parlamentima BiH, Srbije i Severne Makedonije. S druge strane, Crna Gora je jedina zemlja u regionu koja je implementirala e-peticije, ali je potrebno naglasiti potrebu za dodatnom promocijom, jer podaci pokazuju da e-peticije još uvijek nijesu dovoljno zaživjele u praksi.

Samo Skupština Crne Gore i Narodna skupština Republike Srbije imaju uputstva ili mehanizam putem kojeg građani mogu da upute predstavke, a jedino u Skupština Sjeverne Makedonije i Narodna skupština Republike Srbije imaju parlamentarne urede na lokalnom nivou.

Parlamenti ne koriste dovoljno potencijal društvenih mreža sa ostvarivanje komunikacije sa građanima. Parlament BiH, Parlament FBiH, Narodna Skupština RS i Narodna Skupština Srbije nemaju svoje naloge na Fejsbuku i X-u, odnosno Narodna Skupština Srbije ima nalog na X-u, ali ga ne koristi preko deset godina.

Na zahtjev za slobodan pristup informacijama, koje smo uputili u okviru ovog istraživanja u cilju prikupljanja dodatnih informacija o radu parlamenata, su svi parlamenti odgovorili u zakonskom roku, izuzev parlamenta u Sjevernoj Makedoniji. Međutim kada je riječ o upitnicima koji su poslani s ciljem detaljnijeg ispitivanja praksi i politika u oblasti otvorenosti i transparentnosti, nijesmo dobili odgovore od Predstavičkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, Narodne skupština Republike Srbije i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. Nedostavljanje odgovora može biti pokazatelj otvorenosti i posvećenosti navedenih institucija da sarađuju sa organizacijama civilnog društva na ovako važnim temama.

Interesantno je da Narodna Skupština Republike Srbije i sve parlamentarne institucije na nivou entiteta u BiH nemaju čak ni sekciju sa relevantnim informacijama za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama. Informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup, dostupne su samo na internet stranici Skupštine Crne Gore, gdje to predstavlja i zakonsku obavezu.

OTVORENOST SKUPŠTINE CRNE GORE

Nakon sedmomjesečne pauze u radu Skupštine, koja je bila uslovljena raspuštanjem 27. saziva Parlamenta u martu 2023. godine, potom održavanjem parlamentarnih izbora u junu, te dugotrajnim pregovorima o formiranju novog sastava Vlade i izboru predsjednika Skupštine, Skupština je profunkcionisala 30. oktobra, kada je održala prvu redovnu sjednicu u novom, 28. sazivu.

Za novog predsjednika Skupštine izabran je predsjednik Nove srpske demokratije i lider koalicije "Za budućnost Crne Gore" Andrija Mandić, dok su nakon nešto manje od 30 dana od formiranja novog saziva izabrani i predsjednici i članovi skupštinskih odbora.

Skupština Crne Gore iz godine u godinu pokazuje visok nivo administrativne transparentnosti i ima uspostavljene dobre prakse otvorenosti, što u kontinuitetu pohvaljuje i Evropska komisija u izvještajima o Crnoj Gori. Međutim, istovremeno najslabija tačka ostaje kontrolna uloga Skupštine. U nedostatku zakona o Skupštini ali i Vladi, posebno problematičan ostaje odnos između dvije grane vlasti i razvoj kontrole i ravnoteže snaga. Od početka ovog saziva, rad Skupštine bio je obilježen različitim devijacijama i zastojećima u razvoju odnosa sa Vladom.

Primjer nedostatka volje izvršne i zakonodavne vlasti da regulišu suštinske stvari za funkcionisanje našeg demokratskog sistema, predstavlja i odnos prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

Iako je planirano da se ove godine konačno regulišu ograničenja pristupu informacijama kroz primenu testa štetnosti, te da se proširi opseg informacija koje institucije moraju proaktivno objavljivati, javnost će morati još da sačeka na novi zakon. Vlada je treći put u posljednje tri

godine uputila izmjene i dopune zakona Skupštini, ali, iz procesno-tehničkih razloga, ovaj zakon nije se našao na dnevnom redu. Dok se ovaj svojevrsni ping-pong između vlade i parlamenta ne zaustavlja, institucije i dalje mogu prikrivati čak i osnovne informacije o svom radu, što dovodi u pitanje iskrenost nove vlasti u unapređenju prava javnosti da zna.

S druge strane, poslanici su bez oklijevanja ubrzano donijeli odluke o izglasavanju rezolucije o dešavanjima iz Drugog svjetskog rata.

Političke elite mogu saradivati kada to hoće, što pokazuje primjer usvajanja zakona koji su bili potrebni za dobijanje pozitivnog Izvještaja o proceni ispunjenosti privremenih mjerila (IBAR). Međutim, treba imati u vidu da su usvojeni strateški dokumenti i zakoni u oblasti reforme pravosuđa i korupcije zaobišli temeljne reforme koje se moraju sprovesti u cilju stvarnog poboljšanja vladavine prava.

