

8. UNAPREĐENJE I MODERNIZACIJA SKUPŠTINE

*Jelena Popović**

Sažetak: Parlamentarna demokratija i sama funkcija Parlamenta sve više mora jačati. Skupština se mora ispoljavati kao mjesto razvojnog dijaloga i predstavnništva naroda, mjesto jačanja mehanizama vladavine prava. U budućem periodu neophodno je jačati sistem koji će obezbijediti vladavinu prava, donošenjem kvalitetnih zakonskih rješenja, koje će građani doživljavati kao stvarnu zaštitu svojih prava i sloboda, što se mora obezbijediti jakom kontrolnom funkcijom od strane nadležnih organa zaduženih za primjenu i kontrolu izvršavanja usvojenih zakona. Novi institucionalni aranžman Evropske unije, utemeljen Lisabonskim sporazumom, ogleda se u osnaženoj ulozi evropskog, kao i nacionalnih parlamenata u oblikovanju i definisanju različitih politika Unije. Ovaj proces trebalo bi da bude putokaz našem Parlamentu za dalje djelovanje i kontinuirano jačanje sopstvenih kapaciteta, kao i pravnog okvira, u koji treba inkorporirati najkvalitetnije i provjerene standarde. U mjeri u kojoj budu efikasni, ogledaće se i naša sposobnost da se konstituišemo kao evropska država.

Gljučne riječi: *parlamentarni sistem, unapređenje i modernizacija, jačanje normativnog okvira, pristupanje Evropskoj uniji*

Abstract: Parliamentary democracy in Montenegro and the very functions of its Parliament need to be strengthened. The Parliament is to serve as the forum of popular representation and development dialogue, as well as to reinforce the mechanisms of the rule of law. In the coming period, it is requisite to reinforce the system which secures the rule of law through quality legislation, perceived by citizens as a true safeguard of their rights and freedoms; this can only be achieved by enhancing the control functions of the authorities in charge of controlling the application of the adopted legislation. This is in line with the new institutional arrangement of the EU inaugurated by the Lisbon Treaty, which stresses the role of the European as well as the national parliaments in shaping the policies of the EU. The arrangement shows the direction to be followed by the Montenegrin Parliament in its further activities and in strengthening its parliamentary capacities; the legal framework thereof is to be designed according to the highest and best-tried standards. To the degree that this shall be accomplished it will demonstrate the ability of Montenegro to constitute itself as a European state.

Key words: *Parliamentary system, improvement and modernization, strengthening the normative framework, joining the European Union*

* Mr Jelena Popović, Fakultet pravnih nauka, Univerzitet Donja Gorica, Podgorica

8. 1. PARLAMENTARNI SISTEM

Dva su dominantna oblika organizacije vlasti odnosno, dva glavna institucionalna aranžmana, parlamentarni i predsjednički sistem. Svaki od njih na svoj način, u zavisnosti od specifičnosti unutrašnje fizionomije, diktira tj. oblikuje odnose između institucija tri grane vlasti, zakonodavne, izvršne i sudske. Teorijske rasprave o prednostima i nedostacima jednog i drugog sistema, sa stanovišta adaptibilnosti konkretnog aranžmana u uslovima crnogorskih specifičnih, političkih i sociokulturnih okolnosti, nijesu bas najpouzdaniji saveznik. Ipak, treba reći da takve analize i njihovi rezultati nijesu ni bez značaja u kontekstu identifikovanja ovdašnjih potreba i uspostavljanja optimalnog institucionalnog aranžmana. Generalne ocjene o prednostima i manama jednog i drugog sistema važe i u našim specifičnim okolnostima. Ovdašnje prilike ili „mjesni elemenat” ipak čine da teorijski fundirane karakteristike jednog ili drugog aranžmana, koje, iako neupitne, ipak nekada više, a nekada manje, dođu do izražaja.

