

## 5. PARLAMENTARIZAM U CRNOJ GORI U DRUŠTVU KOMPETITIVNOSTI – *Ekspertska vizija* –

*Marijana Pajvančić\**

**Sažetak:** Rad je fokusiran na istraživanje položaja Skupštine Crne Gore u parlamentarnom sistemu u kontekstu načela vladavine prava, principa odgovorne i kontrolisane vlasti i sistema uzajamne kontrole i ravnoteže vlasti (check and balances). Posebno su analizirane sljedeće oblasti: statusna pitanja, organizacija Skupštine Crne Gore (reprezentativna funkcija; unutrašnja organizacija i parlamentarne procedure) i karakteristične nadležnosti koje determinišu ulogu Skupštine u cjelini ustavnog i političkog sistema (Skupština kao zakonodavna – normativna funkcija i Skupština kao politički kontrolor egzekutive – kontrolna funkcija).

**Ključne riječi:** *Ustav, vladavina prava, Parlament, sistem kontrole i ravnoteže*

**Abstract:** The purpose of this paper was to analyze the position of Montenegro Parliament in parliamentary system, in the context of the rule of law, the principal of responsible government and government check and balances system. The following areas were specially analyzed: status related problems, Montenegro Parliament organization (representative function; internal organization and parliamentary procedures) and typical jurisdictions which determines the role of Parliament in the constitutional and political system (the Parliament as legislator-normative function and the Parliament as political control of executive-control function).

**Key words:** *Constitution, rule of law, parliament, sistem check and balances*

### 5. 1. UVOD

#### 5. 1. 1. POLAZNE OSNOVE I OKVIR ANALIZE

Referentni okvir koji postavlja osnovne parametre i koordinate unutar kojih se koncentriše razmatranje problematike koja se istražuje u ovom prilogu oslanja se prvenstveno na normativni kontekst. Normativni okvir ustanovljava pravne i inti-

---

\* Prof. dr Marijana Pajvančić, Pravni fakultet u Novom Sadu

tucionalne pretpostavke koje determinišu položaj i ulogu Parlamenta u ustavnom i političkom sistemu i utiču na osobenosti parlamentarizma u konkretnim uslovima.

Pri istraživanju parlamentarizma polazi se od najznačajnijih parametara koji govore o statusu Crne Gore kao samostalne države u međunarodnom okruženju (članica OUN) i regionalnim, posebno evropskim integracijama (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, ratifikovan 13. novembra 2007. godine u Skupštini Crne Gore, a Evropski Parlament je dao saglasnost 13. decembra 2007. godine; NATO odobrio otpočinjanje IPAP-a na sjednici Sjevernoatlantskog savjeta od 5. februara 2008. godine).

U skladu sa ovako definisanim polaznim osnovama istraživanja, pored teorijskih referenci oslonićemo se na normativne izvore kako one koji na međunarodnom planu utvrđuju minimalne demokratske standarde parlamentarizma (Parijski principi, Završni dokument iz Kopenhagena, ratifikovani međunarodni dokumenti i dr.) tako i na izvore unutrašnjeg prava koji u ovom trenutku čine pravni sistem Crne Gore, a regulišu pitanja koja se neposrednije odnose na parlamentarizam (Ustav Crne Gore; Poslovnik Skupštine; odgovarajući zakoni).

Naša pažnja u istraživanju koncentriše se na tri osnovna pitanja:

1. *Položaj Skupštine Crne Gore u ustavnom sistemu* u kome je prihvaćen parlamentarni sistem organizacije vlasti (normativni i institucionalni parametri koji načelno determinišu opšti položaj Skupštine u ustavnom sistemu) biće razmotren i analiziran u kontekstu opštih parametara koji su pokazatelj integrisanosti temeljnih principa političke zajednice u aktuelni ustavni sistem i ustavni poredak, među kojima posebno: načelo vladavine prava; princip ograničene, kontrolisane i odgovorne vlasti i podjela vlasti u obliku parlamentarnog sistema; instrumenti i funkcionisanje sistema nadzora i ravnoteže kao bitna odlika parlamentarizma.

2. *Statusna pitanja i organizacija Skupštine Crne Gore* biće opservirani prvenstveno sa stanovišta adekvatnosti i efikasnosti uz poseban akcenat na reprezentativnu funkciju Skupštine; njenu unutrašnju organizaciju i parlamentarne procedure. U ovom dijelu težište istraživanja se koncentriše na sljedeća pitanja: da li je Skupština po svom sastavu reprezentativno tijelo i da li zadovoljava različite kriterijume reprezentovanja; da li organizacija Skupštine odgovara osnovnim standardima parlamentarizma i da li omogućuje kompetentno, djelotvorno i efikasno ostvarivanje najvažnijih polova koji čine sadržaj nadležnosti Skupštine; da li parlamentarni postupci omogućuju efikasnost Skupštine i da li imaju kapacitet da sporove razrješavaju unutar polja prava i pravnim instrumentima.

3. *Karakteristične nadležnosti* koje determinišu ulogu Skupštine u cjelini ustavnog i političkog sistema. Predmet pažnje u ovom kontekstu biće samo dvije grupe pitanja koja su izabrana zbog značaja za sagledavanje, istraživanje i analizu parlamentarizma: Skupština kao zakonodavac (normativna funkcija) i Skupština kao politički kontrolor egzekutive (kontrolna funkcija).

## 5. 2. GLAVNI TEKST

### 5. 2. 1. OPŠTE DETERMINANTE STATUSA SKUPŠTINE CRNE GORE U USTAVNOM SISTEMU

Rukovodeći se značajem koji imaju za uspostavljanje i razvoj parlamentarizma<sup>1</sup>, kao pokazatelji osnovnih determinananti parlamentarizma izdvojeni su:

– *Princip vladavine prava* koji je jedan od osnovnih indikatora promjena koje se odvijaju na pravcu od partijske ka pravnoj državi.

U institucionalnoj i normativnoj ravni postavljeni su temelji koji osiguravaju osnovne standarde vladavine prava. Propisani su osnovni standardi koji određuju status pojedinca u političkoj zajednici (status, katalog i zaštita ljudskih prava).<sup>2</sup> Normativno su definisane pozicije organa vlasti i najznačajnije relacije njihovih međusobnih odnosa.<sup>3</sup> Načelno je propisana obaveza svih, a posebno organa vlasti, da se u svom djelovanju pridržavaju ustava i zakona (vlast je principijelno vezana pravom i djeluje u granicama prava).<sup>4</sup> Garantuje se princip ustavnosti i zakonitosti,<sup>5</sup> ustanovljavaju se kriterijumi hijerarhije pravnih propisa u pravnom sistemu,<sup>6</sup> reguliše sistem, instrumenti i institucije nadležne da štite ovaj princip.<sup>7</sup> Postavljeni su kriterijumi koji određuju status međunarodnih izvora prava u pravnom sistemu i njihov odnos sa unutrašnjim pravom<sup>8</sup>. Regulisan je dio procedura za rješavanje političkih sporova u okvirima prava i pravnim instrumentima. Nezavisnost sudstva garantuje se kao temeljni princip koji određuje status suda u ustavnom sistemu<sup>9</sup>.

– *Princip ograničene, kontrolisane i odgovorne vlasti i podjela vlasti u obliku parlamentarnog sistema* kao osnov normativnih i institucionalnih aranžmana u ustavnom sistemu, koji uvažavanju suverenost građana<sup>10</sup>, omogućuju demokratsku participaciju građana u odlučivanju o javnim poslovima<sup>11</sup>, ustanovljavaju instrumente kontrole vlasti i sankciju za njenu (ne)odgovornost.<sup>12</sup>

U ustavnom sistemu Crne Gore su normativno ustanovljene osnovne pretpostavke za razvoj parlamentarizma među kojima: slobodni, demokratski i periodični izbori i tajno glasanje<sup>13</sup>; sloboda političkog organizovanja kao osnov političkog plu-

<sup>1</sup> Više u: Pajvančić, M.: *Parlamentarno pravo*, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, II izdanje, 2008; Pajvančić, M., Vukčević, M.: *Ustavno pravo Crne Gore*, Podgorica, II izdanje, 2009, str. 173–205; Pajvančić, M.: *Parlamentarizam*, u Zborniku: *Ustavno pravni okvir decentralizacije Srbije i autonomije Vojvodine*, Novi Sad, Centar za regionalizam, 2001.

<sup>2</sup> Članovi 1, 2, 6, kao i članovi 17 do 81 Ustava Crne Gore.

<sup>3</sup> Član 11 i članovi 81, 82, 95, 100, 118, 134, 149 Ustava Crne Gore.

<sup>4</sup> Članovi 10, stav 2, 11 stav 3, 118 stav 2 Ustava Crne Gore.

<sup>5</sup> Član 145 Ustava Crne Gore.

<sup>6</sup> Članovi 9, 145 Ustava Crne Gore.

<sup>7</sup> Članovi 11 i 149–152 Ustava Crne Gore

<sup>8</sup> Član 9 Ustava Crne Gore.

<sup>9</sup> Članovi 11 i 118 Ustava Crne Gore.

<sup>10</sup> Član 2 Ustava Crne Gore.

<sup>11</sup> Članovi 2, stav 2, 45, 57, 93 stav 2, 113 stav 2 Ustava Crne Gore

<sup>12</sup> Članovi 92, stav 1, 98 stavovi 2 do 6, 106 do 109, 154 stav 2 Ustava Crne Gore.

<sup>13</sup> Član 2, stav 3 i član 45 Ustava Crne Gore.

ralizma<sup>14</sup>; sloboda štampe i pristup informacijama<sup>15</sup>; negiranje legitimiteta svakoj vlasti koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima; <sup>16</sup> nespojivost funkcija i zabrana konflikta interesa.<sup>17</sup>

– Pretpostavke koje osiguravaju uspostavljanje institucionalnog okvira (instrumenti i procedure) i političkog ambijenta (politička volja – spremnost da se poštuju normativni aranžmani), u kome je moguće djelotvorno *funkcionisanje sistema nadzora i ravnoteže* u međusobnim odnosima legislative i egzekutive.

Institucionalni aranžmani, koji u prvom redu uključuju procedure i instrumente koji omogućuju funkcionisanje sistema nadzora i ravnoteže između legislative i egzekutive u njihovim međusobnim odnosima i interakciji, inkorporirani su u normativne izvore. Skupština Crne Gore ima mogućnost da utiče na rad Vlade (odlučuje o izboru Vlade i razrješenju njenih članova, ima pravo predlaganja ustava i zakona, odlučuje o imunitetima)<sup>18</sup>, raspolaže instrumentima neposredne kontrole rada egzekutive – Vlade (poslanička pitanja, interpelacija, glasanje o (ne)povjerenju, parlamentarne istrage)<sup>19</sup> i šefa države (odlučuje o utvrđivanju odgovornosti Predsjednika Crne Gore za povredu Ustava)<sup>20</sup>, kao što Vladi stoje na raspolaganju instrumenti kojima utiče na rad Skupštine (pravo predlaganja ustava i zakona, pravo podnošenja ostavke, pravo da zatraži izjašnjanje Skupštine o povjerenju Vladi, pravo da raspusti Skupštinu),<sup>21</sup> a Predsjednik Crne Gore proglašava zakone i ima pravo da zakon vrati Skupštini na ponovno razmatranje.<sup>22</sup>

## 5. 2. 2. STATUSNA PITANJA KOJA ODREĐUJU POLOŽAJ SKUPŠTINE U USTAVNOM SISTEMU

Tri grupe pitanja izdvojili smo kao indikatore koji govore o statusu Skupštine u ustavnom sistemu i opredjeljuju taj status. To su: reprezentativna funkcija Skupštine, standardi unutrašnje organizacije i parlamentarni postupci.

### 5. 2. 2. 1. SKUPŠTINA KAO REPREZENTATIVNO TIJELO

Položaj Skupštine u ustavnom sistemu proističe prvenstveno iz reprezentativne njene funkcije i demokratske legitimacije oslonjene na način njenog izbora (neposredan izbor od strane građana i građanki)<sup>23</sup>, koja je osnov njenog centralnog mjesta u parlamentarnom sistemu i izvor njene zakonodavne vlasti.

<sup>14</sup> Članovi 53–56 Ustava Crne Gore.

<sup>15</sup> Članovi 49–51 Ustava Crne Gore.

<sup>16</sup> Član 2, stav 3 Ustava Crne Gore.

<sup>17</sup> Članovi 97, stav 5, 104, 123, 153 stav 5 Ustava Crne Gore.

<sup>18</sup> Članovi 82, stav 1, tačke 12 i 15, 93 stav 1, 103 stavovi 1 do 3, 155 stav 1 Ustava Crne Gore.

<sup>19</sup> Članovi 106–110 Ustava Crne Gore.

<sup>20</sup> Član 98, stavovi 2 do 6 Ustava Crne Gore.

<sup>21</sup> Članovi 92, stav 2, 93 stav 1, 105, 106, 155 stav 1 Ustava Crne Gore.

<sup>22</sup> Član 94 Ustava Crne Gore.

<sup>23</sup> Član 2, stav 3 Ustava Crne Gore.

U ovom kontekstu ključno pitanje je da li Skupština ispunjava svoju reprezentativnu ulogu, da li postoje prepreke koje stoje na punu ostvarivanja pune reprezentativnosti Skupštine i u čemu se one ogledaju? Tri pitanja biće posebno opservirana: kriterijumi reprezentovanja; priroda poslaničkog mandata i komunikacija između građana i njihovih izabраниh predstavnika.

– *Kriterijumi reprezentovanja* uključuju različite oblike reprezentovanja građana kao i mogućnosti teritorijalnog reprezentovanja.

Načelno se možemo složiti sa najopštijom definicijom Skupštine kao reprezenta građana, iako ona nije dovoljno određena, a u mnogo čemu ne odgovara parlamentarnoj stvarnosti. Pažljiviji uvid u izborne sisteme pokazuje da poslanici ne reprezentuju samo birače već i posebne kategorije birača (npr. žene, pripadnike nacionalnih manjina, državljane koji žive u inostranstvu – dijaspora), političke stranke koje su ih kandidovale, teritorijalne jedinice (npr. u federalnim i regionalno uređenim državama), o čemu govore primjeri komparativne prakse.<sup>24</sup>

Reprezentovanje građana je osnovni vid reprezentovanja, ali on ima i neke osobenosti s obzirom na kategoriju građana koji su reprezentovani u predstavničkom tijelu. Imajući to u vidu, biće razmotreni osnovni kriterijumi reprezentovanja zastupljeni u ustavnom sistemu Crne Gore i osloncem na njih potražen odgovor na pitanje da li Skupština ispunjava svoju reprezentativnu funkciju. Reprezentovanje građana (državljana) Ustav Crne Gore postavlja kao osnovni kriterijum reprezentovanja<sup>25</sup>. Četiri pitanja u ovom kontekstu zaslužuju poseban komentar zbog svog značaja.

Prvo pitanje odnosi se na mogućnosti ravnopravnog reprezentovanja žena<sup>26</sup> i muškaraca imajući u vidu činjenicu izrazite podzastupljenosti žena u Skupštini, iako je u ustavnom sistemu Crne Gore postavljen osnovni normativni okvir koji ima potencijal za stvaranje ambijenta za jednake mogućnosti reprezentovanja žena i muškaraca u Skupštini.

Ustav Crne Gore izričito garantuje rodnu ravnopravnost (ravnopravnost žena i muškaraca) i obavezuje državu da razvija politiku jednakih mogućnosti;<sup>27</sup> zabra-

---

<sup>24</sup> Npr. u federalnim državama, poslanici federalnog doma reprezentuju federalne jedinice. U zemljama mješovitog nacionalnog sastava stanovništva poslanici reprezentuju i nacionalne manjine. U regionalno uređenim državama, poslanici reprezentuju i birače određene regije. U sastavu Parlamenta se, primjenom posebnih mjera, obezbjeđuje i ravnomjerna zastupljenost polova. Još je složeniji odgovor na ovo pitanje u dvodomnim parlamentima, posebno kada je u pitanju gornji dom Parlamenta. Više o kriterijumima reprezentovanja i načinu ostvarivanja kod Pajvančić, M.: *Parlamentarno pravo*, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, 2008, str. 19–43.

<sup>25</sup> Član 2, stav 3, član 45, stav 1 i član 83, stav 1 Ustava Crne Gore.

<sup>26</sup> Pajvančić, M.: *Biračko pravo žena*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1997, Vol. XXXI, No. 1–3, str. 27–37.

<sup>27</sup> Član 18 Ustava Crne Gore. Više kod Pajvančić, M.: *Constitutional Warranties for Gender Equality – Case Studies of Serbia and Montenegro*, U: Šašić-Šilović, D. (ed.): *Women in Politics: stocktaking in South Eastern Europe*, Budapest, Ljubljana, Tallinn: CEE Network for Gender Issues, 2007, str. 31–41; Pajvančić, M.: *Ustav i ravnopravnost polova*,

njuje bilo koji vid diskriminacije zasnovane na pripadnosti određenom polu;<sup>28</sup> dopušta mogućnost preduzimanja posebnih mjera u cilju otklanjanja diskriminacije<sup>29</sup> i eksplicitno utvrđuje nediskriminatorni i temporarni karakter posebnih mjera.<sup>30</sup> Pored toga, u osnovnim odredbama Ustav utvrđuje status potvrđenih međunarodnih ugovora u pravnom sistemu (dio pravnog sistema, primat nad unutrašnjim pravom i neposredna primjena)<sup>31</sup>, a brojni međunarodni ugovori koji obavezuju Crnu Goru, uključivši i evropske izvore<sup>32</sup> značajne za proces evropskih integracija, regulišu pravo žena na učešće u vršenju javne vlasti i njihovo pravo da, pod jednakim mogućnostima kao i muškarci, budu reprezentovane u predstavničkim tijelima na nivou centralne vlasti i na lokalnom nivou.<sup>33</sup>

Imajući u vidu sve to, može se zaključiti da u ustavnom sistemu postoje neophodni kapaciteti da se načelno garantovano pravo žena na ravnopravno reprezentovanje<sup>34</sup> u neposredno biranim predstavničkim tijelima operacionalizuje, kao i da se

---

Regionalna konferencija „Rodna ravnopravnost kao segment ljudskih prava novog crnogorskog Ustava” (Budva, 2006), Podgorica: Kancelarija za ravnopravnost polova, 2007, str. 25–56.

<sup>28</sup> Član 8 Ustava Crne Gore.

<sup>29</sup> Član 8, stavovi 2 i 3 Ustava Crne Gore.

<sup>30</sup> Član 8, stavovi 2 i 3 Ustava Crne Gore. U vezi sa komparativnim iskustvima ukazuje se da znatan broj zemalja u svijetu (više od 40) primjenjuje posebne mjere kako bi se obezbijedila ravnopravna zastupljenost žena u Parlamentu. Rjeđe su to ustavne kvote (npr. u Francuskoj), češće zakonske (npr. Austrija, Belgija, Holandija, Danska, Finska, Njemačka, Island, Norveška, Švedska). Izvor: <http://www.quotaproject.org/system.sfn#constitutional>.

<sup>31</sup> Član 9 Ustava Crne Gore.

<sup>32</sup> Šire u dokumentima: *Povelja o osnovnim pravima EU* (član 23); *Deklaracija o jednakosti između žena i muškaraca kao osnovni kriterijum demokratije*, *Rezolucija Savjeta Evrope* (95/S 168/02) od 27. marta 1995. godine, *Preporuka Savjeta Evrope o ujednačenom učešću žena i muškaraca u procesima odlučivanja* od 2. decembra 1996. godine. *Evropska povelja o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou*, Savjet evropskih opština i regiona i dr.

<sup>33</sup> Brojne međunarodne konvencije ustanovljavaju standarde koji treba da doprinesu ravnopravnom reprezentovanju žena i muškaraca u Parlamentu i utvrđuju posebne mjere za otklanjanje diskriminacije u ovoj oblasti. Pominjemo najznačajnije: Konvenciju o političkim pravima žena (1952), Deklaraciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije prema ženama (1967), Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (1979), Deklaraciju o ravnopravnosti između žena i muškaraca (1988), Deklaraciju Savjeta Evrope o ravnopravnosti žena i muškaraca (1997), Univerzalnu deklaraciju o demokratiji (1997) i dr.