SKUPŠTINA I DALJE OSTVARUJE VISOK NIVO ADMINISTRATIVNE TRANSPARENTNOSTI

Već duži niz godina, Skupština Crne Gore važi za najotvoreniji parlament u regionu. Prema rezultatima ovogodišnjeg Regionalnog indeksa otvorenosti, Skupština Crne Gore je zadržala tu poziciju sa 88, 14% ispunjenih kriterijuma otvorenosti.

Skupština je, godinama unazad, uspostavila napredne prakse koje osiguravaju visok nivo njene administrativne

transparentnosti. Plenarne sjednice i sjednice radnih tijela prenose se uživo, putem parlamentarnog TV kanala i zvaničnog YouTube kanala Skupštine, na internet stranici Skupštine se blagovremeno objavljuju informacije o aktivnostima parlamenta, a određeni podaci poput budžeta Skupštine dostupni su i u otvorenom formatu.

Na internet stranici Skupštine dostupni su polugodišnji i godišnji izvještaji o radu ove institucije, međutim Plan zakonodavnog rada nije dostupan već nekoliko godina unazad. Nastavljena je praksa objavljivanja dnevnih redova sjednica, tekstova predloženih i usvojenih zakona i podnešenih amandmana, kao i mjesečnih primanja poslanika, evidencija o njihovom prisustvu na sjednicama odbora i plenuma, listing glasanja sa sjednica odbora i plenuma...

Kada je u pitanju finansijska transparentnost, dostupan je budžet Skupštine, budžet građana, te polugodišnji izvještaj o utrošenim sredstvima Skupštine. Objavljuju se planovi, pozivi, odluke i ugovori o javnim nabavkama, ali godišnji izvještaj o javnim nabavkama nije dostupan.

Na internet stranici Skupštine je dostupan i Vodič za slobodan pristup informacijama, a objavljuju se i informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup. Na osnovu odgovora koje smo dobili od Skupštine, službenici u Skupštini Crne Gore pohađaju obuke i radionice iz oblasti slobodnog pristupa informacijama, antikorupcije, otvorenih podataka...

Mehanizam e-peticija, putem kojeg građani mogu direktno učestvovati u procesu donošenja odluka pokretanjem inicijativa za predlaganje zakona, nije dovoljno zaživio u praksi. U 2023. godini građani/ke su podnijeli 40 inicijativa na ovaj način, ali samo jedna se razmatrala na nadležnom skupštinskom odboru. Od početka 2024. godine, zaključno sa 15. julom, podnijeta je 21 inicijativa, od čega su do sada dvije razmatrane, obje na Odboru za zdravlje, rad i socijalno staranje. Skroman broj peticija koje se razmatraju u Skupštini može se pripisati strogom zahtjevu od 6.000 potpisa potrebnih da bi peticija bila razmatrana od strane nadležnog odbora.

Građani i građanke korišćenjem digitalnog obrasca na portalu ePeticije imaju mogućnost i postavljanja pitanja poslanicima i poslanicama Skupštine Crne Gore, ali do sada niti jedno pitanje nije pristiglo na ovaj način.

Takođe, građani i građanke putem portala e-peticije mogu se obratiti Skuštini i uputiti predstavku i izraziti nezadovoljstvo određenim radom ili postupanjem. Od početka godine do 15. jula, Skupštini su ovim putem upućene 22 predstave, od kojih je odgovoreno na njih sedam, deset se nalazi u postupku obrade, a pet predstavki nije ušla u proceduru jer su ocijenjene kao neuredne.

Ovi podaci naglašavaju potrebu da Skupština intenzivira svoje napore u promovisanju ovih servisa, koji predstavljaju značajan instrument za povećanje participacije građana i građanki u političkim procesima, kao i za unapređenje transparentnosti i odgovornosti parlamenta.

NEOPHODNO OJAČATI KONTROLNU ULOGU SKUPŠTINE

U Crnoj Gori ne postoji Zakon o Skupštini, već parlament funkcioniše na osnovu poslovnika.

Dugo iščekivani i najavljivani Nacrt zakona o Skupštini se i dalje ne nazire, a deklarativno iskazana namjera predstavnika parlamentarne većine da će se u prvom kvartalu 2024. godine ozbiljnije pozabaviti njegovom izradom, ostala je kao tek još jedno neispunjeno obećanje. Radna grupa za izradu Nacrta zakona o Skupštini još uvijek nije ni formirana, ali iz Kabineta predsjednika Skupštine

poručuju da njihov pravni tim priprema nacrt zakona. Međutim nema nikakvih detaljnijih informacija o samom procesu, niti je iko do sada vidio slovo tog nacrta.