Postojanje jedne čvrste i jake političke figure kod koje bi bila koncentrisana glavna politička moć, karakteristična za predsjednički sistem, mogla bi biti snažan generator veoma prisutnog, ukorijenjenog apologetskog svjetonazora na relaciji građanin – vlast. Gospodarska tradicija Crne Gore čiji restlovi i dalje postoje kada je riječ o političkoj kulturi nije dobar temelj, makar ne u ovom istorijskom trenutku, za eksperimentisanje aranžmanom koji bi ovakvu svijest lako mogao probuditi. Postoji i niz drugih praktičnih problema koje bi jedna ovakva promjena proizvela po ukupno stanje društvenih i političkih prilika. Tu se prije svega misli na poziciju zakonodavne vlasti, koja je u predsjedničkom sistemu pozicionirana kao ekskluzivni činilac u domenu zakonodavne aktivnosti u svim njegovim fazama, od izrade do donošenja zakona, za šta, makar sada, nema institucionalnih pretpostavki. Sa stanovišta provjere legitimiteta nosilaca izvršne vlasti, parlamentarni sistem ima svoje prednosti. U njemu Vlada, kao nosilac izvršne vlasti, koja proizilazi iz parlamentarne većine može biti podvrgnuta provjeri tokom cjelokupnog trajanja svog mandata, dok u predsjedničkom sistemu ta provjera nije moguća prije isteka mandata na koji je predsjednik izabran neposrednim putem od strane građana. Svakako da ovaj faktor može igrati veoma bitnu ulogu kada je riječ o odnosu na relaciji izvršna vlast-građanin, prvenstveno u kontekstu odgovornosti nosilaca vlasti u obavljanju poslova od interesa za građane. Upravo ova suštinska razlika između dva sistema posebno ima značenje za crnogorske društvene prilike opterećene, kako je prethodno navedeno, specifičnim vidom odnosa između „gospodara i podanika”, veoma prisutnog u našem sociološko-istorijskom nasleđu. Nezavisno od ovdašnjih specifičnosti, predsjednički sistemi nose u sebi opasnost sistemskog sukoba na relaciji zakonodavna-izvršna vlast, što bi moglo proizvesti dugotrajnu neefikasnost sistema. Takozvana kohabitacija (skupštinska većina iz jedne, a predsjednik iz druge političke opcije) u našim uslovima može značiti potencijalnu opasnost i rizik za blokadu u donošenju temeljnih političkih odluka, koja može kontinuirano trajati i po nekoliko godina i nanositi velike štete i građanima i državi.¹

¹ Opširnije o navedenom u Zborniku radova: *Parlamentarni ili predsjednički sistem u novom Ustavu države Crne Gore*, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, 2005.

U društvima sa dugom demokratskom tradicijom vremenom je moguće uspostavljanje i određenih mehanizama za rješavanje ovakvih potencijalnih Gordijevih čvorova, dok, kada je u pitanju naš ambijent, nije realno očekivati da bi se takve situacije lagano prevazilazile. Dugoročno treba raditi na uspostavljanju ovakvih mehanizama, koji su nezavisno od karaktera političkog sistema blagotvorni za razvoj političkih odnosa i političke kulture uopšte, ali u ovim okolnostima podsticanje raznih oblika kohabitacije može biti više kontraproduktivno nego blagotvorno za razvoj crnogorske demokratije.

Posebno je važno navesti da je parlamentarni sistem tradicionalno dominantan u zemljama članicama Evropske unije, kojoj Crna Gora nesumnjivo teži, pa je sa tog stanovišta racionalno zadržavanje postojećeg modela.

Označavanje diskontinuiteta sa sadašnjim stanjem koje karakteriše parlamentarni sistem podjele vlasti nije rješenje koje može efikasno zamijeniti sve realno postojeće limite i hendikepe postojećeg institucionalnog ustrojstva. U tom kontekstu, jedno od pitanja od posebnog značaja je i ono koje se tiče dominantne sociološko-mentalitetske i kulturološke matrice naroda na ovom prostoru.

Kada je ova problematika u pitanju, za Crnu Goru treba da se traži model koji će odgovarati njenim specifičnostima i potrebama aktuelnog političkog razvoja. Imajući u vidu rezultate nauke, sociološko-mentalitetsku i kulturološku matricu, polazno stanovište za dalji rad unapređenja sistema vlasti u Crnoj Gori u sagledivoj budućnosti treba tražiti u mogućim korekcijama unutrašnje strukture sadašnjeg vida parlamentarizma u Crnoj Gori, kroz pravno-sistemske unapređenje, ali i prakse koja često divergira sa smislom i duhom postojećeg aranžmana, a ne u traženju dijametralno suprotnog modela koji sa sobom nosi više nepoznanica nego projektovanih pozitivnih pomaka.

8. 2. ODNOS POSLANIK – GRAĐANIN

Pitanje odnosa narodnog predstavnika i onoga koji ga je birao, čvorišna je tačka funkcionisanja svake parlamentarne demokratije.