<sup>34</sup> Šire u: Pajvančić, M.: *Ravnopravnost polova – reprezentovanje u skupštinama i institucionalni mehanizmi*, Konferencija „Pet godina posle” (Palić, 2006), Novi Sad, Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova, 2006, str. 9–25. Pajvančić, M.: *Pravo žena na učešće u javnoj vlasti*, Konferencija *U susret Zakonu o ravnopravnosti polova – evropska budućnost Srbije*, Beograd, Centar modernih veština, 2006, str. 20–28.

kroz reformu zakonodavstva ustanove konkretne posebne mjere<sup>35</sup>, čiji je smisao da stvore jednake mogućnosti za realizaciju tog prava.<sup>36</sup>

Drugo pitanje se odnosi na garantovanje biračkog prava jedne posebne kategorije birača. To su državljani koji nemaju stalno prebivalište u zemlji.<sup>37</sup> Mišljenja u teoriji o tome da li dijaspori treba garantovati pravo učešća na izborima su podijeljena, a iskustva u komparativnim izbornim sistemima različita.<sup>38</sup> Ustav Crne Gore ne garantuje biračko pravo dijaspore (državljana Crne Gore koji žive u inostranstvu). Naprotiv, izričito je propisano da je domicil u Crnoj Gori u trajanju od najmanje dvije godine uslov za sticanje biračkog prava.<sup>39</sup>

Treće pitanje vezuje se za pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje<sup>40</sup> i mogućnosti koje su prepoznate u ustavnom sistemu Crne Gore za efektivno ostvarivanje ovog prava<sup>41</sup> nacionalnih manjina. Slijedeći međunarodne standarde u ovoj

---

<sup>35</sup> U proporcionalnom izbornom sistemu to su npr. dvostruke kvote koje garantuju minimalnu zastupljenost od najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola na kandidat-skoj listi, odgovarajuće mjesto na kandidatskoj listi, distribuciju mandata koja uvažava princip minimalne zastupljenosti od 30% predstavnika manje zastupljenog pola; odbacivanje izborne liste koja ne ispunjava ove uslove; posebna sredstva namijenjena izbornoj kampanji za kandidatkinje; garantovanje određenog broja rezervisanih mjesta i dr. Više o tome kod dr Z. Mršević *Ka demokratskom društvu – sistem izbornih kvota*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2007; dr M. Pajvančić, *Kvota na kandidatskim listama za manje zastupljeni pol*, u: Mihajlović, S. (ured.): *Kako do boljeg izbornog sistema?*, Beograd: Socijaldemokratski klub: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2006, str. 126–133 i dr.

<sup>36</sup> Više u: Pajvančić, M.: *Ravnopravnost polova*, u: Centar za monitoring – CEMI (prir.): *Izmjene izbornog zakona: prilozi za raspravu*, Podgorica: Centar za monitoring – CEMI, 2007, str. 121–137; Pajvančić, M.: *Kandidatske liste i uticaj birača na popunu poslaničkih mandata*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1996, Vol. XXX, No. 1–3, str. 147–157.

<sup>37</sup> Šire kod Pajvančić, M.: *Op. cit.*, str. 20.

<sup>38</sup> Npr. u ustavnom sistemu Italije (član 56, st. 2 Ustava) od 630 poslanika u Narodnoj skupštini 12 poslanika se bira u izbornoj jedinici Italijana u inostranstvu. U Portugaliji se dvije izborne jedinice obrazuju za birače sa prebivalištem van područja Portugalije, jedna za evropske države, druga za Makao i ostale zemlje.

<sup>39</sup> Član 45, stav 1 Ustava Crne Gore.

<sup>40</sup> Više u Pajvančić, M. (ured. edicije „CeSIDova mala biblioteka”): *Izborni zakon i nacionalne manjine* / [prevodioci V. B. Zimonjić, S. S. Štetić]. – Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2002; Pajvančić, M.: *Izborni pravo*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2008 str. 47–51; Pajvančić, M.: *Slobode i prava nacionalnih manjina – komparativni pristup*, Naučni skup *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, Beograd, SANU, 1995, str. 579–585 i posebno Pajvančić, M.: *Parlamentarno pravo*, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, 2008, str. 24–31; Pajvančić, M.: *Freedoms and Rights of Nacional Minorities – a Comparative survey*, International conference „National minorities in Vojvodina” (1998; Novi Sad), Novi Sad: Association des etats généraux étudiants de l’Europe, 1998.

<sup>41</sup> Više u Pajvančić, M.: *Izborni sistem i pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje*, u: Centar za monitoring – CEMI (prir.): *Izmjene izbornog zakona: prilozi za raspravu*, Podgorica: Centar za monitoring – CEMI, 2007, str. 11–27.

oblasti<sup>42</sup>, Preporuke iz Lunda, kao i dostignuća iz izborne prakse u Crnoj Gori, Ustav Crne Gore garantuje izričito pravo pripadnika nacionalnih manjina na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i u skupštinama lokalnih zajednica u kojima nacionalne manjine čine značajan dio stanovništva<sup>43</sup>, kao jedno u nizu posebnih manjinskih prava. Ova prava pripadnici nacionalnih manjina mogu koristiti pojedinačno, dakle, kao svoja individualna prava ili u zajednici sa drugima, dakle, kao kolektivna prava<sup>44</sup>. U skladu sa načelnom ustavnom zabranom<sup>45</sup> direktne ili indirektno diskriminacije po bilo kom osnovu, uključivši i nacionalnu pripadnost, Ustav reguliše mogućnost preduzimanja posebnih mjera usmjerenih na stvaranje uslova za ostvarivanje ravnopravnosti, i u tom kontekstu posebno naglašava nacionalnu i rodnu ravnopravnost,<sup>46</sup> a posebne mjere (mjere afirmativne akcije<sup>47</sup>) eksplicitno vezuje za pravo pripadnika nacionalnih manjina na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore. Pored toga, pripadnicima nacionalnih manjina garantuje se i pravo na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, u organima državne vlasti i u organima lokalne samouprave<sup>48</sup>.

Uprkos tome što je način na koji je Ustav garantovao pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje u Skupštini Crne Gore ostavio mogućnost za različite zakonske interpretacije ustavnog pravila<sup>49</sup> (autentično), što može otežati iznalaženje optimalnih zakonskih rješenja, mora se konstatovati da u ustavnom sistemu Crne Gore postoji čvrst pravni osnov za zakonsko normiranje posebnih mjera koje treba da doprinesu realizaciji Ustavom garantovanih prava na reprezentovanje, posebno njihovog prava na reprezentovanje u Skupštini Crne Gore. S obzirom na to da je debata o načinu zakonskog regulisanja prava pripadnika nacionalnih manjina već započela, moguće je očekivati da će ovaj kriterijum reprezentovanja u Skupštini Crne Gore biti ispunjen.

---

<sup>42</sup> Npr. Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije, Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina, Okvirna konvencija Savjeta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina, Završni dokument KEBS iz Kopenhage-na, Preporuke iz Lunda i dr.

<sup>43</sup> Član 79, stav 1, tačka 9 Ustava Crne Gore.

<sup>44</sup> Član 79, stav 1 Ustava Crne Gore.

<sup>45</sup> Član 8 Ustava Crne Gore.

<sup>46</sup> Član 8 stav, 2 Ustava Crne Gore.

<sup>47</sup> Ustavna terminologija nije ujednačena. U članu 8, stavovi 2 i 3 koristi se termin „posebne mjere”, dok se u članu 79, stav 1 tačka 9 Ustav koristi termin „princip afirmativne akcije”. Neujednačena terminologija može biti povod različitim interpretacijama i problemima u praktičnoj primjeni Ustava.

<sup>48</sup> Član 79, stav 1 tačka 10 Ustava Crne Gore.

<sup>49</sup> Ustav ostavlja otvorenim za interpretaciju dva standarda koje treba operacionalizovati u zakonskim rješenjima, a od kojih će realno zavisiti obim, sadržaj i kvalitet prava pripadnika nacionalnih manjina da budu reprezentovani u Skupštini. To su: „autentična zastupljenost” i „zajednice u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine značajan dio stanovništva”. Sadržaj, značenje i stvarno dejstvo ovih instrumenata na pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje u Skupštini Crne Gore operacionalizovaće zakoni.



Četvrto pitanje na koje skrećemo pažnju odnosi se na biračko pravo stranca. Biračko pravo imaju samo državljani Crne Gore. Stranci ovo pravo ne uživaju, čak ni u ograničenom obimu (npr. pravo da biraju organe lokalne samouprave) ni pod posebnim uslovima (npr. domicil u Crnoj Gori određeni period vremena). Komparativna iskustva poznaju mogućnost priznavanja izbornih prava strancima, najčešće u ograničenom obimu i pod posebnim uslovima. U procesu evropskih integracija bilo bi korisno izučiti primjere komparativne prakse i ocijeniti cjelishodnost garantovanja biračkog prava strancima u ograničenom obimu i pod posebnim uslovima.

Kriterijumi teritorijalnog reprezentovanja<sup>50</sup> i normativna regulativa koja operacionalizuje ove kriterijume postoji u komparativnim izbornim sistemima i garantovana je ustavom u više zemalja: u federalnim<sup>51</sup>, regionalnim<sup>52</sup> ali i u unitarnim državama<sup>53</sup>; u dvodomnim<sup>54</sup> i u jednodomnim parlamentima<sup>55</sup>. Princip reprezentovanja birača u više ustavnih sistema dopunjen je i korigovan principom regionalnog predstavljanja. U izbornom sistemu Crne Gore nijesu izgrađeni kriterijumi niti instrumenti koji bi obezbijedili reprezentovanje u Skupštini i po teritorijalnom principu. Iako Crna Gora nije regionalno uređena država, s obzirom na značajne razlike (socijalne, ekonomske, privredne...) među pojedinim djelovima (npr. glavni grad, Primorje, sjever), bilo bi korisno integrisati u izborna pravila mogućnost da sastav poslanika u Skupštini izrazi i različitosti, potrebe i interese pojedinih područja.<sup>56</sup>

– *Komunikacija poslanika sa biračima* je izuzetno značajna za ostvarivanje reprezentativne funkcije Skupštine. Komunikacija bi trebalo da se odvija kontinuirano u intervalima koji bi mogli biti unaprijed određeni (npr. jedan dan u mjesecu u određeno unaprijed utvrđeno vrijeme), obezbjeđivanje uslova za komunikaciju (npr. kancelarija za prijem građana u samoj Skupštini uz raspored vremena u kome poslanici primaju građane; poslanička kancelarija u lokalnim zajednicama uz raspored vremena u kome poslanik prima građane ili korišćenje prostora u lokalnoj zajednici; internet komunikacija; javne diskusije o strateškim dokumentima i zakonima koji unose značajnije promjene u pravni sistem i bitnije mijenjaju status građana ili za koje postoji posebna zainteresovanost; organizovanje tribina i dr.).

---

<sup>50</sup> Više kod Pajvančić M.: *Struktura parlamenta i reprezentovanje autonomija – regija*, Zbornik *Vojvodina i budući Ustav Srbije*, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, 2003, str. 93–102, kao i Pajvančić M.: *Parlamentarno pravo*, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, 2008, str. 33–36.

<sup>51</sup> Npr. Austrija.

<sup>52</sup> Npr. Španija.

<sup>53</sup> Npr. Francuska.

<sup>54</sup> Npr. Austrija, Španija, Francuska.

<sup>55</sup> Npr. Portugalija, Finska, Danska.

<sup>56</sup> Jedan mogućih oblik bio bi neformalno okupljanje parlamentaraca iz različitih sredina na pitanjima na kojima ih povezuju zajedničke potrebe i interesi sredina iz kojih dolaze, kada se o tim pitanjima odlučuje u Skupštini.

– *Slobodan poslanički mandat*<sup>57</sup> je tijesno povezan sa suverenošću građana i po tom osnovu i sa reprezentativnom funkcijom Skupštine. Ustav Crne Gore, u skladu sa standardima dokumenta iz Kopenhagena<sup>58</sup>, garantuje slobodan mandat i pravo poslanika da se opredjeljuju i glasaju po sopstvenom uvjerenju. Međutim, u ustavnom sistemu još su zadržani neki instrumenti koji omogućuju presudan uticaj političke stranke na izbor kandidata, pa i na status poslanika i stvarnu slobodu njegovog odlučivanja i mijenjaju Ustavom načelno utvrđenu prirodu poslaničkog mandata. Npr., način na koji je u izbornom sistemu regulisana distribucija mandata koji su pripali određenoj kandidatskoj listi ozbiljno faktički dovodi u pitanje stvarni sadržaj i domet slobodnog poslaničkog mandata; unutrašnja organizacija Skupštine u kojoj osim okupljanja parlamentaraca po njihovoj partijskoj pripadnosti i formiranja poslaničkih klubova, ne postoje druge mogućnosti njihovog interesnog povezivanja i fleksibilnih oblika okupljanja i sl.

Stvarne mogućnosti za slobodan mandat poslanika uključuju stvaranje normativnog i političkog ambijenta u kome će se uticaj rukovodstva političke stranke na distribuciju mandata koji su pripali kandidatskoj listi dovesti u granice koje ne ugrožavaju princip slobodnog mandata i u kome će u unutrašnjoj organizaciji Skupštine biti otvorene osim okupljanja i organizovanja poslanika po stranačkoj pripadnosti i druge mogućnosti njihovog interesnog povezivanja i okupljanja<sup>59</sup>.

#### 5. 2. 2. 2. STANDARDI I PRINCIPI NA KOJIMA POČIVA USTAVNI POLOŽAJ SKUPŠTINE I NJENA UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA

Autonomija Skupštine – pravo Skupštine na autonomiju – važan je pokazatelj njenog statusa u ustavnom sistemu. U ustavnom sistemu u kome je garantovana autonomnost Parlamenta postoje normativne pretpostavke za razvoj parlamentarizma. Zato je važno razmotriti nekoliko indikatora koji govore o sadržaju autonomije Skupštine u ustavnom sistemu Crne Gore.

U ustavnom sistemu Crne Gore normativno je regulisano nekoliko važnih pretpostavki autonomnog statusa Skupštine. Primjetno je, međutim, da izostaju garancije dijela veoma značajnih pretpostavki autonomnog statusa Skupštine.

– Skupština je *zakonodavno tijelo* i taj status Skupštine garantuje Ustav. Ona je samostalni nosilac zakonodavne vlasti<sup>60</sup> dok svoju ustavotvornu vlast dijeli sa građanima u formi organizovanja javne rasprave savjetodavnog karaktera<sup>61</sup> ili u

<sup>57</sup> Širi uvid u komparativno pravo kod Pejić, I.: *Parlamentarno pravo – francuski, nemački, britanski, srpski i primer Evropskog parlamenta*, Pravni fakultet, Niš, 2006, str. 93 do 125; Bačić, A.: *Parlamentarno pravo Hrvatske i poredbene procedure*, Pravni fakultet sveučilišta u Splitu, 2004, str. 129–132; Pajvančić, M.: *Parlamentarno pravo*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2005, str. 61–63; Pajvančić, M.: *Poslanički mandat i njegova zaštita*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, br. 8/2002, str. 236–251.

<sup>58</sup> Završni dokument usvojen na zasjedanju KEBS, Kopenhagen 1990. godine.

<sup>59</sup> O tome više u dijelu u kome se razmatra unutrašnja organizacija Skupštine.

<sup>60</sup> Član 11, stav 2 Ustava Crne Gore.

<sup>61</sup> Član 156 Ustava Crne Gore.

obliku obaveznog ustavnog referenduma kada su predmet revizije određeni djelovi Ustava.<sup>62</sup>

Načelno pravilo da je Skupština zakonodavac koji, slijedeći volju građana i građanki, kreira pravni ambijent u zajednici, može biti potencijalno i u praktičnoj primjeni relativizovano. U procesu evropskih i evroatlantskih integracija i posebno sa članstvom u Evropskoj uniji, koje je strateški politički i društveni cilj, realno se može postaviti pitanje stepena zakonodavne samostalnosti unutar koga se realno može odvijati zakonodavna djelatnost Skupštine, koji je stvarni sadržaj, realni obim i kvalitet njene zakonodavne vlasti, posebno imajući u vidu da se u okolnostima koje su naznačene izvršavanje dijela suverenih prava prenosi na nadnacionalni nivo? Da li je evropski standard uvijek vezan za pravilo „uzmi ili ostavi”, ili postoji diskrecioni prostor za samostalnu normativnu djelatnost?

– Ustav ne garantuje eksplicitno pravo Skupštine Crne Gore na *samoorganizovanje*, ali jednom načelnom odredbom upućuje na mogućnost da se zakonom reguliše način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.<sup>63</sup>

U Crnoj Gori ne postoji Zakon o Skupštini, već se unutrašnja organizacija i način rada Skupštine regulišu Poslovníkom Skupštine na koji Ustav ne upućuje. Bilo bi korisno, u skladu sa novim ustavnim rješenjima, regulisati status, unutrašnju organizaciju Skupštine kao i parlamentarne postupke posebnim Zakonom o Skupštini. Šta bi bile prednosti tog rješenja? Poslovník je opšti pravni akt, ali je njegovo dejstvo ograničeno. Kako je u pitanju interni akt samoorganizovanja, njegove odredbe ne obavezuju sve već samo Skupštinu. Zakon kao opšti pravni akt imao bi opšteobavezujuće dejstvo. To je nesumnjivo prednost na strani zakonskog regulisanja. Sadržaj Zakona o Skupštini mogao bi obuhvatiti: unutrašnju organizaciju (stalna i povremena radna tijela; poslaničke klubove; predsjednik i potpredsjednici Skupštine; neformalne interesne parlamentarne grupe; lobi grupe i dr.), položaj poslanika (statusna pitanja, prava i dužnosti poslanika i pitanja vezana za ostvarivanje poslaničke funkcije), parlamentarne postupke (ustavotvorni postupak, zakonodavni postupak, postupak usvajanja budžeta, postupak ratifikovanja međunarodnih ugovora, postupak odlučivanja o povredi Ustava od strane Predsjednika Crne Gore, postupci vezani za izbor organa koje bira Skupština kao i za unutarparlamentarne izbore, postupci vezani za kontrolu rada Vlade i dr.), odnose sa drugim organima vlasti, status skupštinske administracije i skupštinskih službi i dr.

Pravo na samoorganizovanje<sup>64</sup>, posebno pravo Parlamenta da kreira pravila parlamentarnih procedura, govori o njegovoj moći nad sopstvenim pravilima procedure i važan je pokazatelj autonomije Parlamenta. Zato se ovo pravo često izričito garantuje u Ustavu. U odsustvu eksplicitne ustavne garancije prava Skupštine Crne Gore na samoorganizovanje i autonomno regulisanje skupštinskih postupaka, Za-

<sup>62</sup> Član 157 Ustava Crne Gore.

<sup>63</sup> Član 16, stav 1, tačka 3 Ustava Crne Gore.

<sup>64</sup> Širi uvid u komparativno pravo kod Pejić, I.: *Op. cit.*, str. 93–125; Bačić, A.: *Op. cit.*, str. 148–248; Pajvančić, M.: *Op. cit.*, str. 83–97.

kon o Skupštini bi mogao regulisati ova prava i tako i normativno osigurati (garantovati i zaštititi) ova prava važna za autonomiju Skupštine i jačanje njene pozicije u cjelini ustavnog sistema.

– Skupština odlučuje o usvajanju budžeta i završnog računa budžeta<sup>65</sup> koji predlaže Vlada. Uprkos tome, Ustav ne garantuje eksplicitno pravo Skupštine da oblikuje svoj budžet. *Finansijska autonomija Parlamenta* ne uključuje samo pravo na parlamentarni budžet, već prije svega pravo na samostalno kreiranje parlamentarnog budžeta bez prava Vlade da mijenja predlog koji potekne iz Parlamenta.

Finansijska autonomija Parlamenta je jedan od važnih instrumenata koji osigurava njegovu samostalnost i jača poziciju Parlamenta u ustavnom sistemu. Položaj Skupštine u ustavnom sistemu bio bi ojačan ukoliko bi se normativno ustanovilo pravo Skupštine da kreira svoj budžet, regulisao način realizacije ovog prava i u postupak izrade budžeta integrisalo uključivanje budžeta Skupštine u ukupan budžet. Pored toga, bilo bi neophodno regulisati procedure i instrumente nadzora i kontrole upotrebe sredstava iz ovog budžeta, kao i institucije u čijoj bi nadležnosti bio nadzor i kontrola nad korišćenjem sredstava iz budžeta Skupštine.

Bilo bi korisno utvrditi set minimalnih standarda u pravnom sistemu i političkoj praksi, a koji osiguravaju autonomiju Parlamenta i njegov samostalan i nezavisan položaj ne samo u normativno institucionalnoj ravni već i u praktičnoj realizaciji njegovih nadležnosti.

