

Izdavači:

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Centar za demokratiju)
Sarajevski otvoreni centar
Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore

Za izdavače:

Prof. dr Ilija Vujačić
Saša Gavrić
Prof. dr Sonja Tomović

Recenzenti:

Prof. dr Drago Zajc, Fakultet za društvene vede, Univerziteta u Ljubljani
Prof. dr Florian Bieber, Univerzitet u Gracu

Priprema i štampa:

Čigoja
S T A M P A

office@cigoja.com

Tiraž:

500

ISBN 978-86-84031-35-0

ISBN 978-9958-536-03-8 (Sarajevski otvoreni centar)

**Demokratske performanse
parlamentata
Srbije, Bosne i Hercegovine
i Crne Gore**

Priredio
Slaviša Orlović

Beograd, Sarajevo, Podgorica
2012

Članovi istraživačkog tima:

Srbija

Slaviša Orlović, rukovodilac projekta, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
slavisa.orlovic@fpn.bg.ac.rs

Jelena Lončar, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
jelena.loncar@fpn.bg.ac.rs

Dušan Spasojević, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
dusan.spasojevic@fpn.bg.ac.rs

Dragana Đ. Radojević, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
vockica77@hotmail.com

Bosna i Hercegovina

Saša Gavrić, Sarajevski otvoreni centar
sasa@soc.ba

Goran Marković, Pravni fakultet Pale, Univerzitet u Istočnom Sarajevu
goran.rkpbih@gmail.com

Damir Banović, Sarajevski otvoreni centar, Pravni fakultet Univerzitet u Sarajevu
damir.banovic20@gmail.com

Maja Sahadžić, Sarajevski otvoreni centar, International University Sarajevo
maja.sahadzic@gmail.com

Crna Gora

Zlatko Vujović, Fakultet političkih nauka Univerzitet Crne Gore
zlatko.j.vujovic@gmail.com

Nataša Ružić, Fakultet političkih nauka Univerzitet Crne Gore
nruzic@ac.me

Nenad Koprivica, Fakultet političkih nauka Univerzitet Crne Gore
nenad.koprivica@cedem.me

Boris Vukićević, Fakultet političkih nauka Univerzitet Crne Gore
obala@t-com.me

Projekat je rađen u okviru Regionalnog programa podrške istraživanjima u oblasti društvenih nauka na Zapadnom Balkanu (RRPP), koji vodi Univerzitet u Friburgu, uz finansijsku podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC). Mišljenja izneta u ovom izveštaju mišljenja su autora i ne predstavljaju nužno mišljenja SDC niti Univerziteta u Friburgu.

SADRŽAJ

UVOD.....	7
-----------	---

USTAVNI I INSTITUCIONALNI KONTEKST PARLAMENTA

Slaviša Orlović

USTAVNI, POLITIČKI I INSTITUCIONALNI OKVIR NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE	15
--	----

Goran Marković, Maja Sahadžić

PRAVNI I POLITIČKI OKVIR DJELOVANJA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE.....	43
---	----

Boris Vukićević, Zlatko Vujović

USTAVNI I POLITIČKOPRAVNI OKVIR PARLAMENTA U CRNOJ GORI 1989–2012.....	55
---	----

ZAKONODAVNA FUNKCIJA

Dragana Đurašinović Radojević

ZAKONODAVNA FUNKCIJA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE	79
--	----

Goran Marković

ZAKONODAVNA FUNKCIJA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE	99
---	----

Boris Vukićević

ZAKONODAVNA FUNKCIJA SKUPŠTINE CRNE GORE	117
--	-----

KONTROLNA FUNKCIJA

Dušan Spasojević

KONTROLNA FUNKCIJA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE	135
--	-----

Maja Sahadžić	
KONTROLNE FUNKCIJE PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE.....	147

Zlatko Vujović, Stevo Muk	
KONTROLNA FUNKCIJA SKUPŠTINE CRNE GORE	161

TRANSPARENTNOST PARLAMENTA

Jelena Lončar	
TRANSPARENTNOST NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE	179

Damir Banović	
TRANSPARENTNOST RADA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE	193

Nataša Ružić	
TRANSPARENTNOST PARLAMENTA CRNE GORE	207

UTICAJ MEĐUNARODNIH AKTERA

Jelena Lončar	
UTICAJ MEĐUNARODNIH AKTERA NA RAD NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE	223

Saša Gavrić	
UTICAJ MEĐUNARODNIH AKTERA NA RAD PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE	237

Nenad Koprivica	
UTICAJ MEĐUNARODNIH AKTERA NA RAD SKUPŠTINE CRNE GORE	251

UPOREDNA ANALIZA DEMOKRATSKIH PERFORMANSI PARLAMENTA SRBIJE, BOSNE I HERCEGOVINE I CRNE GORE

Slaviša Orlović, Jelena Lončar, Damir Banović, Zlatko Vujović	
UPOREDNA ANALIZA DEMOKRATSKIH PERFORMANSI PARLAMENTA SRBIJE, BOSNE I HERCEGOVINE I CRNE GORE	269

Biografije istraživačkog tima	293
-------------------------------------	-----

UVOD

Zbornik koji je pred Vama rezultat je jednogodišnjeg istraživačkog projekta *Komparativna analiza demokratskih performansi parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*. Istraživački tim projekta čine istraživači i saradnici Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Podgorici i Sarajevskog otvorenog centra, koji su i autori ovog zbornika. Projekat je finansiran u okviru šireg regionalnog projekta *Političke, društvene i ekonomske promene na Zapadnom Balkanu*, u okviru Programa za promociju regionalnog istraživanja Zapadnog Balkana (RRPP) (<http://www.rrpp-westernbalkans.net/>). RRPP ima za cilj unapređenje i razvoj istraživanja u oblasti društvenih nauka u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji. Program pruža podršku istraživačima kroz istraživačke grantove, metodološke treninge i mogućnosti regionalne i međunarodne razmene i umrežavanja istraživača. Program finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, a operativno ga sprovodi Univerzitet u Friburgu iz Švajcarske (<http://www.rrpp-westernbalkans.net/en/about.html>). Zbog toga je jedan od ciljeva našeg projekta bilo i osnaživanje institucionalnih veza između istraživačkih organizacija u regionu, ali i uspostavljanje kontakata između mladih istraživača i stvaranje regionalne akademske mreže koja će služiti kao baza budućih zajedničkih projekata.

Istraživačima su se nametala pitanja da li se naše države, nastale na području ex YU, razvijaju na identičan, sličan ili različit način? Koji su to problemi i potencijalna rešenja za nekonsolidovane demokratije. Koje su sličnosti i razlike? Da li ista institucija – parlament, u različitim socijalnim i političkim kontekstima, daje različite rezultate? Parlamenti ne egzistiraju „u vakuumu“. Partneri u ovom projektu dolaze iz mladih i fragilnih demokratija. U širem smislu, radi se o tri države koje su se suočavale sa vrlo različitim problemima u procesu demokratske tranzicije i konsolidacije, a pre svega imale su različite puteve sticanja državne nezavisnosti. Zajednička slabost mladih i novih demokratija je što imaju relativno slab parlament. Razvoj ideje i prakse parlamentarizma, nakon obnovljenog višepartizma, nije praćen adekvatnim teorijskim raspravama, empirijskim istraživanjima i adekvatnom stručnom literaturom. Parlament je institucija sa gotovo najnižim stepenom poverenja građana. Neretko je građani vide kao „glasačku mašinu“ i „paravan demokratije“, više nego „instituciju sa velikim dostojanstvom i poštovanjem“ ili „inkubator demokratije“. Globalni trend prevlasti izvršne vla-

sti izveden je do krajnjih konsekvenci u novim demokratijama. Parlament ima ograničeni uticaj u procesu donošenja političkih odluka. Iako je formalno najviša grana vlasti, u praksi postoji tendencija njegove marginalizacije. Polazeći od značaja parlamenta kao najvišeg zakonodavnog tela, kontrolora izvršne vlasti i direktnog predstavničkog tela građana, cilj ovog zbornika je da detaljnije osvetli problem slabosti parlamenta, analizirajući funkcionisanje parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore. Slabi i neefikasni parlamenti izazivaju nepoverenje građana prema predstavničkim institucijama, što otežava razvoj i konsolidaciju demokratije u ovim zemljama. U težnji da se doprinese jačanju parlamenta, pored ukazivanja na problem i objašnjenja slabosti tri parlamenta, cilj nam je da ponudimo preporuke za njihovo prevazilaženje. Sa tom namerom, ovaj zbornik prate i tri studije preporuka za svaku državu pojedinačno, u kojima se nude mogući pravci rešavanja određenih problema koji su identifikovani istraživanjem u analiziranim oblastima.

Osnovno pitanje koje se postavlja u ovom zborniku jeste zašto su parlamenti država Zapadnog Balkana slabi i kako je moguće ojačati njihovu poziciju u sistemu vlasti i povećati efektivnost rada. U okviru zakonodavne funkcije parlamenta, posebno nas interesuje odnos između ustavom i zakonima datih nadležnosti i prakse, odnosno ko predlaže zakone, koliko se predlozi zakona menjaju tokom zakonodavne procedure, ko predlaže amandmane i čiji amandmani se prihvataju, kolika je i kakva uloga skupštinskih odbora u zakonodavnom procesu. U pogledu kontrolne funkcije parlamenta, interesuje nas na koji se način sprovodi pravo nadzora nad radom izvršne vlasti (parlamentarna pitanja, parlamentarne ankete, parlamentarne istrage) i na koji način i koliko efikasno parlamenti vrše kontrolu nad radom vlade (interpelacija, glasanje o nepoverenju vladi, glasanje o poverenju vladi, itd.). Polazeći od hipoteze da analizirani parlamenti nedovoljno vrše svoje nadležnosti u oblasti kontrole izvršne vlasti, posebno nas interesuju razlozi i mogućnosti za aktiviranje ove parlamentarne funkcije. U okviru treće istraživačke dimenzije, interesuje nas na koji način se obezbeđuje transparentnost i komunikacija sa građanima: koji podaci su javno dostupni i na koji način, da li parlament informiše i konsultuje javnost tokom rasprava i donošenja odluka, da li postoje institucije javnog zagovaranja i sl. Polazeći od hipoteze da su tri parlamenta relativno transparentna, zadatak nam je da objasnimo zbog čega su analizirani parlamenti institucije sa najnižim poverenjem i ugledom među građanima. Konačno, posebna pažnja je posvećena mehanizmima uticaja međunarodnih aktera (EU i međunarodnih organizacija) na rad i efikasnost parlamenata: da li i na koji način ove institucije utiču na dnevni red i odluke koje parlamenti donose, koliko projekti međunarodnih organizacija utiču na unapređenje rada parlamenta i kapaciteta narodnih poslanika i službi i kako se to odražava na njihov kasniji rad.

Istraživanje smo bazirali na pristupu koji je korišćen u studiji *The New Parliaments of Central and Eastern Europe* (Edited by David M. Olson and Philip Norton, Frank Cass, London, Portland, OR. 1996), vodeći računa o

eksternim i internim karakteristikama, odnosno o kontekstu u kojem deluju parlamenti u ovim državama. Analizom sadržaja istražene su ustavne strukture, oblici organizacije vlasti (parlamentarni, polupredsednički sistem, odnosno sistem sa neposredno izabranim predsednikom), kao i oblici državne organizacije (unitarna, federalna država, pokrajine, entiteti, kantoni). Obradena su pitanja izbornog (većinski, mešoviti, proporcionalni) i partijskog sistema, jer oni neposredno utiču na oblikovanje parlamenata. Takođe, analizirane su i interne karakteristike parlamenata od broja poslanika, broja domova (jednodomi, dvodomi) i broja parlamentarnih odbora. S obzirom na to da se funkcionisanje parlamenta najbolje ogleda u ostvarivanju njegovih osnovnih funkcija, u empirijskom delu istraživanja akcenat je stavljen na dve važne nadležnosti parlamenta – zakonodavnu i kontrolnu. Istraživački fokus, osim na ove dve funkcije, bio je usmeren na analizu transparentnosti u radu parlamenta i uticaj međunarodnih aktera. Efikasno i efektivno vršenje ovih nadležnosti doprinosi većoj demokratičnosti društva i kvalitetnijim zakonima, dok kontrola rada izvršne vlasti može da doprinese povećanju političke odgovornosti, podeli moći i međusobnom ograničavanju grana vlasti, smanjenju korupcije i kvalitetnijem radu vlade. S druge strane, transparentnost parlamenta ukazuje na kvalitet predstavničke funkcije, odnosno komunikaciju parlamenta sa građanima i govori o tome koliko je sam parlament odgovoran i otvoren prema glasačima koji su ga izabrali. Takođe, transparentnost rada omogućuje akterima civilnog društva da učestvuju u procesu donošenja odluka i da kontrolišu rad parlamenta, čime se povećava demokratičnost sistema. Uticaj međunarodnih aktera na rad parlamenta, naročito je zapostavljen u domaćim istraživanjima, a posebno je značajan imajući u vidu da sve tri zemlje teže učlanjenju u EU i da zahtevi EU dominantno određuju agendu rada ovih parlamenata. Takođe, uticaj međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini je institucionalizovan i od suštinskog značaja za funkcionisanje svih institucija, pa i parlamenta. Pored toga, saradnja parlamenata sa međunarodnim organizacijama je sve intenzivnija, a njihov uticaj je posebno vidljiv u unapređenju kapaciteta poslanika i službi parlamenta.

Metodološki, reč je o tri studije slučaja (*case study*), koje je trebalo da ponude relevantne informacije za komparaciju. Na tom putu istraživački tim je bio suočen sa brojnim poteškoćama. Pre svega, komparativni put je pun „zamki“ u pogledu (ne)mogućnosti uporedivosti različitih svojstava i karakteristika. Parlamenti istraživanih država deluju u vrlo različitim državnim okvirima i političkim sistemima. Putevi i dinamika konsolidacije demokratije su prilično različiti, što se odražava i na njihove parlamente. Pitanje je do koje mere su parlamenti uzroci ili posledice tih okolnosti. Istraživanje je obuhvatilo analizu sadržaja ustava, zakona, poslovnika i drugih dokumenata koji uređuju poziciju i funkcionisanje tri parlamenta, izveštaja o radu, analize relevantnih internet sadržaja i, konačno, dubinskih intervju sa narodnim poslanicima i predstavnicima međunarodnih organizacija koje su do sada na različitim projektima saradivale sa parlamentima Srbije, BiH i Crne Gore. Sprovedeno je 36 polustrukturisanih intervju (25 sa

poslanicima i 11 sa predstavnicima međunarodnih organizacija), u direktnom susretu sa intervjuisanimima u prosečnom trajanju između jednog i dva sata. Intervjue su pratila četiri upitnika – pojedinačno za svaku analiziranu oblast. Za sva tri parlamenta korišćeni su isti upitnici. Upitnik o zakonodavnoj funkciji parlamenta sadržao je tridesetak pitanja formulisanih u okviru tri teme: prvo, uloga poslanika kao predlagača u procesu predlaganja zakona; drugo, uloga poslanika u procesu izrade nacrtu zakona od strane drugog predlagača; i treće, uloga poslanika i skupštinskih odbora u procesu amandiranja predloga zakona i usvajanja zakona. Ostala tri upitnika – 1. Upitnik koji je služio za dobijanje podataka o vršenju kontrolne i nadzorne funkcije parlamenta, 2. Upitnik kojim smo ispitivali mehanizme komuniciranja parlamenta sa javnošću i načine obezbeđivanja transparentnosti u radu i odlučivanju u skupštini i 3. Upitnik koji je korišćen kao sredstvo ispitivanja povezanosti uloge međunarodnih organizacija i procesa evropskih integracija sa radom parlamenta – sadržali su u proseku deset do petnaest pitanja. Osobe koje su vršile intervjuje imale su slobodu da postavljaju potpitanja i po potrebi se vraćaju na prethodna. Uz saglasnost intervjuisanih, svi intervjui su snimani diktafonom. Intervjuisani su ipak želeli da ostanu anonimni, a njihova imena su poznata istraživačima. Kao dopunski metod prikupljanja podataka, pripremljeni su upitnici sa dodatnim pitanjima koji su upućeni službama tri parlamenta. Odgovori na dodatna pitanja bili su značajan izvor konkretnih kvantitativnih podataka i dodatnih objašnjenja. Empirijsko istraživanje je vršeno u periodu od marta do septembra 2012. godine.

U procesu prikupljanja podataka istraživački tim se susreo sa nekoliko izazova. Prvo, u maju 2012. godine održani su parlamentarni izbori u Srbiji što je, zbog fokusiranosti narodnih poslanika na izbornu kampanju, znatno otežalo zakazivanje i sprovođenje intervjuja. Drugo, istraživački tim iz Bosne i Hercegovine se suočio sa značajnim preprekama u kontaktiranju poslanika i zakazivanju intervjuja. Istraživači su više od dva meseca bezuspešno pokušavali da stupe u kontakt sa narodnim poslanicima kako kroz zvanične skupštinske kanale, tako i kroz lične kontakte. Dok odgovori na zvanične mejlove nikada nisu stigli, intervjui su konačno zakazani preko ličnih poznanstava istraživača. Treće, Služba skupštine BiH nije odgovorila na upitnik koji im je poslat sa obrazloženjem da na to nisu obavezni prema Zakonu o dostupnosti informacija. Pitanja su se odnosila na analizu zakonodavnog procesa (da li je bilo zakonodavnih inicijativa građana, ko čita i odgovara na pisma i pitanja građana ako nisu adresirana na pojedine ličnosti, koliko je po sazivima bilo predloga zakona čiji podnosilac nije bila Vlada, koliko je po sazivima usvojeno amandmana poslanika vladajuće koalicije i opozicije i sl.). U Bosni i Hercegovini održani su i lokalni izbori, koji su dodatno otežali komunikaciju sa političkim akterima. Na kraju, tim iz Crne Gore imao je najmanje problema u saradnji sa parlamentom, ali su parlamentarni izbori održani u septembru delimično poremetili dinamiku rada na projektu.

Prve verzije nalaza dobijenih istraživanjem predstavljene su 28. i 29. septembra 2012. godine na međunarodnoj konferenciji koja je organizovana na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Rasprava tokom konferencije značajno je doprinela finalizaciji istraživanja i poboljšanju tekstova koji se nalaze u ovom zborniku. Zbornik je štampan na srpsko/bosansko/crnogorskom i na engleskom jeziku. Konferenciju su pratila tri okrugla stola na kojima su razmatrane preporuke za poboljšanje rada analiziranih parlamenata. Prvi okrugli sto održan je u okviru beogradske konferencije i na njemu su razmatrane i unapređivane preporuke za poboljšanje rada Narodne skupštine Republike Srbije. Drugi okrugli sto održan je u Sarajevu, 18. decembra 2012. godine, i bio je prilika za analizu i dopunu policy studije koja se fokusira na parlament BiH. Treći okrugli sto održan je u Podgorici 21. decembra.

Očekujemo da će ovaj zbornik pobuditi interesovanje za dalja istraživanja oblasti parlamentarizma u regionu, kao i da će bar malo nadomestiti nedostatak relevantne literature i izvora. Sa dosta osnova moglo bi se reći da još uvek ne postoji dovoljno razvijena svest ni u naučnoj ni u široj javnosti o značaju parlamentarizma. Projekat ima za cilj da pomeri ovu temu sa margine u centar interesovanja i angažovanja. Drugim rečima, njime bi se, bar delimično, popunila praznina koja postoji u političkoj nauci i znatno doprinelo produbljivanju saznanja o značajnim političkim i društvenim procesima koji su zahvatili naša društva prethodnih godina.

Veliku zahvalnost dugujemo mentorima i recenzentima, prof. dr Dragu Zajcu, sa Univerziteta u Ljubljani, i prof. dr Florianu Biberu, sa Univerziteta u Gracu, koji su kritički čitali naše tekstove i svojim komentarima značajno unapredili naš rad. Takođe, zahvaljujemo se prof. dr Mirjani Kasapović, sa Fakulteta političkih znanosti Univerziteta u Zagrebu, i prof. dr Srđanu Darmanoviću, sa Fakulteta političkih nauka Univerziteta Crne Gore, koji su svojim savetima pomogli istraživačkom timu iz Crne Gore, kao i kolegama prof. dr Vukašinu Pavloviću i prof. dr Zoranu Stojiljkoviću, sa Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, koji su svojim savetima pomogli istraživačkom timu iz Srbije. Naravno, sve kritike idu na račun članova istraživačkog tima. Zahvaljujemo se svim narodnim poslanicima koji su dali doprinos ovom istraživanju svojim odgovorima na intervju, kao i službama parlamenata, koje su dostavile tražene odgovore. Posebno se zahvaljujemo Univerzitetu u Friburgu iz Švajcarske i Programu za promociju regionalnog istraživanja Zapadnog Balkana (RRPP), koji su prepoznali značaj ovog istraživanja i finansijski ga podržali.

Istraživački tim

Uporedni podaci o državama u kojima se radi istraživanje

Država/ Karakteristike	Srbija	Bosna i Hercegovina	Crna Gora
Nezavisna država od	1878. na Berlinskom kongresu 2006. posle referenduma u Crnoj Gori	1992. godine, međunarodno priznata poslije referenduma za nezavisnost	1878. na Berlinskom kongresu 2006. na referendumu
Unitarna-federalna/konfederalna država	Unitarna	Federalna	Unitarna
Broj stanovnika	7.120.666 (popis 2011)	4.377.033 (popis 1991)	620.029 (popis 2011)
Organizacija vlasti, (parlamentarni, predsednički polupredsednički sistem)	Parlamentarno-predsednički sistem (polupredsednički)	Polupredsednički sistem	Parlamentarni sa predsjednikom
Način izbora šefa države	Neposredno	Neposredno	Neposredno
Jednodomi ili dvodomi parlament	Jednodomi	Dvodomi	Jednodomi
Broj poslanika u parlamentu	250	42 poslanika + 15 delegata	81
Izborni sistem	Proporcionalni (Dontova formula), census 5%, za manjine prirodni prag, Srbija jedna izborna jedinica	Proporcionalni (Sainte-Laguë), census 3%, kompenzacijski mandati kao korekcija, 8 izbornih jedinica	Proporcionalni (Dontova formula), census 3%, za manjine poseban census, cijela država jedna jedinica
Broj saziva parlamenta od uvođenja višepartizma	Devet (od 1990)	Šest (od 1996)	Devet (od 1990)
Članica EU, (faza u pridruživanju)	Status kandidata od 01.03.2012.	Potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u junu 2008.	Status kandidata 17.12.2010. Pregovori o pristupanju otvoreni 29.06.2012.
Članica NATO, Partnerstva za mir	Članstvo u Partnerstvu za mir od decembra 2007.	Članstvo u Partnerstvu za mir od decembra 2006.	Članstvo u Partnerstvu za mir od decembra 2006. Decembra 2009. Akcioni plan za članstvo

**USTAVNI I INSTITUCIONALNI
KONTEKST PARLAMENTA**

Slaviša Orlović

Univerzitet u Beogradu

Fakultet političkih nauka

USTAVNI, POLITIČKI I INSTITUCIONALNI OKVIR NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Uvod – Srbija 1990–2000.

Iako je višepartizam u Srbiji uspostavljen u isto vreme kada i u drugim istočnoevropskim državama, političke promene i demokratizacija Srbije bitno se razlikuju od ostalih postkomunističkih društava. Slobodan Milošević je došao na vlast u pretpluralističko vreme, transformisao Savez komunista Srbije (SKS) u Socijalističku partiju Srbije (dalje SPS) i od 1987. do 2000. bio na vlasti. Politički život u Srbiji tokom devedesetih godina imao je karakteristike zatvorene države (sankcijama UN), zatvorenog društva (zabranama od strane režima) i zatvorenog sistema (blokadama), pri čemu nije bila dozvoljena i moguća prava politička kompeticija. U Srbiji je 90-ih godina dvadesetog veka SPS predstavljala „dominantnu stranku“. Ona je sve vreme bila na vlasti (1990–2000). Podrška ovoj partiji osipala se od izbora do izbora i bila je prinuđena da čini sve veće ustupke koalicionim partnerima, uz čiju pomoć je namicala skupštinsku većinu (bilo da su u pitanju Nova demokratija, Srpska radikalna stranka ili Jugoslovenska levica). Režim u Srbiji tokom devedesetih godina dvadesetog veka kvalifikuju kao hibridni, odnosno „autoritarni režim sa demokratskom odorom“ (Pavlović, Antonić). Kada se govori o Srbiji, potrebno je napraviti razliku između perioda od 1990. godine do 2000, nakon političkih promena u Srbiji i smene Miloševića. U Srbiji je do promene režima došlo putem pobede na „iznenađujućim izborima“ i odbranom te pobede mirnim protestima na ulicama ispred zgrade Savezne skupštine. Ono što se desilo 5. oktobra 2000. značilo je, između ostalog, i odbranu izborne pobede na predsedničkim i parlamentarnim izborima (za Saveznu skupštinu) 24. septembra. To je drugi put (slično kao i nakon lokalnih izbora 1996/97. godine) da je bilo potrebno Miloševića pobediti najpre na izborima a onda na ulici odbranom izborne pobede. U Srbiji su promene sprovedene bez diskontinuiteta sa bivšim režimom i praćene liberalnim deficitom, što će se odraziti na dinamiku i uspeh reformi. „Liberalna revolucija“ bez konstitucionalizacije dovela je do toga da se govori o „izneverenoj revoluciji“! Usled neispunjenih obećanja, izneverenih nadanja i očekivanja („što su vam veća očekivanja, veća će vam biti i razočaranja“), došlo je do razočaranja građana i izvesnih zastoja. Umesto radikalnijeg raskida sa

starim režimom, sprovedena je strategija konstitucionalno-institucionalnog kontinuiteta. Nije postojala saglasnost vodećih političkih aktera kada je na dnevni red došlo postavljanje temeljnih principa novog poretka. Nesporazum je bio u proceduralnom lavirintu između legalnosti i legitimnosti. Način na koji se država transformiše iz ruku autoritarnih vladara u ruke prodemokratskih lidera ima značajan uticaj na kvalitet i stabilnost demokratije (Sodaro, 2004: 210). Političke promene u 2000, sa desetogodišnjim zakašnjenjem u odnosu na ostale postkomunističke zemlje, otvorile su pitanja konstituisanja Srbije kao demokratske političke zajednice. Političke promene u Srbiji 2000. imale su elemente smene i transformacije režima. Ono što se desilo 5. oktobra 2000. značilo je, između ostalog, i odbranu izborne pobede na predsedničkim i parlamentarnim izborima (za Saveznu skupštinu) 24. septembra. Tranzicija u Srbiji praćena je „neprevaziđenim nasleđem prošlosti“ (Mladen Lazić). Političke promene, zahvaćene efektom „domina“ ili „grudve snega“, pretpostavljale su konstitucionalizaciju. Da bi se konstituisala jedna demokratska politička zajednica nužno je (raz)rešiti pitanja njenog identiteta, etablirati procedure i nastojati da se ukaže na moguće pravce oblikovanja bazičnog konsenzusa i javnog dobra. Konstitucionalizam je u Srbiji od početka devedesetih suočen sa problemom usvajanja, odnosno promene ustava, ali ništa manje nisu otvorena pitanja primene i poštovanja ustava. Političke partije u Srbiji nudile su čak i konkurentske modele ustava.¹ Napominjući da je politika svojim interesima, kao osnovnim determinantama, zauzela mesto prava, Karl Fridrih, iz te perspektive, piše „ustavne odredbe se pojavljuju kao specifična tehnička formula bazičnih političkih odluka“ (Fridrih, 1996: 11). Kakve god dileme ili solucije nudila teorija i komparativna iskustva, usvajanje ustava na kraju biva prožeto odnosima moći i imperativima dnevne politike. Ustav je u Srbiji od 1990, između ostalog, bio predmet političke kompeticije (najpre 1990.: „izbori pa ustav ili ustav pa izbori“, a zatim 2006.: „izbori za ustav ili ustav za izbore“). Nakon uvođenja višepartijskog sistema u Srbiji 1989–90, opozicija je insistirala na novom ustavu, nakon čega bi usledili izbori. Milošević je hteo da održi vlast i kontinuitet i bio za obrnuti redosled, što se i desilo. Nakon političkih promena 2000, Skupština Srbije nije iskoristila konstitucionalnu šansu. Prozor ustavnih mogućnosti (*window of constitutional opportunity*, Brus Akerman) bio je otvoren kratko vreme i vrlo brzo su na njegovo mesto dospeli „imperativi dnevne politike, koji produbljuju razlike među političkim akterima“ (Dimitrijević, 2002: 38). DOS je imao dvotrećinsku većinu (DOS-a), 176 od 250 poslanika potrebnu za promenu Ustava. Tokom 2004. godine postignut je načelan dogovor svih parlamentarnih stranaka da se pristupi donošenju novog ustava, u skladu sa procedurom predviđenom važećim ustavom. Vlada i predsednik Republike su dostavili Skupštini svoje nacрте

¹ Ustavne predloge ponudili su: Demokratska stranka Srbije, Demokratska stranka i G17 plus, kao i Beogradski centar za ljudska prava, profesor Pavle Nikolić (Ustav kraljevine Srbije) i Forum juris. Procedura za promenu ustava predviđala je dvotrećinsku većinu u parlamentu i referendumsku većinu od ukupnog broja upisanih glasača.

ustava. Kada je postignut dogovor o promeni ustava, izrada novog nacrtu Ustava odvijala se gotovo mimo Skupštine. Odbor za ustavna pitanja Narodne skupštine bio je isključen iz procesa izrade. Predloženi modeli su imali mnoge sličnosti i nekoliko spornih i neusaglašenih pitanja, kao što su: određivanje (definisanje) Srbije kao građanske ili nacionalne države, način izbora predsednika Republike (Nacrt Ustava Vlade Republike Srbije, Osnovna načela za novi Ustav Republike Srbije, Demokratske stranke Srbije, 2002, i model Ustava grupe stručnjaka Predsednika Republike Srbije predviđali su neposredan izbor predsednika Republike)² i pitanje prostorno-teritorijalnog razdvajanja i podele vlasti (regionalizacija i decentralizacija), odnosno status Vojvodine. Nakon referenduma u Crnoj Gori (21. maja 2006.), Skupština Srbije je 6. juna 2006. donela Odluku o ponovnom uspostavljanju državne nezavisnosti Srbije.³ Gotovo iznenada i pomalo neočekivano, postignut je u prethodnom periodu teško zamisliv kompromis parlamentarnih stranaka o novom ustavu, iako je rad Odbora za ustavna pitanja Skupštine Srbije bio u dvogodišnjem zastoju zbog opstrukcije rukovođene stanačkim interesima. Upravo su jednim delom stranački interesi i delimično državni interesi ubrzali čitav proces usvajanja novog ustava. Jedan od razloga za usvajanje ustava, kako su partije navodile, bilo je i definisanje statusa Kosova i Metohije u Ustavu Srbije. Za tekst koji je ušao u skupštinsku proceduru bilo je na raspolaganju ukupno 4 sata da se o njemu raspravlja i glasa. Noć pred usvajanje Ustava izmenjen je poslovnik Narodne skupštine, pri čemu je ustanovljena posebna sednica, kao oblik rada parlamenta. Poslasticima je Predlog ustava dostavljen dva časa pre glasanja o njemu.⁴ Narodna skupština je 30. septembra 2006. jednoglasno (glasovima svih 242 prisutnih poslanika) usvojila Predlog novog ustava Srbije i donela odluku o održavanju 28. i 29. oktobra 2006. referenduma radi potvrđivanja Predloga ustava. Većinom od 53,04% od ukupnog broja birača upisanih u birački spisak, građani su potvrdili novi ustav, a Narodna skupština ga je svečano proglasila 8. novembra 2006. U nastavku iste posebne sednice, Skupština je donela i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Srbije. Kompromisi i ustupci su umanjili kvalitet pojedinih rešenja. Ovaj Ustav simbolično znači prekid kontinuiteta sa Miloševićevim autoritarnim režimom i sistemom vrednosti koji ga je karakterisao. Ukinuta je društvena svojina, uvedene su nove institucije i pravni instituti, kao što su Zaštitnik građana, Visoki savet sudstva, Državno tužilačko veće, Državna revizorska institucija, ustavna žalba i sl. Ljudska prava i slobode, individualna i kolektivna, predstavljaju korak napred ka evropskim standardima

² Predloženi modeli su prezentovani u publikacijama: *Predlozi za novi ustav Srbije*, 2, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2005; *Modeli ustavnog preuređenja Jugoslavije i Srbije*, Priredivač Milan Jovanović, Institut za političke studije, Beograd, 2002.

³ Odluka Skupštine Srbije od 6. juna 2006, Sl. glasnik RS, br. 48/2006.

⁴ O ovome u: *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006, str. 27.

što je u znatnoj meri urađeno i Ustavnom poveljom Srbije i Crne Gore (SiCG), odnosno Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama (stan je nepovrediv, nema smrtne kazne, zabrana kloniranja, trgovina ljudima, seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koja su u nepovoljnom položaju, ropstvo i prinudni rad). Privatna svojina dobila je dominantnu ulogu, a gradskom građevinskom zemljištu i poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini dat je tržišni karakter. Zadržan je sličan položaj Autonomne pokrajine Vojvodine sa nešto većom ekonomskom autonomijom, ali je predviđena i mogućnost osnivanja novih autonomnih pokrajina. U preambuli Ustava utvrđeno je da je Autonomna Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije s pravom na „suštinsku autonomiju“. U odnosu na prethodni Ustav iz 1990, lakša je procedura promene Ustava. Za promenu Ustava je i dalje potrebna dvotrećinska većina od ukupnog broja narodnih poslanika, ali je ukinut dosadašnji obavezni referendum i potvrda većine od ukupnog broja birača da bi ustavna promena bila usvojena. Novim Ustavom se uvodi zabrana sukoba interesa. U članu 102. stav tri stoji „Narodni poslanik ne može biti poslanik u skupštini autonomne pokrajine, niti funkcioner u organima izvršne vlasti i pravosuđa, niti može obavljati druge funkcije, poslove i dužnosti za koje je zakonom utvrđeno da predstavljaju sukob interesa“. Članovi vlade ne mogu istovremeno biti i narodni poslanici. Prema članu 126, „Član Vlade ne može biti narodni poslanik u Narodnoj skupštini, poslanik u skupštini autonomne pokrajine i odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave, niti član izvršnog veća autonomne pokrajine ili izvršnog organa jedinice lokalne samouprave“. Jedno od spornih rešenja sadržano je u članu 102. drugi stav, po kojem o poslaničkim mandatima odlučuju političke stranke, o čemu će napred biti više reči. Bitna novina u odnosu na prethodni ustav je to što više ne postoji primat opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i ratifikovanih međunarodnih ugovora nad domaćim pravom. Naime, članom 194. Ustava Srbije, „potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije“, ako su u skladu sa Ustavom Srbije. To znači da su hijerarhijski iznad zakona a ispod Ustava. Promena Ustava bliže je razrađena u članu 203. Ustava. Skupština donosi i menja Ustav (član 99. Ustava). Predlog za promenu Ustava može podneti najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača. Predlog za promenu Ustava usvaja se dvotrećinskom većinom. Ako se predlog ne usvoji, promeni Ustava ne može se pristupiti u narednih godinu dana. Ako se predlog o promeni Ustava usvoji, pristupa se izradi, odnosno razmatranju akta o promeni Ustava. Akt o promeni Ustava Narodna skupština usvaja dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika i može odlučiti da ga i građani potvrde na republičkom referendumu (član 203).

Parlament Srbije u Ustavu i Zakonu o Narodnoj skupštini

Položaj parlamenta (Narodne skupštine Republike Srbije) uslovljen je ustavnom i institucionalnom strukturom (podela vlasti, izborni sistem proporcionalnog predstavištva sa otvorenim listama, partijskim sistemom, hibridnim – parlamentarno-predsedničkim (polupredsedničkim) sistemom, socijalnom strukturom (etničkom, religijskom) i političkom kulturom. *Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji* (Ustav Srbije iz 2006, član 98). Ovakva pozicija i poštovanje proizlazi iz neposrednog izbora od strane građana (naroda), sastavljenih od predstavnika naroda, i imaju legitimitet nosioca „narodnog suvereniteta“. U savremenim parlamentarnim sistemima Zakon o parlamentu je retkost, jer se uglavnom Ustavom uređuje nadležnost, organizacija i funkcionisanje parlamenta.⁵ Ustavi najčešće uređuju nadležnost parlamenta, dok se Poslovníku ostavlja detaljna razrada organizacije i funkcionisanja parlamenta. Formalna pozicija parlamenta, kao najviše grane vlasti, ne korespondira uvek sa njenom stvarnom pozicijom. Novim ustavom iz 2006. Zakon o Narodnoj skupštini postao je ustavna kategorija. To je bila i šansa i izazov da se reguliše i utvrdi autonomija parlamenta.

Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine predviđeno je donošenje Zakona o Narodnoj skupštini („O Narodnoj skupštini se donosi zakon“, član 110). Na ovaj način parlamentu je prepušteno pravo da samoorganizovanje, uređenje sopstvenog rada i parlamentarnu proceduru uredi ne samo skupštinskim Poslovníkom, već i Zakonom o Narodnoj skupštini. Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava Republike Srbije (član 15), usvojenim 10. novembra 2006. godine, bio je predviđen rok do 31. decembra 2008. godine za usklađivanje svih zakona koji nisu u skladu sa Ustavom. Osnovni cilj donošenja Zakona o Narodnoj skupštini bio je da se uredi funkcije, organizacija i način rada Narodne skupštine, status, prava i dužnosti narodnih poslanika, odnos Narodne skupštine sa drugim organima, prava i obaveze Narodne skupštine u upravljanju i raspolaganju imovinom koju koristi i budžetskim sredstvima, kao i položaj Službe Narodne skupštine. Ustav Republike Srbije se ne upušta detaljno u oblast unutrašnje organizacije i uređenja poslova parlamenta. Ova pitanja se regulišu delom Zakonom o Narodnoj skupštini, a delom Poslovníkom Narodne skupštine. U Ustavu Republike Srbije postoji jedna protivrečnost ustavnih odredbi koje se odnose na nadležnost Narodne skupštine. U Ustavu se navodi da Narodna skupština apsolutnom većinom glasova svih članova donosi poslovnik o svom radu, što daje poseban značaj ovom aktu, dok Zakon o Narodnoj skupštini ne

⁵ Države koje nemaju Zakon o parlamentu ova pitanja rešavaju Ustavom i skupštinskim poslovnikom. Među malobrojnim državama koje imaju poseban Zakon o parlamentu spadaju Ujedinjeno Kraljevstvo, Švedska, Švajcarska i, do 2000. godine, Finska.

podleže pravilima o posebnoj i otežanoj proceduri donošenja pa spada u redovno zakonodavstvo. Važno je istaći da se hijerarhija i suprematija akata izvodi po svojim obeležjima pri čemu je zakon iznad skupštinskog poslovnika. Ako je tako, ostaje nejasno pitanje zašto se za usvajanje poslovnika Ustavom predviđa veća većina nego za usvajanje zakona, u ovom slučaju Zakona o Narodnoj skupštini (Pejić, 2006: 233–234).

Zakon o Narodnoj skupštini je u članu 2. u potpunosti preuzeo odredbe člana 98. Ustava Republike Srbije koji glasi: „Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji“. Zakon je, takođe, u članu 15. u potpunosti preuzeo član 99. Ustava Republike Srbije, koji se odnosi na nadležnost Narodne skupštine.

Jedna od ideja vodilja za usvajanje Zakona o Narodnoj skupštini, osim Ustavne obaveze, bila je i obezbeđivanje uslova za rad parlamenta, kao najviše vlasti u sistemu podele vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska). Stepenn autonomije parlamenta zavisi od njegove pozicije u ustavnom sistemu, njegovih nadležnosti, ali i od resursa koji mu stoje na raspolaganju. Osim normativnih rešenja, pozicija parlamenta je neretko zavisna od realnih odnosa političkih snaga. Pomak je, pre svega, napravljen na polju budžetske autonomije (poglavlje XV, Imovina i finansiranje Narodne skupštine, članovi od 64. do 69). Narodnoj skupštini je, na osnovu „svog“ Zakona, omogućeno da sama pripremi predlog svog budžeta, kojim reguliše svoju finansijsku autonomiju u okviru ukupnog budžeta Republike Srbije, koji priprema Vlada, ali usvaja Narodna skupština. Narodna skupština priprema svoj budžet (na osnovu uputstva Ministarstva finansija) koji Vlada bez usklađivanja uključuje u državni budžet.

Ovim Zakonom je obrazovan Kolegijum Narodne skupštine (čl. 26), telo Narodne skupštine koje saziva predsednik Narodne skupštine radi koordinacije rada i obavljanja konsultacija u vezi sa radom Narodne skupštine. Kolegijum čine predsednik Narodne skupštine, potpredsednici Narodne skupštine i predsednici poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini. Iako se Zakon nije detaljnije bavio odnosima sa drugim državnim organima i organizacijama, najavio je da će se ova pitanja urediti Poslovníkom. Na taj način je preciziran odnos sa nezavisnim i regulatornim telima („postupak za vršenje nadzora nad radom državnih organa, organizacija i tela“), u čijem izboru je učestvovala Narodna skupština i koja joj podnosi izveštaje o svom radu (član 237 Poslovnika). Nakon usvajanja Zakona o Narodnoj skupštini, u novom Poslovníku su detaljnije razrađena mnoga pitanja, poput smanjenja broja skupštinskih odbora sa 30 na 19, odnosno 20, što važi od saziva Skupštine 2012. godine.

Odnos parlamenta i predsednika Republike

Sve države imaju parlament, ali sve one nisu parlamentarne demokratije. U Srbiji je na snazi sistem sa neposredno izabranim predsednikom, koji sa dosta osnova možemo nazvati polupredsednički sistem.⁶ Predsednik Srbije nema „proaktivnu moć“ predlaganja zakona i donošenja uredbi sa zakonskom snagom (dekreta), već samo „reaktivnu“ moć vraćanja zakona. Ovaj veto je reaktivna zakonodavna moć. S obzirom na to da ukazom proglašava zakone, može zahtevati da Narodna skupština ponovo glasa o zakonu, ali je dužan da proglasi ponovo izglasan zakon. Ovo svoje ovlašćenje predsednik je koristio nekoliko puta (Zakon o vladi i Zakon o radu). Ovaj deo nadležnosti, iako ograničen, pokazao je svoje dobre strane kao korigujući faktor u uslovima kada postoji fuzija vlasti između Skupštine i Vlade. Novim Ustavom Srbije, usvojenim 2006, prema članu 118, Skupština Srbije ima mogućnost da, „zbog povrede Ustava, smeni neposredno izabranog predsednika Srbije glasovima najmanje dve trećine narodnih poslanika“.

Odnos parlamenta i Vlade

Jedno od najvažnijih i možda ključno pitanje u reprezentativnoj demokratiji jeste odnos između zakonodavne i izvršne vlasti, odnosno između parlamenta i Vlade. Teško se može očekivati da u upravljačkom smislu parlament ima dominirajuću, a vlada samo sprovedbenu ulogu. Engleski teoretičar Sidni Lo se još davno čudio kako možemo očekivati da vlada u kojoj sede generali bude samo faktor sprovođenja odluka parlamenta u kome sede obični redovi. Savremena rešenja idu ka poveravanju upravljačko-operativnih funkcija vladi, a kontrolne i druge funkcije parlamentu. U evoluciji političkih institucija menjala se i uloga parlamenta.⁷ Danas je sve prisutnija suprematija (prevlast) izvršne vlasti (vlade ili predsednika države), pa se sedište političke moći pomera sve do političkih partija. U tom smislu, skupštine se svode na „pričaonice“, „debatne klubove“ ili

⁶ Za ovaj sistem se koriste različiti izrazi: semiprezidencijalizam (Diverže, Linc), premijer-prezidencijalizam (Shugart i Cary), predsednik-parlamentarizam, bicefalna egzekutiva, „dvovlašće“, ili „jedna zemlja a dva gospodara“, naročito, kada je reč o kohabitaciji. Polupredsednički sistemi su: Francuska, Austrija, Finska, Island, Irska i Portugalija. O ovome videti detaljnije u knjizi: *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, str. 105–125.

⁷ Govoreći o političko-institucionalnom razvoju britanskog sistema, u delu političke literature, Vučina Vasović zapaža: „Dok je tokom prošlog i početkom ovog veka u nizu radova kruna zauzimala prvo mesto, a zatim Vlada i Parlament, bez uključivanja partija u okvir analize, dotle će Osten Og, već između dva svetska rata, na prvo mesto svoje analize staviti Vladu, a zatim i Parlament i na kraju partiju, da bi Andre Matijot u novije vreme počeo svoju analizu sa partijama iza kojih sledi Vlada, pa zatim Parlament i tek na kraju kralj“, Vučina Vasović, 2006, *Savremene demokratije*, Tom I, str. 308.

„javne forume“ koji samo potvrđuju odluke donete na drugom mestu. Ako je suprematija egzekutive (prevlast izvršne vlasti) svetski trend, marginalizacija i podređenost parlamenta vladi su u Srbiji krajnje ishodište tog trenda. Prema Ustavu Srbije, izvršna vlast je skoncentrisana u Vladi koja čini samo jezgro vlasti. Prema čl. 122 Ustava Srbije piše: „Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji“. Osim toga, Vlada „utvrđuje i vodi politiku“ (član 123). Kako ističe Slobodan Vučetić, „Realna moć vlade se izražava, pre svega, u tome što je ona skoro isključivi predlagač zakona. Takođe, vlada izvršava zakone, donoseći uredbe i druge propise i mere kojima faktički proširuju i sužavaju ili selektivno primenjuju pojedina zakonska rešenja“. (Vučetić, 2006: 36) Jedno od ojačanih ovlašćenja vlade novim Ustavom je i to što joj je dato ovlašćenje za davanje predloga Skupštini za izbor i razrešenje tužilaca, što je ranije bilo u nadležnosti Visokog saveta pravosuđa. Predsednik Republike više ne može kao ranije da traži od vlade da izloži svoje stavove o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti. A značajno je ojačana i pozicija predsednika vlade, koji „vodi i usmerava rad Vlade, stara se o ujednačenom političkom delovanju Vlade, usklađuje rad članova Vlade i predstavlja Vladu“ (član 125). Takođe, sada su ministri „za svoj rad i za stanje u oblasti iz delokruga ministarstva odgovorni predsedniku Vlade, Vladi i Narodnoj skupštini“.

Teritorijalna organizacija Srbije

Teritorijalna organizacija Republike Srbije uređena je u skladu sa Ustavom Republike Srbije (Sedmi deo – teritorijalno uređenje, članovi 176. do 193) i Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije.⁸ Ustavom i ovim Zakonom, teritorijalnu organizaciju Republike čine opštine, gradovi i grad Beograd, kao teritorijalne jedinice i dve autonomne pokrajine (AP Vojvodina i AP Kosovo i Metohija), kao oblik teritorijalne autonomije. U Srbiji je navedenim Zakonom obrazovano 150 opština (ranije 169) i 23 grada (ranije svega 5), a grad Beograd je Ustavom utvrđen kao glavni grad Republike.⁹ Grad Beograd u Ustavu Srbije i u odgovarajućim zakonima ima poseban položaj zbog svoje veličine, ekonomske

⁸ *Ustav Republike Srbije*, Sl. glasnik RS, br. 83/06, *Zakon o teritorijalnoj organizaciji*, Sl. glasnik RS, br. 129/2007.

⁹ U sistemu teritorijalne organizacije, opština je osnovna teritorijalna jedinica, u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava i, po pravilu, ima preko 10.000 stanovnika. Grad je teritorijalna jedinica koja predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i, po pravilu, ima više od 100.000 stanovnika. Teritorija grada može biti podeljena na gradske opštine, što se utvrđuje statutom grada, u skladu sa zakonom. Važno je istaći da gradske opštine nisu teritorijalne jedinice i da, za razliku od ranijeg zakonodavnog rešenja, njihovo obrazovanje nije uslov za sticanje statusa grada. Grad Beograd je posebna teritorijalna jedinica utvrđena Ustavom i zakonom. Teritoriju Grada čine naseljena mesta, odnosno područja katastarskih opština koje ulaze u sastav Grada. Prema Zakonu o glavnom gradu, radi efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja određenih nadležnosti Grada, u okviru zakonom

razvijenosti i ukupnog značaja. Ipak, ta specifičnost Beograda ostaje limitirana u granicama jednostepene i monotipske lokalne samouprave.

Uticaj izbornog sistema na strukturu i rad parlamenta

Izborni sistem snažno utiče na oblikovanje i funkcionisanje parlamenta.¹⁰ Samo na prvim višepartijskim izborima 1990. u Srbiji je bio primenjivan većinski (dvokružni) izborni sistem. Od 1992, na svim dosadašnjim izborima za Skupštinu Srbije (1992–2012), primenjuje se proporcionalni izborni sistem. Izborni cenzus sve vreme iznosi 5% glasova, a preračunavanje glasova u mandate obavlja se po D’Ontovoj formuli. Poslednja izmena izbornog sistema u Srbiji učinjena je 2011. godine. Za proporcionalne izborne sisteme (PR, *proportional representation*, ili sistem lista) smatra se da su više fer prema manjim partijama, jer im omogućavaju lakši ulazak u parlament i pružaju bolju socijalnu reprezentaciju. Međutim, manjine u Srbije su bile najviše zastupljene u parlamentu nakon prvih višepartijskih izbora na kojima je primenjen većinski dvokružni sistem. Jedan od razloga ovakvih ishoda jeste i teritorijalna koncentracija pojedinih manjina. Postavlja se pitanje koliko se bolja predstavljenost parlamenta odražava na efikasnost njegovog funkcionisanja. Ovo se često tumači kao *trade-off*, odnosno hoćete li imati dovoljno reprezentativni parlament i vladu ili jaku i stabilnu vladu, ali teško je postići obe stvari istovremeno. Proporcionalni izborni sistemi u proseku daju proporcionalniji rezultat u odnosu na većinske (neproporcionalne) izborne sisteme. Proporcionalnost izbornog sistema ima za posledicu srazmernije transponovanje i veću zastupljenost manjinskih stranaka, malih stranaka, ali i fragmentaciju partijskog sistema i, kao neminovnost, koalicione vlade. To znači da je distorzija između broja glasova koje osvoji partija i broja mesta koje po tom osnovu dobije u parlamentu manja. Izborna volja birača ne prevodi u vladu odmah nakon izbora, već se koalicione većine formiraju ne tako lako i ne tako brzo. Male stranke imaju i koalicioni, ali, neretko, i ucenjivački potencijal. Što je veća proporcionalnost sistema, to je fragmentiraniji partijski sistem, što je fragmentiraniji partijski sistem, to su veće tendencije ka širim, odnosno brojnijim koalicijama. U državama u kojima se primenjuje proporcionalni izborni sistem, retkost je da jedna partija može sama da sastavi vladu, pa su neminovne koalicije. Ovo takvoj vladi smanjuje, ili bar zamagljuje, odgovornost, jer se u njoj jedni kriju iza drugih. Tako se većinom zapostavljaju predizborna obećanja data biračima.

utvrđene teritorije grada, Statutom grada se obrazuju gradske opštine (član 6. Zakona o teritorijalnoj organizaciji).

¹⁰ Detaljnije smo o ovome pisali u „Političke posledice izbornog sistema u Srbiji“, *Politički život*, br. 4, 2012, Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka u Beogradu i Službeni glasnik, str. 19–35.

Tabela 1. Efekti izbornog sistema u Srbiji

Go- dina /izbori Red./ Vanr.	Izborni sistem	Broj izbornih jedinica	DM – Broj predstavnik koji se bira u izbornoj jedinici	Broj opština bez posla- nika ¹¹	Indeks dis- proporcio- nalnosti ¹²	Efektivni broj partija	Vlada – jed- nopartijska/ koaliciona
1990. Red.	Većinski –dvokružni redovni	250	1	59	23,65	1,4	Jednopartijska – SPS 1–11. 2. 1991. 23. 12. 1991. 2–23. 12. 1991. 10. 2. 1993.
1992. Vanr.	Proporcio- nalni vanredni	9	27,7 (prosek)	90	10,22	3,4	Manjinska 10. 2. 1993. 18. 3. 1993.
1993. Vanr.	Proporcio- nalni vanredni	9	27,7 (prosek)	77	9,31	3,3	Koaliciona 18. 3. 1994. 24. 3. 1998.
1997. Red.	Proporcio- nalni redovni	29	8,62 (prosek)	75	7,98	3	Koaliciona 1–24. 3. 1998. 23. 10. 2000. 2–23. 10. 2000. 25. 1. 2001.
2000. Vanr.	Proporcio- nalni vanredni	1	250	111	5,34	4,95	Koaliciona, – jedna lista DOS 25. 1. 2000. 12. 3. 2003.
2003. Vanr.	Proporcio- nalni vanredni	1	250	94	6,42	5	Manjinska 18.03.2003. 03.03.2004.
2007. Vanr.	Proporcio- nalni vanredni	1	250	99	5,16	5,25	Koaliciona 3. 3. 2004. 15. 5. 2007
2008. Vanr.	Proporcio- nalni vanredni	1	250	98	2,18	4,25 (6,63)*	Koaliciona 15. 3. 2007. 7. 7. 2008.
2012. Red.	Proporcio- nalni redovni	1	250	111	7,27	7,01*	7. 7. 2008. – 2012.

* Sa koalicijama

¹¹ Podaci o broju opština bez poslanika iz: Milan Jovanović (2008), *Narodna skupština – Deformacije teritorijalnog predstavljanja*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, godina II, broj 2, decembar 2008, str. 117–132.

¹² Podaci za indeks disproporcionalnosti iz: Dušan Vučićević, *Lajphart's Conceptual Map of Democracy: The Case of Serbia*, Serbian Political Thought, str. 50.

Proporcionalni izbori ne doprinose stvaranju parlamentarne većine, većinski izborni sistemi ne dovode do pravednog predstavnštva (Nohlen, 1992: 89). Uvidom u promene izbornog sistema u Srbiji, od kada se prešlo na proporcionalni izborni sistem, menjao se broj izbornih jedinica. Može se zapaziti tendencija smanjenja disproportionalnosti, odnosno povećanja proporcionalnosti (Tabela 1. Indeks disproportionalnosti). Broj izbornih jedinica u Srbiji kretao se: 1992. – 9; 1993. – 9, 1997. – 29, 2000. – 1, 2003. – 1, 2006. – 1, 2008. – 1. (Tabela 2. Kolona koja se odnosi na broj predstavnika koji se bira u izornoj jedinici). U Srbiji od 2000. DM iznosi 250, jer se toliko poslanika bira u jednoj izornoj jedinici (cela zemlja). S obzirom na to da je Srbija od 2000. jedna izborna jedinica, izborni sistem je izrazito proporcionalan (Vidi tabelu 2). Ova proporcionalnost delimično se smanjuje primenom D'Hondtovog sistema, koji je jedan od najmanje proporcionalnih izbornih formula u proporcionalnom sistemu (Lijphart 1994, *Electoral System and Party System*), ali i izbornim cenzusom od 5%.

Parlament u Srbiji izrazito je fragmentiran. Što je veća izborna jedinica i što je manji cenzus, to je veća proporcionalnost. Iz ove tendencije proizlazile su i ostale, kao što su visoka fragmentacija partijskog sistema, jačanje partija i partijske discipline, frakcionisanje, cepanje i deljenje partija. Radikalizovani unutarpartijski sukobi rezultiraju cepanjem stranaka i(li) formiranjem novih.¹³ Na tu „bolest“ nije bila imuna gotovo nijedna stranka u Srbiji od uvođenja višepartizma. Do partijske fragmentiranosti parlamenta dolazi, pre svega, zato što manje partije izbegavaju delovanje cenzusa na izborima, pojavljuju se na listama većih partija, a onda u parlamentu izdvoje svoj poslanički klub. Zbog straha da male partije ne mogu da osvoje 5% glasova (u Srbiji, zavisno od izlaznosti, to iznosi oko 200.000 birača), male partije pribegavaju predizbornim koalicijama, ili se pojavljuju na listama većih partija. Na parlamentarnim izborima 2008, od 574 tada registrovanih stranaka, prijavljene su 22 liste. Cenzus je prošlo pet lista, a prirodni prag koji važi za partije manjina – svega tri partije. I pored toga, u Skupštini Srbije 2010. evidentirano je deset poslaničkih klubova i dva nezavisna poslanika, ili ukupno 23 parlamentarne stranke. To govori o indirektnoj parlamentarizaciji – manje partije dobijaju mandate na listama većih, pa izdvoje poslanički klub i fragmentiraju partijski sistem. Četiri većinske i dve manjinske liste osvojile su manje glasova nego potpisa neophodnih za kandidaturu. Usvajanjem novog Zakona o političkim strankama od 2009,¹⁴ do 2012. registrovano je 87 stranaka. Nakon parlamentarnih izbora 2012. godine, u devetom sazivu Skupštine Srbije formirano je četrnaest poslaničkih grupa plus samostalni poslanici.

¹³ O ovome smo detaljnije pisali u: Slaviša Orlović, *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, str. 450–459.

¹⁴ Zakon o političkim strankama („Službeni glasnik RS“, broj 36/09) stupio je na snagu 23. maja 2009, a počeo da se primenjuje 23. jula 2009. godine.

Postoji više načina kojima se može smanjiti fragmentacija parlamenta. 1) Fragmentacija parlamenta može se rešiti sprečavanjem partija da izdvoje svoje poslaničke klubove ili partije sa lista kojima su birači ukazali poverenje. 2) U cilju smanjenja fragmentacije parlamenta, moguće je povećanje broja izbornih jedinica. Kod proporcionalnih sistema, što se više predstavnika bira, to je manja disproportionalnost (a veća proporcionalnost), i to pogoduje manjim strankama. Što se manje predstavnika bira u jednoj izbornoj jedinici, potreban je veći procenat glasova nekoj partiji da bi osvojila mandat(e) (Nolen i Kasapović, 1997: 12). Što se više predstavnika bira u jednoj izbornoj jedinici, to su veće šanse malih partija. To bi smanjilo proporcionalnost, a samim tim i fragmentiranost partijskog sistema. Jedno od objašnjenja zašto se to ne čini jesu izbori na području Kosova i Metohije, gde bi teže bilo sprovesti izbore sa više izbornih jedinica (Goati, 2011: 13). 3) Do smanjenja fragmentacije partijskog sistema može doći stepenovanjem cenzusa. U nameri da spreče fragmentaciju partijskog sistema, postkomunističke države su uvele nešto veći cenzus u odnosu na ostale evropske zemlje ili dvostepenovani cenzus.¹⁵ U Srbiji se od uvođenja proporcionalnog izbornog sistema koristi cenzus od 5%. Zbog straha da male partije ne mogu da osvoje 5% glasova (u Srbiji, zavisno od izlaznosti, to iznosi oko 200.000 birača), male partije pribegavaju predizbornim koalicijama, ili se pojavljuju na listama većih partija. Ako bi cenzus bio manji od 5%, još veća bi bila fragmentacija partijskog sistema, a ukoliko bi bio veći ili stepenovan, utoliko bi se smanjio broj partija. Izmenama izbornog sistema 2003, za partije manjina ukinut je izborni cenzus. Uveden je takozvani prirodni prag (ili pozitivna diskriminacija).¹⁶ 4) Jedan od razloga fragmentacije parlamenta je i način formiranja poslaničkih grupa. Ovo se može rešiti smanjenjem broja poslanika potrebnih za formiranje poslaničke grupe u parlamentu. Poslaničku grupu čine poslanici jedne političke stranke, druge političke organizacije ili grupe građana koja ima najmanje pet poslanika (član 22. Poslovnika NSRS). 5) Do smanjenja fragmentacije partijskog sistema može doći uvođenjem neke vrste, većinskog ili mešovitog izbornog sistema. Izražavanje preferenci građana za konkretnog kandidata povećalo bi odgovornost i autonomiju izabраниh predstav-

¹⁵ Mađarska ima cenzus od 5% za samostalne liste i 15% za koalicije četiri i više partija, Rumunija 5% i 8–10% za koalicije, Poljska 5% za samostalne liste i 8% za koalicije. Od postkomunističkih država, jedino u Makedoniji ne postoji izborni cenzus. Cenzus u Turskoj je 10%, u Poljskoj 7%. U Češkoj je cenzus 5% kada je jedna partija, 10% kada su dve, 15% kada su tri, a 20% kada su četiri partije.

¹⁶ To znači da se broj ukupnih glasova izašlih birača na izbore podeli sa brojem mesta u parlamentu (250) i dobije koliko glasova nosi jedno poslaničko mesto. U odnosu na taj broj, partije manjina osvajaju onoliko mandata koliko se dobije kada se broj glasova koje osvoje podeli sa brojem glasova koliko nosi jedan mandat. Na primer, ako na izbore izade 3.750.000 birača i taj broj se podeli sa brojem mesta u parlamentu (250), dobija se 15.000, što znači da jedno poslaničko mesto nosi toliko glasova. Ako partija neke manjine osvoji 30.000 glasova, to se podeli sa 15.000 i ta partija dobija dva mandata u Skupštini.

nika, a smanjilo uticaj partija, što bi ih istovremeno reformisalo iznutra. Efekat bi bio i smanjenje partokratije koja usporava konsolidaciju demokratije u Srbiji. Ne treba smetnuti sa uma da postoji opasnost da se postojeći problem reši, ali da nastanu novi problemi. Naime, personalizovan izbor poslanika ne samo da ih čini autonomnim, već se mogu „odmetnuti“ od partije, ne poštujući partijsku disciplinu što može otežati građenje većina i donošenje odluka. Na taj način poslanici mogu voditi „svoju“ politiku, voditi računa o svom marketingu, „trgovati“ i/ili ucenjivati oko podrške. Sve ovo ukazuje na potrebu filigranskog uravnotežavanja krajnosti u posledicama različitih institucionalnih rešenja.

Skupština Srbije ima slabu geografsku (teritorijalnu) reprezentativnost. Ima više razloga za ovakav zaključak. Prvo, Skupština Srbije nije u potpunosti reprezentativna kada se uzme u obzir predstavljenost građana sa područja Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija. Naime, Kosovo je po Ustavu Srbije u njenom sastavu, ali ni tokom devedesetih godina a naročito nakon 1999. kosovski Albanci ne učestvuju na parlamentarnim izborima koje raspisuje Skupština Srbije. Takođe, od albanskih partija sa juga Srbije, sa područja opština u kojima su albanci nastanjeni (Preševo, Bujanovac i Medveđa), jedino Partija za demokratsko delovanje Rize Halimija učestvuje na parlamentarnim izborima, dok ostale albanske partije iz ovih opština učestvuju samo na lokalnim izborima. Zbog *de facto* međunarodnog protektorata nad Kosovom, uspostavljenog nakon 1999. godine, Skupština Srbije ima ograničeni suverenitet nad ovom pokrajinom. Nakon jednostranog proglašenja nezavisnosti i priznanja pedesetak država, od kojih su dvadeset dve članice EU, Skupština Srbije ima problem sa ostvarivanjem integrativne funkcije kojom bi povezala sve svoje građane. To otežava i sprovođenje zakonodavne nadležnosti. Lokalni izbori koje je Skupština Srbije raspisala 2012. godine nisu se održali na području celog Kosova već samo u opštinama severno od reke Ibar (Kosovska Mitrovica – severni deo, Zubin Potok, Zvečan i Leposavić). Drugo, veliki broj opština i gradova u Srbiji nema svoje predstavnike u parlamentu. U četiri saziva Narodne skupštine, od 2000. do 2008, u proseku oko 100 opština nije imalo predstavnika. Nakon parlamentarnih izbora 2008, u Skupštini Srbije veliki broj jedinica lokalne samouprave – 98 (od ukupno 150 opština, 23 grada i glavni grad Beograd) uopšte nema predstavnika u parlamentu.¹⁷ U njima živi oko 1.300.000 građana Srbije. U četiri saziva Narodne skupštine, od 2000. do 2008, u proseku oko 100 opština nije imalo predstavnika. Čak 17 opština ni u osam saziva parlamenta nisu imale poslanike. Reč je, pre svega, o nerazvijenim područjima (Jovanović, 2008: 128). Ovo je jedna od tendencija izbornog sistema u kojoj je cela država jedna izborna jedinica, ali tome su doprinele i same partije odlukama ko sa izborne liste ulazi u parlament, ne vodeći računa o ravnomernoj teritori-

¹⁷ O ovome smo već pisali u: Slaviša Orlović, „Re-dizajniranje političkih institucija“, u: Vukašin Pavlović (ur.), *Kvalitet političkih institucija*, Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Beograd, 2010, str. 89.

jalnoj zastupljenosti. Nakon parlamentarnih izbora 2012. godine nastavljena je izrazita teritorijalna nereprezentativnost parlamenta. Nakon parlamentarnih izbora 2012. godine, u parlamentu svoje predstavnike nema 111 jedinica lokalne samouprave. Treći problem je izrazita predstavljenost velikih gradova, pre svega Beograda i Novog Sada, tzv. „metropolizacija“ političke reprezentacije. Jedan od problema sa jednom izbornom jedinicom na nacionalnom nivou jeste taj što postoji opasnost da bude veća koncentracija predstavnika iz urbanih sredina, a da druge sredine ne budu predstavljene. Nakon parlamentarnih izbora 2008, u Skupštini Srbije brojačano su dominantni bili poslanici iz Beograda i Novog Sada. Istovremeno, 39,2% poslanika je sa područja Beograda i Novog Sada, iako je iz ova dva grada 26,9% birača. Nakon parlamentarnih izbora 2012. godine, parlament u Srbiji je izrazito beogradocentričan. Najviše poslanika i poslanica dolazi iz Beograda, 119, zatim Novog Sada 15, Niša i Kragujevca po 10.¹⁸ Reč je o „metropolizaciji“ političke reprezentacije. Nakon izbora 2012. godine, iako je izmenjen izborni sistem pri čemu se mandati dodeljuju redosledom sa izborne liste, održana je izrazita teritorijalna nereprezentativnost parlamenta. Pomenuti problem se može rešiti, najpre, povećanjem broja izbornih jedinica. Jedno od rešenja koje primenjuje Holandija jeste da se liste sastavljaju na regionalnom nivou.

Zastupljenost žena u parlamentu

Danas se odsustvo ravnopravnije zastupljenosti žena u parlamentu i obavljanju javnih funkcija smatra deficitom demokratije. Generalno se smatra da proporcionalni sistemi pružaju veću zastupljenost žena u parlamentu. Osim izbornog sistema, i drugi faktori igraju važnu ulogu po ovom pitanju – ekonomski razvoj, region, priroda političkih partija i slično. U proporcionalnim izbornim sistemima prosečno je 21,5% žena u parlamentu, dok je kod većinskih izbornih sistema sa jednomandatnim izbornim jedinicama (SMP) 15,1% (Carter and Farrell, 2010: 37). Što je veći broj predstavnika u jednoj izornoj jedinici (DM veće od 1) veći je i procenat žena. U formalnopravnom smislu, ravnopravnost žena u politici u Srbiji bolje je uređena nego u većini najnaprednijih članica EU, pa i najnaprednijih zemalja na jugu Evrope.¹⁹ U parlamentu Srbije 2000. bilo je 10,8% žena, a 2003. – 12,4%.²⁰ U Skupštini Srbije je nakon izbora 2007. bilo zastupljeno 50 narodnih poslanica, što je tačno 20% od ukupno 250 man-

¹⁸ <http://www.cmv.org.rs/vesti/gradani-i-gradanke-iz-94-opstine-u-srbiji-nemaju-poslanika-ili-poslanicu-iz-svoje-opstine/>

¹⁹ U osam evropskih zemalja u parlamentu ima više od 30% žena, dok u južnoj Evropi – Makedonija, UNMIK Kosovo, Bosna i Hercegovina i Hrvatska, ima više žena u parlamentu nego što iznosi prosek 27 članica današnje EU.

²⁰ Prema partijama, 2003. u parlamentu je bilo žena: G17 plus – 29,7%, DS – 16,2%, DSS – 13,2%, SPO–NS – 9%, SRS – 4,9%, SPS – 4,5%.

data. To predstavlja značajan napredak u odnosu na prethodni saziv, jer je broj gotovo udvostručen.²¹ Nakon parlamentarnih izbora 2008. u Skupštinu Srbije su ušle 53 pripadnice lepšeg pola, odnosno 21,6%. Od 2000. do 2008. procenat žena u Skupštini Srbije povećan je 100%, sa 10,8% na 21,6% (Tabela 2. Procenat žena u Skupštini Srbije).

Tabela 2. Procenat žena u Skupštini Srbije

Godina	Procenat žena
2000.	10,8%
2003.	12,4%
2007.	20%
2008.	21,6%
2012.	oko 30%

Izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika 2011. svaka treća osoba na listi je „pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi“.²² Reč je o pozitivnoj diskriminaciji koja obezbeđuje jednu trećinu žena na izbornim listama kako bi se povećao njihov procenat u parlamentu. S obzirom na to da su izborne liste zatvorene, to znači da će u Skupštini Srbije od 2012. biti jedna trećina žena. U parlamentu je, nakon izbora 2012, 82 poslanice, za razliku od prethodnog saziva u kome je bilo ukupno 52.

Zastupljenost manjina u parlamentu

Iako važi generalno pravilo da proporcionalni izborni sistem više pogoduje predstavljanju manjina, političke partije nacionalnih manjina u Srbiji najviše mandata (14) osvojile su na prvim parlamentarnim izborima 1990, kada je prime-

²¹ Iako su sve partije najavljujvale da će ispoštovati jednu od preporuka OEBS, nakon izbora 2007, jedino je G17 plus to i učinio – od 19 mandata sedam pripada poslanicama (36,8%). Demokratska stranka je od 61 poslaničkog mesta 15 ponudila ženama (24,6%), Demokratska stranka Srbije od 33 ustupila je šest (18,18%), Srpska radikalna stranka od 81 mandata dala je 13 ženama (16,04%), dok će Socijalističku partiju Srbije od 19 poslanika predstavljati svega dve pripadnice te stranke (10,52%). Liga socijaldemokrata Vojvodine je ravnopravno podelila svoja četiri mandata. Novu Srbiju će zastupati dve poslanice (20%), Jedinstvenu Srbiju jedna (od dva dobijena mandata), dok je Srpski demokratski pokret obnove oba mandata dao muškarcima, kao i Lista za Sandžak. Savez vojvodanskih Mađara od tri mandata dao je jedan ženi. Procentualno gledano, najmanje žena poslanika imaće u svojim klubovima socijalisti (dve) i radikali (13 od ukupno 81 poslanika).

²² U članu 40. menja se stav 1. i glasi: „Na izbornoj listi među svaka tri kandidata po redosledu na listi (prva tri mesta, druga tri mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat – pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi“ (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, „Službeni glasnik RS“, br. 36/11, član 8).

njivan većinski dvokružni sistem (apsolutne većine). U sredinama gde su manjine teritorijalno koncentrisane, ako su izborne jedinice oblikovane prema toj koncentraciji, manjinama može više odgovarati neka varijanta većinskog sistema. Najveći problem imaju Romi koji su disperzirani širom Srbije. U parlamentu Srbije, konstituisanom nakon parlamentarnih izbora 2003, nijedna partija nacionalnih manjina nije ušla u parlament zbog visokog izbornog cenzusa koji je iznosio 5%. Jedino su poslanici Liste za Sandžak ušli u parlament na listi Demokratske stranke. U Srbiji je ukinut izborni cenzus za partije nacionalnih manjina Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika Republike Srbije iz 2003. godine.²³ Za podnošenje manjinskih lista, kao i za registrovanje manjinskih partija dovoljno je 1000 potpisa.

Izborni mandat

Izborni sistem u značajnoj meri ima veze sa prirodom mandata. Primenom većinskog sistema, glasa se za kandidata i mandat je dobijen neposredno od građana, a kod proporcionalnih sistema (sistema lista) mandat se dobija (posredno) od partije. Kod proporcionalnog sistema – lista, birači biraju partiju, ali manje utiču na selekciju kandidata. Od toga zavisi i da li birač ima samo jedan glas kada glasa za zatvorenu listu ili više glasova kada može slobodnije da iskaže svoje preferencije. Ovo se kasnije može odraziti i na ponašanje izabranih predstavnika s obzirom na poreklo i prirodu njihovih mandata. Kod pojedinačnih kandidatura veća je nezavisnost kandidata. Partije utiču na sastav parlamenta već u samom procesu nominacije i sastavljanja partijskih lista. Jedan od najvećih problema, od svih sistemskih rešenja koja se tiču partija, poslanika i parlamenta, jeste jedna vrsta imperativnog mandata i takozvanih blanko ostavki. U neinstitucionalizovanom partijskom sistemu političari često menjaju partiju. Prelazaka i pretrčavanja iz partije u partiju bilo je sve vreme od uvođenja višepartizma u Srbiji. Ovaj proces je postao nešto intenzivniji nakon 2000. godine. Da bi se zaštitile od mogućih gubitaka poslanika, partije pribegavaju različitim mehanizmima. Većina partija, osim LDP-a i SVM-a, praktikuju potpisivanje blanko ostavke unapred. Odlukom Ustavnog suda Srbije od 27. maja 2003. („Službeni glasnik RS“, broj 57/03), odredbe člana 88. Zakona o izboru narodnih poslanika nisu u skladu sa Ustavom. Po toj odredbi, poslaniku je prestajao mandat „ako mu prestane članstvo u stranci ili koaliciji na čijoj listi je izabran“ za poslanika. Odlukom Ustavnog suda poslanici (a ne partije) raspoložu svojim mandatom. Odluka Ustavnog suda pokazala je da su pomenutom odredbom Zakona povređena tri ustavna principa u vezi sa statusom poslanika: 1. narodni poslanici predstavljaju građane (a ne partije); 2. poslanici se opredeljuju i glasaju prema sopstvenom uverenju; i

²³ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, član 13. stav 1. („Službeni glasnik RS“, br. 10/03, 12/04).

3. poslanici ne mogu biti opozvani. To je dalo povoda za različita tumačenja. Partijama u parlamentu nije išlo u prilog da postupe u skladu sa odlukom Ustavnog suda, za to nisu predviđene nikakve sankcije, ili njihova primena zavisi od toga da li je partija u sastavu vladajuće koalicije ili nije.²⁴ Prilikom usvajanja Ustava 2006, među predstavnicima političkih partija očigledno je postojala saglasnost da se usvoji rešenje po kojem o poslaničkim mandatima odlučuju političke stranke. U cilju suzbijanja transfera i trgovine mandatima u Ustavu Republike Srbije (2006) u članu 102. stav 2. usvojeno je rešenje: „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika“. Na ovaj način poslanik raspolaže mandatom samo u trenutku dok potpisuje neopozivu blanko ostavku kojom mandat predaje na raspolaganje rukovodstvu stranke. Ovo se može interpretirati kao pokušaj uvođenja imperativnog mandata koji ne postoji u zakonodavstvu zemalja Evropske unije.²⁵ Ustavna odredba o položaju narodnih poslanika (član 102. stav 1) u sistemskoj je protivurečnosti sa odredbom o imunitetu narodnog poslanika (član 103. st. 1. i 2) (Pejić, 2007: 9). S jedne strane, Ustav garantuje poslaniku punu slobodu da izrazi volju birača i izvrši svoj mandat, obezbeđujući mu da neće krivično odgovarati za delovanje u okviru svog mandata, dok, sa druge strane, poslanik nije zaštićen od političke (partijske) odgovornosti koja ga, ukoliko je nezadovoljna njegovim radom, može kazniti oduzimanjem mandata. U Odluci Ustavnog suda Srbije IU broj 52/2008, donetoj na sednici 21. aprila 2010. („Službeni glasnik RS“, broj 34/10, str. 38–43), ocenjeno je da je član 47. Zakona o lokalnim izborima, kojim je uveden institut blanko ostavke, neustavan.²⁶ Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika iz 2011. preciznije su regulisana pitanja blanko ostavki i oduzimanja mandata, pri čemu: „Poslanik lično podnosi ostavku, overenu kod organa nadležnog za overu potpisa, predsedniku Narodne skupštine, u roku od tri dana od dana overe“, odnosno „Dan prestanka mandata konstatuje Narodna skupština Republike Srbije odmah posle prijema obaveštenja o razlozima za prestanak mandata poslanika, na sednici koja je u toku, odnosno na prvoj narednoj sednici“ (član 14). Rešenje ovog problema je, pre svega, promena člana 102. stav 2. Ustava. Kako do toga iz proceduralnih i političkih razloga nije lako doći, partije mogu pokazati makar spremnost da uvažavaju princip slobodnog mandata. Bez slobodnog mandata nema ni slobodnog parlamenta, već samo glasačke mašine koja sledi partijske upravljače.

²⁴ Detaljnije o ovom pitanju u: Slaviša Orlović, *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, str. 450–459.

²⁵ Imperativni mandat postoji još samo u nekim državama, kao što su Bangladeš, Južnoafrička Republika, Panama i Indija.

²⁶ Odluka Ustavnog suda, IU broj 52/2008 od 21. aprila 2010. („Službeni glasnik RS“, broj 34/10 od 21. maja 2010, str. 38–43).

U cilju prevazilaženja ovog problema, neophodna je promena Ustava Srbije u članu 102, koji se odnosi na mandat narodnih poslanika. Proporcionalni izborni sistem, a naročito zatvorene liste, više vode ka zavisnosti kandidata od partije. Različiti izborni sistemi proizvode različitu odgovornost poslanika. Poslanici koji su „personalno izabrani“ ponašaju se autonomnije, jer su mandat dobili neposredno od građana, dok se oni koji su izabrani na partijskoj listi, izabrani posredno, od strane partija, više pridržavaju partijske discipline i pokazuju veću lojalnost partiji. Otvorene liste zavise od lične podrške birača, a samim tim su i slabije veze sa partijom, a slabija je i partijska disciplina (Gallagher, 2008: 557). Postojeća rešenja koja se tiču izbora narodnih poslanika reflektuju se i na slabu vezu birača i poslanika usled činjenice da je Srbija jedna izborna jedinica. Jedan od problema izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom na nacionalnom nivou jeste to što se smanjuje kontakt izabranih predstavnika i birača. Nesumljivo je najveća veza poslanika i birača kod većinskih izbornih sistema (proste većine) sa jednomandatnim izbornim jedinicama, a najmanja kod proporcionalnog izbornog sistema sa zatvorenim listama i sa jednom izbornom jedinicom. Veća posvećenost biračima je kod političara koji su izabrani na otvorenim listama (Carter & Farrell, 2010: 38). To isto važi i za učinke u kampanji. Kada je cela zemlja jedna izborna jedinica, kao što je slučaj u Srbiji, (naj)slabija je veza poslanika i birača.

Unutrašnja organizacija parlamenta

Parlament ima dve upravljačke strukture: političku, iz redova izabranih predstavnika, i administrativnu, iz redova zaposlenih u administraciji parlamenta. Na čelu parlamenta je predsednik. Pored njega su i potpredsednici, predsednici parlamentarnih odbora i šefovi poslaničkih klubova. Administrativni deo čini sekretarijat sa generalnim sekretarom na čelu, koji rade pod rukovodstvom predsednika parlamenta. Unutrašnju organizaciju parlamenta čine parlamentarni (skupštinski) odbori i parlamentarne (poslaničke) grupe, administracija (stručna služba). Odbori su, po prirodi stvari, najpozvaniji za određeni resor, odnosno oblast. Poslanički klubovi su centri odlučivanja, ili transmisije političkih odluka od strane političkih partija. Administracija je često najupućeniji i najoperativniji deo skupštinskog procesa, jer kroz njihove ruke prolaze svi skupštinski materijali. Razlike u broju narodnih predstavnika su značajne od zemlje do zemlje i proističu iz razlika u socijalnoj strukturi (etničkoj, religijskoj, jezičkoj), teritorijalne podele (federalizam, regionalizam), institucionalnih rešenja (izborni sistem, proporcionalnost) i od tradicije. Skupština Srbije ima 250 narodnih poslanika. Ovo pitanje je regulisano Ustavom (član 100). U Srbiji, sa oko sedam i po miliona stanovnika, jedan poslanik dođe na približno 30.000 građana, što je u skladu sa prosekom u regionu. Poslanici su sami dali neke indikacije o mogućnostima rada parlamenta u užem sastavu. Svojim poslovnikom, Skupština je kvorum svela na

trećinu, rasprava se može voditi „bez obzira na broj prisutnih narodnih poslanika“, a kvorum za glasanje je 126 poslanika, osim za određena pitanja kao što je Ustav. Veličina zakonodavnog tela teži okvirno kubnom korenu broja stanovnika (Lajphart, 2003: 179; Tagapera i Šugart, 1989: 173). Za naše uslove to bi bilo oko 200 poslanika.

Poslaničke grupe

Razvoj stranaka u novim demokratijama umnogome je parlamentocentričan, iz prostog razloga što je parlamentarna arena za njih najznačajnija posle izborne arene. To je i najbolji način za besplatan politički marketing i vođenje permanentne kampanje. Kako ističe Karl Fridrih, „partijska organizacija temeljno utiče na organizaciju i strukturu parlamenta“. Između građana i izvršne vlasti stoje bar dva posrednika – političke partije i parlament. Parlamentarne grupe ili poslanički klubovi se formiraju ujedinjavanjem poslanika istog ili sličnog programskog profila. Poslaničku grupu čine poslanici jedne političke stranke, druge političke organizacije ili grupe građana koja ima najmanje pet poslanika (član 22. Poslovnika NSRS). Izabrani predstavnici – poslanici, nalaze se u dvostrukoj ulozi. Oni su izabrani od strane građana i svojih partija i vode računa i o interesima građana i o interesima svojih partija. Ove dve uloge se prepliću ali nisu uvek identične. Glavni zadatak šefova poslaničkih klubova jeste da očuvaju partijsku disciplinu prilikom glasanja.²⁷ Drugi važan izvor kontrole, koji stoji na raspolaganju partijskoj oligarhiji, jeste kandidovanje svojih kadrova sledećom prilikom za parlament ili vladu. Lojalni se nagrađuju a neloyalni kažnjavaju (*reward or punish*), ponovnim nominacijama za izbor u parlamentu ili mestima u vladi. Iz navedenog proizlazi da poslanici imaju snažan podsticaj da se prilikom glasanja pridržavaju partijskih stavova.

Parlamentarni (skupštinski) odbori

Odbori su radna tela koja se formiraju sa ciljem da pomognu parlamentu kako bi svoju delatnost (zakonodavnu i drugu) obavio što efikasnije i kvalitetnije. U njima se obavlja prethodni postupak odlučivanja o zakonu, razmatranja, predlaganja amandmana, davanja mišljenja o predlogu zakona. Vudro Vilson je još 1885. to formulisao: „Vladavina Kongresa je vladavina odbora. Kongres na zasedanju je Kongres na javnoj izložbi. Kongres u kabinetima svojih odbora je Kongres na delu“ (Hejvud, 2004: 600). Odbori su stalna radna tela Narodne skupštine koji se obrazuju radi razmatranja i pretresanja pitanja iz nadležnosti

²⁷ Ekstreman primer partijske discipline zabeležen je 1993. u Irskoj, kada je parlamentarna grupa najveće partije Finna Fail odlučila da će svaki poslanik koji glasa po bilo kom pitanju u suprotnosti sa stavovima svoje partije biti izbačen iz parlamentarne grupe.