Ovo pitanje je neodvojivo i od izbornog modela, jer način izbora poslanika u proporcionalnom ili većinskom sistemu nije isti. Crna Gora se od uvođenja više-partizma opredijelila za proporcionalni izborni sistem koji se zasniva na modelu zatvorenih partijskih lista, sa određenim cenzusom ulaska u Parlament. Ovaj sistem po definiciji ima prednost u smislu što omogućava da Parlament što vjernije preslika društveno postojeći mozaik različitih političkih potreba i interesa. Ovaj tip modela je posebno imao smisla na početku uspostavljanja političkog i ideološkog pluralizma kada je bilo potrebno slobodno ispoljiti postojeće političke razlike i naći im mjesto u okviru legalnih institucija. Ovo je posebno bilo značajno u jednom prilično turbulentnom političkom periodu, kada je proporcionalna reprezentacija amortizujuće djelovala na ionako vrlo prisutne političke tenzije.

Danas je na sceni manje-više isti izborni model sa nešto nižim cenzusom što omogućava veću političku fragmentiranost. Ovaj model u izvjesnom smislu udaljava poslanika od izborne baze, što je jedna od loših strana proporcionalnog mode-

la. U okviru proporcionalnog modela, u dolazećoj budućnosti trebalo bi razmisliti o određenim korekcijama ka postizanju većeg stepena veze između građanina i njegovog predstavnika. Polazimo od uvjerenja da treba ukinuti mogućnost promjene rasporeda na izbornoj listi nakon izbora, jer se time doprinosi derogiranju izborne volje i stvara širok manevarski prostor partijama da postfestum opredjeljuju tu volju. Treba razmisliti i o modelu otvorenih izbornih lista kako bi se građanima dala mogućnost da utiču na izbor konkretnih imena, a ne samo partijskih lista.

Skupština bi u cilju približavanja poslanika građanima trebalo da obezbijedi otvaranje kancelarija u svim krajevima Crne Gore i svojim Planom rada, kao što to već rade moderni parlamenti, predvidi periode za obavljanje aktivnosti u tim kancelarijama. Na taj način bi se dio aktivnosti poslanika spustio na teren građana, omogućila interakcija, čime bi poslanici lakše dolazili u posjed informacija o konkretnim problemima onih koje zastupaju i ostvarivao uticaj birača na rad i odlučivanje poslanika.

Skupština mora pronalaziti načine da svoje aktivnosti približi građanima i uspostavljati mehanizme za veći stepen prohodnosti građanskih inicijativa.

8. 3. OJAČATI ULOGU ODBORA

Hendikep u radu Skupštine u proteklom periodu bio je taj što je ona bila percipirana više kao političko raspravni klub, a manje kao zakonodavna institucija u okviru koje se obavljaju poslovi visokog nivoa stručnosti, pa je i rad skupštinskih odbora često potiskivan u drugi plan.

Odbori upravo moraju biti mjesto suštinskog razmatranja zakonskih predloga gdje će se odvijati stručna, fokusirana i konstruktivna rasprava, a poslanici treba da budu svjesni da je to mjesto na kojem oni moraju dati svoj značajan doprinos. Na odborima se ne mora čekati dostavljenje zakonskih predloga, kako bi se zakazalo njihovo razmatranje, već bi trebalo izraditi zakonodavni plan rada usaglašen sa agendom Vlade, kako bi se omogućilo organizovanje istraživanja i racionalnije razmatranje dostavljenih prijedloga.

U budućem periodu nužno je uspostaviti zvaničnu liniju komunikacije između resornih ministarstava i odbora kako bi se omogućila bliža saradnja u fazama utvrđivanja polazišta, sadržine nacрта i predloga akata, duže i kvalitetnije razmatranje zakonskih rješenja, a samim tim unaprijedio i ubrzao proces usvajanja zakona.

Saradnja odbora i resornih ministarstava mora jačati u svim fazama, pripreme i izrade zakonskih tekstova i drugih akata, a ne samo u procesu predlaganja.

U radu odbora potreban je veći stepen identifikacije poslanika sa Skupštinom, jer bi se na taj način pojačao dignitet i autoritet Skupštine, a time i poslanika i ojačala njihova ukupna pozicija, prije svega u odnosu na izvršnu vlast.