– Jačanje samostalnosti Skupštine i njenog statusa u ustavnom sistemu kao kreatora pravnog sistema i državnih politika povezano je i sa njenim *sastavom*. Zakonodavna dinamika, novine u zakonodavstvu, posebno one koje se odnose na uključivanje međunarodnih standarda u pravne propise i pravni sistem, staviće poslanike pred složene zadatke i povećaće njihove obaveze.

Pored reprezentativnosti od Skupštine će se sve više zahtijevati i *kompetitivnost*. Status Skupštine u ustavnom sistemu zavisice i od toga koliki su njeni stvarni kapaciteti da kvalitetno i efikasno odgovori zahtjevima koji proističu iz dinamike i složenosti oblikovanja pravnog sistema. Da bi se ovi zahtjevi ispunili i da bi Skupština odgovorila izazovima koji su pred njom, poslanicima koji su neposredni akteri ovih procesa će sve više biti potrebna određena znanja (poznavanje organizacije i načina rada; poznavanje parlamentarnih postupaka i dr.), kao i iskustvo u parlamentarnom radu. To će od njih zahtijevati da više vremena provedu radeći u Skupštini kao i sa biračima.

Treba dodati da Ustav Crne Gore garantuje eksplicitno pravo poslanika na profesionalno obavljanje poslaničke funkcije<sup>66</sup>, što bi govorilo u prilog zaključku da se ustavotvorac opredijelio za profesionalizaciju poslaničkih funkcija. Pravo je garantovano kao individualno pravo poslanika (ne i obaveza), ali nije operacionalizovan način njegovog ostvarivanja. To pitanje zahtijeva regulisanje.

U ovom kontekstu se postavlja pitanje kako odgovoriti potrebi povećanja kompetitivnosti Skupštine? Da li je izlaz u pripremanju i osposobljavanju osoba čija se

<sup>65</sup> Član 82, stav 1, tačka 5 Ustava Crne Gore.

<sup>66</sup> Član 85, stav 2 Ustava Crne Gore.

nominacija za poslanike planira za obaveze koje proističu iz poslaničke funkcije (obavezna edukacija, neka vrsta kvalifikovanih kandidata za poslanika) ili je izlaz u profesionalizaciji poslaničke funkcije ili možda u zahtjevu za odgovarajućim nivoom stručne spreme, radnim iskustvom i kvalifikacijama poslanika? Ako se i u komparativnom pravu i u Crnoj Gori, kompetitivnost određeno znanje, stručna sprema i profesionalno radno iskustvo propisuju kao uslovi samo za obavljanje sudijskog i tužilačkog poziva kao i za izbor sudija Ustavnog suda, dok se to ne zahtijeva za izbor ministara, članova Vlade, niti za izbor šefa države, teško bi se mogla prihvatiti argumentacija da se od poslanika zahtijeva da ispuni ove posebne uslove. Možda je najcjelishodnije, uz svijest o povećanim obavezama i potrebi posjedovanja određenog stručnog znanja za obavljanje poslaničke funkcije, kontinuirano raditi na edukaciji i pripremanju potencijalnih kandidata za poslanike, a edukaciju i osposobljavanje za rad u Skupštini nastaviti i tokom trajanja poslaničkog mandata. U svakom slučaju prije opredjeljenja za neku od ovih opcija treba brižljivo razmotriti argumente za i protiv određenog rješenja.<sup>67</sup>

– *Efikasnost* rada Skupštine nije uvijek na nivou koji se od Skupštine očekuje, kako od strane građana – birača tako i od strane partnera u Evropskoj uniji koji prate i ocjenjuju ispunjenost uslova za priključivanje asocijaciji država koje čine Evropsku uniju. Za jačanje realnog uticaja Skupštine na sadržaj zakonodavstva i kreiranje politika, za njen položaj u ustavnom sistemu koji je na normativnom planu projektovan Ustavom bitno je podići efikasnost rada Skupštine. To je važno kako bi se prevazišla aktuelna praksa da se reprezentativna tijela, gotovo neprimjetno, postupno lišavaju veoma važnog dijela zakonodavnih ovlašćenja prepuštajući egzekutivi, često prećutno, zakonodavnu inicijativu, nalazeći izgovor i opravdanje u tome što je egzekutiva efikasnija, što može brže da reaguje, ima logističku podršku u brojnom i kompetentnom administrativnom aparatu.

Ne samo u Crnoj Gori već i u komparativnoj ustavnosti, Skupština i Vlada trče u svakom pogledu neravnopravnu trku kada je u pitanju efikasnost rada. To prijeto da ugrozi status Skupštine u ustavnom sistemu. Podizanje efikasnosti rada Skupštine kroz reformu unutrašnje organizacije, načina rada, posebno skupštinskih procedura, snaženjem uloge odbora u ostvarivanju poslova iz nadležnosti Skupštine, kao i podizanjem kompetitivnosti i jačanjem kapaciteta skupštinskih službi, mogla bi se postići efikasnost rada Skupštine.

---

<sup>67</sup> Tako se npr. u prilog rješenju koje izlaz vidi u profesionalizaciji poslaničkih funkcija često navodi da bi to doprinijelo većoj efikasnosti rada Skupštine, boljem prisustvu poslanika na sjednicama radnih tijela i na plenarnim zasjedanjima, umanjilo bi mogućnost nastanka sukoba interesa, poslanici bi stekli iskustvo u parlamentarnom radu, poslanici bi mogli realno preuzeti dio poslova vezanih za pripremu zakona i sl. Izostavljaju se mogući negativni efekti profesionalizacije poslaničke funkcije ili se na njih rijetko ukazuje kao npr. sužavanje kruga lica iz kojeg se biraju poslanici, povećanje budžetskih izdataka za poslaničke plate, birokratizacija i stvaranje političke oligarhije i upravljačke elite. U uslovima u kojima političke stranke, tačnije njihova najuža rukovodstva još uvijek imaju dominantnu, čak presudnu ulogu u izboru ličnosti kojima će biti povjeren poslanički mandat, profesionalizacija poslaničke funkcije bi mogla podstaći korupciju u okviru političkih stranaka.

– *Planiranje rada, organizovanje i koordinacija rada*<sup>68</sup> Skupštine jesu instrumenti koji mogu višestruko osnažiti položaj Skupštine u ustavnom sistemu. Oni pružaju mogućnost da se poveća efikasnost rada, kreiranjem agende skupštinskog zasjedanja definišu prioritete i trasiraju osnovne pravce politika. Planiranjem rada i blagovremenim obavještavanjem poslanika o pitanjima koja će okupirati njihovu pažnju u periodu narednog skupštinskog zasjedanja stvaraju se mogućnosti za aktivno učešće poslanika u radu Skupštine, ostavlja dovoljno vremena za temeljnu pripremu poslanika kao i mogućnost njihovog konsultovanja sa građanima, jača odgovoran pristup rješavanju pitanja, omogućuje opoziciji dovoljno vremena da pripremi svoje predloge i pribavi argumentaciju na kojoj temelji obrazloženje svojih predloga.

Prilagođavanjem unutrašnje organizacije Skupštine, kao i dobrom, racionalno postavljenom, planiranom i sistematskom koordinacijom aktivnosti radnih tijela, poslaničkih klubova, kao i drugih potencijalnih oblika organizovanog djelovanja u Skupštini, podiže se efikasnost rada Skupštine i tako doprinosi jačanju njene pozicije u ustavnom sistemu. U organizacionom pogledu posebno je značajno precizno definisanje statusa, nadležnost i načina učešća radnih tijela i poslaničkih klubova u ostvarivanju nadležnosti Skupštine. Mnoga organizaciona i institucionalna rješenja na koja upućuju različite komparativne parlamentarne prakse i iskustva mogu doprinijeti uspješnijem i efikasnijem radu Skupštine.

U normativnim aktima koji regulišu status, organizaciju, nadležnosti, međusobne odnose, način rada i koordiniranje rada radnih tijela i poslaničkih klubova ostavljaju mogućnost da se mnoga pitanja cjeloshodnije regulišu, kao i mogućnost da se u pravnu regulativu uključe i pitanja koja u ovom momentu nijesu pravno regulisana. Kao primjer navodi se nekoliko grupa pitanja.

Prva grupa se odnosi na radna tijela Skupštine, posebno na:

– broj radnih tijela Skupštine (broj radnih tijela prevelik u odnosu na broj poslanika pa je svaki od poslanika angažovan u više radnih tijela);

– nadležnosti radnih tijela koje nijesu dovoljno jasno profilisane (definisane su s obzirom na oblast koju odbor pokriva, a ne s obzirom na kvalitet, obim i sadržaj kompetencija; razgraničenje nadležnosti je problem vidljiv odborima koji pokrivaju više sektora, a koji upravo stoga rijetko imaju status matičnog odbora, već su po pravilu samo zainteresovani odbor), a veoma je značajna za status odbora u zakonodavnom postupku jer se prema nadležnosti određuje matičnost odbora;

– različit status u skupštinskoj proceduri matičnog odbora i zainteresovanih odbora, što one odbore koji pokrivaju više sektora često lišava privilegovanog statusa u skupštinskoj proceduri, posebno u zakonodavnom postupku koji imaju samo matični odbori;

– razmatranje potrebe i cjelishodnosti da se predsjednici odbora uključe u kreiranje agende Skupštine (sada je u rukama Kolegijuma predsjednika Skupštine u čiji sastav, pored predsjednika i potpredsjednika Skupštine, ulaze samo predsjedavajući poslaničkih klubova) jer su to radna tijela koja su poseban oblik rada Skupštine i

<sup>68</sup> Više o komparativnim iskustvima kod Pejić. I.: *Op. cit.*, str. 125–157; Bačić. A.: *Op. cit.*, str. 148–179; Pajvančić. M.: *Op. cit.*, str. 97–115.

da efikasnost rada Skupštine više zavisi od dobro isplaniranog, organizovanog i koordiniranog rada odbora nego samo od dogovora političkih elita koje rukovode poslaničkim klubovima;

– podizanje kvaliteta ovlašćenja i oblika učešća radnih tijela u zakonodavnom postupku kao npr. učešće u kreiranju, kreiranje zakonskih predloga i predlaganje zakona; angažovanje i učešće stručnjaka u radu radnih tijela, posebno pri izradi predloga zakona; proceduralne mogućnosti za uključivanje šire javnosti u diskusije o predlozima zakona koje organizuju radna tijela (javne rasprave, javno čitanje zakona koje organizuju radna tijela), procijeniti cjelishodnost i omogućiti delegiranje dijela zakonodavnih ingerencija Skupštine na radna tijela i dr.;

– nepotpuno normativno regulisanje statusa radnih tijela i njihovog učešća u zakonodavnom postupku: neka aktuelna normativna rješenja po našem mišljenju su nepotpuna, zahtijevaće u praksi naknadne interpretacije i objašnjenja (jedno od takvih pitanja odnosi se na dejstvo ocjene ustavnosti zakona koje je u nadležnosti Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo<sup>69</sup> – šta je predmet ocjene ustavnosti; da li je to oblik prethodne ocjene ustavnosti zakona; da li elementi koji su bili predmet ocjene ustavnosti od strane ovog odbora mogu naknadno biti osporavani pred Ustavnim sudom i dr.); neka pitanja uopšte nijesu regulisana a postoji potreba da se ona normativno uredi (npr. da li odbori komuniciraju sa građanima koji su koristili svoje pravo da preko poslanika podnesu predlog za donošenje zakona, i na koji se način odvija njihova komunikacija; da li bi odbor mogao zatražiti sazivanje vanrednog zasjedanja Skupštine); neka pitanja su regulisana načelno što ostavlja širok prostor za diskreciona ovlašćenja i mogućnost za različite prakse u vezi sa uključivanjem odbora u zakonodavni rad (npr. definisanje razloga zbog kojih je moguće zahtijevati da se zakon usvoji po skraćenom postupku, što sužava mogućnosti djelovanja radnih tijela<sup>70</sup>).

Drugo pitanje koje smo izdvojili odnosi se na rad parlamentarnih grupa (poslaničkih klubova). Ključno pitanje koje se markira je status poslaničkih klubova u unutrašnjoj organizaciji Skupštine, naročito u ostvarivanju njenih nadležnosti. Aktiva koji regulišu unutrašnju organizaciju Skupštine i postupke (Zakon o Skupštini i Poslovnik) bilo bi neophodno definisati da li su poslanički klubovi jedan poseban oblik unutrašnje organizacije Skupštine ili su oni oblik djelovanja političke stranke u Skupštini i institucionalni okvir djelovanja političke stranke u Skupštini koji joj omogućuje da realizuje svoju politiku (predlaže zakone i podnosi amandmane na predloge zakona, utiče na oblikovanje dnevnog reda i određivanje prioriteta u radu Skupštine). Od odgovora na ovo pitanje presudno zavisi status koji poslanički klubovi imaju ne samo u unutrašnjoj institucionalnoj i organizacionoj strukturi Skupštine već prije svega kao učesnici u skupštinskim postupcima i u ostvarivanju nadležnosti Skupštine. Obim i sadržaj zakonskog i poslovnickog regulisanja statusa poslaničkih klubova tijesno je povezan sa odgovorom na ovo pitanje. Ako se poslanički klubovi vide kao oblik unutrašnje institucionalne organizacije Skupštine, obim i sa-

<sup>69</sup> Član 93 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

<sup>70</sup> Član 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

držaj zakonodavne regulative njihovog statusa biće obuhvatniji, a stepen samostalnosti i slobode poslaničkih klubova u regulisanju organizacije, načina rada, statusa i prava poslanika u poslaničkom klubu i sl. biće uži. Ako se poslanički klubovi vide kao oblik djelovanja političkih stranaka u Skupštini, tada će njihova autonomija i samostalnost u regulisanju vlastite organizacije, načina rada, statusa poslanika u poslaničkoj grupi i sl. biti znatno šira, dok će zakonska regulativa biti restriktivna, a za zakon i poslovnik će se rezervisati regulisanje uskog kruga samo onih pitanja koja su neposredno vezana za rad Skupštine.

Za podizanje kompetitvnosti i efikasnosti Skupštine, jedan od važnih preduslova je i logistička podrška radu poslaničkih klubova. To se odnosi na:

- administrativne službe, što uključuje ne samo optimalizaciju broja službenika koji poslanicima u poslaničkom klubu pomaže u kvalitetnoj i efikasnoj pripremi za učešće u radu Skupštine već i njihovu sturučnu osposobljenost;

- organizovanje edukacije članova poslaničkog kluba kako bi se kontinuirano radilo na podizanju stručne osposobljenosti poslanika za rad u Skupštini;

- mogućnost poslaničkog kluba da u svoj rad, po potrebi i po pozivu, uključi eksperte i stručnjake;

- u okviru budžeta Skupštine određivanje budžeta koji stoji na raspolaganju poslaničkom klubu za obavljanje aktivnosti i neposredno učešće poslaničkog kluba u kreiranju i predlaganju ovog budžeta, uz obezbjeđivanje instrumenata nadzora nad korišćenjem sredstava iz budžeta namijenjenog poslaničkom klubu.

Za formiranje poslaničkih klubova i status poslanika u Skupštini, posebno za slobodu poslanika da samostalno istupa u Skupštini i slobodno glasa prema sopstvenom uvjerenju (slobodan mandat), važno pitanje je i priroda i karakter članstva u poslaničkom klubu. Da li je članstvo u poslaničkom klubu obavezno ili poslanik ne mora nužno biti član poslaničkog kluba i da li način na koji se ovo pitanje rješava ima uticaja na status poslanika u Skupštini? Iako u proporcionalnom izbornom sistemu postoji intenzivnija veza između poslanika i političke stranke koja ga je nominovala na svojoj kandidatskoj listi nego što je to slučaj u većinskim izbornim sistemima i proporcionalni izborni sistemi dopuštaju mogućnost da birači glasaju ne samo za listu već i za ličnost kandidata. To se obezbjeđuje različitim tehnikama glasanja čiji je cilj upravo da ojačaju vezu između poslanika i birača koja je posebno važna jer snaži reprezentativnu funkciju tijela koje reprezentuje građane i građanke, obezbjeđuje mu demokratsku legitimaciju i u praksi snaži njegov ustavni položaj približavajući ga normativnom idealu.

U skladu sa slobodom poslaničkog mandata, u ustavnom sistemu Crne Gore postoji mogućnost da se poslanik ne uključi u poslanički klub i da u Skupštini djeluje samostalno. Prilikom odlučivanja o rasporedu vremena za učešće u plenarnoj debati u Skupštini, planira se određeno vrijeme ne samo za poslaničke grupe već i za poslanike koji nemaju poslanički klub.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Član 99, stav 3 Poslovnika Skupštine Crne Gore.



Treća grupa pitanja vezana je za rukovodeća mjesta i pozicije u Skupštini, posebno za status predsjednika i potpredsjednika Skupštine, Kolegijuma predsjednika, predsjednika radnih tijela i predsjednika poslaničkih klubova u ostvarivanju poslova iz nadležnosti Skupštine. U kontekstu razmatranja organizacionih pretpostavki da Skupština, u koordinatama koje definiše parlamentarni sistem vlasti, realno a ne samo normativno, zauzme središnje i najvažnije mjesto zakonodavca i kontrolora egzekutive, posebno značajna pitanja odnose se na:

- optimalizaciju broja rukovodećih mjesta u Skupštini, profesionalni angažman poslanika koji su izabrani na ova mjesta kako bi se u punoj mjeri mogli posvetiti radu i kontinuirano podizanje kapaciteta i za obavljanje ovih poslova;

- garantovanje jednakih mogućnosti, uključivši i preduzimanje posebnih mjera (npr. rezervisana mjesta potpredsjednika Skupštine kao i skupštinskih odbora i dr.) da se na rukovodeće pozicije u Skupštini, ravnopravno i pod jednakim uslovima, biraju žene i muškarci, jednaki uslovi izbora poslanika koji pripadaju nacionalnim manjinama na ove položaje i posebno ustanovljavanje pravila koja omogućuju izbor poslanika iz opozicije na rukovodeća mjesta u Skupštini (npr. rezervisana mjesta za predsjednike radnih tijela Skupštine, posebno onih čije su nadležnosti vezane za kontrolu funkciju Skupštine);

- bliže normativno definisanje Kolegijuma predsjednika Skupštine i postavljanje jasnih kriterijuma koji opredjeljuju sastav ovog tijela jer je to posebno važno zbog uloge koju Kolegijum predsjednika Skupštine može imati u planiranju rada Skupštine i definisanju prioriteta koji će biti uključeni u agendu Skupštine pa se kao ključna pitanja postavljaju: koga uključiti u sastav ovog tijela – da li u sastav uključiti samo predstavnike poslaničkih klubova ili i predsjednike parlamentarnih odbora – ako sastav ovog tijela uključuje samo predsjednike poslaničkih klubova, to govori da je prednost data političkim kriterijumima, ako se u sastav ovog tijela uključuje predsjednici radnih tijela, prednost je na strani institucionalnog i pravnog okvira, jer su radna tijela i sama jedan oblik djelovanja Skupštine; obezbijediti odgovarajuće i srazmjerno uključivanje predstavnika opozicije u rad Kolegijuma predsjednika Skupštine.

Četvrta grupa pitanja se odnosi na mogućnosti formiranja i djelovanja interesnih parlamentarnih grupa u Skupštini kao i lobista. Intersne grupe bi mogle biti neformalni oblik djelovanja poslanika koji pripadaju različitim političkim strankama, a koji su okupljeni oko nekih zajedničkih interesa i koji bi se u skupštinskom radu mogli koordinirano angažovati na realizaciji tih interesa (npr. grupa koja okuplja parlamentarke i koordinira njihovo djelovanje i aktivnosti na pitanjima vezanim za ostvarivanje rodne ravnopravnosti; ili npr. grupe parlamentaraca koje povezuju zajednički interesi i potrebe karakteristične za sredine iz kojih dolaze<sup>72</sup> i koji bi mogli biti i jedan instrument koji u strukturi Skupštine nadomješta odsustvo teritorijalnog principa reprezentovanja.

---

<sup>72</sup> Npr. glavni grad, Primorje, sjever, centralno područje budući da problemi i potrebe nijesu isti niti su prioriteti ovih sredina identični.

Iako je lobiranje već postalo sastavni dio skupštinskog života, za sada ne postoje pravila (konvencije, kodeksi i sl.) koja postavljaju principe na kojima se zasniva lobiranje i standarde koji obavezuju učesnike u lobiranju i definišu okvir i granice postupanja. S obzirom na značaj koji lobiranje ima u parlamentarnom životu, naročito za neposrednu mogućnost uticaja na učesnike u procesu odlučivanja, pa i na kreiranje odluka, bilo bi korisno ustanoviti standarde i propisati pravila po kojima se odvija lobiranje.