Narodne skupštine, predlaganja akata, sagledavanja stanja vođenja politike, izvršavanja zakona, drugih propisa i opštih akata od strane Vlade Republike Srbije, u oblasti za koju su zaduženi i vršenja drugih poslova određenih Poslovníkom Narodne skupštine. Poslovníkom Narodne skupštine predviđeno je 19 stalnih odbora. Odbori su idealno mesto za raspravu o detaljima. Iako rad skupštinskih odbora nije uvek najbolje medijski praćen i ostaje nedovoljno osvetljen, oni su pravi centar ili nerv skupštinskog života. U njima se vode kvalitetne debate, razmenjuju argumenti, reaguje na ključna pitanja i aktuelne teme, raspravljaju zakoni i amandmani, nadgledaju i kontrolišu predstavnike izvršne vlasti. Prilikom određivanja sastava odbora vodi se računa o sklonostima poslanika ka pojedinim pitanjima i temama ili po obrazovanju ili prema interesovanju, odnosno podeli poslova u partiji. Mnogi parlamenti mogu imati različite vrste i forme odbora i u veličini i u svrsi. Odbori se uglavnom osnivaju na osnovu specijalnih nadležnosti. U sazivu parlamenta 2008–2012, od 30 stalnih odbora konstituisano je 29. Odbor za privredne reforme nije konstituisan, s obzirom na to da je, od ukupno dvadeset i jednog člana, izabrano samo devet članova. Saziv parlamenta (od 2012) ima devetnaest odbora i Odbor za prava deteta koji se obrazuje kao posebno stalno radno telo.²⁸

Skupštinski odbori u praksi nemaju ulogu kako je to predviđeno Poslovníkom, niti je njihov rad dovoljno prisutan u javnosti. I pored obaveze predstavnika Vlade da prisustvuju odborima (član 74. i član 229. Poslovníka), oni se ne odazivaju ili dolaze predstavnici nižeg ranga. Plenarni deo skupštine opterećen je i pitanjima koja se mogu rešavati na odborima. Srbija je unitarna država a Narodna skupština Republike Srbije je jednodomna (unikameralna). Trebalo bi uvesti izvesne kontrole. Najpre, intenzivirati aktivnosti i institucije koje odborima stoje na raspolaganju kao što su javna slušanja (public hearing). Uvesti neku vrstu javne sankcije predstavnicima vlade (ministrima i državnim sekretarima) kada se ne odazivaju na poziv odbora.

²⁸ U Narodnoj skupštini obrazuju se sledeći odbori (član 46. Poslovníka NSRS): Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo; Odbor za odbranu i unutrašnje poslove; Odbor za spoljne poslove; Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu; Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova; Odbor za dijasporu i Srbe u regionu; Odbor za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku; Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja finansijskih sredstava; Odbor za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu; Odbor za prostorno planiranje, saobraćaj, infrastrukturu i telekomunikacije; Odbor za obrazovanje, nauku, tehnološki razvoj i informatičko društvo; Odbor za Kosovo i Metohiju; Odbor za kulturu i informisanje; Odbor za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva; Odbor za zdravlje i porodicu; Odbor za zaštitu životne sredine; Odbor za evropske integracije; Odbor za administrativno-budžetska i mandatsko-imunitetska pitanja i Odbor za prava deteta, kao posebno radno telo (član 47. PNSRS).

Zaključak

Parlament je institucija sa velikim dostojanstvom i poštovanjem gotovo u svim demokratskim državama. Posebno je važan za demokratizaciju postkomunističkih društava. Kako ističe Sartori: „Države koje izađu iz diktature mogu imati malo izbora pored parlamentarnog“ (Sartori, 2003: 132). Parlament je predstavničko telo neposredno izabrano od naroda (građana) da govori i odlučuje „u ime naroda“. U pisanim ustavima njima se dodeljuje počasno mesto i opisuju se pre izvršne i sudske vlasti (Hejvud, 2004: 758). Parlament (skupština, legislativa) ima, bar formalno, centralnu poziciju u sistemu vladavine. Parlament je velika pozornica na kojoj se odigrava vidljivi deo, pre svega, zakonodavnih aktivnosti, pri čemu je obično predstava pripremljena na drugom mestu – u rukovodstvima političkih stranaka i stranačkih koalicija. Poslanici za skupštinskom govornicom podsećaju na gladijatore u areni a u poslaničkim klupama su sebe sveli na pritiskivače tastera i glasačku mašinu. Tu se samo verifikuju odluke koje su već donete na drugom mestu. Zakoni se donose kroz skupštinu a ne od strane skupštine. Parlament formalno kontroliše vladu, ali u stvari partijski lideri vladajuće koalicije, koji sede u vladi, preko šefova poslaničkih grupa i partijske discipline kontrolišu parlament. Narodna skupština Srbije nalazi se negde na razmeđu između „podređenog“ (subordinate) i „potčinjenog“ (submissive) zakonodavca. Ustavnim rešenjima i parlamentarnom praksom, reprezentativna funkcija parlamenta je u značajnoj meri narušena. Praktično, poslanik je sveden na zastupnika svoje poslaničke grupe ili stranke, umesto da bude zastupnik interesa birača. Ugled i legitimnost parlamenta ugrožavaju česti transferi poslanika i oduzimanje mandata. Kroz uvid u obavljanje svojih osnovnih delanosti može se iznova utvrditi da parlament gubi kontrolu nad sopstvenom agendom i da je snažna tendencija suprematije (prevlasti) egzekutive (izvršne vlasti). Partije, a ne poslanici, su glavni akteri, kako u oblikovanju parlamenta, tako i u njegovom radu. Narodnoj skupštini Srbije predstoji veliki posao u pogledu harmonizacije velikog praga zakonskih propisa, kao preduslova u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Između imperativa spolja i svojih unutrašnjih protivurečnosti, Skupština Srbije će simultano morati da u hodu unapređuje svoj rad i vodi računa o interesima onih koji su je izabrali, kako ne bi sve više tonula u servis vlade i vladajućih partija. Parlament je jak samo u Ustavu, ali je ispražnjen od realne moći. Ustavna i realna moć parlamenta ne korespondiraju. Ako, po Ustavu, „Vlada utvrđuje i vodi politiku“, u kojoj meri parlament oblikuje javne politike? Učinak i unutrašnji kapaciteti parlamenta umnogome zavise od spoljne stabilnosti sistema u kome deluju. Sa skupštinske govornice se vodi kampanja, ali u poslednje vreme se naziru i mogući pravci oblikovanja bazičnog konsenzusa. Po novom Ustavu, narodni poslanik ne može obavljati druge javne funkcije u izvršnoj vlasti. Jedan od važnih zadataka jeste osposobljavanje parlamenta da obavlja svoje osnovne funkcije i da mu se vrati pozicija koja mu u podeli vlasti pripada. Bez autonomije poslanika i

dostojanstva parlamenta, obesmišljava se čitava ideja predstavničke demokratije, a samim tim i smisao partija i izbora. Ovaj zadatak nije nimalo lak, posebno u okolnostima kada se u uslovima globalizacije i mešoviti suvereniteta jedan deo države, a samim tim i parlamentarne moći prelijeva, kako na superdržavne, tako i na supdržavne institucije, pod imperativima spolja i iznutra. Parlament je, između ostalog, debatno telo (*parlare*–govoriti) u kojem se otvoreno raspravlja o političkim pitanjima, ali i savetodavno i razmatračko telo. Parlament je najprikladnije mesto za javne diskusije. Parlament je svojevrсно ogledalo vlasti građanima i otvoren prozor građanima prema vlasti. Ponašanje pojedinih poslanika u Skupštini često delegitimiše ovu instituciju. Da bi parlament bio uspešan u obavljanju svojih osnovnih dužnosti, neophodno je da ima puni legitimitet i bude sastavljen od časni i ugledni ljudi, jer su oči javnosti uprte u njega kao ogledalo vlasti. Kako ističe Džeremi Poup: „Ukoliko javnost gleda na poslanike kao na prevarante koji su kupovinom, podmićivanjem, laskanjem ili na slične načine obezbedili sebi položaje koji donose moć, parlament će izgubiti poštovanje i praktično biti onemogućen da promoviše sistem dobre vladavine i smanjuje korupciju u društvu, čak i ako tome iskreno teži.“²⁹ U Srbiji, sa oko sedam i po miliona stanovnika, jedan poslanik dođe na približno oko 30.000 građana, što je u skladu sa prosekom u regionu.

Jačanja demokratskih performansi Skupštine Srbije moguće je na više načina.

1. U slučaju potrebe za promenom Ustava, blagovremeno obaviti pripreme. Većina država koje su postale članice EU, u određenom momentu su menjale svoj ustav. Koliko Srbija bude bliže članstvu, imperativ izmene Ustava će biti sve veći. Utoliko je neophodno da se pripreme za izmenu Ustava obave blagovremeno. Najveće primedbe stručne javnosti prilikom usvajanja Ustava Srbije 2006. godine odnosile su se na odsustvo standardne javne rasprave o Predlogu ustava. Za tekst koji je ušao u skupštinsku proceduru bilo je na raspolaganju ukupno 4 sata da se o njemu raspravlja i glasa. Noć pred usvajanje ustava izmenjen je poslovnik Narodne skupštine, pri čemu je ustanovljena posebna sednica, kao oblik rada parlamenta. Poslanicima je predlog ustava dostavljen dva časa pre glasanja o njemu.³⁰ Neka od osnovnih ustavnih rešenja naišla su na oštre kritike. Srbija se definiše kao država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive (član 1), ali je ovo rešenje u neskladu sa ustavnim principom iz člana 2. Ustava, po kojem „suverenost potiče od građana“, što im garantuje jednakost. Pojedina ustavna rešenja obiluju kontradikcijama i kontroverznim stavovima. Tako u članu 82. stoji da „ekonomsko uređenje u Republici Srbiji počiva na tržišnoj privredi, otvorenom i slobodnom tržištu“, ali isto tako i da „uticaj tržišne privrede na socijalni i eko-

²⁹ Džeremi Poup (2004), Antikorupcijski priručnik, Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta, Transparentnost Srbija i OSCE misija u SiCG, Beograd, str. 45.

³⁰ *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006, str. 27.

nomski položaj zaposlenih usklađuje se kroz socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca“.

Bitna novina u odnosu na prethodni ustav je to što više ne postoji primat opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i ratifikovanih međunarodnih ugovora nad domaćim pravom. Naime, članom 194. Ustava Srbije, „potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije“, ako su u skladu sa Ustavom Srbije. To znači da su hijerarhijski iznad zakona a ispod Ustava.

2. Smanjiti pritiske Vlade na rad parlamenta i sprečavati tendenciju prevlasti Vlade (suprematije egzekutive). U cilju sprečavanja ove tendencije može se naglasiti nekoliko pravaca jačanja parlamenta. Uvesti veći stepen obaveznosti predstavnika Vlade da se odazivaju pozivima Skupštine, imajući u vidu mehanizme za kontrolu vlade kao što su poslanička pitanja, interpelacija, anketni odbori i sl.

3. Pojačati zakonodavnu inicijativu od strane parlamenta i poslanika. Skupština Srbije slabo koristi sopstvenu zakonodavnu vlast. Kao i u većini država, najveći broj predloga zakona potiče od vlade. Iako je predviđeno da se koristi u izuzetnim okolnostima, veoma je visok procenat zakona koji se usvajaju po hitnom postupku (u proseku 48,5 odsto). Hitan postupak ne ostavlja dovoljno vremena poslanicima za raspravu i intervencije, kao ni široj javnosti.

4. Utvrditi kalendar i godišnji plan rada parlamenta. Skupština nema svoj kalendar niti koordinaciju sa godišnjim programom rada vlade.

5. Potrebna je finansijska projekcija zakona i analiza procene uticaja zakona (*impact assessment*) u oblastima na koje se odnose. Zakoni se uglavnom donose bez potrebnih finansijskih projekcija.

6. Pojačati aktivnosti na poboljšanju kvaliteta zakona. Nije dovoljno samo usklađivanje sa evropskim standardima bez analize primenljivosti u domaćem kontekstu. Usvojeni zakoni su često nekvalitetni, suprotni evropskim normama i standardima (Zakon o verskim zajednicama, Zakon o Narodnoj banci Srbije 2012). Često se zakoni donose bez adekvatne javne rasprave i neretko su veoma kritikovani od strane stručne javnosti (Zakon o pomoći porodicama haških optuženika, Zakon o visokom obrazovanju, Zakon o poslaničkim primanjima, Zakon o radu, Zakon o tržištu hartija od vrednosti).

7. Jačati mehanizme kontrole sprovođenja zakona. U dosadašnjoj praksi ovih mehanizama nije bilo, nisu se primenjivali, ili su se primenjivali selektivno. Pojedini zakoni, ni nekoliko godina nakon usvajanja, nisu počeli da se primenjuju (Zakon o lustraciji, donet 2003; Zakon o upravnom sudu – 2002; Zakon o sudovima, donet 2002; Zakon o zaštitniku građana (ombudsmanu), donet 2005, a ombudsman izabran tek 2007; Zakon o državnoj revizorskoj ustanovi). Neke od usvojenih zakona ne poštuje ni sama Skupština (npr. nepoštovanje rokova o izboru i konstituisanju novoformiranih organa – imenovanje Nacionalnog prosvetnog saveta, Saveta radiodifuzne agencije, Državne revizorske

institucije, Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, do ombudsmana).

8. Kontrola vlade u Skupštini Srbije je nedovoljna. Narodni poslanici slabo koriste svoja prava vezana za kontrolu rada vlade: pravo poslanika da postavljaju pitanja ministrima, premijeru i vladi (*question time*); pravo poslanika na podnošenje interpelacije; pravo grupe poslanika da zahtevaju otvaranje parlamentarne istrage u vezi sa radom vlade ili pojedinih ministara; pravo poslanika na javno saslušanje (*public hearing*) i pravo poslanika da ne izglasaju budžet čime vlada gubi podršku i pada. Partijska disciplina ograničava parlamentarnu kontrolu. Kontrola se svodi na opozicione partije koje nemaju moć (većinu) da smene vladu. Osim toga, u sazivu Skupštine Srbije, nakon parlamentarnih izbora 2003, na delu je bila „bilateralna opozicija“ (Sartori). To znači da su dve vodeće opozicione partije (2008–2012: SRS i DSS; od 2012: DS i DSS) pojedinačno bliže Vladi nego međusobno. To sprečava njihov jedinstven opozicioni nastup u cilju kontrole ili eventualnog obaranja vlade.

9. Pritisnuti „imperativnim mandatom“, poslanici su svedeni na zastupnika svoje poslaničke grupe ili stranke, umesto da bude zastupnik interesa birača.³¹ Ustavnim rešenjima i parlamentarnom praksom, reprezentativna funkcija parlamenta je u značajnoj meri načeta. Praktično, poslanik je sveden na zastupnika. Važno je situirati partijske „gladijatore, nagraditi lojalnost, obezbediti egzistenciju i omogućiti prestiž i promociju koje nudi i pruža institucija narodnog poslanika.

10. Neophodno je ograničiti usvajanje zakona po hitnom postupku. U dosadašnjoj praksi veoma je visok procenat zakona usvojenih po „hitnom postupku“. Po hitnom postupku je 22. januara 2001. do 27. januara 2004. usvojeno 47,8 odsto zakona; od 27. januara 2004. do 14. februara 2007. usvojeno je 44,2 odsto; od 14. februara 2007. do 11. juna 2008. usvojeno je 63,8 odsto; i od 11. juna 2008. do 31. maja 2012. usvojeno je 39,3 odsto zakona po hitnom postupku. Hitnost procedure se odražava na kvalitet rasprave o zakonu, a samim tim i na kvalitet zakona.

Na primer: Poslovník Slovenije u Članu 143**, stav 1, reguliše hitnu proceduru za usvajanje zakona: „Kada je to potrebno u interesu bezbednosti ili odbrane države, ili u svrhe eliminisanja posledica prirodnih katastrofa, kao i da bi se sprečile posledice po funkcionisanje države koje bi bilo teško popraviti, Vlada može predložiti da se neki zakon usvoji po hitnoj proceduri“.

³¹ U izveštaju *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, na str. 30, je zapisano: „Odsustvo reprezentativnosti pomaže da se moć odlučivanja premesti ili nikada ne preseli u institucije, dopušta razvijanje sumnjivih i nikome do kraja jasnih i poznatih vaninstitucionalnih aranžmana i ličnih nagodbi, sprečava uspostavljanje integriteta institucija i time slabi poverenje građana u institucije, te pogoduje razvijanju korupcije i u pravnom i u etičkom značenju“.

11. Još više otvoriti parlament za učešće građana, eksperata, predstavnika stručne javnosti i civilnog društva u oblikovanju javnih politika. Iako je uvedena institucija javnih slušanja (public hearing), nije do kraja korišćena mogućnost da sednici javnog slušanja mogu prisustvovati građani, predstavnici udruženja građana i stručnjaci. Posebno je važna kontrolna funkciju javnih slušanja.

12. Razmotriti mogućnost jačanja, inače slabih tehničkih kapaciteta parlamenta (do 3 zaposlena na jednog poslanika). Predvideti veći broj zaposlenih sa VSS za podršku radu odbora. Narodne poslanike, njih 250, opslužuje oko 350 zaposlenih, od kojih je skoro trećina nameštenika (120).

13. Intenzivirati saradnju Narodne skupštine Republike Srbije sa nezavisnim i regulatornim telima u cilju eksterne kontrole vlade i njenih tela. Uz pomoć nezavisnih državnih organa (koje je Skupština, izabrala i koji joj odgovaraju za svoj rad) ojačati kontrolnu (nadzornu) ulogu parlamenta. Reč je o nezavisnim telima koje je izabrala Skupština, kao što su Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državna revizorska institucija i Agencija za borbu protiv korupcije. Odnos između parlamenta i nezavisnih tela jedan je od temelja uspostavljanja balansa između zakonodavne i izvršne vlasti, ali i za dobro funkcionisanje demokratije. Ona tela koje je parlament izabrao, dužna su da mu u redovnim intervalima podnose izveštaj, snabdevaju ga ostalim izvorima vezanim za kontrolu izvršne vlasti i ukazuju na nepravilnosti u radu državnih organa. U tom smislu, nezavisna tela su produžena ruka parlamenta kome i odgovaraju za svoj rad. Postavlja se pitanje ko nadzire nadzornike i ko kontoliše kontrolore. Osim što kontrolišu druge, nezavisna tela su i sama odgovorna parlamentu za svoj rad. Parlament i nezavisna tela uspostavljaju odnose partnerstva i saradnje.

Tabela 3. Uporedni pregled nezavisnih tela

	Ustav	Zakon	Način izbora	Dužina mandata	Broj članova	Izvršna ovlašćenja	Mogu da predlože zakon	Sredstva za rad
Zaštitnik građana (Ombudsman)	Ustav	Zakon	Skupština	5 godina – može se ponoviti	Ima 4 zamenika Bira ih Skupština	NE	DA (iz oblasti svojih nadležnosti)	budžet
Poverenik		Zakon	Skupština	7 godina – može se ponoviti	Ima zamenika	NE	NE	budžet
Državna revizorska institucija	Ustav	Zakon	Savet DRI Skupština		Predsednik Saveta +3 člana	NE	NE	budžet

Agencija za borbu protiv korupcije		Zakon	Odbor Agencije Skupština direktora Agencije – Odbor	Odbor 4 god. Direktor 5 godina	Odbor ima 9 članova	DA	NE	budžet
Poverenik za zaštitu ravnopravnosti		Zakon	Skupština	5 godina	Ima tri pomoćnika (ne bira ih Skupština)	NE	NE	budžet
Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki		Zakon	Skupština na predlog Vlade	5 godina – može se ponoviti	5 (predsednik + 4 člana)	NE	NE	budžet
Komisija za zaštitu konkurencije		Zakon	Skupština	5 godina – može se ponoviti	5 (Predsednik + 4 člana)	NE	NE	sopstveni prihodi
Republička radiodifuzna agencija		Zakon	Savet RRA Skupština	6 godina	Savet RRA ima 9 članova	DA	NE	budžet + sopstveni prihod

14. Potrebno je uvesti praksu podnošenja periodičnih izveštaja Vlade o procesu pridruživanja Evropskoj uniji, jer je Skupština pod pritiskom harmonizacije pravnih propisa (*aqui communitare*), a nema od Vlade informacije o procesu pridruživanja. Iako Odbor za evropske integracije može, na osnovu člana 64. Poslovnika, da traži informacije, to se retko dešava. U dosadašnjem radu nije bila praksa da vlada, resorni potpredsednici ili ministri, odnosno direktori Kancelarije Vlade za pridruživanje EU podnose Skupštini izveštaj o pregovorima o pridruživanju i aktivnostima na putu ka EU. Primer: U Poslovniku Slovenije, predviđena je „procedura za rasprave o pitanjima EU“. (Član 154 I*, „Vlada pravovremeno podnosi izveštaje pred dva nadležna odbora, o svojim aktivnostima i odlukama u Savetu EU, kao i o implementaciji stavova Republike Slovenije u istom“.)

15. Smanjiti tendenciju regulatornih tela da se na njih prenosi deo nadležnosti parlamenta. Parlament je jedino telo legitimno da donosi zakone. Postoji tendencija od strane regulatornih tela (Republička radiodifuzna agencija – RRA, Republička agencija za telekomunikacije – RATEL, Agencija za energetiku – AE, Komisija za zaštitu konkurencije) da preuzimaju deo nadležnosti koja im ne pripada. Određeni broj nezavisnih tela ima regulatornu ulogu i delegiranu nadležnost.³² Regulatorna tela podrazumevaju naziv koji u najvećoj meri obuhvata sadržaj njihovog delovanja. Osim Saveta RRA koji bira Skupština, rukovodstva

³² U ovu grupu nezavisnih tela mogu se svrstati: Nacionalni prosvetni savet, Nacionalni savet za visoko obrazovanje, Agencija za energetiku, Agencija za telekomunikacije i Radiodifuzna agencija.

regulatornih tela postavlja Vlada na određeni vremenski period i ono je za svoj rad odgovorno resornim ministarstvima, a ne parlamentu, čime se umanjuje nezavisnost i javna odgovornost ovih tela za njihov rad.³³ Na ova tela se prebacuje deo poslova i deo odgovornosti. Međutim, tu se javlja problem legitimiteta jer nije reč o izabranim telima, nego odabranim i imenovanim. Nema nikakve garancije da su stručnjaci koji sede u tim telima odgovorniji od izabranih predstavnika na izborima koji polažu račune za svoj rad. U tim agencijama se takođe koncentriše ogromna diskreciona moć.

Korišćena literatura i izvori

- Carter, Elisabeth, Farrell, David (2010), "Electoral Systems and Election Management". In: *Comparing Democracies 3, Elections and voting in the 21st Century*, (ed.) Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, SAGE, Los Angeles – London.
- Dimitrijević Nenad (2002), *Ustavna demokratija za Jugoslaviju: između reforme i revolucije*. U: *Između autoritarizma i demokratije*, knjiga 1, CEDET, Beograd.
- Fridrih Karl Joakim (1996), *Konstitucionalizam, ograničavanje i kontrola vlasti*, CID, Podgorica.
- Gallagher, Michael (2008), *Conclusion*. In: *The Politics of Electoral Systems*, (ed.) Gallagher Michael Gallagher and Mitchell Paul, Oxford University Press.
- Hejvud Endrju (2004), *Politika*, Clio.
- Jovanović Milan (2008), *Narodna skupština – Deformacije teritorijalnog predstavljanja*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, godina II, broj 2, str. 117–132.
- Lajphard Arendt (2003), *Modeli demokratije*, Službeni list SiCG, Beograd i CID Podgorica.
- Nohlen, Dieter, Kasapović, Mirjana (1997), *Izborni sistemi Istočne Evrope*, Friedrich Ebert, Beograd.
- Orlović Slaviša (2006), *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Beograd.
- Orlović Slaviša (2010), „Re-dizajniranje političkih institucija“. U: Vukašin Pavlović (ur.), *Kvalitet političkih institucija*, Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Beograd.
- Orlović Slaviša, (2012), Politčke posledice izbornog sistema u Srbiji, *Politički život*, br. 4, Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka u Beogradu i Službeni glasnik, str. 19–35.

³³ Ustav Republike Srbije u petom delu koji nosi naziv „Uređenje vlasti“, u odeljku 4. koji se odnosi na državnu upravu, članom 137. uređuje i pitanje poveravanja javnih ovlašćenja. Član 137. stav 4. Ustava predviđa da se javna ovlašćenja mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima.

- Pejić Irena (2007), *Parlamentarni mandati u Ustavu Srbije*, Izbor sudske prakse, 3/2007.
- Pejić Irena (2011), *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.
- Sartori Đovani (2003), *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd.
- Sodaro Michael J. (2004), *Comparative Politics, A Global Introduction*, McGraw-Hill, New York.
- Taagepera Rain and Matthew Soberg Shugart (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press.
- Vučina Vasović (2006), *Savremene demokratije*, Tom I, Službeni glasnik, Beograd.
- Vučetić Slobodan (2006), *Novi Ustav Srbije*, Pregled – Republika Srbija, br. 4, Beograd.
- Vučičević, Dušan (2010), *Lajphart's Conceptual Map of Democracy: The Case of Serbia*, Serbian Political Thought, 1–2/2010, Year II, Vol. 2, pp. 41–59.

Ostali izvori

- Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji*, Sl. glasnik RS, br. 129/2007.
- Odluka Ustavnog suda*, IU broj 52/2008 od 21. aprila 2010. (Službeni glasnik RS, broj 34/10 od 21. maja 2010).
- Zakon o izboru narodnih poslanika* (Službeni glasnik RS, broj 35/ 2000), *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika* (Službeni glasnik RS, br. 10/03, 12/04).
- Zakon o političkim strankama* (Službeni glasnik RS, broj 36/09).
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika* (Službeni glasnik RS, broj 36/11, usvojen je 25. maja 2011).
- Poslovník*, NS RS.

Goran Marković

Univerzitet u Istočnom Sarajevu

Pravni fakultet Pale

Maja Sahadžić

International University of Sarajevo

PRAVNI I POLITIČKI OKVIR DJELOVANJA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

1. Uvod

Ustav Bosne i Hercegovine predstavlja pravno-politički temelj postojanja i djelovanja Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Stupio je na snagu 14. decembra 1995. godine, kao Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma o miru u Bosni i Hercegovini (tzv. Dejtonski mirovni sporazum). Društveno-politički uslovi i ciljevi njegovog donošenja višestruko su uticali na njegovu sadržinu. Osnovni ciljevi donošenja ovog ustava bili su zaustavljanje rata i stvaranje pretpostavki da država Bosna i Hercegovina vrši funkcije na cijeloj teritoriji i nad cjelokupnim stanovništvom.

Sistem vlasti koji je uspostavljen ovim ustavom pati od mnogih nedostataka, koji su uslovljeni sljedećim razlozima: 1) društvo je podijeljeno (segmentirano) po etničkoj osnovi; 2) političkim sistemom dominiraju nacionalne političke elite koje svoj legitimitet izvode iz samoidentifikovanja kao zaštitnika nacionalnih interesa; 3) nacionalne političke elite nisu u stanju da postignu konsenzus o egzistenciji države i osnovnim obilježjima njenog ustavnopravnog poretka; 4) ustavni i politički sistem predstavljaju rezultat nužnog kompromisa koji je trebalo da omogući da država postoji i funkcioniše, a da istovremeno budu, barem djelimično, zadovoljeni interesi svih nacionalnih političkih elita.

Ovi razlozi su doveli do toga da je ustavnopravni okvir funkcionisanja Parlamentarne skupštine nedovoljno normiran i komplikovan. Ovo se odnosi kako na njenu organizaciju, tako i na način odlučivanja, nadležnosti i odnos sa drugim političkim institucijama.

2. Ustavnopravni osnov

Članom IV Ustava Bosne i Hercegovine predviđeno je da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine vrši zakonodavnu vlast. Iako Ustav ne predviđa

izričito da će državna vlast biti organizovana na načelu podjele vlasti, to je nesumnjivo slučaj, što se može zaključiti analizom odnosa političkih institucija – Parlamentarne skupštine, Predsjedništva Bosne i Hercegovine i Savjeta ministara. Ustavom su propisana sljedeća osnovna pravila koja ukazuju na prihvaćenost načela podjele vlasti: 1) Predsjedništvo imenuje predsjedavajućeg Savjeta ministara, što potvrđuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine; 2) Savjet ministara sprovodi politiku institucija Bosne i Hercegovine, ali učestvuje i u njenom kreiranju, prvenstveno kroz pravo zakonodavne inicijative; 3) Parlamentarna skupština može izglasati nepovjerenje Savjetu ministara; 4) Predsjedništvo može raspustiti Dom naroda Parlamentarne skupštine.

Ustavom Bosne i Hercegovine su propisani: 1) struktura Parlamentarne skupštine; 2) način izbora njenih članova; 3) postupak donošenja odluka; 4) nadležnosti. Ustavne norme o vršenju pojedinih funkcija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine su vrlo uopštene, više nego što je to uobičajeno u uporednom ustavnom pravu, jer nisu sadržana neka rješenja koja su obično dio ustavne materije. Taj problem se javlja pri ustavnom normiranju svih funkcija Parlamentarne skupštine. On nije slučajan i proističe kako iz činjenice da je Ustav pisan pod dominantnim angloameričkim uticajem, tako i iz činjenice da primarni cilj ustavotvorca nije bio da stvori koherentnu državnu organizaciju već minimalne uslove za funkcionisanje države.

Kad je riječ o zakonodavnoj funkciji, Ustav ne sadrži nijednu normu o sljedećim pitanjima: 1) kome pripada pravo zakonodavne inicijative; 2) ko može predložiti reviziju Ustava; 3) kakva može biti revizija Ustava – da li samo parcijalna ili i totalna; 4) šta će se dogoditi ukoliko Parlamentarna skupština nije u stanju da usvoji budžet prije početka nove fiskalne godine. Pojedina pitanja nisu jasno uređena Ustavom, pa postoje različita tumačenja, kao što su: 1) odlučivanje o reviziji Ustava; 2) donošenje odluka u Parlamentarnoj skupštini; 3) uloga Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u postupku zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda.

Kontrolna funkcija Parlamentarne skupštine uređena je Ustavom još oskudnije. Njime se samo načelno predviđa politička odgovornost Savjeta ministara Parlamentarnoj skupštini, ali postupak po kome se ta odgovornost utvrđuje nije uređen ni u osnovnim detaljima. Ustav ne spominje institute čijom primjenom se obezbjeđuje ova odgovornost.

Budući da su ustavna rješenja nedorečena ili da postoje ustavne praznine, prepušteno je skupštinskim domovima da sami urede značajan dio pitanja koja se odnose na vršenje pojedinih funkcija Parlamentarne skupštine. Oni to nisu uradili na zadovoljavajući način, bilo zato što su pojedina pitanja koja nisu precizno uređena Ustavom jednostavno prepisana u poslovnicima, bilo zato što su pojedina pitanja uređena neadekvatno.

3. Struktura i način odlučivanja Parlamentarne skupštine

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ima dvodomnu strukturu. Čine je Predstavnički dom i Dom naroda. Ovakva struktura proizlazi iz složenog državnog uređenja i prirode političkog režima segmentiranog društva. Njome treba da se obezbijedi predstavljenost građana i konstitutivnih naroda, a na izvjestan način i zaštita entitetskih interesa, u Parlamentarnoj skupštini. Zato je Ustavom predviđeno da su domovi u osnovi ravnopravni u vršenju funkcija Parlamentarne skupštine.

Parlamentarna skupština ima svega 57 članova. Od tog broja, Predstavnički dom ima 42 poslanika, a Dom naroda 15 delegata. Dvoentitetska struktura Bosne i Hercegovine uticala je na strukturu oba doma, tako da dvije trećine njihovih članova čine poslanici odnosno delegati iz Federacije Bosne i Hercegovine, a jednu trećinu poslanici odnosno delegati iz Republike Srpske. Međutim, u Federaciji Bosne i Hercegovine nema dva puta više građana nego u Republici Srpskoj, čime je ugrožena jednakost biračkog prava (Marković, 2012: 90).

Prvobitna ideja je da skupštinski domovi predstavljaju različite subjekte. Ova ideja je, međutim, u samom Ustavu modifikovana, tako da su etnički i entitetski interesi predominantni. To se posebno uočava analizom načina odlučivanja Parlamentarne skupštine. Osnovni postupak odlučivanja je identičan u oba doma iako to ne bi trebalo biti tako, pošto domovi predstavljaju različite subjekte i štite različite interese. Ustav uvodi poseban vid kvalifikovane većine potrebne za donošenje svake odluke, jer propisuje da će odluka biti usvojena ako za nju glasa većina od broja prisutnih poslanika odnosno delegata, pod uslovom da ta većina obuhvata trećinu poslanika odnosno delegata sa teritorije svakog entiteta. Ukoliko ova većina ne bude postignuta, utoliko će predsjedavajući doma i njegovi zamjenici nastojati da u roku od tri dana nakon glasanja postignu saglasnost. Ako u tome ne uspiju, odluka će biti donesena pod uslovom da protiv nje ne glasa dvije trećine ili više poslanika/delegata koji su izabrani u svakom od entiteta.

O većini koja je potrebna za usvajanje zakona i drugih akata postoje različita shvatanja i u teoriji, jer ustavna norma kojom se uređuje to pitanje nije precizna. Sporno je da li potrebna većina obuhvata trećinu poslanika/delegata koji su u trenutku glasanja prisutni na sjednici ili trećinu od ukupnog broja biranih poslanika/delegata. Po jednom mišljenju (Steiner i Ademović, 2010: 576), radi se o trećini prisutnih poslanika/delegata, dok po drugom mišljenju, koje je prihvaćeno i u Parlamentarnoj skupštini, potrebna je trećina od broja biranih poslanika/delegata.

Ovaj način odlučivanja poznat je kao entitetsko glasanje i dosad je predstavljao veliki kamen spoticanja između nacionalnih političkih elita. O njemu se najviše spore srpska i bošnjačka politička elita. Prva želi da ga sačuva u nepromijenjenom obliku, jer joj omogućava da sprečava donošenje odluka s kojima nije

saglasna, dok druga želi da ga ukine, jer brojčano dominira u Predstavničkom domu, pa joj onemogućava nametanje odluka. Uobičajeno je da u Predstavničkom domu sjede 22 poslanika bošnjačke nacionalnosti, šest poslanika hrvatske nacionalnosti i 14 poslanika srpske nacionalnosti (od ove podjele su moguća minimalna odstupanja). Ti poslanici pripadaju različitim partijama. Ponekad se dešava da poslanici iz reda određenog naroda budu birani na teritoriji oba entiteta.¹ Time se stvara predstava da poslanici predstavljaju sve građane Bosne i Hercegovine. Ovakav zaključak, međutim, ne može izdržati probu činjenica: 1) da su sve parlamentarne stranke etničke i da zbog toga ne predstavljaju sve građane, već samo građane jedne nacije; 2) da su sve stranke u osnovi entitetske, jer postoji izrazita nesrazmjera u njihovoj brojnosti i uticaju, čak i ako imaju partijske organizacije i kandidate na izborima u oba entiteta; 3) da same političke stranke stavljaju težište svoje aktivnosti na jedan entitet.

Ovakvim načinom glasanja štite se interesi entiteta, jer oni mogu spriječiti odluke s kojima nisu saglasni. Ne bi se moglo reći da entitetima pripada pravo veta, jer poslanici formalno odlučuju samostalno, ne nalazeći se, ni formalno ni faktički, pod kontrolom i uticajem entitetskih institucija. Osim toga, da bi odluka bila donesena, ne zahtijeva se saglasnost većine već samo trećine poslanika/delegata iz svakog entiteta.

Ukoliko delegati u Domu naroda Parlamentarne skupštine smatraju da su nekom odlukom Parlamentarne skupštine ugroženi vitalni interesi njihovog naroda, mogu uložiti veto na tu odluku. To može da učini tri od pet delegata jednog naroda. U tom slučaju, da bi odluka ipak bila donesena, mora je prihvatiti većina glasalih delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda. Ustav nigdje ne definiše vitalne nacionalne interese, tako da nije jasno koja se pitanja mogu smatrati pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa. Pošto ona nisu definisana, niti izričito nabrojana, slijedi zaključak da se bilo koje pitanje može smatrati pitanjem od vitalnog nacionalnog interesa.

Da bi se umanjila mogućnost zloupotrebe ovog instituta, predviđene su „kočnice“. Kad delegati iz reda jednog naroda smatraju da je neko pitanje od vitalnog nacionalnog interesa, delegati iz reda drugog naroda mogu smatrati suprotno. Ako to izričito izjave, o spornoj odluci će raspravljati zajednička komisija, koja će nastojati da bude postignuto kompromisno rješenje. Ako se u tome ne uspije,

¹ U sazivu 2010–2014. godina, svi poslanici bošnjačke i hrvatske nacionalnosti birani su u Federaciji Bosne i Hercegovine, a svi poslanici srpske nacionalnosti u Republici Srpskoj. U prethodnim sazivima nije bilo tako. U prvom sazivu (1996–1998) SDA je imala tri poslanika iz Republike Srpske; u drugom sazivu (1998–2000) Koalicija za cjelovitu i demokratsku Bosnu i Hercegovinu (koju su predvodile SDA i SBiH) osvojila je takođe tri mandata; u trećem sazivu (2000–2002) bošnjačke stranke opet su imale tri poslanika; u četvrtom sazivu (2002–2006) osvojile su dva mandata. U sazivu 2006–2010. godine, dvije bošnjačke stranke – Stranka demokratske akcije (SDA) i Stranka za Bosnu i Hercegovinu (SBiH) – imale su po jednog poslanika u Predstavničkom domu koji su bili birani u Republici Srpskoj.

sporna odluka biće prosljeđena Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine. Ustav kaže da će ovaj sud preispitivati proceduralnu ispravnost odluke.² U stvarnosti, Ustavni sud ne ispituje samo da li je postupak zaštite vitalnih interesa u Domu naroda sproveden u skladu sa Ustavom, već ulazi u meritum.

Institut vitalnog nacionalnog interesa je dosad korišten samo četiri puta, i to od strane bošnjačkih i hrvatskih delegata u Domu naroda. Njegova rijetka primjena rezultat je faktičkog odnosa dva doma u procesu odlučivanja i korištenja instituta entitetskog glasanja, koje sprečava da se o mnogim spornim odlukama uopšte odlučuje u Domu naroda, pošto prethodno ne budu usvojene u Predstavničkom domu. To znači da Predstavnički dom faktički dominira procesom političkog odlučivanja uprkos formalnoj ravnopravnosti domova. Ovakvim stanjem, a i ustavnim rješenjima, posebno je nezadovoljna hrvatska politička elita, koja je malobrojna u Predstavničkom domu, pa ne može koristiti institut entitetskog glasanja, a u Domu naroda često ne može efektivno koristiti institut zaštite vitalnog interesa, bilo zato što o spornom pitanju ovaj dom uopšte ne odlučuje, bilo zato što Ustavni sud Bosne i Hercegovine u krajnjoj instanci odlučuje o spornoj odluci.

4. Izbori i izborni sustav BiH³

Izbori i izborni sustav u BiH utemeljeni su Općim okvirnim sporazumom za mir u BiH (tzv. Dejtonskim mirovnim sporazumom) i Izbornim zakonom BiH. U Sporazumu je dosta pažnje posvećeno reguliranju izbornog sustava u BiH koji se temelji na ispreplitanju načela konstitutivnosti naroda i načela narodnog suvereniteta, te međunarodnim demokratskim standardima koji se odnose na izborni sustav. No, neka od značajnih pitanja koja se odnose na izborni sustav, koja su važna za demokratsko funkcioniranje države, i dalje usuglašena s međunarodnim pravnim standardima.

Aneks III Dejtonskog mirovnog sporazuma (Izbori u BiH) odnosi se na izbore i izborni sustav u BiH, odnosno privremeni izborni sustav. Ovim aneksom definirana je uloga Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS) u provedbi (prvih poslijeratnih) izbora, a koja se posebno odnosi na pomoć strankama sporazuma prilikom usvajanja izbornih načela, te nadgledanje pripreme i provođenja izbora za zakonodavnu i izvršnu vlast u BiH na državnom, entitetskom,

² Član IV 3 f Ustava.

³ Detaljno o izborima i izbornom sustavu Bosne i Hercegovine pogledati u: Sahadžić, Maja, „Electoral System of Bosnia & Herzegovina: Short Review of Political Matter and/or Technical Perplexion“, *Contemporary Issues*, 2(1) (2009): 61–78; i Sahadžić, Maja, „Izbori i izborni sustav Bosne i Hercegovine“. U: *Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini*, urednici Saša Gavrić i Damir Banović, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

kantonalnom i općinskom nivou. Sem toga, OESS je uspostavio i Privremenu izbornu komisiju BiH koja je imala široka ovlaštenja.⁴ Međutim, iako je u Sporazumu predviđeno da se u prvo (poslijeratno) vrijeme (1996. i 1998. godine) izbori provode u kraćim vremenskim razdobljima, odnosno razdobljima od dvije godine, ovakva praksa provođenja izbora u BiH nastavljena je sve do 2002. godine, odnosno uspostavljanja stalnog izbornog sustava u BiH. Uz ljudska prava i slobode koja se garantiraju Aneksom I na Ustav BiH (odnosno Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma), i Aneks VI (Sporazum o ljudskim pravima) se odnosi na zaštitu ljudskih prava i sloboda u kojima su obuhvaćeni i izbori i izborni sustav.⁵

Izborni zakon BiH usvojen je u Parlamentarnoj skupštini BiH 2001. godine. Iako nisu predviđene značajnije promjene u odnosu na privremeni, izborni sustav Bosne i Hercegovine ostao je u okvirima Ustava BiH. Njegovim usvajanjem ispunjeni su svi potrebni uvjeti za provođenje izbora sukladno domaćim i međunarodnim pravilima i propisima. Međutim, usvajanje ovog zakona praćeno je uvjerenjem da je on preduvjet za prijem u Vijeće Europe (*Council of Europe* – CoE) a pri tom nije ponudio velike izmjene u odnosu na odredbe o privremenom izbornom sustavu. Središnje izborni povjerenstvo BiH 2002. godine samostalno je organiziralo i provelo opće izbore, a 2004. godine za općinske izbore, kada su se prvi put izravno birali načelnici općina i gradonačelnici, te članovi općinskih vijeća. Sukladno Izbornom zakonu BiH, organi nadležni za sprovođenje izbora su Središnje izborni povjerenstvo, Općinsko izborni povjerenstvo i birački odbori. Sastav ovih organa mora odražavati konstitutivnost naroda i Ostalih u skladu sa posljednjim popisom stanovništva. Da bi učestvovali na izborima, političke stranke, nezavisni kandidati, koalicije i liste nezavisnih kandidata moraju biti ovjereni pri Središnjem izbornom povjerenstvu BiH. Isto tako, političke stranke moraju biti registrirane kod nadležnog organa.

Valja razmotriti i izbor članova Parlamentarne skupštine BiH. Kod raspodjele mandata primjenjuje se formula proporcionalne zastupljenosti na Saint Lague način a kao korekcija se primjenjuje sustav kompenzacijskih mandata. Međutim, primjetan je diskriminacijski element u okviru izbornog sustava, s obzirom na to da se dvije trećine zastupnika bira sa teritorije Federacije BiH a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske, čime se onemogućava izražavanje volje građana sa cijele teritorije BiH iako bi ovaj dom trebalo da izražava interese svih građana

⁴ Ova ovlaštenja su se odnosila na nadgledanje izbornog postupka da bi se osiguralo provođenje slobodnih i poštenih izbora, utvrđivanje pravila za registraciju birača itd.

⁵ Aneks I Ustava Bosne i Hercegovine odnosi se na 15 dodatnih sporazuma o ljudskim pravima koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini, a među kojima su neki koji su izravno ili neizravno povezani sa izborima i izbornim sustavom u Bosni i Hercegovini: Konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine sa pripadajućim fakultativnim protokolima, Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina iz 1994. godine itd.

sa cijele teritorije BiH. Gotovo da se može zaključiti da su u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH predstavljeni entiteti s obzirom na to da se zastupnici biraju jednim dijelom sa teritorija Federacije BiH i jednim dijelom sa teritorija Republike Srpske. Stoga i ne čudi da se ovaj dom u literaturi naziva i „prikrivanim predstavništvom konstitutivnih naroda u BiH“ kojeg „čine etnički parlamentarci“ (Pobrić, 2000: 262) s obzirom na način izbora. Delegate Doma naroda iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda bira bošnjački odnosno hrvatski klub delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH iz reda svog konstitutivnog naroda prilikom čega predstavnici srpskog naroda ne učestvuju u delegiranju. Delegate iz reda srpskog naroda biraju poslanici iz Narodne skupštine Republike Srpske i srpskog i hrvatskog i bošnjačkog naroda. Vidljivo je da Bošnjake i Hrvate predstavljaju isključivo delegati Bošnjaci i Hrvati iz Federacije Bosne i Hercegovine, dok Srbe predstavljaju isključivo delegati Srbi iz Republike Srpske. Time Bošnjake i Hrvate iz Republike Srpske i Srbe iz Federacije Bosne i Hercegovine, kako se čini, nitko ne predstavlja. Sem toga, niti Ostali nisu zastupljeni u Domu naroda, čime je povrijeđeno načelo nacionalne ravnopravnosti, a što je u suprotnosti sa odredbama Ustava BiH te međunarodnim standardima na koje se BiH obavezala Ustavom Bosne i Hercegovine.

Na koncu, valja podsjetiti i na presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, čija se primjena još uvijek čeka. Naime, Europski sud za ljudska prava je u prosincu 2009. godine presudio u korist Roma Derve Sejdića i Jevreja Jakoba Fincija koji su pred istoimenim sudom podnijeli aplikaciju⁶ zbog uskraćenog pasivnog biračkog prava u pogledu kandidiranja za Predsjedništvo BiH i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH na osnovu nepripadanja jednom od konstitutivnih naroda BiH. Iz presude Europskog suda za ljudska prava te „Odluke o konstitutivnosti naroda Ustavnog suda BiH iz 2000. godine mogu se izdvojiti dva minimalna standarda međunarodno-pravnog karaktera koje ustavi zemalja članica Vijeća Europe moraju sadržavati a to su značenje koncepta demokracije i pravo na identitet“ (Marko, 2010: 8). Međutim, činjenica je da je prije raspisivanja izbora u BiH za 2010. godinu izvršen veliki i pri tom neosnovan pritisak na Središnje izborno povjerenstvo za koju se tvrdilo da nije sprovelo presudu Europskog suda za ljudska prava. Očigledno se zaboravlja da Središnje izborno povjerenstvo samo postupa sukladno Ustavu BiH i zakonima koje usvaja Parlamentarna skupština BiH i da fokus optuživanja za pravo treba usmjeriti na članove državnog zakonodavnog organa, odnosno Vijeće ministara BiH koji nisu iskoristili svoje nadležnosti da bi pokrenuli proceduru za izmjenu istih a da bi ih usuglasili sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama.

⁶ Pogledati: Europski sud za ljudska prava, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, aplikacije br. 27996/06 i 34836/06.

Osnove izbornog sustava BiH temelje se na Ustavu BiH i Izbornom zakonu BiH, na osnovu čega je lako zaključiti da postoje dva normativna okvira kojima se reguliraju izbori i izborni sustav BiH. Pri tom su odredbe Ustava BiH o izborima i izbornom sustavu sažete i kratke, pa stoga prava dejstva o izborima i izbornom sustavu pronalazimo tek u Izbornom zakonu BiH. Kada su u pitanju poštivanja ljudskih prava i sloboda koja se vezuju za izbore i izborni sustav tada valja primijetiti da nema dosljednosti u primjeni onih međunarodnih dokumenata iz Aneksa I Ustava BiH koji se odnose na izbore i izborni sustav, s obzirom na to da postoje goreopisani diskriminirajući elementi u izbornom sustavu BiH. Također, u sadašnjem izbornom sustavu BiH koriste se različiti načini raspodjele mandata gdje postoje elementi i neposrednih i posrednih izbora, većinskog i proporcionalnog sustava itd. Isto tako, izborni sustav BiH odražava političku, nacionalnu, etničku strukturu BiH a cilj bi trebalo da bude čvrsta i potpuna jednakost građana, oslobođena diskriminacije u okvirima izbora i izbornog sustava BiH uz poštivanja različitosti. Stoga valja zaključiti sa sljedećim: „Utvrđivanje izbora u skladu s obećanjima o pristupanju Europskoj uniji bit će izazov dokazanom utjecaju etničkog straha i krajnjoj etničkoj polarizaciji u BiH. Država će se i dalje suočavati sa značajnim promjenama, ali će sljedećih 10 godina po svemu vjerovatno biti naprednije i dinamičnije zbog procesa pristupanja Europskoj uniji“ (Tuathail, O’Loughlin & Djipa, 2006: 61–75).

5. Karakteristike i značaj partijskog sistema

Bosna i Hercegovina ima izrazito fragmentiran partijski sistem. U Parlamentarnoj skupštini je od 1996. godine do danas bilo zastupljeno između sedam i dvanaest političkih subjekata (političkih stranaka i koalicija). Najmanje ih je bilo 1996. godine – šest stranaka i jedna koalicija. Taj broj se postepeno povećavao: 1998. godine bilo je osam stranaka i dvije koalicije; 2000. godine 13 stranaka; 2002. godine 13 stranaka i jedna koalicija; 2006. i 2010. godine 11 stranaka i jedna koalicija.

Fragmentiranost partijskog sistema uslovljena je većim brojem činilaca: 1) prirodom društva; 2) karakterom političkog režima; 3) prirodom izbornog sistema; 4) prirodom političkih stranaka. Bosna i Hercegovina ima proporcionalni izborni sistem, sa izbornim pragom od 3% za svaku izbornu jedinicu. Već ovakav izborni sistem garancija je višepartijskog parlamenta. Drugi faktori samo pojačavaju tendencije ka višepartizmu. Čim je društvo segmentirano, svaki segment, u ovom slučaju nacije, nastoji da se politički organizuje. To znači da, čak i strogo teorijski posmatrano, moraju postojati najmanje tri političke stranke. Kako se, međutim, čak i političke stranke u okviru istog naroda razlikuju ideološki, politički i strateški, neminovno je da se u okviru svakog naroda formira više stranaka. Političke stranke su etničke, što vodi njihovom umnožavanju uprkos tome što,

barem nominalno, imaju iste ideologije. Tako se javlja više socijaldemokratskih, liberalnih, narodnjačkih i drugih partija, koje su ideološki srodne, ali okupljaju birače i članove uglavnom ili isključivo jednog konstitutivnog naroda.

Podjele koje su se dogodile u tri vodeće nacionalne stranke nakon rata doprinijele su fragmentaciji partijskog sistema, pa čak i pojavi značajnih parlamentarnih stranaka. Tako se iz SDA izdvojila SBiH, iz Srpske demokratske stranke (SDS) izdvojio se Srpski narodni savez (SNS), čija je većina članova kasnije formirala Demokratski narodni savez (DNS), dok se iz Hrvatske demokratske zajednice (HDZBiH) izdvojila Hrvatska demokratska zajednica 1990 (HDZ 1990).

Fragmentiranost Parlamentarne skupštine uslovljena je ovom fragmentiranošću partijskog sistema. Veliki broj političkih stranaka u Parlamentarnoj skupštini, sam po sebi, ne otežava bitnije formiranje parlamentarne većine i izbor Savjeta ministara. Razlog tome je što je parlamentarna većina uvijek nestabilna, bez obzira na broj stranaka koje je čine. Ona nema programski karakter, osim u pogledu ograničenog broja pitanja, uglavnom ekonomsko-socijalnih, koja se, najvećim dijelom, ionako ne nalaze u nadležnosti države. O najvažnijim pitanjima organizacije i funkcionisanja države i njenog odnosa sa entitetima postoje duboka neslaganja, koja se ispoljavaju prilikom donošenja konkretnih odluka.⁷

Male parlamentarne stranke rijetko ulaze u sastav parlamentarne većine. One nisu ni potrebne, pošto jedna ili dvije najjače političke stranke iz reda svakog naroda imaju dovoljno mandata da formiraju parlamentarnu većinu. Stoga, mnogo veći problem je segmentiranost nego fragmentiranost, a i segmentiranost po sebi ne bi predstavljala toliki problem kad bi nacionalne političke elite mogle postići konsenzus o osnovnim pitanjima postojanja, organizacije i funkcionisanja države.

Političke stranke nisu dovoljno ideološki profilisane, a neke nemaju bilo kakvu ideološku prepoznatljivost i posebnost. I one koje se ideološki jasno definišu, često vode identičnu politiku ili se razlikuju u manje važnim pitanjima.⁸ To je još jedan razlog zbog kojeg parlamentarna većina nema programski karakter.

⁷ Tako, na primjer, političke stranke parlamentarne većine ne slažu se o tome da li treba izvršiti prenos nadležnosti sa entiteta na državu; da li treba izvršiti reformu pravosudnog sistema; kako treba da bude organizovana institucija šefa države; kakav treba da bude postupak odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini, te o drugim vrlo važnim pitanjima.

⁸ Na primjer, političke stranke koje se deklariraju kao socijaldemokratske, liberalne ili narodne često određuju svoju politiku prema tome kako će se ona odraziti na zaštitu tzv. nacionalnih interesa, pa se dešava da ideološki različite stranke, ukoliko su iz istog naroda, vode identičnu politiku. Takođe se dešava da najveći suparnici u Parlamentarnoj skupštini budu političke stranke koje se ideološki identično određuju. Tipičan primjer je odnos Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) i Socijaldemokratske partije (SDP), partija koje javnost u ovom trenutku percipira kao nepromirjljive političke protivnike i nosioce dva suprotna koncepta državnog uređenja, iako se obje određuju kao socijaldemokratske partije i obje su (do isključenja SNSD-a) bile članice Socijalističke internacionale.

Uz to, moguće su različite koalicije u Parlamentarnoj skupštini, koje se stvaraju na dnevno-političkoj osnovi.⁹

6. Struktura Šestog saziva Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Šesti saziv Parlamentarne skupštine izabran je na opštim izborima održanim u oktobru 2010. godine. Nakon dugih i neizvjesnih pregovora, parlamentarnu većinu su sastavili: Socijaldemokratska partija, Savez nezavisnih socijaldemokrata, Srpska demokratska stranka, Stranka demokratske akcije, Hrvatska demokratska zajednica i Hrvatska demokratska zajednica 1990. Od 42 poslanika u Predstavničkom domu, 33 pripadaju ovim strankama. U Domu naroda, od 15 delegata, 12 delegata dolazi iz ovih šest stranaka. Ukupno, u šestom sazivu je predstavljeno 12 političkih subjekata (jedanaest stranaka samostalno i jedna koalicija sastavljena od dvije stranke).

Najviše poslanika u Predstavničkom domu, po osam, imaju SDP i SNSD. Stranka demokratske akcije ima sedam poslanika, Savez za bolju budućnost (SBB) i SDS po četiri, HDZ tri, Hrvatska koalicija (HDZ 1990 i Hrvatska stranka prava) i SBiH po dva, a Demokratski narodni savez, Demokratska narodna zajednica (DNZ), Narodna stranka Radom za boljitak i Partija demokratskog progresa po jednog poslanika. Ako se posmatra Parlamentarna skupština u cjelini, SDP ima 11 članova, SNSD i SDA po deset, SDS i HDZ po pet, SBB i Hrvatska koalicija po četiri, SBiH, PDP i DNS po dva, a DNZ i Narodna stranka Radom za boljitak po jednog.

U Predstavničkom domu, muškaraca ima 33 ili 78,6%, a žena devet ili 21,4%. Ako se uzme u obzir i Dom naroda, u Parlamentarnoj skupštini ima 46 ili 80,7% muškaraca i 11 ili 19,3% žena.

Poslanici u Predstavničkom domu organizovani su u klubove poslanika. Poslovnik Predstavničkog doma predviđa da klub poslanika mogu organizovati najmanje tri poslanika. Pošto u Predstavničkom domu poslanike imaju i male stranke, koje su na izborima osvojile manje od tri poslanika, one su prinuđene da formiraju mješovite klubove poslanika ili da njihovi poslanici djeluju van klubova poslanika. U ovom sazivu, nekoliko malih stranaka formiralo je mješoviti klub poslanika narodnih stranaka, dok poslanici SBiH nemaju svoj poslanički klub i nisu se priključili nekom drugom. S druge strane, moguće je da poslanik jedne

⁹ Tako je, nakon izbora 2010. godine, SDP ušla u koaliciju sa SDA, SNSD sa SDS, a HDZ sa HDZ 1990, da bi potom sve zajedno formirale vlast na državnom nivou. Ova koalicija je formirana poslije dugotrajnih pregovora, nije imala programski karakter i činile su je političke stranke koje se programski drastično razlikuju u viđenju državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Osim toga, SDP se definiše kao građanska stranka, a ostale stranke (od kojih se neke, poput SDA, takođe određuju kao građanske) kritikuje zbog monoetničkog karaktera.

stranke djeluje kroz klub poslanika druge stranke, kao što je poslanik Narodne stranke Radom za boljitak član kluba poslanika SDP-a.

Delegati u Domu naroda organizovani su u klubove delegata konstitutivnih naroda. Ovdje nije važna njihova partijska već etnička pripadnost, tako da se u istom klubu nalaze delegati vladajućih i opozicionih stranaka. Pretpostavlja se da oni, nezavisno od partijske pripadnosti, treba da definišu i štite vitalne nacionalne interese.

Literatura

- Marko, Joseph. Izlaganje sa naučne konferencije pod nazivom „Mjesto i uloga Ostalih u Ustavu BiH i budućim ustavnim rješenjima za BiH“ o karakteru i implikacijama presude Evropskog suda za ljudska prava „Sejdić i Finci protiv BiH“. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 3. veljače 2010.
- Marković, Goran (2012), *Bosanskohercegovački federalizam*. Beograd – Sarajevo: Službeni glasnik – University Press.
- Parlamentarna skupština BiH. *Izborni zakon BiH*. Službeni list BiH br. 23/01, 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10 (19. rujna 2001).
- Pobrić, Nurko (2000), *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo.
- Sahadžić, Maja. „Electoral System of Bosnia & Herzegovina: Short Review of Political Matter and/or Technical Perplexion“ *Contemporary Issues*, 2(1) (2009): 61–78;
- Sahadžić, Maja (2011), „Izbori i izborni sustav Bosne i Hercegovine“. U: *Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini*, urednici Saša Gavrić i Damir Banović, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Konrad Adenauer Stiftung.
- Steiner, Christian, Ademović, Nedim (2010), *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung u BiH.
- Tuathail, Gearoid (Gerard Toal), John O’Loughlin and Dino Djipa. „Bosnia – Herzegovina Ten Years After Dayton: Constitutional Change and Public Opinion“, *Eurasian Geography and Economics* 47(1) (2006): 61–75.
- Ustav Bosne i Hercegovine*.

Boris Vukićević

Zlatko Vujović

Univerzitet Crne Gore

Fakultet političkih nauka

USTAVNI I POLITIČKOPRAVNI OKVIR PARLAMENTA U CRNOJ GORI 1989–2012.

Obnova i razvoj višestranačja u Crnoj Gori

Proces demokratizacije u Crnoj Gori bio je obilježen burnim događajima od 1989. godine zaključno sa referendumom o obnovi državne nezavisnosti. Za razliku od nekih država (Češka, Mađarska ili pribaltičke zemlje), Crna Gora je imala znatno teže tranziciono iskustvo. Slično Rumuniji, Srbiji, Hrvatskoj, Gruziji, Ukrajini, Slovačkoj, Crna Gora je prošla kroz dvoetafnu tranziciju (1989–1997. i 1997–2000).

Prva tranzicija (*zaustavljena tranzicija, kompetitivna poludemokratija*, Darmanović) u Crnoj Gori trajala je od 1989–90. pa do 1997. godine. Januara 1989. na talasu uličnih protesta, uz podršku srpskog komunističkog rukovodstva predvođenog Slobodanom Miloševićem (tzv. AB revolucija), na vlast u republici dolazi mlađa generacija vladajućeg Saveza komunista.¹ Savez komunista, sa novim rukovodstvom, ubjedljivo pobjeđuje na prvim višepartijskim izborima 1990. godine postajući tako jedina komunistička partija u Evropi koja pobjeđuje nakon pada komunizma.² Već u tome, i u činjenici da nova vlast nije proistekla iz antisistemskog, već iz sistemskog kruga (kao u Rumuniji, samo bez njenog krvavog scenarija), vide se korijeni autoritarnosti crnogorskog režima u narednom periodu. Izbori koji su održani 1992. i 1996, kao i referendum iz 1992³, nijesu ispunjavali uslove da bi bili ocijenjeni kao fer i demokratski. Rad opozicionih

¹ Iako je raspadanje Komunističke partije SFRJ bilo očigledno, komunisti Crne Gore i Srbije odbijali su još neko vrijeme da se suoče sa realnošću, i bezuspješno pokušavali da stvore uslove za nastavak rada XIV Kongresa partije. Pitanje uvođenja višestranačja bilo je postavljeno i ranije, još na Desetom vanrednom kongresu, međutim, krajnji zaključak bio je „da više partija ne znači i više demokratije“ (Vujović, Komar, 2006:175).

² U Srbiji je, nakon prvih višepartijskih izbora, vlast zadržao transformisani Savez komunista pod novim imenom Socijalistička partija Srbije, predvođena svojim predsjednikom Slobodanom Miloševićem.

³ Referendum je održan u neregularnim uslovima bojkotovan od dvije najjače opozicione partije, Narodne stranke i Liberalnog saveza Crne Gore. Na referendumsko pitanje „Da

političkih partija bio je otežan, a u određenim slučajevima praćen i nasiljem od strane vladajućih struktura. Posebno radikalnan odnos vlasti prema opoziciji bio je izražen u periodu snažne dominacije jedinstvenog DPS-a (1990–1997). Na najjačem udaru su se našli podržavaoci nezavisnosti i protivnici rata u bivšoj SFRJ okupljeni oko LSCG, SDP i nezavisnih crnogorskih nacionalnih udruženja. U ratnom okruženju, uz međunarodnu izolaciju (1990–1995), građanske i medijske slobode bile su prilično ograničene i praćene policijskom kontrolom društva i jačanjem mreže klijentelističkih odnosa. Ratni događaji i represija proizvodili su strah kod običnih građana. Ovakav osjećaj je dodatno ojačan slučajevima nasilnog iseljavanja iz Bukovice, formiranja logora u Morinju, deportacije Muslimana iz Herceg-Novog, tzv. afere Lim, barikada ispred Bijelog Polja, itd. U Crnoj Gori je definitivno postojao režim koji je bio dijelom autoritaran, dijelom demokratski, ali je autoritarizam u velikoj mjeri pretežao (*hibridni, poluautoritarni režim*, Darmanović, 2007: 85) Međutim, za razliku od Srbije ili Hrvatske, gdje je jedna harizmatična ličnost bila neosporni vođa vladajuće partije, i države, u Crnoj Gori to nije bio slučaj. Crnom Gorom je upravljalo više istaknutih ličnosti vladajuće partije, najmanje trojica, Bulatović, Marović i Đukanović. Stoga možemo reći da je u Crnoj Gori postojala oligarhija. Predsjednik Republike i partije, Momir Bulatović, bio je samo *primus inter pares*, a ne neprikosnoveni vođa. Nakon izbora 1996, na kojima je, zahvaljujući snažnoj zloupotrebi državnih monopola ali i prekranju izbornih jedinica nakon raspisivanja izbora, DPS (od 1991. preimenovani SK) ubjedljivo pobijedio ujedinjenu opoziciju sastavljenu od narodnjaka i liberala, pod uticajem različitih faktora, među kojima su svakako i događaji koji su se dogodili u Srbiji krajem 1996, početkom 1997. dolazi do sukoba u samom vrhu partije. Tokom nekoliko ljetnjih mjeseci Đukanović je uspio da na svoju stranu prevede Marovića i Milicu Pejanović-Đurišić, tako da je svo troje potpredsjednika partije otkazalo podršku tadašnjem predsjedniku partije Bulatoviću. Bulatović je smijenjen a na njegovo mjesto je došla Pejanović-Đurišić. Sukob u DPS-u je značajno podstakao jačanje procesa demokratizacije. Novo odmjeravanje snaga između Bulatovića i Đukanovića rezultiralo je izborom posljednjeg za novog predsjednika Crne Gore. Ovo predstavlja i dalje jedinu stvarnu promjenu unutar izvršne vlasti rezultiranu izbornim rezultatom. Ovi izbori predstavljaju (19. oktobra 1997)⁴ kraj prve (negativne) tranzicije, i prelazak u drugu, pravu tranziciju

li ste da Crna Gora, kao suverena republika, nastavi da živi u Jugoslaviji, ravnopravno sa drugim republikama koje to žele?“, 95.96% izašlih izjasnilo se pozitivno.

⁴ Iako položaj predsjednika Republike ustavno nije bio snažan, jer u klasičnom parlamentarnom sistemu, kakav je od Ustava iz 1992. na snazi u Crnoj Gori, najveći dio izvršne vlasti pripada vladi, izbori su imali strahovit simbolički i psihološki značaj, upravo zato što su bili neka vrsta crnogorskog plebiscita o Miloševićevoj politici. Koliko je poraz koji je Miloševićev kandidat doživio bio simbolički težak govori i činjenica da je poraženi bivši predsjednik Bulatović organizovao u januaru 1998. g., neposredno pred primopredaju predsjedničke dužnosti, nasilne demonstracije u glavnom gradu Podgorici, kada su njegove

(po modelu *konfliktne transakcije*, Darmanović), za koju je put utrlo i potpisiva-nje Sporazuma o minimumu principa za razvoj demokratske infrastrukture u Crnoj Gori.⁵ Sporazum koji su potpisale sve partije osim SNP-a (tada još uvijek pod nazivom DPS – Momir Bulatović) bio je, s jedne strane, savez protiv ove partije i Slobodana Miloševića, a sa druge garancija opozicionim partijama da će naredni parlamentarni izbori biti fer i poštenu. Ujednačena jačina dvije partije nastale iz jedinstvenog DPS-a, njihovo međusobno ograničenje u izbornim zloupotrebama, te po prvi put prisustvo međunarodnih posmatrača⁶ na parlamentarnim izborima učinili su da parlamentarni izbori 1998. predstavljaju ogroman napredak u poštovanju međunarodnih standarda. Izbori su za svoj ishod imali činjenicu da je na vlast došla koalicija (*Da živimo bolje – Milo Đukanović*, koju su činile DPS, SDP i NS), te da od tada pa sve do danas nijedna partija nije samostalno osvojila apsolutnu vlast. U nastupajućem periodu Crna Gora je prenosila jednu po jednu funkciju sa federalnog na republički nivo.⁷ I pored toga što se smatra da je Crna Gora, još dok je Milošević bio na vlasti, postala izborna demokratija, njena dalja demokratska konsolidacija bila je ograničena i usporena usljed realne ratne prijetnje iz Beograda, atmosfere rata na Kosovu, i, uvijek aktuelno, a tada sve aktuelnije – državno pitanje. Konsolidacije, jasno, nema, dok tako veliko pitanje, kao što je ono koje se tiče državnog statusa, nije definitivno riješeno.⁸ Državno pitanje

pristalice napale zgradu crnogorske vlade. U dramatičnoj noći 13/14. januara specijalne policijske snage lojalne republičkoj vladi razbile su demonstrante i povratile red u zemlji. Valjda sa uvjerenjem da će još biti prilike za obračun sa Đukanovićem, Milošević se nije odlučio na upotrebu armije u Crnoj Gori i transfer vlasti obavljen je sjutradan na ceremoniji u istorijskoj prijestonici Crne Gore, Cetinju, na kojoj su ambasadori glavnih zapadnih zemalja u Jugoslaviji svojim prisustvom iskazali prve znake jasne podrške novoizabranom predsjedniku. Od tada će u borbi sa Miloševićevim režimom predsjednik Milo Đukanović imati snažnu političku, finansijsku, a u kritičnim momentima i određenu bezbjednosnu podršku prije svih SAD, ali i EU, tj. njenih najuticajnijih zemalja (Darmanović, 2007: 92).

⁵ Podjelom DPS u prvoj polovini 1997. godine, dio tadašnje vladajuće partije koji je podržavao potpredsjednika partije i predsjednika Vlade M. Đukanovića izgubio je parlamentarnu većinu, usljed toga što je značajan broj poslanika podržavao predsjednika partije i Republike M. Bulatovića. Usljed potrebe za obezbjeđenjem parlamentarne većine, kao i podrške na tada dolazećim predsjedničkim izborima, Đukanović potpisuje sa opozicijom Sporazum o minimumu uslova za razvoj demokratije u Crnoj Gori 01. septembra 1997. godine u Podgorici. (Vujović, Komar, 2006: 200)

⁶ Prvi put međunarodni posmatrači nadgledali su izborni proces na predsjedničkim izborima 1997. godine, dok parlamentarni izbori 1998. godine predstavljaju prve parlamentarne izbore u Crnoj Gori nadzirane od strane međunarodnih posmatrača.

⁷ Jedan od najsmjelijih poteza, koji je bio suprotan čak i zahtjevima međunarodnih podržavaoca Đukanovića (Medlin Olbrajt, američki državni sekretar), bio je uvođenje njemačke marke kao zvanične valute, odnosno zamjena jugoslovenskog dinara sa ovom stranom valutom 1. novembra 1999.

⁸ Neriješen problem državnosti *uvijek usporava proces demokratske konsolidacije*, jer tjera glavne političke igrače da se stalno vraćaju na kapitalno pitanje – sam *okvir* u kojemu

nije bila tek konjunkturna stvar koja je bila vezana za vladavinu Slobodana Miloševića. To je bilo pitanje koje je bilo sasvim logično – može li ikad Crna Gora, sedamnaest puta manja, biti ravnopravna u uniji sa Srbijom, makar ova bila i demokratska? Zato je Crna Gora nastavila na insistiranju da se federacija zamijeni savezom suverenih država, što, međutim, nije bilo po volji ni Srbiji, ni međunarodnoj zajednici, koja je u tome vidjela samo još jedan novi problem na Balkanu.⁹ I pored brojnih problema u funkcionisanju manjinske vlade DPS-SDP podržane od strane LSCG, dodatno pojačanih potpisivanjem Beogradskog sporazuma, koji su rezultirali i njenim padom, DPS i SDP nastavljaju pripreme za referendum odložen za tri, odnosno efektivno, četiri godine. Period 2000–2005. godine zato je najbolje određen terminom perioda *blokirane većine* (Darmanović, 2007: 94). Nakon isteka roka, međutim, vlast je i dalje insistirala na održavanju plebiscita, ali su pritisci opozicije, Srbije, a iznad svega EU, nastavljeni. Na ulazu u 2006. godinu Crna Gora se našla u atmosferi iščekivanja i pregovora.

Referendum i parlamentarni izbori 2006. godine

I jedna i druga tranzicija u Crnoj Gori odvijale su se u sjenci *vječnog* pitanja – državopravnog statusa. Zato je referendum o državno-pravnom statusu imao značaj za sve – partije, nevladine organizacije, pojedince. Uprkos pritiscima iz međunarodne zajednice referendum je održan, s tim što je, da bi ga prihvatila opozicija i priznala međunarodna zajednica, utvrđen cenzus od 55%¹⁰ za opciju *da* da bi referendum uspio. Konačan rezultat je bio 55,5% tako da je crnogorska nezavisnost veoma brzo priznata, premda unionistički blok nikad nije prihvatio rezultate. Referendum nije bio samo sukob pristalica obnove nezavisnosti i pristalica zajednice sa Srbijom, već i sukob dva potpuno suprotna svjetonazora – sa jedne strane bili su oni koji su za građansku državu, najveći broj pripadnika

se odvija politički proces, a ne na poboljšanje već definisanog i uspostavljenog okvira – Darmanović, doktorski rad.

⁹ Dok je Milošević bio na vlasti, Đukanović je bio rado viđen gost u svim zapadnim prijestonicama, priman na mnogo višem nivou nego što priliči jednom predsjedniku federalne jedinice, a Crna Gora je u to doba primala američku pomoć po glavi stanovnika manju jedino od one namijenjene Izraelu.

¹⁰ Poslije prilično napornog pregovaračkog procesa, uloga EU se od posredovanja sve više pretvarala u nametanje izbornog modela, pa je evropski posrednik, slovački diplomata Miroslav Lajčak, uz podršku Solaninog kabineta i saglasnost evropske dvadesetpetorice, kao „uzmi ili ostavi” ponudio veoma neobičan izborni model, do tada nikad primijenjen igdje u svijetu. Većina neophodna za izglasavanje nezavisnosti utvrđena je na 55% onih koji izađu da glasaju, što je zapravo značilo da independisti moraju da pobijede sa najmanje 10% razlike da bi zemlja izborila nezavisnost. Iako je, sportskim rječnikom, ovo značilo hendikep-meč, utakmicu sa 10% „fore”, independistički blok je, suočen sa snažnim evropskim pritiskom, odlučio da prihvati ovakav uslov, što je učinio i blok unionista, sa uvjerenjem da većina od 55% ipak nije dostižna, a i ne želeći da odbaci evropski predlog (Darmanović, 2006:16).

manjina, među kojima mnogi koji su i ranije bili prozapadno, antimiloševićevski orijentisani, a sa druge strane konzervativnije snage, mahom Srbi i jedan dio Crnogoraca, među kojima manje-više sve partije koje su bile uz Miloševića čak i do samog njegovog pada (Darmanović, 2006: 17). Interesantno je da je, iako se radilo o rješavanju onoga što je za Crnu Goru bilo pitanje svih pitanja, kampanja bila izuzetno mirna, bez varnica, nemira i konflikata. U pred i postreferendumskom procesu crnogorsko je društvo pokazalo začuđujuću zrelost. Referendum je ocijenjen kao demokratski i fer, a velika izlaznost, 86,5%, potvrdila je njegov legitimitet. Uskoro nakon pobjede na referendumu vlast je zakazala parlamentarne izbore za 10. septembar 2006, da bi iskoristila pobjedničko raspoloženje pristalica nezavisnosti. Taj potez bio je razumljiv i za njih uspješan, jer su osvojili većinu, no ovi izbori su značajni jer su, pored toga što su istorijski, prvi izbori u nezavisnoj Crnoj Gori, što su prvi na kojima državno pitanje više nije bilo dominantno (iako su u kampanji i jedni i drugi i dalje govorili o tome, i sporili se oko nekih pitanja deriviranih iz državnog), što je pokazala i činjenica da je po prvi put u parlament kao značajna snaga ušla partija (Pokret za promjene) koja nije imala jasno određen stav prema državnom i nacionalnom pitanju, niti gradila svoj identitet na toj problematici. Ovi izbori, koji su takođe pozitivno ocijenjeni, čak i od samih aktera, jer jedino SNP nije imala razloga biti zadovoljna, dok druge opozicione snage jesu, pokazali su put kojim će se dalje kretati crnogorska politička scena, i zatvorili, premda samo djelimično (što je potvrđeno donošenjem Ustava, oktobra 2007) jedno poglavlje crnogorske istorije u kome se sukob stalno vodio oko identitetskih pitanja, nauštrb životnih, ekonomskih, i pitanja reformi u raznim sferama društva.

U periodu nakon sticanja nezavisnosti Crna Gora je postigla značajan napredak u evroatlantskim i evropskim integracijama. I pored podijeljenosti javnog mnjenja o tom pitanju, punopravno članstvo u NATO-u proklamovano je kao važan cilj. Crna Gora je u tom smislu dobila MAP i očekuje poziv za članstvo u skorijoj budućnosti, premda i dalje postoji neraspoloženje da do toga dođe kod značajnog broja građana. Uporedo sa napretkom prema NATO-u, Crna Gora je napravila niz koraka prema članstvu u Evropskoj uniji, koji su krunisani otvaranjem pregovora o pridruživanju juna 2012. godine.

Bez obzira na činjenicu da je već šest i po godina nezavisna država, crnogorsku političku scenu i dalje opterećuju tzv. „identitetska pitanja“ koja, u kombinaciji sa ekonomskim i socijalnim, koja su izbila u prvi plan po početku ekonomske krize koja traje čitav mandat aktuelne vlade, a nastupila je poslije perioda relativnog blagostanja nakon obnove državnosti, predstavljaju važna pitanja u aktuelnoj političkoj kampanji.

Razvoj ustavnopravnog okvira

Crna Gora je u doba jednopartijskog sistema pratila ustavno ustrojstvo koje je postojalo i u drugim republikama nekadašnje SFRJ.¹¹ Političke promjene s kraja osamdesetih godina uslovile su usvajanje amandmana na Ustav. Uveden je višepartijski sistem, promijenjena struktura Skupštine, tako da više nije bilo delegatskog sistema i vijeća, a onda je i iz naziva republike izbrisan predznak „socijalistička“. Nakon konačnog raspada Jugoslavije, Ustav iz 1974. godine zamijenjen je donošenjem novog Ustava 12. oktobra 1992. godine. Ovaj akt je imao 121 član, i bio je podijeljen u šest poglavlja. Ustavom iz 1992. godine Crna Gora je određena kao demokratska, socijalna i ekološka država. Takođe, Crna Gora je određena kao republika i kao članica Savezne Republike Jugoslavije (Ustav Republike Crne Gore iz 1992, član 1). Treći dio Ustava odnosio se na uređenje vlasti. Ustav utvrđuje nadležnosti Skupštine o kojima će kasnije biti više riječi. Takođe, uvodi se funkcija predsjednika Republike umjesto dotadašnjeg predsjednika Predsjedništva. Predsjednik Republike biran je na neposrednim izborima, sa mandatom od pet godina, a Ustav je predviđao da predsjednik Republike predstavlja Republiku u zemlji i inostranstvu i obavlja niz mahom ceremonijalnih funkcija. Ovakvo ustavno određenje čelnog čovjeka Crne Gore svrstalo je u red parlamentarnih republika. Međutim, neposredan izbor predsjednika svrstao ju je u grupu tzv. parlamentarnih sistema sa predsjednikom. Sa manjim ili većim ovlašćenjima nego što ih ima crnogorski predsjednik djeluju i predsjednici u drugim državama u kojima postoji parlamentarni sistem ali i direktno birani šef države. Takav je slučaj sa svim državama nastalim iz bivše Jugoslavije sem Kosova, kao i sa Bugarskom, Rumunijom, Slovačkom, Litvanijom, Finskom, Portugalom, Austrijom, Islandom i Irskom. Ustav iz 2007. nije značajno izmijenio ovlašćenja šefa države sem što mu je promijenio naziv iz predsjednika Republike u predsjednika Crne Gore, što je pratilo promjenu formalnog naziva crnogorske države iz kojeg je izostavljena odrednica republika. Ustav jedan dio posvećuje i Vladi i njenim ovlašćenjima, sudstvu i tužilaštvu, a i u novom ustavnopravnom okviru zadržana je institucija Ustavnog suda, osnovanog još Ustavom iz 1963. godine. Ustav iz 1992, za razliku od prethodnih ustava, jasno utvrđuje načelo podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Iste godine kada je donijet Ustav Republike Crne Gore donijet je i Ustav Savezne Republike Jugoslavije. Ovaj ustav je važio do 2003. godine kada je Savezna Republika Jugoslavija, u skladu sa Beogradskim sporazumom iz 2002. godine, preuređena i pretvorena u državnu zajednicu pod nazivom Srbija i Crna Gora, čija Ustavna povelja je tada donijeta. Ustavi

¹¹ Po Ustavu iz 1974. godine, Socijalistička Republika Crna Gora bila je republika-članica Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Skupština je formirana, kao i u ostalim članicama jugoslovenske federacije, po delegatskom sistemu. Skupština se sastojala iz tri vijeća. Na čelu Crne Gore se do 1974. nalazio predsjednik Skupštine, a od te godine Predsjedništvo na čelu sa predsjednikom Predsjedništva.

država članica, međutim, nikad nijesu usklađeni sa Poveljom budući da je svega tri godine kasnije, odnosno čim je istekao Beogradskim sporazumom dogovoreni moratorijum na održavanje referenduma o državnopravnom statusu, Crna Gora održala referendum kojim je povratila međunarodnopravni subjektivitet, što je dovelo do kraja državne zajednice. Novi Ustav je donijet glasanjem Ustavotvorne skupštine dvotrećinskom većinom 19. oktobra 2007. godine, a proglašen je tri dana kasnije. Radi se o prvom ustavu nakon obnove crnogorske državnosti, drugom u istoriji Crne Gore kao nezavisne države (nakon Ustava Knjaževine Crne Gore iz 1905. godine), a šestom ustavu u crnogorskoj istoriji uopšte (1905, 1946, 1963, 1974, 1992. i 2007, čemu treba dodati i Ustavni zakon iz 1953. godine).

Ustav ima osam djelova i 158 članova. Njime je Crna Gora određena kao nezavisna i suverena država republikanskog oblika vladavine. Takođe, Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde zasnovana na vladavini prava (Ustav iz 2007. godine, član 1). Treći dio odnosi se na uređenje vlasti, i može se reći da nije došlo do značajnijih izmjena u odnosu na rješenja iz 1992. godine, sem onih razlika koje su logično proizašle iz promjene državnog statusa. Nakon donošenja Ustava značajan broj zakona i podzakonskih akata je izmijenjen tako da budu upodobljeni sa novim državnim statusom, a donijet je i niz novih zakonskih akata budući da je cijela zakonodavna nadležnost sada u rukama Crne Gore.

Izborni sistem i izbori

Izborni sistem u Crnoj Gori pripada sistemu partijskih lista, najčešće korišćenju vrsti proporcionalnog sistema. U tabeli 1 predstavljeni su ključni elementi izbornog sistema iz kojih se vidi da postoje male varijacije u odnosu na dominantno korišćeni sistem. U prva tri izborna ciklusa dolazilo je do promjena koje su bitno uticale na karakter izbornog sistema.¹² Posebno je to došlo do izražaja

¹² Crnogorski zakonodavac se, kada uporedimo zakonske okvire za svih osam izbornih ciklusa, najčešće odlučivao za rješenje da Crna Gora bude jedna izborna jedinica. Dva izborna ciklusa predstavljaju izuzetak. Riječ je o izborima održanim 1990. i 1996. godine. Na drugim parlamentarnim, a prvim vanrednim izborima Crna Gora je pretvorena u jedinstvenu izbornu jedinicu, da bi već na narednim izborima došlo do radikalne promjene koja je imala za rezultat pretvaranje Crne Gore u 14 izbornih jedinica. Promjene sprovedene 1996. godine, nakon raspisivanja izbora, imale su za cilj da dodatno ojačaju šanse vladajućeg DPS-a, u odnosu na novoformiranu koaliciju „Narodna sloga“, koja je naišla na značajno snažniju podršku birača u odnosu na samostalne nastupe partija koje su činile tu koaliciju.