Posebno je važno, kada je riječ o poziciji i ulozi poslanika, profesionalizacija te funkcije. Postojeći sistem ne nalaže, ali Ustav pruža mogućnost da poslanik ima pravo poslaničku funkciju vršiti profesionalno.² Značaj funkcije poslanika i ozbiljnost

² Ustav Crne Gore, čl. 85 stav 2.

posla koji obavlja upućuje na to da se mora težiti ka profesionalizaciji poslaničke funkcije, gdje bi trebalo i regulisati način ostvarivanja ove mogućnosti. Nakon profesionalizacije poslaničke funkcije, nužno je obezbijediti prostor, opremu i stručne službe neophodne za profesionalno obavljanje poslaničke funkcije, jer je sadašnji kadrovski kapacitet stručne Skupštine nedovoljan, posebno pojedinih odbora, koji u cilju pružanja boljeg servisa i stručne podrške moraju biti ekipirane sa više saradnika.

8. 4. UNAPREĐIVATI NADZORNU FUNKCIJU SKUPŠTINE

U skladu sa odredbama novog Poslovnika uvedeni su novi mehanizmi, kao što je kontrolno saslušanje koje se periodično koristi za raspravljanje politika iz domena nadležnosti određenih segmenata izvršne vlasti.

Radi pribavljanja informacija i stručnih mišljenja o pojedinim pitanjima iz svog djelokruga, kao i o pojedinim pitanjima utvrđivanja i sprovođenja politike i zakona ili drugih aktivnosti Vlade i organa državne uprave, koja izazivaju nejasnoće, dileme ili principijelna sporenja, u cilju razjašnjenja tih pitanja, nadležni odbor može pozvati na sjednicu odgovornog predstavnika Vlade ili drugog organa državne uprave i od njega tražiti da se izjasni o tim pitanjima.³ Potrebno je naglasiti da je u budućem periodu neophodno jačati nadzornu funkciju Skupštine, koja još uvijek nema potpunu potporu za vršenje svoje funkcije.⁴ Kako je kontrolna funkcija Skupštine, posebno njena nadležnost da nadzire i kontroliše 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 normativno definiše i institucionalno precizno reguliše sadržaj, oblik, obim i kvalitet kontrolnih saslušanja i postupak ostvarivanja ove nadležnosti u Skupštini. Ova pitanja bi, pored Poslovnika Skupštine trebalo regulisati i Zakonom o Skupštini.⁵

Takođe, uvedeno je i konsultativno saslušanje u odborima, kojima se omogućava učešće stručnih lica u razmatranju pojedinih zakonskih predloga, što svakako doprinosi donošenju kvalitetnijih zakonskih rješenja, ali i otvorenosti Parlamenta.⁶

³ Poslovnik Skupštine Crne Gore, 2) Kontrolno saslušanje, član 75.

⁴ *Transparentnost i odgovornost u sistemu upravljanja u Crnoj Gori*, NDI, Podgorica 2009.

⁵ Pajvančić, M: *Parlamentarizam u Crnoj Gori u društvu kompetitivnosti* (korišteno u rukopisu, objavljeno u ovoj monografiji).

⁶ U Federalnoj Republici Njemačkoj saslušanja se organizuju kako bi se mišljenja pojedinaca i organizacija, kao i posebna saznanja eksperata uzela u obzir u procesu donošenja odluka. Saslušanja se u zakonodavnom procesu mogu organizovati u obje faze: dok Vlada priprema i izrađuje predlog zakona, i dok Parlament razmatra da li da predlog zakona usvoji ili ne. Saslušanja koja nijesu dio zakonodavnog procesa (saslušanja sa ciljem pribavljanja informacija o određenom pitanju i donošenju odluka koje se ne odnose na usvajanje predloga zakona) se održavaju samo u odborima Parlamenta. Poslovnik predviđa da sve organizacije koje žele da budu pozvane na saslušanje u Bundestagu moraju biti upisane u registar asocijacija koji vodi Bundestag. Organizacija, koja želi da bude uvrštena u registar, ne može se uvrstiti bez odobrenja. Posljednje izdanje registra obuhvata oko 1 691 ustanovljenu organizaciju. Registar mogu koristiti svi poslanici, odbori i Vlada kako bi se informisali ko može