Peta oblast značajna za ustavni položaj Skupštine i organizaciju rada u Skupštini je javnost rada i stvaranje organizacionih i institucionalnih pretpostavki koje omogućuju uvid najšire javnosti u rad i aktivnosti Skupštine. U ovom kontekstu, pored mogućnosti koje pruža medijsko praćenje, prije svega toka plenarnog zasjedanja Skupštine, mogle bi se koristiti i druge mogućnosti kao npr.:

- medijsko praćenje rada radnih tijela Skupštine;
- ustanovljavanje posebnog skupštinskog kanala;
- radijsko praćenje rada Skupštine i njenih radnih tijela (prenosi rasprave na plenarnom zasjedanju i sjednicama radnih tijela);
- rezervisanje vremena u programskim šemama elektronskih medija za skupštinsku hroniku koja bi pratila rad Skupštine, njenih radnih tijela kao i aktivnosti poslanika, a u štampanim medijima posebna stranica ili dodatak koji bi bio posvećen radu Skupštine i aktivnostima poslanika;
- izbor osobe za komunikaciju sa javnošću i posebno medijima;
- ustanovljavanje osnovnih pravila i standarda komunikacije – kodeks komunikacije; dan otvorenih vrata; bilten skupštinske hronike i sl.

Šesta oblast značajna za status Skupštine u ustavnom sistemu odnosi se na proceduralni okvir<sup>73</sup> unutar koga se realizuju nadležnosti Skupštine. U ustavnom sistemu nedostaju neke procedure koje postavljaju i determinišu međusobne odnose različitih organa vlasti, značajne za parlamentarizam i za status ovih organa u ustavnom sistemu. Npr., koliko dugo može trajati zamjena Predsjednika Crne Gore ako nije u mogućnosti da obavlja svoje poslove<sup>74</sup>? Ko proglašava zakon ako Predsjednik Crne Gore to ne učini<sup>75</sup>? Kako se rješava situacija kada je Skupština raspuštena, a nakon toga proglašeno vanredno stanje<sup>76</sup>? U kom roku je Ustavni sud dužan da odluči o povredi Ustava od strane Predsjednika Crne Gore<sup>77</sup>? Kakvo je dejstvo preispitivanja odluke Ustavnog suda kojom se utvrđuje da je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav s obzirom na to da Ustav izričito utvrđuje da je odluka Ustavnog suda obavezna i izvršna<sup>78</sup> i dr.

<sup>73</sup> O skupštinskim procedurama, posebno njihovim kapacitetima za rješavanje sporova primjenom pravnih instrumenata i u okvirima prava više u odjeljku u kome se razmatraju osnovne nadležnosti Skupštine.

<sup>74</sup> Član 99 Ustava Crne Gore.

<sup>75</sup> Član 94 Ustava Crne Gore.

<sup>76</sup> Članovi 92, 132 i 133 Ustava Crne Gore.

<sup>77</sup> Članovi 98 i 149 i 151 Ustava Crne Gore.

<sup>78</sup> Član 151, stav 2 Ustava Crne Gore.

Bilo bi poželjno unaprijediti normativni okvir koji ustanovljava i reguliše skupštinske postupke i ustanoviti standardizovane, formalizovane i unaprijed propisane jasne skupštinske procedure koje omogućuju proceduralni izlaz za rješavanje sporova u okvirima prava i pravnim instrumentima, posebno kada izostane dogovor ili kada odluke nema.

### 5. 2. 3. OSNOVNE NADLEŽNOSTI KOJE DETERMINIŠU STATUS SKUPŠTINE U PARLAMENTARNOM SISTEMU

Među nadležnostima Skupštine, kao indikatore koji govore o njenom statusu u ustavnom sistemu, izdvojili smo dvije osnovne nadležnosti, zakonodavnu djelatnost<sup>79</sup> Skupštine i kontrolne funkcije Skupštine. Za parlamentarizam to su nesumnjivo dvije najvažnije nadležnosti Parlamenta i nadležnosti koje determinišu položaj Parlamenta u parlamentarnom sistemu organizacije vlasti. Parlament kreira pravni poredak (usvaja ustav i zakone). Njegovu poziciju kao nosioca regulatorne funkcije u ustavnom sistemu legitimira neposredan izbor poslanika. Osobnost podjele vlasti u obliku parlamentarnog sistema je specifičan odnos Parlamenta i egzekutive koji karakteriše princip da Vlada mora uživati povjerenje Parlamenta kao i princip parlamentarne kontrole egzekutive.

#### 5. 2. 3. 1. SKUPŠTINA KAO ZAKONODAVAC

Neposredan izbor Skupštine pribavlja ovom tijelu koje reprezentuje građane demokratski legitimitet<sup>80</sup> i predstavlja osnov i izvor njene zakonodavne i ustavotvorne vlasti<sup>81</sup>. Skupština je izraz suverenosti građana. Otuda njeno ovlašćenje da kreira pravni sistem kao okvir individualne slobode u zajednici<sup>82</sup> i kriterijum koji postavlja granice unutar kojih je djelovanje vlasti legalno i legitimno<sup>83</sup>.

Pažnja će biti usmjerena na analizu pitanja koja utiču na ostvarivanje normativne uloge Skupštine, posebno njene zakonodavne djelatnosti. U tom kontekstu posebno će se razmatrati faktori koji ograničavaju mogućnosti, sadržaj i domet zakonodavne vlasti Skupštine, sužavaju prostor za zakonodavnu djelatnost Skupštine, jednom riječju osporavaju ili prijete da ugroze osnovnu nadležnost predstavničkog tijela, a time i poziciju koju ima u parlamentarnom sistemu.<sup>84</sup> Na poziciju Skupštine

<sup>79</sup> O normativnoj nadležnosti reprezentativnog tijela više kod: Pejić. I.: *Op. cit.*, str. 37–38 i 157–211; Bačić. A.: *Op. cit.*, str. 248–309; Pajvančić, M.: *Op. cit.*, str. 115–124.

<sup>80</sup> Član 2 Ustava Crne Gore.

<sup>81</sup> Član 11, stavovi 1 do 4 Ustava Crne Gore.

<sup>82</sup> Član 10 Ustava Crne Gore.

<sup>83</sup> Član 11, stavovi 1, 3 i 4 Ustava Crne Gore.

<sup>84</sup> O problemima u vezi sa derogacijom zakonodavnih nadležnosti parlamenta sažeto piše dr S. Barić navodeći da „svaka delegacija, bez obzira na (ne)postojanje ustavne/zakonske osnove predstavlja više ili manje intenzivnu derogaciju od osnovne podjele nadležnosti. Zakonodavna delegacija je očito u srazu s idejom diobe vlasti i zamišljenom institucionalnom ravnotežom”. Osim što ugrožava ovaj temeljni princip parlamentarizma, zakonodavna delegacija ima za posljedicu i niz drugih negativnih pojmova „od proliferacije pravnih pro-

kao zakonodavca utiču brojni faktori kako oni unutar normativnog prostora tako i oni koji oblikuju politički i socijalni kontekst. Izdvojili smo nekoliko, koje smatramo najznačajnijim pokazateljima ostvarivanja zakonodavne vlasti Skupštine, opredjeljujući se u prvom redu za one koji su prijetnja ostvarivanju zakonodavne vlasti Skupštine, kao i one čije unapređenje može ojačati zakonodavnu vlast Skupštine i osnažiti njen položaj u parlamentarnom sistemu.

– *Mogućnost neposrednog učešća građana u ostvarivanju zakonodavne vlasti* i u zakonodavnom postupku je jedan od načina ostvarivanja suverenosti građana<sup>85</sup> i pokazatelj demokratičnosti ustavnog sistema.<sup>86</sup> Odredbe Ustava Crne Gore koje se odnose na participaciju građana u odlučivanju su restriktivne. Pored načelne garancije prava građana da svoju suverenost ostvaruju i neposrednim vršenjem vlasti<sup>87</sup>, izostalo je bliže regulisanje oblika neposrednog vršenja vlasti i instrumenata koji građanima stoje na raspolaganju kako bi neposredno mogli sudjelovati u vršenju vlasti. Među garancijama individualnih prava Ustav Crne Gore ne garantuje pravo na obraćanje organima vlasti i pravo na peticiju.

Pravo građana na zakonodavnu inicijativu i predlaganje zakona koje bi moglo biti jedan od instrumenata neposrednog učešća građana u vršenju zakonodavne vlasti garantovano je u obliku koji isključuje neposredno učešće građana u predlaganju zakona. Pravo predlaganja zakona rezervisano je samo za Vladu i poslanike.<sup>88</sup> Građani imaju samo pravo da, uz kvalifikovani uslov da predlog podrži najmanje 6 000 birača, podnesu predlog preko poslanika. Ovo ustavno rješenje govori o odsustvu spremnosti ustavotvorca da dopusti građanima neposredno vršenje vlasti kao jedan oblik ostvarivanja njihove suverenosti. Ovakva ustavna rješenja su povod da se postavi nekoliko pitanja. Da li su ona u skladu sa demokratskim principom neposrednog učešća građana u vršenju vlasti koje Ustav načelno garantuje? Da li propisivanje kvalifikovanog uslova koji je teško dostići, jer je kriterijum visok (6 000 potpisa birača), ima smisla ako se predlog zakona podnosi preko poslanika, budući da realno postoji jednostavniji način da birači, u komunikaciji sa poslanikom i u neformalnom obliku, dostave poslaniku svoj predlog zakona?

Referendum je jedini realni oblik neposrednog učešća građana u vršenju vlasti.<sup>89</sup> Građani imaju pravo ne samo da kao birači sudjeluju u odlučivanju na referendumu već i da zatraže raspisivanje državnog referenduma, uz kvalifikovani uslov da

---

pisa i netransparentnosti pravnog poretka, preko nedostatka demokratskog nadzora i apsolutnog favoriziranja izbornih pobjednika u stvaranju pravne regulacije do, u krajnjim slučajevima, abdikacije parlamenta”. Barić, S.: *Zakonodavna delegacija i parlamentariozam u suvremenim evropskim državama*”, Zagreb, Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, 2009, str. 57.

<sup>85</sup> Član 2, stavovi 1 i 2 Ustava Cene Gore.

<sup>86</sup> Više kod Pajvančić, M. i Vukčević M.: *Ustavno pravo*, Podgorica, 2009, str. 167–173.

<sup>87</sup> Član 2, stav 2 Ustava Crne Gore. Slična načelna odredba ponavlja se u Ustavu u odjeljku o lokalnoj samoupravi kada je u pitanju upravljanje poslovima lokalne zajednice (član 113, stav 1), ali sadržaj ovih prava građana i instrumenti njihovog ostvarivanja nije su regulisani.

<sup>88</sup> Član 93, stav 1 Ustava Crne Gore.

<sup>89</sup> Član 82, stav 1, tačka 11, član 93 stav 3 i član 157 Ustava Crne Gore.

njihov predlog bude podržan od najmanje 10% birača.<sup>90</sup> Ustav ne propisuje nikakva posebna ograničenja za raspisivanje državnog referenduma. Sva pitanja, uključivši i sva pitanja koja se regulišu zakonom, mogu biti predmet državnog referenduma<sup>91</sup>, jer Ustav nije isključio mogućnost da se odlučivanje o nekim pitanjima izuzme iz referenduskog odlučivanja. Ustav još reguliše obavezni ustavni referendum koji se raspisuje kada su predmet ustavne revizije određene ustavne odredbe.<sup>92</sup>

Način na koji je u ustavnom sistemu regulisano neposredno učešće građana u vršenju vlasti je restriktivan, uglavnom redukovano na odlučivanje koje uključuje samo naknadnu referendumsku potvrdu ograničenog broja pitanja (ustavni referendum) i pravo predlaganja raspisivanja državnog referenduma, ali ne uključuje pravo iniciranja procesa odlučivanja niti participiranje u predlaganju zakona.

To bi govorilo u prilog potrebi da se normativni okvir koji reguliše prava građana na neposredno učešće u vršenju vlasti proširi i u njega uključe različiti vidovi neposrednog učešća građana u svim fazama procesa odlučivanja (iniciranje i predlaganje, učešće u javnoj raspravi, pravo predlaganja referenduma i izjašnjavanje na referendumu) na nivou centralne vlasti i naročito u lokalnoj zajednici, kako bi se stvorili uslovi za praktično ostvarivanje načelnog ustavnog pravila prema kome građani svoju suverenost ostvaruju u prvom redu neposrednim vršenjem vlasti, a tek potom putem demokratski biranih predstavnika. Osim toga, učešće građana u oblikovanju društvenih politika i njihovom pozitiviranju u zakonodavstvu i drugim pravnim regulativama je i jedan od pokazatelja demokratizacije društva<sup>93</sup>.

– Jedno od važnih pitanja jeste i *uticaj koji evropsko pravo ostvaruje na unutrašnje pravo*. U procesu pridruživanja Evropskoj uniji prisutan je snažan uticaj standarda oblikovanih u pravnom sistemu Evropske unije, i u međunarodnom pravu uopšte<sup>94</sup>. Pored toga, Ustav Crne Gore sadrži integrativnu klauzulu i eksplicitno utvrđuje da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori kao i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka<sup>95</sup>. Njihov status u unutrašnjem pravu reguliše princip primata međunarodnih izvora prava nad zakonima unutrašnjeg prava, ukoliko odnose regulišu drugačije od domaćeg zakono-

<sup>90</sup> Član 93, stav 3 Ustava Crne Gore.

<sup>91</sup> Takvo ustavno rješenje omogućuje da predmet državnog referenduma budu npr. i obaveze koje proističu iz potvrđenih međunarodnih ugovora, što protivrječi eksplicitnim ustavnim odredbama o statusu potvrđenih međunarodnih ugovora u pravnom sistemu.

<sup>92</sup> Član 157 Ustava Crne Gore. Odredbe o čijim se promjenama odlučuje na obaveznom naknadnom ustavnom referendumu odnose se na definiciju države (član 1), suverenost građana (član 2), teritoriju države (član 3), državne simbole (član 4), crnogorsko državljanstvo (član 12), jezik i pismo (član 13), međunarodni odnosi države (čl. 15), biračko pravo (član 45) i reviziju Ustava uz referendumsku potvrdu (član 157).

<sup>93</sup> „Stvaranje institucionalnog mehanizma za saradnju građana i tijela države u postupku oblikovanja i provedbe javnih politika, sastavni je dio sudioničke (participativne) demokracije. Ona nije surogat za predstavničku demokratiju, već ju dopunjuje”, Barić, S.: *Op. cit.*, str. 118.

<sup>94</sup> Šire kod Bačić, S.: *Op. cit.*, str. 156–165.

<sup>95</sup> Član 9 Ustava Crne Gore.

davstva.<sup>96</sup> U skladu sa tim Ustavni sud je nadležan<sup>97</sup> da ocjenjuje saglasnost zakona sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Pomenute odredbe otvaraju pitanje sadržaja, kapaciteta i dometa zakonodavnih ingerencija Skupštine, jer realno ograničavaju zakonodavnu vlast Skupštine i sadržaj njenih zakonodavnih ovlašćenja. Regulatorna normativna uloga Skupštine može biti dovedena u pitanje i potencijalno svedena na potvrđivanje međunarodnih ugovora i implementaciju međunarodnih standarda u unutrašnju legislativu. U takvim uslovima je važna spoznaja i svijest o tome da su promjene pravnog sistema korjenite; biće važno pažljivo praćenje tokova promjena u pravnom sistemu i naročito posljedica koje ovi procesi imaju na stepen slobode unutar koje se realizuje zakonodavna vlast Skupštine, na stvarne domete i kvalitet odlučivanja Skupštine kao zakonodavca, posebno kada preuzima pravne standarde međunarodnih dokumenata i evropskog prava.

U tom kontekstu dva pitanja izdvajaju se po svom značaju:

Prvo pitanje odnosi se na pripremu, izgrađivanje i utvrđivanje platforme za pregovore sa Evropskom unijom u procesu pridruživanja, naročito: koji subjekti sudjeluju u tom procesu; koliko je širok pregovarački prostor; da li su ustanovljene demokratske i transparentne procedure formulisanja pregovaračke pozicije; da li su i kako poslanici uključeni u proces formulisanja pregovaračke pozicije; da li je sam proces pregovaranja transparentan; da li su građani sa tim upoznati, posebno da li su upoznati sa konsekvencama koje to ima na njihov status i prava; kakve su realne mogućnosti da se u pregovorima zaštiti stepen dostignutih prava tada kada su evropski standardi na koje se upućuje kao na mjerilo ispod onih koje su građani i građanke Crne Gore već efektivno koristili kao svoja prava; da li i u procesu implementacije međunarodnih i posebno evropskih standarda u domaće zakonodavstvo postoji izvjestan prostor u kome se može očuvati samostalnost; da li je evropski standard uvijek definisan kroz pravilo „uzmi ili ostavi” ili postoji neki diskrecioni prostor za samostalno zakonodavno djelovanje Skupštine i sl.

Drugo pitanje odnosi se na učešće, sadržaj i način učešća same Skupštine, posebno njenih radnih tijela u procesu oblikovanja i utvrđivanja platforme za pregovore sa Evropskom unijom; njihov uvid u tok pregovora; informisanje i uvid u promjene kao i sagledavanje i praćenje promjena u pravnom sistemu koje su rezultat napretka ostvarenog u pregovorima. Jednom riječju, da li Skupština i njena radna tijela, u prvom redu poslanici, imaju institucionalne i organizacione uslove i proceduralne mogućnosti da u ovim procesima aktivno sudjeluju i realne mogućnosti da utiču na sadržaj ovih dokumenata koji su rezultat aktivnosti u procesu evropskih interakcija?

U ovom kontekstu posebno značajno mjesto zauzima Odbor za evropske interakcije pa bi stoga bilo poželjno brižljivo i što konkretnije operacionalizovati njegove nadležnosti, posebno one koje se odnose na kreiranje predloga, omogućuju uticaj na sadržinu predloga i obezbjeđuju mogućnost praćenja ishoda i vrednovanja re-

<sup>96</sup> Član 9 in fine Ustava Crne Gore.

<sup>97</sup> Član 149, stav 1, tačka 1 Ustava Crne Gore.

zultata. S obzirom na raznorodnost oblasti u kojima se u nacionalno zakonodavstvo implementiraju međunarodni standardi i imajući u vidu raznolikost oblasti u kojima dolazi do promjena po osnovu obaveza proisteklih iz procesa pristupanja Evropskoj uniji, postavlja se opravdano pitanje da li Odbor za evropske integracije može uspješno da raspolaze kapacitetima da sa jednakom mjerom pažnje i posebno kompetentnosti efikasno obavlja svoje zadatke ili bi bilo korisno da se iznađu proceduralna rješenja koja će omogućiti da se u ove procese uključe i drugi odbori, zavisno od svoje matičnosti?

U ovom kontekstu postavlja se i pitanje kakva je uloga Odbora za ustavna i zakonodavna pitanja kao veoma važnog aktera u ostvarivanju zakonodavne aktivnosti Skupštine i oblikovanju pravnog sistema, posebno u uslovima kada se on oblikuje pod neposrednim uticajem međunarodnih izbora? Nadležnosti ovog radnog tijela ne obuhvataju poslove koji se vezuju za inkorporiranje međunarodnih standarda u pravne propise (prvenstveno zakone) unutrašnjeg prava. S obzirom na mjesto koje Ustavni i zakonodavni odbor ima u zakonodavnom procesu i ostvarivanju zakonodavne vlasti Skupštine, bilo bi poželjno razmotriti njegove nadležnosti i iz ugla promjena u pravnom sistemu koje nastaju pod uticajem međunarodnog prava i po potrebi revidirati nadležnosti Odbora za ustavna i zakonodavna pitanja i uključiti i one koje se neposredno vezuju za uključivanje međunarodnih standarda u unutrašnje pravo.

Za ostvarivanje zakonodavnih ovlašćenja Skupštine i kreiranje zakona u uslovima kada na sadržaj zakonodavstva često presudno utiče međunarodno pravo veoma važno pitanje je da li Skupština ima realnu mogućnost (prilagođenost unutrašnje organizacije; stručna, administrativna i druga logistička podrška; osposobljenost i kompetentnost; proceduralni kapaciteti i sl.) da na bilo koji način (razmatra, provjerava, kontroliše, kreira i sl.) utiče na izjavu o usklađenosti sa evropskim pravom koju joj Vlada dostavlja u vezi sa zakonskim predlozima koje iznosi pred Skupštinu; da li se izjava o usklađenosti sa evropskim pravom u toku odvijanja zakonodavnog procesa u Skupštini može podvrgnuti bilo kom neposrednom obiku kontrole ili nadzora od strane Skupštine i njenih radnih tijela (npr. Odbora za ustavna i zakonodavna pitanja) poput one koju ovaj odbor ostvaruje u vezi sa zakonima koje predlaže Vlade i uz koje je ova izjava samo prateći dokument ili ona ne podliježe toj vrsti kontrole i preispitivanja u Skupštini?