Na narednim izborima, odnosno drugim vanrednim, održanim 1998. godine, zakonodavac je vratio staro rješenje da Crna Gora predstavlja jedinstvenu izbornu jedinicu. Promjeni izbornog rješenja prethodio je raspad vladajuće partije i stvaranje „antimiloševićevskog bloka“ od strane dijela DPS-a, koji je vodio Milo Đukanović, i demokratskih opozicionih partija, zahvaljujući čijoj podršci je lider DPS-a trijumfovao na predsjedničkim izborima 1997. godine. (Vujović, Tomović, 2010:16)

uvođenjem 14 umjesto 1 izborne jedinice (1996), od kojih su neke bile jednoman-datne, pa se tako postizao efekat kao da se, u tim izbornim jedinicama koristi ve-ćinski, sistem relativne većine. Sistem se stabilizovao od 1998. godine. Takođe, od izbora 1998. postoje specifičnosti koje se odnose na zastupljenost manjinskih naroda (tačnije – albanskog naroda) u parlamentu, tzv. afirmativna akcija, koja je pretrpjela značajne izmjene 2011. godine. I broj poslanika je prije donošenja Ustava iz 2007. varirao od izbora do izbora. Posljednje promjene izbornog si-stema su se desile 2011. Tada je uveden diferencirani izborni cenzus, tako da, pored cenzusa od 3%, postoje i cenzusi za manjinske partije od 0.7%, odnosno za partije koje predstavljaju hrvatsku nacionalnu zajednicu 0.35%. Za cenzus odre-đen za manjinske zajednice može se reći da predstavlja jednu vrstu rezervisanog mandata, jer prelazak cenzusa garantuje osvajanje prvog mandata za svaku od manjina bez obzira na veličinu D’Ontovog količnika i njegovo djelovanje. Sve vrijeme zakonodavac se opredijelio za zatvorene blokirane liste, ne dozvoljava-jući biračima da imaju uticaja na izbor konkretnih predstavnika sa partijske liste. U periodu 1996. do 2012. Crna Gora je, zajedno sa Srbijom, bila karakteristična po korišćenju modifikovane zatvorene blokirane liste. Riječ je o rješenju koje je dozvoljavalo političkim partijama da nakon održanih izbora imaju pravo da pro-mijene redosljed u drugoj polovini liste kandidata, dok je prvi dio bio blokiran. U Srbiji su partije mogle da promijene kompletan redosljed. Promjenama iz 2011. ovo rješenje je ukinuto ali uz zadržavanje upotrebe zatvorenih blokiranih lista.

Tabela 1. Pregled osnovnih strukturnih elemenata izbornog sistema u Crnoj Gori

Izbori	Veličina parlamenta	Izborni sistem	Broj izbornih jedinica	Veličina izborne jedinice	Cenzus	Tip izborne liste	Prefe-renci-jalno glasanje	Izborna formula
1990	125	Sistem partijskih lista	20	1 – 29	4%	Zatvorena blokirana	Ne	D’Ont
1992	85	Sistem partijskih lista	1	85	4%	Zatvorena blokirana	Ne	D’Ont
1996	71	Sistem partijskih lista	14	1 – 17	4%	Zatvorena modifi-kovana blokirana lista	Ne	D’Ont
1998	73	Sistem partijskih lista	1	1	3%	Zatvorena modifi-kovana blokirana lista	Ne	D’Ont

2001	77	Sistem partijskih lista	1	1	3%	Zatvorena modifikovana blokirana lista	Ne	D'Ont
2002	75	Sistem partijskih lista	1	1	3%	Zatvorena modifikovana blokirana lista	Ne	D'Ont
2006	81	Sistem partijskih lista	1	1	3%	Zatvorena modifikovana blokirana lista	Ne	D'Ont
2009	81	Sistem partijskih lista	1	1	3%	Zatvorena modifikovana blokirana lista	Ne	D'Ont
2012	81	Sistem partijskih lista	1	1	3% 0.7 za manjinske liste, odnosno 0.35% za manjinsku listu hrvatske manjinske zajednice	Zatvorena blokirana lista	Ne	D'Ont

Postojanje prohibitivne klauzule te izborne strategije političkih partija proizveli su značajan procenat rasutih glasova. Procenat rasutih glasova bio je značajno iznad prosjeka u prva tri izborna ciklusa, da bi, ponovo nakon pada, skočio u posljednjem. Visok stepen rasutih glasova 2009. godine bio je prevažno posljedica izborne strategije velikih opozicionih partija koje su željele da se odreknu nekadašnjih malih koalicionih partnera, dugoročno očekujući benefite od eliminisanja konkurencije.

Prvi izbori za Skupštinu Crne Gore u višepartizmu održani su 9. decembra 1990. godine. Birano je 125 poslanika po proporcionalnom sistemu, a republika je bila podijeljena na onoliko izbornih jedinica koliko je bilo opština – dvadeset.¹³ Cenzus za ulazak u parlament iznosio je četiri odsto. U parlament su ušli Savez komunista Crne Gore, sa 83 poslanika, Savez reformskih snaga, sa 17 poslanika, Narodna stranka, koja je osvojila 13 mandata, i Demokratska koalicija (savez stranaka manjinskih naroda), koja je osvojila 12 mandata.

¹³ Broj opština se od tada do danas nije značajno mijenjao, budući da je 1991. iz opštine Ivanograd (danas: Berane) izdvojena Andrijevića, i da, ako se izuzme osnivanje gradskih opština Tuzi i Golubovci u okviru Glavnog grada Podgorice, drugi zahtjevi za formiranje posebnih opština do sada nijesu usvajani.

Tabela 2. Pregled odnosa cenzusa, veličine izborne jedinice i procenta rasutih glasova

Vrijeme održavanja izbora		Velicina izborne jedinice	Prohibitivna klauzula	Procentat „rasutih“ glasova
1.	1990.	1 – 29	4%	11.2
2.	1992.	85	4%	20.8
3.	1996.	1 – 17	4%	20.3
4.	1998.	1	3%	5.8
5.	2001.	1	3%	6.7
6.	2002.	1	3%	5.3
7.	2006.	1	3%	2.5
8.	2009.	1	3%	12
9.	2012.	1	3% 0.7 za manjinske liste, odnosno 0.35% za manjinsku listu hrvatske manjinske zajednice	

Na drugim izborima, održanim 1992. godine, koji su bili prijevremeni jer je u međuvremenu došlo do raspada Jugoslavije i formiranja zajedničke države Srbije i Crne Gore pod nazivom Savezna Republika Jugoslavija, Crna Gora je bila jedna izborna jedinica (proporcionalni sistem – *at large*). U parlament je birano 85 poslanika, pri čemu je cenzus ostao nepromijenjen – četiri odsto. U parlament su ušli Demokratska partija socijalista (46 poslanika), Narodna stranka (14), Srpska radikalna stranka (8), kao i partije koje su nekad bile članice Saveza reformskih snaga, Liberalni savez Crne Gore (13) i Socijaldemokratska partija reformista (4). Ovo je bio jedan od svega dva (uz onaj između 2002. i 2006. godine) saziva Skupštine koji je trajao pune četiri godine.

Naredni izbori su održani 1996. godine. Izborni sistem je promijenjen u izbornoj godini, tako da je, iako je ostao proporcionalan, ipak došlo do značajnih izmjena budući da je umjesto jedne postojalo četrnaest izbornih jedinica. U parlament je biran 71 poslanik, a u Skupštini su bili zastupljeni Demokratska partija socijalista sa 45 poslanika, koalicija Narodna sloga (Narodna stranka i Liberalni savez) sa 19, Stranka demokratske akcije sa tri, i Demokratski savez u Crnoj Gori i Demokratska unija Albanaca sa po dva mandata. U parlament nijesu ušli, iako bi prešli prohibitivnu klauzulu na nivou Republike, Socijaldemokratska partija i Srpska radikalna stranka „Dr Vojislav Šešelj“.

Četvrti, ponovo prijevremeni izbori održani su 1998. godine. Ovoga puta je Crna Gora ponovo bila jedna izborna jedinica, ali je odlukom Skupštine pet mandata bilo raspodijeljeno u izbornim jedinicama u kojima je značajan broj stanovnika albanske nacionalnosti. Prohibitivna klauzula je spuštена na tri odsto, a u parlament je birano 78 poslanika. U Skupštini su nakon ovih izbora bili zastupljeni: Koalicija „Da živimo bolje“ (koju su činili DPS, NS i SDP), sa 42, Socijalistička narodna partija (29), Liberalni savez (5) i Demokratski savez u Crnoj Gori i DUA, sa po jednim poslanikom.

Na petim parlamentarnim izborima, koji su takođe bili prijevremeni, važila su ista pravila. Na izborima, održanim 2001. godine, birano je 77 poslanika. Cenzus je i dalje iznosio 3%, cijela republika je bila jedna izborna jedinica, uz primjenu afirmativne akcije u pogledu albanske manjine. Najviše mandata osvojila je koalicija „Pobjeda je Crne Gore“ (DPS-SDP), 36, zatim koalicija „Zajedno za Jugoslaviju“ (SNP-NS-SNS), 33, dok je Liberalni savez osvojio šest, a dvije albanske partije po jedan mandat.

Godinu kasnije došlo je do šestih parlamentarnih izbora, ponovo prijevremenih. Broj mandata koji su birani u „maloj izbornoj jedinici“, tj. na biralištima gdje glasa značajan broj Albanaca, smanjen je na četiri, a ukupan broj poslanika na 75. Cenzus i broj izbornih jedinica ostao je isti. Najviše mandata je osvojila „Demokratska lista za evropsku Crnu Goru“ (koalicija DPS-SDP), 39, potom „Zajedno za promjene“ (SNP-NS-SNS), 30, dok je Liberalni savez osvojio četiri, a koalicija „Albanci zajedno“ (DS-DUA) dva mandata.

Na sedmim parlamentarnim izborima od uvođenja višepartizma, a na prvim nakon što je održan referendum koji je Crnoj Gori vratio međunarodnopravni subjektivitet, biran je 81 poslanik. Pošto je novi Ustav 2007. utvrdio da Skupština ima 81 poslanika, od tada se na svim izborima bira isti broj poslanika, za razliku od prethodnih petnaest godina, kada je na svakim narednim izborima broj mijenjan. Na biralištima na kojima Albanci čine značajan broj stanovnika ponovo je birano pet poslanika, a drugih izmjena nije bilo. Najviše mandata je osvojila koalicija „Za evropsku Crnu Goru“ (DPS-SDP-HGI) – 41, potom Srpska lista – 12, koalicija SNP-NS-DSS – 11, Pokret za promjene – 11, koalicija Liberalne i Bošnjačke stranke – 3, dok su po jedno mjesto osvojile koalicija Demokratski savez u Crnoj Gori – Partija demokratskog prosperiteta, Demokratska unija Albanaca i Albanska alternativa.

Tri godine kasnije održani su izbori za 24. saziv Skupštine Crne Gore. Ni u pogledu izbornih jedinica, ni u pogledu broja mandata, ni u pogledu cenzusa nije bilo izmjena u odnosu na izbore iz 2006. Na ovim izborima najviše mandata je osvojila koalicija „Evropska Crna Gora“ (DPS-SDP-BS-HGI), i to 48, SNP je osvojila 16 mandata, Nova srpska demokratija osam, Pokret za promjene pet, dok su četiri albanske liste – Demokratska unija Albanaca, Forca, Albanska lista – Demokratski savez u Crnoj Gori i Albanska alternativa, kao i Albanska koalicija Perspektiva osvojile po jedan mandat.

Na izborima 14. oktobra 2012. godine takođe se bira 81 poslanik, cenzus je nepromijenjen, kao i to da je Crna Gora jedna izborna jedinica. No, izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika ne postoji više „albanska izborna jedinica“. Novi zakon predviđa da liste manjinskih naroda, ukoliko ne pređu cenzus od 3%, i dalje mogu ući u parlament ukoliko osvoje najmanje 0.7% glasova. U tom slučaju se glasovi svih lista određenog manjinskog naroda sabiraju, i oni ulaze u raspodjelu mandata kao jedinstvena lista koja može osvojiti najviše tri mandata. Ovo pravilo važi za sve narode koji čine manje od petnaest odsto stanovništva države po rezultatima posljednjeg popisa. Izuzetak je hrvatski manjinski narod, čija će najuspješnija stranka osvojiti jedan mandat i ako osvoji svega 0.35% glasova.¹⁴ Ovim izmjenama zakona takođe je uvedena obaveza svih lista da na listi njihovih kandidata bude najmanje trideset odsto manje zastupljenog pola (efektivno: žena). Uz to, predviđeno je da se mandati dodjeljuju kandidatima prema redosljedu na listi, čime je isključena mogućnost partijskih organa da nakon izbora određuju polovinu poslanika koji će je zastupati bez obzira na njihovo mjesto na listi.

Partije i partijski sistem

Skupština SR Crne Gore je 11. jula 1990. donijela Zakon o udruživanju građana, koji je omogućio da se već postojeće stranke i udruženja legalizuju i podvrgnu pravnom režimu. Potom je Skupština na zasjedanju održanom 30. jula 1990. donijela amandmane na Ustav iz 1974, br. LXIV do LXXXII. Ovim je omogućeno da budu održani demokratski kompetitivni izbori (Pavićević, 2007: 14). Već prije toga formirane su prve partije: 12. decembra 1989. Demokratska alternativa, 26. januara 1990. Liberalni savez Crne Gore, 4. aprila Socijaldemokratska stranka Crne Gore, a 12. maja Narodna stranka (Goati, 2000: 60). Do kraja 1990. u Crnoj Gori je registrovano 20 partija, tri politička udruženja i jedan politički pokret, do decembra 1992. taj broj je porastao na 27 a krajem 1996. na 58 (Goati, 2000: 61).

Na prvim višepartijskim izborima u parlament su ušle četiri liste (dvije stranke i dva politička saveza). Na narednim izborima parlamentarni status je steklo pet stranaka, a onda redom 6, 7, 8, 8, 16 (zbog ulaska čak četiri koalicije u parlament) i 11 na posljednjim izborima.

Četiri činioca su bila ključna za nastanak i evoluciju partijskog sistema Crne Gore: sukob oko tipa političkog poretka, kontroverza između independizma i federalizma, etničke podjele i rascjep između ljevice i desnice (Goati, 2008: 295).

Daleko najznačajnija politička stranka u višepartijskom životu Crne Gore je Demokratska partija socijalista. Ova stranka je osvojila najveći broj glasova

¹⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, član 62, Službeni list Crne Gore.

na svih sedam dosadašnjih parlamentarnih izbora.¹⁵ Na izborima 1990, 1992. i 1996. godine samostalno je osvojila apsolutnu većinu u Skupštini. Njen kandidat pobijedio je svih pet puta na predsjedničkim izborima, a ostvarila je i daleko najbolje rezultate na lokalnim izborima.¹⁶ Ova stranka je definisana kao evropska stranka lijevog centra. DPS je, pored promjene imena, značajno mijenjala svoj politički program – od vodeće prosrpske i promiloševićevske snage postala je, nakon burnog raskola, stožer antimiloševićevske politike, a potom i čelna stranka independističkog pokreta. Radi se o građanskoj partiji čijim članstvom su obuhvaćeni predstavnici svih naroda koji žive u Crnoj Gori. Iako nominalno stranka lijeve orijentacije, profilisala se kao partija koja podržava politiku ekonomskog neoliberalizma, dok je u kulturnom smislu lavirala između kulturnog liberalizma i konzervativizma.

Socijaldemokratska partija je osnovana 1993. godine ujedinjenjem Socijaldemokratske partije reformista i vanparlamentarne (ali zastupljene u Saveznoj skupštini) Socijalističke partije. SDP je ostala van parlamenta nakon izbora 1996, a parlamentarni status je ponovo stekla na izborima 1998, kada je nastupila u koaliciji sa DPS i NS. Od tada stalno učestvuje u izvršnoj vlasti i nikad nije izašla samostalno na parlamentarne izbore niti je isticala kandidata za predsjednika Crne Gore. Jedina je aktivna politička partija koja se od svog osnivanja zalagala za nezavisnu Crnu Goru i prva je partija iz Crne Gore koja je postala punopravna članica Socijalističke internacionale. Određuje se kao partija ljevice koja naglašava svoje djelovanje na borbi za socijalnu pravdu i građansku državu.

Socijalistička narodna partija je formirana 1998. godine, nakon raskola u DPS-u. Na njenom čelu je bio poraženi predsjednički kandidat na izborima 1997. godine, Momir Bulatović. Stranka se do referenduma čvrsto zalagala za zajedničku državu sa Srbijom, a do pada Miloševića je, zajedno sa njegovom koalicijom, formirala vlast na saveznom nivou. Na svim izborima sem 2006. godine bila je najjača opoziciona partija. Iako i dalje stavlja akcenat na bliske odnose sa Srbijom i posebno zaštitu prava Srba, srpskog jezika i Srpske pravoslavne crkve, sve više se profilise kao građanska partija i kao osnovni cilj ističe izgradnju građanskog društva i države. Kao i većina stranaka u Crnoj Gori, i SNP se određuje kao stranka ljevice.

Nova srpska demokratija je vodeća nacionalna stranka Srba u Crnoj Gori. Nastala je ujedinjenjem Srpske narodne stranke, koja je formirana nakon raskola u Narodnoj stranci 1997. godine, i Narodne socijalističke stranke, koja je nastala rascijepom u SNP-u. SNS je stekla parlamentarni status u koaliciji sa SNP 2001. godine. Nastupala je u koaliciji 2002, a 2006. na listi „Srpska lista“. Nova partija

¹⁵ Na prvim izborima, 1990. godine, nastupala je još uvijek pod nazivom Savez komunističke Crne Gore, a naziv je promijenjen 1991. godine.

¹⁶ Trenutno DPS ne vrši vlast u svega pet opština (Herceg Novi, Plužine, Pljevlja, Plav i Ulcinj), a na vlasti je u 15 opština, kao i u glavnom gradu i u obje gradske opštine.

je formirana 2009. godine, a 2012. je sa Pokretom za promjene postala okosnica Demokratskog fronta. Određuje se kao konzervativna partija desnog centra koja štiti interese srpskog naroda u Crnoj Gori.

Pokret za promjene je politička partija osnovana 2006. godine, a njena preteča je bila NVO Grupa za promjene. Stranka se nije odredila prema nacionalnom i državnom pitanju stavljajući akcenat na ekonomska i socijalna pitanja. Na prvim izborima na kojima je učestvovala postala je opoziciona partija sa najviše osvojenih mandata. Nizom kontradiktornih političkih akcija, koje su dovele i do rascjepa u vrhu stranke, izgubila je dio sljedbenika te je na narednim izborima prepolovila broj mandata. Na izborima 2012. učestvuje kao članica Demokratskog fronta. Određuje se kao evropska partija desnog centra.

Narodna stranka je osnovana 1990. godine, i stekla je parlamentarni status samostalnim nastupima na izborima 1990. i 1992, a potom je bila članica različitih koalicija. Na izborima 2009. godine izgubila je parlamentarni status. Stranka je mijenjala političke stavove, prešavši put od tvrdo prosrpski orijentisane konzervativne stranke, preko prodemokratskog saveznika Liberalnog saveza, potom koalicionog partnera DPS, koji je nacionalno pitanje stavio u drugi plan pokušavajući da se redefiniše kao građanska stranka, do ponovo unionističke i prosrpske stranke, koja se određuje kao evropska konzervativna partija demohrišćanskog tipa, no jasno srpska nacionalna partija, što pokazuje i njeno učešće u koaliciji Srpska sloga na izborima 2012. godine.

LSCG je bio vodeća independistička stranka tokom devedesetih godina. Od početka se dosljedno zalagao za nezavisnu i građansku Crnu Goru. Bio je punopravni član Liberalne internacionale i određivao se kao liberalna partija koja je djelovala sa pozicije političkog centra. Posljednji put je učestvovao na izborima 2002. godine, a potom je 24. marta 2005, usljed unutrašnjih sukoba u partiji i loših izbornih rezultata, stranka zamrznula rad koji je faktički značio njeno gašenje. Jedan dio funkcionera i članova Liberalnog saveza Crne Gore formirao je Liberalnu partiju koja je 2006. osvojila jedan mandat u parlamentu, a 2009. izgubila parlamentarni status. Ova stranka, kojoj se ne može priznati kontinuitet sa LSCG, vraća se u Skupštinu nakon izbora 2012. godine kao koalicioni partner DPS-a.

Pregled osvojenih mandata po političkim partijama

Partija	1990		1992		1996		1998		2001		2002		2006		2009	
	Broj	(%)	Broj	(%)	Broj	(%)	Broj	(%)	Broj	(%)	Broj	(%)	Broj	(%)	Broj	(%)
DPS	83	66.4	46	54.1	45	63.4	32	41.0	30	39.0	31	41.3	32	39.5	35	43.2
SDP							5	6.4	6	7.8	7	9.3	8	9.9	9	11.1
NS	12	9.6	14	16.5	11	15.5	5	6.4	9	11.7	5	6.7	2	2.5		
LSCG			13	15.3	8	11.3	5	6.4	6	7.8	4	5.3				
SRSJ	17															
SDPR			4	4.7												
SRS			8	9.4									1	1.2		
PzP													11	13.6	5	6.2
LP													1	1.2		
SDA					3	4.2										
DUA					2	2.8	1	1.3	1	1.3	1	1.3	1	1.2	1	1.2
DSCG					2	2.8	1	1.3	1	1.3	1	1.3	1	1.2	1 ¹⁷	1.2
DK	13	10.4														
SNP							29	37.2	21	27.3	19	25.3	8	9.9	16	19.8
SNS – NOVA ¹⁸									3	3.9	6	8.0	9	11.1	8	9.9
AA													1	1.2	1 ¹⁹	1.2

¹⁷ Srpska narodna partija je promijenila naziv u Nova srpska demokratija ili skraćeno NOVA.¹⁸ Demokratski savez u Crnoj Gori je u koaliciji sa Albanskom alternativom osvojio 1 mandat, te je kandidat ove partije obavljao funkciju poslanika u prvoj polovini mandata Skupštine Crne Gore.¹⁹ Albanska alternativa je u koaliciji sa DSCG osvojila mandate, te je kandidat ove partije obavljao funkciju poslanika u drugoj polovini mandata Skupštine Crne Gore.

Partija	1990		1992		1996		1998		2001		2002		2006		2009	
	Broj	(%)	Broj	(%)	Broj	(%)	Broj	(%)	Broj	(%)	Broj	(%)	Broj	(%)	Broj	(%)
BS													2	2.5	3	3,7
DSS													1	1.2		
GPCG											1	1.3				
HGI													1	1.2	1	1,2
DSJ													1	1.2		
NSS													1	1.2		
FORCA															1	1,2
AP															1	1,2
Crna Gora	125		85		71		78		77		75		81		81	

Crna Gora je multietnička država u kojoj, pored Crnogoraca, značajan broj građana čine i pripadnici srpske, bošnjačke, muslimanske, albanske, romske i hrvatske nacionalnosti. Već 1990. godine Demokratska koalicija, koja je obuhvatala vodeću stranku (tada) Muslimana – Stranku demokratske akcije, i prvu albansku stranku – Demokratski savez u Crnoj Gori, ušla je u Skupštinu. Od tada do danas samo na izborima 1992. godine nijedna stranka manjinskih naroda (izvan tzv. „pravoslavne većine“) nije ušla u parlament. Stranka demokratske akcije stekla je parlamentarni status 1996. godine a izgubila ga 1998. godine. Na osnivačkoj konferenciji Bošnjačke stranke, 26. februara 2006. godine u Rožajama, SDA se udružila sa Internacionalnom demokratskom unijom, Bošnjačkim demokratskim savezom i Strankom nacionalne ravnopravnosti kako bi formirale Bošnjačku stranku. Na izborima 2006. i 2009. na koalicionoj listi sa LP odnosno sa DPS–SDP-om, BS je osvojila 2 odnosno 3 mjesta. Na izborima 2012. odlučila se prvi put na samostalan nastup. U središtu političkog djelovanja BS je unaprjeđenje položaja pripadnika bošnjačkog naroda u Crnoj Gori i razvoja oblasti u zemlji u kojima značajan broj stanovnika čine Bošnjaci.

Drugi značajan manjinski narod (koji čini oko 5% stanovništva zemlje) jeste albanski narod. Prva politička partija formirana da zastupa Albance u Crnoj Gori i bori se za njihova prava je Demokratski savez u Crnoj Gori. Ova stranka je bila zastupljena u crnogorskom parlamentu u svim sazivima sem u periodu 1992–1996. Nakon raskola u Demokratskom savezu formirana je i Demokratska unija Albanaca. Ova stranka stekla je parlamentarni status 1996. godine i od tada je, samostalno ili u koaliciji, stalno imala bar jednog poslanika u parlamentu. Na izborima 2006. po prvi put je u parlament ušla još jedna politička snaga koja zastupa interese Albanaca – Albanska alternativa. Konačno, na posljednjim izborima, i partija Forca ušla je u Skupštinu, kao i koalicija „Perspektiva“, koja je nastala rascjepom u Albanskoj alternativni. Kada se uzme u obzir postojanje još nekih partija nastalih iz Demokratskog saveza (Partija demokratskog prosperiteta) ili Demokratske unije Albanaca (Demokratska partija), može se reći da je, posebno kad se uzme u obzir broj birača, albansko biračko tijelo u Crnoj Gori veoma fragmentirano.

Konačno, najmalobrojniji od naroda u Crnoj Gori koji se spominju u preambuli, Hrvati, dobili su prvu partiju koja vodi posebnu brigu o ostvarivanju prava i sloboda Hrvata u Crnoj Gori, Hrvatsku građansku inicijativu 2002. godine. Na izborima 2006. i ponovo 2009. ova partija je osvojila jedan mandat i njen poslanik (od 2009. poslanica) je član poslaničkog kluba DPS-a.

Pred izbore 2012. godine u Crnoj Gori je formirana nova politička partija – Pozitivna Crna Gora. Nakon što je već duže vrijeme postojalo uvjerenje da postoji politički prostor za formiranje nove političke stranke koja bi bila „procrnogorska“ ali bi bila kritična prema vlasti, formirana je ova politička partija koja se određuje kao stranka lijeve i građanske orijentacije.

Pitanjem izračunavanja broja efektivnih partija bavili su se različiti autori. U ovom radu ćemo se poslužiti podjelom koju je predložio Žan Blondel²⁰, uz korišćenje indeksa koji su osmislili autori Marku Lakso i Rein Tagepera.²¹

Iz tabele 3 možemo uočiti da je sami početak višepartizma bio obilježen ulaskom u parlament velikog broja partija zahvaljujući postojanju veoma brojne koalicije SRSJ, koju su činile 6 partija, kao i Demokratskoj koaliciji koja je okupila tri manjinske partije.

Tabela 3. Pregled odnosa parlamentarnih i efektivnog broja partija

Vrijeme održavanja izbora		Broj partija koje su osvojile mandate	Efektivni broj partija
1.	1990.	11	2.1
2.	1992.	4	2.8
3.	1996.	6	2.3
4.	1998.	7	3.1
5.	2001.	8	3.9
6.	2002.	9	3.9
7.	2006.	16	4.8
8.	2009.	11	3.8

Iako u sadašnjem sazivu Skupštine Crne Gore, koja je donijela odluku o raspuštanju, ima 11 partija, njihov efektivan broj iznosi 3,8. U Blondelovoj skali ovaj indeks bi odgovarao višepartijskom sistemu sa dominantnom partijom.

Stoga bi po Blondelovoj klasifikaciji Crna Gora bila svrstana u partijske sisteme tipa – višepartijski sistem sa dominantnom partijom. U partijskom sistemu Crne Gore, dakle, jedna stranka je dominirala tokom cijelog perioda višepartizma. Demokratska partija socijalista imala je samostalno apsolutnu vlast na izborima 1990, 1992. i 1996. Od tada ona više nikad nije samostalno osvojila vlast, ali je imala daleko više poslanika od bilo koje druge partije, i bila je stožer u formiranju svake skupštinske većine. Dala je sve predsjednike i premijere, a do 2001. i predsjednike Skupštine Crne Gore. DPS, premda ne izlazi na izbore samostalno, od 1998. godine je zajedno sa jednim ili dva partnera uvijek imala većinu u Skupštini (u periodu 2001–2002. imala je podršku LSCG manjinskoj vladi, u ostalim

²⁰ U ovoj podjeli se pri izračunavanju broja efektivnih partija u obzir uzimaju i veličina i broj partija. Blondel pri tome razlikuje dvopartijski sistem u kome podjela mjesta u parlamentu približno odgovara odnosu 55 – 45, sistem dvije i po partije sa odnosom 45 – 40 – 15, višepartijski sistem sa dominantnom partijom u odnosu 45 – 20 – 15 – 10 – 10 i višepartijski sistem bez dominantne partije 25 – 25 – 25 – 15 – 10.

²¹ Marku Lakso i Rein Tagepera razvili su indeks kojim se može računati *efektivan broj* političkih partija: $N = 1/\sum si^2$. Pri tome je N efektivan broj partija u datom partijskom sistemu, a *si* proporcija mjesta koje ta partija zauzima u parlamentu, tj. osvojenih mandata (Vujović, Komar, Bošković, 2006:31).

slučajevima sa SDP-om ili ranije sa SDP-om i NS-om imala je apsolutnu većinu). Crnogorski partijski sistem kretao se ka bipolarizmu u vrijeme prije rješavanja državnog pitanja, kada su formirana dva bloka, izvan kojih je ostao jedino Liberalni savez, kao i minimalno zastupljene albanske stranke. Ipak, nakon rješavanja državnog pitanja, na izborima 2006. godine, postignut je rezultat koji je najbliži klasičnom primjeru višepartijskog sistema sa dominantnom partijom – DPS (sa SDP-om) je osvojila apsolutnu vlast, a tri opozicione liste su osvojile gotovo isti broj glasova.²² I u 24. sazivu parlamenta DPS je dominantan (35 poslanika, za većinu je potreban 41), dok ostale četiri veće stranke imaju između pet i šesnaest poslanika). Stoga možemo kazati da je u periodu do raskola u DPS-u 1997. godine Crna Gora imala čist oblik partijskog sistema sa dominantnom partijom, koji je, međutim, bio mnogo bliži nedemokratskim ili pseudodemokratskim režimima u Meksiku (1929–2000) i Senegalu (1960–2000) nego Švedskoj (1936–1976) ili Japanu (1955–1993, 1994–2009), pa čak ni Kongresnoj partiji Indije (1947–1975). Nakon toga, DPS nikad nije imala apsolutnu vlast, ali je postala vodeća članica svake vladajuće koalicije i očekivani pobjednik svih izbora u sistemu izbora koji su značajno slobodniji i fer u odnosu na izbore prije 1997. godine. U ovom smislu ona je bliža izraelskoj Laburističkoj partiji (Mapai) 1948–1977. godine, koja nikad nije osvojila većinu ali je bila prva po broju glasova na svim izborima do te mjere da je postala državna partija i gotovo sinonim za državu, i čiji je konačan odlazak sa vlasti donio veliki prelom u istoriji te zemlje.

Struktura parlamenta u 24. sazivu

Nakon izmjena Ustava Socijalističke Republike Crne Gore, koji je utvrđivao da je Skupština sačinjena iz tri vijeća – Vijeća udruženog rada, Vijeća opština i Društveno-političkog vijeća, crnogorski parlament je jednodoman. Broj poslanika se mijenjao prije nego što je Ustav iz 2007, umjesto da utvrđuje broj birača na koje se bira jedan poslanik, odredio fiksni broj poslaničkih mjesta. U praksi višepartizma postojale su ideje o formiranju drugog doma u kojem bi bile predstavljene nacionalne zajednice u zemlji, no ovakve ideje nijesu naišle na dobar prijem niti su bile artikulisane kroz eventualne prijedloge ustavnih promjena. S obzirom na veličinu Crne Gore, kao i na činjenicu da najveći broj država u regi-

²² Ako se uzme u obzir rješenje Đovani Sartorija, prilikom određivanja broja partija koje čine partijski sistem, ne treba računati partije koje nijesu osvojile mandate u parlamentu, a relativnu snagu partija treba računati prema broju osvojenih mandata. Prema njemu, partijski sistem čine one partije koje imaju sposobnost za koaliciju ili za ucjenu. Pri tome se misli da su partije koje imaju sposobnost za koaliciju one koje su učestvovala u koalicijama na vlasti ili ih „glavne partije“ smatraju mogućim koalicionim partnerom. Druge su partije koje imaju sposobnost za ucjenu, tj. one koje su neprihvatljive svima ili većini kao partner za koaliciju, ali se zbog svoje veličine ne mogu ignorisati. Naravno, ovakvo učenje ima i svojih nedostataka, o kojima neće biti riječi u ovom tekstu (Vujović, Komar, 2006:16).

onu (sem Bosne i Hercegovine, Slovenije i Rumunije), ne izgleda realno da Crna Gora pređe na bikameralnu legislativu.

Crnogorsku Skupštinu nakon izbora 2009. godine čini 81 poslanik. Oni su raspoređeni u sedam poslaničkih klubova. Poslanički klub DPS-a sačinjava 36 poslanika, uključujući jednu poslanicu Hrvatske građanske inicijative. Drugi po veličini je poslanički klub SNP-a koji ima 16 poslanika, a potom slijede klubovi SDP-a sa 9, Nove srpske demokratije sa 8, Pokreta za promjene sa 5, Bošnjačke stranke sa 3 i Klub albanskih poslanika (koji čine po jedan poslanik Demokratskog saveza u Crnoj Gori i Albanske alternative, Force i Albanske koalicije Perspektiva). Mehmet Zenka iz Demokratske unije Albanaca nije član nijednog poslaničkog kluba.

Članove parlamenta čine 70 muškaraca i 11 žena. Po broju žena, sa 13.5% od ukupnog broja poslanika, Crna Gora je nisko kotirana na komparativnim listama zastupljenosti žena u zakonodavnim organima (a i u izvršnim organima stanje je na još nižem stupnju, izuzetak je sudska vlast).

Po profesiji, najveći broj poslanika su pravnici – 18 (ili 22%), potom inženjeri – 16 (19%), ekonomisti – 12 (15%), ljekari – 10 (12%), novinari – 4 (5%), politikolozi – 3 (4%), dok su dvoje poslanika lingvisti, a jedan historičar. Petnaestoro poslanika se bavi nekim drugim profesijama. Poslanici koji imaju visoko obrazovanje dominiraju, i ima ih 56, dok je 13 doktora nauka, 9 magistara, jedan poslanik sa višom spremom, a dvoje sa srednjom.

Ako se uzmu u obzir godine poslaničkog staža, četvoro poslanika vrši tu funkciju više od petnaest godina, dok je njih čak 52 u Skupštini manje od pet godina.

Naredni parlamentarni izbori se održavaju 14. oktobra 2012. godine po novom izbornom zakonu, te se očekuju značajne promjene u strukturi 25. saziva, prevashodno usljed uvođenja jedne forme rezervisanih mandata za više manjinskih zajednica, za razliku od prethodnog izbornog modela koji je favorizovao samo pripadnike albanske manjinske zajednice. Ovi izbori će dati jasan odgovor da li su izborne promjene dovele do željenih efekata.

Korišćena literatura

- Darmanović, Srđan (2002), *Demokratske tranzicije u južnoj i istočnoj Evropi: doktorska disertacija*, Pravni fakultet, Podgorica.
- Darmanović, Srđan (2006), *Crna Gora – nova nezavisna država na Balkanu*. U: *Referendum u Crnoj Gori 2006. godine*, CEMI, Podgorica.
- Darmanović, Srđan (2007), *Duga tranzicija u Crnoj Gori – od polukompetitivnih izbora do izborne demokratije*. U: Darmanović, Srđan, Komar, Olivera, Vujović, Zlatko, *Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990–2006*, CEMI, Podgorica.

- Goati, Vladimir (2008), *Političke partije i partijski sistemi*, Fakultet političkih nauka, Podgorica.
- Goati, Vladimir (2000), *Partije Srbije i Crne Gore u političkim borbama od 1990. do 2000*, CONTECO, Bar.
- Pavićević, Veselin (2006), Analiza normativne strukture i efekata sistema. U: Pavićević, Veselin, Vujović, Zlatko, Komar, Olivera, Bošković, Danijela, *Status i finansiranje političkih partija u Crnoj Gori*, Podgorica, CeMI.
- Vujović, Komar (2006), *Političke partije u Crnoj Gori*. U: *Političke stranke i birači u državama bivše Jugoslavije*, Beograd, FES.
- Vujović, Zlatko, Tomović Nikoleta (2010), *Održivi institucionalni mehanizmi za poboljšanje predstavljenosti manjina u crnogorskom parlamentu*, Podgorica, CeMI.

Internet izvori

www.skupstina.me
www.dps.me
www.snp.co.me
www.sdp.co.me
www.nova.org.me
www.promjene.org
www.bscg.me
www.hgi.co.me

Korišćene skraćenice

DPS – Demokratska partija socijalista
SDP – Socijaldemokratska partija
NS – Narodna stranka
LSCG – Liberalni savez Crne Gore
SRSJ – Savez reformskih snaga Jugoslavije
SDPR – Socijaldemokratska partija reformista
SRS – Srpska radikalna stranka
PzP – Pokret za promjene
LP – Liberalna partija
SDA – Stranka demokratske akcije
DUA – Demokratska unija Albanaca
DSCG – Demokratski savez Crne Gore
DK – Demokratska koalicija
SNP – Socijalistička narodna partija
SNS – Srpska narodna stranka
AA – Albanska alternativa

BS – Bošnjačka partija

DSS – Demokratska srpska stranka

GPCG – Građanska partija Crne Gore

HGI – Hrvatska građanska inicijativa

DSJ – Demokratska stranka jedinstva

NSS – Narodna socijalistička partija

ZAKONODAVNA FUNKCIJA

Dragana Đurašinović Radojević

Univerzitet u Beogradu

Fakultet političkih nauka

ZAKONODAVNA FUNKCIJA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Osnovna nadležnost parlamenata jeste donošenje zakona kao najznačajnijih opštih pravnih propisa i zbog toga je zakonodavna nesumnjivo i najvažnija funkcija parlamenta. Naime, upravo zbog svoje dominantne uloge donošenja zakona, zakonodavne funkcije, parlamenti se često sinonimno nazivaju i legislative (Orlović, 2007: 146). Ustavotvorna i zakonodavna funkcija su dve osnovne funkcije koje proizlaze i iz ustavnog definisanja Narodne skupštine RS kao najvišeg predstavničkog tela u Republici, preko koga građani ostvaruju svoju suverenost (čl. 98. Ustava RS, čl. 2. Zakona o NS).¹ Dok se ova pitanja Ustavom uređuju načelno, Zakon o NS i Poslovnik NS uređuju detaljnije način njihovog ostvarivanja.²

Narodna skupština je isključivi nosilac zakonodavne funkcije, iako Ustav dopušta da zakon bude podnet građanima na odlučivanje putem referenduma, na zahtev većine narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača (čl. 108. Ustava).³ Svoju zakonodavnu funkciju Narodna skupština ostvaruje donošenjem zakona i drugih opštih akata iz nadležnosti Republike. Kao neposredno izabrano

¹ Shodno članu 15. Zakona o NS, Narodna skupština, kao nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti, donosi i menja Ustav; odlučuje o promeni granice Republike Srbije; raspisuje republički referendum; potvrđuje međunarodne ugovore kad je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja; odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje; nadzire rad službi bezbednosti; donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije; daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine; usvaja strategiju odbrane; usvaja plan razvoja i prostorni plan; usvaja budžet i završni račun Republike Srbije, na predlog Vlade; daje amnestiju za krivična dela.

² Ustavom RS je u članu 110. predviđeno da se o Narodnoj skupštini donosi zakon. Jedna od ideja vodilja za usvajanje ovog zakona bilo je jačanje zakonodavne vlasti u sistemu podele vlasti. Usporedna praksa pokazuje da je, međutim, Zakon o parlamentu postao retkost u savremenim parlamentarnim sistemima i da zbog toga ustavi mnogo detaljnije uređuju nadležnosti, kao i organizaciju i funkcionisanje parlamenata (Pejić, 2011a, 233). Zakon o parlamentu ima nekoliko zemalja, kao što su UK, Švedska, Švajcarska i, do 2000. godine, Finska (Stojiljković, Lončar i Spasojević, 2012, 31).

³ Primera radi, 2002. godine na predlog preko 100.000 birača podneta je inicijativa za održavanje referenduma radi izjašnjanja građana o pitanjima državne samostalnosti RS. Narodna skupština nije razmatrala ovu inicijativu (odgovor na upitnik upućen NS RS, od 3. decembra 2012. godine).

predstavništvo građana u sistemu podele vlasti, Narodna skupština donosi, osim zakona, i druge normativne akte: budžet, završni račun, plan razvoja, prostorni plan, poslovnik, strategiju, deklaraciju, rezoluciju, preporuku, odluku, zaključak i autentično tumačenje zakona (čl. 8. Zakona o NS).⁴

Narodna skupština RS je u prethodnim sazivima izuzetno intenzivno radila na ostvarivanju svoje zakonodavne funkcije, odnosno donošenju ključnih akata iz svih oblasti društvenog života, kako usvajanjem novih zakona, tako i unapređenjem dotadašnjih zakonskih rešenja, usvajajući izmene i dopune zakona i druge opšte akte. Primera radi, u prethodnom sazivu NS RS usvojeno je 807 zakona i 217 drugih opštih akata.⁵ Isto tako, tokom saziva od 22. januara 2001. do 27. januara 2004. NS RS je usvojila 142 zakona; u sazivu od 27. januara 2004. do 14. februara 2007. godine usvojeno je 260 zakona, a u sazivu od 14. februara 2007. godine do 11. juna 2008. godine usvojeno je 72 zakona (odgovor na upitnik upućen NS RS, od 3. decembra 2012. godine). Pored neophodnosti njihovog donošenja za funkcionisanje raznih segmenata društva, ovakva dinamična aktivnost doprinela je i usvajanju brojnih reformskih zakona, ali i zakona koji su doprineli usklađivanju sa pravom EU. Pored ostalog, usvojen je i novi Ustav, Zakon o NS RS, kao i novi Poslovnik.

Tabela 1. Broj usvojenih zakona u prethodnim sazivima (podaci navedeni na osnovu odgovora na upitnik upućen NS RS, od 3. decembra 2012. godine)

Saziv	Ukupan broj usvojenih zakona	Novi zakoni	Izmene i dopune zakona
22.1.2001–27.1.2004.	142	75	67
27.1.2004–14.2.2007.	260	162	98
14.2.2007–11.6.2008.	72	47	25
11.6.2008–31.5.2012.	806	583	223

⁴ U ovoj analizi bavićemo se samo postupkom za donošenje zakona, dok nećemo detaljnije razmatrati posebne parlamentarne postupke, koji se odnose na potvrđivanje međunarodnih ugovora, donošenje budžeta i završnog računa, utvrđivanje skupštinskog budžeta, donošenje plana razvoja i prostornog plana, davanje prethodne saglasnosti na statut autonomne pokrajine, donošenje deklaracije, rezolucije, preporuke i strategije, donošenje poslovnika i drugih opštih akata, autentično tumačenje zakona, odnosno donošenje jedinstvenih metodoloških pravila za izradu pravila.

⁵ Na osnovu podataka o predlozima zakona koje je tadašnji Zakonodavni odbor razmatrao, u ovom periodu usvojeno je 43 sistemska zakona, 74 je bilo prvi put uređeno, u 114 slučajeva je bilo reči o prestanku do tada važećih zakona, u 212 slučajeva bile su u pitanju izmene i dopune zakona, dok je 364 zakona bilo u vezi sa potvrđivanjem međunarodnih sporazuma, a 103 zakona je bilo predviđeno Nacionalnim programom za integracije u EU (Izveštaj o radu NS RS u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, 42).

Postupak predlaganja zakona

Postupak donošenja zakona obuhvata: predlaganje zakona, razmatranje predloga zakona u plenumu, razmatranje predloga zakona u odborima, glasanje o predlogu i proglašenje zakona (Pejić, 2011b: 182). Postupak za donošenje zakona u NS RS je jedinstven, odnosno nije podeljen u više „čitanja“ i detaljno je uređen čl. 150–168. Poslovnika. Od predlaganja zakona i njegovog stavljanja na dnevni red, preko skupštinske rasprave u načelu i pojedinostima, do glasanja o predlogu zakona, zakonodavni postupak se odvija u kontinuitetu.

U skladu sa članom 107. Ustava, odnosno čl. 150. Poslovnika, pravo predlaganja zakona u parlamentarnom pravu RS ima svaki poslanik pojedinačno, Vlada, skupština autonomne pokrajine i najmanje 30.000 birača.⁶ U okviru svojih nadležnosti predlog zakona može podneti zaštitnik građana i guverner Narodne banke. Predlog mora biti podnet u formi u kojoj se donosi zakon, sa obrazloženjem koje, pored ostalog, sadrži ustavni osnov i razloge za donošenje zakona, objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja, finansijsku procenu u pogledu potrebnih sredstava za realizaciju zakona, osnov u zakonodavstvu EU i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Ukoliko se predlažu izmene i dopune zakona, predlog mora da sadrži pregled zakonskih odredaba koje se menjaju ili dopunjuju (čl. 151. Poslovnika), dok u predlogu za sprovođenje hitnog postupka predlagač mora da navede štetne posledice koje bi nastale ukoliko se zakon ne donese po hitnom postupku (čl. 167. Poslovnika).

Tabela 2. Broj podnetih predloga i donetih zakona, u periodu od januara 2005. do aprila 2010. godine (podaci navedeni prema: Pejić, 2011b: 322).

Godina	Vlada	Narodni poslanici	Ostali predlagači	Ukupno donetih zakona	Ukupno donetih drugih akata
2005	152 (12)*	73 (4)	65 (6)	120	89
2006	116 (6)	21 (1)	50	52	38
2007	121 (73)	68 (6)	44 (2)	81	46
2008	178 (87)	48 (2)	38	48	48
2009	309 (11)	69 (4)	79 (3)	265	65
2010 (april)	48 (3)	13	8 (1)	122	11

* Brojevi u zagradama označavaju broj povučenih predloga zakona.

⁶ Zakonodavnih inicijativa građana, na osnovu više od 30.000 prikupljenih potpisa, u periodu od 2000. do 2008. godine, bilo je četrnaest. Četiri zakonodavne inicijative razmatrane su na Četvrtoj sednici prvog redovnog zasedanja NS RS u 2006. godini i narodni poslanici ih nisu prihvatili, dok ostale zakonodavne inicijative Narodna skupština nije razmatrala (odgovor na upitnik upućen NS RS, od 3. decembra 2012. godine). Jedan od aktuelnijih predloga zakona od strane birača bio je predlog zakona kojim se menja i dopunjuje Ustav kako bi se smanjio broj narodnih poslanika u Narodnoj skupštini, koji nije usvojen.

Kada je reč o samom predlaganju zakona, statistika na osnovu tabele br. 2 pokazuje da je Vlada u proseku predlagala oko 61,8 odsto zakona i drugih akata,⁷ narodni poslanici 19,56 odsto, dok su ostali predlagači u 18,4 odsto slučajeva koristili zakonodavnu inicijativu.⁸ Opšte uzev, iako je predviđen relativno širok krug ovlašćenih predlagača zakona, najveći broj zakona koji se predlaže i usvaja zapravo potiče od Vlade, što je, međutim, i uobičajena praksa u uporednom pravu (Milanović, Nenadić i Todorčić, 2012: 28, 44).⁹ Dominantna uloga vlade u zakonodavnoj inicijativi možda ne treba da iznenađuje, s obzirom na to da je zapravo ova tendencija prisutna u većini zemalja. Tako na primer oko 80 odsto zakona koje razmatra američki Kongres potiče od predsedničkih inicijativa, u Nemačkoj 75 odsto zakonodavnih inicijativa dolazi od vlade, a samo 15 odsto od parlamenta (Orlović, 2007: 147).

Vlada je predlagač zakona koji se nalazi u donekle specifičnoj poziciji u odnosu na druge predlagače. Naime, ona je uvek ovlašćeni predlagač zakona. Prema čl. 123. Ustava i čl. 3. i 34. Zakona o Vladi, upravo se i predviđa da izvršna vlast Skupštini predlaže zakone i druge opšte akte i daje o njima mišljenje kada ih podnese drugi predlagač. Za neke zakone, kao što je na primer zakon o budžetu, vlada je i jedini ovlašćeni predlagač (Pajvančić 2008, 150). Pored toga, predlozi zakona najčešće potiču od vlade, koja raspolaze odgovarajućim organizacionim, kadrovskim i finansijskim kapacitetima u tu svrhu, dok svi drugi ovlašćeni predlagači možda ne mogu računati na identičnu vrstu podrške (Pajvančić 2007, 204).

Poslanici NS RS su u intervjuima ukazali upravo na ovaj aspekt, odnosno nedostatak vremena, kao i stručnih i finansijskih kapaciteta, koji imaju za posledicu da srazmerno malo predloga zakona dolazi od strane samih poslanika.¹⁰ Pored ovih objektivnih razloga, navodi se da su subjektivni razlozi šablonizirani

⁷ Postupak pripreme nacrtu zakona u samoj Vladi detaljno je objašnjen u: Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena, decembar 2011, 19–20.

⁸ Statistika prema raspoloživim podacima bila bi sledeća: 2005. godine – u 52,4 odsto slučajeva predlagač Vlada, 25,17 odsto slučajeva narodni poslanici, 22,4 odsto ostali predlagači; 2006. godine – 62 odsto predloga od strane Vlade, 11,2 odsto od strane narodnih poslanika, a 26,7 odsto od strane ostalih predlagača; 2007. godine – 51,9 odsto predložila Vlada, 29,1 odsto narodni poslanici, 18,8 odsto ostali predlagači; 2008. godine – 67,4 odsto predloga Vlade, 18,1 predloga narodnih poslanika, a 14,3 odsto ostalih predlagača; 2009. godine – 67,6 odsto predloga od strane Vlade, 15 odsto od strane poslanika, a 17,2 od strane ostalih predlagača; do aprila 2010. godine – 69,6 odsto od strane Vlade, 18,8 odsto od strane narodnih poslanika, a 11,5 odsto od strane ostalih predlagača. Statistikom nije obuhvaćen broj povučениh predloga akata.

⁹ Pojedine analize pokazuju da oko 95 odsto zakona koji se predlažu i usvajaju potiče od Vlade (Milanović, Nenadić i Todorčić, 2012: 28, 44), odnosno da je 97,81 odsto svih nacrtu zakona predložila Vlada, 1,92 odsto Narodna skupština, a 0,92 odsto Narodna banka Srbije (Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena, decembar 2011, 19–20).

¹⁰ Kada je reč o kapacitetima Službe NS RS treba pomenuti da 352 zaposlena državna službenika i nameštenika u Službi predstavljaju zapravo 1,4 zaposlena prema jednom narod-

način funkcionisanja parlamenta – vladajuće partije su tu da podržavaju vladine zakone, a opozicioni poslanici su tu da kritikuju te iste zakone (SRB 10). Pored toga, poslanici opozicionih partija navodili su činjenicu da čak i kada su predlagali zakone, dešavalo se da nikada nisu došli na dnevni red, jer je za usvajanje takvog predloga dnevnog reda, odnosno njihovo razmatranje na plenumu, takođe, potrebno da glasa većina narodnih poslanika.¹¹ S druge strane, svi intervjuisani poslanici su isticali da se prilikom pripreme, odnosno razmatranja predloga zakona koji je u proceduri, konsultuju sa relevantnim institucijama, predstavnicima civilnog društva, sindikatima, udruženjima, kao i sa građanima koje najdirektnije dotiču ovi predlozi zakona (SRB 01, SRB 02, SRB 10), odnosno dobijaju njihova mišljenja i stavove, što takođe može da rezultira i podnošenjem odgovarajućih amandmana (SRB 06).

Usvajanjem Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa, koje je doneo Zakonodavni odbor na sednici održanoj 30. marta 2010. godine, čini se da je svim predlagačima, pa i narodnim poslanicima, olakšano da sami izrade predloge zakona, odnosno predloge o izmenama i dopunama zakona, obrazloženja, kao i amandmane na predloge zakona. Pored toga, primena ovih pravila je već pokazala značajan pozitivan uticaj na kvalitet donetih zakona, a doprinela je i uspešnijem radu NS RS.¹² Naime, Jedinstvena metodološka pravila utvrđuju sadržaj, formu, jezik, stil i način pisanja za ove akte. Međutim, predlagač zakona je u obavezi da dostavi i izjavu da je predlog usklađen sa propisima EU (ili da ne postoji obaveza usklađivanja, odnosno da zakon nije moguće uskladiti sa propisima Unije), odnosno tabelu o usklađenosti sa pravnim tekovinama EU,¹³ što je zapravo zahtevan i složen zadatak. S tim u vezi, intervjuisani poslanici su uglavnom navodili da, i pored toga što veliki deo narodnih poslanika sa pažnjom prati evropske propise, naročito u oblasti za koju su specijalizovani (SRB 02), kao i da prate publikacije vezane za evropsko zakonodavstvo (SRB 12), odnosno konsultuju odgovarajuće ustanove, institucije ili kancelarije (SRB 07), generalno poslanici nisu dovoljno upoznati sa pravnim tekovinama EU (SRB 06), što uostalom i nije moguće u potpunosti i u svim oblastima pratiti (SRB 04). Isto

nom poslaniku, dok je uporedno posmatrano prosek tri zaposlena prema jednom poslaniku (Izveštaj o radu NS RS u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, 16).

¹¹ Primera radi, u periodu od 2003. do 2006. godine NS RS je usvojila 260 zakona i 219 odluka i drugih akata, a više od 80 odsto poslaničkih predloga zakona nikada nije uvršteno u dnevni red nekog od skupštinskih zasedanja. Procenat usvojenih u odnosu na predloge zakona od strane poslanika izuzetno je nizak, sa svega 16 odsto (Orlović, 2007: 148).

¹² Ocena je u skladu sa zaključcima javnog slušanja na temu „Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa“, koje je organizovao Zakonodavni odbor 10. novembra 2011. godine, http://www.parlament.rs/Održano_Prvo_javno_slušanje_na_temu_„Jedinstvena_metodološka_pravila_za_izradu_propisa“.14350.941.html

¹³ Izjava o usklađenosti i tabela o usklađenosti sa propisima EU je, nakon početnog odlaganja primene, od sredine 2011. godine bila obavezna i za sva podzakonska akta.

tako, poslanicima može biti veoma teško da se snađu u „zakonskom lavirintu“ važećih zakonskih i podzakonskih propisa.¹⁴

Kada je reč o konsultovanju narodnih poslanika od strane predlagača (Vlade) pre nego što predlog zakona uđe u skupštinsku proceduru, odnosno održavanju javnih rasprava, u intervjuima se navodi da pojedina ministarstva organizuju javne rasprave za određene nacрте zakona (u obavezi su da ih organizuju za ključne zakone),¹⁵ a narodni poslanici su uglavnom obavešteni o njihovom održavanju, ali ujedno je izražena želja da se taj vid uključivanja narodnih poslanika, već u toku izrade samog predloga zakona, produbi i postane praksa (SRB 06, SRB 08). To bi sasvim sigurno doprinelo usaglašenijem i kvalitetnijem zakonskom rešenju.

Postupak razmatranja zakona

Predlog zakona koji je upućen Narodnoj skupštini predsednik Parlamenta odmah po prijemu dostavlja narodnim poslanicima, nadležnom odboru i Vladi, ako ona nije predlagač. Predlog zakona se dostavlja i zaštitniku građana i Narodnoj banci Srbije, ako se tiču materije iz njihove nadležnosti (čl. 152. Poslovnika). Ukoliko tekst ispunjava formalne kriterijume može biti uvršten u dnevni red sednice u roku ne kraćem od 15 dana od njihovog podnošenja (čl. 154. Poslovnika), a konačnu odluku o predloženom dnevnom redu donosi plenum.¹⁶

Zakonodavna aktivnost parlamenta odvija se na dva načina – deo aktivnosti odvija se u radnim telima parlamenta,¹⁷ a deo na plenarnom zasedanju parlamenta. Predlog zakona pre razmatranja na sednici NS razmatraju nadležni odbori i Vlada ako nije predlagač (čl. 155. Poslovnika). Odbori i Vlada u svom izveštaju predlažu Narodnoj skupštini da prihvati ili ne prihvati predlog zakona u načelu, po pravilu u roku ne kraćem od pet dana pre održavanja sednice na kojoj će ovaj predlog zakona biti razmatran.

¹⁴ Dok je NS RS u periodu od juna 2008. do marta 2012. godine donela preko 800 zakona, u istom periodu Vlada i pojedinačna ministarstva donela su 7.261 podzakonskih opštih akata, dok bi ukupan broj ovih akata, ako bi se uključio i širi krug donosilaca, bio 9.324 (Milanović, Nenadić i Todorčić, 2012: 39).

¹⁵ Naime, ministarstva i posebne organizacije dužni su da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti, ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, organizuju javnu raspravu (čl. 77. Zakona o državnoj upravi).

¹⁶ Pre izmena i dopuna Poslovnika, najkraće je zakon „ležao“ u skupštinskoj proceduri 15 dana, najduže 60, a pod određenim okolnostima i 90 dana (po redovnom postupku).

¹⁷ Prema sadašnjim odredbama Poslovnika, Narodna skupština ima 19 odbora, kao i Odbor za prava deteta koji se obrazuje kao posebno stalno radno telo. Svi odbori imaju po 17 članova, osim Odbora za kontrolu službi bezbednosti (9). Prema ranijim odredbama Poslovnika bilo je 30 stalnih radnih tela.

Najmanje dva odbora razmatraju predlog zakona – Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo i nadležni odbor. Naime, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo razmatra usklađenost predloga zakona sa Ustavom i pravnim sistemom i opravdanost njihovog donošenja (čl. 48. Poslovnika).¹⁸ Ako se saglase sa prihvatanjem predloga zakona u načelu, odbori su dužni da navedu da li predlog zakona prihvataju u celini ili sa amandmanima.¹⁹ U izvesnom smislu ovo je specifikum zakonodavnog postupka RS, s obzirom na to da odbori razmatraju predlog zakona, odnosno mogu predlagati njegove izmene, pre nego što se on nađe na načelnoj raspravi. Moguće je, naime, da bi se tokom načelne rasprave od strane samog predlagača istakli ubedljivi argumenti u prilog prihvatanja neke odredbe, o kojoj (pre svega matični) odbori prethodno nisu imali odgovarajuća saznanja.

O predlogu zakona se zatim na plenarnoj sednici najpre vodi načelni, a potom i pretres u pojedinostima (čl. 157. i 158. Poslovnika),²⁰ s tim što od završenog načelnog pretresa do otvaranja pretresa predloga zakona u pojedinostima mora da prođe najmanje 24 sata, premda Narodna skupština može da odluči da se o pojedinim predlozima zakona pretres u pojedinostima vodi odmah po završetku načelnog pretresa (čl. 157. Poslovnika).²¹ Za razliku od drugih predlagača, u vremenu između završnog načelnog pretresa i otvaranja pretresa predloga zakona u pojedinostima, nadležni odbor može da podnese amandman na predlog zakona (čl. 157. Poslovnika). Pretres u pojedinostima obavlja se o članovima predloga zakona na koje su podneti amandmani i o amandmanima kojima se predlaže unosenje novih odredaba (čl. 158. Poslovnika). Ukupno vreme pretresa u pojedinostima za poslaničke grupe raspoređuje se srazmerno broju narodnih poslanika članova te poslaničke grupe.²²

¹⁸ Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo odbacuje nepotpune i amandmane sa uvredljivom sadržinom, posle čega oni ne mogu biti predmet rasprave i o njima se ne glasa.

¹⁹ Postupak za podnošenje amandmana detaljno je propisan Poslovníkom (čl. 161–166). Na tekst međunarodnog ugovora ne podnose se amandmani (čl. 169. Poslovnika).

²⁰ Pretres o Predlogu zakona o budžetu vodi se tako što se po završenom načelnom pretresu odmah prelazi na pretres u pojedinostima.

²¹ Narodna skupština može da odluči da obavi zajednički pretres o više predloga zakona koji su na dnevnom redu iste sednice, a međusobno su uslovljeni ili su rešenja u njima međusobno povezana, s tim što se odlučivanje o svakom predlogu obavlja posebno (čl. 157. Poslovnika).

²² Poslaničke grupe raspolažu vremenom za pretres u pojedinostima koje je istovetno kao i vreme za pretres zakona u načelu. Predstavnici poslaničkih grupa imaju dodatno vreme od 15 minuta za pretres u pojedinostima, ne računajući vreme za ukupan pretres u pojedinostima (čl. 158. Poslovnika). Isto tako, svaki podnosilac amandmana ima pravo da obrazloži svoj amandman u trajanju od dva minuta, s tim da ukupno trajanje pretresa u pojedinostima po ovom osnovu ne može biti duže od deset sati. Međutim, jedan od intervjuisanih poslanika (SRB 03) je ocenio da Poslovník ograničava narodne poslanike da obrazlažu amandmane u trajanju od dva minuta, dok za ostale predlagače amandmana ne važi isto ograničenje, odnosno

Radnim telima pripada značajno mesto u postupku donošenja zakona, razmatranjem predloga zakona, kao i amandmana koji su podneti na predlog zakona, ali i mogućnošću da sami podnose amandmane. Specifičnost je da amandman koji je u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom, a prihvate ga predlagač zakona i nadležni odbor, postaje sastavni deo predloga zakona i o njemu plenum posebno ne odlučuje (čl. 164. Poslovnika). Opšte uzev, odbori najređe i koriste ovu mogućnost, dok najčešće podnose amandmane pre početka načelnog pretresa (ako predlažu izmene predloga zakona shodno čl. 155. Poslovnika), između završenog načelnog pretresa i početka pretresa u pojedinostima (čl. 157. Poslovnika),²³ a povremeno se koriste odredbe čl. 165. Poslovnika po kojima nadležni odbor može podneti amandmane u toku glasanja u pojedinostima, samo ukoliko je takva potreba nastala usled prethodnog prihvatanja nekog drugog amandmana.²⁴

Tabela 3. Broj podnetih amandmana po sazivima i predlagačima (podaci navedeni prema odgovorima na upitnik upućen NS RS, od 3. decembra 2012. godine).

Predlagači	11.01.2001– 27.01.2004	27.01.2004– 14.02.2007	14.02.2007– 11.06.2008	11.06.2008– 31.05.2012	Ukupno
Vlada RS	274	160	12	215	661
Odbori NS RS	107	198	29	516	850
Narodni poslanici	8.143	6.981	1.464	21.553	38.141
Ostali predlagači	209	96		57	362
Ukupno	8.733	7.435	1.505	22.341	40.014

Na osnovu podataka iz tabele br. 3, statistika pokazuje da je u proseku Vlada podnela 1,75 odsto amandmana, odbori 2,02 odsto amandmana, narodni poslanici 95,15 odsto, dok su ostali predlagači podneli 0,96 odsto amandmana.²⁵

da je potrebno uskladiti odredbe Poslovnika tako da se izjednače prava narodnih poslanika i ostalih predlagača (SRB 03).

²³ Naime, amandman može da se podnese od dana prijema predloga zakona, a najkasnije od tri dana pre dana određenog za održavanje sednice za koju je predloženo razmatranje tog predloga zakona, a samo izuzetno, u hitnom postupku, do načelnog pretresa zakona (čl. 161. Poslovnika).

²⁴ Ako zbog usvajanja jednog ili više amandmana nastane potreba da se izvrši pravno-tehnička redakcija teksta, Narodna skupština može zastati s odlučivanjem i zatražiti od Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo da izvrši pravno-tehničku redakciju predloga zakona, a od nadležnog odbora da usaglasi usvojene amandmane međusobno i sa tekstom predloga zakona.

²⁵ Statistika po sazivima bi bila sledeća: u sazivu od 2001. do 2004. godine – Vlada je podnela 3,13 odsto amandmana, odbori 1,22 odsto, narodni poslanici 93,2 odsto, a ostali predlagači 2,3 odsto. U sazivu od 2004. do 2007. godine Vlada je podnela 2,15 odsto amand-

Kada je reč o analizi podnetih i usvojenih amandmana, istraživanje koje je sproveo dr Oliver Nikolić obuhvatilo je tri perioda od 2007. do 2010. godine, tokom kog je doneto 279 zakona i prihvaćeno ukupno 1458 amandmana. Analiza pokazuje da su najveći broj amandmana podneli narodni poslanici (77,43 odsto), skupštinski odbori (17,42 odsto), Vlada (4,6 odsto) i Zaštitnik građana.²⁶ Ukoliko se analiziraju usvojeni amandmani, istraživanje koje obuhvata period od 2008. do 2010. godine, kada je usvojeno više od 600 zakona i oko 10.000 amandmana, pokazuje da od svih usvojenih amandmana 36 odsto predloženo od strane poslanika, od toga 50 odsto od strane predstavnika opozicionih partija, a 14,61 odsto od strane skupštinskih odbora (Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena, decembar 2011. godine, 50).

Iako je vlada predlagač u najvećem broju slučajeva, u Parlamentu se zapravo tekstovi predloženih zakona u velikoj meri menjaju, o čemu govori i broj podnetih, odnosno prihvaćenih amandmana, a posebno broj usvojenih amandmana koje su podneli predstavnici opozicionih stranaka. Naime, analize ukazuju da Narodna skupština suštinski utiče na konačne tekstove zakona koje podnosi Vlada, odnosno da se predlozi zakona u skupštinskoj proceduri u znatnom obimu menjaju i dopunjuju amandmanima, što je zapravo suprotno uvreženom mišljenju da Narodna skupština samo formalno prihvata Vladine predloge zakona i da ih pri tom bitno ne menja. Primera radi, tokom perioda od juna 2008. godine do oktobra 2009. godine NS RS je na skoro 70 odsto zakona podnela 979 amandmana, a prosek prihvaćenosti je oko 11 odsto (Vukadinović, 2010: 116–117).²⁷ Podnosioci prihvaćenih amandmana su u 80 odsto slučajeva narodni poslanici, od čega 50,45 odsto poslanici opozicije, dok su u 14,61 odsto slučajeva podnosioci bili odbori (Vukadinović, 2010: 117).²⁸ Tekstovi predloga zakona su izmenjeni za više od 15

mana, odbori 2,66 odsto, narodni poslanici 93,8 odsto, a ostali predlagači 1,29 odsto amandmana. Tokom saziva od 2007. do 2008. godine – Vlada je podnela 0,79 odsto amandmana, odbori 1,92 odsto, a narodni poslanici 97,2 odsto. U sazivu od 2008. do 2012. godine – Vlada je podnela 0,96 odsto amandmana, odbori 2,3 odsto, narodni poslanici 96,4 odsto, a ostali predlagači 0,25 odsto amandmana.

²⁶ Na 124. sednici Zakonodavnog odbora, održanoj 8. juna 2011. godine, razmatrana je Analiza uticaja zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini na predloge zakona koje je podnela Vlada, sa posebnim osvrtom na rad Zakonodavnog odbora,

http://www.parlament.rs/Sto_dvadeset_četrta_sednica_Zakonodavnog_odbora.13111.941.html

²⁷ Analizom su obuhvaćeni podaci od juna 2008. do oktobra 2009. godine, a izuzeti su predlozi zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora i drugih sporazuma (86), na koje nisu podnošeni amandmani.

²⁸ U analizi koja je predstavljena na 81. sednici Zakonodavnog odbora, održanoj 18. marta 2010. godine, navode se isti podaci: tokom perioda od juna 2008. do oktobra 2009. godine, kada je usvojeno 215 zakona, prihvaćeno je 979 amandmana kojima je promenjeno 76 zakona. Najviše prihvaćenih amandmana bilo je od strane narodnih poslanika iz opozicije i to 392, prihvaćeno je 385 amandmana koje je podnela parlamentarna većina i 143 amandmana

odsto u odnosu na predloge dostavljene Skupštini (ibid). Isto tako, Analiza uticaja zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini na predloge zakona koje je podnela Vlada ukazuje da povećan broj amandmana koje su podneli nadležni skupštinski odbori, kao i ukupan broj prihvaćenih amandmana, pokazuje da parlament nije prosta mašinerija za izglasavanje zakona.²⁹

S druge strane, pojedine analize pokazuju da usvojeni amandmani utiču na izmenu predloženog zakona u zavisnosti od oblasti koja se ovim (predlogom) zakonom uređuje (Stojiljković, Lončar i Spasojević, 2012: 20–21).³⁰ Tako je analizom zakona iz oblasti zaštite životne sredine utvrđeno da su od usvojenih amandmana 55 odsto podneli poslanici vladajuće koalicije, a 45 odsto poslanici opozicije (Stojiljković, Lončar i Spasojević, 2012: 22–23). Međutim, kada se to uporedi sa ukupnim brojem amandmana, od 1531 amandmana narodnih poslanika opozicije usvojeno je ukupno 71 amandman, dok je od 129 amandmana narodnih poslanika vladajuće koalicije usvojeno 86 amandmana. Dakle, usvojeno je 66,67 odsto amandmana poslanika vladajuće koalicije i samo 4,63 odsto amandmana poslanika opozicije (Stojiljković, Lončar i Spasojević, 2012: 22–23). Dok je u vezi sa budžetskim zakonima samo 6–7 odsto predloženih amandmana bilo usvojeno, Zakon o ravnopravnosti polova je značajno izmenjen tokom zakonodavnog postupka (amandmane su podneli narodni poslanici, zaštitnik građana, Odbor za ravnopravnost polova), kao i Zakon o borbi protiv korupcije na koji je podnet veliki broj amandmana i koji je imao visok nivo promene teksta, odnosno i visok nivo prihvaćenih amandmana koje su podneli predstavnici opozicionih stranaka.

U intervjuima sa narodnim poslanicima navodi se, s jedne strane, da amandmani koje podnose predstavnici pozicije jesu u najvećem broju zapravo amandmani vlade, čiji predstavnici su naknadno uvideli potrebu za izmenom nekog člana predloga zakona, odnosno potrebu za otklanjanjem propusta i pravnih praznina ili pravno-tehničkih nedostataka, a, sa druge strane, navodi se da opozicija ne koristi na konstruktivan način predloge za izmenu teksta, odnosno da se njihovi amandmani često odnose na redakciju teksta i gramatičke greške u predlogu zakona, ili glase samo „briše se...“. U tom kontekstu se ističe i da su poslanici pozicije komotni, jer se oslanjaju na mišljenje i amandmane vlade, dok poslanici opozicije zapravo moraju kvalitetno da se pripremaju za sednice (SRB 08). Isto tako navodi se da poslanici opozicije nisu u sali čak i kada se glasa o predlogu zakona na koji su usvojeni njihovi amandmani (SRB 02), premda poslanici opo-

koja su podneli skupštinski odbori, http://www.parlament.rs/Osamdeset_prva_sednica_Zakonodavnog_odbora.4469.941.html

²⁹http://www.parlament.rs/Sto_dvadeset_cetvrta_sednica_Zakonodavnog_odbora.13111.941.html

³⁰ Ova analiza obuhvata predloge zakona u poslednjem sazivu NS RS iz oblasti borbe protiv korupcije (9), rodne ravnopravnosti (2), zaštite životne sredine (21), kao i Zakon o NS, odnosno budžetske zakone.

zicije navode da se neretko usvajaju samo amandmani koji se odnose na ispravku gramatičkih grešaka, odnosno da nisu u pitanju suštinske izmene teksta (SRB 08). Konačno, motivi poslanika vladajuće većine i poslanika opozicije u podnošenju amandmana jesu da se određeni predlog zakona poboljša (SRB 09). Pored toga, poslanici iz svih poslaničkih grupa navode da, ukoliko bi podneli amandman ili glasali za neki od podnetih zakona/amandmana protivno stavu svoje poslaničke grupe, ne bi (nisu) imali nikakvih političkih posledica. Svi intervjuisani poslanici su potvrdili da partijska disciplina u tom pogledu nije bila striktna.

Pored toga, kada se na sednici odbora razmatraju predlozi zakona i amandmani na predloge zakona, na sednicu se pozivaju i njihovi podnosioci, odnosno njihovi ovlašćeni predstavnici (čl. 74, čl. 156. Poslovnika). Intervjuisani poslanici su ukazivali na činjenicu da se često dešavalo da odgovarajuće ministarstvo ne pošalje najstručnije predstavnike za određeno pitanje ili obrnuto, da dođu državni sekretar ili pomoćnik ministra bez stručnih lica koji bi mogli na adekvatan način da obrazlože predložena rešenja, odnosno daju narodnim poslanicima potrebne informacije (SRB 04). Slične zamerke se iznose i u vezi sa plenarnim sednicama, navodeći da se često dešavalo da zakon „brani“ ministar čija nadležnost nije srodna predlogu zakona za koje su određeni kao predstavnici predlagača, te rasprava i razmatranje predloga zakona ne može biti konstruktivno. Jedan od predloga je da se čak izmenama Poslovnika utvrdi imperativna norma da „ministar koji predlaže zakon mora da brani svoj zakon, u protivnom sednica se prekida i nema rasprave“ (SRB 04).

Jačanju zakonodavne funkcije Parlamenta i značajan doprinos valjanom razmatranju predloga zakona od strane narodnih poslanika sasvim sigurno će od koristi biti i novina u vidu pripreme pregledne informacije. Naime, priprema pregledne informacije predviđa da poslanici/odbori mogu dobiti jasan i koncizan pregled ključnih stručnih mišljenja koji se odnose na predlog akta, izveštaj i dokument koji se razmatraju na sednici odbora (Izveštaj o radu NS RS u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, 104).³¹ Pregledna informacija sadrži, pored ostalog, i pregled relevantnog pravnog okvira predloženog akta, uvodne informacije o predloženom aktu, pregled stanja u oblasti koja se predlogom akta uređuje, kao i svrhu i ciljeve donošenja predloga akta, rezime pregleda tabele usklađenosti sa propisima EU, odnos prema strateškim dokumentima iz oblasti koja se predlogom akta uređuje, informaciju o održanim javnim slušanjima, stavovima stručnih udruženja, nevladinih i međunarodnih organizacija i javnosti, inicijativama i peticijama, predstavkama i predlozima o pitanjima iz oblasti koja se predlogom akta uređuje, kao i kratak komparativni pregled rešenja

³¹ Predloženim aktom smatraju se predlozi zakona, plana razvoja, prostornog plana, poslovnika, strategije, deklaracije, rezolucije, preporuke, odluke, zaključka, izveštaj, drugi akti i dokumenti koji se NS podnose saglasno zakonu i Poslovniku NS (Izveštaj o radu NS RS u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, 104).

u oblasti koja se predlogom akta uređuje (Izveštaj o radu NS RS u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, 104).³²

Hitan postupak

Tipovi zakonodavnog postupka su redovni i hitni, a s obzirom na njihovu dužinu pretresa na sednici NS mogu da budu osnovni i skraćeni (čl. 94. Poslovnika). Hitan zakonodavni postupak po pravilu bi trebalo da se koristi izuzetno, najčešće kada su u pitanju važnije izmene zakona koje ne dopuštaju odlaganje. Razlog zbog kojeg predlagač zakona predlaže da se on donese po hitnom postupku mora biti posebno obrazložen. U skladu sa čl. 167–168. Poslovnika NS o hitnom postupku za donošenje zakona, podnosilac predloga zakona po hitnom postupku dužan je da pismeno obrazloži posledice ukoliko zakon ne bi bio donet po hitnoj proceduri.³³ Štetne posledice mogu da se odnose na život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija. Po hitnom postupku mogu biti doneti zakoni kojima se uređuju odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, kao i zakoni koji imaju za predmet ispunjavanje međunarodnih obaveza i usklađivanje republičkih akata sa propisima EU. Predlog za donošenje zakona po hitnom postupku podnosi se najkasnije 24 sata pre održavanja skupštinske sednice (čl. 168. Poslovnika). Izuzetno, dopušteno je podnošenje istog predloga na dan održavanja sednice, dva sata pre početka sednice ili u toku same skupštinske sednice, ako je predlagač Vlada. Da bi ovakav zahtev bio prihvaćen potrebno je da sednici prisustvuje najmanje 126 narodnih poslanika.

Tabela 4. Razmatranje zakona u redovnom i po hitnom postupku po sazivima (podaci navedeni prema odgovoru na upitnik upućen NS RS, od 3. decembra 2012. godine).

Saziv	Broj usvojenih zakona	Broj usvojenih zakona u redovnom postupku	Broj usvojenih zakona po hitnom postupku
22.1.2001–27.1.2004.	142	74	68
27.1.2004–14.2.2007.	260	145	115
14.2.2007–11.6.2008.	72	26	46
11.6.2008–31.5.2012.	806	489	317

³² U postupak pripreme pregledne informacije, koja se dostavlja predsedniku, članovima i zamenicama članova odbora, najviše su uključeni Odbor za evropske integracije i istraživači-analitičari u Biblioteci NS RS, odnosno sekretari i zaposleni u odgovarajućem odboru.

³³ Smatra se, međutim, da bi Poslovníkom hitni zakonodavni postupak mogao detaljnije da se uredi (Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena, decembar 2011. godine, 35, 46; Pejić, 2011b: 323).

Narodna skupština je tokom saziva od 22. januara 2001. godine do 27. januara 2004. godine usvojila 47,8 odsto zakona po hitnom postupku; u sazivu od 27. januara 2004. godine do 14. februara 2007. godine usvojeno je 44,2 odsto zakona po hitnom postupku; u sazivu od 14. februara 2007. do 11. juna 2008. godine usvojeno je 63,8 odsto zakona po hitnom postupku, dok je tokom poslednjeg saziva od 11. juna 2008. godine do 31. maja 2012. godine usvojeno 39,3 odsto zakona na ovaj način. Premda je predviđeno da se ovaj postupak koristi pre kao izuzetak, može se uočiti tendencija razmatranja značajnog broja zakona po hitnom postupku (u proseku 48,5 odsto). Takođe, pojedine analize pokazuju da su ključni zakoni, po pravilu, usvajani po hitnom postupku, tako da narodnim poslanicima, ali ni javnosti, nije bilo na raspolaganju dovoljno vremena da značajnije utiču na vladine predloge (Stojiljković, Lončar i Spasojević, 2012: 21).³⁴ S druge strane, navodi se da u NS RS postoji praksa da ocenjuje i odbije usvajanje zakona po hitnoj proceduri, ako smatra da za tim ne postoji potreba, što doprinosi kvalitetu zakonskih rešenja (Milanović, Nenadić i Todorić, 2012: 28, 65).

Narodni poslanici su u intervjuima posebno ukazivali na problem nedostatka vremena za upoznavanje sa predlozima zakona koji su pristizali po hitnom postupku. To su isticali kako predstavnici stranaka tadašnje vladajuće koalicije, tako i opozicioni poslanici. Isticali su i manjkavost postupka objedinjene rasprave o više predloga zakona i to onih koji su često bili veoma značajni,³⁵ a za čiju detaljnu analizu i razmatranje je potrebno mnogo više vremena, nego što im je bilo na raspolaganju. Zapravo, poslanici su isticali da fizički nije bilo moguće pročitati predloge zakona, za koje se ponekad dešavalo da ih dobiju svega nekoliko dana pred razmatranje na plenumu, posebno kada je reč o predlogu zakona o budžetu, odnosno da nije bilo moguće valjano se pripremiti za ove „maratonske sednice“ (SRB 01). U intervjuima se ističe i da vlada retko konsultuje poslanike pre nego što podnese predlog zakona NS RS, kao i da generalna koordinacija aktivnosti između vlade i parlamenta nije postojala, odnosno da je potrebno uskladiti plan rada izvršne i zakonodavne vlasti.

³⁴ Najčešće se kao opravdanje za hitan postupak navodi potreba za usvajanjem zakona sa tzv. evropske agende, odnosno usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravim tekovinama EU. Podaci pokazuju da se, nakon početnih 29 odsto, godišnje usvajalo oko 70–80 odsto zakona koji su bili predviđeni Nacionalnim programom za integracije u EU, koji se revidira svake godine. Očekuje se da sveobuhvatniji plan usklađivanja sa *acquis*, odnosno Nacionalni plan za usvajanje pravnih tekovina EU, pripremi Kancelarija za evropske integracije do kraja 2012. godine.

³⁵ Intervjuisani poslanik iz tadašnje vladajuće koalicije naveo je da se objedinjenoj raspravi, odnosno zajedničkom pretresu o nekoliko predloga zakona, koji su na dnevnom redu iste sednice, pribegavalo i kada je bilo reči o nekoliko ključnih zakona (SRB 02), dok je tadašnji opozicioni poslanik naglasio da je, imajući u vidu dodeljeno vreme za raspravu, bio izazov čak i pročitati pune nazive svih zakona o kojima se raspravlja na istoj sednici (SRB 03).

Imajući u vidu činjenicu da su ministarstva i posebne organizacije dužni da sačine svoje godišnje planove rada, na osnovu kojih Vlada izrađuje svoj godišnji plan rada do 10. novembra tekuće za narednu godinu, koji uključuje i njegov zakonodavni deo (Milanović, Nenadić i Todorić, 2012: 45), kao i da ovaj godišnji plan rada podnosi NS, nije sasvim jasno zbog čega je dolazilo do potrebe da se relativno često pribegava hitnom postupku. Po svemu sudeći, čini se da postoji prostor za unapređenje usklađivanja rada između izvršne vlasti i Parlamenta, pre svega u samom procesu planiranja. Tome će svakako doprineti i priprema godišnjeg programa rada NS, u skladu sa obavezama same Narodne skupštine i godišnjim programom Vlade (čl. 28. Poslovnika).

Javna slušanja

Javna slušanja se najčešće vezuju za kontrolni postupak, ali zapravo ona mogu imati daleko važniju ulogu u samom zakonodavnom postupku. U skladu sa članom 83. Poslovnika, odbori organizuju javna slušanja u cilju pribavljanja informacija ili stručnih mišljenja o predlogu akta koji se nalazi u skupštinskoj proceduri, radi razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, odnosno razrešenja pitanja od značaja za pripremu predloga akta ili drugog pitanja iz nadležnosti odbora, radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije parlamenta. Svaki član odbora može da podnese predlog sa temom javnog slušanja i spiskom lica koja bi bila pozvana. Nakon javnog slušanja predsednik odbora dostavlja informaciju o javnom slušanju predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i učesnicima javnog slušanja.

Trend porasta broja javnih slušanja uočljiv je u prethodnom sazivu NS RS, kada je najveći broj odbora koristio ovu mogućnost (ukupno 29 puta) na teme iz delokruga svog rada (Izveštaj o radu NS RS u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, 55).³⁶ Pored toga što poslanici ukazuju da je organizovanje javnih slušanja postalo trend, koji se delom ohrabruje i od strane međunarodnih institucija (SRB 08), saglasni su u oceni da oni mogu pomoći u podnošenju amandmana, ali i da doprinose konstruktivnoj raspravi na sednicama, kao i da doprinose da (stručna) javnost bude uključena u ovaj proces (SRB 08).

Proglašenje zakona

Narodna skupština odlučuje glasanjem narodnih poslanika, u skladu sa Ustavom, zakonom i Poslovníkom, a poslanici glasaju o predlogu zakona u načelu, o amandmanima na predlog zakona i o predlogu zakona u celini u Danu za glasanje

³⁶ Poređenja radi, tokom 2005. i 2006. godine održano je pet javnih slušanja.

(čl. 160. Poslovnika).³⁷ Konačno, zakon koji usvoji NS RS odmah, ili najkasnije u roku od dva dana, upućuje se predsedniku RS radi proglašenja. Predsednik NS RS odmah, ili najkasnije u roku od dva dana od dana izglasavanja zakona dostavlja predsedniku Republike radi proglašenja (čl. 265. Poslovnika). Ukoliko je zakon usvojen po redovnom postupku, predsednik je dužan da zakon proglasi u roku od 15 dana, dok zakone usvojene u hitnom postupku proglašava u roku od 7 dana od dana usvajanja u NS RS (čl. 113. Ustava). Predsednik RS raspolaže i pravom suspenzivnog veta, odnosno može u roku od 15 ili 7 dana vratiti zakon, uz pismeno obrazloženje, na ponovno odlučivanje i to ako smatra da zakon nije saglasan sa Ustavom, ili da je u suprotnosti s potvrđenim međunarodnim ugovorima ili opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, ili da pri donošenju zakona nije poštovana procedura propisana za donošenje zakona, odnosno da zakon ne uređuje neku oblast na odgovarajući način.