Zabrinjavajuće je da javnost nema informacije o pripremi jednog od najvažnijih akata u našem pravnom sistemu, kojim se moraju urediti brojna problematična pitanja u radu i funkcionisanju Skupštine i njenom odnosu sa drugim granama vlasti. Ostaje da se vidi da li Kabinet predsjednika Skupštine saopštava tačne informacije, odnosno da li se jednostrano priprema Zakon o skupštini bez učešća poslanika. Netransparentnost i neuključivanje zainteresovanih strana, koje bi doprinijele što kvalitetnijem zakonskom tekstu, predstavljale bi crvenu liniju prema pitanjima od suštinskog značaja, kakav je Zakon o Skupštini.

Nadzor nad radom izvršne vlasti jedna je od najvažnijih uloga Skupštine u demokratskom društvu, pod pretpostavkom da se koristi na redovan i proaktivan način. Od različitih kontrolnih mehanizama koje Skupština Crne Gore ima na raspolaganju, godinama unazad se najčešće sprovode parlamentarna saslušanja (kontrolno i konsultativno saslušanje) i premijerski sat i poslanička pitanja.

Održavanje premijerskog sata do sada je pratila neizvršenost. Premijerski sat je do jula održan svega tri puta, a zakazane sjednice Skupštine posvećene premijerskom satu i poslaničkim pitanjima nekoliko puta su prolongirane i otkazivane od strane premijera, što dovodi u pitanje nivo odgovornosti izvršne vlasti prema najvišem zakonodavnom tijelu i građanima i građankama. Sjednica parlamenta posvećena premijerskom satu koja je trebala da se održi 29. juna, prvo je odložena za 1. jul, pa zatim i otkazana nakon što je dio opozicije blokirao govornicu u Skupštini u znak protesta.

Od početka rada novog saziva, skupštinski odbori održali su 222 sjednice, na kojima je bilo svega šest kontrolnih i 22 konsultativnih saslušanja.

Različita tumačenja Poslovnika Skupštine u dijelu koji se odnosi na mogućnost zakazivanja kontrolnog saslu-

šanja, dovele su do izmjena Poslovnika na način da se na inicijativu opozicije samo jednom u toku redovnog zasjedanja može održati kontrolno saslušanje. Izmjene Poslovnika iz 2020. godine hvaljene su kao demokratski iskorak, jer je tada manjinska inicijativa ojačana na način da se na zahtjev jedne trećine poslanika kontrolno saslušanje može zakazati dva puta u toku redovnog zasjedanja Skupštine. Međutim, u ovom sazivu Poslovnik je izmijenjen i precizirano je da na zahtjev trećine članova odbora iz parlamentarne opozicije kontrolno saslušanje može biti organizovano samo jednom u toku redovnog zasjedanja, kao i jednom na zahtjev poslanika većine.

Od ukupno šest kontrolnih saslušanja koja su održana u prvih osam mjeseci 28. saziva, dva su bila predviđena planovima odbora, dva su održana na inicijativu opozicije (oba na Odboru za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje) i dva na inicijativu parlamentarne većine.

Opozicija je uputila 11 inicijativa za održavanje kontrolnog saslušanja u posmatranom periodu, od čega su samo dvije prihvaćene i okončane održavanjem saslušanja, a jedno saslušanje je i dalje na čekanju nakon više odlaganja. O dvije inicijative opozicije se već četiri mjeseca odlučuje, a preostale su odbijene preglasavanjem od strane većine ili se o njima nije ni raspravljalo, bio je i slučaj preformulisanja inicijative u tematsku sjednicu...¹³

U junu 2024. godine poslanici Skupštine Crne Gore usvojili su dvanaest zakona neophodnih za dobijanje pozitivnog IBAR-a. Usvajanje ovih zakona pratila je i nevakadašnja odluka premijera Spajića da izda obavezujuće uputstvo predsjedniku parlamenta prema kojem je Skupština, u slučaju amandmanskog djelovanja na ove zakone, obavezna obavijestiti Vladu kako bi ih ona razmotrila uz prethodnu saglasnost institucija EU.

Ispunjavanje privremenih mjerila u implementaciji pravne tekovine EU u poglavljima 23 i 24. za našu državu

13

Podaci se odnose na period od početka 28. saziva Skupštine Crne Gore do 1. jula 2024. godine

predstavlja veoma značajan strateški korak naprijed. Ipak, Crna Gora nije za par mjeseci postala država vladavine prava i potpune slobode medija niti su koruptivni obrasci ponašanja iskorijenjeni, pa nam tek predstoji ozbiljan rad i napor kako bi ovaj značajan uspjeh zaista doveo do željenog cilja – članstva u EU.¹⁴

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

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 principa 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 unapređenju ih, kroz uspostavljanje sistema za monitoring i evaluaciju rada.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne

¹⁴ "IBAR razlog za slavlje ali i za oprez", Centar za demokratsku tranziciju, 27.06.2024.

¹⁵ Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, ÖGP, SIGMA, Svjetska banka itd.

prakse i standarde dobrog upravljanja.¹⁵ 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 juna 2024. 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.