Kako ovo pitanje nije regulisano, bilo bi poželjno u pravnoj regulativi koja se odnosi na zakonodavnu djelatnost Skupštine i regulisanje zakonodavnog postupka regulisati status izjave o usklađenosti sa evropskim pravom, mjesto koje ona ima u zakonodavnom postupku i uticaj na sadržaj zakona.

– *Da li je Skupština jedini zakonodavac i autentični nosilac normativno regulatornih ovlašćenja u ustavnom sistemu* ili ovim ovlašćenjima raspolazu i drugi subjekti, pitanje je od izuzetne važnosti za status Skupštine u ustavnom sistemu i njenu poziciju u parlamentarnom sistemu organizacije vlasti. Za sadržaj, obim, kvalitet i domete zakonodavne vlasti Skupštine, kao i mogućnosti da ona efikasno i bez spoljašnjih ograničenja (izuzev onih koja postavljaju ustav i zakoni) obavlja svoju zakonodavnu funkciju, pored uticaja koji na zakonodavnu vlast Skupštine imaju standar-

di međunarodnog prava u ustavnom sistemu, postoje i drugi subjekti koji utiču na zakonodavnu vlast Skupštine. Ko su pretendenti na zakonodavnu vlast Skupštine i u čemu se ogleda njihov uticaj na ostvarivanje zakonodavne nadležnosti Skupštine?

Formiranje različitih i sve brojnijih regulatornih, kontrolnih odnosno nadzornih tijela (npr. Agencija o osiguranju, Komisija za hartije od vrijednosti, Agencija za elektronske medije i dr.) i regulisanje njihovog statusa i nadležnosti pokazuju da ova tijela postupno preuzimaju dio normativno regulatornih ovlašćenja i zakonodavne vlasti Skupštine<sup>98</sup> ili dio Vladinih nadležnosti vezanih za usvajanja sprovedenih propisa<sup>99</sup>. Njihov uticaj na zakonodavnu vlast Skupštine ogleda se u sužavanju prostora za ostvarivanje prava Skupštine da oblikuje pravni sistem i usvaja zakone kao najznačajnije opšte pravne akte. Realizovanjem svojih nadležnosti regulatorna tijela postupno zauzimaju prostor u kome se kreira pravo, sužavaju sadržaj najznačajnije nadležnosti Skupštine i ograničavaju moć Skupštine da presudno utiče na oblikovanje pravnog sistema. Za razliku od Skupštine čije regulatorne kompetencije i položaj u ustavnom sistemu kao nosioca zakonodavne vlasti legitimira demokratski i neposredan izbor od strane građana, članove regulatornih tijela ne biraju neposredno građani. Uprkos nastojanju da se obezbijedi demokračičnost postupka izbora članova ovih tijela<sup>100</sup>, oni se ipak biraju posredno, a u njihovom izboru ne sudjeluju neposredno građani, pa se može postaviti pitanje šta legitimira njihovu normativnu djelatnost.

Pojave koje su naznačene, a koje govore da je otpočeo proces istiskivanja Skupštine iz primarnog polja njenog djelovanja, što bitno utiče na njen status u ustavnom sistemu i na njenu poziciju u parlamentarnom sistemu, ozbiljno upozoravaju na potrebu opreznog pristupa prenošenju regulatornih ovlašćenja sa Skupštine na paradr-

---

<sup>98</sup> Npr. Savjet Centralne banke ima pravo da „donosi propise, preporuke i naloge” (član 17, stav 1, tačka 2) i „odobrava izvještaje i preporuke koje Centralna banka dostavlja Skupštini ili Vladi” (član 17, stav 1, tačka 3); Zakon o Centralnoj banci, Službeni list Crne Gore, br. 4/05; Savjet Agencije za radio-difuziju npr. „donosi bliža pravila o postupku izricanja sankcija i izriče sankcije emiterima” (član 21, stav 1, tačka 9 Zakona o radio-difuziji, Službeni list Crne Gore br. 53/09).

<sup>99</sup> Npr. Agencija za zaštitu ličnih podataka „vrši nadzor nad sprovođenjem zaštite ličnih podataka; rješava po zahtjevima za zaštitu prava; daje mišljenja u vezi sa primjenom zakona; daje saglasnost u vezi sa uspostavljanjem zbirke ličnih podataka; prati primjenu organizacionih i tehničkih mjera za zaštitu ličnih podataka i predlaže njihovo poboljšanje; daje predloge i preporuke za unapređenje zaštite ličnih podataka; daje mišljenje da li određeni način obrade ličnih podataka ugrožava prava i slobode lica; saraduje sa organima nadležnim za nadzor nad zaštitom ličnih podataka u drugim zemljama; saraduje sa nadležnim državnim organima u postupku pripreme propisa koji se odnose na zaštitu ličnih podataka; predlaže ocjenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata kojima se uređuje obrada ličnih podataka” (član 50 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, Službeni list Crne Gore, br. 12/08).

<sup>100</sup> Vidjeti npr.: Članove Savjeta Agencije za zaštitu podataka imenuje Skupština Crne Gore na predlog radnog tijela (član 52 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti); članove Savjeta Agencije za radio-difuziju imenuje Vlada, Univerzitet, asocijacije emitera, nevladine organizacije, a potvrđuje Skupština Crne Gore (član 12 Zakona o radio-difuziji).



žavna tijela koja preuzimaju dio regulatornih prava i utiču na kreiranje pravnog sistema, iako njihov položaj nije utemeljen na demokratskoj legitimaciji koju obezbjeđuje neposredan izbor od strane građana. Ovaj proces trebalo bi sagledati i u okvirima ustavnog pravila koje izričito isključuje „uspostavljanje i priznavanje vlasti koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima”,<sup>101</sup> jer je ograničenje ili ugrožavanje zakonodavne vlasti Skupštine upravo suprotnost ovom načelu koje Ustav svrstava među temeljna (osnovna) načela ustavnog sistema.

Ne treba isključiti iz ovih razmatranja ni uticaj Ustavnog suda kao negativnog zakonodavca na zakonodavnu vlast Skupštine. Ustavni sistem Crne Gore ne poznaje prethodnu ocjenu ustavnosti zakona, pa je ovaj vid uticaja Ustavnog suda na zakonodavnu vlast Skupštine isključen. Ipak, postoje instrumenti kojima Ustavni sud indirektno može uticati na zakonodavnu vlast Skupštine, ne samo u postupku ocjene ustavnosti zakona (ocjena ustavnosti zakona nakon njegovog stupanja na snagu) već i stavovima i mišljenjima Ustavnog suda o pojavama i pitanjima značajnim za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, a koja se odnose na ostvarivanje zakonodavne vlasti Skupštine.

Kada Ustavni sud, u postupku ocjene ustavnosti zakona, obavijesti Skupštinu da je pokrenut postupak ocjene ustavnosti zakona, za Skupštinu nastaje obaveza da odgovori Ustavnom sudu i iznese svoj stav o pitanju koje je predmet spora o ustavnosti. Skupština može odlučiti da i sama izmijeni osporenu odredbu i tako spor o ustavnosti učini bespredmetnim. Tako Ustavni sud faktički može uticati na zakonodavnu djelatnost Skupštine, upozoravajući je na neustavnost zakona koji je usvojila. Svojim obraćanjem Skupštini on podstiče Skupštinu na zakonodavnu aktivnost, iako formalno ne predlaže niti ima ustavno pravo da predlaže ili inicira zakonodavnu aktivnost.

Pored toga, Ustavni sud može indirektno uticati na zakonodavnu aktivnost Skupštine obavještavajući Skupštinu o svojim zapažanjima, stavovima i mišljenjima o pojavama i pitanjima značajnim za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Stavovi i mišljenja Ustavnog suda oslanjaju se na praćenje zakonodavne djelatnosti Skupštine, posebno na praćenje posljedica koje nastaju u domenu zaštite ustavnosti, a rezultat su zakonodavne aktivnosti Skupštine (npr. zakonska rješenja koja nijesu u skladu sa ustavom, nedostatak zakonskih rješenja koja narušavaju princip ustavnosti, odsustvo zakonske regulative, pravne praznine i dr.). Stoga mišljenja i stavovi Ustavnog suda takođe mogu posredno biti podsticaj za zakonodavnu aktivnost Skupštine.

*Zakonodavni postupak*<sup>102</sup> koji definiše način na koji Skupština realizuje svoju normativnu aktivnost je instrument realizacije zakonodavne vlasti Skupštine. Zato je zakonodavni postupak izuzetno značajan za ostvarivanje uloge koju Skupština ima u parlamentarnom sistemu kao i za njen status u ustavnom sistemu. Iz mnoštva značajnih i zanimljivih pitanja u vezi sa zakonodavnim postupkom izdvojeno je sa-

<sup>101</sup> Član 2, stav 3 Ustava Crne Gore.

<sup>102</sup> Pajvančić, M.: *Zakonodavni postupak*, u Zborniku *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung: Fakultet političkih nauka, 2007, str. 203–211.

mo nekoliko pitanja, po mišljenju autora, suštinski značajnih za perspektivu zakonodavne vlasti Skupštine i prilagođavanje instrumenata pomoću kojih se realizuje.

– *Optimalizacija međusobnih odnosa i harmonizacija dva naizgled protivurječna zahtjeva: zahtjeva za podizanje i pospješivanje efikasnosti i zahtjeva za temeljitost zakonodavne djelatnosti.* U ovom kontekstu ukazuje se samo na nekoliko instrumenata koji mogu doprinijeti optimalizaciji ovog odnosa.

Na dilemu jednofazan ili višefazan zakonodavni postupak i koliko čitanja zakona u Parlamentu, komparativna parlamentarna praksa daje različite odgovore zavise od konkretnih prilika u svakoj zemlji. To može biti rješenje koje optimalizuje odnos principa efikasnosti i principa temeljitosti odvijanja zakonodavne djelatnosti, ili rješenja koja prednost daju jednoma od ova dva principa. Višefazan zakonodavni postupak i nekoliko čitanja zakona u Parlamentu govore da je prednost data načelu temeljitosti, pa je i zakonodavni postupak prilagođen obazrivom pristupu zakonodavnim promjenama. I obrnuto, jednofazan zakonodavni postupak i manji broj čitanja zakona indikator je da je u konkretnom slučaju prednost data zahtjevu za efikasnim odvijanjem zakonodavne djelatnosti.

U ustavnom sistemu Crne Gore postoji više čitanja zakona u Skupštini. Zakonodavni postupak je ipak u osnovi jednofazan, jer se zakon ne razmatra u formi prednacrtu ili nacrtu, već u formi predloga, najprije u radnim tijelima, potom na plenarnom zasjedanju i to najprije u načelu a potom u pojedinostima. Prednost je data načelu efikasnosti. To je legitiman prioritet u okolnostima veoma dinamičnih zakonodavnih promjena koje su rezultat djelovanja nekoliko faktora. Započet je proces tranzicije koji, u svom prvom koraku, uključuje normativne reforme, promjenu pravnog sistema kako bi se stvorio pogodan pravni ambijent za društvene promjene u pravcu stvaranja uslova za tržišnu privredu i demokratizaciju društva. Nakon sticanja nezavisnosti usvojen je novi Ustav koji nalaže usklađivanje pravnog sistema sa rješenjima koja sadrži novi Ustav u relativno kratkom periodu.<sup>103</sup> U toku je proces pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji koji takođe nalaže korjenite i brojne promjene u pravnom sistemu kako bi se u njegove okvire integrisali evropski pravni standardi u različitim oblastima.

Ako se imaju u vidu sve okolnosti koje determinišu zakonodavnu djelatnost i skupštinska praksa koja pokazuje da se u toku više čitanja zakona u Skupštini često nepotrebno ponavlja rasprava, može se postaviti pitanje da li je rad Skupštine dovoljno efikasan da odgovori zahtjevima i pred kojima se zakonodavne reforme nalaže i potrebama društvenog trenutka. Zahtjev za efikasnim odvijanjem zakonodavnog postupka biće nesumnjivo aktuelan u toku čitavog perioda u kome se bude odvijao postupak pridruživanja Evropskoj uniji. Zato bi bilo poželjno u skupštinskoj proceduri ustanoviti procesne instrumente koji će osigurati da se u toku čitanja zakona nepotrebno ne ponavljaju više puta iste stvari, da se rasprava nepotrebno ne ponavlja i tako zakonodavni postupak učini efikasnijim.

<sup>103</sup> Članovi 6 do 9 Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 1/07.

Zahtjev za efikasnošću zakonodavnog procesa potrebno je uskladiti i sa drugim važnim principom zakonodavne djelatnosti – principom temeljitosti i stručnosti. Uključivanjem stručnjaka u zakonodavni proces moguće je obezbijediti podizanje kvaliteta zakonodavne djelatnosti. Postoji više mogućih načina uključivanja stručnjaka u zakonodavnu djelatnost, kako u toku kreiranja zakonskih rješenja (npr. radne grupe koje formira Vlada ili eksperti koje mogu angažovati poslanički klubovi ukoliko predlog zakona potiče od poslanika) tako i u toku odvijanja zakonodavnog postupka u Skupštini (npr. učešće stručnjaka u radu odbora, angažovanje stručnjaka u radu poslaničkih klubova i dr.).

U Poslovniku Skupštine bilo bi poželjno regulisati način učešća stručnjaka u radu radnih tijela Skupštine (npr. kao članovi radnog tijela bez prava odlučivanja; po pozivu ako postoji potreba i zavisno od pitanja koje je na dnevnom redu radnog tijela bilo pozivanjem sa liste eksperata koju verifikuje sama Skupština ili *ad hoc* na inicijativu članova ili predsjednika radnog tijela; mogućnost angažovanja stručnih konsultanata u radu poslaničkih klubova koji bi mogli pružiti stručnu pomoć u radu poslaničkog kluba i dr.).

– *Skraćeni zakonodavni postupak* je ponekad nužno primijeniti jer to iziskuju prilike u kojima se zakon donosi. Ali skraćeni zakonodavni postupak predstavlja odstupanje od opštih pravila zakonodavnog postupka. Kao izuzetak on bi se morao u praksi restriktivno koristiti, a razlozi koji legitimiraju opredjeljenje da se konkretan zakon donese po skraćenom zakonodavnom postupku morali bi biti precizno regulisani.

Način na koji je u ustavnom sistemu Crne Gore regulisan skraćeni zakonodavni postupak, a naročito način na koji su propisani uslovi koji dopuštaju i legitimišu odstupanje od redovnog zakonodavnog postupka i primjenu skraćenog zakonodavnog postupka, pokazuju da su ovi uslovi postavljeni veoma načelno<sup>104</sup>, što u praksi može biti povod da se ovaj institut široko koristi u zakonodavnoj praksi.

– *Učešće radnih tijela u zakonodavnom postupku* je svakako važan činilac koji utiče na efikasnost i kvalitet zakonodavne djelatnosti Skupštine. U radnim tijelima se odvija značajan dio zakonodavne aktivnosti (prvo čitanje zakona, rasprava o amandmanima koji su podnijeti na zakon, vrednovanje cjelishodnosti zakonskih rješenja, ocjena zakona sa stanovišta njegove usklađenosti sa ustavom, dostavljanje mišljenja o predlogu zakona i amandmanima koji su podnijeti na zakon i dr.).

Nekoliko pitanja posebno je značajno za tok i sadržaj one faze zakonodavne aktivnosti koja se odvija u radnim tijelima Skupštine.

Prvo pitanje odnosi se na određivanje matičnosti odbora. Iako poslovnik o radu Skupštine u osnovi određuje matičnost odbora i definiše oblast u kojoj odbor djeluje u zakonodavnom postupku, može se zapaziti da se matičnost često definiše sa-

---

<sup>104</sup> Član 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore propisuje da se zakon može donijeti po skraćenom postupku „ako treba regulisati pitanja i odnose nastale usljed okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona bi moglo da prouzrokuje štetne posljedice”, i propisuje obavezu predlagача da navede razloge koji su ga rukovodili da se opredijeli za skraćeni zakonodavni postupak.

svim načelnim odredbama, da se oblasti u kojima se kreću nadležnosti različitih odbora često podudaraju pa se postavlja pitanje kako odrediti matičnost odbora i kojim se kriterijumima rukovoditi kada se određuje matičnost odbora?<sup>105</sup> Na primjer, Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje „razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata koja se odnose na: zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje; osnivanje i organizovanje zdravstvenih ustanova; radne odnose; zapošljavanje; zaštitu na radu; zaštitu invalida, majki i djece; penzijsko i invalidsko osiguranje; socijalnu zaštitu i sve oblike socijalnog staranja; brak i porodicu”.<sup>106</sup> Ako nadležnosti ovog odbora uporedimo sa nadležnostima Odbora za rodnu ravnopravnost<sup>107</sup> koji, između ostalog, „razmatra predloge zakona drugih propisa i opštih akata koji se odnose na... prava djeteta, porodičnih odnosa ... zdravstva, socijalne politike”, Odbora za ljudska prava i slobode<sup>108</sup> koji, između ostalog, „razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata koji se odnose na ravnopravnost u oblastima ... zdravstva ... socijalne politike, zapošljavanja... kao i njihovu usklađenost sa standardima i evropskim zakonodavstvom”, kao i Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije<sup>109</sup> koji, između ostalog, „inicira usklađivanje pravnog sistema Republike sa evropskim pravom i prati izvršavanje prava i obaveza Republike koji proističu iz međunarodnih obaveza i akata Savjeta Evrope”, postavljaju se barem dva pitanja:

Koji od ovih odbora je matični odbor nadležan za oblast zdravstva, socijalnog staranja, porodice, braka, zaštitu majki i djece i dr.?

Da li je usklađenost sa evropskim pravom i standardima u nadležnosti Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije ili je matični odbor za ta pitanja Odbor za ljudska prava i slobode odnosno Odbor za rodnu ravnopravnost, koji takođe razmatraju usklađenost sa standardima i evropskim zakonodavstvom?

Primjeri koji su iznijeti pokazuju da bi bilo korisno, u cilju unapređenja efikasnosti pa i kompetentnosti rada na zakonima, preciznije ustanoviti oblasti koje definišu matičnost odbora, kao sadržaj, obim i kvalitet nadležnosti radnog tijela u konkretnim oblastima koje pokriva kako bi se jasnije odredila fizionomija odbora. Pored toga, bilo bi korisno izgraditi i normativno propisati kriterijume koji bi se mogli primjenjivati prilikom određivanja matičnog odbora kada se zakon upućuje u više odbora nadležnih za istovjetne oblasti. To je posebno značajno kada su na dnevnom redu zakoni čiji sadržaj (npr. Zakon o rodnoj ravnopravnosti, zakon koji reguliše prava nacionalnih manjina i sl.) nalaže da se zakoni razmatraju u više odbora. U cilju podizanja efikasnosti kao i kvaliteta rada Skupštine kao zakonodavca bilo bi korisno ustanoviti procedure koordiniranja rada radnih tijela i uspostaviti organizacione i proceduralne mogućnosti da se racionalizuje razmatranje istovrsnih pitanja u više radnih tijela. Jedna od mogućnosti su i zajedničke sjednice radnih tijela, na kojima bi se rasprava vodila objedinjeno, a nakon rasprave svako radno tijelo bi

<sup>105</sup> Uporediti npr. član 42, član 44, član 45 i član 49 Poslovnika Skupštine.

<sup>106</sup> Član 49 Poslovnika Skupštine.

<sup>107</sup> Član 45 Poslovnika Skupštine.

<sup>108</sup> Član 44 Poslovnika Skupštine.

<sup>109</sup> Član 42 Poslovnika Skupštine.

zauzimalo svoj stav o zakonu koji je bio predmet razmatranja i svoje mišljenje o zakonu dostavljalo za plenarno zasjedanje Skupštine.