Predsednik Republike ne može, međutim, Narodnoj skupštini vratiti na ponovno odlučivanje zakon o kome su se građani izjasnili na referendumu pre njegovog donošenja i zakon koji su građani potvrdili na referendumu (čl. 112. i 113. Ustava; čl. 19. Zakona o predsedniku Republike). Ukoliko NS RS odluči da ponovo glasa o zakonu koji je predsednik Republike vratio na odlučivanje, zakon se mora izglasati većinom od ukupnog broja poslanika i u tom slučaju predsednik je dužan da proglasi ponovno izglasani zakon (čl. 113. Ustava). Ako predsednik Republike ne donese ukaz o proglašenju zakona u Ustavom predviđenom roku, niti zahteva da NS RS ponovo glasa o zakonu koji je donela, zakon proglašava predsednik NS RS (čl. 266. Poslovnika). Uobičajeno zakon stupa na snagu najranije osam dana od objavljivanja u službenom glasilu RS, a u izuzetnim slučajevima, ako za to postoje naročito opravdani razlozi, i ranije (čl. 194. Ustava).³⁸

Ustavotvorna funkcija

Osim zakonodavne funkcije u užem smislu, pod kojom se podrazumeva donošenje zakona i drugih opštih akata, Narodna skupština vrši i druge funkcije, koje se mogu smatrati podvrstama zakonodavne funkcije, kao što je ustavotvorna funkcija. Postupak za donošenje i promenu ustava je, šire shvaćeno, deo zakonodavnog postupka. Naime, Ustavom je propisano da Narodna skupština donosi i menja Ustav (čl. 99. Ustava; čl. 15. Zakona o NS).³⁹ Narodna skupština ima funk-

³⁷ Kada predlog zakona sadrži odredbe za koje se predviđa povratno dejstvo, NS RS posebno odlučuje da li za to dejstvo postoji opšti interes (čl. 160. Poslovnika).

³⁸ Dodatno, član 206. Poslovnika, pored ostalog, predlog zakona i drugih akata podnetih NS po pravilu se objavljuju na internet stranici NS, kao i usvojeni zakoni.

³⁹ Ustav Republike Srbije usvojen na referendumu 28. i 29. septembra 2006. godine. Ustavni zakon, kojim se uređuju rokovi i precizira usaglašavanje normativnih akata u pravnom poretku RS, Narodna skupština je donela 10. novembra 2006. godine dvotrećinskom većinom glasova.

ciju delimičnog ili potpunog ustavotvorca, zavisno od predmeta ustavne revizije (Pejić, 2011a: 237). Narodna skupština obavlja funkciju delimičnog ustavotvorca u tačno pobrojanim slučajevima, kada zajedno sa građanima na ustavotvornom referendumu odlučuje o promeni preambule ustava, osnovnih ustavnih načela, ustavnih odredaba o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama, o uređenju vlasti, o proglašenju ratnog i vanrednog stanja, o odstupanju od ljudskih i manjinskih prava i sloboda u vanrednom i ratnom stanju i o postupku za promenu ustava (Pejić, 2011a).

Ustavotvornu funkciju sa punim kapacitetom NS ostvaruje u svim ostalim slučajevima promene ustava, kada donosi akt o ustavnoj promeni dvotrećinskom većinom glasova svih narodnih poslanika (čl. 205. Ustava).⁴⁰ Predlog za promenu Ustava može podneti najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača (čl. 203. Ustava).⁴¹ Ovakav predlog mora biti usvojen dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika. Ukoliko ne bi bila postignuta potrebna većina, utoliko se promeni Ustava po pitanjima sadržanim u podnetom predlogu koji nije usvojen, ne bi moglo pristupiti u narednih godinu dana. U slučaju da Narodna skupština usvoji predlog za promenu Ustava, pristupa se izradi, odnosno razmatranju akata o promeni Ustava.

Narodna skupština je dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, ako se promena Ustava odnosi na njegovu preambulu ili načela Ustava, odnosno ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili postupak za promenu Ustava (čl. 203. Ustava). Kada se akt o promeni Ustava stavi na potvrđivanje, građani se na referendumu izjašnjavaju najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja akta o promeni Ustava. Promena Ustava je usvojena ako je za promenu na referendumu glasala većina izašlih birača. Akt o promeni Ustava koji je potvrđen na republičkom referendumu stupa na snagu kada ga proglasi Narodna skupština. U slučaju da Narodna skupština ne odluči da akt o promeni Ustava stavi na potvrđivanje, promena Ustava je usvojena izglasavanjem u Narodnoj skupštini, a akt o promeni Ustava stupa na snagu kada ga proglasi Narodna skupština.

Postupak za promenu Ustava predviđen je i članom 53. Zakona o NS, dok Poslovnik propisuje detaljnije ovaj postupak (čl. 142–149. Poslovnika). Nadležni skupštinski odbor, odnosno Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, podnosi predlog odluke o raspisivanju referenduma, u slučaju kada je NS prema Ustavu

⁴⁰ Ustav ne može biti promenjen za vreme ratnog ili vanrednog stanja (čl. 204. Ustava).

⁴¹ Na predlog grupe od 232 narodna poslanika, 2006. godine, podneta je inicijativa za održavanje referenduma radi potvrđivanja novog Ustava RS, a Narodna skupština je usvojila Inicijativu na Prvoj posebnoj sednici u 2006. godini i nakon toga je referendum i održan (odgovor na upitnik upućen NS RS, od 3. decembra 2012. godine).

dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, odnosno ako nadležni odbor oceni da je potrebno da građani potvrde akt o promeni Ustava na referendumu (čl. 145. Poslovnika). Odbor priprema predlog akta o promeni Ustava i predlog ustavnog zakona za sprovođenje Ustava (čl. 48. Poslovnika).

Zaključne napomene

Kao što smo pokazali, Narodna skupština RS je u prethodnim sazivima izuzetno intenzivno radila na ostvarivanju svoje zakonodavne funkcije. Usled velikog broja predloženih akata i brzine koja je nalagala da se njihovom razmatranju pristupi, poslanici NS su retko bili u mogućnosti da sami iniciraju nove zakone. U intervjuima poslanici, pored ostalog, nagoveštavaju da će se ova praksa promeniti ne samo činjenicom da su poslanici, a ne stranke, vlasnici mandata, već i činjenicom da je najveći broj akata koje je bilo potrebno uskladiti sa pravnim tekovinama EU zapravo već usvojen. S obzirom na to da je usvojen veliki broj novih, izmenjenih i dopunjenih zakona i drugih opštih akata, sasvim je realno očekivati da će se težište rada NS RS, u narednom periodu, pomerati od usvajanja ka primeni zakona u praksi, odnosno ka dominantnijoj kontrolnoj funkciji parlamenta.

Analize takođe pokazuju da Narodna skupština u znatnoj meri utiče na konačne tekstove zakona koje podnosi Vlada, odnosno da se predlozi zakona u skupštinskoj proceduri u znatnom obimu menjaju i dopunjuju amandmanima, što je zapravo suprotno uvreženom mišljenju da Narodna skupština samo formalno prihvata Vladine predloge zakona i da ih pri tom bitno ne menja. Značajan broj amandmana koje su podneli narodni poslanici i nadležni skupštinski odbori pokazuje da parlament nije prosta mašinerija za izglasavanje zakona.

Čini se da je imperativ harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u značajnoj meri uticao na sprovođenje zakonodavne funkcije NS, a takođe je nametao i češće korišćenje hitnog postupka. Ova dinamika je inače slična dinamici i u drugim parlamentima tokom procesa pristupanja EU, kao što je to bio slučaj npr. u Poljskoj, Češkoj, Mađarskoj i Sloveniji. Jedan od predloga je i da skupštinska procedura omogući da se predlozima zakona od većeg političkog i društvenog značaja posveti više vremena za postupak provere, kao i da se na odgovarajući način tome prilagode predlozi zakona koji se moraju doneti po hitnom postupku (Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena, decembar 2011, 72). Sasvim sigurno će najavljena bolja koordinacija izvršne i zakonodavne vlasti, odnosno blagovremeni dogovor u vezi sa dnevnim redom, doprineti da rad NS RS bude relaksiraniji i kvalitetniji u samom zakonodavnom postupku.

Isto tako, preporuke intervjuisanih poslanika su da bi vlada trebalo da konsultuje parlamentarce pre nego što predlog zakona uopšte uđe u skupštinsku proceduru, odnosno već u fazi pripreme nacrtu zakona. Razmena mišljenja na javnim raspravama, javnim slušanjima i drugim stručnim skupovima svakako bi doprinela da tekst predloga zakona kada se nađe na dnevnom redu NS RS bude kvalitetniji, odnosno koliko je to moguće usaglašen. Pored toga, podnošenje predloga zakona od strane samih narodnih poslanika nije jednostavan proces i zahteva dodatnu ekspertizu. S obzirom na to da poslanici ističu nedostatak stručnih, finansijskih i svih drugih kapaciteta, sasvim sigurno treba raditi na otklanjanju ovih nedostataka. Povećanjem broja zaposlenih u samoj Službi NS RS, saradnjom i angažovanjem stručnjaka iz odgovarajućih oblasti, obezbeđivanjem finansijskih sredstava za rad narodnih poslanika i jačanjem tehničkih kapaciteta, unapredila bi se priprema teksta predloga zakona od strane samih poslanika, koji za to, kako ocenjuju, nisu imali dovoljno kapaciteta, ali ni vremena.

Čini se i da je moguće dodatno koristiti prednosti koju skupštinski odbori mogu ponuditi u svrhu konstruktivnije rasprave. Ostaje da se vidi da li će najavljeni (televizijski) prenosi sednica odbora doprineti unapređenju njihovog rada i samom zakonodavnom postupku. Naime, ima razloga i „za“ i „protiv“ ovakvih rešenja, jer, sa jedne strane, želja da se zadovolji interes javnosti, a time i animiraju poslanici da aktivnije učestvuju u raspravama na odboru, kao i želja da se najširoj javnosti predstavi i ovaj aspekt rada NS RS, koji je često u drugom planu i zapravo „nevidljiv“, treba pomiriti sa potencijalno kvalitetnijom i konstruktivnijom raspravom koja se upravo zbog odsustva televizijskih prenosa može odvijati na sednicama skupštinskih radnih tela.

Konačno, uvođenje sistema za elektronsko upravljanje zakonodavnom procedurom u NS RS (e-parlament) omogućiće da zakonodavni proces bude umnogome delotvorniji i ekonomičniji, tim pre što se u najvećem broju zemalja ovaj sistem primenjuje uglavnom na jedan ili više segmenata zakonodavnog postupka, dok će u NS RS biti primenjen sveobuhvatan sistem elektronskog parlamenta.

Korišćeni izvori

- Milanović, D., N. Nenadić i V. Todorić (2012), *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*, Beograd: Glasnik.
- Orlović, S. (2007), Nadležnosti parlamenta. U: Pavlović, V., Orlović S. (prir.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, 141–168. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka.
- Orlović, S. (2008), *Parlament i građani – vodič za građane i udruženja građana*. Beograd: Publikum.

- Pajvančić, M. (2007), *Zakonodavni postupak*. U: Pavlović, V. i S. Orlović (prir.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, 203–210. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka.
- Pajvančić, M. (2008), *Parlamentarno pravo*. Beograd: Konrad Adenauer predstavništvo Beograd.
- Pavlović, V., Orlović S., (prir.) (2007), *Dileme i izazovi parlamentarizma*. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka.
- Pejić, I. (2006), *Parlamentarno pravo – francuski, nemački, britanski, srpski i primer Evropskog parlamenta*. Niš: Centar za publikacije.
- Pejić, I. (2011a), *Parlamentarna vlada – oscilacije u ravnoteži*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Centar za publikacije.
- Pejić, I. (2011b), *Parlamentarno pravo*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Centar za publikacije.
- Stojiljković Z., J. Lončar i D. Spasojević. (prir.) (2012), *Političke stranke i zakonodavna aktivnost Narodne skupštine Republike Srbije – studija u okviru projekta: Jačanje odgovornosti Narodne skupštine Republike Srbije*. Beograd: Čigoja.
- Vukadinović, S. (2010), *Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona. Pravni zapisi 1 (1): 97–118.*
- Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 98, 10. novembar 2006. godine.
- Zakon o Narodnoj skupštini*, Službeni glasnik RS, mart 2010. godine.
- Poslovnik Narodne skupštine* (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine.
- Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena, decembar 2011. godine, Varšava: OSCE, ODIHR, www.legislationline.org.
- Izveštaj o radu NS RS u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, 2012. Beograd: NS RS.
- Informator o radu NS RS*, 2010.

Goran Marković

Univerzitet u Istočnom Sarajevu

Pravni fakultet

ZAKONODAVNA FUNKCIJA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

1. Uvod

Ustavom Bosne i Hercegovine u članu IV propisano je da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine vrši zakonodavnu vlast. Oblik državnog uređenja, oblik državne vlasti i politički režim Bosne i Hercegovine dominantno određuju način ostvarivanja zakonodavne funkcije Parlamentarne skupštine. U ovom kontekstu, važno je analizirati nekoliko pitanja: ulogu drugih političkih institucija, Savjeta ministara i Predsjedništva Bosne i Hercegovine, u vršenju zakonodavne funkcije; značaj federalnog državnog uređenja Bosne i Hercegovine za ostvarivanje zakonodavne funkcije; uticaj političkog režima konsocijativne demokratije na vršenje zakonodavne vlasti, posredstvom posebnih mehanizama odlučivanja propisanih Ustavom.

Osim ovih aspekata vršenja zakonodavne funkcije, koji bi se mogli označiti kao pravno-politički, postoje i politički aspekti, koji se tiču partijskog sastava domova Parlamentarne skupštine, uloge nacionalnih političkih elita u vršenju zakonodavne funkcije, uloge skupštinskih komisija, pojedinih poslanika, odnosno delegata, i druga pitanja, koja su djelimično ili nisu nikako uređena pravnim aktima, a utiču na vršenje ove funkcije.

2. Pravni osnov zakonodavne funkcije Parlamentarne skupštine

Ustavom su uređena sljedeća pitanja koja se odnose na vršenje zakonodavne funkcije: 1) određeno je da je Parlamentarna skupština nadležna za njeno vršenje; 2) propisan je kvorum za rad domova Parlamentarne skupštine;¹ 3) propisan

¹ Ovaj kvorum je različit u dva doma. Kvorum za rad Predstavničkog doma čini većina od ukupnog broja poslanika, što iznosi 22 poslanika. Kvorum za rad Doma naroda je drugačiji i uslovljen je prirodom ovog doma. Iako Dom naroda ima 15 delegata, kvorum za rad nije osam delegata, kako bi na prvi pogled bilo logično, već devet, pod uslovom da budu prisutna najmanje po tri bošnjačka, srpska i hrvatska delegata. Ovaj specifični kvorum uslovljen je činjenicom da Dom naroda služi zaštitu interesa konstitutivnih naroda, tako da ne može raditi

je postupak donošenja zakona – većina potrebna za njihovo usvajanje i posebni mehanizmi kojima se štite interesi entiteta odnosno vitalni nacionalni interesi; 4) određen je odnos domova u vršenju zakonodavne vlasti; 5) uređeno je stupanje na snagu zakona.²

Ustavno normiranje je nepotpuno, jer ne određuje kome pripada pravo zakonodavne inicijative, niti daje izričito pravo građanima da učestvuju u vršenju zakonodavne funkcije putem instituta neposredne demokratije, kao što su narodna inicijativa i referendum.

U Bosni i Hercegovini ne postoji zakon o Parlamentarnoj skupštini. Stoga, poslovници su najvažniji pravni akti, nakon Ustava, kojima se uređuju organizacija i funkcionisanje Parlamentarne skupštine. Ovdje govorimo o poslovnicima zato što Parlamentarna skupština ima dvodomu strukturu. Ona sama nema svoj poslovnik nego ga imaju njeni domovi – Predstavnički dom i Dom naroda.

Uprkos tome što su poslovnicima značajno razrađena brojna pitanja vršenja zakonodavne funkcije, omogućivši tako Parlamentarnoj skupštini njeno vršenje, neka pitanja nisu detaljnije uređena ili su uređena na neuobičajen način. To se odnosi, na primjer, na postupak donošenja odluka u Predstavničkom domu. Sâm Ustav sadrži norme koje nisu dovoljno jasne, a odnose se na fundamentalna pitanja većine potrebne za donošenje odluka. Tako je u teoriji ustavnog prava i dalje sporno kojom većinom se donose odluke u Parlamentarnoj skupštini, uključujući i odluke o usvajanju prijedloga zakona. Budući da se odluke donose korišćenjem mehanizma tzv. entitetskog glasanja, nije precizno uređeno koliko glasova mora dobiti prijedlog zakona da bi bio usvojen. U poslovnicima su jednostavno prepisane ustavne norme kojima se uređuje ovo pitanje.

Poslovnici ne uređuju detaljnije ni postupak usvajanja amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine u dijelu koji se odnosi na konačno glasanje o prijedlogu amandmana, tako da ne daju jasan odgovor na sporno pitanje koje je uočeno u teoriji – da li Dom naroda učestvuje u postupku odlučivanja, a ako učestvuje, kakvom većinom donosi odluku o (ne)prihvatanju prijedloga amandmana.

Drugi primjer neadekvatnog rješenja pojedinih pitanja jeste određivanje ovlašćenih predlagača amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine. Poslovnici predviđaju da amandman na Ustav može predložiti svaki poslanik odnosno delegat, što je neuobičajeno rješenje, imajući u vidu formalnopravnu čvrstinu Ustava Bosne i Hercegovine. Za takve ustave karakteristično je da se određuje minimalan broj poslanika koji imaju pravo da predlože amandmane na Ustav.

ako njegovim sjednicama ne prisustvuje većina (tri od pet) delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda.

² Ustavom je u članu IV 3 h propisano da „(O)dluke Parlamentarne skupštine neće stupiti na snagu prije nego što budu objavljene“.

3. Vrste zakonodavne funkcije

Osim zakonodavne funkcije u užem smislu, pod kojom se podrazumijeva donošenje zakona, Parlamentarna skupština vrši i druge funkcije, koje se mogu smatrati podvrstama zakonodavne funkcije: ustavotvornu funkciju (Marković, 2001: 49–50) i budžetsku funkciju, a sporno je da li se, za razliku od mnogih država (Marković, 2001: 340), funkcija davanja saglasnosti na ratifikaciju međunarodnih ugovora može ovdje ubrojati.

3.1. Ustavotvorna funkcija

Ustavotvorna funkcija³ u osnovi je uređena članom X Ustava Bosne i Hercegovine. Ovim članom je predviđeno da Parlamentarna skupština odlučuje o promjeni Ustava primjenom amandmanske tehnike. U članu X 1, Ustav propisuje da tu odluku donosi Parlamentarna skupština, glasovima dvije trećine prisutnih i glasalih poslanika Predstavničkog doma. Ovako nespretno formulisana norma stvara nedoumice o ulozi Doma naroda u revizionom postupku. Mišljenja se kreću od onog po kojem Dom naroda uopšte ne učestvuje u postupku revizije (Dmičić, 1999: 142), preko onoga po kome on donosi odluku o reviziji Ustava „nacionalnim konsenzusom“, saglasnošću klubova delegata sva tri naroda (Trnka, 2006: 42), do onoga po kome Dom naroda odlučuje o reviziji Ustava po istom postupku po kome odlučuje o usvajanju zakona. Po našem mišljenju, treba prihvatiti treći stav. Kako u Ustavu ništa nije rečeno o većini kojom se odluka donosi u Domu naroda, slijedi da on tu odluku donosi onom većinom kojom inače odlučuje.

Ustav ne propisuje kome pripada pravo da predloži amandmane. Ovaj nedostatak otklonjen je poslovnica skupštinskih domova, iako to nije adekvatno rješenje, pošto Ustav mora propisati osnovna pitanja vršenja ustavotvorne vlasti. Članom 132 Poslovnika Predstavničkog doma, pravo predlaganja amandmana dato je Predsjedništvu, Savjetu ministara, Domu naroda i svakom poslaniku. Članom 127 Poslovnika Doma naroda, isto pravo je dato Predsjedništvu, Savjetu ministara, Predstavničkom domu i svakom delegatu.

Poslovnica je propisano da postupak koji slijedi u osnovi prati osnovni zakonodavni postupak. Razlika je u tome što reviziono postupak obavezno uključuje javnu raspravu, koju provodi ustavnopravna komisija.

Velika specifičnost Ustava Bosne i Hercegovine je u tome što Parlamentarna skupština može vršiti ustavotvornu (tačnije, revizionu) vlast ne samo formalnim izmjenama ustavnog teksta već i donošenjem običnih zakona. Ona to čini tako što svojim zakonima vrši prenos nadležnosti sa entiteta na državu, na osnovu člana

³ Još preciznije, ova funkcija može se označiti kao reviziono, budući da se u Ustavu govori samo o njegovoj reviziji primjenom amandmanske tehnike, tako da se u teoriji postavilo pitanje može li biti izvršena totalna revizija, odnosno može li važeći ustav biti zamijenjen novim (Fira, 2002: 111).

III 5 Ustava. Parlamentarna skupština time mijenja ustavnu materiju, jer ima pravo ne samo da ustanovljava nove nadležnosti države, već i da, prema potrebi, osniva nove državne institucije. Uobičajeno je da se to čini izmjenama ustavnih normi, ali je to u Bosni i Hercegovini moguće učiniti i običnim zakonima, kao što je bio slučaj sa pravosudnim institucijama.

Upravo ova specifičnost, kao i postojanje jednog vanustavnog činioca – visokog predstavnika, usloveli su da je Parlamentarna skupština vršila revizionu vlast donošenjem amandmana samo jednom – u martu 2009. godine, kada je usvojila prvi i dosad jedini amandman na Ustav Bosne i Hercegovine, kojim je ustavnopravno uređen položaj Brčko Distrikta.

3.2. Zakonodavna funkcija u užem smislu

Pod zakonodavnom funkcijom u užem smislu podrazumijevamo funkciju donošenja zakona kao opštih pravnih akata koji se u hijerarhiji pravnih akata nalaze ispod ustava. To je ono što se uobičajeno naziva zakonodavnom funkcijom. Ona joj je data članom IV 4 a, u kome piše da će Parlamentarna skupština biti nadležna za „donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom Ustavu“.

Budući da Predsjedništvu Bosne i Hercegovine ne pripada pravo veta, a Savjet ministara nema izričito ovlaštenje da vrši tzv. delegirano zakonodavstvo, može se reći da je zakonodavna funkcija, barem formalnopravno, u cijelosti pripala Parlamentarnoj skupštini. Odsustvo prava veta nije u saglasnosti sa prirodom sistema državne vlasti, koji u osnovi ima obilježja polupredsjedničkog sistema, ali doprinosi potencijalnom jačanju uloge Parlamentarne skupštine u procesima odlučivanja.

Oblasti u kojima Parlamentarna skupština vrši zakonodavnu funkciju određene su, u osnovi, članom III 1 Ustava Bosne i Hercegovine, u kome su nabrojane nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Međutim, i u drugim dijelovima Ustava, kao i u drugim aneksima Opšteg okvirnog sporazuma o miru, normirane su pojedine nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Osim toga, o obimu i sadržaju zakonodavne funkcije Parlamentarne skupštine možemo pouzdano zaključivati samo na osnovu uvida u ustav Bosne i Hercegovine u materijalnom smislu, pod kojim se ne podrazumijeva samo ustavni tekst, već i niz drugih pravnih akata, u prvom redu zakona i odluka visokog predstavnika, kojima je vršen prenos nadležnosti sa entiteta na državu, a time i proširivana zakonodavna funkcija Parlamentarne skupštine.

3.3. Budžetska funkcija

Prema članu IV 4 b i c, Parlamentarna skupština odlučuje o izvoru i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za ispunjavanje međunarodnih obaveza države, odnosno usvaja budžet institucija Bosne i Hercegovine.

Savjet ministara podnosi nacrt budžeta Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, a ono podnosi Parlamentarnoj skupštini prijedlog budžeta. Učešće tri institucije, čiji politički sastav može biti različit, u usvajanju budžeta utiče na sporost postupka usvajanja budžeta, tako da se redovno događa da budžet bude usvojen nakon početka nove fiskalne godine.⁴ Ustav ne sadrži nijednu normu kojom bi bilo sankcionisano kašnjenje u usvajanju budžeta,⁵ a ni poslovnici domova nisu ih predviđjeli, iako su konkretizovali ovu materiju. Poslovnik Predstavničkog doma u članu 128 propisuje da Predsjedništvo podnosi prijedlog zakona koji sadrži budžet prije 15. oktobra tekuće godine, a Predstavnički dom treba da proslijedi prijedlog budžeta koji je usvojio najkasnije do 15. novembra. S tom svrhom, skraćeni su rokovi koji su inače predviđeni za osnovni zakonodavni postupak kako bi budžet bio usvojen prije početka budžetske godine. Međutim, Poslovnik ne propisuje šta će se dogoditi ako domovi ne ispoštuju ove rokove. Ta pravna praznina, koju je trebalo urediti Ustavom, omogućila je da se budžet redovno usvaja nakon što je budžetska godina već počela.

Uprkos tome što je Parlamentarna skupština nadležna za usvajanje budžeta, stiče se utisak da se stvarna odluka donosi drugdje – u vaninstitucionalnim centrima moći, a da poslanici i delegati samo formalno donose unaprijed utvrđenu odluku.⁶

3.4. Ratifikacija međunarodnih ugovora

Parlamentarna skupština ne vrši ratifikaciju međunarodnih ugovora, već daje saglasnost na ratifikaciju koju izvrši Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Zato,

⁴ Dom naroda usvojio je prijedlog budžeta za 2003. godinu 25. februara 2003. godine, iako ga je Predstavnički dom usvojio u decembru 2002. godine. Predstavnički dom usvojio je budžet za 2004. godine tek 14. aprila 2004. godine, a Dom naroda 26. aprila. Budžet za 2005. godinu usvojen je 12. januara 2005. godine u Predstavničkom domu i 26. januara 2005. godine u Domu naroda. Budžet za 2006. godinu usvojen je 14. februara 2006. godine u Predstavničkom domu i 21. februara 2006. godine u Domu naroda. U mandatnom periodu 2006–2010. godina, budžet je usvajan 4. aprila 2007. godine, 20. odnosno 25. februara 2008. godine, 21. odnosno 29. januara 2009. godine, da bi samo budžet za 2010. godinu bio usvojen 30. decembra 2009. godine.

⁵ Za razliku od ovog rješenja, u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine u članu IV A 16 (2) predviđeno je da će predsjednik Federacije raspustiti oba doma Parlamenta Federacije ukoliko ne uspiju donijeti budžet prije početka budžetske godine.

⁶ „Rasprava o budžetu zavisi od nečega što se unaprijed i s nedovoljno dobro obrazloženim razlozima u parlamentu dogovorilo na nekom drugom mjestu.“ (BiH 01)

sporno je da li se ova njena nadležnost može ubrojati u zakonodavnu funkciju. Ne bi bilo sporno da je ovo dio zakonodavne funkcije ukoliko bi Parlamentarna skupština vršila ratifikaciju međunarodnih ugovora. Predsjedništvo je, međutim, nadležno ne samo da potpisuje nego i da ratifikuje međunarodne ugovore, što ono čini u pravnoj formi odluke, koju Parlamentarna skupština potvrđuje, odnosno daje saglasnost na nju.

4. Zakonodavni postupak

4.1. Pravo zakonodavne inicijative

Ovo pravo pripada svakom poslaniku odnosno delegatu, komisijama domova, zajedničkim komisijama, drugom domu, kao i Predsjedništvu i Savjetu ministara, o pitanjima iz njihove nadležnosti.⁷ Može se reći da se radi o uobičajenim ovlaštenim predlagачima. Praksa pokazuje da najveći broj usvojenih zakona potiče od Savjeta ministara, a da su se Predsjedništvo i pojedini poslanici odnosno delegati rijetko koristili ovim pravom. U periodu od 1997. do 2012. godine, usvojeno je 35 zakona predloženih od strane Predsjedništva, što čini samo 6,3% zakona usvojenih u pomenutom periodu. Ovaj relativno mali broj zakonskih prijedloga, koji je potekao od Predsjedništva, uslovljen je i činjenicom da je njegovo pravo zakonodavne inicijative ograničeno. Predsjedništvo je najčešće predlagalo zakone iz budžetske sfere.

Ubjedljivo najveći broj usvojenih zakona predložio je Savjet ministara Bosne i Hercegovine. Od 1997. do polovine 2012. godine, usvojen je 371 zakon koji je predložio Savjet ministara. To je 67% zakona usvojenih u posmatranom periodu.⁸ Iz ovoga, može se zaključiti da je Savjet ministara postao pretpostavljeni predlagач zakona. Došlo je do prevlasti izvršne vlasti nad zakonodavnom, budući da Savjet ministara, pored Predsjedništva, vodi državnu politiku i sprovodi politiku koju utvrde vodstva političkih stranaka koje imaju svoje ministre.

Uporedna analiza pokazuje da pravo zakonodavne inicijative Savjeta ministara nije tako efikasno kao u drugim državama.⁹ Ne samo da je broj zakona predloženih od strane ove institucije manji u strukturi usvojenih zakona u odnosu na druge države, nego je i veći procenat prijedloga zakona koje je podnio Savjet

⁷ U Republici Srpskoj, predsjednik Republike i Vlada Republike Srpske imaju pravo zakonodavne inicijative jednako onome koje imaju poslanici i najmanje 3000 birača (amandman XXXVIII na Ustav Republike Srpske).

⁸ Moguća su mala odstupanja od ovog podatka, pošto u statistici koju Parlamentarna skupština daje nije precizno naveden predlagач za manji broj usvojenih zakona.

⁹ U SAD, oko 80% usvojenih zakona poteklo je od predsjednikove administracije (Vasović, 2008: 182). U Velikoj Britaniji i Francuskoj, između 85 i 90% usvojenih zakona predložile su vlade.

ministara a koji nisu usvojeni. U periodu 2006–2010. godina, odbijeno je 28% prijedloga zakona poteklih od Savjeta ministara. Ovi podaci ne osporavaju zaključak da Savjet ministara dominira zakonodavnim postupkom, već samo ukazuju na specifičnosti procesa odlučivanja Parlamentarne skupštine.

Poslanici smatraju da je problem u nedovoljnoj pripremljenosti zakonskih prijedloga i slaboj komunikaciji između Savjeta ministara i Parlamentarne skupštine.¹⁰ Tu prije svega misle na komunikaciju između resornog ministra i poslanika iz njegove partije, na osnovu koje on zaključuje da li u Parlamentarnoj skupštini može biti prihvaćen prijedlog zakona koji priprema njegovo ministarstvo. Iako se ovaj razlog ne može smatrati nevažnim, nama se čini da su druga dva razloga presudnija. Prvi se tiče sastava, a drugi načina odlučivanja dviju institucija.

Savjet ministara je uvijek velika koalicija, jer ga čine nacionalne političke stranke iz reda sva tri konstitutivna naroda. Takva koalicija obično ima značajnu većinu mjesta u Parlamentarnoj skupštini, ali se njene članice razlikuju u mnogim važnim političkim pitanjima. Stoga, takve koalicije nemaju razrađene programe i nisu sigurne u uspjeh svojih inicijativa u parlamentu. Ovo se pogotovo dešava kad se radi o osjetljivim političkim pitanjima, jer je pojedinim članicama koalicije važnije da sačuvaju uticaj na birače nego da se ponašaju kao lojalne članice koalicije. Može se reći da je klasična podjela na vladu i opoziciju manje značajna nego u drugim državama, zato što je parlamentarna većina heterogena i nestabilna. Stoga, vladina politika često nailazi na opoziciju u redovima parlamentarne većine. U tom slučaju, podjela na manjinu i većinu ne vrši se po partijskim već po entitetskim i etničkim linijama.¹¹

Drugi razlog je razlika u načinu odlučivanja u dvije institucije. Iako se za donošenje izvijesnih odluka u Savjetu ministara zahtijeva saglasnost najmanje po jednog ministra iz reda svakog konstitutivnog naroda, može se dogoditi da odluka bude donesena protiv volje većine članova ovog organa iz reda jednog konstitutivnog naroda.¹² Princip konsenzusa u odlučivanju slabije je primijenjen u Savjetu ministara nego u Parlamentarnoj skupštini, što stvara mogućnost da odluke u Savjetu ministara budu donošene preglasavanjem.

Odluke u Parlamentarnoj skupštini uvijek se donose posebnom kvalifikovanim većinom, tako da poslanici odnosno delegati iz jednog entiteta odnosno konstitutivnog naroda mogu pokušati da spriječe donošenje odluke kojoj su se protivili njihovi ministri u Savjetu ministara, u čemu, posebno oni birani u Republici

¹⁰ Intervjui sa poslanicima BiH 02 i BiH 04.

¹¹ „To se, između ostalog, često događa prilikom usvajanja budžeta.“ – Intervju sa poslanikom BiH 05.

¹² Nakon što je visoki predstavnik u oktobru 2007. godine nametnuo Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine, odluke koje su u konačnoj nadležnosti ove institucije donose se glasovima većine prisutnih članova, pod uslovom da se za njih izjasni najmanje po jedan član iz reda svakog konstitutivnog naroda (čl. 5 Zakona). – *Sl. glasnik BiH*, br. 81/07.

Srpskoj, mogu relativno lako uspjeti. Praksa pokazuje da vrlo često prijedlozi zakona koji su usvojeni u Savjetu ministara na principu preglasavanja kasnije ne dobiju saglasnost u nadležnoj komisiji doma, što, po pravilu, ima kao posljedicu njihovo odbijanje u skupštinskim domovima.

Broj usvojenih zakona koje su predložili poslanici vrlo je mali. Od 1997. do polovine 2012. godine, usvojeno je 58 zakona koje su predložili poslanici, što predstavlja 10,5% od ukupnog broja usvojenih zakona. Komisije su predložile samo 13 usvojenih zakona. Poslanici¹³ smatraju da je njihovo slabo učešće u zakonodavnom postupku uslovljeno dejstvom više faktora: 1) ignorisanjem Parlamentarne skupštine od strane drugih institucija; 2) nedemokratskošću procesa odlučivanja, budući da se najvažnije odluke donose na sastancima stranačkih lidera i stranačkih vodstava; 3) nedovoljnom zainteresovanošću dijela poslanika/delegata da učestvuju u zakonodavnom postupku; 4) nedovoljnim poznavanjem pravnog sistema i materije koja se uređuje zakonima; 5) odsustvom finansijske, kadrovske i infrastrukturne podrške poslanicima/delegatima za obavljanje zakonodavne funkcije.¹⁴

Savjet ministara ima pravo da se izjasni o prijedlogu zakona koji je potekao od drugih ovlašćenih predlagača.¹⁵ Njegov negativan stav o prijedlogu zakona može uticati na konačnu sudbinu zakonskog prijedloga. Ipak, imajući u vidu složene političke odnose unutar parlamentarne većine, ne može se tvrditi da će ona slijediti negativan stav Savjeta ministara i zbog njega odbiti prijedlog zakona. Poslovnici predviđaju da se prijedlozi zakona dostavljaju i Predsjedništvu, koje ima pravo da o njima dâ mišljenje. Nije jasno zašto je Predsjedništvu dato pravo da dâ mišljenje o svim prijedlozima zakona ako mu je prethodno pravo zakonodavne inicijative ograničeno samo na pitanja iz njegove nadležnosti.

Pravo zakonodavne inicijative Ustavom nije izričito dato građanima, a ne spominju ga ni poslovnici.¹⁶ Iz toga, još uvijek ne možemo izvesti zaključak da ne postoji ustavnopravni osnov za priznavanje ovog prava, mada o tome u teoriji postoji spor. Bilo bi logično da je ono izričito propisano u normativnom dijelu Ustava. Međutim, kako Ustav u članu IV uopšte ne propisuje kome pripada pravo zakonodavne inicijative, nije ga mogao dati ni građanima. O tome da li im je

¹³ Intervjui sa poslanicima BiH 02, BiH 03 i BiH 04.

¹⁴ Poslanici i delegati ponekad prevazilaze ove nedostatke tako što se javljaju kao formalni predlagači zakona koji potiču od zainteresovanih subjekata (na primjer, interesnih grupa) koji nemaju formalno pravo zakonodavne inicijative, ali imaju interes da prijedlog zakona bude usvojen i posjeduju znanja i informacije kako bi ga sačinile. Međutim, od volje poslanika/delegata i stava njihovih partija zavisi da li će ove inicijative biti formalizovane u zakonske prijedloge.

¹⁵ Čl. 101, st. 2 Poslovnika Predstavničkog doma.

¹⁶ Suprotno rješenje prihvaćeno je u Ustavu Republike Srpske, koji izričito daje pravo zakonodavne inicijative biračima, pod uslovom da nacrt zakona bude podnesen od najmanje 3.000 birača.

ono načelno priznato, zaključujemo analizom sadržine Aneksa I Ustava Bosne i Hercegovine. Ovaj aneks sadrži spisak petnaest međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, među kojima se nalazi i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. Ovi instrumenti se primjenjuju u Bosni i Hercegovini, što proističe iz Aneksa I, koji je sastavni dio Ustava i ima snagu ustavne norme. Samim tim, prava sadržana u ovih petnaest instrumenata imaju karakter ustavnih prava. Da bi građani mogli ostvariti pravo zakonodavne inicijative, koje im Ustav priznaje na ovaj način, ono mora biti propisano u normativnom dijelu Ustava, zakonom ili barem u poslovnicima skupštinskih domova. Time bi ovo pravo bilo u dovoljnoj mjeri precizirano, kako bi se moglo ostvarivati.

4.2. Uloga komisija u zakonodavnom postupku

Komisije su stalna radna tijela domova i Parlamentarne skupštine u kojima se odvija značajan dio zakonodavnog rada. Oba doma imaju svoje komisije, a postoje i zajedničke komisije oba doma. Komisije su organizovane u skladu sa nadležnostima institucija Bosne i Hercegovine. Manji broj komisija Doma naroda uslovljen je malim brojem njegovih članova. Komisije daju mišljenje o prijedlozima zakona, a njihov izvještaj utiče na opredjeljivanje poslanika odnosno delegata, kako na prihvatanje prijedloga zakona u cjelini, tako i na njegove modifikacije u amandmanskoj fazi.

Prijedlog zakona dostavlja se ustavnopravnoj komisiji, koja treba da zauzme stav o usaglašenosti prijedloga zakona sa Ustavom i pravnim sistemom. Ona to treba da učini u roku od 15 dana od prijema prijedloga. Prijedlog zakona dostavlja se i nadležnoj komisiji, u zavisnosti od sadržine prijedloga, koja daje mišljenje o principima na kojima prijedlog zakona počiva. U ovoj fazi se, dakle, još uvijek ne ulazi u pojedinosti. Samo se utvrđuje da li je prijedlog zakona saglasan sa Ustavom i pravnim sistemom i da li su valjani opšti principi na kojima počiva. Nakon što primi izvještaj komisija, kolegijum doma zakazuje plenarnu sjednicu. Mišljenja komisija razmatraju se na sjednici doma i ako dom prihvati negativno mišljenje komisije, prijedlog zakona će biti odbijen. Ako dom ne prihvati mišljenje komisije, tražiće od nje da izradi novi izvještaj, u skladu sa smjernicama koje joj dom dá.

Sastav komisija je proporcionalan partijskom sastavu doma, tako da raspoloženje komisije ukazuje na raspoloženje doma o prijedlogu zakona. Ovo, doduše, ne mora uvijek biti slučaj, jer komisije odlučuju drugačije nego domovi. Prilikom donošenja odluka koje nisu konačne, zahtijeva se prosta većina,¹⁷ tako da se može dogoditi da dođe do preglasavanja u komisiji.¹⁸ Kako oba doma odlučuju primje-

¹⁷ Čl. 35 Poslovnika Predstavničkog doma i čl. 39 Poslovnika Doma naroda.

¹⁸ Tokom sprovođenja ovog istraživanja, pojedini poslanici u Predstavničkom domu ukazivali su na slučajeve preglasavanja u komisijama. Tako, poslanik čija je šifra BiH 03 naveo je primjer dva prijedloga zakona koji su potekli od Ministarstva bezbjednosti Bosne i Hercegovine, koji su, prema mišljenju poslanika iz Republike Srpske, neustavni, što su

nom tzv. entitetskog glasanja, ishod glasanja u domovima može biti drugačiji nego u komisijama.

Faktički uticaj komisija ogleda se i u tome što se poslanici/delegati oslanjaju na izraženo mišljenje svojih partijskih drugova – članova komisija, tako da je glasanje u domu preslikano glasanje u komisiji. Ukoliko je konačan ishod glasanja različit, to je samo zato što komisija i dom ne glasaju po istim pravilima. U principu, prijedlog zakona o kome komisija dâ negativno mišljenje, ima male izgleda da bude prihvaćen na plenarnoj sjednici.

Negativno mišljenje komisije o prijedlogu zakona može biti posljedica neusklađenog djelovanja zakonodavne i izvršne vlasti, loše procjene predlagača o tome da li njegov prijedlog može dobiti podršku u domu, činjenice od koga potiče prijedlog zakona i cilja koji se želi postići podnošenjem prijedloga zakona. Čini se da su među ovim razlozima ključna dva: 1) da li se prijedlog zakona odnosi na neko pitanje o kome se članice vladajuće koalicije slažu; 2) da li je predlagač dobro procijenio može li dobiti saglasnost većine za svoj prijedlog. Poslanici/delegati iz reda opozicionih partija predlažu zakone znatno rjeđe od poslanika/delegata iz reda vladajućih partija,¹⁹ pa činjenica da su prijedlozi potekli od opozicije nije mogla opredjeljivati stav nadležne komisije u velikom broju slučajeva.

Komisije učestvuju u zakonodavnom postupku i u tzv. drugoj fazi, u kojoj se raspravlja o prijedlogu zakona i o podnesenim amandmanima. Komisija raspravlja i glasa o amandmanima na prijedlog zakona koji su potekli od predlagača, poslanika/delegata, klubova, nenadležne komisije i Savjeta ministara.

Prema poslovnici, komisije su nadležne za organizovanje javne rasprave o prijedlogu zakona. Komisije donose odluku o tome da li će javna rasprava biti održana.²⁰ Javna rasprava može trajati do 15 dana, a na nju se pozivaju „zainteresovana tijela, stručne institucije i pojedinci“.²¹ O tome koliki je značaj javnih rasprava postoje različita mišljenja. Predlagači i parlamentarci ponekad usvoje

smatrali i članovi Ustavnopravne komisije iz Republike Srpske. Međutim, dok poslanici iz Republike Srpske u Predstavničkom domu mogu spriječiti donošenje takvih zakona, članovi Ustavnopravne komisije mogu biti preglašani. Zato se može dogoditi izvjesno neslaganje između stava komisije i odluke donesene na plenarnoj sjednici.

¹⁹ U mandatnom periodu 2006–2010. godina, poslanici/delegati iz reda opozicionih stranaka podnijeli su 34% od ukupnog broja prijedloga zakona podnesenih od strane svih poslanika/delegata. Razlog za to nalazi se kako u činjenici da je broj opozicionih poslanika/delegata znatno manji, jer je velika koalicija vrlo široka, tako i u činjenici da su poslanici/delegati opozicije svjesni da postoje minimalne šanse da njihovi prijedlozi zakona budu usvojeni.

²⁰ Drugačije rješenje predviđeno je u entitetima, u kojima zakonodavna tijela donose odluku o organizovanju javnih rasprava. – Čl. 204 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srpske; čl. 173 Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

²¹ Čl. 114 Poslovnika Predstavničkog doma.

mišljenja i prijedloge izrečene u javnoj raspravi.²² Stručna javnost i civilni sektor su, po ocjeni samih parlamentaraca, zainteresovani da aktivno učestvuju u javnim raspravama. Međutim, poslanički klubovi uglavnom nisu spremni da prihvate prijedloge koji se razlikuju od njihovih stavova.

Poslovnička rješenja o javnoj raspravi nisu adekvatna. Ona predviđaju da se javna rasprava može obaviti prije nego što se u nadležnoj komisiji pristupi raspravi o prijedlogu zakona i predloženim amandmanima.²³ Time se ograničava uloga javnosti u zakonodavnom postupku, pošto ona ne može iznijeti stav o tome da li je zakon potreban i da li su ispravni principi na kojima počiva, već samo može predlagati pojedine izmjene u tekstu koji je u načelu već prihvaćen. Broj organizovanih javnih rasprava relativno je mali. U sazivu 2006–2010. godina, organizovane su javne rasprave o 16 prijedloga zakona (8,5% od broja zakona usvojenih u ovom sazivu), o prijedlogu amandmana I na Ustav Bosne i Hercegovine, te o nekoliko strategija.²⁴

Uloga komisija je drugačija nego u drugim parlamentima u Bosni i Hercegovini i drugim državama.²⁵ Rasprava o prijedlogu zakona u tzv. prvom čitanju vrši se u domu „prema mišljenjima Ustavnopravne komisije i nadležne komisije iz prve faze razmatranja“ (čl. 106 Poslovnika Predstavničkog doma). Ako komisije zauzmu negativno mišljenje o prijedlogu zakona, domovi će na plenarnim sjednicama raspravljati i odlučivati o prijedlogu zakona sa mišljenjem nadležnih komisija, a izjašnjavaće se o njihovim negativnim mišljenjima.²⁶ Isto tako, ako komisija usvoji amandmane na prijedlog zakona, oni postaju dio prijedloga

²² Tako je u sazivu 2010–2014. godina, Parlamentarna skupština usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu, sa amandmanima koji su uključivali prijedloge iznesene u javnoj raspravi, a s kojima se saglasilo Ministarstvo civilnih poslova.

²³ Čl. 114 Poslovnika Predstavničkog doma.

²⁴ Internet prezentacija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, https://www.parlament.ba/sadržaj/javne_rasprave/odrzane_rasprave/default.aspx?id=20274&langTag=bs-BA&pril=b, 26.08.2012.

²⁵ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske u čl. 200 predviđa da na sjednici Narodne skupštine podnosilac nacrta zakona obrazlaže nacrt i izjašnjava se o iznesenim mišljenjima i stavovima, a da i izvjestilac nadležnog radnog tijela iznosi stavove i mišljenja tog tijela. Članovima 166 i 168 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine predviđeno je da ovaj dom pretresa nacrt zakona, a članom 167 predviđeno je da nadležne komisije podnosi Domu izvještaj sa svojim mišljenjem o nacrtu zakona. Dom se prije rasprave o nacrtu zakona izjašnjava samo o mišljenju Zakonodavnopravne komisije da nacrt nije u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Federacije. Članom 170 predviđeno je da će predlagač prilikom izrade prijedloga zakona uzeti u obzir stavove nadležne komisije i poslanika.

²⁶ Čl. 107 Poslovnika Predstavničkog doma. Članom 202 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srpske propisano je da se Narodna skupština u Danu za glasanje izjašnjava o nacrtu zakona, a može utvrditi dodatne stavove, prijedloge i mišljenja, koje podnosilac nacrta zakona treba da uzme u obzir prilikom izrade prijedloga zakona.

zakona i o njima se raspravlja na plenarnoj sjednici.²⁷ Prvobitni tekst prijedloga zakona, bez amandmana komisije, kao da ne postoji.

Ovakvo rješenje učinilo je komisije centralnim mjestima u kojima se odvija zakonodavni proces.²⁸ Ono je ojačalo poziciju Parlamentarne skupštine u odnosu na predlagače zakona, uključujući i Savjet ministara. Predlagač zakona je dobio aktivnu ulogu u zakonodavnom postupku jer mora braniti svoj prijedlog pred komisijom. Tako je čl. 108 Poslovnika Predstavničkog doma predviđeno da predlagač zakona ili njegov ovlašćeni predstavnik prisustvuje sjednici komisije. Ako on ne prisustvuje ni narednoj sjednici komisije, smatra se da je odustao od prijedloga zakona.

4.3. Rasprava i glasanje

O prijedlogu zakona rasprava se ne vodi samo na sjednicama nadležnih komisija već i na plenarnim sjednicama domova. Rasprava u domovima odvija se u dvije faze, odnosno dva čitanja – prvom i drugom. U prvom čitanju, domovi na plenarnim sjednicama raspravljaju o principima na kojima prijedlog zakona počiva i neophodnosti njegovog donošenja. Rasprava se zasniva na mišljenju ustavnopravne komisije i nadležne komisije, a završava se usvajanjem ili odbijanjem prijedloga zakona u prvom čitanju.

Nakon što predsjedavajući doma primi izvještaj nadležne komisije, počinje rasprava o prijedlogu zakona u drugom čitanju. U ovoj fazi mogu se ulagati amandmani kojima se osporavaju amandmani koje je komisija usvojila. Ovlašćeni predlagač može ponovo predlagati amandmane koji prethodno nisu bili prihvaćeni od strane nadležne komisije. Druga faza se sastoji od rasprave i glasanja o amandmanima. Nakon što se glasa o svim predloženim amandmanima, glasa se o konačnom tekstu prijedloga zakona.

Iako poslanici i delegati mogu da predlažu amandmane, o kojima se raspravlja i glasa, oni to čine neujednačeno i iz različitih razloga. Češće ih predlažu poslanici i delegati vladajućih stranaka. To je očekivano iz dva razloga. Prvo, parlamentarna većina je izrazito široka i obuhvata značajnu većinu poslanika. Drugo, priroda amandmana koje predlažu ovi poslanici/delegati je drugačija i omogućuje da budu češće predlagani. Naime, radi se o amandmanima koji se predlažu s ciljem poboljšanja rješenja sadržanih u prijedlogu zakona. Skoro nikad se ne predlažu amandmani kojima se mijenja suština zakonskog prijedloga, koji i inače teže mogu biti usvojeni. Zanimljivo je da poslanici iz reda vladajućih stranaka imaju različito viđenje djelovanja opozicionih poslanika kad je u pitanju predlaganje amandmana. Njihove ocjene kreću se u rasponu od uvjerenja da

²⁷ Čl. 111 Poslovnika Predstavničkog doma.

²⁸ Ovakvu ulogu komisija u intervjuu je posebno naglašavao poslanik BiH 02.

poslanici pozicije i opozicije ravnomjerno učestvuju u predlaganju amandmana,²⁹ do mišljenja da poslanici opozicije djeluju uglavnom populistički i rijetko.³⁰ Takav utisak ne bi se mogao prihvatiti kao opravdan, imajući u vidu da je opozicija, barem u nekim sazivima, predložila relativno veliki broj amandmana.³¹

Glasanje predstavlja jednu od najosjetljivijih i najspecifičnijih faza zakonodavnog postupka. Federalno državno uređenje i konsocijativni politički režim najviše su uticali na određivanje načina odlučivanja Parlamentarne skupštine.

Kvorum za rad Predstavničkog doma je većina od ukupnog broja poslanika, što znači 22, jer ovaj dom čine 42 poslanika. Kvorum za rad Doma naroda je devet članova (delegata), i to po tri iz reda svakog konstitutivnog naroda,³² budući da ovaj dom čine po pet bošnjačkih, srpskih i hrvatskih delegata. Ovakav kvorum za rad Doma naroda nepotreban je ukoliko se glasanju pristupa nakon rasprave o svim tačkama dnevnog reda. Ustav, naravno, ne može ulaziti u takve poslovničke detalje, ali može učiniti rad Doma naroda efikasnijim tako što ne bi zahtijevao ovaj kvorum za rad. U tom slučaju, Dom naroda bio bi prinuđen da poslovníkom uredi svoj rad na takav način da se može odvijati i bez ovako strogog uslova u pogledu kvoruma, s tim da se o prijedlozima glasa nakon rasprave o svim tačkama. Ovo rješenje takođe ima svoje nedostatke – glasanju prisustvuju delegati koji nisu prisustvovali raspravi, tako da ostaje potpuno ogoljena njihova uloga kao glasačke mašine. Osim toga, poseban kvorum u Domu naroda opravdava se prirodom i funkcijom ovog doma kao predstavništva konstitutivnih naroda, koji, po shvatanju ustavotvorca, ne može raditi ako sjednicama ne prisustvuje većina predstavnika tih naroda.

Postupak odlučivanja, koji obuhvata i usvajanje zakona, vrlo je komplikovan. Razlozi za to su višestruki: potreba da bude spriječeno preglasavanje po etničkom principu; neprimjenjivost većinskog načela iz istorijskih, političkih i društvenih razloga,³³ strah entiteta da ne budu dovedeni u neravnopravan položaj u procesu odlučivanja, što bi umanjilo njihovu autonomiju. Ovakav način odlučivanja utiče na efikasnost vršenja zakonodavne funkcije i specifičnu ulogu jednog vanustavnog činioca – visokog predstavnika. Parlamentarna skupština ima problema sa većinom potrebnom za usvajanje prijedloga zakona, jer entitetsko

²⁹ Poslanici BiH 02 i BiH 04.

³⁰ Poslanik BiH 03.

³¹ Prema raspoloživim podacima, u sazivu 2006–2010. godina, poslanici u Predstavničkom domu predložili su 550 amandmana. – *Mandatno izvješće o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za period 01.11.2006–01.09.2010. godine*: 2010, Tuzla – Mostar: Centri civilnih inicijativa, 13. Od tog broja, poslanici vladajućih stranaka predložili su 290 amandmana.

³² Član IV 1 b Ustava Bosne i Hercegovine.

³³ Pod društvenim razlozima podrazumijeva se priroda društva – duboko podijeljenog (segmentiranog), sa nacijama kao društvenim segmentima, što je zahtijevalo uspostavljanje političkog režima konsocijativne demokratije.

glasanje onemogućava da mnogi prijedlozi zakona budu usvojeni. Razlozi su političke, a ne stručne ili pravno-tehničke prirode. Ne radi se, dakle, o tome da znatan broj poslanika/delegata smatra da prijedlozi zakona nisu kvalitetni, već da su politički neprihvatljivi.

Budući da Ustavom nisu propisana pitanja povodom kojih se može pribjeći entitetskom glasanju, niti su definisani vitalni nacionalni interesi, oni se mogu uvijek koristiti, što otvara prostor za manipulacije. Često korišćenje instituta entitetskog glasanja dovodi do toga da je veliki broj prijedloga zakona odbijen u Predstavničkom domu, tako da o njima ne glasa Dom naroda. Stoga, institut zaštite vitalnih nacionalnih interesa vrlo rijetko je korišćen. Entitetsko glasanje zamijenilo je i u sebe uključilo vitalni nacionalni interes. Najveći broj prijedloga zakona koji ne budu usvojeni u Parlamentarnoj skupštini ne dobije glasove dovoljno poslanika iz jednog od entiteta, uglavnom iz Republike Srpske.³⁴

4.4. Odnos domova u zakonodavnom postupku

Formalnopravno, domovi su ravnopravni u vršenju svih segmenata zakonodavne vlasti, dakle ne samo zakonodavne vlasti u užem smislu, već i ustavotvorne, budžetske i međunarodne funkcije.

Ustav ne propisuje postupak koji će biti sproveden u slučaju da se domovi ne slažu o prijedlogu zakona, već samo načelno proglašava ravnopravnost domova.³⁵ Poslovnica skupštinskih domova prepušteno je da uredi ovo pitanje. Poslovnik Predstavničkog doma u čl. 122 predviđa da će zajednička komisija domova biti formirana ukoliko prijedlog zakona nije usvojen u identičnom tekstu u oba doma. Iz ove norme slijedi da prijedlog zakona neće biti razmatran ako ga je usvojio samo jedan dom. Međutim, nije neopravdano da se komisija formira i u takvim slučajevima, jer odbijanje jednog doma da usvoji prijedlog zakona ne mora biti izraz njegovog principijelnog protivljenja tom zakonu. Možda se dom protivi prijedlogu zakona zbog jednog ili nekoliko važnih rješenja koja bi mogla biti modifikovana naporima zajedničke komisije, što bi prijedlog zakona učinilo prihvatljivim za oba doma.

Zajednička komisija ima šest članova, po tri iz oba doma. Ona sastavlja izvještaj, koji oba doma moraju usvojiti, da bi se smatralo da su postigli konsenzus o tekstu prijedloga zakona. Komisija donosi odluke većinom glasova svojih čla-

³⁴ Prema jednoj studiji, u periodu 1997–2007. godina, u Parlamentarnoj skupštini je odbijeno 260 prijedloga zakona. Od tog broja, 156 nije prihvaćeno jer za njih nije glasao dovoljan broj članova iz jednog ili drugog entiteta (u 136 slučajeva iz Republike Srpske, a u 20 slučajeva iz Federacije Bosne i Hercegovine). – Kasim Trnka et al., 2009, 89. Ovom broju treba dodati 74 prijedloga zakona koji su odbijeni u periodu 2008–2010. godine zbog nedostatka glasova iz entiteta, što čini ukupno 230 prijedloga zakona od 1997. do 2010. godine.

³⁵ „Sve zakonodavne odluke moraju biti odobrene od strane oba doma.“ – Čl. IV 3 c Ustava.

nova, pod uslovom da ta većina sadrži većinu članova iz oba doma i da su u toj većini predstavljeni konstitutivni narodi.

Rekli smo da su domovi formalnopravno ravnopravni. Isticanje ovog aspekta njihove ravnopravnosti važno je zato što se u praksi može dogoditi da jedan dom ima prednost u zakonodavnom postupku. Po pravilu, prijedlog zakona se prvo razmatra u Predstavničkom domu. Ako u njemu ne bude prihvaćen, Dom naroda neće imati prilike da se o njemu izjašnjava. Naravno, može se dogoditi da zakonodavni postupak bude pokrenut u Domu naroda, ali je to rjeđi slučaj. Tako se dešava da vršenje zakonodavne funkcije Doma naroda često zavisi od stava Predstavničkog doma o prijedlogu zakona.

4.5. Skraćeni i hitan postupak

Zakoni mogu biti usvajani i po skraćenom i po hitnom postupku. Na prijedlog predlagača, dom odlučuje o tome hoće li raspravljati i odlučivati o prijedlogu zakona po skraćenom postupku. Suština skraćenog postupka je u tome da se rokovi predviđeni skupštinskim poslovnicima skraćuju napola, kolegijum doma može dodatno ograničiti trajanje rasprave i odrediti koliko puta poslanik/delegat može dobiti riječ. Poslovnici ne određuju u kojim slučajevima se zakon usvaja po skraćenom postupku – o tome odlučuje dom u svakom konkretnom slučaju.

Hitni postupak nije do kraja adekvatno definisan. Poslovnici ga definišu kao postupak po kome se usvajaju prijedlozi zakona visokog stepena hitnosti ili prijedlozi zakona koji nisu tako složeni da se samo mogu usvojiti ili odbaciti u potpunosti. U tom slučaju, prijedlog zakona će se razmatrati samo u jednom čitanju, a amandmani na prijedlog zakona neće biti podnošeni.

Međutim, nije jasno zašto se pod hitnim postupkom podrazumijevaju postupci donošenja dvije vrste zakona – onih koje treba hitno usvojiti i onih koji nisu složeni, ali ne moraju biti hitni. Drugim riječima, poslovnici miješaju dva kriterijuma za opravdanje hitnog postupka – hitnost donošenja zakona i složenost zakonskog teksta. Logičnije je da se zakoni manje složenosti donose po skraćenom postupku, pogotovo što hitni postupak onemogućava podnošenje amandmana, što nije opravdano. Jer, ako neki zakon nije složen, još uvijek ne znači da je kvalitetan i da nije potrebno (čak ni dozvoljeno!) podnositi amandmane.

5. Zaključak

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine vrlo je specifična institucija prema svim svojim obilježjima, pa tako i prema vršenju osnovne, zakonodavne, funkcije. Društveno-politički uslovi i ciljevi donošenja Ustava Bosne i Hercegovine doveli su do toga da pravna rješenja nisu potpuna, da postoje pravne praznine i nejasnoće. Ovi nedostaci bitno utiču na vršenje zakonodavne funkcije, a

njihovo negativno dejstvo pojačano je odsustvom saglasnosti političkih elita o tome kakva treba da bude sadržina i način vršenja zakonodavne funkcije.

Najveće specifičnosti u vršenju zakonodavne funkcije tiču se, s jedne strane, vršenja revizione vlasti, kao podvrste zakonodavne funkcije, i, s druge strane, pojedinih faza zakonodavnog postupka, kad je u pitanju zakonodavna funkcija u užem smislu. Pojedini nedostaci su otklonjeni, tako što su donesene odgovarajuće poslovničke norme, ili su u praksi riješene nedoumice proistekle iz nejasnih normi. Takvo postupanje nije uvijek opravdano, jer izvijesna pitanja moraju biti uređena ustavom ili poslovníkom (u zavisnosti od značaja pitanja) na nedvosmišlen način. To se prije svega odnosi na postupak revizije Ustava, kad se radi o dva pitanja: ko može predložiti reviziju Ustava i da li oba doma, i kojom većinom, donose odluku o usvajanju amandmana. Značaj zakonodavnog postupka zahtijeva da određena pitanja budu uređena Ustavom a ne poslovníkom, kao što je pitanje kome pripada pravo zakonodavne inicijative.

Postoje pitanja koja čine dio zakonodavnog postupka i koja su uređena Ustavom, a čija se adekvatnost često dovodi u pitanje. Takvo pitanje je način odlučivanja Parlamentarne skupštine, posebno u segmentima koji se odnose na entitetsko glasanje i vitalni nacionalni interes. Različiti politički interesi nacionalnih političkih elita ne omogućavaju da se drugačije uredi način odlučivanja Parlamentarne skupštine, pa će ona u tom segmentu ostati specifična institucija, što će i dalje obilježavati zakonodavni postupak.

Literatura

- Dmičić, Mile (1999), „Osvrt na neke aspekte ostvarivanja projektovanja ustavnopravnog modela Bosne i Hercegovine“, *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
- Fira, Aleksandar (2002), *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja. Tom 4, Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Novi Sad: Srpska akademija nauka i umjetnosti – Agencija Mir.
- Mandatno izvješće o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za period 01.11.2006–01.09.2010. godine*. Tuzla – Mostar: Centri civilnih inicijativa, 2010.
- Marković, Ratko (2001), *Ustavno pravo i političke institucije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Poslovník Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 33/06, 41/06, 91/06.
- Poslovník Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 33/06, 41/06, 81/06, 91/07, 87/09.
- Poslovník Narodne skupštine Republike Srpske*, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 31/11.

Poslovník Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 69/07, 2/08.

Steiner, Christian, Ademović, Nedim (2010), *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung u BiH.

Trnka, Kasim (2006), *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu.

Trnka, Kasim et al. (2009), *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung Predstavništvo u Bosni i Hercegovini.

Ustav Bosne i Hercegovine

Ustav Republike Srpske

Vasović, Vučina (2008), *Savremene demokratije*, tom I. Beograd: Službeni glasnik.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 81/07.

Boris Vukićević
Univerzitet Crne Gore
Fakultet političkih nauka

ZAKONODAVNA FUNKCIJA SKUPŠTINE CRNE GORE

Kada je Crna Gora ušla u zajednicu sa Srbijom pod nazivom Savezna Republika Jugoslavija došlo je do donošenja novog Ustava koji je odražavao novu realnost. Ranije jedinstvo zakonodavne i izvršne vlasti predviđeno Ustavom Socijalističke Republike Crne Gore iz 1974. godine zamijenjeno je načelom podjele vlasti. Član 5 Ustava iz 1992. godine kaže: „**Vlast u Crnoj Gori uređuje se po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast Vlada a sudsku vlast sudovi**“. Ovim je postavljen princip koji važi i danas u nezavisnoj Crnoj Gori, u čijem Ustavu je takođe sadržan: „Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud“ (Ustav Crne Gore, čl. 11). Tako je u oba ustava Crne Gore u višepartizmu predviđeno da Skupština vrši funkciju zakonodavne vlasti, tj. donošenja zakona (što uključuje i ratifikaciju međunarodnih ugovora, kao i drugih akata sa zakonskom snagom, npr. budžeta i završnog računa budžeta, ali i izmjene Ustava osim članova za čiju izmjenu je neophodan referendum).

Unošenjem ovakvih postulata u Ustav Crna Gora je samo preuzela ono što je opšteprihvaćeno u gotovo svim demokratskim zemljama svijeta – sa poznatim izuzetkom Švajcarske – a to je podjela vlasti, kao i da predstavničko tijelo izabrano od strane naroda izglasava zakone.

Djelatnost Skupštine Crne Gore regulisana je prije svega Ustavom. No, dok je Ustav uglavnom načelno odredio polje i načela djelovanja, drugi akti, prije svega Poslovnik Skupštine Crne Gore, detaljnije su razradili funkcionisanje Skupštine. U Crnoj Gori nema, kao u nekim drugim državama, posebnog zakona o Skupštini.

Normativno regulisanje zakonodavne funkcije Skupštine

Kao i u većini političkih sistema svijeta¹ najviši pravni akt u crnogorskom pravno-političkom sistemu naziva se ustav. Prvi postkomunistički Ustav donijet

¹ Sa poznatim izuzecima Države Izrael, Ujedinjenog Kraljevstva i Novog Zelanda koji nemaju jedinstven akt već niz akata koji zajedno čine ustav u materijalnom smislu, kao i još

je 12. oktobra 1992. godine. On je važio sve do donošenja Ustava nezavisne crnogorske države, te je zato značajan i za naš referentni period (od 2000. do 2007. godine).

Član 81. stav 2, potvrđujući normu iz osnovnih odredaba, u navođenju nadležnosti Skupštine kao drugu navodi da ona donosi zakone, druge propise i opšte akte. Još se jedino član 85 odnosi na zakonodavnu funkciju, dok je dalja razrada normativnog regulisanja ove (i drugih) funkcija Skupštine ostavljena drugim pravnim aktima, prije svega Poslovniku.

Kada je donijet novi Ustav, 2007. godine, preuzet je član koji se odnosi na nadležnost Skupštine, s tim što je u jednom stavu predviđeno da Skupština donosi zakone (Ustav CG, član 82, stav 2), a u narednom i da donosi druge propise i opšte akte (odluke, zaključke, rezolucije, deklaracije i preporuke), (Ustav CG, član 82, stav 3). Značajnija modifikacija koju predviđa Ustav iz 2007. godine međutim, donijeta je u članu 93 koji se odnosi na predlaganje zakona. Dok je prethodni Ustav predviđao da pravo predlaganja zakona imaju Vlada, poslanik i najmanje šest hiljada birača, novim je to pravo, u pogledu inicijative građana, značajno ograničeno. I dalje je predviđeno da pravo da predlažu zakone imaju Vlada i poslanik, ali je građanima ovo pravo ograničeno tako da oni (takođe najmanje 6.000 građana) mogu predložiti zakon, ali isključivo preko ovlašćenog poslanika. Na ovaj način, prijedlozi građana i njihovih organizacija zavise od saglasnosti poslanika, tj. političkih partija, koje sada praktično imaju monopol na zakonodavnu inicijativu.

Pored načelnih principa o ustavnosti i zakonitosti, vremenu važenja zakona, zakonodavnoj ulozi Predsjednika, i sl, Ustav iz 2007. takođe ne ulazi u razradu zakonodavne procedure, već je to ostavljeno drugim aktima koje donosi Skupština.

Postupke u Skupštini, kao i osnivanje i rad njenih pomoćnih tijela detaljnije reguliše Poslovnik Skupštine Crne Gore, donijet 2006. godine, a mijenjan nakon toga u više navrata, za sada posljednji put 2012, kada je došlo i do izmjena u pogledu broja i organizacije skupštinskih odbora. Poslovníkom se reguliše i način ostvarivanja prava i dužnosti poslanika. Prije aktuelnog, važio je Poslovnik Skupštine Republike Crne Gore (Službeni list Republike Crne Gore, broj 37/96), sa izmjenama i dopunama (Službeni list RCG, br. 16/97 i 24/97). Ovaj Poslovnik zamijenio je još raniji koji je donijet 1993. godine, a dopunjavao 1994. i 1996. godine. S obzirom da je poslovnik akt koji se bavi skupštinskim procedurama, nije neuobičajeno da se često mijenja ili da se donosi novi, tako da možemo reći da u referentnom periodu, posebno (2000–2006) u crnogorskoj Skupštini i nije dolazilo do čestih izmjena ovog akta. Poslovnik donijet 2006. znatno detaljnije uređuje rad i organizaciju Skupštine, što je u skladu sa promjenom državnog

nekih zemalja poput Savezne Republike Njemačke gdje postoji jedan najviši pravni akt, ali ne pod nazivom ustav, već osnovni zakon.

statusa Crne Gore koja je u međuvremenu nastupila. Poslovnik Skupštine Crne Gore iz 2006. je obimniji (224 člana) nego Poslovnik Skupštine Republike Crne Gore iz 1996. (190 članova, kao i aneks sa spisikom riječi koje se ne smiju upotrebljavati u Skupštini).

Potvrđujući ustavna određenja, Poslovnik prvo navodi akte koje Skupština donosi (ustav, zakon, prostorni planovi, poslovnik Skupštine, deklaracija, rezolucija, odluka, preporuka i zaključak), a potom detaljno utvrđuje postupak njihovog donošenja.

Zakonodavna procedura započinje podnošenjem prijedloga zakona. Oblik prijedloga zakona isti je kao oblik samog zakona, s tim što mora biti praćen obrazloženjem koje sadrži ustavni osnov, razloge za donošenje, usaglašenost sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim konvencijama, objašnjenje osnovnih pravnih instituta, procjenu finansijskih sredstava za sprovođenje zakona, i, ako se predlaže zakon o izmjenama važećeg zakona, tekst odredaba koje se mijenjaju. Sadržina obrazloženja proširena je novim Poslovnikom, budući da prethodno važeći nije predviđao i obrazloženje saglasnosti sa evropskim zakonodavstvom i međunarodnim ugovorima, no ovo je logičan izraz promijenjenih okolnosti da je Crna Gora postala subjekt međunarodnog prava i učesnik u procesu evropskih integracija što, kada je donijet Poslovnik iz 1996. godine, nije bio slučaj.

Prilikom razmatranja prijedloga zakona, ako je predlagač Vlada, ona imenuje najviše dva predstavnika prilikom razmatranja u Skupštini, a ukoliko je predlagač grupa poslanika, oni određuju jednog predstavnika ili se njihovim predstavnikom smatra prvi potpisani poslanik. Dok se do 2007. moglo zaključiti da i grupa građana koja predlaže zakon određuje dva predstavnika u raspravi u Skupštini, u skladu sa izmjenama koje je uveo novi Ustav, Poslovnik sada predviđa da u samom prijedlogu zakona najmanje 6.000 građana mora navesti poslanika preko koga predlaže zakon (Poslovnik Skupštine Crne Gore, 2006, čl. 131).

Prijedlog zakona koji mu je dostavljen predsjednik Skupštine upućuje poslanicima i nadležnim skupštinskim odborima, a on se takođe postavlja i na sajtu Skupštine. Poslovnik iz 1996. nije predviđao postavljanje prijedloga na internet sajtu, što je svakako odraz razvoja tehnologije do kojeg je došlo između donošenja dva poslovnika.

Ukoliko predlagač zakona nije Vlada, predsjednik Skupštine joj šalje prijedlog zakona kako bi u roku od 15 dana dala mišljenje o njemu. Prije razmatranja prijedloga zakona na plenumu, razmatraju ga nadležna skupštinska tijela, i to se naziva *prvo čitanje*. Prijedlog zakona razmatra uvijek skupštinski Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo i matični odbor, zavisno od toga koju oblast zakon treba da definiše, a ukoliko se zakonom stvaraju obaveze za budžet Crne Gore, razmatra ga i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet. Ako se dio prijedloga zakona odnosi na neka pitanja iz nadležnosti drugih odbora, onda i oni mogu razmatrati taj dio i dostaviti mišljenje matičnom odboru. U radu odbora učestvuju

predstavnicima predlagača akta i podnosioci amandmana na prijedlog akta koji se na sjednici razmatra. U radu odbora, po pozivu, mogu učestvovati predstavnici Vlade, naučnih i stručnih institucija, drugih pravnih lica i nevladinih organizacija, kao i pojedini stručni i naučni radnici, bez prava odlučivanja (Poslovnik Skupštine CG, 2006, čl. 67). Od ulaska prijedloga zakona u skupštinsku proceduru dok se nađe na dnevnom redu Skupštine u prosjeku prođe oko dvadeset do dvadeset pet dana, sem u nekim slučajevima kada je ovaj period bio duži zbog potrebe usaglašavanja radi obezbjeđivanja prohodnosti zakona (Intervju MNE 04).

Skupštinski odbori formiraju se kako bi se omogućilo racionalnije funkcionisanje parlamenta, budući da bi i vremenski i u pogledu stručnosti bilo nemoguće i nedovoljno da samo plenum razmatra prijedloge zakona. Članove odbora imenuje Skupština, po pravilu srazmjerno zastupljenosti stranaka u njoj. Odbor ima predsjednika, kao i zamjenika, a po pravilu oboje ne mogu biti iz partija na vlasti ili opozicionih partija. Skupština može posebnom odlukom da osnuje privremene odbore i imenuje njihove članove. Stalni skupštinski odbori se obrazuju Poslovnikom. Po Poslovniku koji je važio do 2006. godine, Skupština je imala prvo sedam odbora, i to: Zakonodavni odbor, Odbor za ustavna pitanja, za politički sistem, pravosuđe i upravu, za privredu, finansije, i zaštitu životne sredine, za prosvjetu, nauku, kulturu, zdravstvo, rad i socijalno staranje, za međunarodne odnose i za ljudska prava i slobode. Nakon što je maja 1997. donijet Zakon o Savjetu za bezbjednost, koji je predviđao formiranje skupštinskog odbora za praćenje rada Savjeta, formiran je Odbor za kontrolu rada Službe državne bezbjednosti (Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Republike Crne Gore, Sl. list RCG, 16/97). Već iz samog naziva se vidi da se radilo o odborima koji su se bavili različitim poljima djelovanja koja nekad i nijesu blisko povezana. Potom su formirani i Odbor za ravnopravnost polova (Odluka o obrazovanju Odbora za ravnopravnost polova, Sl. list RCG, br. 35/01), evropske integracije (Odluka o obrazovanju Odbora za evropske integracije, Sl. list RCG, br. 54/03) i Odbor za bezbjednost i odbranu (Odluka o obrazovanju Odbora za bezbjednost i odbranu, Sl. list RCG, br. 36/05) koji je zamijenio Odbor za kontrolu rada Službe državne bezbjednosti. Pored odbora, Poslovnik je predviđao i postojanje drugih radnih tijela Skupštine. Postojale su dvije komisije, Komisija za izbor i imenovanja i Mandatnoimunitetska komisija. Novi Poslovnik je odredio da Skupština ima jedanaest stalnih odbora, i to: Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, za politički sistem, pravosuđe i upravu, za bezbjednost i odbranu, za međunarodne odnose i evropske integracije, za ekonomiju, finansije i budžet, za ljudska prava i slobode, za rodnu ravnopravnost, za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje, za prosvjetu, nauku, kulturu i sport, za zdravstvo, rad i socijalno staranje i Administrativni odbor, koji je preuzeo poslove dvije pomenute komisije.

Jedan poslanik može biti član najviše tri stalna odbora, a može učestvovati i u radu odbora čiji nije član, ali bez prava odlučivanja. Odbor radi ako sjednici prisustvuje većina članova odbora, a odluke donosi većina prisutnih članova.

Član odbora koji nije podržao odluku većine može da zahtijeva da se u izvještaju odbora konstatuje da je izdvojio mišljenje.

Dalje izmjene uslijedile su kada je Skupština 8. maja 2012. donijela Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore. U cilju kvalitetnijeg funkcionisanja i sprečavanja nagomilavanja nadležnosti Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo podijeljen je na dva – Ustavni odbor i Zakonodavni odbor. Takođe, Odbor za međunarodne odnose pretvoren je u Odbor za međunarodne odnose i iseljenike, dok je iz njegove djelatnosti izdvojena problematika evropskih integracija, za koju je formiran poseban Odbor za evropske integracije. Uz to, formiran je novi Odbor za antikorupciju (Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore, Sl. list CG, 25/12). Konstituisanje novih odbora ostavljeno je 25. sazivu Skupštine Crne Gore. Izmjenama se utvrđuje i da će svaki odbor, u okviru svoje nadležnosti, pratiti i ocjenjivati usklađenost zakona sa pravnom tekovinom Evropske unije i pratiti primjenu usvojenih zakona, a posebno onih iz kojih proizlaze obaveze usaglašene sa pravom Evropske unije.

Jedan od noviteta koje je uveo Poslovnik iz 2006. jeste postojanje parlamentarnih saslušanja i istrage radi pribavljanja informacija i stručnih mišljenja o prijedlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri i razjašnjenja pojedinih pitanja ili rješenja iz predloženog akta. U ovom cilju skupštinski odbor može angažovati naučne i stručne konsultante, kao i predstavnike državnih organa i nevladinih organizacija. Ovi konsultanti nemaju pravo odlučivanja a pripada im nadoknada troškova, kao i nagrada za rad. Parlamentarna saslušanja takođe mogu da služe i za praćenje rada i aktivnosti Vlade koji se odnose na sprovođenje zakona, što ulazi u kontrolnu funkciju Skupštine, ali je indirektno povezano i sa njenom zakonodavnom funkcijom.

Nakon prvog čitanja matični odbor može predložiti Skupštini da usvoji prijedlog zakona u cjelini, da ga ne usvoji, ili da ga usvoji u tekstu koji je izmijenjen u odnosu na tekst predlagača. Ako je Zakonodavni odbor predložio da se prijedlog zakona (ili nekog drugog akta) ne usvoji zbog nepostojanja ustavnog osnova za njegovo donošenje, o ustavnom osnovu se nakon dodatnog obrazloženja predlagača i predstavnika Odbora Skupština izjašnjava bez pretresa. Ukoliko se Skupština izjasni da ne postoji ustavni osnov za dati prijedlog, o njemu se ne može raspravljati.

Po dostavljanju izvještaja odbora Skupštini (koji mora biti dostavljen najkasnije 24 sata prije početka pretresa na sjednici Skupštine po novom Poslovniku, a najmanje pet dana prije početka razmatranja po Poslovniku iz 1996) nastupa *drugo čitanje*. To je načelni pretres o zakonskom prijedlogu na plenumu Skupštine. Rasprava o zakonu u načelu znači da se u ovom dijelu zakonodavne procedure raspravlja o pitanjima koja se odnose na ustavni osnov, razloge za donošenje zakona, njegovu usklađenost sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, suštinu i efekte predloženih rješenja i procjenu potrebnih sredstava iz budžeta za sprovođenje zakona. Pretres otvara predlagač sa pravom

na dopunsko obrazloženje, a potom govore izvjestilac odbora, poslanik koji je na sjednici odbora izdvojio mišljenje, predstavnik Vlade (ako je predlagač zakona poslanik), pa poslanici prema redosljedu prijavljivanja. Izvjestilac odbora i predstavnik predlagača imaju pravo da tokom pretresa govore više puta. Izvjestilac odbora je član odbora kojeg predsjednik odbora imenuje za izvjestioca o konkretnom prijedlogu zakona. Nakon završene rasprave o prijedlogu zakona u načelu, Skupština glasa, i može da zakonski prijedlog usvoji ili ne. Ukoliko prijedlog zakona nije usvojen, dalja rasprava o prijedlogu zakona u pojedinostima neće ni biti održana. Ukoliko je pak prijedlog zakona u načelu usvojen, Skupština može, ukoliko nije bilo amandmana na prijedlog zakona, ili je amandmane prihvatio predlagač, te su oni stoga inkorporirani u tekst prijedloga zakona, odmah započeti raspravu o prijedlogu zakona u pojedinostima. U protivnom, predsjednik Skupštine upućuje prijedlog zakona još jednom nadležnim odborima, pozivajući ih da u roku od dva dana još jednom razmotre tekst prijedloga zakona i podnijete amandmane i o tome podnesu izvještaj.

Po dostavljanju izvještaja odbora Skupština prelazi na prijedlog zakona u pojedinostima, što se odnosi na pretres o konkretnim rješenjima koje prijedlog zakona predviđa, raspravu o amandmanima kao i stavovima i prijedlozima odbora, i ovo predstavlja *treće čitanje*. Ukoliko je na prijedlog zakona ostao neusaglašen veliki broj amandmana, ili ukoliko se smatra da su prijedlogu zakona neophodne značajne izmjene kako bi bio usvojen, Skupština može, u saglasnosti sa predlagačem, odlučiti da se o prijedlogu zakona raspravlja kao o nacrtu zakona. Pretres o prijedlogu zakona može trajati do šest sati, po pravilu po tri sata za pretres u načelu i za pretres u pojedinostima. Ovo vrijeme predsjednik Skupštine raspoređuje na klubove poslanika i Vladu, vodeći računa da svaki klub poslanika i poslanik koji nema klub dobiju vrijeme za učešće u pretresu.² Skupština može na prijedlog predsjednika Skupštine, Kolegijuma predsjednika Skupštine³ ili kluba poslanika odlučiti bez pretresa da pojedini pretres traje duže ili kraće, ili načiniti druge izmjene u pogledu dužine izlaganja pojedinog učesnika u pretresu, broja puta koliko može govoriti učesnik u pretresu, kao i broja učesnika u pretresu.

² Klub poslanika čine najmanje tri poslanika neke političke partije ili koalicije, kao i poslanici različitih političkih partija koje ne mogu samostalno formirati poslanički klub (npr. Klub albanskih stranaka). Poslovnik iz 1996. predviđao je postojanje klubova poslanika ali ne i minimalan broj poslanika koji su ga mogli formirati. Ipak, u dijelu našeg referentnog perioda u kojem je važio ovaj Poslovnik postojao je uslov da najmanje dva poslanika mogu formirati poslanički klub jer su kasnije donijete izmjene i dopune Poslovnika (Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Republike Crne Gore, Sl. list RCG, br. 24/97).

³ Kolegijum predsjednika Skupštine formiran je Poslovnikom iz 2006. godine, a čine ga predsjednik i potpredsjednici Skupštine i predsjednici klubova poslanika. U njegovom radu učestvuje i generalni sekretar Skupštine, i, po potrebi, predsjednici pojedinih skupštinskih odbora. Kolegijum se sastaje bar jednom sedmično (Intervju MNE 08), a kada Skupština radi u plenumu svako jutro prije početka rada (Intervju MNE 04).

Nakon što je pretres završen, Skupština se izjašnjava prvo o amandmanima koji nisu ušli u tekst prijedloga zakona, a potom i o prijedlogu zakona u pojedinostima. Predlagač sve do završetka pretresa ima mogućnost da povuče prijedlog zakona.