Radi izvršavanja poslova iz svog djelokruga (razmatranje predloga akta, priprema predloga akta ili proučavanje određenih pitanja), a u cilju pribavljanja potrebnih informacija i stručnih mišljenja, naročito o predlozima rješenja i dugim pitanjima koja su od posebnog interesa za građane i javnost, odbor može, po potrebi ili za određeni period, angažovati naučne i stručne radnike za pojedine oblasti, predstavnike državnih organa i nevladinih organizacija, koji nemaju pravo odlučivanja.⁷

Vršenje nadzora nad izvršnom vlasti i držanje iste odgovornom jedna je od primarnih odgovornosti Parlamenta. Nadzorna funkcija se pominje u izjavi Varšavske deklaracije, tako što se kaže da vladine institucije treba da budu transparentne, participativne i u potpunosti odgovorne građanima. U slučaju parlamentarnog sistema vladavine, gdje život Vlade zavisi od kontinuirane podrške Parlamenta, potrebno je postaviti minimum zahtjeva u smislu potpune odgovornosti Vlade prema Parlamentu. Parlament može da vrši nadzornu funkciju na više različitih načina, a posebno snažno sredstvo u vršenju nadzorne funkcije predstavlja dobro razvijena struktura odbora.⁸

Odgovornost izvršne vlasti ogleda se i u dnevnom parlamentarnom životu kroz saradnju Skupštine i Vlade, naročito kroz prisustvo državnih funkcionera plenarnim sjednicama i sjednicama parlamentarnih odbora, kao i obezbjeđivanje informacija i objašnjenja poslanicima i parlamentarnim organima. Razumijevanje ovog odnosa, zemlje poput Hrvatske, Norveške, Francuske, Poljske, Njemačke, Grčke, Austrije, Irske, Španije, Mađarske, Litvanije i drugih, omogućile su praćenje i nadgledanje implementacije usvojenih zakona. Ovo ne predstavlja samo način za uspostavljanje odgovornosti izvršne vlasti već se koristi i kao jedan od načina kako bi se utvrdilo da li su potrebna poboljšanja pravnog okvira usljed društvenih promjena ili institucionalnih reformi.⁹

8. 5. DONIJETI ZAKON O SKUPŠTINI

U cilju jačanja normativnog okvira, koji se neposredno odnosi na parlamentarizam, postoji potreba za donošenjem Zakona o Skupštini. U Crnoj Gori važeći Poslovnik ne čini dio primarnog zakonodavstva. Poslovnik Skupštine nije pravno obavezujući akt za organe i lica koja djeluju van nje, pa bi se donošenjem zakona doprinijelo kvalitetnijem uređenju odnosa Skupštine i drugih organa vlasti. Donošenje

ili treba da bude pozvan na saslušanje. Ne postoji formalno pravni okvir kojim se garantuje asocijaciji da će biti pozvana na saslušanje. Takvo pravo one ne stiču upisivanjem u registar asocijacija, niti takvo pravo potiče iz Ustava. Ovakvu odluku je konačno donio Ustavni sud Savezne Republike Njemačke.” *Uloga i praksa zakonodavnih saslušanja u demokratijama: Primjer Njemačke*, Transkript prezentacije Rudolfa Kabela, Šangaj, prevod NDI, Crna Gora 2007.

⁷ Poslovnik Skupštine Crne Gore, 1) Konsultativno saslušanje, član 73.

⁸ *Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima*, Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove, januar, 2007.

⁹ *Zašto je potrebno usvojiti Poslovnik Skupštine Republike Crne Gore kao zakon?*, Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove, Podgorica, 2004.

Zakona o Parlamentu ne predstavlja rijetkost u evropskoj praksi. Veliki broj evropskih parlamenata usvaja poslovnik kao zakon (Austrija, Švedska, Slovačka, Estonija, Latvija). U nekim državama većina najvažnijih poslovničkih odredbi reguliše se ustavom (Njemačka, Poljska, Danska, Finska, Norveška).¹⁰ Donošenjem Zakona o Skupštini u Crnoj Gori, Poslovnik bi mogao biti zadržan i služiti njegovom detaljnijem regulisanju.