Drugo pitanje je delikatnije i ono zadire u kvalitet i sadržaj kompetencija koje radna tijela Skupštine imaju u zakonodavnom postupku. Da li postoje realne pretpostavke i izgledi da Skupština razvije sve svoje kapacitete za ostvarivanje zakonodavne funkcije, posebno da li postoje realni uslovi (ili ih je moguće izgraditi) da se u Skupštini razvije, osnaži i u praksi realizuje pravo poslanika da predlažu zakone? Radna tijela Skupštine, pored poslaničkih klubova, bila bi pogodan okvir za ovu vrstu aktivnosti i prava mjesta na kojima bi bilo moguće kompetentno i aktivno učešće u kreiranju zakonskih predloga<sup>110</sup>. Radna tijela se obrazuju za određene oblasti, što govori o njihovoj specijalizaciji; u radnim tijelima su srazmjerno zastupljeni poslanici različitih političkih stranaka; radna tijela su organizacioni oblik djelovanja Skupštine; u aktivnosti radnih tijela mogu biti uključeni stručnjaci koji se mogu angažovati i u pripremi zakonskih predloga i sl. Iznijeti argumenti govore u prilog potrebi da se stvore uslovi (u prvom redu administrativna podrška radu radnih tijela kao i poslaničkih klubova) da Ustavom garantovano pravo poslanika da predlažu zakone ne bude redukovano na načelnu ustavnu proklamaciju bez mogućnosti da se ostvari u zakonodavnoj praksi.

– *Uticao opozicije na zakonodavnu djelatnost Skupštine* je značajan činilac parlamentarnog života. Za demokratski parlamentarizam jedno od veoma važnih pitanja je kako obezbijediti da parlamentarna većina ne redukuje zakonodavnu vlast Skupštine na puko izglasavanje (potvrdu) zakonskih predloga koji poteknu od Vlade? Za perspektivu razvoja parlamentarizma pitanje da li zakonodavni postupak omogućuje opoziciji da utiče na zakonodavni postupak je pokazatelj spremnosti da se zaštiti manjinski glas. Procedure koje štite „manjinski glas” kako on ne bi izgubio snagu dobrog argumenta samo zbog činjenice da je manjinski jesu pokazatelj demokratske političke kulture. Zato je ovo pitanje posebno važno za demokratsku budućnost parlamentarizma.

Zaštita „manjinskog glasa” uključuje utvrđivanje seta procesnih standarda koji kreiraju povoljan ambijent za jednake mogućnosti učešća opozicije u zakonodavnom procesu i kao npr.: pravo na jednak pristup informacijama relevantnim za odlučivanje i obaveze skupštinskih službi da to obezbijede; procedure koje obezbjeđuju redovno, blagovremeno i potpuno informisanje o pitanjima za koja se planira da se uvrste u dnevni red skupštinskog zasjedanja; procesna pravila koja omogućuju uključivanje opozicije u kreiranje agende za zasjedanje Skupštine; jednake mogućnosti za javno iznošenje i obrazloženje predloga koji potiču od opozicije; pravo opozicije da se zatraži raspisivanje referenduma i mišljenje građana o određenom zakonu sl.

U ustavnom sistemu Crne Gore stvorene su osnovne institucionalne mogućnosti i procesne pretpostavke koje opoziciji i drugim parlamentarnim manjinama (npr.

---

<sup>110</sup> Aktuelni Poslovnik Skupštine jedino među nadležnostima Odbora za rodnu ravnopravnost reguliše njegovo pravo da učestvuje u pripremi zakona (član 45 Poslovnika Skupštine Crne Gore). Ovaj primjer mogao bi poslužiti i za druga radna tijela.

parlamentarke, pripadnici nacionalnih manjina) omogućuju učešće u zakonodavnoj vlasti. Parlamentarna manjina je uključena u kreiranje agende skupštinskog zasjedanja<sup>111</sup>; svaki poslanik pa, dakle, i poslanik opozicije ima pravo da predloži zakon; opozicija učestvuje u radu radnih tijela Skupštine; u plenarnoj raspravi u Skupštini dio vremena rezervisan je za poslanike opozicije srazmjerno njihovoj zastupljenosti u Skupštini<sup>112</sup>; opozicija ima mogućnost da zatraži sazivanje zasjedanja radnog tijela Skupštine<sup>113</sup>; svaki poslanik ima pravo da izdvoji svoje mišljenje ukoliko ne prihvata većinsko mišljenje formirano u radnom tijelu<sup>114</sup> i dr.

Nijesu, međutim, još uvijek izgrađene procesne pretpostavke i instrumenti koji bi i drugim skupštinskim manjinama (npr. parlamentarke, pripadnici nacionalnih manjina<sup>115</sup>, poslanici koji dolaze sa određenog područja i sl.) garantovali jednake mogućnosti učešća u zakonodavnom postupku, posebno u kreiranju i podnošenju predloga zakona pa bi bilo poželjno u parlamentarne procedure uključiti i ove mogućnosti.

– *Javne rasprave u zakonodavnom postupku* u obliku organizovanja jednog posebnog vida „javnog slušanja zakona” u Skupštini mogle bi biti jedan od pogodnih oblika koordinativnog djelovanja radnih tela Skupštine, posebno kada se na agendi rada Skupštine planira rasprava o zakonima koji regulišu materiju ili oblasti za koje je nadležno više radnih tela. Pored toga, „javno slušanje zakona” je fleksibilan oblik rada koji omogućuje da se u debatu o projektu zakona uključe stručnjaci i eksperti i to ne samo oni koji bili angažovani na izradi zakona već i šira stručna i druga zainteresovana javnost.

U ustavnom sistemu Crne Gore postoje neki oblici djelovanja u Skupštini koje reguliše i Poslovnik Skupštine Crne Gore, tzv. konsultativno saslušanje<sup>116</sup>, koji su regulisani restriktivno. Sve mogućnosti koje ovakvi fleksibilni oblici rada omogućuju nijesu u potpunosti iskorišćene. Konsultativno saslušanje je institucionalno postavljeno tako da omogućuje uključivanje naučnih i stručnih konsultanata, predstavnika državnih organa kao i nevladinih organizacija u rad odbora, bez prava odlučivanja<sup>117</sup>, ali druge mogućnosti koje institut konsultativnog saslušanja pruža nijesu regulisane. Posebno se to odnosi na mogućnost da ovakav vid rada organizuje sama

---

<sup>111</sup> Predsjednici poslaničkih klubova su članovi Kolegijuma predsjednika Skupštine i oni kreiraju agendu skupštinskog zasjedanja (član 25, stav 1 Poslovnika Skupštine Crne Gore).

<sup>112</sup> Član 99, stavovi 3 i 4 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

<sup>113</sup> Član 63, stav 1 Poslovnika Skupštine Crne Gore propisuje da 1/3 članova odbora može zatražiti sazivanje sjednice odbora.

<sup>114</sup> Član 69 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

<sup>115</sup> Kvalifikovanom dvotrećinskom većinom glasova usvajaju se zakoni koji regulišu izborni sistem i imovinska prava stranaca (član 91, stav 3 Ustava Crne Gore), dok se zakon koji reguliše način ostvarivanja stečenih prava pripadnika nacionalnih manjina usvaja dvotrećinskom većinom samo prilikom prvog glasanja, dok je u drugom glasanju za usvajanje ovog zakona dovoljna apsolutna većina (član 91, stav 4 Ustava Crne Gore).

<sup>116</sup> Članovi 73–75 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

<sup>117</sup> Član 73, stav 1 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

Skupština za više odbora, naročito u slučaju kada zakon reguliše materiju za koju je zainteresovano više odbora, a matičnost odbora je teško odrediti; na mogućnost da se ovakve rasprave organizuju u povodu zakonskih predloga koji su potekli od građana, a upućeni su Skupštini preko poslanika, što bi moglo ublažiti posredan karakter i ograničen domet građanske inicijative i doprinijeti povećanju učešća građana u zakonodavnom postupku; na mogućnost da se predstave projekti zakona koji su pripremljeni u nevladinom sektoru i o njima povede diskusija; da se povede rasprava o primjeni zakona, razmatraju akti koji regulišu primjenu zakona, izvještaji o primjeni zakona i sl.

– *Dejstvo ocjene ustavnosti predloga zakona u Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo* je jedno od pitanja koje u praksi može biti povod za različite interpretacije. Ključni problem u vezi sa ocjenom ustavnosti zakona u Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo koji je tu predmet ocjene ustavnosti i da li ovi isti elementi koje ovaj odbor ocjenjuje mogu potencijalno biti osporavani u postupku naknadne ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom?

### 5. 2. 3. 3. KONTROLNA ULOGA SKUPŠTINE

Pored reprezentativne funkcije Parlamenta i zakonodavne vlasti koja je u njegovim rukama, za parlamentarni sistem je podjednako značajna i kontrolna funkcija Parlamenta, posebno one kontrolne funkcije koje su utemeljene na bazičnom principu parlamentarizma – principu prema kome vlada (egzekutiva) mora uživati povjerenje parlamentarne većine.

Predmet naše pažnje biće nekoliko ključnih indikatora koji govore o kontrolnoj funkciji Skupštine u ustavnom sistemu Crne Gore, kako je ona normativno postavljena, kako se praktično realizuje, koji se problemi potencijalno mogu javiti i u kom bi se pravcu mogla unaprijediti ova funkcija Skupštine.

– *Sadržaj kontrolne funkcije Parlamenta* je raznolik. Kontrolna funkcija Parlamenta može imati više oblika.<sup>118</sup> Zato je važno precizno odrediti oblike u kojima se realizuje kontrolna funkcija, instrumente koji Parlamentu i poslanicima stoje na raspolaganju kako bi mogli da realizuju kontrolu egzekutive uključivši i bezbjednosne službe kao i ustanove koje koriste sredstva u državnoj svojini, subjekte koji podliježu parlamentarnoj kontroli, procedure po kojima se realizuje kontrola i dr.

Posebno je značajno normativno jasno definisati sadržaj koji obuhvata kontrolna funkcija Skupštine. Tu se u prvom redu ima u vidu priroda prava kojim raspolaže Skupština kada kontroliše egzekutivu. Pitanje na koje bi u pravnom sistemu i normativnim izvorima koji regulišu kontrolnu ulogu Skupštine trebalo naći odgovor je da li Skupština kontroliše cjelishodnost Vladinih propisa i aktivnosti ili njihovu zakonitost ili obje stvari? I oblici kontrole koje Skupština ostvaruje nad egzekutivom su različiti (pravna, politička, moralna), što utiče na način ostvarivanja kontrolne funkcije, instrumente koji se koriste, postupak po kome se postupa i sl. I obim u kome se

<sup>118</sup> Više o komparativnim iskustvima kod Pejić. I.: *Op. cit.*, str. 211–260; Bačić. A.: *Op. cit.*, str. 330–381; Pajvančić, M.: *Op. cit.*, str. 178–182.

realizuje kontrolna funkcija Skupštine može imati različite forme. To može biti samo pravo Skupštine da se informiše o radu Vlade i aktima koje Vlada donosi, ili pak njeno pravo da u meritumu raspravlja o radu i aktima Vlade i odlučuje o tome. Posebno važno pitanje je kvalitet kontrolnih ovlašćenja Skupštine. Ona mogu biti različitog kvaliteta, od onih koja Skupština ostvaruje samo kroz uvid u rad Vlade i informisanje o njenom radu i aktima koje donosi koji ne prate sankcije ili pak otvaranje rasprave u Skupštini o radu i aktivnostima Vlade čiji ishod može biti i sankcionisanje rada Vlade koji se ogleda u gubitku povjerenja u Skupštini.

U Ustavu Crne Gore nije eksplicitno regulisana odgovornost Vlade pred Skupštinom<sup>119</sup>, niti među nadležnostima Skupštine navodi eksplicitno njeno pravo da nadzire i kontroliše rad Vlade.<sup>120</sup> O pravu Skupštine da kontroliše rad Vlade i odgovornosti Vlade pred Skupštinom samo se posredno zaključuje, osloncem na instrumente parlamentarne kontrole Vlade koje Ustav reguliše. U tom kontekstu razumljivo je što u pravnoj regulativi svoje mjesto nijesu našla pitanja vezana za sadržaj kontrolne funkcije Skupštine, oblike u kojima se ona manifestuje, obim u kome se ostvaruje, kvalitet ovlašćenja kojima Skupština raspolaže ostvarujući svoju kontrolnu funkciju.

– *Instrumenti parlamentarne kontrolne egzekutive* u ustavnom sistemu Crne Gore obuhvataju dvije grupe instrumenata, što zavisi od subjekata prema kojima Skupština može koristiti određeni instrument kontrole. Među instrumentima kontrole Vlade su interpelacija<sup>121</sup> i glasanje o povjerenju Vladi,<sup>122</sup> dok su poslanička pitanja<sup>123</sup> i pokretanje parlamentarne istrage<sup>124</sup>, kao i kontrolno saslušanje (pravo odbora da zatraže informacije od izvršne vlasti o određenom pitanju)<sup>125</sup> instrumenti koji služe prikupljanju informacija o radu Vlade ili drugih organa državne vlasti. Mogućnosti da se koriste neki od instrumenata parlamentarne kontrole Vlade su ograničene. To je slučaj sa pokretanjem postupka glasanja o povjerenju Vladi. U cilju izbjegavanja parlamentarne krize do koje bi moglo doći ako bi pred Skupštinom permanentno bilo postavljano pitanje povjerenja Vladi, Ustav je ograničio korišćenje ovog instrumenta. Ako je Vlada, nakon debate i glasanja o povjerenju, dobila povjerenje Skupštine, poslanici koji su zatražili glasanje o povjerenju Vladi ne mogu ponovo pokrenuti postupak glasanja o povjerenju Vladi, prije nego što istekne 90 dana.<sup>126</sup> Sličnog ograničenja nema kod interpelacije, premda je upravo interpelacija instrument koji upravo može dovesti do parlamentarne krize i blokiranja rada Skupštine.<sup>127</sup>

<sup>119</sup> Članovi 100 -113 Ustava Crne Gore.

<sup>120</sup> Član 82 Ustava Crne Gore.

<sup>121</sup> Član 108 Ustava Crne Gore.

<sup>122</sup> Član 107 Ustava Crne Gore.

<sup>123</sup> Članovi 187 do 194 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

<sup>124</sup> Član 109 Ustava Crne Gore.

<sup>125</sup> Član 75 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

<sup>126</sup> Član 107, stav 3 Ustava Crne Gore.

<sup>127</sup> U komparativnoj ustavnosti primjere nalazimo u Francuskoj i Italiji i upravo je parlamentarno iskustvo u ovim zemljama imalo za posljedicu ograničavanje interpelacije po subjektima i po sadržaju pitanja.



U skladu sa parlamentarnim sistemom, Ustav Crne Gore ustanovljava i odgovarajuće instrumente koji Vladi omogućuju da utiče na Skupštinu. Oni obuhvataju pravo Vlade da pred Skupštinom postavi pitanje da li uživa povjerenje skupštinske većine,<sup>128</sup> kao i njeno pravo da raspusti Skupštinu.<sup>129</sup>

Pravo Vlade da raspusti Skupštinu je veoma moćan instrument kojim Vlada može najdirektnije uticati na Skupštinu. Uprkos tome, Ustav je ostavio otvorenim nekoliko pitanja koja mogu biti povod različitim interpretacijama i različitim praksama.

To je najprije pitanje ko raspušta Skupštinu? Da li je to Vlada<sup>130</sup> ili predsjednik države<sup>131</sup> ili je pak to zajednička odluka ova dva nosioca izvršne vlasti – Vlade i predsjednika države?

To je potom pitanje da li prava Vlade da raspusti Skupštinu podliježu ograničenjima i ako podliježu kakva je njihova priroda i dejstvo? Prava Vlade u vezi sa raspuštanjem Skupštine podliježu ograničenjima. U određenim situacijama, koje Ustav precizno navodi, Skupština ne može biti raspuštena<sup>132</sup>. To je slučaj za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja. Ona, takođe, ne može biti raspuštena u prva tri mjeseca nakon konstituisanja kao i u posljednja tri mjeseca prije isteka mandata. Najzad, Skupština ne može biti raspuštena ukoliko je pokrenut postupak glasanja o povjerenju Vladi, što je posebno značajno jer ovo ograničenje ne dopušta Vladi da izbjegne odgovornost pred Skupštinom tako što će raspustiti Skupštinu kada pred njom bude pokrenut postupak glasanja o povjerenju Vladi. Pored toga, Ustav propisuje još jedno ograničenje. Vlada ima obavezu da sasluša mišljenje predsjednika Skupštine i predsjednika poslaničkih klubova prije nego što raspusti Skupštinu. Iako je Ustav propisao ovu obavezu, on je propustio da reguliše prirodu, karakter i dejstvo mišljenja koje je Vlada dužna da pribavi niti je propisao sankciju u slučaju ako Vlada ne postupi po ustavnoj odredbi koja je obavezuje da sasluša mišljenja predsjednika Skupštine i predsjednika poslaničkih klubova.

Konstruktivno glasanje o povjerenju Vladi moglo bi biti rješenje koje omogućuje Skupštini da smijeni Vladu čijim radom nije zadovoljna i pri tom izbjegava otvaranje parlamentarne krize i paralisanje rada Skupštine. U ustavnom sistemu Crne Gore nema instituta konstruktivnog glasanja o povjerenju koji bi mogao da pomiri dva naizgled protivrječna cilja – prava Skupštine da izglasa nepovjerenje Vladi ukoliko nije zadovoljna njenim radom i zahtjeva za parlamentarnom stabilnošću.

*– Instrumenti parlamentarne kontrole Vlade u parlamentarnoj demokratiji treba da budu dostupni i opoziciji koja bi trebalo da ima mogućnost da se efektivno koristi ovim instrumentima. U ustavnom sistemu Crne Gore su uslovi pod kojima se mogu koristiti instrumenti parlamentarne kontrole Vlade propisani tako da ove instru-*

<sup>128</sup> Član 106 Ustava Crne Gore.

<sup>129</sup> Član 92, stav 2 Ustava Crne Gore.

<sup>130</sup> Član 92, stav 2 in fine Ustava Crne Gore.

<sup>131</sup> Član 92, stav 3 Ustava Crne Gore.

<sup>132</sup> Član 92, stav 4 Ustava Crne Gore.

mente može koristiti i opozicija (1/4<sup>133</sup> odnosno 27 poslanika<sup>134</sup> može podnijeti interpelaciju; predlog za glasanje o povjerenju Vladi može podnijeti 27 poslanika; <sup>135</sup> parlamentarnu istragu može pokrenuti 27 poslanika,<sup>136</sup> a poslaničko pitanje može postaviti svaki poslanik). Postupak ispitivanja odgovornosti predsjednika države za povredu Ustava pokreće Skupština, na predlog najmanje 25 poslanika.<sup>137</sup> Opozicija, dakle, ima mogućnost da pokrene postupak ispitivanja odgovornosti predsjednika države.

– *Kontrolna uloga parlamentarnih procedura* je jedan od instrumenata ostvarivanja kontrolne funkcije Skupštine. Jasne, formalizovane i unaprijed propisane procedure su minimalne pretpostavke koje osiguravaju jednakopravnost (jednakost u postupanju) i pouzdan su vodič za ostvarivanje kontrolne funkcije Skupštine. Spremnost da se procedure po kojima se ostvaruje kontrolna funkcija Skupštine poštuju i saglasnost da se one primijene kao instrument koji omogućuje razrješavanje sporova unutar polja prava. Saglasnost aktera odlučivanja o proceduri koja će biti primijenjena na rješavanje sporova pruža racionalni izlaz u slučaju kada odluka izostane jer o njoj nema saglasnosti. To je ujedno i pokazatelj koji govori o raskidu sa partijskom državom i kapacitetima ustavne države, jer postavlja minimalne uslove da se sporovi ustavnog karaktera rješavaju na ustavan način, pravnim, a ne političkim sredstvima, na osnovu i u okviru pravnog polja, a ne u metaustavnom prostoru.

Neke procedure nedostaju u ustavnom sistemu Crne Gore. Primjetne su pravne praznine. To potencijalno može biti izvor nesporazuma, nerazumijevanja različitih interpretacija, pa i ustavne ili parlamentarne krize. Ukazujemo samo na neke važnije primjere i pitanja koja se u vezi sa njima mogu pojaviti kao ustavni problem.