Prijedloge za izmjenu prijedloga zakona poslanici podnose u vidu amandmana, najkasnije na dan završetka pretresa u načelu, dok ga nadležni odbor i predlagač mogu podnijeti i kasnije, sve do početka pretresa o prijedlogu zakona u pojedinostima. Uz amandman obavezno ide i obrazloženje. Nadležni odbor razmatra amandmane i predlaže Skupštini koje amandmane da usvoji, a koje da odbije. Ukoliko amandman nije uključen u tekst zakona (ulazi u tekst ako se radi o amandmanu predlagača ili amandmanu koji je predlagač prihvatio) o njima se glasa prije izjašnjavanja o samom prijedlogu zakona u pojedinostima, i to tako što se raspravlja o amandmanima po redosljedu članova zakona, a ako je na jedan isti član podnijeto više amandmana, prvo se raspravlja o amandmanu kojim se nalaže brisanje tog člana. Usvajanjem prijedloga zakona u pojedinostima završava se zakonodavna procedura što se tiče Skupštine. U roku od tri dana od donošenja zakona predsjednik Skupštine dostavlja zakon Predsjedniku Crne Gore. Predsjednik proglašava zakon ukazom u roku od sedam dana, i on se potom objavljuje u Službenom listu Crne Gore. Postoji mogućnost da Skupština još jednom raspravlja o zakonu: ukoliko Predsjednik smatra da zakon nije u skladu sa Ustavom i postojećim zakonodavstvom, ima pravo da ga vrati Skupštini na ponovno razmatranje, no, ponovo donesen zakon on je dužan da ukazom proglasi.

Zakon može biti donijet i po skraćenom postupku (po Poslovniku iz 1996: hitnom postupku). Zakon se donosi po skraćenom postupku kad se njime uređuju pitanja i odnosi nastali usljed okolnosti koje nijesu mogle biti predviđene, i kada je zakon neophodno donijeti radi usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom i međunarodnim pravom. U slučaju donošenja zakona po skraćenom postupku nije neophodno pisano obrazloženje nadležnog odbora, a čak je moguće i obaviti pretres u Skupštini bez mišljenja odbora ukoliko odbor nije blagovremeno razmotrio prijedlog zakona. Zakoni se rijetko donose po skraćenom postupku, i to se najčešće dešava sa zakonima koji regulišu oblast finansija (Intervju MNE 03).

Usvajanje drugih pravnih akata

Pored donošenja zakona, u zakonodavnu funkciju Skupštine u širem smislu ulazi i donošenje drugih pravnih akata. Za druge pravne akte važe postupci kao za donošenje zakona, s tim što je pretres jedinstven i može trajati do tri sata.

Međunarodni ugovori koje Crna Gora sklapa takođe se potvrđuju u postupku ratifikacije u Skupštini. Međunarodni ugovor se ratifikuje donošenjem zakona o potvrđivanju tog ugovora, a postupci su isti kao i postupak donošenja zakona, s tim što je, kao i kod donošenja prostornog plana i akata koji se odnose na budžet, pretres jedinstven. Skupština je po Poslovniku iz 1996, kao i po ranijoj verziji

Poslovnika iz 2006. mogla da daje autentična tumačenja zakona. Predlagač zakona mogao je tražiti autentično tumačenje u formi prijedloga, navodeći odredbe zakona za koje se traži tumačenje, kao i razloge zašto se tumačenje traži. O prijedlogu je raspravljao Zakonodavni odbor (kasnije: Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo) i davao je prijedlog autentičnog tumačenja Skupštini da se o njemu izjasni na plenumu, ili izvještaj sa ocjenom da nema potrebe da se autentično tumačenje daje. Za pretres o prijedlogu autentičnog tumačenja u Skupštini važila su ista pravila kao i za pretres o prijedlogu zakona, s tim što je pretres i u ovom slučaju bio jedinstven. Članovi Poslovnika koji se odnose na postupak za davanje autentičnog tumačenja izbrisani su 2010. godine (Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore, Sl. list CG, 80/10).

Donošenje Ustava i promjena Ustava

Pored zakona i drugih sličnih akata, Skupština donosi i najviši pravni akt u Crnoj Gori – Ustav, i njegove promjene prema procedurama koje predviđaju Ustav i Poslovnik Skupštine.

Ustav iz 1992, koji je važio do 2007. godine, u petom dijelu se bavi promjenama Ustava. Prijedlog za njegovu promjenu mogli su podnijeti najmanje deset hiljada birača, najmanje dvadeset pet poslanika, Predsjednik Republike ili Vlada. Prijedlog je morao sadržati odredbe za čije se promjene traži i obrazloženje. Detaljniju proceduru razmatrao je Poslovnik iz 1996, a potom i aktuelni Poslovnik koji je unio manje izmjene. Prijedlog za promjenu Ustava predsjednik Skupštine upućuje poslanicima, Odboru za ustavna pitanja, i Vladi ukoliko ona nije podnosilac prijedloga. Tekst prijedloga potom razmatra Odbor za ustavna pitanja, a on takođe utvrđuje tekst nacрта i prijedlog amandmana na Ustav.⁴ Na dnevnom redu Skupštine prijedlog se ne može naći u roku kraćem od trideset dana od dana dostavljanja poslanicima. O prijedlogu promjena Skupština prvo vodi načelni pretres, da bi, nakon eventualnog prihvatanja promjene Ustava u načelu, prešla na pretres u pojedinostima. Skupština može usvojiti prijedlog za promjenu Ustava u cjelini, izmijeniti predloženi tekst, ili prijedlog odbiti. Analogno proceduri donošenja zakona, predlagač može povući (u cjelini ili djelimično) prijedlog sve dok traje pretres o njemu. Nakon toga, promjene se vrše amandmanima na Ustav, i neophodno je da ih izgleda dvotrećinska većina svih poslanika. Ukoliko prijedlog nije usvojen, isti ne može biti podnjet u roku od godina dana od dana odbijanja (Ustav RCG, član 117). Po usvojenom prijedlogu izmjena Ustava, Skupština utvrđuje rok u kojem će Odbor za ustavna pitanja utvrditi tekst amandmana na Ustav (sa obaveznim obrazloženjem) i dostaviti ga

⁴ Poslovnik iz 1996. predviđao je i da Odbor za ustavna pitanja razmatra promjene Ustava Savezne Republike Jugoslavije koje se vrše na osnovu saglasnosti skupština republika članica.

Skupštini. Po dobijanju teksta nacrtu amandmana, predsjednik Skupštine nacrt dostavlja poslanicima i Vladi radi davanja mišljenja. Rasprava ne može započeti u roku kraćem od dvadeset dana od dana dostavljanja poslanicima, a pretres je jedinstven. Po završetku pretresa Skupština odlučuje o tekstu nacrtu amandmana u cjelini. Potom je usvojeni nacrt objavljen u dnevnom javnom glasilu (po Poslovniku iz 2006, u dnevnoj novini koju odredi Kolegijum predsjednika Skupštine i na sajtu Skupštine), nakon čega svako može dati sugestiju, mišljenje ili prijedlog na nacrt amandmana, koji se dostavljaju Odboru za ustavna pitanja, koji o njima zauzima stav. Odbor nakon toga sastavlja prijedlog amandmana na Ustav i prijedlog ustavnog zakona za sprovođenje amandmana sa obrazloženjem i dostavlja ih Skupštini, a nakon što je proteklo najmanje dvadeset dana otkad je predsjednik Skupštine dostavio prijedlog amandmana Vladi i poslanicima, Skupština vodi pretres u pojedinostima po amandmanima. Po završenom pretresu i glasanju o prijedlozima za izmjenu ili dopunu amandmana, koje najkasnije pet dana prije početka sjednice na kojoj se prijedlog razmatra mogu podnijeti Predsjednik, Vlada ili najmanje 10 poslanika, Skupština odlučuje o amandmanu u cjelini. Pretres o prijedlogu promjene Ustava jedan je od pretresa koji nije vremenski ograničen.⁵ Posebno poglavlje Poslovnika iz 1996. odnosilo se na postupak izmjene Ustava SR Jugoslavije.

Ustav je predviđao posebnu proceduru ukoliko se prijedlogom za njegovu izmjenu tražila izmjena državnog statusa ili oblika vladavine, ili ukoliko se radilo o sužavanju sloboda i prava koja su garantovana Ustavom. U tom slučaju, po usvajanju prijedloga, Skupština se raspušta, a nova se saziva u roku od 90 dana. Nova Skupština odlučuje dvotrećinskom većinom o predloženim izmjenama. Ista procedura bila je predviđena i za usvajanje novog ustava.

Ustav iz 2007. godine unio je veće izmjene u odnosu na prethodni. Procedurama i pravilima promjena Ustava posvećen je njegov sedmi dio. Poput ograničenja koja su nametnuta u pogledu zakonodavne inicijative građana, i za promjenu Ustava je smanjen broj predlagača, jer prijedlog mogu podnijeti najmanje dvadeset pet poslanika, Predsjednik i Vlada, ali ne postoji mogućnost da inicijativu pokrene grupa birača. Ostala pravila u pogledu procedure, amandmana, dvotrećinske većine i ograničenja od godinu dana za ponovno predlaganje prijedloga koji nije usvojen, preuzeta su iz prethodnog Ustava. Ustav, međutim, detaljnije reguliše postupak promjene, pa tako predviđa da nacrt akta o njegovoj promjeni sastavlja nadležno tijelo Skupštine, da se potom taj nacrt stavlja na javnu raspravu u trajanju od najmanje mjesec dana, nakon čega nadležno tijelo sastavlja prijedlog akta o promjeni Ustava.

Najznačajnija izmjena koju uvodi novi Ustav odnosi se na poseban zahtjev koji se traži za izmjenu određenih članova Ustava (Ustav Crne Gore, član 157).

⁵ Uz pretrese o programu mandataru i prijedlogu za sastav Vlade, nepovjerenju Vladi i interpelacije (Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 99, stav 4).

Naime, promjena određenih članova konačna je⁶ tek nakon što se tri petine svih birača izjasni za predloženu promjenu. Ova procedura se odnosi na članove 1, 2, 3, 4, 12, 13, 15, 45 i 157, odnosno na članove koji se odnose na određenje crnogorske države, suverenost, teritoriju, državne simbole, crnogorsko državljanstvo, službeni jezik, pismo i jezike u službenoj upotrebi, kao i odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama. Ona se takođe odnosi na član koji reguliše biračko pravo, kao i na sam član koji ovu proceduru predviđa. To znači da Ustav proširuje broj pitanja za koja se traži posebna procedura izmjena, ali se, sa druge strane, ovog puta ne pominju posebni uslovi za izmjenu članova koji se odnose na ljudska prava i slobode (sem biračkog prava). Ustav iz 2007. godine donijet je po proceduri koju je predviđao raniji Ustav, dvotrećinskom većinom svih poslanika, nakon održavanja izbora za Ustavotvornu skupštinu, a bez izjašnjavanja građana na referendumu. S obzirom na članove na čiju izmjenu se odnose posebna pravila, i na većinu koja se traži, jasna je intencija ustavotvorca da se na ovaj način spriječi često otvaranje pitanja koja zadiru u suštinu crnogorske državnosti, ili dovode u pitanje njenu nezavisnost i međunarodni subjektivitet.

Zakonodavna funkcija u praksi

U periodu 2000–2012. u Crnoj Gori su četiri puta održani parlamentarni izbori. U skladu s tim, Skupština je imala četiri saziva (21, 22, 23. i 24, s tim što je i 20. saziv, koji je počeo juna 1998. zahvatio i 2000. godinu, kao i prvu polovinu 2001. godine). Prema podacima Službe Skupštine, 21. saziv Skupštine Republike Crne Gore održao je ukupno 10 redovnih i 11 vanrednih sjednica, i donio 29 zakona i 15 zakona o izmjenama i dopunama zakona. Mali broj održanih sjednica i donijetih zakona odraz je kratkoće mandata ovog saziva, koji je trajao svega šesnaest mjeseci. Nakon izbora koji su donijeli stabilnu vlast, Skupština je u 22. sazivu održala 41 redovnu i 10 vanrednih sjednica, i donijela 154 zakona i 59 zakona o izmjenama i dopunama zakona. Takođe, u ovom periodu je donesen i Poslovnik Skupštine Crne Gore. Ovo je jedini saziv Skupštine u referentnom periodu (i uopšte u višepartizmu, uz 18. saziv, od 1992. do 1996) koji je trajao puni četvorogodišnji mandat. Ipak, iako nijesu trajali puni mandat, dva naredna saziva izglasala su još veći broj zakona. Tako je 23. saziv Skupštine usvojio, na 36 redovnih i 6 vanrednih sjednica, 182 zakona i 69 zakona o izmjenama i dopunama zakona. Takođe, u ovom periodu (2006–2009) usvojen je dvotrećinskom većinom i najviši pravni akt – Ustav Crne Gore 2007. godine. Do 31. jula 2012. godine, Skupština je usvojila čak 306 zakona, kao i 159 zakona o izmjenama i dopunama zakona (Otvoreni parlament, br. 18, str. 7). Značajno povećanje broja usvojenih

⁶ Što implicira da je za promjenu ovih članova Ustava neophodno ispoštovati proceduru kao i za druge (dvotrećinska većina svih poslanika), a da se tek nakon ispunjenja ovog uslova ide na raspisivanje referenduma.

zakona i izmjena zakona bez obzira na kraće trajanje mandata, proizašlo je iz razvoja procesa evropskih integracija, jer je Crna Gora preuzela niz obaveza koje se odnose na prilagođavanje njenog zakonodavstva evropskom. Uz to, veliki broj zakona zahtijevao je tehničke izmjene, budući da je došlo do stvaranja nezavisne države i, u skladu s tim, do izmjena u organizaciji nekih organa i pravnih akata, kao i do promjene zvaničnog naziva države⁷ nakon što je donijet novi Ustav.

Po godinama, najveći broj zakona donijet je od 2007. do 2011, redom: 2007. godine 72 zakona, 2008 – 92, 2009 – 64, 2010 – 106, a 2011 – 97. Upravo u ovom periodu Crna Gora je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (15. oktobra 2007), zvanično aplicirala za članstvo u Evropskoj uniji (15. decembra 2008), dobila Upitnik Evropske komisije (22. jula 2009) i formalno postala kandidat za članstvo u EU (17. decembra 2010), što je značajno uticalo na ovako veliki broj donijetih akata.

U skladu sa Ustavom i Poslovníkom Skupštine na zakonske prijedloge podniet je značajan broj amandmana. Iz priložene tabele vidi se da i u broju amandmana prednjači 24. saziv. Najveći broj amandmana podniet je takođe u periodu 2007–2011, pri čemu prednjači 2011. godina sa čak 1050 podnietih i 723 usvojena amandmana.

Amandmani po sazivima⁸

	21. SAZIV		22. SAZIV		23. SAZIV		24. SAZIV	
	podnieto	usvojeno	podnieto	usvojeno	podnieto	usvojeno	podnieto	usvojeno
Poslanici	49	22	543	123	1.646	446	1.957	768
Odbori	28	26	289	289	341	337	1.007	1.001
Vlada	32	32	119	119	156	147	75	74
Građani (u svojstvu predstavnika predlagača)	41	38	9	9	–	–	–	–

Znatno veći broj amandmana podnijeli su poslanici ili skupštinski odbori, dok je manji broj (najviše 2007 – 89) podnijela Vlada, a, dok im je Ustav to omogućavao, tokom 21. i 22. saziva i građani u svojstvu predlagača podnijeli su ukupno pedeset amandmana. Iz tabele je očito da su amandmani Vlade, skupštinskih odbora⁹, kao i građana u svojstvu predlagača po pravilu bili usvojeni, dok je

⁷ Zvaničan naziv je do 2007. bio Republika Crna Gora, a od tada samo Crna Gora.

⁸ Tabele je ustupila Služba Skupštine.

⁹ Amandmane najčešće predlaže odbor nadležan za zakonodavstvo. Tako je u periodu od 1. januara do 30. juna 2012. podniet 241 amandman od strane skupštinskih radnih tijela,

manje od pola poslaničkih amandmana u 21. i 23, manje od četvrtine u 22, a manje od trećine u 23. sazivu usvojeno. Budući da je Vlada, sem u 21. sazivu, imala stabilnu većinu, kao i da skupštinski odbori odslidikavaju odnos u skupštinskom sazivu, nije nelogično ovako veliko podudaranje podnijetih i usvojenih amandmana. Ova statistika potvrđuje veliku prolaznost prijedloga Vlade u Skupštini, do te mjere da poslanici opozicije govore o limitiranosti Parlamenta u odnosu na nju, i da on samo potvrđuje njene odluke, „kao da se u crkvi poškropi svetom vodicom svaka odluka Vlade“ (Intervju MNE 10).¹⁰ Što se tiče prijedloga zakona, i dalje ih znatno više predlaže Vlada, ali se iz godine u godinu povećava broj prijedloga zakona od strane poslanika, i to poslanika opozicije, što je i prirodno budući da se politička volja vladajuće većine artikuliše prije svega kroz vladine prijedloge (Intervju MNE 04). Takođe, izvještaji odbora se po pravilu razlikuju od obrazloženja Vlade u slučajevima kada je ona predlagač zakona, i suprotno bi pokazalo da prijedlog zakona nije svestrano razmotren i da odbor nije temeljito odradio svoj posao (Intervju MNE 04).

Poslanici opozicije podnose znatno veći broj amandmana nego poslanici vladajuće većine. Od poslanika vladajuće većine, mlađi koalicioni partner, Socijaldemokratska partija, značajno je aktivniji u podnošenju amandmana na zakonske prijedloge Vlade (Intervju MNE 01).

Koristeći mogućnost iz Ustava iz 1992. godine, šest hiljada birača je tokom 21. i 22. saziva Skupštine podnosilo prijedloge zakona, kao i prijedloge nekih drugih akata (deklaracija i rezolucija). Prijedlozi zakona o pravednoj restituciji, političkim partijama i finansiranju političkih partija su usvojeni, dok prijedlozi zakona o izmjenama i dopunama Zakona o podjeli Crne Gore na opštine, izboru poslanika u Skupštinu Srbije i Crne Gore i zaštiti domaćinstava u sektoru energetike nijesu usvojeni, a prijedlozi zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakona o zapošljavanju nijesu ni stavljeni u proceduru uz obrazloženje da ne ispunjavaju uslove da se mogu dati u skupštinsku proceduru. Promjenom Ustava, zakonodavna inicijativa građana praktično je izgubila smisao, budući da je neophodan ovlašćeni poslanik koji istupa u njihovo ime. Ovakve inicijative su izostale, budući da građani mogu u dogovoru sa poslanikom, koji ima pravo davanja zakonskih prijedloga, doći do dogovora i bez skupljanja potpisa, a, sa druge strane, ako poslanici to ne žele, bez obzira na prikupljene potpise do inicijative neće doći. Građanska inicijativa je obesmišljena idejom skupljanja

od čega je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo predložio 223, Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje osam amandmana, Odbor za bezbjednost i odbranu četiri amandmana, a ostali odbori najviše dva amandmana.

¹⁰ „Ustavna rješenja su tako postavljena da je Vlada praktično sve u Crnoj Gori.“ (Intervju MNE 09) „Uglavnom je Skupština svedena na transmisiju Vlade... ukoliko amandmani dolaze iz opozicionih klupa u 99,9% slučajeva ne prolaze, bez obzira na utemeljenost.“ (Intervju MNE 03). Predstavnici vlasti smatraju, pak, da i amandmani opozicije nerijetko bivaju usvojeni ako se smatra da su korisni i doprinose kvalitetu ponuđenih rješenja (Intervju MNE 04).

potpisa jer nijesu neophodni, a, s druge strane, iako se skupe, ako ne nađu poslanika, time se inicijativa završava (Intervju MNE 06).

Zakoni moraju biti usklađeni sa zakonodavstvom Evropske unije, postoje tablice usklađenosti, i odbor ga vraća predlagaču ukoliko nijesu u skladu sa njima. Uticaj Evropske unije takođe je veoma prisutan kada se radi o usvajanju novih zakona, zašta je najbolji primjer bio dugotrajni rad na donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika tokom ljeta 2011, a koji je konačno usvojen traženom većinom 8. septembra iste godine. Nekad EU insistira i na određenim zakonskim rješenjima koja i nijesu najbolje prilagođena crnogorskom društvu (Intervjui MNE 08 i MNE 10) a Skupština ubrzava procedure i „tri čitanja“ radi ubrzanja evropskih integracija (Intervju MNE 11).

Postojanje partijske discipline prilikom glasanja vidi se i iz statističkih podataka o donošenju zakona koje predloži Vlada, a njeno prisustvo potvrđuju i poslanici, pri čemu je neki od njih pozitivno ocjenjuju, kao „put ka političkom zdravlju i u institucijama i u društvenom životu Crne Gore“.¹¹ (Intervju MNE 11) Većina poslanika, međutim, naglašava slobodu koju njihova partija dozvoljava prilikom glasanja, bilo da se glasa različito od stava partije, bilo da se svjesno izbjegne prisustvo u sali prilikom glasanja (Intervju MNE 03, Intervju MNE 01).

Jedan od problema koji je prisutan u radu odbora Skupštine jeste da se nekad prijedlozi zakona prvo nađu na razmatranju u matičnom odboru pa tek onda na Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Budući da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo razmatra ustavnost i zakonitost, to je nelogično da matični odbor eventualno pozitivno ocijeni zakonski prijedlog za koji se poslije utvrdi da je neustavan. Uz to, Odbor za ustavnost i zakonitost je taj koji vrši ispravke u zakonskom tekstu koje se odnose na tehničke, slovne i gramatičke greške (Intervju MNE 02), a dosta toga završe lektorske službe Skupštine (Intervju MNE 01). Iako je skupštinski Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo nadležan da prije svega kaže mišljenje o pravnoj strani predloženog akta, a da o njegovim političkim aspektima raspravlja matični odbor (i plenum), ipak nerijetko poslanici u ovom odboru ne razdvajaju pravno i političko mišljenje (Intervju MNE 01).

Zaključak

Zakonodavnu djelatnost Skupštine predviđa Ustav Crne Gore, a postupke detaljno razrađuje Poslovnik Skupštine Crne Gore. U Crnoj Gori ne postoji poseban zakon o Skupštini. Pored zakona, Skupština donosi i druge akte, od ratifikacije međunarodnih ugovora, preko deklaracija, do budžeta i završnog računa budžeta i izmjena Ustava. Zakonodavna aktivnost Skupštine posebno je došla do izražaja

¹¹ „Evo, u svojoj skoro dvadeset godina i više dugoj parlamentarnoj praksi ja nijesam vidio nijedan parlament na svijetu da poslanici izigravaju neke sveznalice koji stavljaju vladu u drugi plan.“

tokom posljednja dva skupštinska saziva, što je pratilo intenziviranje razvoja evroatlantskih integracija zemlje. Normativno, Skupština ima široko postavljena ovlašćenja u zakonodavnoj oblasti. Međutim, određena rješenja, u kombinaciji sa crnogorskom praksom i specifičnostima crnogorskog političkog sistema čine da Skupština ipak ima slabiju ulogu.

Skupština je ograničena na više načina. Prvo, kao što smo vidjeli, organizacije čijem članstvu Crna Gora teži, a prije svega Evropska unija, utiču na to koji će se zakoni donijeti, i na dinamiku zakonodavnog procesa, bez obzira na nerijetko loše poznavanje crnogorskog društva. Drugo, što se vidi i iz statistike, budući da je vlast (sa kraćim izuzetkom 2001–2002) imala konstantno stabilnu većinu, prisutan je veliki uticaj Vlade na donošenje skupštinskih akata, tako da zakonski prijedlozi Vlade u vrlo rijetkim situacijama budu odbijeni. S tim u vezi, partijska disciplina je prisutna i u redovima poslanika pozicije i u redovima poslanika opozicije, iako poslanici obično, potvrđujući da je partijska disciplina čvrsta u drugim partijama, izdvajaju sopstvenu stranku kao izuzetak (mada, ima i pozitivnih mišljenja o partijskoj disciplini). Pripadnost poslanika određenoj partiji odlučujući je faktor u njegovom/njenom djelovanju povodom određenog zakona, a to je u dobroj mjeri izraz izbornog sistema u Crnoj Gori koji je depersonalizovan, odnosno, građani glasaju za partiju, odnosno partijsku listu na kojoj su kandidati izabrani i poređani na partijskim organima, a ne za konkretnog poslanika. Isključenjem građanske zakonodavne inicijative u novom Ustavu još više je naglašena dominacija Vlade u predlaganju zakona.

Pored toga, zakonodavnu (kao i druge aktivnosti) Skupštine sputavaju i mnoga tehnička ograničenja. Skupština raspolaze jako malim prostorom. Skupštinska zgrada je stara i građena za vrijeme kada su poslanici dolazili samo da glasaju u plenarnoj sali, a ostale prostorije je koristila skupštinska služba (Intervju MNE 03). Klubovi raspolaze sa vrlo ograničenim prostorom, tako da trideset pet poslanika poslaničkog kluba DPS-a koristi prostor od manje od stotinu kvadrata, dok poslanički klub Nove srpske demokratije ima na raspolaganju samo jednu prostoriju od dvadesetak kvadrata koju koristi osam poslanika i dva lica zaposlena u klubu. Jedino rukovodstvo Skupštine, predsjednik i dvojica potpredsjednika, imaju posebne kabinete. Uz to, mali broj savjetnika i tehničkih lica je zaposlen kako bi pomagao poslaničkim klubovima u radu, na primjer, najvećem poslaničkom klubu, poslaničkom klubu DPS-a, pomažu samo četiri osobe na trideset pet poslanika, poslaničkom klubu SDP-a koji se sastoji od devet poslanika troje, a klubu Nove srpske demokratije sa osam poslanika dvoje. Ovo je jako mali broj, kada se još uzme u obzir da poslanici ne mogu biti stručni za najrazličitija pitanja koja su obuhvaćena zakonskim aktima, pa su im potrebni stručni savjetnici, a isto tako, poslanici ne mogu proći kroz sav materijal koji dobijaju.¹² Neka banalna

¹² Po trideset kilograma materijala na mjesečnom nivou po glavi poslanika. (Intervju MNE 01)

pitanja, na primjer nedostatak parking mjesta za poslanike (Intervju MNE 02), takođe mogu dovesti do gubljenja vremena predviđenog za rad poslanika.

Dakle, brojni faktori utiču na djelovanje Skupštine, i moguća su dalja poboljšanja njene uloge i funkcionalnosti i kroz normativne izmjene, i kroz praksu svakodnevnog rada Skupštine, i kroz kvalitativno i kvantitativno jačanje tehničkih i stručnih kapaciteta Skupštine i njene Službe.

Korišćeni izvori

Ustav Republike Crne Gore, Službeni list Republike Crne Gore, 1993.

Ustav Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 1/07.

Poslovnik Skupštine Republike Crne Gore, Službeni list RCG, broj 37/96.

Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Republike Crne Gore, Službeni list RCG, br. 16/97.

Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Republike Crne Gore, Službeni list RCG, br. 24/97.

Odluka o obrazovanju Odbora za ravnopravnost polova, Službeni list RCG, br. 35/01.

Odluka o obrazovanju Odbora za evropske integracije, Službeni list RCG, br. 54/03.

Odluka o obrazovanju Odbora za bezbjednost i odbranu, Službeni list RCG, br. 36/05.

Poslovnik Skupštine Crne Gore, Službeni list RCG, br. 51/06.

Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore, Službeni list CG, br. 80/10.

Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore, Službeni list CG, br. 25/12.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, Službeni list CG, br. 46/11.

Otvoreni parlament, bilten Skupštine Crne Gore, godina II, br. 18.

Intervju MNE 01, vođen 28. juna 2012.

Intervju MNE 02, vođen 20. juna 2012.

Intervju MNE 03, vođen 12. juna 2012.

Intervju MNE 04, vođen 5. jula 2012.

Intervju MNE 06, vođen 9. juna 2012.

Intervju MNE 08, vođen 25. juna 2012.

Intervju MNE 09, vođen 14. juna 2012.

Intervju MNE 10, vođen 14. juna 2012.

Intervju MNE 11, vođen 14. juna 2012.

[http://www.skupstina.me/cms/site_data/Informacija o zakonodavnoj i nadzornoj aktivnosti SkupstineMNE.pdf](http://www.skupstina.me/cms/site_data/Informacija_o_zakonodavnoj_i_nadzornoj_aktivnosti_SkupstineMNE.pdf)

KONTROLNA FUNKCIJA

Dušan Spasojević
Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

KONTROLNA FUNKCIJA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

U ovom poglavlju se bavimo kontrolnom funkcijom srpskog parlamenta, odnosno mehanizmima kontrole izvršnih i drugih oblika vlasti koji su na raspolaganju najvažnijoj predstavničkoj instituciji. U prvom delu poglavlja bavićemo se baviti zakonskim okvirom kontrolnih mehanizama, dok ćemo u drugom delu veću pažnju posvetiti empirijskoj građi u pokušaju da utvrdimo u kojoj meri se ostvaruju zakonski predviđene funkcije. Dva osnovna izvora empirijske građe su statistički izveštaji o radu Narodne skupštine i podaci koje smo sakupili preko dubinskih intervjuova sa narodnim poslanicima i predstavnicima međunarodnih organizacija. Ovi intervjuovi predstavljaju veoma značajan uvid u način na koji poslanici razumeju kontrolnu funkciju i njene najvažnije mehanizme, kao i njihova pojašnjenja o načinima funkcionisanja parlamenta u ovom kontekstu i zbog toga ćemo im pokloniti veliku pažnju.

Kontrolna funkcija je specifična jer predstavlja najvažniji mehanizam koji je na raspolaganju opoziciji u njihovom radu u parlamentu. Ova posebnost kontrolne funkcije naročito je uočljiva u poređenju sa zakonodavnom funkcijom kojom u potpunosti dominira vladajuća većina (Stojiljković, Lončar, Spasojević, 2012). Međutim, ova specifičnost je možda i najvažnija karakteristika načina na koji Narodna skupština obavlja kontrolnu funkciju. Pre svega, u novim demokratijama koncept političke odgovornosti je u značajnoj meri zanemaren i to važi i za vertikalnu i za horizontalnu odgovornost. Kako to šaljivo formuliše O'Donel, „interesovanje za političku odgovornost proizlazi iz njenog odsustva“, a odsustvo horizontalne odgovornosti pokazuje manjak republikanskih i liberalnih ideja u novih demokratijama (O'Donnell, 1998: 114). Isti autor ove karakteristike uočava u svim tranzicionim društvima, od latinske Amerike do istočne Evrope.

Pojednostavljeno govoreći, opozicija se vrlo često suočava sa ignorisanjem od strane vladajuće većine. Međutim, ovaj stav nije samo odnos prema opoziciji, već i prema drugim političkim akterima koji pokušavaju da kontrolišu ili ograniče političku moć, poput civilnog društva ili međunarodnih organizacija. Dovoljno je pogledati izveštaje nezavisnih ili regulatornih tela u Srbiji da bi se videli brojni primeri nepoštovanja zakona o dostupnosti informacija od javnog značaja ili drugih propisa. Konačno, u jednoj mladoj demokratiji, u kojoj kultura dijaloga nije na zavidnom nivou i gde se politika bazirana na aferama smatra svakodnevnom

pojavom, opozicija često vidi kontrolne mehanizme kao kanale za slanje svojih političkih poruka, a ne za realnu kontrolu i ograničenje izvršne vlasti. Na sve ove teme ćemo se, naravno, vratiti u ovom poglavlju.

Ipak, kontrolna funkcija nije ekskluzivno pravo opozicionih aktera, već se sa pravom može tvrditi da su stranke vladajuće koalicije podjednako, ako ne i više zainteresovane za korišćenje kontrolnih mehanizama. Primarni razlog predstavlja svest da će rezultati vladanja uticati na građane na narednim izborima, dok sekundarni razlog može biti unutarpartijska borba za prevlast i pozicije. U ovom kontekstu će biti jako zanimljivo videti na koji način će novi saziv skupštine Srbije (izabran na parlamentarnim izborima 2012) obavljati kontrolnu funkciju, imajući u vidu da je deo ispitanika koji su tokom našeg istraživanja bili opozicija u međuvremenu došao na vlast. Konačno, bez imalo idealizma, ne smemo zanemariti iskrena demokratska uverenja kod jednog dela narodnih poslanika i njihovu svest da je ograničavanje političke moći centralna demokratska tekovina.

Zakonski okvir kontrolne funkcije – od Ustava do Zakona o Narodnoj skupštini

Najopštiji pravni temelj zakonodavne funkcije nalazi se u Ustavu Republike Srbije, u članu 99 koji određuje nadležnosti skupštine, gde se, između ostalog, kaže da skupština „u okviru svojih izbornih prava 1. bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara; 4. bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije i nadzire njegov rad; 5. bira i razrešava Zaštitnika građana, i nadzire njegov rad, i 6. bira i razrešava i druge funkcionere određene zakonom“. Takođe, član 129. detaljnije određuje interpelaciju u vezi sa radom Vlade ili pojedinog člana Vlade, postavljajući uslov da je pokrene minimalno 50 narodnih poslanika, te da je Vlada dužna da odgovori u roku od 30 dana (član 129). Takođe, predviđa se da „Narodna skupština raspravlja i glasa o odgovoru koji su na interpelaciju podneli Vlada ili član Vlade kome je interpelacija upućena“, kao i da se „o pitanju koje je bilo predmet interpelacije ne može ponovo raspravljati pre isteka roka od 90 dana“. Ove stavke ukazuju na želju zakonodavca da ostvari balans između mogućnosti opozicije da pokrene interpelaciju i potrebe da se vlada zaštiti od prečestih interpelacija koje bi joj usporavale rad. U daljem tekstu ćemo se često vraćati na ovo pitanje jer je u njemu sublimirana jedna od najvažnijih dilema u institucionalnom dizajnu kontrolne funkcije.

Pored ovoga, član 130. definiše glasanje o nepoverenju Vladi ili nekom od ministara: „Glasanje o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade može zatražiti najmanje 60 narodnih poslanika. Predlog za glasanje o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade Narodna skupština razmatra na prvoj narednoj sednici, a najranije pet dana po podnošenju predloga. Nakon okončanja rasprave pristupa se glasanju o predlogu“. Opet, kao i u slučaju interpelacije, „ako Vladi ili članu

Vlade ne bude izglasano nepoverenje, potpisnici predloga ne mogu podneti novi predlog za glasanje o nepoverenju pre isteka roka od 180 dana“.

Naravno, Ustav predviđa donošenje Zakona o narodnoj skupštini, kojim se bliže uređuju nadležnosti i oblici ostvarivanja iste. Tako se u članu 15. Zakona predviđa da „u ostvarivanju kontrolne funkcije Narodna skupština vrši nadzor nad radom:

- 1) Vlade i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara;
- 2) službi bezbednosti;
- 3) guvernera Narodne banke Srbije;
- 4) Zaštitnika građana;
- 5) drugih organa i tela u skladu sa zakonom“.

Kao mehanizam ostvarivanja kontrole, zakon predviđa i privremena radna tela, tj. anketne odbore i komisije. „Odbori se obrazuju za: razmatranje predloga zakona i drugih akata podnetih Narodnoj skupštini; sagledavanje stanja vođenja politike od strane Vlade; praćenje izvršavanja zakona i drugih opštih akata od strane Vlade i drugih državnih organa i tela, kao i za razmatranje drugih pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine“ (član 27, stavovi 5,6 i 7). Takođe, odbori prate rad Vlade i drugih organa i tela, čiji rad nadzire Narodna skupština i razmatraju njihove izveštaje koji se na osnovu zakona podnose skupštini. Odbori u svome radu mogu da organizuju javna slušanja, na koje se mogu pozivati naučnici i stručnjaci, kao i drugi predstavnici zainteresovanih strana.

Poslovnik o radu Narodne skupštine Republike Srbije

Naravno, pored ovog šireg okvira, parlamentarni život je najpreciznije definisan Poslovnikom o radu Narodne skupštine koji mnogo preciznije uređuje načine na koji se može ostvarivati kontrolna funkcija. Zbog toga je poslovnik verovatno najvažniji dokument u ovoj analizi. U kontekstu kontrolne funkcije, poslovnik definiše nadležnosti skupštinskih odbora, anketnih odbora i javnih slušanja, kao i prava i obaveze narodnih poslanika.

Skupštinski odbor u okviru svog delokruga 1) prati sprovođenje politike koju vodi Vlada i 2) prati izvršenje zakona i drugih akata: pored toga, Poslovnikom se određuju nadležnosti svakog pojedinačnog odbora, pa se, na primer, navodi da Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava (1) razmatra izveštaj Državne revizorske institucije, o čemu podnosi izveštaj sa stavovima i preporukama Narodnoj skupštini i (2) kontroliše primenu republičkog budžeta i pratećih finansijskih planova u smislu zakonitosti, svrsishodnosti i efikasnosti trošenja (član 55, Poslovnik).

Kao što smo već spomenuli, važan mehanizam su *anketni odbori* (čine ih narodni poslanici) i komisije (pored poslanika, u njima mogu biti predstavnici dru-

gih tela i organizacije, naučnici i stručnjaci), koji se obrazuju „radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama i događajima“ (Poslovnik, član 68). Ova tela ne mogu da vrše istražne radnje, već imaju pravo da traže „od državnih organa i organizacija podatke, isprave i obaveštenja, kao i da uzima izjave od pojedinaca koje su mu potrebne“ (član 68, stav 8).

Javna slušanja (public hearing) su relativno nov način rada kojim se primarno osnažuje zakonodavni proces, ali se javna slušanja mogu organizovati „i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije“. Javna slušanja organizuju skupštinski odbori na predlog bilo kog člana odbora (član 84, Poslovnik). Nakon javnog slušanja, predsednik odbora dostavlja informaciju o javnom slušanju predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i učesnicima javnog slušanja. Informacija sadrži imena učesnika na javnom slušanju, kratak pregled izlaganja, stavova i predloga iznetih na javnom slušanju.

Konačno, javnosti najvidljiviji deo poslaničkih kontrolnih ovlašćenja određen je delom 14. Poslovnika koji se bavi postupcima kontrole nad radom Vlade. Pre svega, Poslovnik daje pravo poslanicima da postavljaju *poslanička pitanja* pojedinom ministru ili Vladi. Ova pitanja „moraju biti jasno formulisana“ i mogu se postaviti pismenim ili usmenim putem, s tim da „izlaganje poslanika koji postavlja pitanje ne može da traje duže od tri minuta“ (član 204, stavovi 2 i 4). Pisana pitanja se mogu postaviti svakodnevno (uključujući i period između dve sednice), dok se usmena pitanja postavljaju Vladi svakog poslednjeg četvrtka u mesecu u periodu od 16 do 19 časova. Vladina obaveza je da tri dana pre održavanja sednice obavesti parlament o sprečenosti ministara da prisustvuju zasedanju. Takođe, tokom vanrednih zasedanja pitanja se mogu postaviti i tokom drugih dana ukoliko podnosilac zahteva za vanrednom sednicom to predloži.

„Na usmeno postavljeno pitanje, Vlada, odnosno ministar, usmeno odgovara. Ako je za davanje odgovora potrebna određena priprema, oni to moraju obrazložiti a odgovor narodnom poslaniku dostaviti u pisanom obliku u roku do 8 dana“ (član 206, stav 1). Ovaj rok se u slučaju da je neophodno prikupljanje većeg broja podataka i složenija analiza može maksimalno produžiti na 30 dana, a pisani odgovor se dostavlja narodnim poslanicima (bez obzira na rok za odgovor). Nakon što ministar ili drugi predstavnik Vlade usmeno odgovori na pitanje, narodni poslanik ima pravo na trominutni komentar odgovora ili na postavljanje dodatnog pitanja, nakon čega poslanik ima pravo da još jednom prokomentariše odgovor ministra (u trajanju od dva minuta).

Poslovnik predviđa i „poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom“, koja se postavljaju najmanje jedanput mesečno, na predlog poslaničkih grupa. Predlog poslaničke grupe „mora da sadrži precizno navođenje aktuelne teme o kojoj će se postavljati pitanja“ (član 210), kao i ime i prezime nadležnog ministra ili drugog funkcionera koji bi trebalo da odgovara na ta pitanja i mora se podneti bar tri dana pre održavanja sednice. Odgovaranje na pitanja poslanika može trajati do tri časa (180 minuta) i obavlja se bez obzira na broj prisutnih poslanika u sali, a ukoliko

se ne odgovori na sva pitanja predsednik Skupštine može odrediti dan kada će se nastaviti sa ovom aktivnošću. Pravo da učestvuju u ovom procesu imaju svi poslanici uz poštovanje redosleda koji određuje poslovnik (prvenstvo ima predstavnik predlagača) i ograničenje broja pitanja koje poslanik može da postavi na tri, kao i njihovog trajanja na tri minuta. Poslovnikom se reguliše i vreme koje je na raspolaganju ministru (5 minuta), kao i broj potpitanja koje poslanici imaju pravo da postavljaju. Kao što smo već pomenuli, „u danima kada ministri odgovaraju na poslanička pitanja obezbeđuje se direktan televizijski prenos“ (član 215), što u velikoj meri utiče na način na koji poslanici koriste ovaj mehanizam.

Poslovnik uređuje i politički značajnije mehanizme, poput procesa *izglasavanja nepoverenja Vladi ili članu Vlade*. Ovaj postupak može pokrenuti najmanje 60 poslanika (član 217), a skupština ga razmatra na prvoj narednoj sednici (član 218). Po završetku rasprave pristupa se glasanju o nepoverenju vladi, a ako ne bude izglasano nepoverenje, potpisnici predloga ne mogu pokrenuti novi predlog za glasanje u narednih 6 meseci. Naravno, nas će u ovoj analizi manje interesovati ovaj mehanizam jer se koristi veoma retko zbog relativno stabilnih vladajućih koalicija, koje se najčešće urušavaju iznutra, i skoro nikada pod formalnim pritiskom opozicije.

Sa druge strane, *interpelacija* se podnosi u vezi sa radom vlade ili nekog ministra sa namerom da se razmotri određeno, konkretno formulisano pitanje (član 221). Vlada je u obavezi da formuliše svoj odgovor na interpelaciju u roku od 30 dana, i taj odgovor se dostavlja narodnim poslanicima. U slučaju da Skupština prihvati odgovor Vlade, nastavlja se sa daljim radom. U suprotnom, pristupa se glasanju o nepoverenju vladi ili ministru. Takođe, „pretres povodom odgovora na interpelaciju mora da se završi na sednici na kojoj je započet“ (član 227, stav 1).

Nasuprot interpelaciji i poslaničkim pitanjima, koji predstavljaju vanredne načine za komunikaciju sa Vladom, u redovne metode spadaju *izveštavanje Narodne skupštine o radu Vlade* (član 228), koje se organizuje najmanje jednom godišnje i informisanje skupštinskih odbora od strane nadležnih ministara koje se organizuje jednom u tri meseca, a o čemu odbori izveštavaju Skupštinu putem zaključaka (član 229).

Konačno, posebno važan i specifičan aspekt kontrolne funkcije predstavlja *kontrola rada službi bezbednosti*, koja se obavlja neposredno i preko nadležnog odbora. „Narodna skupština vrši nadzor razmatranjem godišnjeg izveštaja nadležnog odbora o izvršenom nadzoru nad radom službi bezbednosti“ (član 230, stav 2), a izveštaj mora biti dostavljen do marta meseca naredne godine. Sednice odbora mogu biti zatvorene za javnost, a poslanici su u obavezi čuvanja tajne.

Kada je reč o *vršenju nadzora nad drugim državnim organima*, organizacijama i telima, on se u najvećem meri vrši preko izveštaja koji se podnose Skupštini, poslanicima i nadležnim odborima. Najvažnija rasprava obavlja se u odborima koji imaju rok od 30 dana od prihvatanja izveštaja da o njemu organizuju raspravu, nakon čega upućuju izveštaj Skupštini sa predlogom zaključka, odnosno sa

preporukama. Odbor zapravo može preporučiti Skupštini da (1) prihvati izveštaj državnog organa, tela ili organizacija, (2) obaveže Vladu i druge organe na preduzimanje odgovarajućih mera i aktivnosti, (3) zatraži dopunu izveštaja ili da (4) preduzme druge mere u skladu sa zakonom (član 237, stav 5).

Kada je reč o izveštajima nezavisnih organa koji štite prava građana i kontrolišu rad organa državne uprave, obezbeđuju dostupnost informacija i zaštitu podataka o ličnosti, obavljaju reviziju javnih sredstava i sl, te izveštaje razmatraju nadležni odbori. Nakon razmatranja, odbori podnose izveštaj Narodnoj skupštini sa predlogom zaključka ili preporukama sa merama za unapređenje stanja, a Skupština razmatra taj izveštaj zajedno sa izveštajem tela čiji se rad kontroliše i na kraju donosi odluku o preporukama odbora (član 239).

Između pravila i prakse – efektivnost ostvarivanja kontrolne funkcije

O realnom ostvarivanju kontrolne funkcije može se govoriti iz više uglova. Na primer, možemo meriti stepen političke odgovornosti najvažnijih političkih aktera ili percepciju vlade i drugih tela o tome da li se osećaju kontrolisanim i u kojoj meri. Mi smo u ovom istraživanju okrenuti ka dva najvažnija izvora: prvi se zasniva na statističkim rezultatima rada Narodne skupštine i ona pokazuje učestalost korišćenja određenih kontrolnih mehanizama, kao i njihove direktne i indirektno rezultate. Drugi izvor su dubinski intervjui sa poslanicima i predstavnicima civilnog sektora i međunarodnih organizacija putem kojih smo pokušali da saznamo njihovo razumevanje političkih procesa koji se odvijaju u parlamentu, kao i značaj koji oni pridaju tim procesima. Da pojednostavimo: statistička analiza nam može reći da je X poslanika postavilo pitanje Vladi i da je Vlada odgovorila na Y pitanja, ali nam intervjui zapravo govore o tome da li su poslanici tom procesu dali određeni značaj i očekivanja, te da li je čitav proces imao uticaj na političku realnost. Sa druge strane, neka buduća istraživanja mogla bi da uključe i percepciju ministara ili predstavnike regulatornih ili kontrolnih tela o stepenu kontrole od strane parlamenta.

Poslanička pitanja

Podaci o poslaničkim pitanjima dostupni su javnosti preko Informatora o radu Skupštine. Zanimljivo je uočiti da su u Informatoru dostupni podaci o finansijskom poslovanju poslanika za deo 2011. godine, ali ne i o aktivnostima u zakonodavnoj ili kontrolnoj funkciji (što najverovatnije govori o prioritetima koji su postavljani skupštinskoj službi).

Tabela 1. Broj postavljenih poslaničkih pitanja i broj pitanja na koja su dati odgovori

Godina	Broj postavljenih pitanja	Broj pitanja na koje je odgovoreno
2001.	49	32
2002.	14	9
2003.	44	26
2004.	16	10
2005.	64	38
2006.	56	51
2007.	435	302
2008.	–	–
2009.	225	191
2010.	91	84

Izvor: Orlović (2007) i Informator o radu Narodne skupštine; Podaci za 2008. nisu bili dostupni u vreme izrade teksta.

Međutim, dostupna je informacija o ukupnom broju postavljenih pitanja u poslednjem sazivu – postavljeno je 766 pitanja, dok je odgovoreno na 575. Takođe, zatraženo je i 1240 obaveštenja i objašnjenja, a dobijeno je 786 odgovora (Izveštaj o radu Službe NS RS, str. 46). Jedan od intervjuisanih poslanika bio je zainteresovan za iste rezultate: „Tražio sam pre dve ili godinu i po dana da mi dostave zvanično ko je sve postavio pitanje, ali su mi tada rekli da je do tada odgovoreno otprilike na jedno 40% tih pitanja, znači na 60% nije, ali nisam dobio zvaničan odgovor“ (SRB 08).

Kada je reč o kontrolnoj funkciji, percepcija poslanika je prilično pesimistična: „Naše kontrole su potpuno formalne, gotovo da ih nema“ (SRB 01), a s tim se slažu i nezavisni eksperti: „Mislim da se skoro nijedna od kontrolnih funkcija parlamenta ne koristi“ (SRB 01). Načelno govoreći, poslanici smatraju da nije problem u pravnoj regulativi i okviru, već u praksi. „Nije problem u kontekstu propisa, ni nadležnosti kontrolne funkcije Skupštine, problem je u nama, u nedovoljnom korišćenju kapaciteta koji ti daju ustavni položaji kao narodnom poslaniku, to je problem integriteta poslanika, znanje poslanika, veštine poslanika, rešavanje etičkih dilema poslanika između stranačkog, institucionalnog interesa i ličnog stava“ (SRB 03). Još jednom, spoljni pogled na parlamentarce ima sličan prizvuk: „Ja im više zameram činjenicu da su nezainteresovani da svoje kapacitete, kao narodnih poslanika, unaprede, pa i u tom vidu da se obaveste o nekim stvarima“ (SRB 12).

Razlozi za ovakvo stanje nalaze se u dominaciji partijskih elita, u velikom broju zakona koje Skupština usvaja, što oduzima najviše vremena, kao i u uverenju da je „poslanik podređen ministrima, a ne obratno“ (SRB 04).

Kada govorimo o poslaničkim pitanjima, za većinu ispitanih poslanika to je najinteresantniji mehanizam kontrole izvršne vlasti. U načelu, postoje razlike u shvatanju ovog mehanizma između poslanika pozicije i opozicije. Pre svega, kada je reč o pravilima za korišćenje ovog mehanizma tu postoje određene primedbe. Jedan deo poslanika smatra da su pravila previše rigidna i da to doprinosi izrežiranosti čitavog događaja, što onemogućava pravu interakciju i dijalog. Pored toga, jedan deo poslanika ukazao je na međunarodna iskustva i rešenja po kojima je dozvoljen dijalog između ministra i poslanika (npr. Velika Britanija), kao i skraćivanje vremena za pitanje i odgovor na jedan minut čime bi se umanjili politički govori sa obe strane. Ovo nas dovodi do zajedničke ocene poslaničkih pitanja – i pozicija i opozicija veruju da se pitanja postavljaju zarad birača i TV publike, a ne zarad kontrolisanja izvršne vlasti. Tako se po pripadnicima parlamentarne većine pitanja opozicije „svode na politikanstvo, na političke pamflete, na kritiku vlade“ (SRB 02). Sa druge strane, pitanja poslanika većine su po sistemu „ja tebi serdare, ti meni vojvodo, da ne kažem nameštena“ (SRB 04), odnosno imaju za cilj da ministar promovise određeno pitanje, najavi ulaganje ili neki dobar rezultat koji je postiglo ministarstvo. Takođe, poslanici često postavljaju pitanja koja su važna za birače iz njihovog kraja ili jedinice.

Poseban problem predstavlja prisustvo ministara kojima se postavljaju pitanja, jer je uverenje opozicije da se često dešava da sednici prisustvuju politički manje važni ministri ili oni kojima poslanici ne žele da postave pitanja i „oni mogu samo da kažu – to nije u našoj nadležnosti, okrenućemo naše kolege, što maksimalno obesmišljava taj instrument nadziranja rada vlade“ (SRB 04). Ili kako je još eksplicitnije formulisao jedan od naših ispitanika, „ako vi dajete meni pravo da ja mogu da zakažem sednicu poslednjeg četvrtka u mesecu, na kojoj će tri sata odgovarati ministri koje ja tražim, na zadatu temu koju sam ja tražio, onda mi nemojte slati Sulejmana Ugljanina bez portfelja koji će tu da ćuti, ili mi slati ministra za poljoprivredu, a ja hoću da pričam o Kosovu, ili o finansijama“ (SRB 06).

Važan deo evaluacije poslaničkih pitanja jesu odgovori koje daju državni organi. Tako, na primer, jedan opozicioni poslanik smatra da na „bar 70% pitanja nikada nije dobio odgovor“ (SRB 08). U ovom slučaju su i pozicioni poslanici nešto kritičniji prema Vladi: „Problem malo nastaje kada oni ne žele da daju pravi odgovor, kada oni vrlo dobro znaju šta vi pitate, ali vam to ne odgovore, već dobijete neki politički odgovor. E onda doći do prave informacije nije baš lako, nije baš ni teško. Sa druge strane, uvek možete da dođete do nekoga iz ministarstva ko će vam dati tu informaciju, ne znajući zašta vama to treba, ali to je već do dovitljivosti, što već nije sistem, nažalost“ (SRB 07). Trebalo bi istaći da poslanici većine često ističu neformalne kanale informisanja i uticaja na ministarstva kao veoma funkcionalne i kao razlog što postavljaju manje pitanja Vladi.

U zanimljivu dovitljivost spada i paralelno postavljanje poslaničkog pitanja i podnošenje zahteva na osnovu Zakona o dostupnosti informacija od javnog zna-

čaja: „Na poslaničko pitanje mi ne odgovore, jer ne snose nikakvu sankciju za to, a na ovo pošto postoji mogućnost da ih poverenik prozove da ih kazni, onda mi pošalju odgovor. Pa u stvari ti mehanizmi koji postoje u Poslovniku o radu, koji postoje u Ustavu za Narodnu skupštinu, mnogo su slabiji nego što je Zakon o slobodnom pristupu informacijama koji važi za sve građane“ (SRB 08).

Interpelacije, podnošenje izveštaja odborima i kontrolna javna slušanja

Takođe, poslanici su koristili mogućnost interpelacije. Tokom poslednjeg mandata pokrenuto je šest interpelacija (5 su podneli poslanici Srpske radikalne stranke, a jednu poslanici Demokratske stranke Srbije), a rasprava se vodila samo na osnovu dve. Prva interpelacija ticala se rada tadašnjeg ministra ekonomije i regionalnog razvoja Mladana Dinkića (podnosilac DSS, 2010), dok se u drugom slučaju raspravljalo o zakonitosti rada i poslovanja ministra vera i dijaspore Srđana Srećkovića (podnosilac SRS, 2011). Poslanici su vodili raspravu, ali se nisu izjašnjavali o odgovoru Vlade i ministra Dinkića, što je u suprotnosti sa odredbama Ustava Republike Srbije.

Kada govorimo o interpelaciji, poslanici smatraju da je to „jedan vrlo jak mehanizam koji opozicija ima“ (SRB 01), ali i „vrlo rigidno definisan u Ustavu“ (SRB 09). Postoje brojne nedoumice oko funkcionisanja ovog mehanizma. Na primer: „Odredbe interpelacije podrazumevaju hitnost, prema tome, ako je vladi dato mesec dana da se izjasni, da pošalje odgovor, onda ne može Skupština dva meseca da ne raspravlja o njoj i ne pošalje je Vladi, a to se ovde desilo“ (SRB 08). U sličnom duhu rezonuje i drugi (ovoga puta pozicioni) poslanik: „Uglavnom, došli smo u jednu situaciju kada znamo da je Ustav prekršen, ali u Ustavu nisu predviđeni instrumenti šta da se radi, osim što smo prozivali premijera“ (SRB 08).

Sličnu sliku poslanici imaju o izveštajima nezavisnih i regulatornih tela koji se podnose parlamentu. Izveštaji ovih tela se usvajaju „ali niko ne ulazi u suštinu tih izveštaja“ (SRB 09) već ih „većina usvoji i to je čisto reda radi, nije to neka ozbiljna rasprava“ (SRB 09). Opozicija je, bar načelno, veoma zainteresovana za ove izveštaje jer nezavisna tela vidi kao element u svojoj borbi protiv vlasti. To ponekad proizvodi nezadovoljstvo. „I Saša Janković (*ombudsman*) i Rodoljub Šabić (*Poverenik za informacije od javnog značaja*) konkretno urade svoj posao i oni kroz taj izveštaj daju preporuke i mišljenja. Nažalost, malo je od tih njihovih preporuka i mišljenja, koje mi kasnije menjamo i implementiramo kroz neke izmene i dopune zakona“ (SRB 06). Takođe, i poslanici većine su imali zamerke: „Često je do sada bilo i nekih nerazumevanja od strane poslaničkih grupa većine prema tim institucijama, jer, tobože, ako smo mi birali nezavisne institucije, zašto one nas toliko često kritikuju i kontrolišu. To je apsurd, ali to je već neiskustvo u kreiranju i vođenju institucija“ (SRB 06). Takođe, poslanici većine su nezadovoljni i medijima i poslanicima opozicije koji nisu upoznati sa ovlašćenjima ne-

zavisnih i kontrolnih tela i od njih imaju prevelika očekivanja. Međutim, i pored svega toga, značajan broj naših ispitanika smatra da će se korist od ovih tela tek pokazati i da se već sada mogu videti „pomaci“ (SRB 04). Trebalo bi napomenuti da su sva ova tela relativno skoro osnovana i da je to važan element u proceni njihovog uticaja.

Sličnu percepciju poslanici imaju o nadzoru nad sektorom bezbednosti, koji je u Srbiji neobično važan, imajući u vidu uticaj nekadašnje Službe državne bezbednosti na zbivanja tokom devedesetih godina, kao i bezbednosni aspekt Kosova i Metohije. Poslanici su dosta podeljeni kada je reč o kontroli službi bezbednosti. Poslanici pozicije ocenjuju da je kontrola „dosta dobra u zadatim uslovima, a nedovoljna po nekim najboljim standardima“ (SRB 05), dok poslanici opozicije misle da službe dostavljaju formalne izveštaje: „Vojne dve službe dostave nam svoje izveštaje i to dva puta u toku godine, isto nam uradi i BIA... .. a sve to što u tim njihovim izveštajima ima, sve je već bilo u štampi (SRB 08)“. Da postoji određen stepen nepoverenja i da parlament ne vrši punu kontrolu vidimo iz reči jednog poslanika većine: „Na sednicama Odbora za bezbednost najčešće je bilo rasprave ali sami izveštaji su bili toliko nekvalitetni i šturi da su zapravo onemogućavali bilo kakvu kvalitetnu raspravu, zbog sumnje u integritet poslanika i zbog sumnje da bi, recimo, neka državna tajna odmah bila odana. Iza toga se krije veliko nepoverenje u parlament i veliko nepoverenje zapravo u poslanike“ (SRB 04). Takođe, neki poslanici veruju da se službe „sakrivaju iza procedure koju nikada nismo uspeli da napravimo za ovih osam godina i ta procedura ne postoji, tako da ne postoji ni kontrolna funkcija agencija, ne postoji. Što je najgore, od njih nikada ne postoji protivljenje: ne možete da dođete, ili to je državna bezbednost, ili to je tajna, uvek su onako otvoreni, ali sve rade da celu situaciju naprave što besmislenijom i da obesmisle tu kontrolnu funkciju“ (SRB 09).

Kada je reč o javnim slušanjima, u toku rada poslednjeg saziva održano je 29 javnih slušanja, od kojih je manji broj imao funkciju pripreme zakonskih akata, dok se veći bavio analizom određene oblasti i time bar delimično imao kontrolni karakter. U ovu grupu spadaju Javno slušanje Odbora za rad, boračka i socijalna pitanja na temu „Ispunjena obećanja – primena Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom u praksi“, Odbora za finansije na temu „Interna revizija i kontrola“ ili Radne grupe za prava deteta na temu „Predstavljanje Izveštaja podgrupe o sprovođenju Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u segmentu inkluzije“.

Konačno, kada je reč o najsnažnijem mehanizmu, Narodna skupština Republike Srbije, na Četvrtoj sednici Drugog redovnog zasedanja, decembra 2008. godine, raspravljala je o Predlogu za izglasavanje nepoverenja Vladi Republike Srbije, koji je podnela grupa od 86 narodnih poslanika iz poslaničkih grupa Demokratske stranke Srbije – Vojislav Koštunica, Nove Srbije i Srpske radikalne stranke, ali je vladi izglasano poverenje.

Zaključne napomene

Potpuno je očigledno da se suprematija izvršne vlasti odslikava i na obavljanje kontrolne funkcije od strane srpskog parlamenta. Pravni okvir za ovu funkciju ima određene mane, ali se stiče utisak da je najveći nedostatak u nepoštovanju propisanih pravila od strane Vlade i drugih organa, kao i od samog parlamenta. Nažalost, političke institucije se po tome ne razlikuju od ostalih delova društva. Takođe, svi akteri ističu značaj neformalnih i diskrecionih kanala uticaja i komunikacije između parlamenta i izvršne vlasti. Drugi nivo problema zasnovan je na dominaciji partija i partijskih elita nad parlamentom, što ograničava poslaničku samostalnost. Ukidanje blanko ostavki moglo bi da podstakne poslanike da budu kritičniji prema Vladi i da revnosnije obavljaju svoje poslove uz korišćenje punog kapaciteta. Ipak, optimizam ne bi trebalo da bude prevelik i neutemeljen. Kako je to formulisao jedan ispitanik, „poslanički integritet se osvaja i izgrađuje, a ne automatski dobija sa statusom poslanika“. Treći nivo problema proizlazi iz fokusiranosti parlamenta na zakonodavnu funkciju, što je gotovo redovno stanje parlamenata istočnoevropskih zemalja u procesu evropskih integracija. Veliki broj propisa koje bi trebalo usvojiti naprosto zatrpavaju poslanike i oni realno nemaju previše vremena da se bave kontrolnom i drugim funkcijama, imajući u vidu male kapacitete i budžet parlamenta. Ipak, ovo ne može da bude izgovor za nezainteresovanost. Konačno, verovatno najširi okvir predstavlja razumevanje parlamenta kao još jedne pozornice za političku borbu i promociju, a ne kao institucije od najvišeg značaja koja bi trebalo da obavlja vrlo konkretne funkcije (i u tom obavljanju da sekundarno služi kao predstava za birače). Širi kontekst specifičnog političkog pozicioniranja stranaka i odsustvo ideološke profilisanosti i konkurišućih javnih politika samo osnažuju disfunkcionalnost parlamenta.

Literatura

- Guillermo, O'Donnell (1998), „Horizontal Accountability in New Democracies“, *Journal of Democracy*, Volume 9, No 3, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Orlović, Slaviša (2007), *Public Hearings, Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse*. Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj.
- Stojiljković Zoran, J. Lončar i D. Spasojević (prir.) (2012), *Političke stranke i zakonodavna aktivnost Narodne skupštine Republike Srbije – studija u okviru projekta: Jačanje odgovornosti Narodne skupštine Republike Srbije*. Beograd: Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP).
- Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 98, 10. novembar 2006.
- Zakon o Narodnoj skupštini*, Službeni glasnik RS, mart 2010.

Poslovník Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012.

Izveštaj o radu NS RS u periodu od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, 2012. Beograd: NS RS.

Informator o radu NS RS, 2010.

Maja Sahadžić

International University of Sarajevo

KONTROLNE FUNKCIJE PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

1. Uvodne naznake

Sveobuhvatno sagledavajući, jedna od temeljnih nadležnosti parlamenta je zakonodavna funkcija koja podrazumijeva usvajanje, neusvajanje, izmjenu i dopunu ustava, zakona i drugih općih pravnih akata, usvajanje proračuna, ratificiranje međunarodnih dokumenata itd. Druga temeljna funkcija podrazumijeva funkciju kontrolne naravi koja pretpostavlja „discipliniranje“ rada izvršnih organa vlasti utjecanjem na izbor i opoziv nositelja izvršnih organa vlasti, kontroliranje javne potrošnje, utvrđivanje obaveze podnošenja izvješća i prava postavljanja zastupničkog pitanja, pokretanja interpelacije itd. Navedene dvije funkcije su ujedno i najvažnije, te se pozitivnopravno, uobičajeno, utvrđuju u nadležnost parlamenta. Ostale funkcije, u većem obimu, ovise od oblika državne vlasti, a napose kada se radi o izboru nositelja izvršnih organa vlasti te ustavnog ustrojstva i ustavnih rješenja u pojedinim državama. Pri utvrđivanju vrsta kontrolnih funkcija, Pobrić (2000) navodi da se sredstva kojima parlament vrši kontrolu nad vladom mogu podijeliti u dvije skupine. Jednu skupinu čine sredstva putem kojih se pokreće politička odgovornost vlade u parlamentu, dok drugu skupinu čine sredstva putem kojih se parlament obavještava o radu vlade (u koja spadaju zastupnička pitanja, interpelacija, anketna povjerenstva i parlamentarni odbori) (230). Sukladno ovoj podjeli bit će analizirane kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine BiH.

2. O kontrolnim funkcijama Parlamentarne skupštine BiH uopće

U normativnom dijelu Aneksa IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH¹ (kolokvijalno nazvanog Dejtonski mirovni sporazum), odnosno u Ustavu BiH,

¹ Napomena: kako u vrijeme pisanja teksta nije postojao službeni prijevod Sporazuma, odnosno Ustava BiH na jedan od službenih jezika u BiH (bosanski, hrvatski ili srpski), autorica je koristila inačicu Sporazuma, odnosno Ustava na engleskome jeziku. Time su moguća terminološka odstupanja u odnosu na jezik pisanja teksta.

propisuju se ovlasti Parlamentarne skupštine BiH koje se mogu odrediti kao uobičajene nadležnosti parlamenta. U smislu kontrolnih funkcija, Parlamentarna skupština BiH nadležna je za odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija BiH i odobravanje proračuna za institucije BiH. Propisuje se i način izbora i obaveze Vijeća ministara BiH u odnosu na Parlamentarnu skupštinu BiH. Međutim, lako je izvesti zaključak da su odredbe o kontrolnim funkcijama Parlamentarne skupštine BiH u Ustavu BiH nedovoljno razrađene. One se pobliže utvrđuju tek poslovnica oba doma Parlamentarne skupštine BiH, s obzirom da ne postoji zakon o Parlamentarnoj skupštini BiH. Promatrajući s ustavnopravnog aspekta pitanje primjene kontrolnih funkcija Parlamentarne skupštine BiH, teško je stvoriti jasnu predodžbu o istome. To pitanje i pitanje mogućih posljedica primjene utoliko se usložnjava ukoliko se u obzir uzmu i politička vrenja. Stoga se, osim na ustavnopravno utemeljenje, valja detaljnije osloniti na poslovničkopravno definiranje, te analizu prikupljenih podataka o kontrolnim funkcijama Parlamentarne skupštine BiH.

3. Pravno utemeljenje kontrolnih funkcija Parlamentarne skupštine BiH

3.1. Ustavno utemeljenje kontrolnih funkcija

Kontrolna funkcija Parlamentarne skupštine BiH djelomice je definirana člankom IV4 Ustava BiH i to u točkama b) i c) koje se odnose na odlučivanje o usvajanju proračuna, izvorima i iznosu sredstava za rad institucija BiH. Time je Parlamentarna skupština u mogućnosti da određuje dinamiku rada institucija na državnoj razini u BiH u ispunjavanju njihovih ciljeva i obaveza. Sem toga, u članku V4a) navodi se obaveza podnošenja izvješća Parlamentarnoj skupštini BiH od strane Vijeća ministara BiH, uključujući barem jedno izvješće godišnje o izdaci- ma BiH. Kako je Vijeće ministara BiH odgovorno za provedbu odluka u instituci- jama na razini BiH, tako je i obavezno da o tome podnosi izvješća Parlamentarnoj skupštini, što uključuje i izvješće o izdaci- ma. Sukladno članku V4c) Ustava BiH, Vijeće ministara BiH dužno je dati ostavku ukoliko mu Parlamentarna skupština BiH u bilo koje vrijeme izglasuje nepovjerenje. Time Parlamentarna skupština BiH ostvaruje stalan i čvrst utjecaj na Vijeće ministara BiH. Temeljem navedenih odredbi, vidljivo je da su ustavne odredbe manjkave u obimu utvrđivanja i detalj- nijeg definiranja kontrolnih funkcija Parlamentarne skupštine BiH. Posljedično, valja se osloniti na poslovničko utemeljenje kontrolnih funkcija parlamenta na državnoj razini u BiH.

3.2. Poslovničko utemeljenje kontrolne funkcije

Budući da u BiH ne postoji zakon o Parlamentarnoj skupštini BiH, poslovници oba doma Parlamentarne skupštine BiH su, poslije Ustava BiH, najvažniji pravni akti kojima se pobliže definira ustrojstvo i djelovanje Parlamentarne skupštine BiH. Tako se u poslovnicima oba doma detaljno definiraju kontrolne aktivnosti domova, poput izbora i izglasavanja nepovjerenja Vijeću ministara BiH, usvajanja proračuna, podnošenja izvješća, zastupničkih pitanja, interpelacije, anketnih povjerenstava, javnih saslušanja itd.

4. Vrste kontrolnih funkcija u Parlamentarnoj skupštini BiH

Kako je već i ranije opaženo, kontrolne funkcije parlamenta su poslije zakonodavne funkcije najznačajnije funkcije. Posebice dolaze do izražaja kada se radi o kontroli rada Vlade od strane parlamenta. Kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine BiH uključuju kako sredstva kojima se vrši izbor i pokreće politička odgovornost Vijeća ministara BiH tako i sredstva kojima se Parlamentarna skupština obavještava o radu Vijeća ministara BiH.

4.1. Izbor i izglasavanje nepovjerenja Vijeću ministara BiH

Uopćeno govoreći, kontrolne funkcije iscrpljuju se, prvenstveno, u izboru vlade od strane parlamenta, koji onda tijekom izbornog perioda vrši stalnu kontrolu rada politički odgovorne vlade. Ovdje se zapravo radi o izbornoj funkciji koja se preklapa sa kontrolnim funkcijama. Pri tom je značajna u bilo kojem sustavu, ali najviše dolazi do izražaja u parlamentarnom sustavu vlasti. Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH nadležan je za odobravanje imenovanja predsjedatelja Vijeća ministara BiH.² Ovakva odredba je uobičajena s obzirom da koicidira sa teorijskim konceptima prema kojima, u državama sa bikameralnim predstavničkim tijelom, izvršni organ vlasti, u pravilu potvrđuje Donji dom predstavničkog organa vlasti. Kada Zastupnički dom primi odluku o imenovanju predsjedatelja Vijeća ministara, Kolegij saziva sjednicu na kojoj se imenovanom daje riječ da bi predstavio svoj politički program o čemu se vodi rasprava a zatim pristupa glasovanju. Isti postupak se provodi i za druge članove Vijeća ministara BiH. Na ovaj način stvara se sprega između Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara BiH s obzirom da Vijeće ministara, teoretski, ovisi o većini u Parlamentarnoj skupštini, čiji članovi mogu imati veliki utjecaj na djelovanje Vijeća ministara. No, činjenica je da je Vijeće ministara BiH zastupljeno većinom u Parlamentarnoj skupštini BiH pa bi stoga provođenje kontrolne funkcije opoziva

² Sukladno članku 142 Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

trebalo da bude u rukama oporbenih stranaka u Parlamentarnoj skupštini. To, pak, nije slučaj. Razlozi se navode dalje u tekstu.

Tradicionalni način kontrole rada Vlade od strane parlamenta podrazumijeva pokretanje prijedloga o izglasavanju povjerenja Vladi koji pokreće određeni broj zastupnika u parlamentu i za koji, isto tako, glasuje određeni broj zastupnika, u ovisnosti od ustavnog i zakonodavnog pravnog okvira. Ovaj kontrolni mehanizam primjenjuje se u oba doma Parlamentarne skupštine BiH u gotovo istovjetnom postupku.³ Klub zastupnika u Zastupničkom, odnosno najmanje tri zastupnika u Zastupničkom ili tri delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH mogu inicirati prijedlog za glasovanje o nepovjerenju ili potrebi preustroja Vijeća ministara BiH. Prijedlog se dostavlja predsjedatelju doma koji ga dostavlja Vijeću ministara BiH, zastupnicima odnosno delegatima i drugom domu. U Zastupničkom domu ovaj se prijedlog obavezno stavlja na dnevni red nakon 20 dana a najkasnije 30 dana od dana dostavljanja Vijeću ministara dok se u Domu naroda na dnevni red stavlja u roku koji Dom utvrdi zaključkom a najkasnije 30 dana od dana dostavljanja Vijeću ministara BiH. Prije početka sjednice o izglasavanju nepovjerenja, Vijeće ministara BiH može podnijeti domu koji je inicirao prijedlog za glasovanje o nepovjerenju ili potrebi preustroja Vijeća ministara izvješće s mišljenjem i stajalištima. Ovo izvješće se zastupnicima u Zastupničkom domu dostavlja najkasnije 48 sati prije održavanja sjednice a delegatima u Domu naroda najkasnije 24 sata prije održavanja sjednice. Svaki predsjedatelj ima pravo na sjednici doma obrazložiti prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Vijeću ministara BiH na što Vijeće ministara ima pravo odgovoriti i iznijeti svoje stajalište, nakon čega se otvara rasprava. Nakon što se rasprava okonča, prijedlog o nepovjerenju se stavlja na glasovanje. Ukoliko ne bude usvojen, može se glasovati o drugim inicijativama u svezi s prijedlogom. Predsjedatelj obavještava drugi dom, Vijeće ministara BiH i Predsjedništvo BiH o ishodu glasovanja te drugim inicijativama, ako su postojale.

U trenutačnom sazivu Parlamentarne skupštine BiH nije se pokretala rasprava o povjerenju Vijeću ministara BiH. Međutim, bilo je „izražavanja nezadovoljstva načinom rada, usvajanjem određenih odluka“ (BiH 01) itd. Vodila se tek rasprava o odluci predsjedatelja Vijeća ministara BiH o smjeni ministara iz Stranke demokratske akcije. Zbog nepostojanja klasične podjele na stranke na vlasti i oporbene stranke, temeljem sprovedenog istraživanja, teško je utvrditi da li je oporba u navedenim situacijama djelovala jedinstveno. Primjerice, „smjenu su podržale stranke koje imaju svoje ministre u Vijeću ministara BiH, ali i Stranka za bolju budućnost koja je formalno još oporbena stranka. Druga oporbena stranka, Stranka za BiH, bila je 'suzdržana'“ (BiH 03). U isto vrijeme, navodi se

³ Postupak izglasavanja nepovjerenja detaljno je definiran u člancima 143–147 Poslovnika Zastupničkog doma i u člancima 144–149 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

primjer da Savez nezavisnih socijaldemokrata i Srpska demokratska stranka nastupaju zajednički u institucijama BiH, time i Parlamentarne skupštine BiH, dok na entitetskoj razini nastupaju odvojeno (BiH 01). Zaključak koji prati ovakvo disonirano ponašanje članova parlamenta upućuje na činjenicu da se o eventualnom pokretanju rasprave o povjerenju Vijeću ministara BiH veoma teško govoriti s obzirom da u bh. parlamentarnom fakticitetu ne postoji parlamentarno jedinstvo odnosno ujedinjena oporba. To je jedan od temeljnih problema, uz postojeći etnički i entitetski diverzitet, zbog kojih rasprave o povjerenju nisu pokretane.

4.2. Usvajanje proračuna

Budući da parlament usvajanjem proračuna utvrđuje izdatke vlade, odnosno prihode i rashode tijekom proračunske godine, samim time je jedan od posebice djelotvornih načina kontrole rada vlade pravo parlamenta da usvaja proračun bez kojeg vlada ne može vršiti svoju funkciju. U isto vrijeme, u većem broju država, sukladno ustavnopravnim rješenjima, neusvajanje proračuna podrazumijeva i pad vlade. Na koncu, uvidom u ispunjavanje proračuna parlament najdjelotvornije ostvaruje kontrolnu funkciju nad vladom. U BiH, Predsjedništvo BiH, na preporuku Vijeća ministara BiH, Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine podnosi prijedlog zakona koji sadrži proračun institucija BiH za narednu godinu. Prijedlog zakona, nakon razmatranja i usvajanja, Zastupnički dom dostavlja Domu naroda na razmatranje i usvajanje. Parlamentarna skupština prati izvršenje proračuna putem podnošenja izvješća o izvršenju proračuna koje podnosi Predsjedništvo BiH prema prijedlogu Vijeća ministara BiH i podacima o ostvarenim prihodima i izdacima u proračunskoj godini. Domovi, ukoliko posumnjaju u točnost brojki, mogu zatražiti objašnjenja ili ispravke od Vijeća ministara BiH.⁴

Iz prikupljenih podataka, dobivenih od članova Parlamentarne skupštine BiH, zaključuje se da rasprave o proračunu prvenstveno ovise od izvaninstitucionalnih utjecaja, odnosno rasprava ovisi od unaprijed definiranih dogovora izvan Parlamentarne skupštine. Postoji usuglašenost u mišljenju članova Parlamentarne skupštine da su rasprave o proračunu obilježene djelovanjem političkih lidera a ne Parlamentarne skupštine BiH u cjelini (BiH 03 i BiH 05). Također, slažu se da inicijativa mora ili može dolaziti od lidera ali da Parlamentarna skupština BiH mora biti mjesto na kojem će se razgovarati o proračunu a ne samo mjesto na kojem će se dogovoreni proračun potvrditi (BiH 01). Ispitanici su naveli primjer usvajanja proračuna u trenutačnom sazivu Parlamentarne skupštine, gdje je postupak usvajanja istog obilježen isključivo dnevno-političkim temama. Najviše je do izražaja došlo dijeljenje na dvije skupine u Parlamentarnoj skupštini BiH, onu koju čine članovi iz Republike Srpske i onu koju čine članovi iz Federacije BiH a rasprava

⁴ Ovaj postupak detaljnije je definiran u člancima 128–130 Poslovnika Zastupničkog doma i u člancima 123–125 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

o proračunu se, ugrubo govoreći, svela na pitanje tko voli a tko ne voli BiH (BiH 03 i BiH 05). Iako je pitanje usvajanja proračuna način na koji parlament lako može kontrolirati vladu, to nije slučaj u BiH.⁵ Postupak usvajanja proračuna u Parlamentarnoj skupštini BiH nije obilježen jasnim i institucionalnim učešćem i ulogom svih organa državne vlasti uključenih u postupak usvajanja proračuna BiH. S druge strane, postoji odgovornost Parlamentarne skupštine da omogući i u isto vrijeme osigura i prati da Vijeće ministara BiH jasno, odgovorno i opravdano postupa prilikom izvršenja proračuna. No, u stranačkim, etničkim, i entitetskim, prevashodno antagonističkim, odnosima članova Parlamentarne skupštine ne postoji osjećaj obaveze vršenja nadzora nad izvršenjem proračuna bez obzira iz koje političke stranke dolazili i bez utjecaja o tome da li se radi o strankama na vlasti ili oporbenim strankama, strankama iz jednog ili drugog entiteta. To dovodi do toga da, iako članovi Parlamentarne skupštine BiH imaju na raspolaganju instrumente i mehanizme kontrole Vijeća ministara BiH, njihov obim nije srazmjerno praćen uključenosti Parlamentarne skupštine u praksu kontrole rada.

4.3. Izvješća

Izvješća su još jedan od načina na koji parlament kontrolira vladu. U BiH postoji obaveza Vijeća ministara BiH da podnosi informacije o svim važnim aktivnostima iz svoga djelokruga Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, uz odgovornost predlaganja i provođenja politike i primjene zakona, drugih propisa i odredbi čije provođenje predstavlja dio njegove ustavne i zakonske nadležnosti, kao i usmjeravanje i usklađivanje rada ministarstava. Ova obaveza je, osim u Ustavu BiH, potvrđena i u Poslovniku zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.⁶ Vijeće ministara BiH odnosnom domu podnosi izvješće o svome radu najmanje jednom godišnje. Dom razmatra izvješće o radu Vijeća ministara BiH u roku od 30 dana od njegova podnošenja te nakon rasprave rezolucijom iskazuje svoje političko stajalište o podnesenom izvješću.⁷

Parlamentarna skupština BiH razmatra izvješća kontrolnih tijela, o njima se pokreće rasprava te se izvješća usvajaju ili neusvajaju. Međutim, kada se radi o izvješćima Vijeća ministara BiH, istraživanje ukazuje na to da je rasprava o izvješćima stranački, etnički i entitetski obojena. „Predstavnici stranaka u Parlamentarnoj skupštini BiH koji imaju svog ministra u Vijeću ministara BiH podržavat će 'svog' ministra bez obzira na sadržinu izvješća, te će biti skloniji nediskutirati

⁵ Za usporedni prikaz sa detaljnim podacima pogledati: Bratić, Vjekoslav. „Uloga parlamenta u proračunskom procesu: primjer hrvatskog Sabora“, *Financijska teorija i praksa* 28(1) (2004): 7–23.

⁶ Pogledati članak 141 Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine i članak 135 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

⁷ Ovaj postupak detaljnije je definiran u članku 163 Poslovnika Zastupničkog doma i u članku 156 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

i eventualnim manjkavostima izvješća“ (BiH 01). Ispitanici navode slične primjere problema kao i kod rasprave i glasovanja o proračunu, gdje se rasprava i usvajanje ili neusvajanje izvješća temelji na dnevno-političkoj procjeni da li netko voli ili ne voli BiH, odnosno podjeli na etničkom principu. Problem koji se ovdje javlja je izbjegavanje vršenja uloge koja je dodijeljena članovima Parlamentarne skupštine BiH u korist jačanja stranačke pripadnosti i lojalnosti. Stoga svrha rasprave koja vodi usvajanju ili neusvajanju izvješća podnesenog od strane Vijeća ministara BiH, odnosno bilo kojeg drugog kontrolnog organa nije jasno izvještavanje Parlamentarne skupštine o vršenju dodijeljenih funkcija te ohrabrivanje rasprave o postojećim problemima koji proizilaze iz njihovog vršenja, što je uobičajena praksa parlamenata.

4.4. Zastupnička pitanja

Pravo je zastupnika u parlamentu da postavljaju pitanja vladi i na taj način vrše kontrolnu funkciju. Kod zastupničkog pitanja zastupnik postavlja pitanje u predmetnoj situaciji, bilo Vladi u cjelini, bilo pojedinim članovima Vlade. Pitanje se postavlja usmeno ili pismeno i na njega se odgovara na istoj ili narednoj sjednici te nema rasprave. Ovo pravo uobičajeno se koristi od strane oporbenih stranaka. U Parlamentarnoj skupštini BiH zastupnici, odnosno delegati mogu postavljati zastupnička/delegatska pitanja⁸ Vijeću ministara BiH ili bilo kojemu njegovom članu, samostalnim upravama, zavodima direkcijama, odnosno svim institucijama BiH. Prema poslovnicima, zastupnici, odnosno delegati mogu postavljati pitanja i Uredu visokog predstavnika u BiH te predstavnicima drugih međunarodnih organizacija u BiH. Pitanja se mogu odnositi na specifične činjenice, prilike ili dio informacije iz njihove nadležnosti. Podnose se predsjedatelju doma u pisanom obliku a podnesak mora sadržavati i izjavu o tome da li zastupnik, odnosno delegat traži usmeni ili pisani odgovor. Kada se traži usmeni odgovor na sjednici odnosno doma, pisani se podnesak oblikuje u jednom pitanju koje predsjedatelj upućuje subjektu na koji se pitanje odnosi. Za pitanja se izdvaja najmanje jedan sat na svakoj redovitoj sjednici i osigurava televizijski prijenos. Pitanja se postavljaju onim redom kojim su postavljena. Odgovori na pitanja mogu se dati odmah na sjednici ako su nazočni članovi Vijeća ministara BiH i ukoliko su u mogućnosti odgovoriti. U slučaju da nisu u mogućnosti, ostavlja se rok od 30 dana za pripremu odgovora. Prema odredbama Poslovnika, zastupnik odnosno delegat postavlja pitanje u trajanju do tri minuta a potom Vijeće ministara BiH dobiva riječ u istom trajanju. Nakon toga, zastupnik može

⁸ Ovaj postupak detaljnije je definiran u člancima 151–157 Poslovnika Zastupničkog doma i u člancima 150–153 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. Također, zastupnička pitanja su termin koji se koristi u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, dok se termin delegatska pitanja koristi u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH s obzirom na prirodu mandata u domovima.

komentirati odgovor ili postaviti novo pitanje u trajanju do dvije minute. Konačno, naslovniku se omogućuje novi odgovor, u istom trajanju, nakon kojega predsjedatelj proglašava raspravu okončanom i daje riječ sljedećoj ovlaštenoj osobi. Vijeće ministara BiH može zatražiti odgađanje rasprave o pitanju za sljedeću sjednicu samo jednom. Kada se radi o pitanjima s odgovorom u pisanom obliku, ona se pretežito odnose na tehnička pitanja ili ona koja ne dopuštaju jednostavna usmena objašnjenja. Predsjedatelj pitanje odmah dostavlja Vijeću ministara BiH na koje se odgovor mora dati u roku od 30 dana, odnosno može se tražiti produženje roka od najviše 10 dana. Nakon što predsjedatelj dobije odgovor, preslik dostavlja podnositelju pitanja na očitovanje. Ukoliko podnositelj nije zadovoljan odgovorom traži se usmeni odgovor na postavljeno pitanje. Ukoliko odgovor ne bude dostavljen u roku, podnositelj pitanja od Kolegija može tražiti uvrštanje pitanja na dnevni red sljedeće sjednice odnosno doma. Najmanje jednom u šest mjeseci Kolegij organizira posebnu, odnosno Zajednički kolegij zajedničku sjednicu obaju domova na temu „Zastupnici/delegati pitaju – Vijeće ministara BiH odgovara“. Za ove sjednice stvaraju se uvjeti za izravni televizijski i radijski prijenos radi javnosti rada i informiranja građana o svim važnim pitanjima koja se tiču rada izvršnih organa vlasti na razini BiH. Pri tom, zastupnik, odnosno delegat ima pravo postaviti jedno pitanje u vremenu do tri minuta i repliku na odgovore u istom trajanju. Pitanje se dostavlja Vijeću ministara BiH najmanje sedam dana prije održavanja sjednice. Sjednica se zakazuje 30 dana ranije a može trajati do četiri radna sata.