Donošenje zakona osnovna je nadležnost Skupštine. U postupku donošenja zakona samo je ograničena ustavnom obavezom da poštuje ustav, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i ratifikovane međunarodne ugovore. Ima pravo da i bez bilo čijeg predloga ili inicijative sa strane sama izradi predlog zakona iz bilo koje oblasti i da ga usvoji. Poslanici u Skupštini Crne Gore, međutim, nemaju na raspolaganju stručni aparat, stručne i istraživačke ekipe za takva istraživanja. To potvrđuje činjenica da su oni vrlo rijetko predlagači zakona.¹¹ U dosadašnjoj praksi Vlada je predlagač oko 90% zakona. Slično je i u drugim zakonodavnim organima u Evropi. Dominacija predloga zakona izrađenih od strane vlada, karakteristika je savremenog parlamentarizma. Činjenica da je Vlada u praksi dominantan predlagač zakona, Skupštinu čini radno zavisnom u vršenju njene osnovne funkcije. Ne znači to, međutim, da to oslobađa Skupštinu odgovornosti za kvalitet vršenja zakonodavne funkcije. Naročito je ne oslobađa odgovornosti za kvalitet zakona koje ona donosi, bez obzira na to ko je njihov predlagač. Ova činjenica čini da su ključni za ocjenu sa kojim stepenom kvaliteta Skupština ostvaruje svoju zakonodavnu funkciju – njen način i kvalitet rada u procesima razmatranja predloga zakona dostavljenih od Vlade i odlučivanja o njima.¹² Neophodno je jačanje kapaciteta radnih tijela za zakonodavnu vlast, osposobljavanje da budu nosioci zakonskih predloga¹³.

U zakonodavnom procesu neophodno je procjenjivanje opravdanosti donošenja svakog zakona, utvrditi koji dio materije se može regulisati podzakonskim aktima i izbjeći gomilanje pravnih propisa.

Skupština, kao otjelotvorenje građana, ima pravo raspravljanja bilo koje problematike, lokalnog, nacionalnog ili međunarodnog nivoa. Da bi iskoristio ovo pravo, Parlament putem rezolucije i drugih akata, ima mogućnost donošenja neobavezujućih iskaza svoje volje. To znači da kolektivni stavovi Parlamenta, ili minimum većine, mogu biti izraženi bez pravnih posljedica.¹⁴

Ograničavajući element kvalitetnog obavljanja funkcije odbora, a i Skupštine u cjelini, jeste nepostojanje plana rada. U budućem periodu trebalo bi ustanoviti obavezu njegovog donošenja, a parlamentarni plan rada bio bi usaglašavan sa radnom agendom Vlade, koju bi Skupština i odbori koristili prilikom izrade svog plana, po uzoru na brojna rješenja iz uporedne prakse.

¹⁰ *Isto.*

¹¹ Šuković, M: *Ustavno pravo*, CID, Podgorica, 2009.

¹² *Isto.*

¹³ Pajvančić, M: *Zakonodavni postupak, Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd 2007, str. 211–223.

¹⁴ *Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations*, NDI, 2000.

8. 6. MEĐUNARODNE OBAVEZE SKUPŠTINE

Skupština će se u narednom periodu, kao prioritetom, baviti međunarodnom aktivnošću u okviru koje posebno mjesto zauzima oblast koja se tiče procesa evropskih integracija. Specijalizacija, kada su u pitanju evropski poslovi, neophodno je potrebna sada kada se država nalazi u središtu procesa evropskih integracija i kada je neophodno uspostaviti kapacitete koji će omogućiti proces harmonizacije zakonodavstva. Uloga Skupštine, prema odredbama Lisabonskog ugovora, biće dodatno uvećana kada Crna Gora postane članica Evropske unije. Uključivanjem u regionalne, evropske i evroatlantske integracije, Crnoj Gori će, samim članstvom u navedenim integracijama, biti delegirana dodatna ovlašćenja, kao i nove obaveze. Članstvo pretpostavlja sposobnost zemlje kandidata da preuzme obaveze koje proističu iz članstva i podrazumijeva postignut stepen stabilnosti institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava. U tom ambijentu Crna Gora mora pružati kompletnu zaštitu i poštovanje najšireg korpusa pravila važećih na prostoru Evropske unije.

Veliki broj zakonskih rješenja biće neophodno uskladiti sa našim postojećim normativnom okvirom, ali na način da nova rješenja treba prilagoditi našoj mentalitetnoj, kulturološkoj i istorijskoj matrici, kako bi se, na jedan kvalitetan i upotrebljiv način, nova rješenja mogla pravilno primijeniti i zaživjeti u Crnoj Gori.