Kao procesne manjkavosti u vezi sa ispitivanjem odgovornosti predsjednika države uočeno je nekoliko pitanja<sup>138</sup> koja potencijalno mogu biti izvor problema u ustavnoj praksi. Otvoreno je pitanje kojom većinom Skupština odlučuje o prihvatanju predloga za utvrđivanje odgovornosti predsjednika države? Nije propisan rok u kome je predsjednik države dužan da se izjasni o predlogu za utvrđivanje njegove odgovornosti. Nije regulisana procedura postupanja u slučaju ako se predsjednik države ne izjasni o predlogu, niti kako to utiče na dalji tok postupka. To može biti osnov da se postavi pitanje: Da li se postupak odlučivanja o odgovornosti predsjednika države može nastaviti i bez njegovog izjašnjenja o predlogu za utvrđivanje odgovornosti? Posebno važno pitanje je dejstvo odluke Ustavnog suda koju donosi u ovom slučaju. Skupština konačno odlučuje<sup>139</sup> o odgovornosti predsjednika države, što pretpostavlja meritorno odlučivanje. Ujedno, ovo ustavno rješenje otva-

<sup>133</sup> Član 198, stav 1 Poslovnika Skupštine Crne Gore

<sup>134</sup> Član 108, stav 1 Ustava Crne Gore.

<sup>135</sup> Član 107, stav 2 Ustava Crne Gore.

<sup>136</sup> Član 109 Ustava Crne Gore.

<sup>137</sup> Član 98, stav 3 Ustava Crne Gore.

<sup>138</sup> Član 98, stavovi 2 do 6 Ustava Crne Gore.

<sup>139</sup> Član 98, stav 6 Ustava Crne Gore.

ra nekoliko pitanja: kakav je odnos opšteg ustavnog pravila<sup>140</sup> da su odluke Ustavnog suda opšteobavezujuće (obavezuju, dakle, i Skupštinu), konačne (ne podliježu naknadnoj kontroli) i izvršne i pravila prema kojima Skupština konačno odlučuje o povredi Ustava od strane predsjednika države, iako je Ustavni sud odlučivao o tome; da li je ovaj izuzetak, napravljen upravo stoga što Skupština jedina ima pravo da kontroliše egzekutivu, uključivši i predsjednika države i njegovu odgovornost za povredu Ustava, dok Ustavni sud to pravo nema; kako bi se u ustavnom sistemu moglo naći rješenje koje će uvažiti dva podjednako važna ustavna principa: principa prema kome je kontrola egzekutive u rukama Skupštine, što je suštinska karakteristika parlamentarizma i principa prema kome je Ustavni sud ekskluzivni čuvar Ustava i ustavnosti, što prvenstveno uključuje njegovo pravo da ocjenjuje ustavnost akata Skupštine i ima za posledicu opšteobavezujuće dejstvo odluka Ustavnog suda? Možda bi izlaz mogao biti u tome da se ovlašćenja Ustavnog suda u odlučivanju u ovoj stvari ograniče samo na davanje mišljenja o tome da li je predsjednik države povrijedio Ustav.

– *Kontrolna uloga odbora*, kao jedan od oblika ostvarivanja kontrolne funkcije Skupštine, normativno je samo djelimično regulisana u ustavnom sistemu Crne Gore<sup>141</sup>. Pitanja koja se u ovom kontekstu postavljaju moguće je svesti na jedan zajednički imenitelj – koliko su radna tijela Skupštine realno osposobljena da meritorno, kompetentno i efikasno prate primjenu zakona kao i poštovanje i primjenu standarda iz ratifikovanih međunarodnih ugovora? Kontrolna funkcija Skupštine koja se realizuje kroz aktivnost odbora ima dva osnovna oblika. Jedan, koji se realizuje kroz permanentnu aktivnost stalnih radnih tijela Skupštine. Drugi je osoben po tome što se realizuje kao poseban oblik rada i aktivnost bilo stalnih radnih tijela Skupštine (npr. kontrolna saslušanja<sup>142</sup>), bilo kroz aktivnost posebnih, *ad hoc* radnih tijela Skupštine (npr. parlamentarna istraga<sup>143</sup>). I kontrolna saslušanja i parlamentarne istrage postavljani su kao instrumenti koji se koriste u cilju ne samo pribavljanja informacija i stručnih mišljenja o aktu koji se nalazi u skupštinskoj proceduri već i „radi uspješnijeg ostvarivanja kontrolne funkcije Skupštine“<sup>144</sup>.

Sadržaj, kvalitet i obim kontrolnih ovlašćenja radnih tijela Skupštine je različit (npr. meritorna kontrola, pribavljanje informacija, kontrola zakonitosti). Samo neka radna tijela raspolazu punim kapacitetom kontrolnih nadležnosti (npr. među nadležnostima Odbora za bezbjednost je i pravo da „vrši permanentnu kontrolu rada policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost“<sup>145</sup> koji ovu kontrolu obavlja „na način

<sup>140</sup> Član 132, stav 3 Ustava Crne Gore.

<sup>141</sup> Samo kod nekih radna tijela (Odbor za bezbjednost, Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije, Odbor za ljudska prava, Odbor za rodnu ravnopravnost), među njihovim nadležnostima navedene su i nadležnosti koje se odnose na ostvarivanje kontrolne funkcije Skupštine. Vidjeti članove 41, 42, 44 i 45 Poslovnika Skupštine.

<sup>142</sup> Član 75 Poslovnika Skupštine.

<sup>143</sup> Član 78 Poslovnika Skupštine.

<sup>144</sup> Član 72, stav 1 Poslovnika Skupštine.

<sup>145</sup> Član 41, stav 1 Poslovnika Skupštine.

propisan Zakonom o policiji i Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost<sup>146</sup>). Sadržaj kontrolnih ovlašćenja onih radnih tijela za koja je Poslovnik to regulisao redukovano je na „praćenje primjene” (zakona, standarda, mjera, aktivnosti i sl.)<sup>147</sup>. Brojna su stalna radna tijela<sup>148</sup> među čijim nadležnostima nijesu eksplicitno navedeni i poslovi vezani za ostvarivanje kontrolne funkcije Skupštine. Zapažanja koja su iznijeta ukazuju na to da bi bila poželjna normativna operacionalizacija kontrolne funkcije koja se ostvaruje u okviru radnih tijela Skupštine.

– *Sadržaj i kvalitet kontrolnih ovlašćenja Skupštine* je raznolik i obuhvata različite vrste poslova, od onih čiji se sadržaj redukuje samo na prikupljanje informacija o pitanjima vezanim za rad egzekutive (u prvom redu Vlade), preko poslova koji se manifestuju u razmatranju izvještaja koje Skupštini podnose ne samo Vlada i ministarstva<sup>149</sup> već i drugi državni organi<sup>150</sup> i dr. Sadržaj, kvalitet i obim ingerencija koje Skupština ima u vezi sa ovim izvještajima nije jasno normativno regulisan. To je povod da se postavi nekoliko pitanja značajnih za praktičnu realizaciju kontrolnih funkcija Skupštine koje se odnose na razmatranje različitih izvještaja koji se dostavljaju Skupštini.

Prvo pitanje odnosi se na prirodu kontrole koju Skupština ostvaruje razmatranjem izveštaja. Da li ova kontrola uključuje pravo Skupštine da meritorno interveniše u sadržaj izveštaja (dopunjuje, mijenja i sl.) ili kvalitet njenih ovlašćenja obuhvata samo pravo da razmatra izveštaj, ocjenjuje ga i u zavisnosti od ocjene prihvata odnosno ne prihvata i u tom slučaju ga dostavlja zajedno sa svojim primjedbama podnosiocu?

Drugo pitanje tiče se posljedica (sankcija) ukoliko Skupština odbije da prihvati izveštaj. Ukoliko Skupština odbije da prihvati izveštaj Vlade ili nekog Vladinog tijela, ona ima mogućnost da, koristeći instrumente parlamentarne kontrole Vlade, ostvari svoju kontrolnu funkciju nad radom Vlade u skladu sa prirodom parlamentarnog sistema. Ali, ako Skupština ne prihvati izveštaj drugih organa vlasti (npr. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda), čiji status u ustavnom sistemu počiva na načelu nezavisnosti i samostalnosti<sup>151</sup> i prema kome Skupština nema ni mogućnost niti pravo da koristi instrumente kontrole koje može koristiti prema Vladi i tijelima koje ona formira. To je osjetljivo pitanje budući da zadire u status nezavisnih ustavnih insti-

<sup>146</sup> Član 41, stav 2 Poslovnika Skupštine.

<sup>147</sup> Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije, Odbor za ljudska prava i slobode, Odbor za rodnu ravnopravnost (članovi 42, 44 i 45 Poslovnika Skupštine).

<sup>148</sup> Više od polovine stalnih radnih tijela (npr. Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju; Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport, Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje, Administrativni odbor, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu).

<sup>149</sup> Npr. izvještaji u kojima država referiše o primjeni i poštovanju standarda iz ratifikovanih međunarodnih konvencija koji se pripremaju za međunarodna tijela koja nadziru sprovođenje međunarodnih standarda ljudskih prava.

<sup>150</sup> Npr. Izvještaj o ostvarivanju ljudskih prava koji podnosi Zaštitnik ljudskih prava i sloboda.

<sup>151</sup> Član 81, stav 1 Ustava Crne Gore eksplicitno propisuje da je „Zaštitnik ljudskih prava i sloboda samostalan i nezavisan organ”.

tucija i zaslužuje podrobnije razmatranje. Sadržaj kontrolne funkcije Skupštine koja se odnosi na razmatranje izvještaja koji podnose organi državne vlasti čiji položaj u ustavnom sistemu počiva na načelima nezavisnosti i samostalnosti morao bi biti ograničenog kapaciteta, bez mogućnosti da se na ova tijela primijene kontrolni instrumenti koji bi mogli ugroziti samostalan i nezavisan položaj ovih organa. Sadržaj kontrolnih ovlašćenja Skupštine u odnosu na izvještaje koje podnose nezavisni i samostalni organi bi po svojoj prirodi odgovarao onim instrumentima kontrole Vlade koje Skupština koristi kako bi pribavila informacije o radu Vlade.

Kako je ovo pitanje važno za stabilnost parlamentarnog sistema i poziciju organa vlasti u okviru parlamentarnog sistema, bilo bi korisno brižljivo definisati sadržaj i prirodu kontrolnih ovlašćenja koja Skupština ostvaruje razmatrajući izvještaje koje joj podnose organi vlasti, zavisno od subjekata koji podnose izvještaj i njihovog statusa u ustavnom sistemu koji prihvata parlamentarni sistem organizacije vlasti.

U ovom kontekstu ukazujemo i na sličan problem u vezi sa *kontrolom ustavnosti zakona u postupku njihovog donošenja* u Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo i ustavnosudskom kontrolom zakonitosti koju realizuje Ustavni sud kao nezavisan organ državne vlasti čija je osnovna nadležnost upravo kontrola ustavnosti i zakonitosti<sup>152</sup>.

– Za kontrolnu funkciju Skupštine posebno osjetljivo pitanje je *parlamentarna i civilna kontrola sektora bezbjednosti*. Osjetljivost i delikatnost kontrolne funkcije Skupštine u domenu bezbjednosti i značaj civilne kontrole ovog sektora u kontekstu izgradnje demokratskih institucija i razvoja demokratije nalagao bi da se nekoliko pitanja posebno brižljivo normativno uredi, kao i da se kontinuirano i sistematski prati njihova praktična primjena i efekti. Među ovim pitanjima posebno je važno razmotriti: kakve su realne mogućnosti da ovu kontrolu efikasno i kompetentno realizuje radno tijelo Skupštine (Odbor za bezbjednost i odbranu<sup>153</sup>); da li je status ovog odbora drugačiji od statusa drugih radnih tijela budući da se njegovo postupanje u vršenju kontrole reguliše posebnim zakonima<sup>154</sup>, što kod drugih odbora nije slučaj; da li bi ovom radnom tijelu bila potrebna i posebna logistička podrška skupštinske administracije (npr. posebna služba ovog odbora) kako bi uspješno odgovorio ovom složenom i odgovornom poslu; kako osigurati organizacione (npr. predsjedničko ili potpredsjedničko mjesto u Odboru) i procesne mogućnosti da opozicija aktivno sudjeluje u kontroli sektora bezbjednosti (npr. pravo manjine da zahtijeva podnošenje izvještaja) i dr.

– Pored parlamentarne i civilne kontrole sektora bezbjednosti posebno je važna i *kontrola budžeta* koja uz budžetsku autonomiju Skupštine i budžet Skupštine, koji ona samostalno kreira, predstavlja oblike ostvarivanja budžetskog prava Skupštine.

<sup>152</sup> Vidjeti bliže u dijelu koji se odnosi na zakonodavnu funkciju Skupštine.

<sup>153</sup> Odbor za bezbjednost i odbranu je nadležan za „kontrolu rada policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost” (član 41 Poslovnika Skupštine Crne Gore).

<sup>154</sup> Postupanje Odbora za bezbjednost i odbranu prilikom ostvarivanja svojih kontrolnih funkcija reguliše Zakon o policiji i Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost (član 41, stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore).

Iako je kontrola nad trošenjem budžetskih sredstava od strane Skupštine pravo koje u parlamentarnom sistemu predstavlja i jedan od instrumenata parlamentarne kontrole Vlade, kontrola budžeta od strane Skupštine nije jednoznačna i ne obuhvata samo kontrolu budžetskih sredstava kojima raspolaže Vlada. Ona obuhvata i kontrolu budžetskih sredstava kojima raspolažu drugi organi. U tom kontekstu posebno je osjetljivo pitanje kontrole budžetskih sredstava koje koriste drugi organi državne vlasti čiji status u ustavnom sistemu određuju principi samostalnosti i nezavisnosti (npr. sudski budžet, budžet Ustavnog suda, budžet koji koristi Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i sl.).

Sadržaj, obim i kvalitet kontrolne funkcije Skupštine kao i ostvarivanje budžetske kontrole od strane Skupštine treba posmatrati i u svjetlu nadležnosti koje na ovom području ima Državna revizorska institucija Crne Gore, kao „samostalni i vrhovni organ državne revizije”<sup>155</sup>. Nadležnosti ove institucije<sup>156</sup>, kao i činjenica da njen položaj kao samostalnog i vrhovnog organa državne revizije u ustavnom sistemu reguliše sam ustav, ograničavaju sadržaj, obim i kvalitet kontrolne funkcije Skupštine kada je u pitanju kontrola budžeta. Već istisnuta iz procesa kreiranja budžeta, čak i kada se radi o budžetu namijenjenom Skupštini, formiranjem Državne revizorske institucije i statusom koji ovo tijelo ima u ustavnom sistemu, kao i nadležnostima koje obavlja, ograničava se kontrolna funkcija Skupštine i ona se potiskuje i iz procesa kontrole budžeta.

Kako je i Skupština još uvijek zadržala dio nadležnosti u domenu kontrole budžeta, važno je precizno razgraničenje obima ingerencija koje na području kontrole budžeta ostvaruje Državna revizorska institucija sa jedne strane i Skupština sa druge. Posebno je važno regulisati obim i kapacitet nadležnosti Skupštine u vezi sa razmatranjem godišnjeg izvještaja koji Skupštini podnosi Državna revizorska institucija.<sup>157</sup>

– *Međusobni odnos Skupštine i Vlade, sa jedne, i nezavisnih kontrolnih tijela i institucija, sa druge strane*, utiče na parlamentarni sistem i modifikuje njegove suštinske odluke koje se ogledaju upravo u međusobnim odnosima Skupštine i Vlade. Formiranje brojnih nezavisnih kontrolnih tijela nužno otvara pitanje da li su postojeći instrumenti parlamentarne kontrole egzekutive djelotvorni, ako jesu zašto se ustanovljavaju posebna nezavisna kontrolna tijela? Šta je razlog koji legitimise formiranje ovih tijela i da li je možda obrazovanje nezavisnih kontrolnih tijela odgovor i na parlamentarnu praksu koja pokazuje da se teško može očekivati da parlamentarna većina izglasa nepovjerenje Vladi koju je birala?

Nezavisne kontrolne institucije i tijela su novina u ustavnom sistemu. Stiču se prva iskustva u radu ovih institucija. Iako je njihov status u osnovi normativno regulisan, praksa je oskudna i teško je suditi o efektima i djelotvornosti kontrole koju

<sup>155</sup> Član 144, stav 1 Ustava Crne Gore.

<sup>156</sup> Osnovne nadležnosti Državne revizorske institucije obuhvataju: reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine (član 144, stav 2 Ustava Crne Gore).

<sup>157</sup> Član 144, stav 3 Ustava Crne Gore.

ostvaruju ova tijela kao svoju nadležnost. Za kontrolnu ulogu koju ova tijela ostvaruju paralelno sa kontrolnom funkcijom Skupštine važno je više pitanja među kojima posebno kriterijumi i postupak njihovog izbora; uslovi za izbor, posebno nespojivost funkcija; dužina mandata, osnovi za prestanak mandata i odlučivanje o prestanku mandata; sredstva iz kojih se finansira aktivnost nezavisnih kontrolnih institucija, kako se njihov budžet kreira, ko kontroliše korišćenje sredstava i sl.

Nezavisna kontrolna tijela takođe su faktor ograničavanja kontrolne funkcije Skupštine. U skladu sa parlamentarnim sistemom organizacije vlasti sadržaj, obim i kvalitet kontrolnih ovlašćenja kojima raspolažu nezavisna kontrolna tijela treba postaviti na način da ne ugrožavaju kontrolnu funkciju Skupštine, jer to može ozbiljno poremetiti za parlamentarizam suštinski važan odnos između Skupštine i Vlade koji počiva na uzajamnom povjerenju i kontroli.

Da bi se očuvao ovaj specifikum koji odlikuje parlamentarizam, bilo bi uputno tragati za rješenjima koja će osnažiti kontrolnu ulogu Skupštine i stvarati pogodan okvir u kome će biti moguće efikasno realizovati ovu funkciju Skupštine. Sa druge strane, obazrivost prema nezavisnim kontrolnim mehanizmima čiji se broj uvećava, pa se kontrolna funkcija tako „rasipa”, „rastače” i dijeli među brojnim subjektima, što samo po sebi slabi njenu djelotvornost, i praćenje prakse ovih tijela trebalo bi da bude sistematska i kontinuirana aktivnost, kako bi se preduprijedile eventualne negativne prakse.

### 5. 3. ZAKLJUČAK

Umjesto zaključka iznosimo preporuke za unapređenje parlamentarizma u Crnoj Gori.

1. Osvrt na osnovne parametre koji govore o *pretpostavkama razvoja parlamentarizma* u Crnoj Gori osnov je za dva zapažanja.

Prvo, u ustavnom sistemu Crne Gore postavljene su osnovne normativne pretpostavke za razvoj parlamentarizma. Normativni okvir nije uvijek potpun. Neki propisi nedostaju, a u postojećoj legislativi postoje pravne praznine koje ostavljaju prostor za različite interpretacije u praktičnoj primjeni Ustava.

Reformu normativnih i institucionalnih aranžmana bilo bi poželjno usmjeriti na:

– Operacionalizaciju instrumenata i procedura koje će doprinijeti da Skupština i praktično dostigne poziciju koja je projektovana u ustavnom sistemu kako bi u svakodnevnom ostvarivanju svojih osnovnih nadležnosti bila više od pukog domicila za legalizaciju dogovora postignutih izvan nje. To uključuje rješenja vezana za statusna i organizaciona pitanja kao i unutarparlamentarne procedure koje garantuju autonomni status Skupštine i doprinose da Skupština bude realni nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti kao i efikasni kontrolor rada Vlade i ministarstava i realizacije politike Vlade.<sup>158</sup>

<sup>158</sup> Više o konkretnim rješenjima uz poglavlja koja govore o reprezentativnoj funkciji Skupštine kao i njenim zakonodavnim i kontrolnim funkcijama.

– Upotpunjavanje normativnog okvira propisima koji nedostaju (npr. usvajanje posebnog Zakona o Skupštini), otklanjanje pravnih praznina i ustanovljavanje jasnih procedura koje omogućuju da se sporovi rješavaju unutar polja prava i pravnim instrumentima kako bi vlast i realno djelovala u granicama prava.<sup>159</sup>

Drugo, za razvoj parlamentarizma u prvi plan izbija pitanje stvaranja političkog ambijenta u kome će biti iskazana spremnost da se prihvate, kao i da se u praksi poštuju, uvažavaju i primjenjuju ne samo normativni sistem i standardi koje on postavlja već i etički standardi demokratske političke kulture.