Prema prikupljenim podacima iz Parlamentarne skupštine BiH, uočljivo je da postoji praksa postavljanja zastupničkih/delegatskih pitanja. Međutim, „u trenutnom sazivu samo su dva ministra prihvatila da na sjednici Parlamentarne skupštine BiH daju odgovore na postavljena pitanja“ (BiH 03). Uglavnom se na postavljena zastupnička pitanja čeka po nekoliko mjeseci na odgovor iako je poslovnica oba doma propisan rok od 30 dana uz mogućih 10 dana produženja roka za dostavljanje odgovora. Istovremeno, nisu propisani instrumenti i mehanizmi kojima bi se Vijeće ministara BiH prisililo da odgovori na zastupnička pitanja. Kada se i dobiju odgovori, sadržaj odgovora na postavljena pitanja uglavnom je nezadovoljavajući s obzirom da se najčešće tek djelomice odgovara na postavljeno pitanje. Iz navedenoga se može zaključiti da Vijeće ministara BiH ne shvaća ozbiljno zastupnička pitanja. Teško da se u Parlamentarnoj skupštini BiH može govoriti o klasičnoj podjeli stranaka na vlasti i stranaka u oporbi, zbog čega je teško utvrditi tko češće postavlja zastupnička pitanja. Istraživanje pokazuje uravnotežen odnos postavljenih zastupničkih pitanja u odnosu između njih, iako se čini da su stranke na vlasti u blagoj prednosti u postavljanju zastupničkih pitanja što se može utvrditi i prema izvješćima o radu domova u proteklom periodu. Između klubova u postavljanju zastupničkih pitanja gotovo da i nema razlike. U konačnici, ispitanici se slažu da je u postavljanju zastupničkih pitanja utjecaj dnevne politike presudan.

4.5. Interpelacija

Ukoliko se povodom zastupničkog pitanja pokrene parlamentarna rasprava, nastaje interpelacija čija je formulacija jednaka zastupničkom pitanju ali se otvara rasprava u kojoj učešće mogu uzeti svi zastupnici a ne samo onaj koji postavlja pitanje. Interpelacija se u Parlamentarnoj skupštini BiH⁹ podnosi predsjedatelju u pisanome obliku i odnosi se na stanje u pojedinim područjima iz nadležnosti institucija na razini BiH odnosno Vijeća ministara BiH koja se tiče provedbe utvrđene politike i zakona. Kolegij ispituje i upućuje interpelaciju onome na koga je naslovljena. U slučaju da je sadržaj neprimjeren za interpelaciju, Kolegij će obavijestiti predlagatelja o ovoj činjenici, kako bi se interpelacija zamijenila pitanjem. Interpelacija će biti izvršena u dnevni red sjednice u roku od 15 do 60 dana od kada je upućena Vijeću ministara BiH, s tim da se u dnevni red ne može uvrstiti više od jedne interpelacije zastupnika. Interpelant dobiva riječ u trajanju do 30 minuta za objašnjenje svoje interpelacije a poslije toga riječ dobiva naslovnik u istom trajanju. Nakon toga, prema svom traženju, drugi zastupnici odnosno delegati interveniraju u trajanju do 10 minuta. Raspravu će zaključiti predsjedatelj kada je o interpelaciji dostatno raspravljano. U roku od tri dana od zatvaranja rasprave o interpelaciji zastupnik, odnosno delegat može predložiti rezoluciju koja će biti izvršena u sljedeći dnevni red, ukoliko se ispune uvjeti za takvo nešto.

Sukladno prikupljenim podacima, institut interpelacije uopće nije korišten u trenutnom sazivu Parlamentarne skupštine BiH. Postavlja se pitanje zbog čega članovi Parlamentarne skupštine BiH, a sukladno izraženom nezadovoljstvu dobivenim odgovorima putem postavljanja zastupničkih pitanja, ne pokreću interpelaciju. Interesantno je da je jedan ispitanik, suprotno utvrđenoj činjenici o nepokretanju interpelacije u trenutnom sazivu, potvrdio da su pokretane interpelacije, ali da nije „ispratio postupak do kraja pa se ne može upuštati u analize“ (BiH 01). S obzirom na iskazanu neupućenost, članovi Parlamentarne skupštine BiH nisu dovoljno upoznati sa institutom interpelacije te nedovoljno poznaju postupak da bi ga uopće primijenili.

4.6. Anketna povjerenstva

U teoriji ustavnoga prava spominju se i anketna povjerenstva kojima se istražuju pojedina pitanja u radu vlade u cjelini ili pojedinih ministarstava. U Parlamentarnoj skupštini BiH domovi osnivaju svoja stalna¹⁰ ili privremena povje-

⁹ Ovaj postupak detaljnije je definiran u člancima 158–161 Poslovnika Zastupničkog doma i u člancima 150–153 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

¹⁰ Stalna povjerenstva Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, sukladno članku 40 Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, su: Ustavnopravno povjerenstvo; Povjerenstvo za vanjske poslove; Povjerenstvo za vanjsku trgovinu i carine; Povjerenstvo za financije i proračun; Povjerenstvo za promet i veze; i Povjerenstvo za ostva-

renstva u domovima odnosno zajednička stalna i privremena povjerenstva obaju domova. Zadatak povjerenstava je da daju mišljenja, podnose prijedloge i izvješća te obavljaju druge dužnosti sukladno poslovnicima. Privremena povjerenstva se mogu osnovati za potrebe razmatranja provedbe ili pripreme određenog akta ili pitanja odnosno kao istražna povjerenstva. Tako povjerenstva mogu provesti javna ili zatvorena saslušanja; pozivati i saslušavati svjedoke iz bilo koje institucije u BiH i zahtijevati od njih odgovore na sva pitanja uz iznošenje činjenica i informacija, čak i onih koje predstavljaju državnu tajnu; zahtijevati izvješća od bilo kojeg izabranog i imenovanog zvaničnika, službenika ili institucije; zahtijevati pomoć revizora i pomoć neovisnih stručnjaka izvan institucija na razini BiH. Također, povjerenstva mogu održati zajednička javna ili zatvorena saslušanja. U tom smislu, članovi Vijeća ministara BiH na njihovo ili traženje nadležnoga povjerenstva, izlaze pred povjerenstvo bilo kojeg od domova radi održavanja informativne sjednice o danom pitanju. Osim što povjerenstvo može, nakon zaključene rasprave, usvojiti rezolucije u kojima će iznijeti svoja stajališta ili smjernice u svezi s odnosnom politikom ministarstva, također može pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti pozvanog člana Vijeća ministara BiH ukoliko ne odgovori na poziv povjerenstva, ukoliko ne podnese potrebne informacije ili ukoliko podnese nepotpune ili netočne informacije povjerenstvu.¹¹

Sukladno podacima dobivenim iz Parlamentarne skupštine BiH, postoji ustanovljena praksa djelovanja anketnih povjerenstava. Navodi se, primjerice, „djelovanje Povjerenstva za utvrđivanje načina trošenja donatorskih sredstava čiji je zadatak da utvrdi koliko je donatorskih sredstava stiglo u BiH u poslijeratnom periodu i način njihovog trošenja“ (BiH 03). No, iako se smatraju dobrom praksom, njihovo dejstvo izostaje, s obzirom da institucije uglavnom uskraćuju informacije.

4.7. Javna saslušanja

Javna saslušanja u smislu mehanizma prikupljanja informacija koji koriste parlamentarna povjerenstva u svom radu, u smislu svjedočenja na sjednicama

rivanje ravnopravnosti spolova. Stalna povjerenstva Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, sukladno članku 25 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, su: Ustavno-pravno povjerenstvo; Povjerenstvo za vanjsku i trgovinsku politiku, carinu, promet i veze i Povjerenstvo za financije i proračun. Stalna zajednička povjerenstva, sukladno članku 53 Poslovnika Zastupničkog doma i članku 47 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, su: Zajedničko povjerenstvo za obranu i sigurnost BiH; Zajedničko sigurnosno-obavještajno povjerenstvo za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH; Zajedničko povjerenstvo za europske integracije; Zajedničko povjerenstvo za administrativne poslove i Zajedničko povjerenstvo za ljudska prava, prava djeteta, mlade, useljeničtvo, izbjeglice, azil i etiku.

¹¹ Ovaj postupak detaljnije je definiran u članku 162 Poslovnika Zastupničkog doma i u članku 155 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

povjerenstava, pisanih komentara i stručnih mišljenja koja doprinose tomu da predstavnici povjerenstava imaju priliku da prikupe informacije od važnosti, čuju stručno mišljenje i iskustva iz prakse (Orlović, 2007: 15), propisana su, kako je naprijed navedeno, u okvirima djelovanja stalnih ili privremenih povjerenstava. No, valja se osvrnuti i na razliku između javnih saslušanja, javnih rasprava i javnog zagovaranja. „Javne rasprave omogućavaju širu diskusiju, otvoreniju prema javnosti i izvan kruga stručnjaka. U javnoj raspravi, po prirodi stvari, učestvuje veći broj ljudi. One se mogu organizirati i izvan parlamenta. Ponekad mogu biti prilika da se predstavi nacrt zakona. Javna rasprava se može više politizirati nego javno saslušanje. Javno zagovaranje je čin podrške nekom pitanju i uvjeravanje onih koji donose odluke da postupe u cilju podrške prijedlogu ili inicijativi. Javnim zagovaranjem se djeluje u cilju unapređenja postojećih prava ili stvaranja novih zakonskih okvira u interesu onih u čije ime se zastupa.“ (Orlović, 2007: 15–16) Članovi Parlamentarne skupštine BiH naveli su da koriste institut javnog saslušanja o različitim temama, primjerice iz oblasti sigurnosti, izgradnju infrastrukture, europskih integracija. Međutim, upoređujući odgovore ispitanika uočeno je da članovi Parlamentarne skupštine BiH uglavnom poistovjećuju javna saslušanja sa javnim raspravama i javnim zagovaranjima.

5. Određenost kontrolnih funkcija Parlamentarne skupštine BiH

Iako su ustavno šturo definirane, poslovnički su kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine BiH dobro razrađene. No, valja notirati i izvjesne prijepore koji nastaju kao rezultat divergentnih odnosa u institucijama vlasti a koji se mogu označiti kao:

1. Prenosjenje središta odlučivanja iz Parlamentarne skupštine BiH u stranačke središnjice – nepoštivanje Parlamentarne skupštine kao organa državne vlasti i instituta parlamentarne demokracije, zbog čega su stranački kadrovi lišeni bilo kakve odgovornosti u svome djelovanju;
2. Neodgovarajuća struktura kadrova – odnosno stranački kadrovi koji nemaju potreban kapacitet za obavljanje dužnosti i stvaranje ambijenta za obavljanje dužnosti uz izniman utjecaj stranačke lojalnosti spram stranaکا iz kojih dolaze;
3. Etnička i entitetska rascjepkanost – u smislu zastupanja različitih etničkih i entitetskih interesa nauštrb funkcija koje vrše uspostavljeni organi vlasti na državnoj razini;
4. Neodgovarajući mehanizmi kojima se ispunjava primjena kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine BiH – ne postoji uzročno-posljedična veza između djelovanja i posljedica koje nastaju kao ishod djelovanja.

Unapređenje kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine je svakako moguće i obavezno. Takvo što je moguće sprovesti putem vraćanja sustava odlučivanja u Parlamentarnu skupštinu BiH uz poštivanje propisanih postupaka. Zatim, neophodno je utvrditi sustav odgovornosti temeljem pripadnosti instituciji a ne političkoj stranci i utvrditi uzročno-posljedičnu vezu između djelovanja i ishoda djelovanja. I na koncu, treba otpočeti i nastaviti poticati procese koji stoje u opisu funkcioniranja Parlamentarne skupštine BiH i pronaći zajednički fokus neovisno o stranačkoj, etničkoj ili bilo kojoj drugoj pripadnosti.

6. Nadzor nad odsjekom obrane i sigurnosti¹²

Nadzor nad odsjekom obrane i sigurnosti izuzetno je značajan, posebice ako se uzme u obzir da institucije za obranu i sigurnost imaju dodijeljene nadležnosti čijom primjenom se može utjecati na ograničavanje prava i sloboda građana. Uopće, u vršenju nadzora nad odsjekom obrane i sigurnosti parlamentarni nadzor preklapa sa nadzorom koji vrši izvršna vlast, čime se nalaze u izravnom odnosu. Razlozi uspostavljanja nadzora nad odsjekom obrane i sigurnosti su višestruki, ali se mogu svesti na osiguravanje „da djelovanje obavještajnih službi bude opravdano i u skladu sa zakonom kako bi ljudska prava i slobode bile maksimalno zaštićene“ (Musić, 2011: 287).

BiH je utemeljila mehanizme demokratskog nadzora nad odsjekom obrane i sigurnosti u okviru Parlamentarne skupštine BiH putem dva suzajednička povjerenstva koja sačinjavaju članovi iz oba doma Parlamentarne skupštine. Radi se o Zajedničkom povjerenstvu za obranu i sigurnost BiH i Zajedničkom povjerenstvu za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH koji, u aspektu nadzora, vrše kontrolu rada te izvršenja proračuna institucija na državnoj razini u oblasti sigurnosnog odsjeka.¹³

Kada se ocjenjuje nadzor zajedničkih povjerenstava nad odsjekom obrane i sigurnosti, istraživanje pokazuje da se članovi Parlamentarne skupštine BiH slažu da se radi o predmetu nadzora čija je materija, općenito gledajući, nerazriješena i bez stavljanja u središte pažnje onoga što doista treba da bude. Mišljenja su da su povjerenstva vrijedna, ali da sustav nadzora ne ispunjava svoje zadatke, što u konačnici dovodi do toga da izostaju dejstva. U prilog ovome govori činjenica da

¹² Za detaljnije informacije o nadzoru nad odsjekom obrane i sigurnosti općenito i u kontekstu BiH pogledati: Rakić, Mile. „Nacionalna bezbednost i parlamentarna kontrola“, *Politička revija* 24(2) (2010): 147–168; i Hadžović, Denis, i Emsad Dizdarević. *Nadzor nad obavještajnim sektorom na zapadnom Balkanu, Studija slučaja BiH*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije BiH, 2011.

¹³ Nadležnosti zajedničkih povjerenstava za obranu i sigurnost i nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH navedene su u člancima 54 i 55 Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH i člancima 48 i 49 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

se, primjerice, u Izvješću o radu Zajedničkog povjerenstva za obranu i sigurnost BiH za 2011. godinu težište stavlja primjerice na nazočnost radionicama, okruglim stolovima, seminarima i konferencijama, sudjelovanje u studijskim posjetima i programima stručnog usavršavanja u inozemstvu, dvostranim posjetima, posjetima inozemnih izaslanstava i diplomatsko-konzularnih predstavništava, terenskim posjetima itd. Izostaju podaci iz nadležnosti rada Povjerenstva (Zajedničko povjerenstvo za obranu i sigurnost BiH, 2012). Stoga se vrlo jednostavno može zaključiti da je demokratski nadzor na odsjekom obrane i sigurnosti uspostavljen tek kao uvjet za procese koji su nakon njegovog uspostavljanja počeli da se odvijaju, misleći prvenstveno na euroatlantske integracije. U isto vrijeme ne sadrži stvarno dejstvo djelovanja. Tek se uspostavljanjem jasnog pravnog okvira i učinkovitih mehanizmima, može uspostaviti uravnotežen i djelotvoran sustav parlamentarnog nadzora koji će moći da u potpunosti ispunjava svrhu u koju se uspostavlja.

7. Zaključak

U primjeni načela o podjeli vlasti, kontrolna funkcija, koja se temelji na sustavu kočnice i ravnoteže (eng. *checks and balances*), koja je dodijeljena legislativi, u odnosu na egzekutivu, predstavlja jamstvo demokratskog djelovanja organa vlasti. To ujedno znači da u postupku stvaranja i provođenja politike, kontrolna funkcija parlamenta predstavlja jednu od najvažnijih funkcija. Mogućnost predstavničkog tijela da vrši učinkovitu kontrolu izvršnih tijela, uz naravno uspješnost u rezultatima vršenja kontrole, ukazuje na istinsku razinu demokratske odredenosti određenog sustava.

Jasno je da su kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine BiH nenaglašenog i kolebljivog karaktera, s obzirom da se funkcije Parlamentarne skupštine iscrpljuju u zakonodavnoj funkciji. U isto vrijeme, članovi Parlamentarne skupštine BiH doprinose ovakvom položaju parlamenta na državnoj razini u BiH. U dnevno-političkim temama, članovi Parlamentarne skupštine su svjesni vrijednosti stranačke stege te će se rijetko ili nikad uplitati u rasprave koje se dotiču politike njihove stranke. Istovremeno, ne može niti postojati pobuda za ocjenom i osudom rada Vijeća ministara BiH kada su stranke na vlasti u Parlamentarnoj skupštini ujedno one čiji su ministri u Vijeću ministara BiH i kada je lojalnost stranci naglašena.

Uspostavljeni parlamentarni sustav, koji predviđa različite kontrolne funkcije, treba poboljšavati i ojačavati. Valja uspostaviti odgovarajuće i jake mehanizme koji će bodriti primjenu kontrolnih funkcija Parlamentarne skupštine BiH. Oporbene stranke moraju ojačati svoj pritisak i primoravati Vijeće ministara na jasno i otvoreno djelovanje. Parlamentarna skupština mora postati puno više od mjesta gdje se ovjerava dogovor koji nastaje izvaninstitucionalno a trebao bi

nastajati u predstavničkom tijelu. Na koncu, sve ovo zahtijeva trajan i neprestan napor i predanost članova Parlamentarne skupštine BiH.

Literatura

- BiH 01, osobni intervju, 11. srpnja 2012.
- BiH 03, osobni intervju, 17. srpnja 2012.
- BiH 05, osobni intervju, 17. srpnja 2012.
- Bratić, Vjekoslav. „Uloga parlamenta u proračunskom procesu: primjer hrvatskog Sabora“, *Financijska teorija i praksa* 28(1) (2004): 7–23.
- Hadžović, Denis, i Emsad Dizdarević. *Nadzor nad obavještajnim sektorom na zapadnom Balkanu, Studija slučaja BiH*, Sarajevo: Centar za sigurnosne studije BiH, 2011.
- Musić, Ernad. „Opšti okviri kontrole obavještajno-sigurnosnih službi od strane izvršne vlasti“, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici* 8 (2011): 287–307.
- Orlović, Slaviša (2007), *Public Hearings, Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse*, Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj.
- Parlamentarna skupština BiH, *Amandman I na Ustav BiH*, Službeni glasnik BiH, br. 25/09 (26. ožujka 2009).
- Parlamentarna skupština BiH, *Poslovník Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH*. Službene novine Federacije BiH, br. 33/06, 41/06, 81/06, 91/06, 91/07 i 87/09 (4. studeni 2009).
- Parlamentarna skupština BiH, *Poslovník Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH*, Službeni glasnik BiH, br. 33/06, 41/06, 91/06 i 91/07 (30. studeni 2007).
- Pobrić, Nurko (2000), *Ustavno pravo*, Mostar: Slovo.
- Rakić, Mile. „Nacionalna bezbednost i parlamentarna kontrola“, *Politička revija* 24(2) (2010): 147–168.
- United Nations. *Constitution of Bosnia and Herzegovina*. In: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, UN Doc. A/50/790 (1995) and S/1995/999 (1995).
- Zajedničko povjerenstvo za obranu i sigurnost BiH, *Izvešće o radu Zajedničkog povjerenstva za obranu i sigurnost BiH za 2011. godinu*, broj 03/1-50-14-7-10/12 (6. siječnja 2012).

Zlatko Vujović
Univerzitet Crne Gore
Fakultet političkih nauka
Stevo Muk

KONTROLNA FUNKCIJA SKUPŠTINE CRNE GORE

1. Uvod

Duga dominacija jedne političke partije, koja je imala ključni uticaj na djelovanje izvršne i zakonodavne vlasti u Crnoj Gori, od početka višestranačja uticala je da pozicija parlamenta bude prilično marginalizovana u odnosu na izvršnu vlast. Skupština je prevashodno služila za potvrđivanje onog što je već odlučeno u izvršnoj vlasti. Ovakav odnos je dodatno ojačan činjenicom da je DPS predstavljao transformisani SKCG, sa naslijeđenim načinima funkcionisanja iz perioda jednostranačja. Posebno otežavajući faktor bila je činjenica da je prvih 14 godina rada crnogorskog parlamenta pratilo postojanje „vezanog“ poslaničkog mandata, gdje su crnogorske partije u potpunosti kontrolisale poslanike sa svoje liste. Eventualno odstupanje u stavovima u odnosu na partijsko rukovodstvo bilo bi sankcionisano, jer je isključenje iz partije povlačilo gubljenje poslaničkog statusa.

Sa formiranjem parlamentarne većine na bazi koalicionog djelovanja postepeno jača i pozicija skupštine. Jačanje uloge skupštine korespondira sa nastankom prakse da predsjednik skupštine postaje lider manjeg koalicionog partnera u vlasti sa jedne, a sa druge sve većem uticaju međunarodnih organizacija, prije svega EU pod čijim pritiskom se reformiše funkcionisanje crnogorskog parlamentarnog doma.

Posljednje izmjene skupštinskog poslovnika dodatno su ojačale mehanizme sprovođenja kontrolne funkcije. Poslovnik detaljno razrađuje instrumente i načine njihovog korišćenja. U ispunjavanju nadzorne uloge u odnosu na rad Vlade, Skupštini Crne Gore na raspolaganju stoje različiti kontrolni mehanizmi koje grupišemo u (1) grupu mehanizama prikupljanja informacija o radu vlade i (2) grupu instrumenata efektivne kontrole njenog rada. U prvu grupu ubrajamo: (a) poslaničko pitanje i premijerski sat, (b) parlamentarnu istragu, (c) konsultativno i kontrolno saslušanje. Drugu grupu čine: (a) postupak odlučivanja o nepovjerenju, odnosno povjerenju Vladi, (b) postupak razmatranja interpelacije o radu Vlade.

2. Instrumenti prikupljanja informacija o radu Vlade

2.1. Poslaničko pitanje i premijerski sat

Kontrolni mehanizam poslaničkog pitanja i premijerskog sata uspostavljeni su i razrađeni poslovnikom Skupštine Crne Gore (članovi 187–193). Crnogorski poslanik raspolaže pravom da o pojedinim pitanjima iz rada Vlade nadležnom ministru postavi poslaničko pitanje i na njega dobije odgovor usmeno ili u pisanoj formi. Poslaničko pitanje postavlja se na posebnoj sjednici Skupštine, koja se održava najmanje jedanput dvomjesečno u toku redovnog zasijedanja. Poslanik može na istoj sjednici postaviti najviše dva poslanička pitanja. Poslanik je dužan da ih dostavi predsjedniku Skupštine, u pisanoj formi, najmanje 48 sati prije početka sjednice. Predsjednik i članovi Vlade prisustvuju posebnoj sjednici Skupštine na kojoj se postavljaju poslanička pitanja, radi davanja odgovora.¹ Pisani odgovor na poslaničko pitanje daje se na izričit zahtjev poslanika koji je postavio pitanje ili na zahtjev funkcionera koji daje odgovor, ako to zahtijevaju posebne okolnosti. Poslije datog odgovora, poslanik koji je postavio pitanje ima pravo da, u trajanju najviše tri minuta, komentariše odgovor. Poslanik može da postavi i dopunsko pitanje, u trajanju od najviše jedan minut. O poslaničkom pitanju se niti pretresa niti glasa. Predsjednik Vlade, ministar ili drugi ovlašćeni predstavnik Vlade odgovara na poslaničko pitanje usmeno, odmah nakon što poslanik završi sa postavljanjem pitanja ili na kraju iste sjednice, u trajanju do pet minuta po jednom pitanju. Pisani odgovor na poslaničko pitanje dostavlja se preko predsjednika Skupštine, najkasnije do održavanja naredne sjednice na kojoj se postavljaju poslanička pitanja, odnosno ako Skupština nije u redovnom zasijedanju, najkasnije 20 dana od dana dostavljanja pitanja.² Pored poslaničkih pitanja, u Skupštini Crne Gore funkcionalan je i mehanizam premijerskog sata. Naime, prvi dio posebne sjednice posvećene pitanjima poslanika, u trajanju do jednog sata, određen je za postavljanje pitanja predsjedniku Vlade i njegove odgovore o aktuelnim pitanjima iz rada Vlade (premijerski sat). Pitanja predsjedniku Vlade može postaviti predsjednik, odnosno ovlašćeni predstavnik kluba poslanika, u trajanju najduže do pet minuta, a predsjednik Vlade ima pravo na odgovor u trajanju do pet minuta.

Korišćenje poslaničkih pitanja

Prema podacima predstavljenim u tabeli 1 i tabeli 2 primjetno je da su poslanička pitanja veoma korišten instrument od strane poslanika u cilju informisanja o radu same Vlade. Ono što je primjetno u primjeni je da se predstavnici Vlade trude da izbjegnu dostavljanje pisanih odgovora. Predstavnici opozicije

¹ Uredba o Vladi („Sl. list Crne Gore“, br. 80/08), član 28.

² Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 171.

tvrdi da kroz izbjegavanje dostave pisanog odgovora ministri smatraju da ojačavaju svoj položaj. Veoma često su predstavnici opozicije, usljed nedostatka pisanog odgovora, hendikepirani jer nemaju vremena da se pripreme, usljed velikog broja informacija, odnosno čekanje pisanog odgovora bi učinilo pitanje i odgovor vremenski deplasiranim (intervju MNE 06). S druge strane, predstavnici Vlade opravdavaju takav odnos kratkim rokovima i malim administrativnim kapacitetima da bi odgovorili na sve veći obim zahtjeva prema njima. Međutim, prilikom analize ovih podataka treba imati u vidu da se skupštinska zasijedanja direktno prenose od strane držanog javnog servisa, te da predstavljaju najefektniji i najjeftiniji način komunikacije poslanika sa svojim biračima. Poslanička pitanja se dominantno koriste od strane opozicionih partija i to kao sredstvo vođenja kampanje. Neki opozicioni klubovi, kao recimo klub SNP, uveli su svojim poslanicima obavezu da postave poslaničko pitanje na svakom zasijedanju, što dodatno podstiče i ostale poslaničke klubove. Kada se uporede 23. i 24. saziv crnogorskog parlamenta vidljivo je da je primjena ovog instituta značajno proširena. Jedan dio odgovora poslanici dobijaju neposredno tokom trajanja zasijedanja (oko 10% u 24. sazivu), dok se odgovori na preostala pitanja dobijaju u pismenoj formi. Važno je istaći da su u 23. i 24. sazivu predstavnici Vlade odgovorili na sva postavljena pitanja, što predstavlja veoma ohrabrujući podatak. Na značajan broj pitanja predstavnici Vlade su odgovorili tokom premijerskog sata. Primjera radi, predsjedniku Vlade je postavljeno trideset pet pitanja, od strane svakog od sedam poslaničkih klubova³ po pet pitanja.

Tabela 1. Broj postavljenih pitanja u 23. i 24. sazivu Skupštine Crne Gore (pregled po godinama)

	PREMIJERSKI SAT	POSLANIČKA PITANJA
2007. ¹	24	207 i 36 dopunskih
2008.	17	149 i 2 dopunska
2009. ²	16 i 1 dopunsko	197 i 17 dopunskih
2010.	18	190 i 38 dopunskih

³ Poslanički klubovi u aktuelnom sazivu Skupštine Crne Gore su: Poslanički klub Demokratske partije socijalista, poslanički klub Socijaldemokratske partije, poslanički klub Socijalističke narodne partije, poslanički klub Pokreta za promjene, poslanički klub Nove srpske demokratije, poslanički klub albanskih stranaka.

⁴ Od konstituisanja 23. saziva do kraja 2006. godine nije bilo posebne sjednice posvećene premijerskom satu i poslaničkim pitanjima.

⁵ Od početka 2009. godine do kraja 23. saziva nije bilo posebne sjednice posvećene premijerskom satu i poslaničkim pitanjima.

2011.	35	358 i 35 dopunskih
2012. (do 1. jula)	14	139 i 17 dopunskih
Ukupno	124 i 1 dopunsko	1.240 i 145 dopunskih

Tabela 2. Broj postavljanih pitanja u 23. i 24. sazivu Skupštine Crne Gore (pregled po sazivima)⁶

	PREMIJERSKI SAT	POSLANIČKA PITANJA
23. saziv	41	356 i 38 dopunskih
24. saziv (do 1. jula)	83 i 1 dopunsko	884 i 107 dopunskih
Ukupno	124 i 1 dopunsko	1.240 i 145 dopunskih

Postavljanje poslaničkih pitanja dugo se vezivalo samo za opozicione poslanike. Međutim, takva praksa se značajno mijenja, tako da su posebno aktivni postali poslanici SDP, jedne od vladajućih partija, koristeći ovaj institut za postavljanje pitanja ministrima iz DPS. Naravno, ovo se proširilo tako da sada imamo nerijetko situacije da koalicioni partneri putem ovog instituta razmjenjuju političku „vatru“. I pored nedostataka ovog instituta, na koje upućuju predstavnici opozicije, prilično rasprostranjeno je mišljenje kod poslanika da je riječ o jednom od najefikasnijih instrumenata za obavljanje kontrolne funkcije parlamenta, o čemu svjedoči njegova široka upotreba.

2.2. Parlamentarna istraga

Parlamentarna istraga je kontrolni mehanizam propisan Ustavom Crne Gore⁷ kojim se utvrđuje da „Skupština može, na prijedlog najmanje 27 poslanika, obrazovati anketni odbor radi prikupljanja informacija i činjenica o događajima koji se odnose na rad državnih organa“.

Poslovníkom Skupštine Crne Gore⁸ uređuje se postupak primjene ovog kontrolnog mehanizma. Parlamentarna istraga se može otvoriti radi razmatranja

⁶ U 23. i 24. sazivu odgovoreno je na svako poslaničko pitanje.

⁷ Član 109, Ustav Crne Gore, „Sl. list Crne Gore“, br. 01/07 od 25.10.2007. – Prvi put se kontrolni mehanizam parlamentarne istrage garantuje ustavnim odredbom – Ustavom Crne Gore usvojenim 2007. godine.

⁸ Član 78–82, Poslovník Skupštine Crne Gore, „Sl. list RCG“, br. 51/06 od 4.8.2006, 66/06 od 3.11.2006, „Sl. list Crne Gore“, br. 88/09 od 31.12.2009, 80/10 od 31.12.2010, 39/11 od 4.8.2011.

pitanja od javnog značaja, sagledavanja stanja u određenoj oblasti ili, pak, prikupljanja činjenica o radu nadležnih organa, a koje bi mogle biti osnova za odlučivanje Skupštine o političkoj odgovornosti nosilaca javnih funkcija ili preduzimanja drugih mjera iz svoje nadležnosti.⁹

U cilju sprovođenja parlamentarne istrage obrazuje se anketni odbor na čijem čelu se nalazi predstavnik opozicije. Anketni odbor raspolaže pravom da traži od državnih organa, pojedinaca i određenih organizacija podatke i obavještenja, a nakon okončanja parlamentarne istrage podnosi izvještaj Skupštini. Izvještaj može sadržati i prijedlog odgovarajućih mjera ili akata iz nadležnosti Skupštine.

Poslovníkom je predviđeno da, ukoliko se u vezi s pitanjem koje je predmet prijedloga odluke za otvaranje parlamentarne istrage već vodi postupak pred sudom, onda se ono neće uvrstiti na dnevni red Skupštine do pravosnažnog okončanja sudskog postupka.¹⁰

Kada se prijedlog uvrsti u dnevni red skupštinskog zasijedanja, za donošenje odluke o otvaranju parlamentarne istrage potrebna je podrška većine od ukupnog broja poslanika.

Usvajanjem Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, decembra 2010. godine, parlamentarna istraga je predviđena kao jedan od kontrolnih mehanizama u vršenju parlamentarnog nadzora u ovoj oblasti.¹¹ Zakonom je predviđeno da će odbor za odbranu i bezbjednost „inicirati pokretanje parlamentarne istrage, ako: 1) rezultati i zaključci konsultativnog ili kontrolnog saslušanja pokažu da je neophodno sagledati stanje po određenim pitanjima u oblasti bezbjednosti i odbrane; 2) neophodno je razmotriti određena pitanja od javnog značaja ili prikupiti informacije i činjenice o pojedinim pojavama i događajima vezanim za utvrđivanje i vođenje politike i rada organa u oblasti bezbjednosti i odbrane; 3) rezultati i zaključci bi mogli biti osnova za odlučivanje Skupštine o političkoj odgovornosti nosilaca javnih funkcija ili preduzimanje drugih postupaka iz svoje nadležnosti“.

Skupština nema tradiciju sprovođenja parlamentarnih istraga. Prva istraga od konstituisanja višepartijskog parlamenta sprovedena je 2002. godine kada je ispitivana tačnost navoda zagrebačkog nedjeljnika *Nacional* o tzv. duvanskoj aferi¹². Ova odluka je donijeta tokom egzistiranja manjinske Vlade DPS–SDP podržane

⁹ Prijedlog se podnosi u pismenoj formi i sadrži naziv, temu, svrhu, cilj, zadatak, sastav anketnog odbora i rok za izvršenje zadataka.

¹⁰ Član 80, Poslovníkom Skupštine Crne Gore.

¹¹ Član 10, stav 1, tačka 1–3 Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, „Sl. list Crne Gore“, br. 80/10 od 31. 12. 2010. godine.

¹² Prva sjednica drugog redovnog zasijedanja u 2001. godini – Odluka o izmjeni Odluke o obrazovanju Komisije za utvrđivanje činjenica, okolnosti i bitnih elemenata u tekstu objavljenom u zagrebačkom listu „Nacional“ pod naslovom „Glavni mafijaški bos Balkana“ i drugim tekstovima objavljenim u ovom listu (usvojena) (Izvor: Dopis Skupštine Crne Gore od 18. jula 2012).

od strane LSCG. Međutim, iako je LSCG podržavao manjinsku vladu, ova partija je u Skupštini Crne Gore bila u faktičkoj koaliciji sa tadašnjim „unionističkim“ partijama. Kao plod postojanja takve parlamentarne većine pokrenuto je nekoliko parlamentarnih istraga¹³ koje nijesu okončane usljed održavanja vanrednih parlamentarnih izbora i osvajanja apsolutne vlasti od strane DPS–SDP koalicije.

Sa ponovnim obezbjeđenjem većine u parlamentu (2002), vladajuća DPS–SDP koalicija imala je jasnu strategiju blokiranja prijedloga za sprovođenje parlamentarne istrage, tako da su u 2005. godini odbijene 3 inicijative.¹⁴ Opozicija, s druge strane, iako je u ovom 24. sazivu¹⁵ imala 29 poslanika, što je bilo dovoljno za pokretanje parlamentarne istrage, bila je pasivna u korišćenju ovog mehanizma. Razlog tome se može tražiti u činjenici da je, i pored iniciranja od strane jedne trećine poslanika, da bi se pokrenula parlamentarna istraga, potrebna podrška ukupne većine poslanika, pa su samim time izgledi na takav razvoj događaja prilično mali. Od usvajanja važećeg Poslovnika Skupštine avgusta 2006. godine, do 1. juna 2012. godine opozicija je imala samo dva zvanična prijedloga za otvaranje parlamentarne istrage.¹⁶ Naime, Prijedlog odluke o otvaranju parlamentarne

¹³ Četvrta sjednica prvog redovnog zasijedanja u 2002. godini

Odluka o izmjeni Odluke o obrazovanju Komisije za utvrđivanje činjenica, okolnosti i bitnih elemenata o navodima u zagrebačkom listu „Nacional“ pod naslovom „Glavni mafijaški bos Balkana“ i drugim tekstovima objavljenim u ovom listu (usvojena).

Peta sjednica prvog redovnog zasijedanja u 2002. godini

Odluka o obrazovanju Komisije za utvrđivanje činjenica na osnovu kojih je zaključen Ugovor između Kombinata aluminijuma Podgorica i Kompanije Glenkor i posljedicama koje je izvršenje Ugovora proizvelo po KAP i crnogorsku privredu (usvojena).

Odluka o usvajanju Izvještaja Komisije za utvrđivanje činjenica, okolnosti i bitnih elemenata o navodima u zagrebačkom listu „Nacional“ pod naslovom „Glavni mafijaški bos Balkana“ i drugim tekstovima objavljenim u ovom listu (usvojena). (Izvor: Dopis Skupštine Crne Gore od 18. jula 2012).

¹⁴ Sjednica drugog vanrednog zasijedanja u 2005. godini

Prijedlog odluke o obrazovanju Komisije za utvrđivanje činjenica i okolnosti vezanih za ubistvo Duška Jovanovića, glavnog i odgovornog urednika i direktora dnevnog lista „Dan“, sa Prijedlogom odluke o izboru predsjednika i članova Komisije (nije razmatran).

Prijedlog odluke o obrazovanju Komisije za utvrđivanje činjenica i okolnosti vezanih za istragu povodom slučaja „Moldavke S.Č.“, sa Prijedlogom odluke o izboru predsjednika i članova Komisije (nije razmatran).

Prijedlog odluke o obrazovanju Komisije za ispitivanje činjenica i okolnosti propasti AD „Jugoocanija“ Kotor, sa Prijedlogom odluke o izboru predsjednika i članova Komisije (nije razmatran). (Izvor: Dopis Skupštine Crne Gore od 18. jula 2012).

¹⁵ 2009–2013. godine.

¹⁶ Rješenje po zahtjevu Instituta alternativa: Skupština Crne Gore, broj 00-41/II-159/3, Podgorica, 20. 12. 2011. godine. U 2012. godini pokrenut je još jedan prijedlog, drugi od usvajanja važećeg Poslovnika Skupštine, za otvaranje parlamentarne istrage. Dvadeset devet poslanika pokrenulo je 20. januara 2012. godine prijedlog za obrazovanje Anketnog odbora za prikupljanje informacija i činjenica o korupciji u privatizaciji Telekoma Crne Gore.

istrage 3. marta 2010. godine podnijelo je 28 poslanika opozicije u cilju razmatranja stanja u elektro-energetskom sektoru u Crnoj Gori, s posebnim osvrtom u dijelu tarifa i cijena električne energije, na osnovu kojih bi se „donijele i sprovele adekvatne zakonske i proceduralne odluke i aktivnosti“.¹⁷

Razmatrajući prijedlog, nadležni Odbor za ekonomiju, finansije i budžet ocijenio je, između ostalog, da su „pitanja koja su obuhvaćena Prijedlogom odluke u određenoj mjeri razmotrena kroz konsultativno saslušanje, održano 4. marta 2010. godine, kao i da će se neka pitanja razmotriti prilikom rasprave Prijedloga zakona o energetici koji je u skupštinskoj proceduri“.¹⁸ Prilikom glasanja o otvaranju parlamentarne istrage, protiv istrage glasalo je 57 poslanika, a za pokretanje njih 23. Pet poslanika koji su predložili istragu nisu glasali za njeno sprovođenje.

Odsustvo prijedloga o pokretanju parlamentarne istrage može se povezati s nepostojanjem političke volje vladajuće većine da koristi ovaj mehanizam kao efikasan instrument nadzora u odnosu na aktivnosti Vlade. Parlamentarna istraga najčešće „ispituje“ određeno nezakonito i „loše“ postupanje Vlade, pa pozicioni poslanici samim tim ne žele da njihove partijske kolege budu izložene takvom procesu, niti da ih pozovu na političku odgovornost. Međutim, ovakvim (ne) postupanjem, poslanici vladajuće koalicije ne doprinose jačanju ukupne uloge Skupštine, a posebno ne njene kontrolne funkcije. Slika koja se na taj način prikazuje javnosti ne može biti osnov za jačanje povjerenja građana u parlament.

Poslanici opozicije rijetko predlažu otvaranje parlamentarne istrage jer nemaju povjerenje u mogućnost da se u parlamentu obezbijedi neophodna većina glasova, što podrazumijeva i glasove jednog dijela stranaka koje čine parlamentarnu većinu. Međutim, neophodno je dodati i da odredba Ustava, po kojoj jedna trećina (27) od ukupnog broja poslanika mora podržati pokretanje prijedloga za otvaranje parlamentarne istrage, spada u grupu oštrih kriterijuma za njeno predlaganje. Ovaj uslov nije saglasan sa dobrim primjerima iz međunarodne prakse gdje se broj potrebnih poslanika za pokretanje prijedloga najčešće kreće od jednog poslanika do jedne petine ukupnog broja poslanika.¹⁹

¹⁷ Skupština Crne Gore, 2.3.2010. Su-Sk Br.01-114, EPA: 240-XXIV

Peta sjednica prvog redovnog zasijedanja u 2010. godini

Prijedlog odluke o otvaranju parlamentarne istrage u cilju razmatranja stanja u elektro-energetskom sektoru u Crnoj Gori (nije usvojen).

¹⁸ Skupština Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, Su-Sk Br. 06-114/Podgorica, 18. mart 2010. godine.

¹⁹ U komparativnoj studiji, koja je obuhvatila analizu 88 nacionalnih parlamenata, navodi se da u većini od ukupnog broja analiziranih parlamenata jedan poslanik može pokrenuti inicijativu, a da većina u domu parlamenta može donijeti odluku o pokretanju istrage. U sedam od ukupnog broja zemalja – broj potrebnih potpisa kreće se od jedne osmine do jedne petine, a javljaju se i primjeri u kojima poslanički klub može pokrenuti istragu, kao i stalno radno tijelo parlamenta. (Yamamoto Hironary, *Tools for parliamentary oversight – A comparative study of 88 national parliament*, Inter-parliamentary Union, 2007, str. 41)

Iako se pasivnost opozicije u pokretanju parlamentarnih istraga, a u skladu sa dosadašnjom „praksom“, može dijelom „opravdati“ nepovjerenjem u mogućnost njihove realizacije, poslanici opozicionih parlamentarnih stranaka trebalo bi da se zajedničkim inicijativama kontinuirano zalažu za dostupnost informacija o radu Vlade. Takođe, potrebno je pažljivo pristupiti izboru pitanja, to jest problema koji bi bili „pogodan“ predmet parlamentarne istrage, kako bi se na taj način argumentovano objasnio stvaran doprinos koji se može postići njenom primjenom u odnosu na druge kontrolne mehanizme.

U julu 2012. godine usvojen je Zakon o parlamentarnoj istrazi.²⁰ Sastav Anketnog odbora određen je tako da ga čini jednak broj poslanika iz parlamentarne većine i opozicije, pri čemu je predsjednik Anketnog odbora iz opozicije, a zamjenik iz reda parlamentarne većine. Odlučivanje u odboru je riješeno tako da se odluke donose „većinom glasova“. Ovo rješenje u situaciji kada je jednak broj članova odbora iz parlamentarne većine i manjine, naročito u oštro podijeljenoj skupštini, može dovesti do blokiranja, opstrukcije odlučivanja. Zakonom je definisano i pitanje pristupa informacijama u posjedu državnih i drugih organa i pravnih lica. Anketni odbor je „ovlašćen da traži od svih državnih organa, organa lokalne samouprave, ustanova i pravnih lica da mu dostave na uvid svu dokumentaciju“²¹ koja bi mogla biti od značaja za rad odbora. S druge strane, navedena lica su dužna da „u najkraćem mogućem roku postupe po zahtjevu anketnog odbora i daju istinite isprave, podatke i obavještenja“.

Jedno od najvažnijih pitanja i potencijalnih problema u radu Anketnog odbora može biti ograničenje da se obezbijedi prisustvo i aktivno svjedočenje pred odborom pojedinih lica od kojih je potrebno dobiti određene informacije o predmetu parlamentarne istrage. U Zakonu je utvrđen obim lica koja su obavezna da se odzovu pozivu odbora. Ta lica su navedena kao rukovodeća lica, službenici i namještenici u državnim organima, organima lokalne samouprave, ustanovama, pravna lica, bivši nosioci državnih funkcija u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti (predsjednik Vlade, Skupštine, ministar, poslanik), bivši i sadašnji funkcioneri lokalnih samouprava.²² Oni su obavezni da „daju izjave i odgovore na pitanja članova odbora o činjenicama koje su im poznate u vezi sa predmetom parlamentarne istrage“.

Kada je riječ o javnosti rada Anketnog odbora, Zakonom je utvrđeno da su sjednice odbora otvorene za javnost, dok je kao izuzetak predviđena mogućnost da se pojedine sjednice odlukom odbora zatvore za javnost.²³ Zakonom je utvrđeno da se finansijska i druga sredstva za rad Anketnog odbora obezbjeđuju u budžetu Skupštine Crne Gore.²⁴ U skladu sa ovim zakonom vodiće se u daljem

²⁰ Službeni list Crne Gore br. 38 iz 2012. godine, od 19. 7. 2012.

²¹ Član 12. Zakona o parlamentarnoj istrazi.

²² Član 13. Zakona o parlamentarnoj istrazi.

²³ Član 14. Zakona o parlamentarnoj istrazi.

²⁴ Član 16. Zakona o parlamentarnoj istrazi.

toku i parlamentarna istraga o slučaju Telekom²⁵, koja bi trebalo da se okonča do oktobra mjeseca 2012. godine.

2.3. Kontrolna i konsultativna saslušanja

Radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o prijedlogu akta koji je u proceduri u Skupštini, razjašnjenja pojedinih rješenja iz predloženog ili postojećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu prijedloga akta, kao i radi uspješnijeg ostvarivanja kontrolne funkcije Skupštine, u nadležnim (matičnim) odborima Skupštine se, u skladu sa Poslovnikom o radu Skupštine Crne Gore, mogu organizovati parlamentarna saslušanja i istrage. Poslovnikom su predviđene dvije vrste saslušanja, konsultativna i kontrolna saslušanja. Pod konsultativnim saslušanjem podrazumijeva se saslušanje koje se vrši „Radi izvršavanja poslova iz svog djelokruga (razmatranje prijedloga akta, pripremu prijedloga akta ili proučavanje određenih pitanja), a u cilju pribavljanja potrebnih informacija i stručnih mišljenja, naročito o prijedlozima rješenja i drugim pitanjima koja su od posebnog interesa za građane i javnost“. Konsultativno saslušanje se obavlja u skupštinskom odboru. 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“.

Pod kontrolnim saslušanjem se podrazumijeva saslušanje radi pribavljanja informacija i mišljenja kako iz „svog djelokruga, tako 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“²⁶. Nadležni odbor ima pravo da pozove na sjednicu odgovornog predstavnika Vlade ili drugog organa državne uprave i od njega tražiti da se izjasni o tim pitanjima. Tom prilikom članovi skupštinskog odbora mogu postavljati pitanja samo u okviru teme saslušanja. Odbor je dužan da Skupštini dostavi izvještaj o kontrolnom saslušanju, koji sadrži suštinu izlaganja, a može takođe i predložiti odgovarajući zaključak ili neki drugi akt.

Tokom 2011. godine održano je dvadeset osam konsultativnih i sedam kontrolnih saslušanja.²⁷ Međutim, najveći broj konsultativnih saslušanja održan je u Odboru za međunarodne odnose i evropske integracije. Naime, riječ je o odboru koji, između ostalog, vrši konsultativna saslušanja kandidata za diplomatsko konzularne predstavnike Crne Gore, pa se i ova specifična saslušanja računaju u pomenutu brojku.

²⁵ Sjednica trećeg vanrednog zasijedanja u 2012. godini

Prijedlog odluke o otvaranju parlamentarne istrage i obrazovanju anketnog odbora za prikupljanje informacija i činjenica o korupciji u privatizaciji Telekoma Crne Gore (usvojen).

²⁶ Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 75.

²⁷ Izvještaj o radu Skupštine Crne Gore za 2011. godinu, strana 25.

S druge strane, kontrolna saslušanja su održana tokom 2011. godine u Odboru za odbranu i bezbjednost (dva), Odboru za ekonomiju, finansije i budžet (jedno) i Odboru za ljudska prava i slobode (dva), Komisija za praćenje i kontrolu procesa privatizacije (dva).

Tabela 3. Pregled konsultativnih i kontrolnih saslušanja po sazivima

	KONSULTATIVNA SASLUŠANJA	KONTROLNA SASLUŠANJA
23. saziv	4	2
24. saziv	70	15

Tabela 4. Pregled održanih konsultativnih i kontrolnih saslušanja po radnim tijelima Skupštine²⁸

RADNO TIJELO SKUPŠTINE	KONSULTATIVNA SASLUŠANJA		KONTROLNA SASLUŠANJA	
	23. saziv	24. saziv	23. saziv	24. saziv
Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo	–	–	–	–
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	–	1	–	1
Odbor za bezbjednost i odbranu	2	3	2	6
Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije	2	49	–	–
Odbor za ekonomiju, finansije i budžet	–	7	–	1
Odbor za ljudska prava i slobode	–	2	–	4
Odbor za rodnu ravnopravnost	–	–	–	–
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	–	–	–	–
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	–	–	–	1
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	–	5	–	–
Administrativni odbor	–	3	–	–
Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije	–	–	–	2
Ukupno	4	70	2	15

Tabela 5. Pregled konsultativnih i kontrolnih saslušanja po godinama

GODINA	KONSULTATIVNA SASLUŠANJA	KONTROLNA SASLUŠANJA
Oktobar 2006 – decembar 2007.	2	1
2008.	2	1
2009.	12	2
2010.	13	2
2011.	28	7
2012. (do 1. jula)	17	4

²⁸ Pregled održanih konsultativnih i kontrolnih saslušanja u 23. i 24. sazivu Skupštine Crne Gore **do 1. jula 2012. godine.**

Ono što se zaključuje kada se pogleda pregled dat tabelom 5 jeste da je došlo do značajnog povećanja korišćenja instituta kontrolnih odnosno konsultativnih saslušanja. Tako da je broj saslušanja u 2011. više nego duplo brojan u odnosu na godinu ranije. Takav trend će biti nešto niži u 2012, ali ponovo značajno veći u odnosu na 2010.

Tabela 6. Pregled održanih konsultativnih i kontrolnih saslušanja u radnim tijelima Skupštine po godinama²⁹

RADNO TIJELO SKUPŠTINE	Okt 2006 – Dec 2007	2008	2009	2010	2011	2012 (do 1. jula)
Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo			–	–	–	–
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu			–	1 kontrolno	1 konsultativno	–
Odbor za bezbjednost i odbranu	2 konsultativna 1 kontrolno	1 kontrolno	1 kontrolno	1 kontrolno	2 konsultativna 2 kontrolna	1 konsultativno 2 kontrolna
Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije		2 konsultativna	7 konsultativnih	12 konsultativnih	21 konsultativno	9 konsultativnih
Odbor za ekonomiju, finansije i budžet			–	1 konsultativno	2 konsultativna 1 kontrolno	4 konsultativna
Odbor za ljudska prava i slobode			1 konsultativno	–	1 konsultativno 2 kontrolna	2 kontrolna
Odbor za rodnu ravnopravnost			–	–	–	–
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje			–	–	–	–
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport			1 kontrolno	–	–	–
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje			3 konsultativna	–	–	2 konsultativna
Administrativni odbor			1 konsultativno	–	1 konsultativno	1 konsultativno
Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije			–	–	2 kontrolna	–
Ukupno	2 konsultativna 1 kontrolno	2 konsultativna 1 kontrolno	12 konsultativnih 2 kontrolna	13 konsultativnih 2 kontrolna	28 konsultativnih 7 kontrolnih	17 konsultativnih 4 kontrolna

²⁹ Pregled održanih konsultativnih i kontrolnih saslušanja u 23. i 24. sazivu Skupštine Crne Gore **do 1. jula 2012. godine**

3. Instrumenti efektivne kontrole rada Vlade

3.1. Postupak odlučivanja o povjerenju Vladi

Ustavom Crne Gore utvrđeno je da „Vlada može u Skupštini postaviti pitanje svog povjerenja“³⁰, kao i da „Skupština može izglasati nepovjerenje Vladi“. Prijedlog da se glasa o nepovjerenju Vladi može podnijeti najmanje 27 poslanika. Ako je Vlada dobila povjerenje, potpisnici prijedloga ne mogu podnijeti novi prijedlog za glasanje o nepovjerenju prije isteka roka od 90 dana.

Poslovníkom Skupštine Crne Gore definisano je da „prijedlog da se glasa o nepovjerenju Vladi mora da sadrži razloge zbog kojih se predlaže glasanje o nepovjerenju“. Prijedlog da se glasa o nepovjerenju predsjednik Skupštine je dužan da odmah dostavi poslanicima i predsjedniku Vlade. O prijedlogu da se glasa o nepovjerenju Vladi na sjednici Skupštine otvara se pretres. Na početku pretresa predstavnik predlagача ima pravo da obrazloži prijedlog, a predsjednik Vlade da da odgovor. Po završenom pretresu pristupa se glasanju o nepovjerenju Vladi. Pitanje svog povjerenja u Skupštini Vlada postavlja u pisanoj formi. Pitanje povjerenja u ime Vlade postavlja predsjednik Vlade i ima pravo da ga obrazloži. O postavljenom pitanju povjerenja otvara se pretres. Po završenom pretresu pristupa se glasanju o povjerenju. Glasanje o nepovjerenju, odnosno povjerenju Vladi vrši se javnim glasanjem. Glasanje o nepovjerenju vrši se na način što se poslanici izjašnjavaju „za nepovjerenje“ ili „protiv nepovjerenja“. Glasanje o povjerenju vrši se na način što se poslanici izjašnjavaju „za povjerenje“ ili „protiv povjerenja“. Ako Vlada izgubi povjerenje, predsjednik Skupštine o tome odmah obavještava Predsjednika Crne Gore.

Dosad je bilo više inicijativa za smjenom vlade od kojih je samo jedna okončana smjenom vlasti.³¹

³⁰ Ustav Crne Gore, član 106.

³¹ **PRIJEDLOZI ZA GLASANJE O POVJERENJU, ODNOSNO NEPOVJERENJU VLADI**

2002. GODINA – Treća sjednica prvog redovnog zasijedanja u 2002. godini Prijedlog da se glasa o nepovjerenju Vladi Republike Crne Gore – usvojen 22. maja 2002. godine (Skupština izglasala nepovjerenje Vladi Republike Crne Gore).

2005. GODINA – Druga sjednica prvog redovnog zasijedanja u 2005. godini Prijedlog da se glasa o nepovjerenju Vladi Republike Crne Gore (Skupština nije izglasala nepovjerenje Vladi).

Sjednica prvog vanrednog zasijedanja u 2005. godini Prijedlog da se glasa o nepovjerenju Vladi Republike Crne Gore (nije razmatran – nije bilo uslova da se sjednica nastavi).

2010. GODINA – Peta sjednica prvog redovnog zasijedanja u 2010. godini Predlog da se glasa o nepovjerenju 38. Vladi Crne Gore (Skupština nije izglasala nepovjerenje Vladi).

2012. GODINA – Sjednica šestog vanrednog zasijedanja u 2012. godini Prijedlog da se glasa o nepovjerenju Vladi Crne Gore (Skupština nije izglasala nepovjerenje Vladi).

INTERPELACIJE O RADU VLADE

2001. GODINAPrva sjednica drugog redovnog zasijedanja u 2001. godini

1. Interpelacija za pretresanje pitanja u vođenju unutrašnje politike Vlade Republike Crne Gore u oblasti finansija (usvojen Prijedlog zaključaka).

2005. GODINAPrva sjednica prvog redovnog zasijedanja u 2005. godini

2. Interpelacija za pretresanje pitanja u vođenju unutrašnje politike Vlade Republike Crne Gore u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja – podnijet prijedlog za glasanje o nepovjerenju Vladi (nije izglasano nepovjerenje);

3. Interpelacija za pretresanje pitanja u vođenju unutrašnje politike Vlade Republike Crne Gore u oblasti obrazovanja i vaspitanja – podnijet prijedlog za glasanje o nepovjerenju Vladi (nije izglasano nepovjerenje).

Sjednica drugog vanrednog zasijedanja u 2005. godiniČetvrta sjednica prvog redovnog zasijedanja u 2005. godiniTreća sjednica drugog redovnog zasijedanja u 2005. godini

4. Interpelacija za pretresanje pitanja u vođenju unutrašnje politike Vlade Republike Crne Gore u oblasti privatizacije (nije razmatrana);

5. Interpelacija za pretresanje pitanja u vođenju unutrašnje politike Vlade Republike Crne Gore u oblasti vršenja imovinskih prava i ovlaštenja na imovini Republike Crne Gore i u oblasti uređenja prostora (nije razmatrana);

6. Interpelacija za pretresanje pitanja u vođenju unutrašnje politike Vlade Republike Crne Gore u oblasti zaštite životne sredine (nije razmatrana);

7. Interpelacija za pretresanje pitanja u vođenju unutrašnje politike Vlade, a posebno o zakonitosti i kvalitetu rada MUP-a u oblasti neriješenih slučajeva ubistava, kao i ugrožene sveukupne bezbjednosti građana u Crnoj Gori (nije razmatrana).

2007. GODINAČetvrta sjednica prvog redovnog zasijedanja u 2007. godini

8. Interpelacija za pretresanje pitanja u vođenju unutrašnje politike Vlade Republike Crne Gore u oblasti energetike (usvojen Prijedlog zaključaka);

9. Interpelacija za pretresanje pitanja u vođenju unutrašnje politike Vlade Republike Crne Gore u oblasti privatizacije (usvojen Prijedlog zaključaka).

Druga sjednica drugog redovnog zasijedanja u 2007. godini

10. Interpelacija za pretresanje pitanja u vođenju unutrašnje politike Vlade Crne Gore u oblasti telekomunikacija (nije usvojen Prijedlog zaključaka).

2008. GODINASedma sjednica prvog redovnog zasijedanja u 2008. godini

11. Interpelacija za pretresanje pitanja u vođenju unutrašnje politike Vlade Crne Gore u oblasti saobraćaja i pomorstva – podnijelo 30 poslanika opozicije uz Interpelaciju Prijedlog zaključaka (nije usvojen Prijedlog zaključaka).

2010. GODINAOsma sjednica prvog redovnog zasijedanja u 2010. godini

12. Interpelacija za pretresanje pitanja u vođenju unutrašnje politike Vlade Crne Gore u oblasti lokalne samouprave – podnosioci Interpelacije podnijeli Prijedlog zaključaka povodom Interpelacije (nije usvojen Prijedlog zaključaka).

2012. GODINASedma sjednica prvog redovnog zasijedanja u 2012. godini – u toku

3.2. Postupak razmatranja interpelacije o radu Vlade

Poslovníkom Skupštine Crne Gore uređen je postupak razmatranja interpelacije o radu Vlade. Interpelacija za pretresanje određenih pitanja o radu Vlade podnosi se predsjedniku Skupštine u pisanoj formi, a pitanje koje treba razmotriti mora biti jasno formulisano i obrazloženo. Interpelaciju predsjednik Skupštine odmah upućuje poslanicima i Vladi. Vlada može razmotriti interpelaciju i podnijeti Skupštini pisani izvještaj sa svojim mišljenjem i stavovima povodom interpelacije, najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema interpelacije. Izvještaj Vlade povodom interpelacije predsjednik Skupštine upućuje poslanicima.³² Interpelacija se stavlja na dnevni red prve naredne sjednice Skupštine koja se održava poslije dostavljanja izvještaja Vlade. Ako Vlada nije podnijela izvještaj, interpelacija se stavlja na dnevni red prve naredne sjednice Skupštine po isteku roka za dostavljanje izvještaja Vlade.³³

4. Zaključak

Obavljanje kontrolne funkcije crnogorskog parlamenta značajno je opterećeno činjenicom da jedna politička partija dominira izvršnom vlašću od početka parlamentarizma. I pored značajnih pomaka u jačanju kontrolne funkcije, prvenstveno kroz usvajanje novog skupštinskog poslovnika i Zakona o parlamentarnoj istrazi, vidljivi su ugrađeni institucionalni mehanizmi za ograničavanje efekata kontrolnih instrumenata. Osnovni problem predstavlja postojanje uslova da je za pokretanje većine kontrolnih procedura potrebna podrška skupštinske većine (kontrolno saslušanje, parlamentarna istraga). I pored brojnih ograničenja, rad poslanika u obavljanju kontrolne funkcije parlamenta doprinio je osvetljavanju značajnih pitanja koja su opterećivala crnogorsko društvo. Nažalost, u obavljanju kontrolne funkcije crnogorski parlament, i pored korišćenja ovih mehanizama, ne uspijeva da utvrdi odgovornost javnih funkcionera te sankcioniše njihovo ponašanje. I posljednji slučaj parlamentarne istrage³⁴, gdje je Anketni odbor samo pripremio tehnički izvještaj bez utvrđivanja stanja i usvajanja preporuka, govori da parlament nije u mogućnosti da u punom kapacitetu vrši kontrolnu funkciju. Poslanici u Skupštini Crne Gore ne uspijevaju da iskoriste mehanizme koje im stavlja na raspolaganje poslovník i odgovarajući zakoni dominantno usljed činjenice da su poslanici pod snažnom kontrolom partija, tako da je gotovo nemoguće očekivati da poslanici vladajuće koalicije podrže opozicione, ili obrnuto. Izuzeci su mogući jedino u slučajevima sukoba unutar vladajuće koalicije, kao što je bilo u slučaju parlamentarne istrage „Telekom“. Za jačanje kontrolne funkcije par-

³² Član 199. Poslovnika Skupštine Crne Gore.

³³ Član 200. Poslovnika Skupštine Crne Gore.

³⁴ Slučaj „Telekom“.

lamenta, pored dodatnih izmjena poslovnika, biće potrebne i izmjene izbornog zakona koje će ojačati poziciju poslanika te učiniti ga manje zavisnim od svoje partije. Samo odgovorni poslanici, koji prilikom odlučivanja nijesu kontrolisani od strane partije, mogu učiniti instrumente kontrolne funkcije djelotvornim.

Korišćena literatura

Ustav Republike Crne Gore, Službeni list Republike Crne Gore, 1993.

Ustav Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 1/2007.

Poslovnik Skupštine Republike Crne Gore, Službeni list Republike Crne Gore, broj 37/1996.

Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Republike Crne Gore, Službeni list RCG, br. 16/97.

Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Republike Crne Gore, Službeni list RCG, br. 24/97.

Poslovnik Skupštine Crne Gore, Službeni list Republike Crne Gore, br. 51/06.

Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 80/2010.

Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 25/2012.

Intervju sa poslanikom MNE 05.

Intervju sa poslanikom MNE 06.

Intervju sa poslanikom MNE 07.

**TRANSPARENTNOST
PARLAMENTA**

Jelena Lončar

Univerzitet u Beogradu

Fakultet političkih nauka

TRANSPARENTNOST NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Transparentnost je reč koja se poslednjih dvadesetak godina toliko koristi da je 2003. godine proglašena za „reč godine“ u Websterovom (Webster) rečniku New World College. U prilog transparentnosti najčešće se iznosi nekoliko argumenata. Prvo, transparentnost se smatra snažnim antikoruptivnim mehanizmom i ključnim elementom efektivnih i efikasnih javnih politika. Drugo, slobodan pristup informacijama od javnog značaja predstavlja i važan kriterijum demokratičnosti društva. Treće, pravo na pristup informacijama od javnog značaja predstavlja fundamentalno ljudsko pravo i nužan je partilac svih drugih prava. Bez pristupa informacijama nije moguće ostvarivanje drugih socijalnih i ekonomskih prava i pravde (Florini, 2007: 1–4, Hood i Heald, 2006).

Cilj ovog rada je da ispita koliko je Narodna skupština Republike Srbije transparentna institucija i na koji način se transparentnost obezbeđuje. Posebno nas interesuje otvorenost zakonodavnog procesa, kao i otvorenost parlamenta i narodnih poslanika prema građanima, udruženjima građana i medijima. Analiza otvorenosti parlamenta i javne dostupnosti informacija o njegovom radu predstavlja istovremeno važnu komponentu u razumevanju uloge parlamenta i razvoja demokratske parlamentarne prakse. Mogućnost građana da prate i nadgledaju rad parlamenta predstavlja snažan mehanizam odgovornosti i podsticaj za bolje rezultate rada.

Brojna istraživanja pokazuju da je parlament jedna od najtransparentnijih institucija vlasti. To potvrđuju i nagrade za doprinos ostvarivanju prava javnosti da zna, koje parlament već nekoliko godina zaredom dobija povodom Međunarodnog dana prava javnosti da zna od Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Rodoljuba Šabića i organizacija Transparentnost Srbija, OEBS, UNDP, Koalicija nevladinih organizacija za slobodu pristupa informacijama i udruženjima novinara – NUNS i UNS.

U ovom radu se, međutim, pokazuje da se ipak ne može tvrditi da je parlament dovoljno transparentan iako se priznaju veliki naponi koje je ova institucija učinila u svom modernizovanju i otvaranju ka javnosti. Dok je, na jednoj strani, osnovni pravni okvir koji reguliše transparentnost ove institucije solidno postavljen i veliki broj raznovrsnih i korisnih informacija javno dostupan (pre svega na internet stranici), nedostaje proaktivna uloga narodnih poslanika kako u zauzimanju,

tako i u obrazlaganju stavova i predloga politika. Ovim se istovremeno jednim delom objašnjava već godinama minimalno poverenje građana u ovu instituciju.

U istraživanju je korišćena analiza sadržaja osnovnih pravnih propisa i dokumenata koji uređuju rad Narodne skupštine, kao i analiza dostupnih komunikacionih sredstava. Kao dopunski metod prikupljanja podataka sprovedeno je 10 dubinskih intervju sa narodnim poslanicima i 5 intervju sa predstavnicima nevladinih organizacija koje saraduju sa parlamentom ili su posebno zainteresovane za rad parlamenta. Dubinski intervjui posebno pokazuju kako narodni poslanici i predstavnici civilnog sektora percipiraju otvorenost i javnost parlamenta.

1. Osnovni pravni okvir

1.1. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Pravo građana na pristup informacijama od javnog značaja garantovano je Ustavom Republike Srbije (član 51), a detaljnije regulisano Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. „Ovim zakonom uređuju se prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva“ (čl. 1). Informacije od javnog značaja, prema ovom zakonu, jesu informacije kojima raspolažu organi javne vlasti, a odnose se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna. Zakonom je zabranjena diskriminacija građana i novinara i garantovana ravnopravnost i jednakost građana u pristupu informacijama od javnog značaja (članovi 5–7, v. Tekstualni okvir). Organ javne vlasti neće omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako se time ugrožava život, zdravlje, sigurnost ili privatnost nekog lica, pravosudni postupak, odbrana zemlje, nacionalna i javna bezbednost, ekonomska dobrobit zemlje, državna, službena ili poslovna tajna, zatim ako je informacija već dostupna javnosti ili u slučaju zloupotrebe informacije (članovi 9–15). Na pismeni zahtev, organ javne vlasti je dužan da besplatno i u roku od 15 dana¹ izda kopiju tražene informacije odnosno dokumenta, u suprotnom tražilac može uložiti žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

¹ Ako se zahtev odnosi na informaciju za koju se može pretpostaviti da je od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, organ javne vlasti je u obavezi da informaciju dostavi u roku od 48 časova od podnošenja zahteva (čl. 16, stav 2).

Sadržina prava na pristup informacijama
od javnog značaja

Član 5

Svako ima pravo da mu bude saopšteno da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li mu je ona inače dostupna.

Svako ima pravo da mu se informacija od javnog značaja učini dostupnom tako što će mu se omogućiti uvid u dokument koji sadrži informaciju od javnog značaja, pravo na kopiju tog dokumenta, kao i pravo da mu se, na zahtev, kopija dokumenta uputi poštom, faksom, elektronskom poštom ili na drugi način.

1.2. Zakon o Narodnoj skupštini i Poslovnik Narodne skupštine

Javnost rada Narodne skupštine regulisana je dodatno Zakonom o Narodnoj skupštini (čl. 11) i Poslovníkom Narodne skupštine (čl. 254–260).

Prema članu 11 Zakona o Narodnoj skupštini, javnost rada Narodne skupštine se obezbeđuje: stvaranjem uslova za televizijske i internet prenose sednica Narodne skupštine, konferencijama za novinare, izdavanjem zvaničnih saopštenja, omogućavanjem praćenja rada Narodne skupštine od strane predstavnika sredstava javnog informisanja, posmatrača domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija i zainteresovanih građana, uvidom u dokumentaciju i arhivu Narodne skupštine, uvidom u stenografske beleške i zapisnike sa sednica Narodne skupštine, na internet stranici Narodne skupštine i na druge načine, u skladu sa zakonom i Poslovníkom.

Narodna skupština je obavezna da o predlogu dnevnog reda, datumu, vremenu i mestu održavanja sednice Narodne skupštine obavesti javnost. Sednice Narodne skupštine su u načelu otvorene za javnost, a obezbeđen je i televizijski prenos plenarnih sednica.

Javnost se može isključiti sa sednica Narodne skupštine na obrazložen predlog Vlade ili najmanje 20 narodnih poslanika, o čemu Narodna skupština odlučuje bez pretresa. Sednice radnih tela takođe mogu biti zatvorene za javnost na obrazložen predlog najmanje trećine od ukupnog broja članova radnog tela, a po odluci većine u tom telu (čl. 255).

U Narodnoj skupštini su obezbeđena mesta za novinare, posmatrače domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija i zainteresovanih građana kako bi mogli da prate rad sednica Narodne skupštine i njenih radnih tela.² Prema Poslovníku, novinari akreditovani za praćenje rada Narodne skupštine imaju na raspolo-

² Posete zgradi i prostorijama Narodne skupštine i boravak novinara uređeni su Odlukom o unutrašnjem redu u zgradi Narodne skupštine Republike Srbije i Uputstvom o sprovođenju Odluke o unutrašnjem redu u zgradi Narodne skupštine Republike Srbije iz 1994.

ganju stenografske beleške, predloge zakona i drugih opštih akata, informativni i dokumentacioni materijal o pitanjima iz rada Narodne skupštine i njenih radnih tela (čl. 258).

Za godišnju i dnevnu akreditaciju predstavnika medija zaduženo je Odeljenje za odnose sa javnošću.³ Ovo odeljenje priprema i službena saopštenja za javnost koja odobrava predsednik Narodne skupštine ili lice koje on ovlasti (čl. 261) i daje informacije predstavnicima medija o radu Narodne skupštine, njenih radnih tela, međunarodnim aktivnostima, aktivnostima narodnih poslanika i drugim događajima u organizaciji Narodne skupštine.

U obezbeđivanju transparentnosti Narodna skupština koristi brojna komunikaciona sredstva, među kojima su televizijski prenosi sednica putem RTS – javnog televizijskog servisa, internet stranica, i nalozi na društvenim mrežama fejsbuk i tvider. Za razliku od naloga na društvenim mrežama koji su, iako kreirani juna 2011. godine, do danas potpuno neaktivni, internet stranica je izuzetno opremljena i informativna.

2. Transparentnost u praksi

Na normativnom nivou, parlament pokazuje visok stepen otvorenosti i transparentnosti. S druge strane, istraživanja pokazuju da građani imaju veoma malo poverenja u ovu instituciju.

Na osnovu istraživanja sprovedenog u 2010. godini, Slavujević ističe da je „poverenje građana u institucije političkog sistema na najnižem nivou od uvođenja višestranačkog sistema, a nepoverenje dva puta izraženije nego poverenje, pa se institucije političkog sistema suočavaju sa najdubljom krizom legitimiteta do sada, dubljom od one u kojoj su se nalazile u vreme najniže popularnosti režima S. Miloševića – u drugoj polovini devedesetih godina XX veka“ (Slavujević, 2010: 62). Prema ovom istraživanju, čak 53% građana Srbije iskazuje nepoverenje Narodnoj skupštini Srbije. U sazivu od 2008. godine poverenje u parlament je najniže od početka devedesetih godina 20-og veka (Slavujević, 2010: 63).

Kako bismo utvrdili koliko transparentnost parlamenta utiče na njegovu legitimnost, nužno je postaviti pitanje koliko se i na koji način zakonske i odredbe poslovnika primenjuju u praksi. Dva segmenta transparentnosti nas posebno interesuju: prvo, koliko su javno dostupne informacije o radu parlamenta, i drugo, koliko su Narodna skupština i narodni poslanici proaktivni u obrazlaganju građanima svojih stavova i predloga politika.

U cilju odgovora na ova pitanja oslanjam se prevashodno na informacije sa internet stranice Narodne skupštine i nalaze dubinskih intervjuua.

³ <http://www.parlament.rs/narodna-skupstina-/organizacija-i-strucna-sluzba/odeljenje-za-odnose-sa-javnoscu.934.html>

2.1. Informator

U skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (čl. 39–40), Narodna skupština je 2010. godine objavila Informator u koji godišnje unosi nove informacije i dopune i koji je dostupan na internet stranici Narodne skupštine. Poslednje izmene unete su u Informator 6. septembra 2012. godine. Informator je dobro opremljen, sadrži opsežne, korisne i aktuelne informacije i lako je dostupan. U Informatoru se nalaze osnovni podaci o Narodnoj skupštini, organizacionoj strukturi i sastavu Narodne skupštine, javnosti rada, informacijama od javnog značaja, nadležnostima Narodne skupštine, osnovnim aktivnostima i propisima koji uređuju rad Narodne skupštine. Dostupni su i podaci o prihodima i rashodima Narodne skupštine, javnim nabavkama, zaradama i drugim primanjima narodnih poslanika, kao i podaci o nepokretnostima Narodne skupštine. U Informatoru se nalazi i uputstvo za podnošenje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

2.2. Služba Narodne skupštine

U obezbeđivanju transparentnosti najveće pomake je napravila Služba Narodne skupštine, koja se u poslednjih nekoliko godina izuzetno modernizovala i otvorila prema građanima. Jula 2011. godine Služba je donela Višegodišnji plan razvoja komunikacija Službe Narodne skupštine, a sredinom 2012. godine Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine. U Višegodišnjem planu razvoja komunikacija data je analiza postojećeg stanja i ciljevi interne i eksterne komunikacije. U Izveštaju se predstavljaju: 1. struktura, ciljevi i nadležnosti Službe, 2. poslovi i aktivnosti Službe u prethodnom sazivu, 3. reorganizacija, unapređenje i modernizacija rada Službe.

I sami narodni poslanici uglavnom su pozitivno ocenili rad skupštinske Službe, pre svega kada je reč o dostavljanju različitih materijala narodnim poslanicima, poput svakodnevnog slanja pres klipinga (SRB 02). Indikativno je, međutim, da pojedini narodni poslanici nisu bili upoznati sa ostalim aktivnostima Službe. Iz intervju sa narodnim poslanicima mogao je da se stekne utisak da ne postoji dovoljna komunikacija između skupštinskih službi i narodnih poslanika, da narodni poslanici nisu dovoljno upoznati sa njihovim radom i mogućnostima građana da im se obrate. U trenutku sprovođenja istraživanja, dva meseca nakon što je objavljen Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, mnogi intervjuisani poslanici nisu bili upoznati sa njegovim postojanjem, a kamoli sadržajem.

Na pitanje da li skupštinska Služba i odbori prave izveštaje o svom radu, jedan narodni poslanik ne samo što nije umeo da da odgovor, nego je postavio i pitanje koja je svrha izveštaja ako već imamo direktan prenos i ako se emituje svaka sekunda rada parlamenta (SRB 01).

2.3. Transparentnost odbora

Sednice odbora su formalno javne, ali kao i kada su u pitanju plenarne sednice, dnevni red sednice odbora moguće je saznati tek dan ili dva unapred. Tumačenje većine intervjuisanih narodnih poslanika jeste da se javnost odnosi na mogućnost novinara da na poziv prisustvuju sednicama u delu u kom su otvorene za javnost.

Indikativan je i podatak da većina intervjuisanih narodnih poslanika nije bila upoznata sa procedurom prisustvovanja sednicama odbora, ali su pretpostavljali da informacije o tome postoje na internet stranici Narodne skupštine.

Na internet stranici Narodne skupštine nalaze se samo kratki izveštaji sa sednica odbora koje priprema skupštinska služba. Ove izveštaje su narodni poslanici ocenili kao nepotpune i izrazili stav da bi bilo poželjno da se na internet stranicu postave potpuni izveštaji. Reči jednog od narodnih poslanika opozicije: „Ti izveštaji su formalne prirode i u stvari iz tih izveštaja ćete shvatiti da se na odborima uglavnom raspravlja o zakonima i glasa se o amandmanima“ (SRB 03).

Ukoliko su im potrebne informacije ili imaju predloge i inicijative, građani mogu da se obrate odborima pismenim putem. U sazivu parlamenta 2008–2012, najviše predstavi i predloga građana i udruženja građana primio je Odbor za pravosuđe i upravu, a najmanje Odbor za smanjenje siromaštva i Radna grupa za prava deteta (tabela 1).

Tabela 1. Broj predstavi i predloga građana i udruženja građana upućenih pojedinačnim odborima u sazivu Narodne skupštine 2008–2012⁴

Odbor za pravosuđe i upravu	915
Odbor za privatizaciju	217
Odbor za zdravlje i porodicu	190
Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja	99
Odbor za poljoprivredu	25
Odbor za zaštitu životne sredine	19
Odbor za industriju	5
Odbor za lokalnu samoupravu	4
Odbor za finansije	4
Odbor za urbanizam i građevinarstvo	3
Odbor za ravnopravnost polova	2
Odbor za smanjenje siromaštva	1
Radna grupa za prava deteta	1

⁴ Podaci dobijeni u odgovorima na upitnik poslat Stručnoj službi Narodne skupštine.

2.4. Pristup građana Narodnoj skupštini

Sa Narodnom skupštinom građani se mogu bliže upoznati prilikom organizovanih poseta. Posete Narodnoj skupštini organizuju se po pozivu predsednika, odnosno generalnog sekretara Narodne skupštine, ili po prijavi udruženja građana, organizacija ili drugih organizovanih grupa. Lica koja su u poseti Narodnoj skupštini, i kojima je odobreno da prisustvuju sednicama Narodne skupštine, rad sednice prate sa galerije. Iako se u javnosti često ističe da i građani mogu da prisustvuju sednicama sa galerije, do sad ta praksa nije korišćena, niti smo uspeli da dobijemo informaciju na koji način je to moguće. Intervjuisani narodni poslanici takođe nisu bili upućeni u ovu mogućnost.

Pod nazivom Dan otvorenih vrata, Narodna skupština svakodnevno u periodu od 9 do 16h organizuje obilazak objekata koje koristi Narodna skupština, gde se posetioци mogu upoznati sa istorijatom Narodne skupštine i njenih zdanja. Za pojedinačne posete građana osmišljen je program Približimo institucije građanima. Program se sastoji iz obilaska Narodne skupštine, zgrade predsednika Republike, Vlade Republike Srbije i Skupštine Grada Beograda. Program se organizuje svake prve subote u mesecu, za dve grupe od po 40 posetilaca.

2.5. Internet stranica

Veliki broj informacija i dokumenata o strukturi, sastavu, radu i rezultatima Narodne skupštine javno je dostupan na internet stranici Narodne skupštine (www.parlament.rs). Od kada je, juna 2011. godine uz finansijsku podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), postavljena nova internet stranica Narodne skupštine, ova stranica je dobila moderan izgled, preglednost i mogućnost bržeg i lakšeg pretraživanja.

Prema Poslovniku Narodne skupštine, na internet stranici Narodne skupštine objavljuju se: predlog dnevnog reda i usvojeni dnevni red sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela, usvojeni zapisnik sa sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela, predlozi zakona i drugih akata podnetih Narodnoj skupštini, zakoni i drugi akti Narodne skupštine, amandmani na predloge zakona i drugih akata, izvod glasanja na sednici Narodne skupštine, vreme održavanja i dnevni red sastanka Kolegijuma, informator o radu Narodne skupštine, dnevne informacije o radu Narodne skupštine i njenih radnih tela, izveštaj o radu odbora, druge informacije i dokumenti nastali u radu ili u vezi s radom Narodne skupštine koji su od značaja za informisanje javnosti (član 260).

Za postavljanje materijala na internet stranicu i održavanje internet stranice zaduženi su Sektor za opšte poslove (Odeljenje za elektroniku, telekomunikacije i informatiku) i Odeljenje za odnose s javnošću.

2.5.1. Pristup informacijama o sednicama Narodne skupštine, predlozima zakona, amandmanima i usvojenim zakonima

Na internet stranici se nalaze predlozi zakona u proceduri, usvojeni zakoni, a od prošle godine je započeta i praksa postavljanja predloga zakona uz usvojen zakon.⁵ Amandmani još uvek nisu dostupni, iako je to bilo planirano nakon postavke novog sajta. Jedna prepreka za postavljanje amandmana je i to što narodni poslanici nemaju obavezu podnošenja amandmana u elektronskoj formi tako da su mnogi od njih dostupni jedino u tvrdoj kopiji. Pozitivan napredak u tom smislu učinio je jedino Administrativni odbor koji sve materijale ima isključivo u elektronskoj formi i praktično više ne koristi papir (SRB 04).

Poseban pomak učinjen je sredinom 2012. godine, kada je započeto objavljivanje stenogramskih beleški i izvoda glasanja sa sednica Narodne skupštine. Na internet stranici se, međutim, još uvek ne nalaze zapisnici, stenogramske beleške i izvodi glasanja sa sednica Narodne skupštine održanih pre sredine 2012. godine.