Imajući u vidu ustavni i zakonski položaj, kao i ekspertski potencijal, za pripremu i izvođenje procesa harmonizacije zakonodavstva Crne Gore sa *acquis communautaire*, Vlada, odnosno resorni ministri, odgovorni su da predloži zakona, koje podnose Skupštini, budu usklađeni sa relevantnim direktivama EU. Poslovníkom Vlade je već predviđeno da svaki predlog zakona mora obuhvatiti ocjenu usklađenosti sa *acquis-om*. Dakle, u pogledu evropskih integracija, u Skupštini bi trebalo da se obavlja parlamentarni monitoring strategija i programa crnogorskog približavanja EU i u tom smislu, nadzor implementacije procesa harmonizacije na osnovu izvještaja Vlade. Ovakav pristup ne znači da se u Skupštini i njenim radnim tijelima ne može u raspravama o pojedinačnom zakonu otvoriti i pitanje usklađenosti, ali odgovor na to pitanje mora dati Vlada. Radna tijela će razmatrati predloge zakona u koje se prenosi pravni sistem EU, kao nacionalne zakone, jer oni to i jesu, pa je bitna njihova usklađenost sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore.

U procesu približavanja Evropskoj uniji, biće potrebno pronaći brojne specifične i praktične načine prilagođavanja rada u Skupštini na normativnom, institucionalnom, proceduralnom, organizacionom, informacijskom i kulturološkom nivou.¹⁵ Članstvo u Evropskoj uniji, koje se očekuju u polovini ove decenije, donijeće Crnoj Gori, a samim tim Skupštini, kao nosiocu zakonodavne funkcije, i novu, značajnu ulogu. U skladu sa evropskim tokovima, Skupština će biti učesnica kreiranja pravnog sistema Evropske unije i kao njena članica pružati svoj doprinos.

¹⁵ *Novi izazovi za novi mandat, Analiza i preporuke za strategiju razvoja ključnog stuba demokratije u Crnoj Gori: Skupštine Republike Crne Gore*, Nacionalni demokratski institut, Podgorica, 2006.

Kapacitet stručne službe Skupštine evidentno je nedovoljan da izađe u susret svim obavezama koje Skupština treba da ostvari. Iako je stanje u određenoj mjeri poboljšano u protekle dvije godine, Crnogorski parlament ima najmanji broj zaposlenih na jednog poslanika u regionu. Uopšte, stručna služba Skupštine mora biti osposobljenija kako bi bila dobar servis poslanicima, a potrebno je uložiti dodatan napor za pronalaženje adekvatnog kadra, koji će pokrivati novoformirane pozicije u skladu sa novim Pravilnikom. Budući da se u Skupštini već nekoliko godina odvija Intership program – stažiranje u Skupštini, koji pohađaju najbolji studenti završnih godina, to predstavlja dobru bazu za regrutovanje budućeg kvalitetnog kadra.

LITERATURA

- [1] *Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima*, Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove, januar, 2007.
- [2] *Novi izazovi za novi mandat, Analiza i preporuke za strategiju razvoja ključnog stuba demokratije u Crnoj Gori*: Skupštine Republike Crne Gore, Nacionalni demokratski institut, Podgorica, 2006.
- [3] Pajvančić, M: *Parlamentarizam u Crnoj Gori u društvu kompetitivnosti* (korišteno u rukopisu, objavljeno u ovoj monografiji).
- [4] Pajvančić, M: *Parlamentarno pravo*, Konrad Adenauer Stiftung, II izdanje, Beograd, 2008.
- [5] Pajvančić, M: *Zakonodavni postupak, Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd, 2007.
- [6] Pavlović, V- Orlović, S: *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2007.
- [7] *Poslovnik Skupštine Crne Gore*, „Službeni list”, Podgorica, 2010.
- [8] *Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations*, National Democratic Institute for international affairs, 2000.
- [9] Šuković, M: *Ustavno pravo*, CID, Podgorica, 2009.
- [10] *Transparentnost i odgovornost u sistemu upravljanja u Crnoj Gori*, NDI, Podgorica, 2009.
- [11] *Uloga i praksa zakonodavnih saslušanja u demokratijama: Primjer Njemačke*, Transkript prezentacije Rudolfa Kabela, Šangaj, Kina, prevod, NDI/ Crna Gora 2007.
- [12] Ustav Crne Gore, „Službeni list” 1/07.
- [13] *Zašto je potrebno usvojiti Poslovnik Skupštine Republike Crne Gore kao zakon?*, Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove, Podgorica, 2004.
- [14] Zbornik radova: *Parlamentarni ili predsjednički sistem u novom Ustavu države Crne Gore*, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, 2005.