Da bi se to postiglo, neophodno je da se, ne samo na normativnom planu već i faktički, stvore uslovi za otklon od partijske države ka modernoj političkoj zajednici slobodnih građana i građanki, zasnovanoj na vladavini prava i socijalnoj pravdi. Za to je potrebna unutrašnja reforma političkih stranaka u pravcu demokratizacije koja, između ostalog, uključuje:

– demokratske i transparentne procedure unutarstranačkih izbora koje omogućuju uticaj najšireg članstva na izbor organa političke stranke kao i na nominovanje kandidata i kandidatkinja za parlamentarne i lokalne izbore;

– otklanjanje neposrednog uticaja rukovodstava političkih stranaka na personalnu distribuciju poslaničkih mandata nakon izbora i uspostavljanje normativnih rješenja u izbornom sistemu koja omogućuju uticaj birača na izbor poslanika;

– transparentan proces odlučivanja u stranačkim organima, komunikacija sa članstvom i javnošću;

– jasna pravila koja regulišu finansiranje političkih stranaka, precizne kriterijume finansiranja, instrumente kontrole izvora iz kojih se finansiraju političke stranke i posebno kontrola trošenja sredstava koja se strankama dodjeljuju iz budžeta.

2. U ustavnom sistemu Crne Gore stvorene su osnovne *normativne pretpostavke* za ostvarivanje reprezentativne funkcije Skupštine kada se ona javlja kao reprezent građana, ali nijesu operacionalizovani instrumenti niti mjere koje doprinose ostvarivanju punog sadržaja principa reprezentacije građana (npr. žene, pripadnici nacionalnih manjina) i nijesu ustanovljeni i drugi osnovi i oblici reprezentovanja. U tom smislu skreće se pažnja na aktivnosti koje bi bilo korisno preduzeti u cilju stvaranja normativnog i političkog ambijenta u kome će postojati mogućnosti da se realizuje puni sadržaj reprezentovanja građana i izgledi da se nađu načini i za realizaciju drugih kriterijuma:

– reformom izbornog zakonodavstva operacionalizovati Ustavom utvrđenu obavezu države da garantuje ravnopravnost žena i muškaraca i vodi politiku jednakih mogućnosti i kada je u pitanju reprezentativna funkcija Skupštine i njen sastav, a u izbornom zakonodavstvu propisati posebne mjere koje omogućuju da žene budu reprezentovane u Skupštini ravnopravno kao i muškarci;

<sup>159</sup> O konkretnim rješenjima, posebno onima koja nedostaju, a značajna su za razvoj parlamentarizma, biće više riječi u poglavljima u kojima se razmatra reprezentativna, zakonodavna i kontrolna uloga Skupštine.



– reformom izbornog zakonodavstva operacionalizovati Ustavom eksplicitno garantovano pravo pripadnika nacionalnih manjina na reprezentovanje u Skupštini i ustanoviti posebne mjere koje to omogućuju;

– ispitati opravdanost i potrebu uključivanja u izbornu regulativu mogućnosti da stranci steknu ograničeno biračko pravo (npr. samo aktivno biračko pravo), uz posebne uslove (npr. domicil u određenom vremenskom trajanju) i u ograničenom obimu (npr. lokalni izbori);

– ocijeniti potrebu (prednosti i nedostatke) da se u izbornu regulativu uključe instrumenti koji omogućuju da sastav poslanika u Skupštini izrazi i različitosti, potrebe i interese pojedinih područja;

– stvoriti uslove (elektronska komunikacija, prostor, vremenski unaprijed određeni intervali, rezervisano vrijeme, i sl.) koji će omogućiti kontinuiranu komunikaciju poslanika sa biračima i za najširi uvid birača u rad Skupštine, posebno medijsko praćenje rada radnih tijela Skupštine, i informisanje najšire javnosti o radu Skupštine;

– reformom izbornog zakonodavstva otkloniti uticaj rukovodstava političkih stranaka, nakon održanih izbora, na distribuciju mandata koje je lista osvojila i stvoriti politički ambijent koji će realno omogućiti slobodan mandat;

– omogućiti interesno povezivanje i fleksibilne oblike djelovanja poslanika okupljenih na pitanjima oko kojih ih povezuju zajednički interesi (npr. grupe parlamentarki).

3. U domenu *statusnih pitanja*, naročito u vezi sa unutrašnjom organizacijom Skupštine, kao i parlamentarnim postupcima, bilo bi poželjno ojačati postojeće i po potrebi ustanoviti i nove instrumente koji snaže autonomiju Skupštine i doprinose praktičnom ostvarivanju Ustavom nominalno regulisane pozicije predstavničkog tijela u parlamentarnom sistemu, među kojima posebno:

– garantovanje prava na samoorganizovanje i procedura i instrumenata koji omogućuju praktično ostvarivanje ovog prava;

– garantovanje finansijske autonomije i budžeta Skupštine;

– podizanje efikasnosti rada Skupštine, posebno u ostvarivanju zakonodavnih i kontrolnih ingerencija i ustanovljavanje unutrašnje organizacije, instrumenata, procesnih pravila i neophodne logističke (administrativne, stručne, materijalne i dr.) podrške koja tome doprinosi;

– organizacionim i institucionalnim reformama ustanoviti pretpostavke za samostalnost u obavljanju poslova u nadležnosti Skupštine; kreirati normativni i institucionalni okvir koji će osigurati ključno mjesto Skupštine u zakonodavnom procesu i kreiranju društvenih politika;

– osnažiti kompetitivnost poslanika (priprema za kandidate i obavezna edukacija i u toku trajanja mandata);

– posebno osnažiti stručni potencijal skupštinske administracije (stručnost kao osnovni kriterijumi za prijem, kontinuirana edukacija, mogućnost napredovanja vezati za kontinuirano podizanje nivoa stručnosti i znanja u toku rada, razvijati konkurenciju);

– uključivati eksperte i stručnjake u aktivnosti Skupštine (priprema propisa, učešće u javnim debatama, rad na programima edukacije i dr.);

– otvoriti mogućnost za neformalno povezivanje i aktivnost interesnih grupa u Skupštini i definisati osnovne standarde njihovog djelovanja;

– ustanoviti standarde i propisati pravila po kojima se odvija lobiranje;

– unaprijediti oblike i postaviti standarde za komunikaciju sa javnošću.

4. *Zakonodavna (regulatorna) vlast* je osnovna nadležnost Skupštine. Ključno pitanje stoga je kako osigurati odlučujuću ulogu Skupštine u cjelokupnom zakonodavnom postupku od procesa priprema i izrade zakona, pa sve do njegovog usvajanja i potom nadzora nad njegovom primjenom. U perspektivi razvoja parlamentarizma to nalaže da se posebno osnaži realni uticaj Skupštine na pripremu zakona, kao i njene nadležnosti vezane za nadzor i kontrolu egzekutive koja te zakone sprovodi.

– Normativno operacionalizovati nadležnosti Odbora za evropske integracije, posebno njihov sadržaj, obim i kvalitet kako bi se omogućio realan uticaj ovog skupštinskog radnog tijela na predlaganje, kreiranje, vrednovanje i praćenje strategija i dokumenata u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

– S obzirom na mjesto Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo u zakonodavnom procesu i s obzirom na promjene koje u pravnom sistemu nastaju pod uticajem međunarodnog prava, bilo bi neophodno preispitati da li postojeće nadležnosti ovog odbora odgovaraju novim okolnostima, a normativni okvir koji definiše nadležnosti ovog odbora redefinisati i u njega inkorporirati i poslove vezane za uključivanje međunarodnih standarda u unutrašnje pravo.

– Pravne propise koji regulišu zakonodavnu djelatnost Skupštine i zakonodavni postupak trebalo bi upotpuniti regulisanjem statusa izjave o usklađenosti sa evropskim pravom, njenog mjesta u zakonodavnom postupku, uticaja koji ima na sadržaj zakona kao i ovlašćenjima Skupštine i njenih radnih tijela da zajedno sa razmatranjem predloga zakona razmatraju i izjavu o usklađenosti sa evropskim pravom.

– Uslove pod kojima je moguće odstupiti od redovnog zakonodavnog postupka i usvojiti zakon po skraćenom postupku trebalo bi operacionalizovati i precizirati kako ne bi ostavljali širok prostor za odstupanje od redovnog zakonodavnog postupka, i kako bi u praksi suzili mogućnosti za široku interpretaciju uslova pod kojima je moguće primijeniti skraćeni zakonodavni postupak.

– Bilo bi korisno razmotriti potrebu da se diferencirano regulišu neki osobeni zakonodavni postupci zbog njihovog posebnog značaja, kao npr. postupak usvajanja zakona o budžetu, postupak usvajanja zakona o ratifikaciji međunarodnih ugovora (posebno eventualno stavljanje rezervi na međunarodni ugovor), postupak usvajanja prostornih i razvojnih planova.

– U skladu sa načelnom odredbom Ustava da građani svoju suverenost ostvaruju u prvom redu neposrednim vršenjem vlasti u normativni okvir koji reguliše prava građana na neposredno učešće u vršenju vlasti uključiti različite vidove neposrednog učešća građana (iniciranje i predlaganje, učešće u javnoj raspravi, predlaganje referenduma i izjašnjavaње na referendumu) na nivou centralne vlasti i posebno u lokalnoj zajednici.

– Pretendenata na zakonodavnu vlast Skupštine ima više što prijeti da ugrozi poziciju Skupštine kao vrhovnog zakonodavca u ustavnom sistemu i njeno mjesto u parlamentarnom sistemu. Bilo bi poželjno ustanoviti jasne kriterijume šta je zakon

i koju materiju može regulisati samo zakon a koja vrsta pravnih akata se može podvesti pod pojam propis, koja se pitanja (oblasti) mogu regulisati propisima i u kom obimu, kao i odrediti koji organ vlasti bi odlučivao o rješavanju sukoba nadležnosti koji bi mogao nastati na području regulatorne funkcije među različitim tijelima.

– Pravilima koja regulišu postupak rada Skupštine ustanoviti instrumente koji će onemogućiti nepotrebno ponavljanje istih stvari u toku čitanja zakona i zakonodavni rad Skupštine učiniti efikasnijim.

– Regulisati mogućnosti, uslove i oblik učešća stručnjaka u zakonodavnom postupku, posebno u radu radnih tijela Skupštine i radu poslaničkih klubova, kako bi se doprinijelo podizanju kvaliteta zakonodavne djelatnosti Skupštine.

– Preciznije odrediti i razgraničiti oblasti koje definišu matičnost radnog tijela i uspostaviti kriterijume na osnovu kojih bi se određivala matičnost radnog tijela u slučaju kada zakon razmatra više radnih tijela nadležnih za oblast koju zakon reguliše, posebno u slučaju kada je sadržaj zakona međusektorski pa se on razmatra na sjednicama više radnih tijela.

– Osnaziti ulogu Skupštine u kreiranju i predlaganju zakona, što uključuje i stvaranje procesnih i institucionalnih mogućnosti da se Ustavom garantovano pravo poslanika da predlažu zakone ostvari i u zakonodavnoj praksi. U tom cilju bilo bi poželjno obogatiti sadržaj i kvalitet kompetencija radnih tijela Skupštine i osigurati administrativnu, stručnu, ekspertsku i svaku drugu logističku podršku kako bi poslanici mogli i u okviru radnog tijela čiji su članovi koristiti svoje pravo predlaganja zakona. Poslaničkim klubovima potrebno je, takođe, obezbijediti uslove za kvalitetan rad i stručnu administrativnu pomoć kako bi poslanicima bila pružena neophodna stručna pomoć u formulisanju i posebno pravnom uobličavanju predloga, bilo da je u pitanju ostvarivanje njihovog prava da podnesu predlog zakona ili njihovo pravo da podnose amandmane na predlog zakona koji podnese Vlada.

– Ustanoviti set standarda (procedure i instrumente) koji bi i drugim manjinama u Skupštini garantovali jednake mogućnosti učešća u zakonodavnom postupku, posebno u kreiranju i podnošenju predloga zakona.

– Regulisati mogućnosti uključivanja javnosti u debatu o predlozima zakona, posebno organizovanje javnih rasprava o predlozima zakona u samoj Skupštini kao fleksibilan oblik rada („javno čitanje i debata o predlozima zakona”), koji omogućuje uključivanje šireg kruga subjekata u zakonodavni proces i kreiranje zakona i predstavlja pogodan okvir za interaktivan odnos poslanika i građana.

5. Kako je *kontrolna funkcija Skupštine*, posebno njena nadležnost da nadzire i kontrolniše rad egzekutive, suštinska odlika parlamentarnog sistema, važno je ovu funkciju Skupštine očuvati i razvijati, stvaranjem institucionalnih, organizacionih i procesnih pretpostavki da se ona uspješno ostvaruje. To bi nalagalo da se u perspektivi preduzmu i neke konkretne aktivnosti.

– Definisati i institucionalno precizno regulisati sadržaj, oblike, obim i kvalitet kontrolnih ovlašćenja i postupak ostvarivanja ove nadležnosti Skupštine.

– Precizirati i nedvosmisleno regulisati ko raspolaže pravom raspuštanja Skupštine i regulisati proceduru po kojoj se odlučuje o raspuštanju Skupštine.

– Preispitati normativna rješenja o interpelaciji sa stanovišta moguće blokade rada Skupštine i u svijetlu normativnih rješenja koja ograničavaju pravo na pokretanje postupka za glasanje o povjerenju Vladi. Bilo bi cjelishodno razmotriti potrebu i ustanoviti istovrsna ograničenja prava na pokretanje interpelacije koja su ustanovljena i kod pokretanja postupka glasanja o povjerenju Vladi (ista grupa poslanika ne bi mogla pokrenuti interpelaciju u određenom vremenskom roku).

– Zbog značaja koji u parlamentarnom sistemu ima parlamentarna kontrola egzekutive, bilo bi poželjno pravnom sistemu operacionalizovati na normativnom planu sadržaj, oblike, obim i kvalitet kontrolne funkcije Skupštine i definisati odgovornost izvršne vlasti. Ova pitanja bi trebalo regulisati ne samo Poslovníkom Skupštine već i zakonom (Zakon o Skupštini, Zakon o Vladi, Zakon o ministarstvima).

– Ustanoviti jasne procedure za rješavanje ustavnih sporova na ustavan način, posebno procedure koje je moguće primijeniti kao instrument rješavanja sporova u slučaju kada saglasnost aktera odlučivanja izostane, a izostanak saglasnosti prijeti izazivanjem ustavne ili parlamentarne krize.

– Pravne praznine koje ostavljaju prostor za različite interpretacije u praksi bilo bi korisno upotpuniti normativnim rješenjima koja će nadomjestiti nedostatke i na najmanju mjeru suziti prostor za probleme do kojih u praksi može doći ako norme nijesu potpune. To bi bilo poželjno učiniti prije nego što u praksi nastane neki konkretan problem.

– Bilo bi poželjno normativno regulisati i jasno profilisati sadržaj, obim i način ostvarivanja kontrolne funkcije radnih tijela Skupštine, posebno onih radnih tijela kod kojih je izostalo izričito normativno regulisanje kontrolne funkcije.

– Kontrolnu funkciju koju Skupština ostvaruje razmatrajući izvještaje organa vlasti ili tijela koje oni formiraju bilo bi neophodno prilagoditi po sadržaju i prirodi, vodeći računa o statusu subjekata koji podnose izvještaj u parlamentarnom sistemu organizacije vlasti.

– Parlamentarnu i civilnu kontrolu bilo bi poželjno regulisati zakonom. To bi mogao biti ili Zakon o Skupštini ili poseban zakon koji bi regulisao sve oblike civilne kontrole sektora bezbjednosti.

– Na normativnom planu bilo bi korisno regulisati i precizno odrediti sadržaj i obim ovlaštenja Državne revizorske institucije i Skupštine u postupku kontrole budžeta. Posebno je važno regulisati obim i kapacitet nadležnosti Skupštine u razmatranju godišnjeg izvještaja koji joj podnosi Državna revizorska institucija.

## LITERATURA

- [1] Bačić, A.: *Parlamentarno pravo Hrvatske i poredbene parlamentarne procedure*, Split, 2004.
- [2] Bačić, A.: *Hrvatske parlamentarne procedure – izvori, izabrani poslovníci Hrvatskog sabora 1861–2002*, Split, 2003.
- [3] Bačić, A.: *Rečnik parlamentarnog prava*, Split, 2004.
- [4] Barić, S.: *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim evropskim državama*, Zagreb, Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, 2009.

- [5] Beetham, D.: *Parlamentarna demokratija u XXI veku – vodič za dobru praksu* (prevod), Interparlamentarna unija, 2008.
- [6] Bradshaw, K.; Pring, D.: *Parliament and Congress*, London 1972.
- [7] *Challenges of Parliamentarism – The Case of Serbia in the Early Nineties*, Zbornik, Beograd, 1995.
- [8] *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Zbornik, Beograd, 2007.
- [9] *Javne rasprave – priručnik*, Sarajevo, 2007.
- [10] Jovanović, B.: *Donošenje zakona*, Beograd, 1923.
- [11] Jovanović, S.: *Država*, Beograd, 1936.
- [12] Jovičić, M.: *Referendum (pokušaj uporedno-pravnog proučavanja)*, Beograd, 1957.
- [13] Jović, Lj.: *Parlamentarno procesno pravo*, Beograd, 2004.
- [14] *Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima – dokument za razmatranje i diskusiju od strane zainteresovanih parlamenata, donatora i međunarodnih organizacija*, NDI (prevod), 2007.
- [15] Laundry, Ph.: *Parliament in the Modern World*, Dartmouth, Inter-Parliamentary Union, 1989.
- [16] Lo, S.: *Engleski parlamentarizam*, Beograd, 1929.
- [17] Luman, N.: *Legitimacija kroz proceduru*, Zagreb, 1992.
- [18] Marković, L.: *Parlamentarno pravo*, Zrenjanin, 1991.
- [19] Morison, H.: *Government and Parliament*, London, 1954.
- [20] Pajvančić, M.: *Parlamentarno pravo*, Beograd, 2005, II izdanje, 2008.
- [21] Pajvančić, M.: *Mali rečnik pojmova o parlamentarizmu*, Beograd, 2001.
- [22] Pajvančić, M.: *Pravno normiranje*, Novi Sad, 1995.
- [23] Pajvančić, M.: *Zakonodavni postupak*, u Zborniku *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung: Fakultet političkih nauka, 2007, str. 203–211.
- [24] Pajvančić, M.; Vukčević, M.: *Ustavno pravo Crne Gore*, Podgorica, II izdanje, 2009, str. 173–205.
- [25] Pajvančić, M.: *Parlamentarizam*, Zbornik *Ustavno pravni okvir decentralizacije Srbije i autonomije Vojvodine*, Novi Sad, Centar za regionalizam, 2001.
- [26] Pajvančić, M.: *Ravnopravnost polova*, u: Centar za monitoring – CEMI (prior.): *Izmjene izbornog zakona: prilozi za raspravu*, Podgorica: Centar za monitoring – CEMI, 2007, str. 121–137.
- [27] Pajvančić, M.: *Kandidatske liste i uticaj birača na popunu poslaničkih mandata*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Vol. XXX, No. 1–3, 1996, str. 147–157.
- [28] Pajvančić, M.: *Biračko pravo žena*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Vol. XXXI, No. 1–3, 1997, str. 27–37.
- [29] Pajvančić, M.: *Poslanički mandat i njegova zaštita*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, br. 8/2002, str. 236–251.
- [30] Pajvančić M.: *Struktura parlamenta i reprezentovanje autonomija – regija*, Zbornik *Vojvodina i budući Ustav Srbije*, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, 2003, str. 93–102.
- [31] Pajvančić, M.: *Ravnopravnost polova – reprezentovanje u skupštinama i institucionalni mehanizmi*, Zbornik *Pet godina posle*, Novi Sad, Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova, 2006, str. 9–25.
- [32] Pajvančić, M.: *Pravo žena na učešće u javnoj vlasti*, Zbornik *U susret Zakonu o ravnopravnosti polova – evropska budućnost Srbije*, Beograd, Centar modernih veština, 2006, str. 20–28.
- [33] Pejić, I.: *Parlamentarno pravo – francuski, nemački, britanski, srpski i primer Evropskog parlamenta*, Niš, 2006.
- [34] Perić, B.: *Pravni sustav i pravna tehnika*, Zagreb, 1980.

- [35] *Putevi i stranputice u zakonodavnom zagovaranju – kako utjecati na donošenje kvalitetnijih zakona i njihovu dosljednu primjenu?*, Zagreb, 2008.
- [36] *Poslovnik Skupštine Crne Gore*.
- [37] Robert, H. M.: *Robertsova pravila procedure*, Novi Sad, 1997.
- [38] Schlick, R.; Zeh, W.: *The German Bundestag – functions and procedures*, Berlin, 1999.
- [39] Stojanović, D.: *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Niš, 1999.
- [40] *Ustav Crne Gore*.
- [41] Zeh, W.: *Parlamentarismus, Historische Wurzeln – Moderne Entfaltung*, Heidelberg, 1997.