Značajna je informacija da manji broj intervjuisanih narodnih poslanika nije bio upoznat sa tim koje informacije se nalaze na internet stranici Skupštine. Na pitanje da li su amandmani dostupni na internet stranici Narodne skupštine, jedan narodni poslanik je odgovorio: „Ne znam da li postoje amandmani na sajtu skupštine, ali verovatno mogu da se traže. Pretpostavljam da u pisarnici podnesete zahtev, ili ovako razgovarate sa nekim narodnim poslanikom i on će vam preko svoje administracije dati... To mi nije palo na pamet, s tim što su u direktnom prenosu svi amandmani tu, svi oni koji nisu odbačeni kao nepotpuni“ (SRB 01)

Iz perspektive odgovornosti narodnog poslanika i razumevanja značaja transparentnosti, ovaj stav može da bude vrlo problematičan. Pored toga što nije upoznat sa tim koje informacije su dostupne na internet stranici, narodni poslanik nije upoznat ni sa procedurom dolaska do informacija od javnog značaja, a stiče se utisak da je direktan televizijski prenos dovoljan vid informisanja građana.

2.5.2. Dnevni red sednica

Prema Poslovniku, Narodna skupština je obavezna da o predlogu dnevnog reda, datumu, vremenu i mestu održavanja sednice Narodne skupštine obavesti javnost. Narodna skupština ispunjava ovu obavezu stavljanjem informacija na svoju internet stranicu. Sednice se, međutim, sazivaju tek nekoliko dana unapred, a dnevni red često nije poznat do održavanja sednice. Ovakvom praksom se suštinski sprečavaju zainteresovana lica i udruženja građana da se unapred adekvatno pripreme za praćenje sednice i, ukoliko imaju interes, zatraže da prisustvuju sednici ili pošalju svoje predstavljanje.

⁵ Na internet stranici postoje predlozi svih zakona usvojenih od maja 2011. do danas.

2.6. Direktni televizijski prenos

U intervjuima sa narodnim poslanicima posebno mesto je zauzelo pitanje direktnog televizijskog prenosa skupštinskih zasedanja. Dok je jedan broj narodnih poslanika pohvalio televizijske prenose kao tekovinu demokratije koja u potpunosti čini parlament transparentnim, drugi su bili izuzetno kritični prema tome.

Direktni televizijski prenosi uvedeni su u Srbiji 28. maja 1991. godine. Od tada je bilo više pokušaja i zahteva da se oni prekinu. Već 1992. godine je iz Vlade Srbije izašao predlog da se, umesto direktnih prenosa, uvedu posebne skupštinske hronike. Uprkos prenosima, javnost nije uvek imala priliku da čuje stavove narodnih poslanika opozicije jer su se, po pravilu, u vreme njihovog govora u prenos uključivali spikeri RTS-a koji su prepričavali dotadašnji tok sednice. Po prvi put direktni prenosi su prekinuti jula 1995. godine većinskom odlukom poslanika SPS u skupštini sa objašnjenjem da se zbog TV prenosa govornica zlopotrebljava. Kao odgovor na ovu odluku, narodni poslanici opozicije odlučili su da neće učestvovati u radu parlamenta do poništenja odluke o zabrani prenosa. Zoran Đinđić je tada ocenio da je ukidanje televizijskih prenosa „besprimerno nasilje kojim je simbolično ukinuta i opozicija u Srbiji ... jer je, zatvaranjem jedinog prozora u javnost opozicionim strankama, ukinut i poslednji ostatak političke ravnopravnosti na relaciji pozicija–opozicija“ (prema Grujić, 2009). Direktni prenosi su vraćeni tek u decembru 1997. godine, da bi ponovo bili prekinuti u periodu mart 2003 – oktobar 2003. Od septembra 2007. do februara 2009. RTS je povremeno prekidao prenose iz tehničkih razloga, zbog prenosa sportskih događaja na koje je imao ekskluzivno pravo, itd. U februaru 2009. godine oformljena je radna grupa za razmatranje načina TV prenosa sednica parlamenta, sastavljena od predstavnika Narodne skupštine i rukovodstva RTS-a, koja se saglasila da javni servis nastavi prenos skupštinskih sednica do 1. oktobra 2009. godine, kada je planirano otvaranje posebnog skupštinskog kanala.⁶ Planirano je da skupštinski televizijski kanal prenosi i sednice odbora skupštine. Do danas, međutim, poseban skupštinski kanal nije otvoren, a direktne prenose skupštinskih zasedanja obavlja republički javni servis RTS, na drugom kanalu, po godišnjem ugovoru koji je sklopljen između dve institucije u julu 2011. godine.

Tokom istraživanja, većina narodnih poslanika bila je saglasna sa potrebom da se uvede poseban skupštinski kanal. Istovremeno, narodni poslanici su istakli da bi od direktnih prenosa značajnije bile emisije u kojima bi se sumirali zaključci sednica u plenumu i odbora, upoređivali stavovi poslanika i poslaničkih grupa i kritički analizirali. Osnovne zamerke direktnom televizijskom prenosu sednica parlamenta odnose se, s jedne strane, na to da građani koji su u radnom odnosu

⁶ http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=02&dd=09&nav_category=11&nav_id=343960

nisu u mogućnosti da ih prate jer se sednice parlamenta odvijaju u radno vreme, tako da je suštinski omogućeno praćenje rada parlamenta jedino penzionerima, nezaposlenima i omladini, a s druge strane, zamerke se stavljaju narodnim poslanicima koji se više fokusiraju na publiku nego na ono što je na dnevnom redu, odnosno drže političke govore kako bi ostavili utisak na birače.

2.7. Uloga medija

Izjave većine intervjuisanih narodnih poslanika pokazuju da mediji nose jedan deo odgovornosti za nedovoljnu informisanost građana i lošu sliku o parlamentu. Ovo se jasno oslikava u izjavi jednog od ispitanika: „Nikada se u javnosti rad parlamenta, tačnije ono što je dobro u tom radu, nije afirmisalo. Nikada nisam čuo afirmativan komentar u poslednjih osam godina o onome šta je urađeno u parlamentu, apsolutno je bilo sve crno i uvek favorizovani primeri nečlašća i ružnog ponašanja, a amortizovani primeri dobrog rada i dobrog ponašanja. To je jedan flert medija koji putem jeftinih i lako svarljivih informacija flertuju sa narodom želeći na taj način da poveća svoj tiraž, tako da sada parlamentu i o poslanicima možemo da saznamo da li je neko nekoga gađao cipelom, da li se neko tamo udao, ko iz parlamenta i sl.“ (SRB 04).

Prema rečima drugog poslanika, objašnjenje novinara sa kojima je on bio u kontaktu jeste da izveštavaju o intrigama i negativnim događajima iz parlamenta zato što je to građanima zanimljivo, a poslanici su posebno interesantni jer ih građani prepoznaju sa televizijskih prenosa skupštinskih sednica (SRB 06). Sledeći ispitanik ističe da su nekada „najbolja novinarska dela upravo bila rezervisana za izveštaje iz Skupštine. Danas je mnogo novinara u Skupštini, a nekima je to praktično prvi susret, ili prve izveštaje šalju iz Skupštine. Postavlja se pitanje da li je to dobro. U Skupštini bi trebalo da budu ozbiljni izveštači. Ja sam čak davao primedbe na one ljude koji su sa RTS, a koji snimaju Skupštinu. Ja kažem, i novinari i poslanici i snimatelji, svi oni moraju da čuvaju autoritet Skupštine, jer na kraju krajeva svi tu rade.“ (SRB 08)

Narodni poslanici su posebno istakli da danas većina izveštača iz skupštine nije ni upoznata sa dnevnom redom sednice iako su po ceo dan u Narodnoj skupštini.

Postavlja se pitanje koja je uloga i kolika odgovornost medija. Mek Kvejl (2007) izdvaja četiri posebne uloge medija: nadgledanje, podsticanje, saradnja i radikalna ili kritička uloga. Za nas su ovde posebno značajne prve dve funkcije. Pod ulogom nadgledanja podrazumeva se „održavanje neprestanog nadzora nad društvenim, nad neposrednim i širim okruženjem koje je relevantno za publiku određenog medija; pronalaženje, obrada i objavljivanje objektivnih i pouzdanih vesti i izveštaja; obezbeđivanje kanala za protok informacija i gledišta ostalih aktera u društvu; ukazivanje na događaje i postavljanje „dnevnog reda“ javne debate“ (Mek Kvejl, 2007: 14). Uloga podsticanja odnosi se na podsticanje demokratskog

delovanja u široj javnoj sferi građanskog društva, podršku formiranju zajednica i građanske participacije i obezbeđenje kanala komunikacije između građana i vlade. U Srbiji ovu funkciju vrši internet portal „Otvoreni parlament“, koji je osnovan 2011. godine kao projekat nekoliko organizacija civilnog društva,⁷ sa ciljem da se tu objavljuju transkripti skupštinskih sednica, analize zakona i amandmana, preporuke za unapređenje javnosti rada parlamenta i poboljšanje komunikacije između građana i njihovih predstavnika (www.otvoreniparlament.rs).

2.8. Uloga narodnih poslanika u obezbeđenju transparentnosti

Narodna skupština ima nekoliko kancelarija za komunikaciju poslanika sa građanima na lokalnom nivou. Otvaranje ovih kancelarija započelo je 2009. godine uz podršku Nacionalnog demokratskog instituta (NDI), sa ciljem da se građani u direktnoj komunikaciji sa narodnim poslanicima informišu, iznesu svoja mišljenja i predloge. Prema internet stranici Narodne skupštine, do sada su otvorene kancelarije u Leskovcu, Novom Pazaru, Beogradu, Valjevu i Zrenjaninu. Na internet stranici Narodne skupštine, međutim, nije moguće naći kontakt telefone ni adrese ovih kancelarija, a ni na druge načine nije lako stupiti u kontakt sa njima. Pretraživanjem interneta takođe nije moguće (bar ne lako) pronaći ništa više sem informacije o njihovom postojanju.

Pojedini narodni poslanici su istakli da je najbolji vid informisanja građana direktan kontakt sa narodnim poslanicima. Na internet stranici, međutim, ne može da se nađe kontakt email narodnih poslanika, a kamoli informacije o govorima u skupštini, podnetim amandmanima i sl. O narodnim poslanicima su dostupne jedino informacije o političkoj partiji, mestu prebivališta i godina rođenja. Preko skupštinskog sajta moguće je kontaktirati tek 30-ak narodnih poslanika.

Detaljniji podaci o narodnim poslanicima dostupni su na internet stranici Agencije za borbu protiv korupcije, a uključuju podatke o prihodima iz budžeta i drugih javnih izvora, posedovanju nepokretne i pokretne imovine u zemlji i inostranstvu, o tome da li funkcioner ima depozitne i štedne uloge u bankama i pravo korišćenja stana za službene potrebe (www.acas.rs).

Ono što posebno zabrinjava jeste utisak da nisu svi narodni poslanici svesni značaja javne dostupnosti podataka o njihovom radu. Većina intervjuisanih narodnih poslanika nema svoju internet stranicu, blog ili nalog na društvenim mrežama. Stav jednog narodnog poslanika ovo jasno oslikava: „Ja ne volim društvene mreže, ja mislim da je to neko foliranje i izgradnja nekog imidža koji nije takav i ta virtuelna komunikacija mi je nekako strana, ne zato što ja ne koristim

⁷ CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost iz Beograda, Nacionalna koalicija za decentralizaciju sa sedištem u Nišu, YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava iz Beograda, SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu iz Beograda i Zaječarska inicijativa iz Zaječara.

Internet, ja koristim Internet; bolje direktnije, uživo, što bi se reklo, imamo mešnih zajednica i po Beogradu“ (SRB 02).

Intervjuisani narodni poslanici su istakli da ih građani najčešće kontaktiraju telefonom, lično u mestu prebivališta ili direktno u prostorijama ili ispred zgrade Narodne skupštine. Samo jedan intervjuisani narodni poslanik je rekao da ima svoju poslaničku kancelariju van Narodne skupštine. Iz razgovora sa narodnim poslanicima zaključuje se da građani najpre pokušavaju da stupe u direktan kontakt sa narodnim poslanicima, pa tek na kraju pribegavaju elektronskim sredstvima komunikacije. Takođe se stiče utisak da se građani češće obraćaju narodnim poslanicima vladajuće koalicije, nego narodnim poslanicima opozicije jer smatraju da opozicija nema mogućnost uticaja. Pitanja koja građani postavljaju se pre svega odnose na pomoć u rešavanju ličnih problema, posebno pomoć u nalaženju zaposlenja.

Sem odgovaranja na pitanja građana, samo retki narodni poslanici informišu građane o svojim stavovima, aktivnostima u Narodnoj skupštini, predlozima, amandmanima. Kada je na dnevnom redu predlog određenog zakona, ne postoji praksa da se narodni poslanici pojavljuju u medijima, obrazlažu predlog, svoje stavove, amandmane ili razloge za glasanje za odnosno protiv datog predloga. Narodni poslanici takođe ne informišu javnost o tome da li i na koji način vrše nadzor i kontrolu nad radom Vlade, koje rezultate su postigli, da li su dobijali odgovore na svoja poslanička pitanja i sl. Kao razlog, narodni poslanici su najčešće isticali nedostatak vremena za ove aktivnosti.

3. Zaključak

Kao zaključak možemo istaći da je Narodna skupština učinila značajne korake u svom otvaranju prema javnosti. S jedne strane, pravni okvir nalaže visoku transparentnost ove institucije. S druge strane, visoko se mogu oceniti i internet stranica Narodne skupštine, skupštinski informator, transparentnost službe i otvorenost prema medijima. Ono što još uvek nedostaje jeste transparentnost radnih tela Narodne skupštine i blagovremeno zakazivanje sednica i informisanje javnosti o temama koje će biti na dnevnom redu. Najveći nedostatak svakako predstavlja nedovoljna interakcija narodnih poslanika i građana. Od ključnog je značaja da narodni poslanici budu otvoreniji prema građanima i svesni da su pre svega njima odgovorni.

Literatura

- Ball, Carolyn, „What is Transparency?“, *Public Integrity*, Vol. 11, br. 4. str. 293–307.
- Florini, Ann (2007), „Introduction: The Battle Over Transparency“. In: Florini, Ann (ur.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press.
- Grujić, Radoslav, „RTS gori, Skupština se češlja“, *Vreme*, 5. februar 2009., <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=815144> (Pristupljeno 18. 09. 2012)
- Hood, Christopher and Heald, David (ur.) (2006), *Transparency: The Key to Better Governance*, Proceedings of the British Academy, No 135, Oxford: Oxford University Press.
- Informator o radu Narodne skupštine*, decembar 2010, datum poslednje izmene 06. 09. 2012, <http://www.parlament.rs/upload/Informator%2006.09.2012.%20Lat.pdf> (Pristupljeno 17. 09. 2012)
- Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine*, <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2012/Izvestaj%20web%20poslednje.pdf> (Pristupljeno 27. 06. 2012)
- Mek Kvejl, Denis (2007), „Uloge medija u društvu“, *CM: Časopis za upravljanje komuniciranjem*, br. 3, godina II.
- Odluka o unutrašnjem redu u zgradi Narodne skupštine Republike Srbije*, 1994, <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/lat/pdf/administrativni/A1-94.pdf> (Pristupljeno 17. 09. 2012)
- Poslovník Narodne skupštine*, Službeni glasnik RS, br. 21/10, 52/10, 20/12.
- Slavujević, Zoran Đ. (2010), „Institucije političkog sistema – umesto simboličnog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima“. U: Mihajlović, Srećko (ur.), *Kako građani Srbije vide tranziciju: istraživanje javnog mnjenja tranzicije*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.
- Višegodišnji plan razvoja komunikacija Službe Narodne skupštine (za period 2011–2015. godine), [http://www.parlament.rs/upload/documents/Visegodisnji%20plan%20razvoja%20komunikacija%20Sluzbe%20Narodne%20skupstine%20\(za%20period%202011-2015.godine\).pdf](http://www.parlament.rs/upload/documents/Visegodisnji%20plan%20razvoja%20komunikacija%20Sluzbe%20Narodne%20skupstine%20(za%20period%202011-2015.godine).pdf) (Pristupljeno 22. 09. 2012)
- Zakon o Narodnoj skupštini*, Službeni glasnik RS, br. 9/10.
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Službeni glasnik RS, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010.

Damir Banović

Univerzitet u Sarajevu

Pravni fakultet

TRANSPARENTNOST RADA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

1. Transparentnost kao javni korektiv rada parlamenta?

Transparentnost se obično definiše kao princip kojim se javnosti omogućava sticanje informacija o strukturi i operacijama datog „entiteta“. Ona se često posmatra kao sinonim za otvorenost i otkrivanje, mada se mogu naći suptilne razlike među ovim terminima. U javnom diskursu, transparentnost se posmatra kao javno dobro slično pravu na javni govor i privatnost (Etzioni, 2010: 389). Transparentnost rada vlasti danas se povezuje s vrstama političkih sistema. Da li su demokratski sistemi transparentniji od drugih? Mnogi smatraju da postojanje izbora nije dovoljno da bi se određeni politički sistem definisao kao demokratski, već da se transparentnost mora uključiti u određivanje vrste političkog sistema. Također, na teoretskoj ravni postoje veze između vrste režima i volje stvarao- ca politika da na kredibilan način učine dostupnim varijable bitne za stvaranje politika. Na empirijskoj ravni taj odnos između vidljivosti (odnosno, odsustva) relevantnih podataka za stvaranje politika povezan je sa vrstom režima, odno- sno određenjem političkog sistema (Hollyer, Rosendorff i Vreeland, 2011: 1191– 1205). Razvoj novih komunikacijskih tehnologija i njihova široka upotreba, te realni utjecaj javnosti na vlast stvaraju nove oblike i sredstva vladanja, a što opet utječe na povećanje nivoa transparentnosti (Pollo, 2012: 35–40). No, neki autori smatraju da je transparentnost kao instrument precjenjen te da sociološka analiza transparentnosti dokazuje da ona ne može ispuniti zadatke koji su joj dati, mada može igrati ograničenu ulogu koju treba da ima (Etzioni, 2010: 389–404). Na praktičnoj ravni, transparentnost rada jednog tijela podrazumijeva njegov odnos s medijima, nevladinim organizacijama i zainteresiranim građanima, te načina i mogućnosti dostupa informacijama koje to tijelo drži, bilo putem medija ili dru- gih oblika modernih komunikacijskih kanala.

Ovaj rad ima za cilj da prikaže nivo transparentnosti rada državnog parla- menta kroz analizu normativnog okvira, percepciju civilnog sektora kroz njihove analize i izvještaje o radu parlamenta, analizu 4 intervjuva sa zastupnicima u Par- lamentarnoj skupštini i 3 intervjuva s predstavnicima međunarodnih organizacija

u BiH, te web stranice kao medij, putem kojeg se zainteresovana lica mogu informisati o parlamentu. Također, transparentnost se manifestuje kroz mogućnost pristupa informacijama o radu parlamenta kao institucije (koja se obično odvija kroz stručne službe), te otvorenosti parlamentaraca prava građanima, udruženjima i medijima.

2. Zakonsko normiranje instituta transparentnosti u pozitivnom pravu Bosne i Hercegovine

Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine donesen je u jesen 2000. godine.¹ Ovim Zakonom se informacija pod kontrolom javnog organa ustanovljava kao *javno dobro* čijim se pristupom (član 1):

- a) promovira veća transparentnost i odgovornost organa;
- b) omogućavaju demokratski procesi u jednom društvu.

Kao princip u ovom Zakonu ustanovljava se pravo svakog lica na pristup informaciji, te obaveza državnog organa da tu informaciju da zainteresiranom licu (član 1, tačka b). Pod informacijom se u duhu ovog Zakona smatra *svaki materijal kojim se prenose činjenice, mišljenja, podaci ili bilo koji drugi sadržaj, uključujući svaku kopiju ili njen dio, bez obzira na oblik i njene karakteristike, kao i na to kada je sačinjena i kako je klasificirana* (član 3, tačka 1). Pod javnim organom koji drži pod kontrolom informaciju smatra se: izvršni, zakonodavni, upravni i sudski organ; organ koji obavlja javnu funkciju, te pravno lice koje je u vlasništvu ili pod kontrolom javnog organa (član 3, tačka 2).

Zahtjev za pristup informacijama se podnosi onom organu za koji podnosi-lac smatra da ima nadležnost. Zahtjev za pristup informaciji treba biti u pisanoj formi, na jeziku i pismu koji je u zvaničnoj upotrebi u Bosni i Hercegovini; sadrži dovoljno podataka o prirodi i/ili sadržaju informacije kojom bi se omogućilo javnom organu provođenje radnji na pronalasku tražene informacije. Na kraju, zahtjev treba sadržavati ime i prezime, te adresu podnosioca zahtjeva (član 11). Ako se odobri pristup informaciji rješenjem se obavještava podnosilac zahtjeva o mogućnosti ličnog pristupa informaciji u prostorijama javnog organa, odnosno o mogućnosti umnožavanja, te troškovima umnožavanja informacija, odnosno prilaze se kopija tražene informacije. Ukoliko se zahtjev odbije, podnosilac zahtjeva će se obavijestiti o razlozima odbijanja, zakonskim osnovama, javnom interesu, te uputiti na pravo žalbe i rokovima za podnošenje iste (član 14).

¹ Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. „Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine.“ Posljednji put posjećeno: 10. 09. 2012. godine. http://www.predsjednistvo-bih.ba/o-bih/pdf/zakon_bs.pdf. „Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine.“ Posljednji put posjećeno: 10. 09. 2012. godine. http://www.predsjednistvobih.ba/o-bih/pdf/zakon_bs.pdf.

Svaki javni organ je dužan pomagati fizičkom ili pravnom licu u postupku traženja informacija, te je obavezan imenovati službenika za javne informacije koji obrađuju zahtjeve za pristup informacijama (član 18 i 19). Također, javni organ dostavlja i vodič svakom licu koje traži informacije o tome koje radnje je potrebno poduzeti da bi se do istih i došlo, uzorak zahtjeva, informacije o kategorijama izuzetaka, podatke o pravnom lijeku, rokove i sl. Također, vodič treba upućivati na indeks, registar vrsta informacija koje su pod kontrolom javnog organa, oblik u kojem su informacije na raspolaganju, kao i podatke o tome gdje se može pristupiti informaciji (član 20).

3. Normiranje instituta transparentnosti u poslovnicima domova Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Poslovnici oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine regulirano je pitanje javnosti rada, odnosno mogućnosti pristupa informacijama o radu domova. U tom smislu, Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH² posvetio je poseban odjeljak javnosti rada (Poglavlje IV, Odjeljak H). Predstavnički dom radi javno, te u potpunosti i objektivno obavještava javnost o svome radu. Također, u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama omogućit će svim zainteresiranim licima pristup informacijama koje se nalaze kod ovog Doma. Kompletni zapisnici rasprava sa sjednica Doma, kao i najznačajnije aktivnosti u vezi sa radom Doma i komisija Doma dostupne su javnosti elektronski, odnosno ukoliko je to moguće i u štampanoj formi (član 90, stav 2). Izuzetak od navedenog pravila su slučajevi u kojima bi objavljivanje podataka imalo utjecaja na pitanje vanjske politike, odbrane i sigurnosti, interesa monetarne politike, sprečavanje i otkrivanje kriminala, kao i drugih slučajeva predviđenih Poslovníkom i Zakonom o slobodi pristupa informacijama (član 90, stav 3). Prijedlozi i akti usvojeni u Domu mogu (ali ne moraju) biti objavljeni u štampi i sredstvima javnog informisanja (član 91). Građanima i predstavnicima javnog informisanja osiguran je pristup sjednicama Doma u za to posebnom rezervisanom prostoru. Također, sjednice komisija su otvorene za javnost osim ako komisija drugačije ne odluči (član 92). Zapisnici sa sjednica Doma objavljuju se u cjelosti (član 87). Sjednice Doma se tonski snimaju, a mogu se raditi i dodatne zabilješke u cilju izrade konačnog transkripta sjednice. Poslovnik regulira i način elektronskog glasanja (kao jednog od transparentnijeg načina glasanja od onog podizanjem glasačkog listića ili prozivanja). U Domu se koristi elektronski sistem glasanja koji registrira i prikazuje ukupan broj glasova *za*, broj glasova

² Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. „Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine“. Posljednji put posjećeno 17. 09. 2012. godine. Dostupno na: <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=32309&langTag=bs-BA&pril=b>

protiv i broj *suzdržanih* glasova (član 82). Na ekranu je prikazan glas svakog poslanika zelenom (*za*), crvenom (*protiv*), bijelom (*suzdržani*) bojom, te sivom prazna mjesta poslanika koji ne prisustvuju sjednici. Elektronski sistem glasanja registruje da li ima kvoruma i da li većina, ako postoji, uključuje najmanje jednu trećinu glasova sa prostora svakog od entiteta. Nakon glasanja, rezultati se vide na ekranu (član 82, stav 1). Kada se glasa o amandmanima na Ustav BiH, odobravanju imenovanja predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH ili kada to traži jedna trećina poslanika u Domu, elektronski sistem glasanja registrira i način na koji je svaki od poslanika glasao i ova informacija se javno objavljuje. Također, potrebno je spomenuti da elektronski sistem omogućava i tajno glasanje, za koje je potrebno odobrenje Doma (član 82, stav 3). Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine³ skoro na identičan način regulira pitanje javnosti rada ovog Doma, dostupnost informacija u vezi s radom (Poglavlje IV, Odjeljak H), te elektronskim glasanjem (član 76) koje se počelo koristiti tek od 2011. godine i time doprinjelo povećanju transparentnosti rada Doma naroda.

4. Prezentacija rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Dok su mediji više fokusirani na određena pitanja, najbolji medij prezentacije rada Parlamentarne skupštine pokazao se njihov web site (www.parlament.ba) koji je, prema ocjeni zastupnika, ali i međunarodnih organizacija jedan od najboljih u regiji. Web stranica sadrži podatke o parlamentu, Predstavničkom domu, Domu naroda, zajedničkim tijelima, sjednicama, sekretarijatu i međunarodnim aktivnostima na bosanskom, hrvatskom, srpskom i engleskom jeziku; na latinici i ćirilici. Također, na stranici se mogu naći zakoni koji su u proceduri, usvojeni, odbijeni, povučeni, obustavljeni i umireni zakonski prijedlozi, te prikaz zakonodavnog postupka. Pored zakona, tu se mogu pronaći godišnji izvještaji, rezolucije, strategije i deklaracije. Putem web stranice postoji mogućnost prijave na *newsletter*; putem kojeg možete dobiti informacije o novostima, zakonodavnom postupku i konkursima te RSS u okviru kojeg su oglašene, po hronologiji događaja, vijesti iz parlamenta i kalendar aktivnosti. Pored ovih izvora, Sekretarijat štampa i bilten o najznačajnijim vijestima u parlamentu. Web stranica omogućava i audio i video praćenje plenarnih sjednica tokom trajanja, a nakon održavanja samo audio snimku, izvještaje sa sjednica komisija, izvještaj o glasanju na plenarnim sjednicama itd. Na stranici se objavljuje kalendar aktivnosti, dnevni red sljedeće sjednice jednog od domova, pravni okvir pristupa informacijama, for-

³ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. „Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine“. Posljednji put posjećeno: 22. 09. 2012. godine. Dostupno na: <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=18782&langTag=bs-BA&pril=b>

mular, vodič, te Press kutak namjenjen medijima koji žele da prate rad državnog parlamenta. Web stranica omogućava i virtualnu posjetu parlamentu, ali i način kako se mogu organizirati posjete. Stranica sadrži podatke o poslanicima i delegatima, iz koje izborne jedinice dolaze, e-mail adrese, stranačku pripadnost i druge informacije.

5. Monitoring rada Parlamentarne skupštine od strane civilnog sektora – Centar civilnih inicijativa

Centar civilnih inicijativa je nevladina organizacija koja, do sada, jedina na studiozan i empirijski način prati rad državnih, entitetskih i kantonalnih zakonodavnih tijela i vlada u Bosni i Hercegovini, a time i državnog parlamenta, te donosi godišnje i mandatne izvještaje o njihovom radu, sa posebnim akcentom na praćenje institucionalne i pojedinačne odgovornosti zastupnika u parlamentima i ministara u vladama. U ovom dijelu će biti data analiza izvještaja u onom dijelu u kojem se odnosi na transparentnost rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Prikaz periodičnog izvještaja u ovom dijelu rada omogućit će praćenje toka razvoja transparentnosti Parlamentarne skupštine (istina, od perioda kada se krenulo periodično izvještavati o radu ovog zakonodavnog tijela, a ne i od perioda 2000. godine, koji je i referentni period za ovaj članak).

5.1. Mandatni izvještaj Parlamentarne skupštine za period 1. 11. 2006. do 1. 09. 2010. godine

Prema mandatnom izvještaju za razdoblje od 2006. do 2010. godine, ovaj period bio je jedan od pozitivnijih segmenata rada najvišeg zakonodavnog organa, što je rezultiralo dobrom saradnjom sa medijima, nevladinim organizacijama i zainteresiranim građanima, te stalnom dogradnjom web stranice parlamenta.⁴ Također, Parlament BiH je otvoren za zainteresovane institucije i građane koji su izrazili želju da se upoznaju s radom istog, kao i za one građane, odnosno predstavnike nevladinih organizacija koji žele aktivno pratiti plenarne sjednice PSBiH.⁵

Prema ovom izvještaju, PSBiH je tokom mandata pokrenula tzv. *Otvorenu sobu* koju koriste izvjestitelji iz Parlamentarne skupštine BiH, s obzirom da ispunjava potrebne tehničke uslove za rad i kvalitetno informisanje javnosti o svim segmentima rada ovog zakonodavnog tijela. Spomenuta prostorija opremljena je sa 6 računara, koji imaju stalnu konekciju na internet, raspolaže sa cca 20 mjesta,

⁴ Centar civilnih inicijativa. „Mandatno izvješće o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za period od 1. 11. 2006. do 01. 09. 2010. godine“. Posljedni put posjećeno: 8. 8. 2012. godine. <http://www.cci.ba/>, 26.

⁵ Ibid.

te ispunjava sve potrebne tehničke uslove za *ad hoc* obraćanje javnosti od strane zastupnika ili delegata PSBiH.⁶

Međutim, i dalje postoji problem nedostatka sistema za elektronsko glasanje u Domu naroda PSBiH, uz napomenu da je spomenuti sistem u Bijeloj dvorani PSBiH unaprijeđen i dograđen tokom 2008. godine, što je omogućilo da zastupnici/delegati oba doma PSBiH, kao i predstavnici medija i drugi gosti na plenarnim sjednicama, mogu kvalitetno pratiti broj prijavljenih zastupnika za diskusiju i repliku, dužinu trajanja diskusije, kao i dužinu replika za diskusije, poslovnčkih intervencija te, što je veoma važno, da mogu kvalitetno pratiti pojedinačno glasanje zastupnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za razliku od Doma naroda Parlamentarne skupštine u kojem još uvijek nema tehničkih mogućnosti za praćenje pojedinačnog glasanja delegata tog Doma.⁷

I dalje, u oba doma PSBiH uspješno funkcioniра redovno audio snimanje plenarnih sjednica oba doma, a audio snimak svih sjednica se objavljuje na web stranici ovog zakonodavnog tijela, što omogućava zainteresovanim građanima da brzo i efikasno dobiju informacije o radu zastupnika i delegata u oba doma. Uz navedeno, sjednice se mogu pratiti i putem interneta (uz izuzetak da se glasanje u Domu naroda ne može pratiti zbog odsustva elektronskog glasanja).⁸

Od 2009. godine, uz finansijsku pomoć Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), svečano je otvoren *Centar za posjetitelje*, savremeno opremljen prostor u kojem će biti moguće da više od 50 posjetitelja prisustvuje prezentacijama rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te na taj način dobije zanimljive i korisne informacije o radnim procesima koji se odvijaju unutar zakonodavnog tijela.⁹ Također, vrijedno je spomenuti da se implementira i projekat *Otvoreni parlament* (prvobitno podržan od strane OSCE-a) kroz koji je od 25. 05. 2005. godine do kraja 2009. godine Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine posjetilo više od 5.200 mladih iz cijele Bosne i Hercegovine, te 29 iz drugih država, kroz ukupno održanih 57 debatnih emisija *Otvoreni parlament*.¹⁰

Treba napomenuti da još uvijek ne funkcioniра sistem direktnog prijenosa svih plenarnih sjednica oba doma PSBiH, pa je time najviši zakonodavni organ Bosne i Hercegovine jedini u regiji čije se sjednice ne prenose direktno putem javnog TV servisa (izuzetak su prijenosi plenarnih sjednica oba doma kada su na dnevnom redu bile posebno zanimljive teme ili je u Parlamentu gostovao neko od visokih dužnosnika vlasti EU ili SAD-a).

⁶ Ibid, 27.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid, 28.

5.2. Godišnji izvještaj o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za period od 01. 01. 2011. do 31. 12. 2011. godine

Prema posljednjem godišnjem izvještaju Centra civilnih inicijativa za period 2011. godine stoji da je transparentnost rada Parlamentarne skupštine BiH jedna od pozitivnijih strana ovog zakonodavnog tijela, koja se nastavila i tokom 2011. godine.¹¹

Nova i sadržajnije web stranica omogućava bolje informisanje o radu PS BiH, te omogućava građanima, medijima i nevladinim organizacijama lakši pristup informacijama do kojih je inače teško doći.¹²

Podaci sa plenarnih sjednica PSBiH se dosta brže postavljaju na web stranici skupštine (www.parlament.ba), a posebno prvi izvještaji sa održanih sjednica i rezultati pojedinačnih glasanja zastupnika/delegata PSBiH, obavijesti sa održanih sjednica, zapisnici, audio zapisi, zastupnička/delegatska pitanja, stenogrami sa sjednica, te obraćanja gostiju u Parlamentu BiH.¹³

U okviru programa *Otvoreni parlament*, koji se realizira od 2005. godine, ukupno 10.188 gostiju posjetilo je zgradu Parlamenta BiH gdje su se mogli upoznati s načinom rada ovog zakonodavnog tijela, te postavljati pitanja zastupnicima i delegatima. Ukupan broj gostiju tokom 2011. godine premašio je broj od 3000. Ovakav pojačan interes za rad Parlamenta rezultat je rada Sekretarijata parlamenta BiH,¹⁴ koji je kao jedan od svojih strateških ciljeva postavio transparentnost rada ovog zakonodavnog tijela.¹⁵

Parlament BiH posjećuju studenti, srednjoškolci i osnovci, te predstavnici nevladinih organizacija iz BiH, SAD-a, Njemačke, Hrvatske, Nizozemske, Danske, Škotske, Norveške, Italije, Austrije i Slovenije. Organizirani su i programi posjeta Parlamentu BiH za djecu iz vrtića, djecu sa posebnim potrebama, kao i programi posjeta predstavnika nacionalnih manjina u BiH.¹⁶

Tokom 2011. godine konačno je implementiran sistem elektronskog glasanja u Domu naroda BiH, kojim se omogućava uvid u način glasanja delegata o zakonima, izvještajima, deklaracijama, rezolucijama, imenovanjima, sporazumima,

¹¹ Centar civilnih inicijativa. „Godišnje izvješće o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za period od 01. 01. 2011. do 31. 12. 2011. godine“. Posljedni put posjećeno: 8. 8. 2012. godine. <http://www.cci.ba/>, 46.

¹² *Ibid*, 47.

¹³ *Ibid*.

¹⁴ Upravo, jedan od poslova datih u nadležnost Sekretarijatu Parlamentarne skupštine BiH jesu odnosi s javnošću i informisanje javnosti o radu Parlamentarne skupštine, kao i objavljivanje kompletnih zapisnika rada oba doma. Više na: Parlamentarna skupština. Posljednji put posjećeno: 22. 09. 2012. godine. Dostupno na: <https://www.parlament.ba/sekretarijat/default.aspx?id=19207&langTag=bs-BA&pril=b>

¹⁵ *Ibid*.

¹⁶ *Ibid*, 48.

odlukama i sl. prisutnim građanima, medijima i predstavnicima nevladinih organizacija.¹⁷

Također, do sada nije implementiran zaključak Zastupničkog doma o direktnom prijenosu plenarnih sjednica oba doma Parlamenta BiH kojim se povećala transparentnost rada ovog zakonodavnog tijela.¹⁸

6. Analiza odgovora parlamentaraca i predstavnika međunarodnih organizacija u BiH u odnosu na transparentnost rada državnog parlamenta

Prema podacima dobijenim kroz intervju sa zastupnikom iz Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine (BIH 04), može se vidjeti da građani nisu dovoljno informisani o radu Parlamentarne skupštine BiH, ali da postoji mogućnost da se informišu putem Sektora za odnose sa javnošću, izjavama predstavnika PSBiH, medija, Centra za posjetioce, organizovanjem tribina i javnih rasprava o važnim pitanjima. Generalno, postoji negativan imidž u javnosti o radu PSBiH. Građanima su dokumenti dostupni, bilo da su objavljeni na web stranici parlamenta, bilo da su štampani, bilo da se do njih može doći u samom parlamentu na osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama. Prema izjavama ovog zastupnika, generalno postoji interes građana za rad državnog parlamenta, ali je ona ipak više usmjerena prema entitetskim parlamentima koji se bave životnim pitanjima. Također, treba raditi više na transparentnosti rada zakonodavnih organa na svim nivoima. Percepcija u javnosti je takva da postoji visok nivo nepovjerenja među parlamentarcima, no objektivno ta spremnost za dolazak do konstruktivnog rješenja i izlazak iz konflikta je prisutnija nego što se vidi u medijima. Poslanici nastoje izreći tvrde stavove u javnosti, što stvara uvjerenje da poslanici ne komuniciraju. Ta otvorenost ka kompromisu ovisi i od pitanja o kojima se raspravlja te je ona manja kada se radi o osjetljivim pitanjima, kao što su ratni zločini, Sud BiH, Ustavni sud BiH itd. Zastupnik je u intervjuu potvrdio činjenicu da se sjednice doma ne prenose direktno, no da su snimci objavljeni na web stranici parlamenta. Prema njemu, prenos ne bi doprinio većem povjerenju građana u PSBiH s obzirom na način vođenja rasprava. Sa radom parlamentarnih komisija građani se mogu upoznati putem web stranice, putem saopštenja, izjava predstavnika partija u komisijama, te na direktan način – na sjednicama komisija nekad mogu prisustvovati građani. Također, građani mogu biti upoznati s načinom glasanja svakog od poslanika jer postoji registar glasanja. Često je prisutan negativan stav javnosti o transparentnosti trošenja javnog novca jer se smatra da se taj novac neracionalno troši. Prema zastupniku, ne postoji generalan stav da su svi isti i

¹⁷ Ibid, 47.

¹⁸ Ibid.

gramzivi, već se treba *demistifikovati*, te da je potrebno uvesti procedure koje bi uvjerile javnost o opravdanosti troškova.

Prema podacima provedenim sa zastupnicom Predstavničkog doma (BiH 01) može se vidjeti da je ista veoma zadovoljna web prezentacijom Parlamentarne skupštine na kojoj se podaci postavljaju iz sata u sat, te smatra da je *to sve apsolutno ažurirano uvijek i dobro plasirano*, no smatra da ipak građani nisu dobro informisani o radu parlamenta iz razloga što većina ipak ne koristi internet, te da je u medijima prisutan senzacionalizam i žutilo od kojeg nije moguć prodor dobrih vijesti iz parlamenta. Također, zastupnica je pohvalila rad Informativne službe te da na dnevnoj osnovi dobijaju press clippinge iz pet ili šest izvora, te ukoliko neko nije zadovoljan informisanjem, ima određene primjedbe ili zahtjeve i sl., isti se mogu uputiti preko Informativne službe. Također, iako postoji zaključak o prenošenju plenarnih sjednica Parlamentarne skupštine, prema ovoj zastupnici, prenose se samo sjednice koje bi bile zanimljive za javnost, te se u tom smislu prenosila sjednica na kojoj se odlučivalo o budžetu, inauguraciji i smjeni ministara. Novinari su, bez obzira na kamere, prisutni na svakoj sjednici. Zastupnica smatra da je veoma važno da građani budu upoznati i s radom parlamentarnih komisija. Građani se obraćaju obično pojedinačno zastupnicima, bilo putem mailing liste Parlamentarne skupštine, bilo na individualne mailove zastupnika. Na individualnom nivou postoji odlična saradnja sa nevladinim sektorom. Rezultati glasanja su također dostupni jer se vodi listing, te postoje video kamere instalirane u salama kojima se slikaju rezultati glasanja. Prema njoj, imidž Parlamentarne skupštine je veoma loš te se namjenski radi na devastaciji značaja institucija. Transparentnost Parlamentarne skupštine ovisi od činjenice koliko se to od parlamenta i traži. Svaki od parlamentaraca se barem jednom sedmično susretne s grupom građana (studenti, učenici, polaznici određenih seminara ili skupina iz određenih dijelova BiH), razgovaraju sa njima i razmjenjuju informacije, odgovaraju na pitanja građana i sl.

Prema podacima prikupljenim putem intervjua sa zastupnikom Predstavničkog doma (BiH05), slično kao i s odgovorima prethodna dva zastupnika, najbolji izvor informacija predstavlja web stranica Parlamentarne skupštine. Zastupnik također navodi da su informacije koje građani dobiju često *filtrirane*. Smatra da građani nisu dobro informisani o radu parlamenta, te da Informativna služba nije dovoljno aktivna u pružanju informacija građanima i drugim zainteresovanim licima. Direktan prijenos sjednica ne postoji, osim u izuzetnim slučajevima tako da se ti odgovori slažu s tvrdnjama druga dva zastupnika. Također, zastupnik smatra da građani nisu dovoljno upoznati s radom parlamentarnih komisija, te da je veoma bitno da budu upoznati. Građani se najčešće javljaju putem maila s različitim pitanjima i problemima, a najčešće su to nevladine organizacije s različitim inicijativama. Građani imaju mogućnost uvida u glasanje svakog zastupnika jer se vodi registar. Imidž Parlamentarne skupštine u javnosti je veoma loš.

Zastupnica BiH 03 u svom intervjuu nije odgovarala na pitanja o transparentnosti rada parlamenta, dok je zastupnik BiH 02 na pitanja o transparentnosti odgovarao identično kao zastupnik BiH 04.

Prema podacima koji su prikupljeni putem intervju s predstavnikom European Police Mission to Bosnia and Herzegovina (EUPM) (BiH 06), teoretski, rad parlamenta se može lako pratiti na nivou plenarnih sjednica, no nedostaje informacija o radu komisija. U medijima dominiraju izvještavanja o *velikim* političkim pitanjima, koja se dogovaraju van parlamenta dok aktuelni zakonodavni postupak ostaje skriven. Informacije su dostupne putem web stranice, mada se rijetko mogu naći radni dokumenti, *npr. preliminarni nacrt budžeta nije bilo moguće naći*. Percepcija državnog parlamenta u javnosti je loša. *Parlamentarci se percipiraju u javnosti kao pasivne lutke svojih političkih partija i lidera. Pošto je niska parlamentarna aktivnost, transparentnost ne predstavlja pravi problem, već prije funkcionalnost.*

Putem intervju s predstavnicima OSCE-a, organizacije koje je davala podršku projektima razvoja parlamenta (BiH 07), može se zaključiti da, u pogledu elektronskog pristupa podacima, Parlamentarna skupština ima jednu od najrazvijenijih web stranica u regionu na kojoj su informacije dostupne na BHS-u i engleskom jeziku, te da je prilagođena osobama oštećenog vida. Informacije su dostupne i putem Zakona o slobodi pristupa informacijama, a formular se može skinuti sa web stranice. Građani mogu doći do informacija o radu parlamenta putem medijskih izvještaja jer novinari redovno izvještavaju o radu parlamenta. U tom smislu, može se reći da postoji siguran način informisanja građana. Od 2005. godine, uz podršku OSCE-a, implementira se projekat *Otvoreni parlament*, a od jula 2009. godine samostalno od strane parlamenta, u okviru kojeg građani, udruženja i posebno mladi mogu tražiti posjetu parlamentu. Zahtjev za posjetu se nalazi na web stranici a posjeta uključuje prezentaciju struktura parlamenta, njegovo funkcionisanje, odgovornosti i njegov rad uopšte, te uključuje posjetu s vodičem i diskusiju s parlamentarcima. Rad parlamenta je posebno promovisan kroz posebnu televizijsku emisiju na BHT-u. Prema viđenju intervjuisanih predstavnika OSCE-a, građani su dobro informisani o radu parlamenta, no isto tako postoje dva glavna pitanja koja utječu na percepciju transparentnosti parlamenta: a) nizak nivo interesovanja građana za rad državnog parlamenta, jer se većina zakonodavnog postupka od interesa za građane odvija u parlamentima na nižim nivoima; b) negativan publicitet parlamenta kanalisiran kroz medije koji fokusiraju svoju pažnju na pitanja plata i naknada, a ne na kvalitet zakonodavne debate i druga bitna pitanja. Pored objavljivanja svih parlamentarnih akata na web stranici, Služba za informisanje igra proaktivnu ulogu u informisanju javnosti kroz sedmični *newsletter*, koji ukratko opisuje prošle i buduće događaje, te se šalje na preko 1000 mail adresa. Također, ova služba redovno izvještava o svim parlamentarnim komisijama, plenarnim sjednicama, kao i svim ostalim bitnim događajima. Ovisno o agendi, plenarne sjednice se direktno prenose. Bh.

parlament ima direktan video prenos plenarnih sjednica i javnih rasprava putem svoje web stranice. Nakon sjednice, snimke sjednice su dostupne u audio verziji. Potvrđena je činjenica o elektronskoj registraciji glasanja. Parlamentarna skupština izdaje mjesečni bilten koji je dostupan elektronski na web stranici parlamenta. Također, parlament objavljuje relevantne publikacije o svom radu i radu komisija. Trenutno, uz potporu OSCE-a, parlament radi na brošuri pod nazivom „Ko je ko?“, koja se odnosi na mandat 2010–2014. na BHS-u i engleskom jeziku. No, u svakom slučaju, parlamentarci bi mogli učiniti više da poboljšaju komunikaciju sa biračkim tijelom. Parlamentarna skupština je prva u regiji koja je razvila i usvojila *Komunikacijsku strategiju*. Jedan od bitnih dijelova ove strategije je i promocija pozitivnih postignuća parlamenta i jačanje pozitivne uloge u javnosti. Trenutna slika parlamenta u javnosti je solidna, ali i dalje treba raditi na njenom poboljšanju. Sekretarijat Parlamentarne skupštine je veoma blizu ka postizanju većine standarda parlamentarne transparentnosti.

U intervjuu s predstavnicom Fondacije Konrad Adenauer u BiH (BiH 08), u pogledu transparentnosti državnog parlamenta, podaci se ne razlikuju od drugih međunarodnih organizacija u Bosni i Hercegovini, uz dodatak da iako postoji dobra web stranica s video prenosom sjednica koje su u toku, građani nisu dovoljno dobro informisani o radu parlamenta. Također, iako parlament nema glasnogovornika, smatra da to nije potrebno jer parlament ima kolegije, kao i političare i okviru njih koji su vidljivi u javnosti. Građani ne pokazuju pretjerani interes za rad parlamenta, dok je situacija sa nevladinim sektorom suprotna, jer je u potpunosti posvećen monitoringu rada parlamenta. Kao i ostale političke institucije u BiH, državni parlament ima loš imidž u javnosti.

7. Zaključak

Ne upuštajući se u teoretske rasprave o funkcionalnosti mehanizma transparentnosti kao načina uvida u rad državnih tijela, koje su zastupljene u teoriji i praksi upravljanja, u ovom dijelu rada bit će dat jedan osvrt na instrument transparentnosti rada državnog parlamenta.

Gledajuću normativno, kroz Zakon o slobodi pristupa informacijama, te poslovnicima oba doma državnog parlamenta, oblast slobode pristupa informacijama dobro je regulisana. Relativno dobar normativni okvir, a slaba implementacija česta su boljka društava u tranziciji, pa je za očekivati da je takav slučaj i u primjeru Bosne i Hercegovine. Gledajući kroz izjave date od strane zastupnika i predstavnika međunarodnih organizacija, izvještaja nevladinog sektora te individualnog istraživanja, može se zaključiti da se od 2000. godine, pa do danas (2012), dosta uradilo po pitanju pristupa informacijama o radu državnog parlamenta. U tom smislu potrebno je izdvojiti postojanje dobre web prezentacije državnog parlamenta (www.parlament.ba), na kojem su dostupne informacije o radu državnog

parlamenta; mogućnosti da se prate sjednice putem interneta; rad Sekretarijata parlamenta kao administrativnog tijela zaduženog za pružanje informacija o radu; implementacija projekta *Otvoreni parlament*, te postojanje posebnih prostorija za medije koji s tehničkog aspekta ispunjavaju sve uslove za blagovremeno izvještavanje; uvedeni sistem elektronskog glasanja u oba doma državnog parlamenta putem kojeg je omogućen uvid u pojedinačno glasanje zastupnika i delegata, te mogućnost prisustvovanja plenarnim sjednicama državnog parlamenta i komisijama (kada je to moguće); mogućnosti da i osobe oštećenog vida mogu preko web stranice pratiti rad parlamenta; činjenice da je državni parlament jedini u regiji koji je usvojio *Komunikacijsku strategiju* i sl. Kao negativne strane navodi se činjenica da se sjednice oba doma medijski ne prenose, mada i postoji zaključak Predstavničkog doma o potrebi da javni servisi prenose sjednice. Također, u javnosti i dalje postoji negativan imidž o samoj Parlamentarnoj skupštini, što se pripisuje često senzacionalističkom izvještavanju medija. Imajući u vidu sve činjenice dobivene kroz istraživanje, a posmatrajući parametre koji moraju biti zadovoljeni, državni parlament se s aspekta transparentnosti i dostupnosti informacija može pozitivno ocijeniti. Na kraju, prema dostupnim podacima, može se zaključiti da ne postoji dovoljna komunikacija samih parlamentaraca s izbornim tijelom; ona zavisi od volje parlamentarca da li će se obraćati na upite građana i nevladinog sektora a što se posebno očitalo kroz ovo istraživanje gdje parlamentarci nisu odgovarali na upite o održavanju intervjua putem službenih kanala, već jedino kroz lične i neposredne kontakte. Odnosno, i samo provođenje intervjua ovisilo je od ličnih poznanstava istražitelja s parlamentarcima.

Literatura

- Hollyer, James R., Rosendorff, Peter B. and Vreeland, James Raymond, "Democracy and Transparency", *Journal of Politics*, Vol. 73, Issue 4, (2011): 1191–1205.
- Howel, John, "Is There a General Principle Requiring Transparency about How Decisions will be Taken", *Judicial Review*, Vol. 16, Issue 4 (2011): 322–335.
- Etzioni, Amitai, "Is Transparency the Best Disinfectant", *Journal of Political Philosophy*, Vol. 18, Issue 4 (2010): 389–404.
- Pollo, Genc, "Transparency and public participation: The Albanian Case of Open Government Partnership", *Academicus*, Issue 6 (2012): 35–40.
- Arapović, Adis (2012), *Izborni sistem Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Centar civilnih inicijativa.
- Centar civilnih inicijativa. „Godišnje izvješće o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za period od 01. 01. 2011 do 31. 12. 2011. godine“. Posljedni put posjećeno: 8. 8. 2012. godine. <http://www.cci.ba/>
- Centar civilnih inicijativa. „Mandatno izvješće o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za period od 1. 11. 2006 do 01. 09. 2010. godine“. Dostupno na: <http://www.cci.ba/>

- Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. „Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine.” Dostupno na: http://www.predsjednistvobih.ba/o-bih/pdf/zakon_bs.pdf.
- Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. „Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine“. Dostupno na: http://www.predsjednistvobih.ba/o-bih/pdf/zakon_bs.pdf.
- Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. „Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine“. Dostupno na: <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=32309&langTag=bs-BA&pril=b>
- Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. „Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine“. Dostupno na: <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=18782&langTag=bs-BA&pril=b>
- Vodič Parlamentarne skupštine BiH za pristup informacijama (sa indeks registrom informacija). Dostupno na: https://www.parlament.ba/pristup_informacijama/default.aspx?id=30064&langTag=bs-BA&pril=b
- Zahtjev za pristup informacijama. Dostupan na: https://www.parlament.ba/pristup_informacijama/obrazac%20ZOSPI%20B1.doc

Nataša Ružić

Univerzitet Crne Gore

Fakultet političkih nauka

TRANSPARENTNOST PARLAMENTA CRNE GORE

Uvod

Istorija je pokazala da su već prvi vladari pokušavali upravljati građanima koristeći različita komunikaciona sredstva. Shvatajući značaj komunikacije, Gaius Julius Caesar osnovao je prvu zidnu novinu *Acta Senatus* sa ciljem obavještanja javnosti o radu i odlukama Senata. Potreba za informisanjem građana i kontrolom rada političkih institucija vremenom se samo pojačavala. Tako su se sredinom XVII vijeka u Engleskoj pojavili prvi politički nedjeljnici, koji su ne samo izvještavali o radu parlamenta, već i kritikovali parlamentarne rasprave. Tačnije, od novembra 1641. godine objavljuju se izvještaji o raspravama u parlamentu koji, u zavisnosti od teme rasprave, dobijaju naziv *Diurnall Occurrences*, *A Perfect Diurnall of the Passages in Parliament*. Diurnall su zapravo objavljivali nezvaničnu informaciju dobijenu od članova parlamenta. Novina se ogledala u tome da su se u nedjeljnicima mogle pročitati međupartijske rasprave skupštinskih domova (Gocini, 2001:51). John Birkenhead je otišao korak dalje i osnovao nedeljnik *Mercurius Aulicus* radi napada na lidere parlamentarnog pokreta. U želji da se obračuna sa političkim neistomišljenicima, ponekad je koristio čak i klevete. Kasnije su osnivani politički listovi koji su se prvenstveno borili protiv vlasti i za slobodu štampe.

S razvojem tehnologije političari su dobili moćnog saveznika u ostvarivanju svojih ciljeva – radio, televiziju, a zatim i Internet. Amerikanci su neprekidno eksperimentisali kada je u pitanju politička komunikacija. Tako je Franklin Roosevelt bio prvi američki predsjednik koji je iskoristio radio za samopromovisanje. On je početkom 1933. godine, nedjelju dana nakon stupanja na dužnost, uveo emisiju „Diskusije pored kamina“ u kojoj je na vrlo jednostavan način govorio o svom političkom programu i problemima koje treba riješiti. Birači su sticali utisak da se predsjednik savjetuje sa njima, dok je Roosevelt na ovaj način tražio odobrenje svojih političkih odluka od strane naroda (Федотова, 2004:116).

Vrijeme je donijelo nove načine komunikacije sa građanima, kao i nove izvore političkog informisanja. Kada je 1945. godine Franklin Roosevelt umro građani su saznali vijest o njegovoj smrti sa radija, koji je u to doba bio glavni izvor

informacija. Kada je 1957. godine predsjednik Dwight Eisenhower doživio moždani udar primarni izvor informacija bila je televizija (Yardi, Danah, 2010:317).

U XXI vijeku u razvijenim zemljama politička komunikacija ostvaruje se putem Interneta. Danas ljudi koriste društvene mreže za širenje informacija. Yardi Sarita i Boyd Danah ističu da društvene mreže ne služe samo za informisanje ljudi, već omogućavaju njihovo udruživanje na osnovu zajedničkih vrijednosti i interesa.

Nema sumnje da televizija, i pored pojave novih medija, i dalje ostaje dominantni izvor političkih informacija. Međutim, pojedina istraživanja predviđaju da će televizija u budućnosti izgubiti bitku sa Internetom. To se naravno neće desiti u skorijoj budućnosti, imajući u vidu da od sedam milijardi stanovnika planete digitalni medij koriste svega dvije milijarde.

Američki političari su odmah iskoristili prednosti novog medija i prenijeli političku komunikaciju na Internet. Tako Stanley Woody i Weare Christopher pišu da su s razvojem novog medija u Americi savezne, državne i lokalne vlasti preselile političku komunikaciju na Internet. Svi organi vlasti su otvorili svoje web stranice smatrajući da će na takav način vlada postati efikasnija, odgovornija, a istovremeno će se povećati zainteresovanost građana za politička dešavanja (Woody, Weare, 2004:504). Međutim, cilj web prezentacije nije samo informisanje, već uspostavljanje dvosmjerne komunikacije. Tokom predsjedničke kampanje 2004. godine, američki političari su započeli i eksperiment sa blogovima kao novim sredstvom političke komunikacije. Tako je kandidat za predsjednika demokratske partije Howard Dean ušao u istoriju kao prvi američki političar koji je prikupljao sredstva za svoju kampanju putem bloga. Aktuelni predsjednik SAD-a Barack Obama takođe je koristio Internet za finansiranje svoje predizborne kampanje.

Mediji imaju ključnu ulogu u informisanju građana i upravo iz tog razloga svaka kompanija, a posebno političari i državni organi i te kako vode računa o imidžu i načinu plasiranja informacija u javnost. Odjeljenja za odnose s javnošću i PR-menadžeri postali su sastavni i neophodni dio strukture različitih ustanova. Međutim, često PR menadžeri stižu lošu reputaciju jer svjesno uvode društvo u zabludu.

Danas političari koriste blogove, sajtove i društvene mreže u cilju uspostavljanja prisnijeg odnosa sa građanima. Istraživanje Pew Internet and American Life Project, koje je sprovedeno 2008. godine, pokazalo je da se procenat birača koji koriste Internet kao osnovni izvor političke informacije tokom predsjedničke izborne kampanje u poređenju sa 2004. godinom povećao za 23 odsto. Istraživanjem je utvrđeno da iako na Internetu dominira informacija preuzeta od strane globalnih medija, građani se ipak odlučuju za političko informisanje putem blogova, sajtova vlade, web stranica političkih kandidata. U Britaniji, Tom Watson, ministar za transformaciju vlade, izjavio je da je „izazov za izabrane predstavnike pratiti svoje birače u ovom novom svijetu“ (Gurevitch, Coleman, Blumler,

2009:167). Jedna od prednosti Interneta je i mogućnost privlačenja novih mladih birača koji nisu zainteresovani za politiku. Quintelier Ellen i Vissers Sara, pozivajući se na sajber optimiste, tvrde da je Internet alat koji stimuliše političku participaciju. (U prilog ovoj činjenici govore fejsbuk protesti u arapskim zemljama.)

I dok političari na zapadu već odavno koriste prednosti nove tehnologije, u Crnoj Gori, zbog relativno malog broja internet korisnika, političari se još uvijek radije opredjeljuju za tradicionalna sredstva komunikacije i komuniciraju sa građanima kroz lične kontakte. Zainteresovana lica se mogu obratiti parlamentu, klubu poslanika ili direktno poslaniku. Najveći broj crnogorskih političara ima svoj fejsbuk profil, ali psiholog i komunikolog Radoje Cerović smatra da se društvene mreže još uvijek ne koriste na pravi način (www.vijesti.me). Tench Ralph i Yeomans Liz ističu da: „Uspješna demokratska vlada održava aktivnu komunikaciju sa svojim građanima, zasnovanu na međusobnom razumijevanju i dvosmjernoj komunikaciji. Demokracija zahtjeva otvorenu vlast i slobodu informacija, što otvara velike mogućnosti, ali stvara i određene probleme osobama koje se bave odnosima s javnošću“ (Tench, Yeomans, 2009:102).

Premijer Igor Lukšić spada u „moderne“ političare koji je pokušao da građane obavještava o svakom svom koraku putem Fejsbuka,¹ što je izazvalo podsmijavanje i sarkastične komentare od strane opozicije i pojedinih lica. Tako, tokom protesta nezadovoljnih radnika zbog ekonomske situacije u zemlji predsjednik Glavnog odbora Unije slobodnih sindikata Crne Gore Janko Vučinić kritikovao je premijera zbog njegove izjave na Fejsbuku da razumije protest i nezadovoljstvo javnosti. „Neka narod vidi šta ima naš „fejsbuk premijer“ da im saopšti. Dok je narod na ulici, on je na fejsbuku, tako da to samo za sebe dovoljno govori“ (www.dan.co.me).

Zakonska regulativa i komunikaciona sredstva parlamenta

Član 51 Ustava Crne Gore propisuje da svako ima pravo na slobodan pristup informacijama koje su u posjedu državnih organa vlasti.

Transparentnost parlamenta je propisana i Poslovníkom Skupštine Crne Gore.

Crnogorski parlament je dobar primjer uspješne saradnje i komunikacije sa medijima, nevladinim sektorom i građanima. Parlament koristi različita komunikaciona sredstva za informisanje javnosti. Ima odličnu web stranicu, koja se redovno ažurira i na kojoj su dostupni svi podaci.² Kalendar aktivnosti Skupštine, biografije

¹ Imajući u vidu da u Crnoj Gori više od 300.000 građana imaju svoj facebook profil, ovaj korak je sasvim logičan.

² Sajt Skupštine, www.skupstina.me

poslanika sa fiksnim brojevima telefona, zapisnici sjednica, autorizovani fonografski zapisi sjednica redovnog i vanrednog zasjedanja samo su neke od informacija koje se mogu naći na sajtu. Na sajtu nalazimo i sve usvojene zakone od 2010. godine. Štaviše, dostupni su ne samo tekstovi zakona, već i listinzi glasanja.

Parlament nema portparola, ali njegovu funkciju uspješno obavlja generalni sekretar Damir Davidović. Pored sekretara, u okviru parlamenta postoji i Odjeljenje za odnose s javnošću, međunarodne poslove i protokol čiji je zadatak da informiše javnost o radu Skupštine, predsjednika, potpredsjednika, poslanika i različitih radnih tijela. U obaveze ove službe spada i organizacija pres konferencija, publikovanje informativnih i edukativnih materijala poput vodiča, biltena i sl.

Transparentnost parlamenta je regulisana nizom dokumenata. Rad PR-službe uređen je Poslovníkom o radu Skupštine, odnosno članom 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217.

Član 211 garantuje javnost rada Skupštine i njenih odbora. Samo u slučajevima kada se razmatra pitanje, koje predstavlja „državnu tajnu“, ili na predlog Vlade, odnosno deset poslanika sjednica Skupštine (ili njen dio) može biti zatvorena za javnost.

Član 212 propisuje objavljivanje podataka i informacija o radu Skupštine na sajtu Skupštine.

Član 213 obavezuje parlament da obavještava javnost o svom radu objavljivanjem u medijima ili štampanjem u posebnim publikacijama predloge akata o kojima se raspravljalo, kao i usvojene odluke.

Članovi 214, 215 i 216 definišu obaveze parlamenta prema novinarima koji izvještavaju o radu ove političke institucije. Prije svega, Skupština je dužna da obezbjedi novinarima sve uslove za rad.

Član 214 dozvoljava TV stanicama i drugim elektronskim medijima direktan prenos sjednica Skupštine i njenih odbora.

Član 215 propisuje da o radu parlamenta i njenih odbora mogu izvještavati samo novinari akreditovani od strane određenih organa.

Član 216 omogućava novinarima pristup materijalima, koji se razmatraju na sjednicama parlamenta i njenih odbora. Izuzetak čine materijali, koji predstavljaju državnu tajnu.

Član 217 obavezuje parlament da putem zvaničnog saopštenja ili sazivanjem pres konferencije obavjesti javnost o svom radu. Konferenciju za novinare može održati klub poslanika ili poslanik, dok „tekst službenog saopštenja za Skupštinu, odnosno odbor sastavlja odgovarajuća služba Skupštine, a odobrava predsjednik Skupštine, odnosno predsjednik odbora ili lice koje je za to ovlašćeno“ (www.skupština.me).

Član 126 istog Poslovníka dozvoljava novinarima korišćenje fonografskog zapisa, ukoliko nije riječ o državnoj tajni ili materijalima povjerljive prirode. Ako novinari koriste fonografski zapis dužni su prilikom citiranja da označe da li je izlaganje autorizovano.

Kancelarija generalnog sekretara Skupštine se stara da u potpunosti ispoštuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama koji je usvojen 2005. godine. Ipak, mediji u Crnoj Gori se često žale da novinari ne mogu doći do informacije jer brojne institucije ne poštuju ovaj zakon. Ali, to nije slučaj sa crnogorskim parlamentom.

Radi upoznavanja sa procedurom pristupa informaciji na sajtu parlamenta može se naći i Vodič za slobodan pristup informacijama. Odjeljenje za odnose s javnošću, međunarodne poslove i protokol striktno se pridržava Zakona o slobodnom pristupu informacijama, odnosno član 11, 12 i 13. Pomenuti članovi detaljno objašnjavaju proces podnošenja zahtjeva.

Član 11 nalaže podnošenje zahtjeva određenom organu vlasti u pisanom obliku, neposredno, putem pošte ili e-maila.

Član 12 propisuje da u okviru zahtjeva lice navede koju vrstu informacije traži, u kojem obliku i ukaže osnovne podatke o sebi (ime, prezime, prebivalište, naziv firme i sjedište).

Član 13 određuje način dobijanja informacije. Odnosno, organi vlasti su dužni da podnosiocu zahtjeva omoguće pristup informaciji neposrednim uvidom ili prepisivanjem informacije ili fotokopiranjem i prevođenjem od strane organa vlasti. Državni organi su u obavezi da dostave prevedenu, fotokopiranu informaciju putem e-maila ili pošte. Isti član omogućava pristup informaciji koja je djelimično zabranjena. Brisanjem zabranjenog dijela kroz posebnu napomenu mora se ukazati obim izvršenog brisanja. (www.skupstina.me)

Ipak, član 9 Zakona o slobodnom pristupu informacijama predviđa da organ vlasti može u određenim situacijama ograničiti pristup informacijama. Odnosno, vlada nije u obavezi da pruži informaciju koja se tiče nacionalne i javne bezbjednosti, komercijalnih i drugih ekonomskih privatnih i javnih interesa, ekonomske, monetarne i devizne politike države, istraživanja i procesuiranja krivičnih djela, privatnosti i drugih ličnih prava pojedinca,³ postupka obrade i donošenja službenih akata.

Prema podacima Odjeljenja za odnose sa javnošću, međunarodne poslove i protokol do sada nije odbijen nijedan regularan zahtjev medija ili pojedinaca. Osim u slučajevima kada Skupština nije nadležna za takvu vrstu informacija. Tako je u 2011. godini odbijeno 39 zahtjeva jer Skupština nije posjedovala tražene informacije.

Tokom 2011. godine Skupštini su upućena 162 zahtjeva za pristup informacijama koji su sadržali 529 stavke, odnosno podzahtjeva. „Skupština Crne Gore je odgovorila na sve podnijete zahtjeve i to rješenjem (114), obavještenjem (46) i zaključkom (2)“.⁴ Rješenjem se zahtjev može usvojiti ili odbiti. U skladu sa članom 18 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, ukoliko se rješenjem

³ Izuzev za potrebe sudskog ili upravnog postupka.

⁴ Odjeljenje za odnose s javnošću, međunarodne poslove i protokol, odgovori putem e-maila. (28. 06. 2012)

usvaja zahtjev i omogućava pristup informacijama odlučuje se i o načinu pružanja iste. U 75 slučajeva dozvoljen je pristup neposrednim uvidom prepisivanjem ili kopiranjem informacije, kao što nalaže član 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Ukoliko je tražena informacija već dostupna javnosti, podnositelcima zahtjeva su upućena obavještenja, što je u skladu sa članom 14 istog zakona. Takvih slučajeva u 2011. godini bilo je 46. U toku pomenutog perioda Skupština je na dva zahtjeva odgovorila zaključkom jer je već donešena odluka o tome.

Odjeljenju za odnose s javnošću, međunarodne poslove i protokol mediji se najčešće obraćaju radi izdavanja akreditacija i zbog pitanja vezanih za skupštinske aktivnosti, najave događaja.

U cilju poboljšanja saradnje sa NVO sektorom 30. marta 2011. godine potpisan je Memorandum o saradnji između Skupštine i Mreže za organizaciju civilnog društva za demokratiju i ljudska prava. Memorandum predviđa unapređenje saradnje radi doprinosa razvoju demokratije i demokratskog društva, poštovanja ljudskih prava i sloboda, unapređivanje građanske svijesti i aktivizma. Predstavnici nevladinog sektora se obraćaju kancelariji generalnog sekretara. „Zahtjevima se najviše traži pristup informacijama o finansijskom poslovanju, npr. kopije platnih lista poslanika, kopije akata koje sadrže informaciju o iznosu koji je potrošen iz budžeta Skupštine za plaćanje troškova prevoza, smještaja, kopije listinga o glasanjima poslanika, zatim podaci o implementaciji Akcionog plana jačanja zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine za period od decembra 2010. godine do novembra 2011. godine“.⁵

Osim toga, NVO sektor se putem web stranice odnosno kroz Obrazac za davanje mišljenja predstavnika civilnog društva može direktno obratiti radnim tijelima Skupštine.

Međutim, parlament je otvoren ne samo za medije i nevladin sektor. Odjeljenje za odnose s javnošću organizuje i posjete zainteresovanih građana.

Od 2001. godine, u saradnji sa Centrom za demokratsku tranziciju i Nacionalnim demokratskim institutom, u parlamentu se realizuje program „Otvoreni parlament“ koji omogućava građanima ili određenim institucijama da se bolje upoznaju sa radom ovog državnog organa, načinom organizacije i funkcionisanja. Da bi neko posjetio parlament treba da uputi zahtjev najranije sedam ili najkasnije dva dana prije posjete. U zahtjevu je neophodno navesti podatke kao što su ime, prezime i matični broj. Najčešće se građani obraćaju sa zahtjevom za posjetu zgrade parlamenta, susret sa poslanicima. A, 2011. godine troje građana je tražilo pristup podacima koja su se ticala finansijskog poslovanja. „Sigurno je da bi obraćanja građana za informacije o Skupštini bilo daleko više, da ne postoji skupštinska web stranica koja se redovno ažurira i sadrži sve relevantne informa-

⁵ Odjeljenje za odnose s javnošću, međunarodne poslove i protokol, odgovori putem e-maila. (28. 06. 2012)

cije vezane za zakonodavnu aktivnost parlamenta, uključujući rezultate glasanja poslanika“.⁶

Parlament su tokom 2012. godine posjetile brojne naučne i obrazovne ustanove. Među njima su crnogorsko udruženje studenata političkih nauka, studenti druge godine Pravnog fakulteta UDG, učenici Srednje ekonomske škole „Mirko Vešović“ i osnovnih škola „Maksim Gorki“ i „Savo Pejanović“. To su samo neke od institucija koje su iskoristile ovu mogućnost.

Transparentnost parlamenta se najbolje ogleda u programima „Dječji parlament“ i „Ženski parlament“. Osim toga, realizuje se program stažiranja studenata završnih godina fakulteta u parlamentu.

U okviru programa „Otvoreni parlament“ na sajtu www.skupstina.me može se naći i elektronski bilten „Otvoreni parlament“ koji izlazi jednom mjesečno. Bilten, koji uređuje služba Skupštine, informiše javnost o usvojenim zakonima i razmatranim predlozima zakona. Sve navedeno dovodi do zaključka da je crnogorski parlament, nesumnjivo, najtransparentnija institucija u Crnoj Gori, ali i dalje su evidentni neki problemi na koje ukazuje nevladin sektor i pojedini poslanici.

Nevladin sektor upravo kroz primjedbe daje svoj doprinos u poboljšanju transparentnosti parlamenta. MANS je jedna od nevladinih organizacija koja prati rad parlamenta od februara 2007. godine ukazujući na nedostatke kroz izvještaje koje objavljuju na svom sajtu, www.mans.co.me. Ova nevladina organizacija je do sada objavila jedanaest izvještaja o transparentnosti parlamenta. Od 2010. godine MANS je najprije upućivao zahtjeve za dostavljanje listinga sa izvještaja svih sjednica. Iste godine organizacija je započela rad na projektu pod pokroviteljstvom Evropske unije. U okviru projekta organizacija je tražila podatke o platnim spiskovima, dnevnicama, službenim putovanjima, odnosno vršili su kontrolu trošenja budžeta parlamenta. Jedna od glavnih zamjerki nevladinog sektora je što javnosti nisu dostupni izvještaji sa službenih putovanja poslanika. „Poslanici još uvijek ne dostavljaju izvještaje sa putovanja. To je veliki problem ne samo nas, koji posmatraju sa strane, već se i mnogi poslanici bune. Postoji određeni broj poslanika koji putuju svuda, to su prije svega predsjednik Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije, gospodin Vuković, i zamjenik predsjednika Lalošević. Najveće interesovanje prije svega poslanika iz opozicije i pozicije šta su zaista radili na putovanjima, da li su bili na sjednicama, da li su prisustvovali okruglim stolovima, seminarima“ (MNE 12).

Prema riječima predstavnika NVO sektora, jedan u nizu problema predstavljalo je i ponašanje generalnog sekretara Milana Radovića. Sa promjenom generalnog sekretara u parlamentu desile su se promjene nabolje. „Sadašnji predsjednik Skupštine je donio odluku da nakon izbora, u martu 2009. godine, promjeni

⁶ Odjeljenje za odnose s javnošću, međunarodne poslove i protokol, odgovori putem e-maila. (28. 06. 2012)

generalnog sekretara, što je bio veliki korak naprijed. Od 2009. godine dolaskom gospodina Davidovića stvari su se zaista počele mijenjati“ (MNE 12). Međutim, član nevladine organizacije tvrdi da se na sajtu parlamenta ponekad objavljuju i nebitne informacije poput podataka o različitim posjetama predsjednika parlamenta koje više podsjećaju na predizbornu aktivnost nego na objektivnu informaciju.

Poslanica opozicione partije smatra da se na sajtu mogu naći opšte informacije o sjednicama odbora. Ne izvještava se o ključnim temama oko čega se vodila rasprava, već se isključivo plasira opšta informacija (MNE 06).

Mediji takođe ne doprinose boljoj informisanosti građana o radu Skupštine, a posebno njenih odbora.

Poslanik manjinske partije ubjeđen je da bi građani trebalo da budu informisani o radovima odbora na kojima se odvija najvažniji dio rasprave. „Imate nekoliko jako bitnih odbora kao što su Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, pa Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije. To su dva jako važna odbora. Nažalost, javnost nije dobro informisana o svemu tome upravo zato što mediji, odnosno novinari se zadržavaju u ravni nekih pikanterija. A izvještavanje sa odbora se svede na puku informaciju. I što je najgore, novinari se zadrže prvih pola sata, poslije ih nema nigdje, a odbori traju nekoliko sati, tri sata, tako da je jedini pravi put uvođenje direktnih prenosa sjednica odbora i svih mogućih sesija u parlamentu i to preko posebnog parlamentarnog kanala“ (MNE 08).

Uloga medija u informisanju javnosti o radu parlamenta

Političari odlično shvataju da mediji mogu biti njihovi saveznici u osvajanju birača, ali istovremeno ih vrlo lako mogu i uništiti. (Najbolja potvrda tome je Votergejt afera.)

Saradnja između političkih organizacija, medija i građana je ključ za uspješnu političku komunikaciju. Brian McNair upozorava da svi politički akteri moraju imati pristup medijima. Mediji imaju važnu ulogu u političkim procesima ukoliko prenose tačnu i relevantnu informaciju.

Funkcija medija u demokratskom procesu je višestruka:

1. Nadzorna funkcija koja se ogleda u informisanju građana o političkim procesima.
2. Obrazovanje građana u smislu pojašnjenja značaja pojedinih procesa.
3. Izgradnja platforme za politički diskurs i oblikovanje javnog mnjenja.
4. Pružanje publiciteta državnim i političkim institucijama.
5. Uvjeravanje građana u određene političke ideje.

Svaki od medija ima svoje prednosti, ali i mane kada je u pitanju politička komunikacija. Michael Gurevitch, Stephen Coleman i Jay Blumler navode prednosti televizije u političkoj komunikaciji.

1. Televizija se transformisala od posmatrača događaja u medij koji određuje i konstruiše političku realnost.
2. Televizija je postala sastavni dio političkih procesa.
3. Televizija nam je donijela politiku u dnevnu sobu (Gurevitch, Coleman, Blumler, 2009:166).

„U prošlosti, brojni socijalni problemi su se pripisivali razvoju tehnologije. Na primjer, televizija je optužena za uništavanje identiteta zajednice, smanjenje povjerenja u vladu i uništavanje društvenog kapitala“ (Zuniga, Abril, Rojas, 2009:557). Međutim, istraživanja su pokazala da informativni program utiče na političku angažovanost građana koja zavisi i od drugih faktora.

Osim toga, jasno je da je objektivno izvještavanje o političkim procesima nemoguće jer se mediji u uređivačkoj politici rukovode interesima vlasnika, a ne građana.

Stjepan Malović u knjizi *Medijski prijepori*, komentarišući novinarstvo u Hrvatskoj, piše: „Naše novinarstvo još uvijek ne njeguje profesionalne standarde, pa se tako izvještaji veoma razlikuju od medija do medija i vidljivo je tko za koga navija, a ko se želi uništiti“ (Malović, 2004:92). To je karakteristično i za crnogorske medije.

Uticaj uređivačke politike na crnogorske medije više je nego očigledan. Državni mediji predstavljaju situaciju boljom nego što jeste, a opozicioni, koji se predstavljaju kao nezavisni, u najgorem mogućem svijetlu. Crnogorski građani da bi bili informisani moraju pratiti različite medije i izvlačiti svoje zaključke jer jedan te isti događaj se interpretira na različite načine. Iako je zadatak novinara informisanje javnosti uz poštovanje profesionalnih standarda, kao što su objektivnost i nepristrasnost, mediji često podliježu različitim pritiscima.

Bez obzira na visoki stepen transparentnosti parlamenta, mediji u Crnoj Gori ne izvještavaju objektivno o radu parlamenta. Stoga postoji opasnost da građani kroz informativni program pojedinih medija mogu steći pogrešnu sliku o parlamentu.

Poslanik manjinske partije kritikuje crnogorske medije zbog tabloidnog načina izvještavanja o radu parlamenta: „Novinari vrlo površno izvještavaju o radu parlamenta. Zadržavaju se često u sferi senzacionalizma, incidentnih i ostalih marginalnih stvari koje naginju ka incidentu. Ako se neko s nekim sporečkao, povisio glas ili nešto rekao u kuloaru, to je novinarima za naslovnu stranu... Parlament je veoma često bez razloga na udaru u smislu trošenja novca, nedomaćinskog poslovanja, zarada. Mnogo se više vjeruje novinskim napisima koji su često tabloidni i stvara se slika, stereotip o parlamentu kao instituciji koja ništa ne radi a koja troši sredstva“ (MNE 08). Poslanica opozicione partije takođe smatra da mediji stvaraju negativnu sliku o javnosti. „Ciljano se kreira loš imidž parlamenta

kroz neke medijske navode, od onoga koliko košta hrana u restoranu“. Osim toga, poslanica tvrdi da mediji plasiranjem čiste statistike ostavljaju utisak da su poslanici klasični neradnici (MNE 06). Međutim, prema mišljenju poslanice, na loš imidž utiče i činjenica da postoje kolege koje nijesu nikada riječ progovorile u parlamentu.

Još jedan poslanik opozicione partije takođe kritikuje medije za neobjektivno izvještavanje o radu parlamenta. On je uvjeren da „samo direktno prenošenje odbora i sjednica obezbjeđuje punu interakciju građana i parlamenta ili razbija neke mitove o nestručnosti ili stručnosti ili bilo čemu u parlamentu. To je ono što tražimo i mislim da ćemo na taj način jednostavno obustaviti bilo kakvu mogućnost da neki medij putem cenzure i iskrivljavanja riječi koje se čuju u parlamentu faktički serviraju građanima ono što nije rečeno u parlamentu već što mediji žele da kažu. Na taj način će se izgubiti i negativan uticaj pojedinih medija koji hoće da potpuno potru i da dezavuišu parlament“ (MNE 05).

Još jedan od problema je što se građani mogu upoznati sa radom skupštinskih odbora samo preko informativnih emisija. Poslanik druge opozicione partije smatra da novinari elektronskih medija površno izvještavaju o radu pojedinih odbora. „Elektronski mediji imaju svoju uređivačku politiku gdje pojedine poslanike i njihove stavove ne prenose, dok su štampani mediji u neku ruku korektniji. A ono što novinarima fali u svemu tome jeste stručnost i znanje prilikom izvještavanja o ekonomskim temama“ (MNE 10). Prema njegovom mišljenju, najbolji način informisanja građana se ogleda u direktnom prenosu sjednica parlamenta, kao i sjednica odbora. „Smatram da bi bilo dobro da se i sjednice odbora direktno prenose, kao Odbora za ekonomiju čije odluke direktno utiču na standard građana, ili svih ili pojedinih grupa“ (MNE 10).

S druge strane, mediji takođe imaju primjedbe na uslove u kojima izvještavaju iz parlamenta. Glavni problem se ogleda u tome da novinari faktički ne znaju predmet glasanja dok ne steknu uvid u materijal jer se pri glasanju ukazuje isključivo broj amandmana za koji se glasa. Jedan u nizu problema je prostorni kapacitet, kao i ograničeno kretanje novinara i fotoreportera, odnosno onemogućena je neformalna komunikacija između novinara i poslanika. I pored navedenih problema, transparentnost parlamenta visoko ocjenjuju i opozicioni mediji.

Parlamentarni kanal – najbolje rješenje za informisanost građana

Parlamentarni kanal je ranije funkcionisao u okviru RTCG, ali je zatvoren 2003. godine iz političkih razloga. U junu 2010. godine Skupština Crne Gore je odlučila da plenarne sjednice prenosi direktno putem Interneta. Međutim, to nije bilo idealno rješenje jer je broj internet korisnika u tom periodu još uvijek bio relativno mali. Na ovaj nedostatak ukazivao je i direktor monitoring programa

MANS-a Vuk Maraš. Treba reći da se situacija ni u 2012. godini nije značajno promijenila. Internet još uvijek nije najdostupniji medij među crnogorskim građanima, stoga bi uvođenje parlamentarne televizije riješilo problem informisanosti društva.

U julu 2012. godine poslanici su se jednoglasno složili da je radi boljeg informisanja javnosti neophodno uvesti parlamentarnu televiziju koja bi prenosila sjednice i rad odbora. Izmjenu Zakona o radio-difuznim servisima predložili su poslanici svih partija: Branko Radulović (PzP), Goran Danilović (NOVA), Aleksandar Damjanović (SNP), Raško Konjević (SDP), Milutin Simović (DPS), Amer Halilović (BS), Genci Nimanbegu (FORCA) (www.vijesti.me). Jedan od inicijatora zakona, bivši poslanik „Nove srpske demokratije“, Goran Danilović predložio je emitovanje parlamentarne televizije putem kablovskih operatera, što bi oslobodilo građane dodatnih poreskih obaveza. Međutim, radio-difuzni centar je pojasnio da emitovanje kanala putem kablovske nije dobro rješenje „jer 80 odsto konzumenata radio-televizijskog signala javnog servisa nema kabal, nego ide preko zemaljskih predajnika“ (www.vijesti.me). Stoga je radio-difuzni centar predložio da snosi troškove emitovanja preko zemaljskih predajnika, a da javni servis plaća 900.000 eura RDC-u. Parlament ovu sumu izdvaja za javni servis na godišnjem nivou. Generalni direktor javnog servisa Rade Vojvodić je izjavio da bi novi kanal koštao javni servis između 800.000 eura i milion, jer je neophodno izvršiti dodatnu sistematizaciju i formirati posebnu redakciju i tim novinara koji bi rukovodili parlamentarnim kanalom.

Poslanik manjinske partije predlaže rješenje problema oko prenosa sjednica na sljedeći način: „Skupština mora imati svoj kanal, a onda zainteresovane televizije mogu prenositi sjednice Skupštine. Dosta zavisimo od televizije, recimo ako se probije termin odmah će prekinuti s programom“. (MNE 09)

Zaključak

Transparentnost parlamenta Crne Gore je na visokom nivou. U cilju informisanja javnosti koriste se različita komunikaciona sredstva. Ali, svako od tih sredstava ima svoje prednosti i mane.

Tabela 1. Prednosti i mane komunikacionih sredstava

Prednosti	Mane
Web stranica sa ažuriranim podacima	Mali broj internet korisnika
Prenos sjednica parlamenta na javnom servisu	Parcijalan prenos Uticao uređivačke politike Sjednice odbora se ne prenose
Informativni program	Neobjektivno, senzacionalističko izvještavanje

S jedne strane, parlament ima odličnu web prezentaciju, što umnogome olakšava pristup podacima. Ali, s druge strane, u Crnoj Gori još uvijek imamo relativno mali broj internet korisnika. Prema istraživanju Monstata o zastupljenosti i korišćenju informaciono-komunikacionih tehnologija, samo 51.4 odsto građana ima pristup Internetu kod kuće (www.vijesti.me). S porastom broja internet korisnika politička komunikacija će bez sumnje preći na novi medij i građani će biti informisaniji o radu parlamenta.

Javni servis prenosi sjednice parlamenta, ali evidentna su dva problema: parcijalan prenos i uticaj uređivačke politike. Problem nastaje zbog trajanja sjednica duže od predviđenog vremena, pa se stoga ne prenose u potpunosti. Televizija Crne Gore prenosi isključivo one sjednice koje su, po mišljenju čelnika ovog medija, od javnog interesa. Osim toga, televizija ne prenosi ili veoma površno izvještava o radu odbora. Opozicioni mediji se najčešće odlučuju za senzacionalističko izvještavanje o radu parlamenta. Mediji se više fokusiraju na skandale, nego na informaciju od javnog interesa i time formiraju određene predrasude i stereotipe prema parlamentu.

Upravo iz tog razloga, radi boljeg informisanja građana, neophodno je uvesti parlamentarni kanal koji bi dao potpunu sliku dešavanja u ovoj političkoj instituciji. Prenos sjednica preko kablovskih operatera je idealno rješenje, imajući u vidu činjenicu da je Crna Gora dužna da digitalizuje medije najkasnije do 2015. godine. Uz pomoć parlamentarnog kanala i Interneta svi zainteresovani građani bi mogli pratiti rad parlamenta. Parlament je učinio sve sa svoje strane da bi informisao građane, ali napredak u ovoj oblasti umnogome zavisi od brzine razvoja tehnologije.

Literatura

- Федотова, Л.Н. (2004), *Социология массовой коммуникации*, Питер принт: Санкт-Петербург.
- Gocini Đ. (2001), *Istorija novinarstva*, Clio: Beograd.
- Malović S. (2004), *Medijski prijepori*, ICEJ: Zagreb.
- McNair B. (2003), *Uvod u političku komunikaciju*, Fakultet političkih znanosti: Zagreb.
- Tench R, Yeomans L. (2009), *Otkrivanje odnosa s javnošću*, Biblioteka Print: Zagreb.

Naučni članci

- Gurevitch M., Coleman S., Blumler J., Political Communication – Old and New Media Relationships, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 625, September 2009, URL: <http://ann.sagepub.com/content/625/1/164.refs.html> (22. 09. 2010)

- Woody S., Weare C., The Effects of Internet Use on Political Participation: Evidence From An Agency Online Discussion Forum, *Administration & Society*, vol. 36, N. 5, 2004, URL: <http://aas.sagepub.com/36/5/503.refs.html> (22. 09. 2010)
- Yardi S., Boyd D., Dynamic Debates: An Analysis of Group Polarization Over Time on Twitter, *Bulletin of Science, Technology & Society*, 30(5), 2010, URL: <http://bst.sagepub.com-content/30/5/316.refs.html> (16. 10. 2010)
- Zuniga H., Abril E., Rojas H., Weblogs, traditional sources online and political participation: an assessment of how the internet is changing the political environment, *New Media & Society*, Vol. 11(4), 2009, URL: <http://nms.sagepub.com/content/11/4/553.refs.html> (22. 09. 2010)

Dokumenta

- Poslovnik o radu Skupštine*, URL: http://www.skupstina.me/cms/site_data/AKTI%202010/poslovnik%20skusptine%20cg%20novi.pdf (08. 09. 2012)
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, URL: http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/OSTALO/tako%20to/zakon%20o%20slobodnom%20pristupu%20informacija.pdf (09. 08. 2012)

Novinarski članci

- Bogdanović M., Pejović I., MINA, „Svi za uvođenje parlamentarne televizije, Vojvodić traži 800.000“, *Vijesti*, URL: <http://www.vijesti.me/vijesti/svi-uvodenje-parlamentarne-televizije-vojvodic-trazi-800-000-clanak-84326> (25. 07. 2012)
- MINA, „Monstat: Više od polovine građana Crne Gore koristi Internet“, *Vijesti*, URL: <http://www.vijesti.me/vijesti/vise-polovine-gradana-crne-gore-koristi-internet-clanak-51952> (16. 12. 2011)
- Pejović I., „TV Parlament ponovo ide u etar: Da bi građani bili informisani“, *Vijesti*, URL: <http://www.vijesti.me/vijesti/tv-parlament-opet-ide-etar-da-bi-gradani-bili-informisani-clanak-83456> (19. 07. 2012)
- Pejović I., „Fejsbuk i Tviter neiskorišćen potencijal za izbornu kampanju“, *Vijesti*, URL: <http://www.vijesti.me/vijesti/fejsbuk-tviter-neiskorisecen-potencijal-izbornu-kampanju-clanak-88997> (25. 08. 2012)
- „Premijer na fejsbuku, narod na ulici“, *Dan*, URL: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Vijest%20dana&datum=2012-01-23&clanak=316913> (23. 01. 2012)

Internet izvori

www.skupstina.me
www.mans.co.me

UTICAJ MEĐUNARODNIH AKTERA

Jelena Lončar

Univerzitet u Beogradu

Fakultet političkih nauka

UTICAJ MEĐUNARODNIH AKTERA NA RAD NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Uloga nacionalnih parlamenata država kandidata za članstvo u EU znatno se promenila tokom poslednje dve decenije. Dok su pre 1990-ih parlamenti bili mahom neefikasni i nezainteresovani za pitanja evropskih integracija, tokom poslednje decenije 20-og veka parlamenti počinju više da se interesuju za evropska pitanja, uspostavljaju odbore za evropske integracije i počinju da kontrolišu napredak Vlade u procesu evropskih integracija (Raunio, 2009). Evropske integracije su posebno doprinele razvoju različitih formi interparlamentarne saradnje, koje su omogućile razmenu iskustava i znanja među poslanicima različitih država, što je posebno doprinelo razvoju nadzorne uloge parlamenata. Parlamenti se takođe smatraju najvažnijim akterima u procesu usvajanja evropskog zakonodavstva (Raunio, 1999).

Cilj ovog rada je da doprinese razumevanju odnosa nacionalnih parlamenata država kandidata za članstvo u EU i drugih međunarodnih aktera kroz studiju slučaja Republike Srbije. Rad ispituje povezanost procesa evropskih integracija sa radom Narodne skupštine Republike Srbije i kapacitete kojima raspolažu parlament i narodni poslanici u procesu evropskih integracija. Pored toga, posebna pažnja se posvećuje ulozi međunarodnih organizacija u procesu unapređivanja rada parlamenta.

Analiza se zasniva na dva izvora podataka. Prvi izvor su izveštaji o radu parlamenta i izveštaji odbora koji nude statističke podatke o npr. broju sednica odbora, razmatranih zakona, broju međunarodnih poseta, formiranih grupa prijateljstva ili poseta stranih delegacija. Drugi izvor su polustrukturisani intervjui sa narodnim poslanicima i predstavnicima međunarodnih organizacija. U analizi se fokus stavlja na percepciju narodnih poslanika, odnosno na to kako narodni poslanici razumeju međunarodnu saradnju Narodne skupštine i uticaj evropskih integracija i drugih međunarodnih aktera konkretno na svoj rad, zbog čega podaci dobijeni tokom intervjua predstavljaju osnovni izvor podataka. Rad pokriva širok opseg pitanja vezanih za uticaj međunarodnih aktera, što predstavlja prednost za šire i celovitije razumevanje problema, ali je potrebno imati u vidu i ograničenja koja prate ovakav pristup.

Prvi deo rada razmatra pravni okvir kojim se reguliše međunarodna saradnja Narodne skupštine. U drugom delu rada razmatra se uticaj evropskih integracija

na rad parlamenta kroz rad Odbora za evropske integracije, uticaj EU na proces usvajanja zakona i usklađivanje zakonodavstva, uticaj Izveštaja Evropske komisije i odnos Narodne skupštine sa Evropskim parlamentom. Treći deo rada posvećen je razmatranju međunarodne saradnje i uticaja međunarodnih organizacija na rad parlamenta kroz analizu rada Odbora za spoljne poslove Narodne skupštine, analizu učešća delegacija Narodne skupštine u međunarodnim parlamentarnim institucijama i organizacijama, članstvo u poslaničkim grupama prijateljstva, kao i kroz analizu saradnje sa brojnim vladinim i nevladinim međunarodnim organizacijama.

1. Pravni okvir

Međunarodna saradnja Narodne skupštine Republike Srbije regulisana je članovima 59–61. Zakona o Narodnoj skupštini i Poslovníkom Narodne skupštine. Prema članu 59. Zakona o Narodnoj skupštini, Narodna skupština ostvaruje međunarodnu saradnju u okvirima svojih nadležnosti u cilju očuvanja i razvoja mira, dobrosusedskih odnosa i ravnopravne saradnje sa svim narodima i državama sveta.

Međunarodna saradnja se ostvaruje „upućivanjem stalnih delegacija u parlamentarne skupštine međunarodnih organizacija; razmenom delegacija sa međunarodnim organizacijama; učešćem narodnih poslanika na konferencijama i savetovanjima; kroz interparlamentarni dijalog i druge oblike saradnje sa Evropskim parlamentom; kroz pokretanje i učešće na zajedničkim projektima sa predstavničkim telima drugih država, parlamentarnim skupštinama i međunarodnim organizacijama; upućivanjem delegacije Narodne skupštine, predsednika Narodne skupštine ili pojedinih narodnih poslanika u posete predstavničkim telima drugih država i prijemom delegacija predstavničkih tela drugih država; razmenom informacija, drugih materijala i publikacija, kao i putem drugih oblika saradnje sa predstavničkim telima drugih država. Sastav stalnih delegacija utvrđuje Narodna skupština, a sastav drugih delegacija i ciljeve i zadatke posete delegacije Narodne skupštine utvrđuje predsednik Narodne skupštine ili nadležni odbor Narodne skupštine“ (član 60. Zakona o Narodnoj skupštini). U Narodnoj skupštini se mogu obrazovati i poslaničke grupe prijateljstva za unapređenje odnosa i saradnje sa predstavničkim telima pojedinih država.

Upućivanje stalnih delegacija u parlamentarne skupštine (u daljem tekstu PS) međunarodnih organizacija i razmena delegacija sa međunarodnim organizacijama detaljnije su uređeni Poslovníkom Narodne skupštine. Narodna skupština ima stalne delegacije u devet međunarodnih parlamentarnih organizacija. U Poslovníku se pominje članstvo u PS Saveta Evrope i PS Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Pored ove dve organizacije u kojima ima status

punopravnog člana, isti status parlament Srbije ima i u Interparlamentarnoj uniji, PS Crnomorske ekonomske saradnje, PS Mediterana, Interparlamentarnoj skupštini pravoslavlja, Parlamentarnoj dimenziji Centralnoevropske inicijative. Uz to, Narodna skupština ima status pridruženog člana u PS NATO i posmatrača u PS Frankofonije.

S druge strane, predsednici stranih država, predsednici i članovi stranih vlada, delegacije predstavničkih tela stranih država, predstavnici međunarodnih organizacija, šefovi diplomatskih misija i drugi gosti mogu na poziv predsednika Narodne skupštine da prisustvuju sednicama Narodne skupštine (čl. 89. stav 2. Poslovnika). Posmatračima međunarodnih udruženja i organizacija obezbeđuju se posebna mesta radi praćenja rada sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela (čl. 259. stav 1. Poslovnika).

Radi razvijanja i kvalitetnijeg vršenja međunarodne saradnje u okviru Generalnog sekretarijata Narodne skupštine formiran je *Sektor za međunarodne odnose*. U nadležnosti ovog Sektora su: pripremanje akata i realizacija aktivnosti iz oblasti spoljnopolitičkih odnosa i parlamentarne saradnje; poslovi vezani za učešće stalnih i drugih delegacija Narodne skupštine u radu međunarodnih i regionalnih organizacija; priprema poseta studijskih grupa predstavničkim telima drugih država i primanja delegacija; priprema poseta studijskih grupa ili članova predstavničkih tela drugih država; priprema materijala za posete delegacija Narodne skupštine i njenih radnih tela predstavničkim telima drugih država, međunarodnim i regionalnim organizacijama; prevođenje, kao i drugi poslovi za potrebe Narodne skupštine, njenih radnih tela, poslaničkih grupa i narodnih poslanika iz oblasti međunarodnih odnosa. U Sektoru za međunarodne odnose postoje Odeljenje za spoljne poslove i Odsek za poslove prevođenja.

Poslovnik Narodne skupštine uređuje i obavezu usklađivanja predloga zakona sa evropskim propisima. Prema članu 151. stav 4 Poslovnika, predlagač je u obavezi da uz predlog zakona dostavi izjavu da je predlog usklađen s propisima Evropske unije, ili da ne postoji obaveza usklađivanja, ili da zakon nije moguće uskladiti s propisima Evropske unije, i tabelu o usklađenosti predloga zakona s propisima Evropske unije. Radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa sa propisima Evropske unije, Poslovnik omogućava i donošenje zakona po hitnom postupku.

Kako bi se kvalitetnije vršilo usklađivanje propisa sa propisima Evropske unije, u okviru Sektora za međunarodne odnose Narodne skupštine, 2006. godine formirano je *Odeljenje za evropske integracije*. Od 2011. godine ovo odeljenje je prešlo u Sektor za zakonodavstvo. Nadležnosti Odeljenja su analiza predloga zakona i drugog opšteg akta s aspekta usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije; izrada tabele o usklađenosti predloga zakona i drugog opšteg akta koje predlažu narodni poslanici u Narodnoj skupštini sa propisima Evropske unije; pripremanje mišljenja o opravdanosti skraćenog postupka za donošenje zakona; pripremanje analiza, informacija i izveštaja u vezi sa dokumentima koje razmatra

Odbor za evropske integracije; pripremanje uporednih pregleda propisa Evropske unije i informacija o potrebi usaglašavanja važećih propisa sa propisima Evropske unije; uspostavljanje komunikacije sa nadležnim službama evropskih institucija i parlamenata država članica Evropske unije, kao i parlamenata država regiona u funkciji unapređenja procesa evropskih integracija.

Poslovník definiše i nadležnosti radnih tela skupštine, od kojih su za analizu povezanosti procesa evropskih integracija sa radom parlamenta i uloge međunarodnih organizacija u procesu unapređivanja rada parlamenta posebno značajni Odbor za evropske integracije i Odbor za spoljne poslove.

2. Evropske integracije i Narodna skupština Republike Srbije

Nakon što je 2011. godine Evropski parlament ratifikovao Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Srbija je podnela zahtev za članstvo u EU, a 1. marta 2012. godine odobren joj je status kandidata.

Analiza uticaja evropskih integracija na rad parlamenta je višeslojna: prvi sloj predstavlja uticaj EU na proces usvajanja zakona i usklađivanje zakonodavstva; drugi sloj se odnosi na analizu rada Odbora za evropske integracije, radnog tela skupštine koji je zadužen za razmatranje pitanja evropskih integracija; treći sloj čini analiza Izveštaja Evropske komisije, koji predstavljaju nesumnjivo važan izvor uticaja na rad parlamenta; i konačno, za rad Narodne skupštine značajan je odnos sa Evropskim parlamentom i evropskim parlamentarcima.

2.1. Usklađivanje zakonodavstva

Kada je reč o konkretnom uticaju evropskih integracija na rad parlamenta, može se reći da je on najvidljiviji u procesu usklađivanja zakonodavstva sa pravnim propisima EU. U drugim oblastima parlament nije bio toliko u fokusu institucija EU, a pre svega Evropske komisije koja nadgleda proces pridruživanja. Prve aktivnosti na sistematskom usaglašavanju zakonodavstva sa evropskim zakonodavstvom počele su 2003. godine, kada je Vlada Srbije donela Akcioni plan za usklađivanje domaćih zakona sa propisima EU, a oktobra 2004. godine Narodna skupština je usvojila Rezoluciju o pridruženju Evropskoj uniji.

Iz intervju sa narodnim poslanicima i predstavnicima međunarodnih organizacija, može se zaključiti da je usklađivanje zakonodavstva sa propisima EU u sazivu 2008–2012. bilo u vrhu prioriteta Narodne skupštine. Na dnevnom redu Narodne skupštine u prethodnom sazivu su najčešće bili predlozi zakona sa tzv. „evropske agende“. Interesantno je da su se tokom istraživanja gotovo svi ispitanici u obrazlaganju svojih stavova pozivali na evropske standarde, uključujući i one iz političkih stranaka koje se eksplicitno protive evropskim integracijama.

Isto su primetili i predstavnici međunarodnih organizacija: „Mislim da naši parlamentarci, bar u svom javnom predstavljanju, retko ko kritikuje Evropsku uniju, u stvari za svaki zakon koji se usvoji prvo se kaže da je to evropski zakon, pa sve ostalo, da je on potpuno u skladu sa evropskim standardima, i tako dalje. Nema veze da li on suštinski jeste ili nije, već je to mantra koja se ponavlja i onda ja mislim da oni, u stvari, i nemaju želju da se odupru bilo čemu što dolazi od EU” (SRB 14).

S druge strane, stiče se utisak da sami narodni poslanici nisu u dovoljnoj meri upoznati sa *acquis communautaire*. Narodni poslanici se, pre svega, interesuju za pravne propise EU koji regulišu oblasti u kojima sami imaju određena znanja ili se nalaze u domenu njihovih interesovanja. Međutim, pojedini narodni poslanici se „apsolutno ne upuštaju u tu temu, nego prepuštaju onima koji malo više o tome znaju“ (SRB 13).

Pored toga, dodatno zabrinjava zaključak da se proces usklađivanja zakonodavstva sa propisima EU u skupštini shvata kao nešto što dolazi iz Vlade i što treba da se prihvati (SRB 05, SRB 11). To potvrđuje činjenica da je Vlada predlagač gotovo 90% zakona koji se nađu na dnevnom redu skupštine. Istovremeno, većina zakona se donosi po hitnom postupku, što Poslovnik dozvoljava radi usklađivanja propisa sa propisima EU (čl. 167. stav 2), ali ovaj postupak ne ostavlja dovoljno vremena za kvalitetnu raspravu i suštinski doprinos poslanika izmenama i dopunama predloga zakona (SRB 11, SRB 12). Narodni poslanik opozicije je, tokom intervjua, istakao i da se usklađivanje propisa sa propisima EU koristi kao obrazloženje za donošenje zakona po hitnom postupku češće nego što je potrebno u cilju bržeg i lakšeg donošenja zakona (SRB 07).

2.2. Odbor za evropske integracije

Odbor za evropske integracije formiran je izmenama Poslovnika maja 2003. godine. Nadležnosti Odbora za evropske integracije jesu da razmatra predlog zakona i drugog opšteg akta sa stanovišta njihove prilagođenosti propisima Evropske unije i Saveta Evrope i daje prethodno mišljenje o opravdanosti skraćenog postupka; razmatra planove, programe, izveštaje i informacije o postupku stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji; prati realizaciju strategije pridruživanja, predlaže mere i pokreće inicijative za ubrzavanje realizacije strategije pridruživanja u okviru nadležnosti Narodne skupštine; predlaže mere za uspostavljanje opšteg, nacionalnog sporazuma o pridruživanju Srbije evropskim institucijama; razvija saradnju s odborima parlamenata drugih zemalja i parlamentarnim institucijama Evropske unije (čl. 64 Poslovnika).

Rasprave o pitanjima vezanim za proces evropskih integracija u Narodnoj skupštini odvijaju se pre svega u ovom odboru. U sazivu Narodne skupštine 2008–2012. godine Odbor za evropske integracije održao je ukupno 56 sednica. Trideset sednica Odbora bilo je posvećeno razmatranju 103 predloga zakona i

amandmana narodnih poslanika na predloge zakona, dok je dvanaest sednica bilo posvećeno vršenju nadzora nad aktivnostima Vlade u procesu evropskih integracija. Na četiri sednice predstavnici EU predstavljali su prioritete EU i informisali članove Odbora o napretku Srbije u procesu evropskih integracija, dok su Upitnik Evropske komisije i predlozi odgovora na Upitnik razmatrani takođe na četiri sednice. Pored toga, Odbor je održao četiri javna slušanja i to: „Izazovi prisilnih migracija u Srbiji“ (18. 05. 2011), „Predlog zakona o javnoj svojini“ (16. 09. 2011), „Narodna skupština na putu ka EU“ (30. 01. 2012) i „Korišćenje pretpriступnih fondova Evropske unije“ (06. 03. 2012).

Odbor je učestvovao u radu dve konferencije Odbora za evropske integracije zemalja učesnica procesa stabilizacije i pridruživanja u Jugoistočnoj Evropi (KOSAP), učestvovao na četiri Interparlamentarna sastanka sa delegacijom Evropskog parlamenta, na osam okruglih stolova u Evropskom parlamentu i zemljama regiona, na konstitutivnom sastanku neformalne grupe „prijatelja Srbije“ u Evropskom parlamentu, na 24 sastanka sa delegacijama institucija EU, država članica EU i država iz regiona. Članovi Odbora su posetili sedam odbora za evropske poslove država članica EU (Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, 2012: 62).

2.3. Izveštaji Evropske komisije

Napretke Srbije u procesu pridruženja EU prati Evropska komisija, koja o tome sačinjava i podnosi godišnje izveštaje Evropskom parlamentu i Evropskom savetu. U Izveštajima o napretku Srbije do 2010. godine Evropske komisije i u Analitičkom izveštaju Evropske komisije od 12. 10. 2011. godine, Komisija kratko analizira i rad parlamenta i pozitivno ocenjuje pomak u unapređenju njegovog rada. Komisija se u izveštajima fokusira na nekoliko pitanja: izbore i izbornu zakonodavstvo, kvalitet zakonodavnog procesa i sprovođenje kontrolne funkcije.

U svim izveštajima se ističe da se izbori odvijaju u skladu sa međunarodnim standardima. S druge strane, u sva tri Izveštaja o napretku kritikovano je izbornu zakonodavstvo, pre svega kontrola političkih partija nad poslaničkim mandatom i blanko ostavke. U Analitičkom izveštaju iz 2011. godine ističe se da je izbornu zakonodavstvo usklađeno sa evropskim standardima zahvaljujući izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima i usvajanju Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine. Pozitivno se ocenjuje i usvajanje Zakona o jedinstvenom biračkom spisku 2009. godine. U izveštajima se pozitivno ocenjuje donošenje velikog broja zakona, ali se zamera na nedovoljnom kvalitetu zakonodavnog procesa, na tome što se zakoni donose po hitnom postupku, što su odbori nedovoljno aktivni i što su javne rasprave ograničene. Iako su tokom godina uočeni pomaci u razvoju kontrolne funkcije, Narodnoj skupštini se zamera i nedovoljno korišćenje svojih ovlašćenja kontrole izvršne vlasti i kontrole sprovođenja zakona.

2.4. Saradnja sa Evropskim parlamentom

Saradnja Narodne skupštine sa Evropskim parlamentom formalizovana je 2004. godine, kada su uspostavljeni redovni godišnji interparlamentarni sastanci. Članovi delegacije skupštine Srbije su članovi Odbora za evropske integracije, dok Evropski parlament predstavlja Delegacija za saradnju sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Srbijom, Crnom Gorom i Kosovom (ranije Delegacija za saradnju sa zemljama jugoistočne Evrope).

Pored toga, u Evropskom parlamentu postoji Grupa za Zapadni Balkan i neformalna parlamentarna grupa Prijatelja Srbije. Posete narodnih poslanika skupštine Srbije Evropskom parlamentu i obratno su sve učestalije, a naši narodni poslanici učestvuju i na seminarima koje Evropski parlament organizuje za poslanike zapadnog Balkana.

Prema ocenama intervjuisanim narodnih poslanika, saradnja Narodne skupštine sa Evropskim parlamentom je na visokom nivou. Ona se, prema rečima jednog poslanika, „odvija i institucionalno, a i kroz neke skupove, koji nisu formalnog karaktera. Dakle, institucionalno je prisustvo poslanika Skupštine Srbije u raznim međunarodnim parlamentarnim organizacijama, a drugačiji način je što mi imamo čitav niz seminara, okruglih stolova, međunarodnih konferencija na kojima učestujemo, kao predstavnici Parlamenta i predstavnici svog odbora, gde obavljamo komunikaciju sa kolegama iz drugih parlamenata... Plus imamo radne posete vrlo često. Poslanici učestvuju u posetama određenim parlamentima članica Evropske unije gde razgovaraju, razmenjuju iskustva“ (SRB 02).

S druge strane, na osnovu intervjua sa predstavnicima međunarodnih organizacija, može se zaključiti da, iako postoji određena i više neformalna komunikacija narodnih poslanika Evropskog parlamenta i Narodne skupštine Srbije, formalna saradnja dve institucije je još uvek na niskom nivou, pre svega zato što Srbija još uvek nije dovoljno daleko odmakla u procesu evropskih integracija.

3. Međunarodna saradnja

Međunarodna saradnja Narodne skupštine Republike Srbije odvija se kroz učešće delegacija Narodne skupštine u međunarodnim parlamentarnim institucijama i organizacijama, kroz poslaničke grupe prijateljstva za unapređenje odnosa i saradnje sa predstavničkim telima pojedinih država, kao i kroz saradnju sa velikim brojem vladinih i nevladinih međunarodnih organizacija, koja najčešće ima oblik projektne saradnje. Odbor Narodne skupštine za spoljne poslove obavlja osnovne nadležnosti u oblasti međunarodne saradnje i spoljnih poslova.

3.1. Odbor za spoljne poslove

Nadležnosti Odbora za spoljne poslove su da razmatra predlog zakona i drugog opšteg akta, pitanja iz oblasti: spoljne politike; odnosa sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i institucijama; potvrđivanja međunarodnih ugovora iz oblasti spoljnopolitičkih odnosa; uređivanja postupka zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora; zaštite prava i interesa Republike Srbije i njenih državljana i domaćih pravnih lica u inostranstvu. Odbor takođe utvrđuje sastav delegacija koje nisu stalne, kao i ciljeve i zadatke posete delegacije Narodne skupštine, razmatra i usvaja njihove izveštaje. Pored toga, Odbor određuje predsjednika i članove poslaničke grupe prijateljstva, daje saglasnost na odluku o razmeni poseta sa poslaničkim grupama prijateljstva predstavničkih tela drugih država i vodi evidenciju o članstvu u poslaničkim grupama prijateljstva. Konačno, obaveza Odbora je da podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o ostvarenoj međunarodnoj saradnji Narodne skupštine (čl. 50. Poslovnika).

U posljednjem sazivu Narodne skupštine, 2008–2012. godine Odbor za spoljne poslove¹ bio je jedan od manje aktivnih odbora. U ovom sazivu Odbor je održao 23 sednice, što je duplo manje od proseka za sve odbore.² Odbor je najviše pažnje posvetio razgovorima sa novoimenovanim ambasadorima, utvrđivanju sastava poslaničkih grupa prijateljstva, kao i sastava delegacija Narodne skupštine. Odbor je takođe razmatrao i prihvatio značajan broj inicijativa za učešće delegacija Narodne skupštine u radu međunarodnih organizacija i delegacija za međudržavne posete. Odbor u toku saziva 2008–2012. godine nije održao nijedno javno slušanje.

U istom sazivu, Odbor za inostrane poslove usvojio je četiri godišnja izveštaja o međunarodnoj saradnji Narodne skupštine i 128 izveštaja o realizovanim međunarodnim parlamentarnim posetama i o učešću predstavnika Narodne skupštine u radu međunarodnih organizacija i parlamentarnih foruma, realizovao 124 posete članova Odbora drugim parlamentima ili učešće na međunarodnim skupovima i 51 uzvratnu posetu stranih parlamentarnih delegacija, 23 razgovora predsjednika Odbora ili članova Odbora sa stranim parlamentarnim delegacijama ili parlamentarcima, 35 razgovora predsjednika i članova Odbora sa stranim državnim predstavnicima i predstavnicima međunarodnih organizacija i drugim međunarodnim partnerima i 63 razgovora sa predstavnicima diplomatskog kora u

¹ U sazivu 2008–2012. godine Odbor za spoljne poslove nosio je naziv Odbor za inostrane poslove.

² Ukupno 28 odbora Narodne skupštine održalo je u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine ukupno 1271 sednicu. Od 28 odbora, najviše sednica su održali Zakonodavni odbor (156 sednica) i Administrativni odbor (110 sednica), a najmanje Odbor za privredne reforme koji nije održao nijednu sednicu i Odbor za razvoj i ekonomske odnose sa inostranstvom koji je održao 8 sednica (Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, 2012: 37).

Beogradu (Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, 2012: 62).

3.2. Delegacije Narodne skupštine i poslaničke grupe prijateljstva

Najintenzivniji vid međunarodne saradnje Narodne skupštine predstavlja učešće u multilateralnim parlamentarnim institucijama i organizacijama. Narodna skupština ima delegacije u devet multilateralnih parlamentarnih institucija i to u: Interparlamentarnoj skupštini pravoslavlja, Interparlamentarnoj uniji, Parlamentarnoj dimenziji Centralnoevropske inicijative, Parlamentarnoj skupštini Mediterana, Parlamentarnoj skupštini NATO-a, Parlamentarnoj skupštini OEBS-a, Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope, Parlamentarnoj skupštini Frankofonije i Parlamentarnoj skupštini Crnomorske ekonomske saradnje.

Narodna skupština učestvuje i u radu regionalnih multilateralnih inicijativa: Jadransko-jonske inicijative, Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi, Saveta za regionalnu saradnju u jugoistočnoj Evropi. Regionalna saradnja parlamentarna odvija se posebno kroz Regionalni sekretarijat za parlamentarnu saradnju u jugoistočnoj Evropi, Regionalni savet za saradnju u jugoistočnoj Evropi i Konferencije odbora za evropske integracije zemalja učesnica procesa stabilizacije i pridruživanja jugoistočne Evrope (KOSAP). Regionalna parlamentarna saradnja je posebno značajna pre svega zbog razmene iskustava između poslanika koji su na određeni način prošli kroz isti proces u razvoju parlamentarizma i približavanju EU.

U okviru bilateralne saradnje organizuju se međusobne parlamentarne posete, a u skupštini su formirana i posebna skupštinska tela za unapređenje odnosa i saradnje sa drugim državama – poslaničke grupe prijateljstva. U sazivu Narodne skupštine 2008–2012. bilo je 35 poslaničkih grupa prijateljstva od kojih su 24 sa evropskim zemljama. Najviše članova imala je grupa prijateljstva sa SAD, a potom sa Rusijom 27, a najmanje sa Poljskom (4 člana).

3.3. Saradnja sa međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama

Narodna skupština saraduje sa velikim brojem vladinih i nevladinih međunarodnih organizacija. One se mogu grubo klasifikovati prema pristupu saradnji i interesima koje zastupaju. Na jednoj strani su organizacije kojima je mandat poverila multilateralna institucija (poput UNDP, OEBS) i koje se trude da budu neutralne, na drugoj bilateralni partneri koji u Srbiju dolaze sa određenom političkom agendom (poput USAID-a), i zatim predstavnici interesa određenih političkih opcija (poput nemačkih fondacija KAS, FES).

Nesumnjivo je najznačajniji uticaj organizacija i njihovih specijalizovanih odela poput OEBS, OEBS-ODIHR, Saveta Evrope i Venecijanske komisije koji vrše pre svega nadzornu ulogu. Organizacija za demokratske institucije i ljudska

prava (ODIHR), Venecijanska komisija i Savet Evrope čine svojevrsni trijumvirat u kom zajedno daju preporuke i kontrolišu osnovne zakone iz oblasti vladavine prava i demokratije. Kontrola se vrši na zvaničan poziv države Srbije, ponekad preko kancelarija OEBS-a ili Saveta Evrope u Srbiji, a nekad i direktno preko narodnih poslanika koji sami traže mišljenje, često iz predostrožnosti, da ne bi došli u situaciju da se kasnije u izveštaju Saveta Evrope o poštovanju preuzetih obaveza, ili u izveštaju Evropske komisije, pojavi nešto negativno. Istovremeno, OEBS i direktno pomaže parlamentu u sprovođenju određenih razvojnih projekata, poput uvođenja sistema za elektronsko upravljanje zakonodavnom procedurom u Narodnoj skupštini (e-parlament).

Drugo, predstavnici Narodne skupštine učestvuju i na parlamentarnim sastancima koji se održavaju tokom konferencija Ujedinjenih nacija, kao i na drugim forumima koje organizuju UN. Skupština saraduje i sa agencijama Ujedinjenih nacija u Srbiji: Dečijim fondom UN (UNICEF), radi čijeg unapređenja je 2009. formirana i Radna grupa za prava deteta (od 2012: Odbor za prava deteta). Novembra 2008. godine Narodna skupština je potpisala Memorandum o razumevanju sa UNICEF-om u okviru kog je dogovoreno vršenje analiza zakona, praćenje politika i strategija, analiziranje budžeta, edukacija poslanika i primena dobre međunarodne prakse u cilju zaštite prava dece i adolescenata.

Intenzivna je i saradnja sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP). Saradnja skupštine i UNDP postoji od 2004. godine i fokusira se, pre svega, na pokretanje javnih slušanja, zatim na smanjenje siromaštva i organizovanje seminara i studijskih poseta na temu siromaštva u Srbiji. Projekti UNDP-a imaju za cilj unapređenje ličnih kapaciteta parlamentaraca kroz npr. angažovanje eksperata i konsultanata za posebne teme, koji rade određene analize, a koje kasnije mogu da posluže kao izvor narodnim poslanicima kada menjaju zakone, predlažu amandmane ili prave strategije delovanja. Februara 2009. sa UNDP potpisan je Sporazum o pružanju usluga podrške na projektu „Jačanje odgovornosti Narodne skupštine“, u okviru koga je urađena analiza zakonodavnih aktivnosti Narodne skupštine u oblastima korupcije, rodne ravnopravnosti i zaštite životne sredine. U saradnji sa UNDP i Ambasadam Švajcarske konfederacije septembra 2012. godine započet je projekat jačanja nadzorne funkcije i javnosti u radu Narodne skupštine.

Pored toga, Narodna skupština saraduje i sa drugim međunarodnim organizacijama i fondacijama i organizacijama civilnog društva u zemlji i inostranstvu, uključujući Vestminstersku fondaciju za demokratiju, Agenciju Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (USAID), Nacionalni demokratski institut (NDI), Fondaciju Konrad Adenauer, Fondaciju Fridrih Ebert. Projekti koje ove organizacije sprovode u skupštini teže da doprinesu poboljšanju rada parlamenta. Npr. izrada nove internet stranice Narodne skupštine rezultat je saradnje sa USAID-om. Otvaranje kancelarija za komunikaciju narodnih poslanika sa građanima predstavlja projekat NDI-a. Od organizacija civilnog društva u Srbiji,

Narodna skupština intenzivno saraduje sa Evropskim pokretom u Srbiji kroz projekte Upoznajte svog komšiju – evropskog parlamentarca, Nacionalni konvent o evropskoj budućnosti Srbije, Prenesi svoje znanje – postani mentorka, Srbija na putu evropskih integracija, Projekat regionalnih konferencija o pridruživanju Srbije Evropskoj uniji i Jačanje stručnih kapaciteta Skupštine Srbije, koji se bave procesom evropske integracije i Beogradskim fondom za političku izuzetnost, koji organizuje posete narodnih poslanika institucijama EU.

Narodni poslanici su uglavnom izuzetno pozitivno ocenili saradnju sa međunarodnim organizacijama. Prema rečima jednog narodnog poslanika: „Bez njihove pomoći ne bi se pokrenuo dijalog unutar Skupštine, bez njihovog prisustva neki ljudi nikada ne bi seli za sto da razgovaraju o funkcionisanju institucije, bez njihovog truda ne bi uštedeli vreme koje morate utrošiti da bi kuća stvarno postala kuća u kojoj se odvija dijalog, ispunjavaju ustavne i zakonske obaveze, vrši kontrolna, zakonodavna, nadzorna funkcija parlamenta, dakle, ja nemam niti jednu međunarodnu organizaciju, instituciju za koju imam išta sem reči hvale“ (SRB 09).

U pogledu inicijativnosti i formulisanja predloga projekta, još uvek su aktivnije međunarodne organizacije u odnosu na narodne poslanike. Najčešće inicijativu za saradnjom pokreću zainteresovane organizacije. Formulisanje problema je, potom, zajednički zadatak. Sve češće narodni poslanici i Služba parlamenta preuzimaju ulogu identifikacije potreba i definisanja problema, odnosno oblasti rada koju je potrebno unaprediti, dok zainteresovana organizacija kasnije formuliše predlog projekta (SRB 11).

S druge strane, negativno se može oceniti nedovoljna implementacija rezultata projekata. Rezultati projekata su često preporuke eksperata u cilju unapređenja rada parlamenta ili podizanja kapaciteta narodnih poslanika, odbora ili Službe parlamenta. Međutim, ove preporuke se nedovoljno slede u kasnijem radu. Kako ističe jedan narodni poslanik: „Često se dešava da ti projekti imaju odlične zaključke, ali u primeni tih projekata stvari nastave da funkcionišu na isti način“ (SRB 03).

Skrenuta je i pažnja na to da se na događajima i studijskim posetama, koje organizuju međunarodne organizacije, najčešće prisustvuje ista grupa narodnih poslanika, pre svega mladih. Pojedini poslanici su negativno ocenili i učešće naših delegacija na međunarodnim skupovima, smatrajući da pojedinim narodnim poslanicima nedostaje „kultura i državnički odnos“, da idu nepripremljeni ili pričaju protiv politike sopstvene države (SRB 02). Ipak, ovaj stav nije dovoljan za generalizaciju i pre se može razumeti kao izuzetak nego kao pravilo koje važi za sve narodne poslanike.

Za kraj je ipak značajno istaći da u pogledu saradnje sa MO ne postoji značajna razlika između narodnih poslanika vladajuće koalicije i opozicije. Stiče se utisak da su narodni poslanici prepoznali značaj saradnje i koristi koje mogu da izvuku iz nje. Zbog toga, za razliku od ranijih godina, saradnja postaje sve kvalitetnija.

4. Zaključak

Uticaj međunarodnih aktera na rad Narodne skupštine najvidljiviji je u procesu usklađivanja pravnih propisa sa evropskim. U prethodnom sazivu Narodne skupštine usvojeno je 807 zakona, od kojih je većina odraz usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom. Uprkos značajnom napretku u broju usvojenih zakona, nedovoljno prostora se ostavlja za kvalitetnu raspravu o predlozima zakona, a sami narodni poslanici nisu još uvek dovoljno dobro upoznati sa *acquis communautaire*. Dok su plenarne sednice najvećim delom rezervisane za zakonodavni proces, rasprava o pitanjima evropskih integracija i kontrola rada Vlade u procesu približavanja EU odvija se pre svega na sednicama Odbora za evropske integracije.

Kada je reč o saradnji narodnih poslanika Narodne skupštine sa narodnim poslanicima Evropskog parlamenta i parlamenata drugih evropskih država, može se zaključiti da formalna saradnja sa poslanicima Evropskog parlamenta još uvek nije dovoljno razvijena, a da je najintenzivnija i najkorisnija razmena iskustava sa poslanicima iz zemalja regiona. Regionalna parlamentarna saradnja je posebno značajna pre svega zbog razmene iskustava između poslanika koji su na određeni način prošli kroz isti proces u razvoju parlamentarizma i približavanju EU. Saradnja sa međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama odvija se kroz nadzornu ulogu pojedinih organizacija, ali pre svega kroz zajedničke projekte na podizanju kapaciteta Narodne skupštine. Zaključuje se da su narodni poslanici prepoznali značaj međunarodne saradnje, ali da se još uvek nedovoljno postiže u implementaciji i samoodrživosti projekata.

Literatura

- European Commission (2011), *Analytical Report* accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union.
- Evropska komisija (2006), *Izveštaj o napretku Republike Srbije u 2006. godini*.
- Evropska komisija (2007), *Izveštaj o napretku Republike Srbije u 2007. godini*.
- Evropska komisija (2008), *Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2008. godinu*, koji prati komunikaciju Komisije Evropskog parlamenta i Saveta. Strategija proširenja i glavni izazovi u periodu 2008–2009. godine.
- Evropska komisija (2009), *Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2009. godinu*, koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu u periodu 2009–2010. godine. Strategija proširenja i glavni izazovi u periodu 2009–2010. godine.
- Evropska komisija (2010), *Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu*, koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu. Strategija proširenja i ključni izazovi za 2010–2011. godinu.

Informator o radu Narodne skupštine, decembar 2010, datum poslednje izmene 06. 09. 2012., <http://www.parlament.rs/upload/Informator%2006.09.2012.%20Lat.pdf> (Pristupljeno 17. 09. 2012)

Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2012/Izvestaj%20web%20poslednje.pdf> (Pristupljeno 27. 06. 2012)

Narodna skupština, <http://www.parlament.rs>

Poslovník Narodne skupštine, Službeni glasnik, br. 21/10, 52/10, 20/12.

Raunio, Tapio (1999), "Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union", *Government and Opposition*, Vol. 34, No. 2, pp. 180–202.

Raunio, Tapio (2009), „National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research“, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 15, No. 4, pp. 317–334.

Zakon o Narodnoj skupštini, Službeni glasnik RS, br. 9/10.

Saša Gavrić

Sarajevski otvoreni centar

UTICAJ MEĐUNARODNIH AKTERA NA RAD PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

1. Međunarodni akteri unutar samog političkog sistema BiH

Bosna i Hercegovina (BiH) je jedna od rijetkih država u svijetu gdje imamo ovako izraženu koncentraciju međunarodnih aktera. Naravno, ovo stanje proizlazi iz same strukture političkog sistema. Međunarodni akteri nisu vanjski čimbenici koji utiču na sam politički sistem, pa tako i na Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine (PS BiH) kao najviše zakonodavno tijelo, nego su integrisani u političku strukturu države.

Nakon izbijanja ratnih sukoba 1992. godine, u BiH međunarodni akteri preuzimaju ulogu medijatora. Ipak, više mirovnih planova propalo je zbog činjenice da najmanje jedna od sukobljenih strana nije prihvatila ponuđena rješenja (Gromes, 2007: 142–170).

Kao jedan od rezultata djelovanja međunarodne zajednice i nakon mirovnih pregovora u Beču dolazi do sklapanja *Washingtonskim sporazumom* 1994. godine, kojim nastaje *Federacija Bosne i Hercegovine* (Federacija). Ovo je predstavljalo još jedno nastojanje da se putem primjene složenog federativnog sistema riješe sukobi interesa dva konstitutivna naroda, u ovome slučaju Bošnjaka i Hrvata, te da se prijašnja unitarna država, odnosno dotadašnja Republika BiH, preobrazu u životno sposobnu federaciju, ali samo na jednom dijelu državne teritorije BiH (Omerović, 2011a: 460–462). Pritisak međunarodnih aktera se nastavio, a naročito nakon genocida u Srebrenici u julu 1995. godine i gubitka značajnog dijela teritorije koja je bila pod kontrolama Srba u BiH, kada se stvaraju uslovi za potpuno zaustavljanje rata. Potpisivanjem *Opšteg mirovnog sporazuma* (Dejtonski sporazum; Gromes, 2011: 38) u decembru 1995. godine u Parizu dolazi do potpunog zaustavljanja rata, a integracijom do tada nepriznate, paradržavne tvorine Republike Srpske (RS) dolazi do stvaranja jedne finalne federalne strukture unutar BiH, čiji *integralni dio* postaju različiti *međunarodni akteri*.

Dejtonski sporazum je predvidio da *međunarodni akteri preuzmu važne pozicije u institucijama BiH*. Tako je npr. Organizacija za sigurnost i saradnju u

Evropi (OSCE) dobila zadatak da osnuje Privremenu izbornu komisiju i održi izbore (Aneks 3 Opšteg mirovnog sporazuma, član II¹). Bosanskohercegovačke (bh.) institucije tek 2002. godine preuzimaju potpunu odgovornost za izbore kroz Centralnu izbornu komisiju (Gromes, 2007: 282). I u mnogim drugim slučajevima međunarodni akteri Dejtonskim ugovorom zauzimaju aktivne uloge u političkom sistemu (Gromes, 2011). U nastavku ovog teksta predstavimo način i okvir djelovanja onih međunarodnih aktera čiji rad je bio ili je i dalje od značaja za samu Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine.²

2. Eksterni zakonodavac: Kancelarija visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini

Jedan od centralnih elemenata dejtonskog političkog sistema jeste Kancelarija visokog predstavnika (OHR), ad-hoc međunarodna organizacija (Omerović, 2011b: 136). Na čelu OHR-a nalazi se visoki predstavnik kojeg imenuje Vijeće sigurnosti UN-a. Visoki predstavnik raspolaže s nekim vdemokratskim metodama s ciljem uspješne provedbe mirovnog sporazuma. Tako, ovlaštenja visokog predstavnika proističu iz aneksa 10 Opšteg mirovnog sporazuma i kreću se u okviru civilnog aspekta njegove implementacije, u smislu da visoki predstavnik ima konačnu nadležnost njegove interpretacije u dijelu koji se odnosi na njegove civilne aspekte. Pojam „civilni aspekti“ pokriva široku oblast djelatnosti, a u sporazumu su navedene samo neke od njih, kao što su: nastavak pružanja humanitarne pomoći, obnova infrastrukture i privrede, uspostavljanje političkih i ustavnih institucija BiH, promocija i zaštita ljudskih prava, povratak izbjeglica i sl. (Aneks 10, član 1(1)). Pojednostavljeno rečeno, obaveza visokog predstavnika je da omogući nesmetanu provedbu Opšteg mirovnog sporazuma.

Mandat visokog predstavnika nije u potpunosti precizno definisan mirovnim sporazumom, i u inicijalnoj fazi (do 1997. godine) visoki predstavnik nije koristio pravno obavezujuća sredstva, što se pokazalo nedovoljnim za uspješnu provedbu mirovnog procesa. Ovlaštenja visokog predstavnika, međutim, detaljnije su rastumačena na sjednici Vijeća za implementaciju mira održanoj u Bonu (SR

¹ Više o svim postdejtonskim izborima vidi u: Arnautović, Suad, *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*. Sarajevo: Promocult, 2009.

² Uopšte o radu međunarodnih organizacija u Bosni i Hercegovini saznajte u tekstu Smailagić, Nedžad, *Međunarodne organizacije*, str. 546–571, u: Banović, Damir i Saša Gavrić (priredili, 2011), *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini. Analiza postdejtonskog političkog sistema*. Sarajevo: University Press-Magistrat, te u: Laudes, Walter, *Der Hohe Repräsentant für Bosnien und Herzegowina. Der Vertreter der Internationalen Gemeinschaft – eine Bilanz des Amtes*. Wuerzburg: Ergon Verlag, 2009. Kritičku analizu učinka rada međunarodne zajednice možete pronaći u zborniku radova sa konferencije (2007), *Primjer Bosne i Hercegovine: održivi koncepti ili stranputice međunarodne zajednice?* Sarajevo: Fondacija Heinrich Boell.

Njemačka) u decembru 1997, iz čega su proizišla široj javnosti poznatija kao tzv. „bonska ovlaštenja“ visokog predstavnika (Omerović, 2011b: 148). Naime, njegova konačna nadležnost u dijelu civilne implementacije sporazuma podrazumijeva donošenje obavezujućih odluka „kako on smatra za neophodno“ o sljedećim pitanjima, koja su kao takva navedena u zaključcima sa sjednice vijeća: vrijeme, mjesto i predsjedavanje sastancima zajedničkih institucija; donošenje privremenih mjera koje stupaju na snagu kad strane nisu u stanju da dođu do sporazuma, koje važe dok Predsjedništvo BiH ili Vijeće ministara BiH ne usvoje odluku u vezi s datim pitanjem u skladu s mirovnim sporazumom; druge mjere pri osiguranju implementiranja mirovnog sporazuma u cijeloj BiH i njenim entitetima, kao i neometanog rada zajedničkih institucija. Ta ovlaštenja, dakle, podrazumijevaju *nametanje pravno obavezujućih akata* na svim nivoima vlasti u BiH, uključujući zakone na različitim nivoima vlasti i amandmane na entitetske ustave i uklanjanje s funkcije državnih službenika ili izabranih javnih zvaničnika koji opstruiraju mirovni proces.

U kontekstu našeg istraživanja mora se istaći činjenica da je visoki predstavnik samo u periodu od 1996. do 2007³. godine u okviru *zakonodavnih nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH* nametnuo ukupno 112 zakona, i to najviše 2000. (20) i 2002. godine (24 zakona) (Trnka et al., 2009: 94–98). Te intervencije najčešće su bile u okviru reforme pravosuđa, a zatim slijede oblasti državljanstva, ličnih i putnih isprava, državne imovine, privatizacije, izbornog sistema, telekomunikacije i sl. (Trnka et al., 2009: 97).

2006. godine donosi se strateška odluka povlačenja visokog predstavnika iz političkog sistema BiH (International Crisis Group, 2009). Iako se očekivalo da će puno ranije doći do zatvaranja OHR-a, to se još uvijek nije desilo.

Može se zaključiti da je visoki predstavnik djelovao kao *zakonodavac* u onim oblastima gdje nije postojao konsenzus političkih stranaka unutar Bosne i Hercegovine, a koje su nezavisno od toga bile nadležnost države BiH. Sa druge strane, visoki predstavnik je djelovao kao *ustavotvorac*, tako što je nametao zakone koji se tiču prenosa nadležnosti sa entiteta na samu državu BiH. Očit primjer je formiranje pravosudnih institucija (Sud i Tužilaštvo BiH), iako sam ustav ne predviđa sudsku vlast na državnom nivou. Svojim odlukama visoki predstavnik mijenja ustavnopravni sistem (Marković, 2011: 85), a po mnogim autorima upravo tim odlukama je stvoren minimalni osnov za funkcionalnu, i dalje jako decentralizovanu državu (Gromes, 2007).

³ Interesantna je činjenica da je visoki predstavnik od 1997. do avgusta 2012. godine razriješio dužnosti preko 200 zvaničnika, te je ukupno koristio bonske ovlasti u otprilike 900 slučajeva, saznaj više: <http://www.ohr.int/decisions/archive.asp>. (Posljednji put posjećeno 23. 9. 2012)

3. Reforma Parlamentarne skupštine i međunarodna zajednica

Već nakon usvajanja Dejtonskog mirovnog sporazuma brzo se došlo do ključka da je nova federalna struktura dobro rješenje za zaustavljanje rata i opstanak države BiH, ali da su isto tako bitne intenzivne reforme. Često se govorilo o prelasku iz dejtonske u briselsku fazu. Ipak, očekivanja triju bh. političkih elita (Marković, 2012; Marković, 2011: 74), ali i međunarodnih aktera, značajno su se razlikovala.

Međunarodna zajednica je tako naročito kroz dva paketa amandmana na ustav, tzv. *Aprilski paket* iz 2006. godine i *Butmirski proces* iz 2009. godine, nastojala da riješi određena pitanja ustavnih reformi, koja su uključivala i *reformu i jačanje Parlamentarne skupštine*.

Čuveni paket amandmana na ustav BiH iz aprila 2006, koji je nastao pa i kreiran na osnovu pritiska i uz sudjelovanje američke i evropske administracije, nije usvojen na sjednici Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, kada je za njihovo usvajanje glasalo dvadeset šest od četrdeset dva poslanika. Amandmane su prihvatili predstavnici najznačajnijih političkih stranaka, osim Bošnjačke stranke za BiH i nekoliko hrvatskih predstavnika, koji su upravo nakon toga osnovali novu hrvatsku stranku – Hrvatska demokratska zajednica 1990.

Šta su sadržavali amandmani *Aprilskog paketa*? Dvije grupe pitanja su bile ključne – podjela nadležnosti i organizacija i funkcionisanje institucija BiH. Pored postojećih državnih nadležnosti, BiH je trebalo dobiti isključivu nadležnost za odbranu i sigurnost, te za Sud i Tužilaštvo BiH (Krause, 2006). Time bi se u ustavnom tekstu potvrdilo ono što je već bilo na državnom nivou, kroz prenos nadležnosti sa entiteta na državu, tj. nametanje odluka od strane visokog predstavnika. Takođe, Aprilskim paketom predviđen je jedan novitet u bh. političkom sistemu, a to su tzv. *zajedničke nadležnosti entiteta i države*: poreski sistem, izborni proces, sudstvo, poljoprivreda, nauka i tehnologija, ekologija i lokalna samouprava. Ovakvim rješenjima zakonodavna nadležnost Parlamentarne skupštine BiH bi se značajno proširila.

Pored pitanja nadležnosti, ovaj paket amandmana predviđao je i *institucionalno jačanje Parlamentarne skupštine BiH*. Parlament je trebao dobiti duplo veći Predstavnički dom (87 umjesto 42 poslanika), koji bi zajedno sa Domom naroda, koji je takođe trebalo biti povećan na 21 delegata, ravnopravno usvajao ustavne amandmane, te *bio tročlano Predsjedništvo BiH*. U zakonodavnom procesu ova dva doma više ne bi bili ravnopravni, jer je Dom naroda, za razliku od aktuelnog stanja, trebao imati isključivo ulogu organa za *zaštitu vitalnih nacionalnih interesa* (Marković, 2011:100). I samo numerično povećanje Predstavničkog doma je od velikog značaja jer je sa trenutačnim mini-parlamentom, jednim od najmanjih u Evropi, jako otežan parlamentarni rad. Ne treba preuveličavati značaj i domet kompromisa koji su nacionalne političke elite postigle prihvatanjem

ovih amandmana, jer se one nisu saglasile o radikalnoj reviziji dejtonskog ustavnog koncepta, već o njegovoj umjerenoj promjeni. Znatno proširenje nadležnosti predviđeno ovim paketom nije ništa nego priznavanje ustavnopravnog stanja, odnosno usklađivanje normativnog sa stvarnim. Od značaja je za naglasiti da je *Aprilskim paketom* bilo predviđeno ukidanje diskriminatornih odredbi Ustava, po kojima u Predsjedništvo i Dom naroda mogu biti birani samo Srbi iz RS-a, a Hrvati i Bošnjaci samo iz Federacije, tako što bi predstavnici konstitutivnih naroda mogli biti iz bilo kojeg entiteta. Diskriminacija nacionalnih manjina i građana koji se etnički ne izjašnjavaju bila bi zadržana.

U poslijeratnoj historiji BiH najvažniji i najinteresantniji pokušaj izmjene jeste tzv. *Butmirski proces* iz oktobra 2009. godine. Vodeći evropski političari, na čelu sa Carlom Bildtom (tadašnjim predsjedavajućim Vijeća Evropske unije) i Ollijem Rehnom (tadašnjim komesarom Evropske komisije za proširenje), zajedno sa američkim diplomatom Jamensom Steinbergom (zamjenikom ministrice vanjskih poslova SAD-a), pozvali su najznačajnije političke lidere triju nacionalnih političkih elita na sastanak u EUFOR-ovu vojnu bazu u Butmiru (Sarajevo). Ovaj sastanak je bio odgovor međunarodne zajednice na zaoštrene političke prilike u državi, naročito na relaciji Milorad Dodik (koji je tada bio premijer RS-a) – Valentin Inzko (OHR) (Wölkner, 2009a). Evropske i američke diplomate predstavile su paket prijedloga za promjene ustava, koji se sastojao od nekoliko aspekata. Prvo, dosadašnje prenesene nadležnosti trebale su biti unijete u ustav (npr. odbrana), te je država, kao što je to i *Aprilski paket* predviđao, trebalo dobiti *dodatne i zajedničke nadležnosti* između države i entiteta. I po ovom rješenju Parlamentarna skupština bi imala proširenu zakonodavnu nadležnost i njena pozicija bi samim time bila ojačana.

Dom naroda trebao je u budućnosti odlučivati samo o pitanjima *vitalnog nacionalnog interesa*, pri čemu se rok za prigovor jasno ograničio na 15 dana. Članovi Doma naroda trebalo je da budu birani iz sastava Predstavničkog doma, a ne od strane entitetskih parlamenata, kao što je to do sada bio slučaj (Marković, 2011: 102). I po ovom rješenju, kao i u slučaju *Aprilskog paketa*, dominantniji Predstavnički dom trebao bi biti povećan sa 42 na 87. Određena rješenja su se ticala i Predsjedništva i Savjeta ministara. Predloženi paket je, i pored dva organizovana sastanka i velikih očekivanja bh. javnosti, doživio čisti debakl, jer su sve političke strane osim bošnjačke Stranke demokratske akcije odbile predloženi paket. Mnogi eksperti smatrali su da je ovim porazom međunarodna zajednica izgubila na autoritetu – “High price for no gain”, ovim riječima je “European Voice” (citirano u Wölkner, 2009b) opisala rezultate Butmira.

4. Uticaj Savjeta Evrope kroz djelovanje Venecijanske komisije

Venecijanska komisija, kao jedno od najznačajnijih pravnih tijela u Evropi i tijelo Savjeta Evrope, u nizu svojih mišljenja se bavila Parlamentarnom skupštinom BiH. Radi se o mišljenjima koja se dotiču sljedećih pitanja: *diskriminacije pri izboru delegata* unutar Doma naroda, veto-mehanizama kroz *vitalni nacionalni interes* u Domu naroda i kroz tzv. *entitetsku većinu* unutar Predstavničkog doma, te uopšte pitanje *prirode bikameralizma* unutar Parlamentarne skupštine. Naročito u mišljenjima: *Opinion on the constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative* (broj CDL-AD (2005)004 od 11. marta 2005. godine) i *Opinion on the draft amendments to the constitution of Bosnia and Herzegovina* (broj CDL-AD(2006)019 od 12. juna 2006. godine), Venecijanska komisija iznosi veoma direktne i otvorene preporuke koje se odnose na Parlamentarnu skupštinu.

Venecijanska komisija je tako, u gorenavedenom mišljenju iz 2005. godine, takođe potvrdila *diskriminaciju pri izboru delegata Doma naroda PS BiH*:

„U pogledu prava da se bude kandidat na izborima, kao što je slučaj sa Predsjedništvom BiH, osobe koje se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi potpuno su isključene. Uz to, entitet i etnička pripadnost su povezane i samo Srbi iz RS i Hrvati i Bošnjaci iz Federacije mogu biti birani. Niti jedan Srbin iz Federacije i niti jedan Hrvat ili Bošnjak iz RS ne mogu biti u Domu naroda, koji je dom sa punim zakonodavnim ovlaštenjima. Značajan dio stanovništva BiH tako nema prava da se kandidira na izborima za Dom naroda.“

Upravo ta diskriminacija postaje kasnije predmet presude Evropskog suda za ljudska prava (vidi naredno poglavlje). Venecijanska komisija se u svojim mišljenjima vrlo jasno izjasnila i protiv oba *parlamentarna vetomehanizma*. Tako u svome mišljenju iz 2005. godine navodi:

„U sadašnjim uslovima u BiH, djeluje nerealno tražiti potpuno ukidanje veta na osnovu vitalnog interesa. Komisija, pak, smatra da bi bilo i važno i hitno potrebno dati jasnu definiciju vitalnog interesa u samom tekstu Ustava“.

Isto tako, za *entitetski veto* kažu:

„Uz veto na osnovu vitalnog interesa, član IV.3.d) Ustava predviđa veto dvije trećine delegata iz jednog od entiteta. Ovaj veto, koji u praksi djeluje potencijalno relevantan samo za RS, djeluje kao višak, obzirom na postojanje veta na osnovu vitalnog interesa“.

Zasnovano na kritici vetomehanizama unutar zakonodavnog procesa i diskriminatorne strukture, Venecijanska komisija je bila slobodna da se realno izjasi i protiv *etničkog bikameralizma*:

„Nedostatak ovakvog aranžmana je da Predstavnički dom postaje dom gdje se obavlja zakonodavni rad i donose neophodni kompromisi da bi se postigla većina. Uloga Doma naroda je samo negativna, kao doma za veto, gdje članovi

vide odbranu interesa svoga naroda kao svoj isključivi zadatak, bez učesća u uspjehu zakonodavnog procesa. Stoga djeluje da bi moglo biti bolje korištenje veta na osnovu vitalnog interesa premjestiti u Predstavnički dom i ukinuti Dom naroda. Ovo bi uskladilo procedure i omogućilo usvajanje zakona bez ugrožavanja legitimnih interesa bilo kog naroda. To bi i riješilo problem diskriminatornog sastava Doma naroda.“

Iako pravnički logične i u potpunosti neupitne, preporuke Savjeta Evrope ostale su na nivou preporuka. Čak ni snažni akteri, poput visokog predstavnika, nisu poduzele nikakve značajne mjere kada je u pitanju provođenje institucionalnih reformi, kroz preustroj odnosa domova, ukidanje ili reformu vetomehanizama i ukidanje diskriminatorne strukture unutar Doma naroda.

5. Uticaj Savjeta Evrope kroz djelovanje Evropskog suda za ljudska prava: presuda Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine

Donošenjem presude u slučaju Sejdić i Finci protiv BiH Evropski sud za ljudska prava, kao organ Savjeta Evrope, donosi presudu koja ima nevjerovatne posljedice ne samo za strukturu i sastav Predsjedništva i Parlamentarne skupštine nego ujedno osnovne stubove etnonacionalne demokratije u BiH.

Podnosioci predstavke, bosanskohercegovački državljani Dervo Sejdić i Jakob Finci, žalili su se da su, uprkos tome što posjeduju iskustvo koje se može porediti s onim koje imaju najviši izabrani zvaničnici, spriječeni Ustavom Bosne i Hercegovine i odgovarajućim odredbama Izbornog zakona BiH iz 2001. godine da postanu kandidati za Predsjedništvo i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH samo na osnovu njihovog etničkog porijekla.

Kada je BiH dobila članstvo u Savjetu Evrope 2002. godine, preduzete su mjere razmatranja izborne legislative unutar roka od jedne godine i BiH je potpisala Konvenciju i Protokole i to bez ograničenja. Potpisujući Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom 2008. godine, BiH se obavezala na izmjene i dopune izborne legislative po pitanju članova Predsjedništva BiH i delegata u Domu Naroda, kako bi osigurala punu saglasnost sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i postpristupnim obavezama u Savjetu Evrope u roku od jedne do dvije godine.

Kao rezultat sud je zaključio, sa 14 glasova za i 3 protiv, da daljnja nepodobnost podnosioca predstavke za kandidovanje na izborima za Dom naroda nema objektivno i razumno opravdanje i da stoga krši član 14, zajedno s članom 3. Protokola 1.

U odnosu na podobnost za kandidovanje za Predsjedništvo BiH, podnosioci predstavke su se samo oslanjali na član 1. Protokola 12. Sud je primijetio da, dok član 14. Konvencije zabranjuje diskriminaciju u uživanju „prava i sloboda navedenih u Konvenciji“, član 1. Protokola 12. proširuje opseg zaštite na „svako pravo

navedeno u zakonu“. Time je, dakle, uvedena generalna zabrana diskriminacije. Podnosioci su osporavali ustavne odredbe koje ih čine nepodobnima za kandidovanje na izborima za Predsjedništvo BiH. Iz toga proizlazi da, bez obzira na to da li izbori za Predsjedništvo spadaju pod domen člana 3. Protokola 1, njihova žalba se odnosi na „pravo navedeno u zakonu“, te je član 1. Protokola 12 primjenljiv.

Sud je naglasio da se koncept diskriminacije treba tumačiti na isti način u odnosu na član 14. i u kontekstu člana 1. Protokola 12, iako posljednja odredba ima drugačiji obim. Iz toga je proizašlo da, zbog razloga koji su izneseni u vezi sa izborima za Dom naroda i ustavnim odredbama po kojima su podnosioci nepodobni za kandidovanje na izborima za Predsjedništvo, one, takođe, moraju biti smatrane diskriminatornim. U skladu s tim, Sud je zaključio sa 16 glasova za i 1 protiv, da je došlo do kršenja člana 1. Protokola 12. Sud je, takođe, jednoglasno smatrao da nije potrebno istraživati slučaj po članu 3. Protokola 1, samostalno ili u konjunkciji sa članom 1. Protokola 12.

Iako je presuda donesena u decembru 2009. godine, do danas nije došlo do njene sprovedbe. Bezbroj pokušaja i rokova od strane Evropske unije nisu rezultirali ukidanjem diskriminacije. Bosanskohercegovačke nacionalne političke elite nesložne su oko budućeg ustroja. Iako je Venecijanska komisija predlagala potpuno ukidanje Doma naroda, bh. stranke nisu spremne za ovakve radikalne promjene i zalažu se za kozmetičke promjene koje idu u pravcu uvođenja delegate „Ostalih“ u Dom naroda bez značajne participacije prava na veto vitalnog nacionalnog interesa.

6. Parlamentarna skupština u kontekstu EU-integracija⁴

Kada su u pitanju integracije u Evropsku uniju, BiH se nalazi u jednom teškom položaju. Iako je postignut „progres u četiri oblasti: reforma policije, saradnja sa međunarodnim krivičnim tribunalom, javni emiteri i reforma javne uprave“ (BiH 07), Evropska unija traži daljnje reforme, naročito „promjenu ustava koja odgovara Evropskoj konvenciji za ljudska prava“ (BiH 07). No, nakon opštih izbora 2010. godine nije došlo do stvaranja stabilne vladine većine, spremne da se nosi sa ustavnim promjenama ali i sa „stvaranjem političkog okruženja koje je otvoreno za Evropsku uniju“ (BiH 07).

Iako su deklarativno za EU-integracije, *bh. parlamentarci* to u praksi nisu pokazali. Zakoni poput Zakona o državnoj pomoći ili Zakona o popisu usvojeni su sa velikim zakašnjenjem. U drugim oblastima, kao što su vojna/državna imovina, ne vide se nikakvi pomaci. Prema podacima iz izvještaja bh. nevladine

⁴ Zbog nedostatka prostora i prioriteta da se obrate sadržajni rezultati uticaja međunarodnih aktera na parlament, ovdje nećemo ulaziti u pitanja strukture međunarodnih odnosa same Parlamentarne skupštine.

organizacije, Centar civilnih inicijativa o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH, za period 2006–2010, Parlamentarna skupština je u prvom četverogodišnjem mandatu (saziv 2002–2006) usvajala po 47 zakona godišnje, dok je u sazivu 2006–2010. usvojeno ukupno 170 od planiranih 506 zakona. Prema podacima koji se navode u Godišnjem izvještaju Centra civilnih inicijativa o radu Parlamentarne skupštine BiH za 2011. godinu, Parlamentarna skupština je u toj godini usvojila samo 12 zakona, dok je odbila njih 15. Od 15 odbijenih zakona, deset je odbijeno zbog entitetskog glasanja, dok je pet zakona odbijeno prostom većinom. Samo na osnovu ovih podataka može se zaključiti da je BiH u dubokoj blokadi vlasti.

U cilju ispunjavanja svoje vodeće uloge u procesu priključenja Uniji, Parlamentarna skupština mora raditi i na *povećanju svojih kapaciteta* (BiH 06), odnosno porastu broja zaposlenih i njihovom usavršavanju. U principu, državne institucije su te koje bi trebalo da zapošljavaju najobrazovanije i najsposobnije kadrove, ali se ni njihovo usavršavanje za vrijeme rada u institucijama ne smije zapostavljati. Parlamentarna skupština trenutno zapošljava 85 državnih službenika, što u prosjeku znači da su 1.4 zaposlena u službi jednog poslanika/delegata. Od njih 85, samo tri su zadužena za Zajedničku komisiju za evropske integracije.

Kada je u pitanju *acquis communautaire*, nije poznato do koje mjere su članovi parlamenta upoznati sa istom materijom. Imajući na umu da članovi parlamenta imaju samo jednog ili nijednog saradnika/savjetnika, upitno je koliko se oni uopšte mogu detaljno baviti pojedinačnim politikama. Zbog toga, „broj zakona koji su predloženi od strane članova parlamenta ostaje vrlo nizak“ (BiH 07). Ipak, „Savjet ministara provjerama prijedloga zakona i provjerava njihovu harmonizaciju sa EU *acquis*, prije nego što zakon bude upućen u parlament“ (BiH 07).

Od svih parlamentarnih komisija, osnovna pokretačka snaga u procesu priključivanja jedne zemlje u članstvo Evropske unije svakako bi trebalo biti komisija koja se bavi pitanjima evropskih integracija. U skladu s tim, tek je od prethodnog saziva Parlamentarne skupštine BiH (2006–2010. godina) uspostavljeno tijelo koje bi, zapravo, trebalo predstavljati glavnog nosioca većine aktivnosti ili igrati vitalnu ulogu u procesu priključenja Uniji. To tijelo je *Zajednička komisija za evropske integracije Parlamentarne skupštine*. Tako, na primjer, prema Izvještaju o radu Zajedničke komisije za evropske integracije, u periodu od 01.01. do 31. 12. 2008. godine održano je samo deset sjednica, te je razmatran samo *jedan Prijedlog zakona* (Prijedlog zakona o klasifikaciji djelatnosti). Slični podaci nalaze se i u Izvještaju o radu Komisije za period od 01. 01. do 31. 12. 2009. godine, u kojem se, također, navodi da je za godinu dana održano ukupno deset sjednica, s tim da nijedan prijedlog zakona za koji bi bila nadležna ova Zajednička komisija nije dostavljen u proceduru. Što se tiče 2010. godine, Komisija je održala pet sjednica, a ponovno je razmatran samo Prijedlog zakona o klasifikaciji djelatnosti. U 2011. godini, Zajednička komisija je održala pet sjednica (konstituirajuća sjednica za saziv 2010–2014. je, usljed kasnog formiranja Doma naroda, održana

tek 07. 07. 2011. godine), te u izvještajnom periodu nije u proceduru dostavljen niti jedan zakonski prijedlog za koji bi Zajednička komisija za evropske integracije bila nadležna.

Da se zaključiti da Parlamentarna skupština nema ni strukturu niti rezultate koji bi potvrdili aktivno učešće parlamenta u EU integracijama. „Uloga parlamenta je da potvrdi legislativu pripremljenu od strane ministarstava i međunarodnih konsultanata“ (BiH 06). Parlament će moći preuzeti aktivniju ulogu u EU integracijama tada kada bude postojala politička volja ključnih nacionalnih političkih aktera da se stvarno želi raditi na integracijama i da u tom procesu državni nivo dobija razriješene ruke bez daljnje blokade od strane entiteta.

7. Jačanje kapaciteta Parlamentarne skupštine kroz projektnu podršku: misija OSCE-a i USAID-a u BiH⁵

Od trenutka kada je BiH potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA) Evropskoj uniji, u junu 2008. godine, parlament ima centralnu ulogu u vođenju BiH prema uspješnom ispunjavanju pristupnih zahtjeva, posebno po pitanju procesa usuglašavanja zakonodavstva, kada će domaće zakonodavstvo biti usuglašeno sa EU standardima. Kako se nadležnosti povećavaju na državnom nivou tokom ovog procesa, tako se isto povećavaju i obaveze *Parlamentarne skupštine BiH*.

Od pokretanja *Projekta podrške parlamentu*, 2001. godine, Misija OSCE-a radi sa državnim parlamentom, kako bi se poboljšali institucionalni kapaciteti PS BiH, i kako bi bila povećana javna informiranost i učešće u pogledu zakonodavnog procesa. Zajedno sa *Projektom podrške parlamentu*, od 2005. do 2008. godine, Misija OSCE-a primijenila je dodatni projekt, *Program jačanja zakonodavne vlasti* (LSP), čiji je cilj bio poboljšanje zakonodavnih kapaciteta i opremljenosti institucije Parlamentarne skupštine tehničkom i profesionalnom stručnošću, koja je potrebna za moderan i efikasan rad. Projekt podrške parlamentu je, u januaru 2010. godine, spojen sa Sekcijom za parlamentarni monitoring, kako bi bio uspostavljen Odsjek za parlamentarnu podršku i monitoring unutar Misije OSCE-a u BiH. Nažalost, nije poznato koliko sredstava je OSCE uložio u ove aktivnosti.

Od 2001. do 2011. godine Misija OSCE-a radila je sa PS BiH u velikom broju oblasti i pomagala je kod usvajanja Poslovnika, Kodeksa ponašanja i Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa; uspostavi čitaonice/biblioteke (što je kasnije preraslo u Istraživački sektor); uspostavi zajedničkih komisija; digitalizaciji Pisarnice; razvijanju nove strategije informacijsko-komunikacijske tehnolo-

⁵ Zbog nedostatka prostora, nažalost, ovdje nećemo govoriti o uticaju različitih međunarodnih nevladinih organizacija, kao što su Fondacija Konrad Adenauer, Fondacija Friedrich Ebert, Nacionalni demokratski institut itd.

logije (IKT) i instalaciji potrebne opreme za audiosnimanje sastanaka komisija, kao i videosnimanje plenarnih sjednica i javnih debata. Projekt je također bio uspješan u povećanju učešća građana u radu parlamentarnih službi, uključujući učešće preko 3.600 mladih ljudi u posjetama Parlamentu i debatama sa članovima Parlamenta, koje su bile emitirane i u *televizijskim programima*, te jačanju infrastrukture i kapaciteta informacijske tehnologije Parlamenta. U okviru Projekta podrške parlamentu, organiziran je veliki broj obuka, konferencija i radionica, kako bi bio poboljšán rad PS BiH.

Odsjek za parlamentarnu podršku i monitoring trenutno se fokusira na: unapređenje efikasnosti parlamentarnih službi, povećanje učešća građana u parlamentarnim procesima, povećanje kapaciteta PS BiH u procesima evroatlantskih integracija i na monitoring sjednica i sastanaka komisija PS BiH. Misija OSCE-e dala je i veliku podršku pri izradi različitih publikacija vezano za rad parlamenta.⁶

Pored OSCE-a i USAID implementira razvojni projekt od marta 2009. do marta 2013. godine sa ciljem jačanja bh. parlamenta u vrijednosti od 4.157.602 američkih dolara. Projekt se bavi pitanjima tehničke podrške, obukom, komunikacijom, razvojem politika i izradom zakona i jačanjem parlamentarnih funkcija rada.⁷

8. Zaključak

Od 1996. do 2009. godine radilo se primarno na uspostavi osnovnih struktura i procedura. Visoki predstavnik je naročito uticao na to da Parlamentarna skupština preuzme svoj mandat *zakonodavca*. Sazivao je sjednice skupštine, ali je i nametao zakone (koji su se u kasnijoj parlamentarnoj proceduri morali potvrditi od strane same skupštine).

Različiti međunarodni razvojni projekti podržavali su uspostavu administrativnih i stručnih struktura unutar novoformiranog parlamenta. U ovom periodu se takođe došlo do zaključka da BiH mora izaći iz svoje tzv. Dejtonske faze u novu Briselsku fazu, tj. da mora doći do daljnjeg jačanja državnih institucija, pa i samog parlamenta. Kroz amandmane Aprilskog paketa i Butmirskog procesa pokušalo se 2006. tj. 2009. godine da se i ostvare te promjene. Nepostojanje konsenzusa o reformama rezultiralo je odbijanjem tih prijedloga.

2009. godine, donošenjem odluke Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić i Finci protiv BiH stvara se sudska obaveza ukidanja diskriminacije u državnom parlamentu. Presuda takođe ima potencijal da u potpunosti „demokratizira“ parlament, pod uslovom da su bh. političke elite spremne na to. Upravo to

⁶ Vidi: <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=4&lang=EN> (Posljednji put posjećeno 12. 9. 2012)

⁷ Vidi: http://transition.usaid.gov/ba/demo/parliamentary_strength.htm (Posljednji put posjećeno 12. 9. 2012)

djelovanje međunarodnog faktora nametnulo je potrebu da se u BiH dođe do šire saglasnosti oko budućih opštih sistemskih reformi, koje bi uključivale i reforme državnog parlamenta.

Djelovanje međunarodnih organizacija, međunarodnih nevladinih organizacija i različitih razvojnih programa međunarodnih aktera od velikog je značaja za Parlamentarnu skupštinu, naročito u kontekstu evroatlantskih integracija Bosne i Hercegovine. No, sve dok bh. političke elite ne dođu do konsenzusa o budućoj „mapi puta“ razvoja države, nije moguće očekivati daljnje jačanje rada parlamenta i njegovo samostalno, proaktivno učešće u EU integracijama.

Literatura

- Arnautović, Suad (2009), *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*, Sarajevo: Promocult.
- BiH 02, intervju, 11. juli 2012.
- BiH 06, intervju, 22. avgust 2012.
- BiH 07, intervju, 27. avgust 2012.
- BiH 08, intervju, 16. avgust 2012.
- Gromes, Thomas (2007), *Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Das Beispiel Bosnien und Herzegowina*, Frankfurt: New York.
- Gromes, Thomas (2011), **Dejtonski sporazum za Bosnu i Hercegovinu**. U: Banović, Damir i Saša Gavrić (priredili), *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: University Press-Magistrat.
- International Crisis Group. *Bosnia's Incomplete Transition: Between Dayton and Europe*, International Crisis Group, Europe Report No 198, 2009: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/bosnia-herzegovina/198-bosnias-incomplete-transition-between-dayton-and-europe.aspx> (Posljednji put posjećeno 23. 9. 2012)
- Krause, Christina. *Verfassungsreform in Bosnien und Herzegowina. Politischer Kurzbericht*, Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, Auslandsbüro Bosnien und Herzegowina, 23. 5. 2006: http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2006/dokument_id-8849/index.html (Posljednji put posjećeno 21. 8. 2012)
- Laudes, Walter (2009), *Der Hohe Repräsentant für Bosnien und Herzegowina. Der Vertreter der Internationalen Gemeinschaft – eine Bilanz des Amtes*, Wuerzburg: Ergon Verlag.
- Marković, Goran (2011), **Ustavne promjene u Bosni i Hercegovini**. U: Banović, Damir i Saša Gavrić (priredili), *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: University Press-Magistrat.
- Marković, Goran (2012), *Bosanskohercegovački federalizam*, Beograd/Sarajevo: Službeni glasnik/University Press-Magistrat.
- Omerović, Enis (2011a), **Federacija Bosne i Hercegovine**. U: Banović, Damir i Saša Gavrić (priredili), *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: University Press-Magistrat.

- Omerović, Enis (2011b), **Ured visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini**. U: Banović, Damir i Saša Gavrić (priredili), *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: University Press-Magistrat.
- Trnka, Kasim (et al.) (2009), *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine: stanje, komparativna rješenja, prijedlozi*, Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer.
- Smailagić, Nedžad (2011), **Međunarodne organizacije**. U: Banović, Damir i Saša Gavrić (priredili), *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: University Press-Magistrat.
- United Nations. *Constitution of Bosnia and Herzegovina*. In: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. UN Doc. A/50/790 (1995) i S/1995/999 (1995).
- Venice Commission. *Opinion on the constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative*, CDL-AD (2005)004, http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=308 (Posljednji put posjećeno 16. 9. 2012).
- Venice Commission. *Opinion on the draft amendments to the constitution of Bosnia and Herzegovina*, CDL-AD(2006)019, http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=375 (Posljednji put posjećeno 16. 9. 2012).
- Wölkner, Sabina (2009a), *Kein Durchbruch in Butmir, Länderbericht*, Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, Ausländerbüro Bosnien und Herzegowina, 13. 10. 2009. http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2009/dokument_id-17805/index.html (Posljednji put posjećeno 16. 9. 2012).
- Wölkner, Sabina (2009b), „*Butmir 2*“ *bringt keinen Besserung, Länderbericht*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, Ausländerbüro Bosnien und Herzegowina, 27. 10. 2009. http://www.kas.de/proj/home/pub/41/15/year-2009/dokument_id-17923/index.html (Posljednji put posjećeno 12. 9. 2012)
- Zbornik radova sa konferencije: *Primjer Bosne i Hercegovine: održivi koncepti ili stranputice međunarodne zajednice?*, Sarajevo: Fondacija Heinrich Boell, 2007.

Nenad Koprivica
Univerzitet Crne Gore
Fakultet političkih nauka

UTICAJ MEĐUNARODNIH AKTERA NA RAD SKUPŠTINE CRNE GORE

Međunarodna saradnja

Poslovníkom Skupštine Crne Gore definisano je da nadležnost za uređenje međunarodnih odnosa Skupštine Crne Gore pripada Odboru za međunarodne odnose i evropske integracije. Ovaj odbor prati i, po potrebi, inicira usklađivanje pravnog sistema Crne Gore sa evropskim pravom; prati izvršavanje prava i obaveza Crne Gore koje proizlaze iz međunarodnih ugovora i akata Savjeta Evrope; razmatra programe pomoći i saradnje Evropske unije; razmatra i druge akte i pitanja iz nadležnosti Skupštine u ovoj oblasti; razmatra predloge zakona o potvrđivanju (ratifikaciji) međunarodnih ugovora; predlaže platforme za razgovore sa stranim delegacijama i razmatra izvještaje o ostvarenim posjetama, učešću na međunarodnim skupovima i studijskim posjetama iz svoje nadležnosti; daje mišljenje o kandidatima za ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava u inostranstvu; donosi godišnji program i tromjesečne detaljne programe međunarodne saradnje; saraduje i razmjenjuje iskustva sa odgovarajućim radnim tijelima u drugim parlamentima i međunarodnim integracijama, osnivanjem zajedničkih tijela, grupa prijateljstava, preduzimanja zajedničkih akcija, usaglašavanjem stavova o pitanjima od zajedničkog interesa.¹

Međutim, Skupština Crne Gore je, usvajanjem Prijedloga odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika u julu 2012. godine, dosadašnji Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije podijelila na dva stalna radna tijela: Odbor za međunarodne odnose i iseljenike i Odbor za evropske integracije.

Saradnja Skupštine sa parlamentima drugih država i njihovim odgovarajućim radnim tijelima odvija se na bilateralnom i multilateralnom nivou. Oglada se u posjetama delegacije ili pojedinih poslanika, odnosno prijemu parlamentarnih delegacija i stranih parlamentaraca, učešću na međunarodnim skupovima, razmjeni informacija, kao i kroz druge oblike saradnje (čl. 208 Poslovnika).

Kao i ostale državne strukture, Parlament je uključen u procese evropske i evroatlantske integracije. Sa ciljem ispunjavanja različitih zahtjeva postavljenim

¹ Čl. 42 Poslovnika Skupštine Crne Gore, „Sl. list RCG“, br. 51/06 od 4. 8. 2006, 66/06 od 03. 11. 2006, „Sl. list Crne Gore“, br. 88/09 od 31. 12. 2009, 80/10 od 31. 12. 2010.

od strane EU, Skupština i stalni odbori Skupštine saraduju sa parlamentarnim skupštinama, odnosno odgovarajućim radnim tijelima parlamentarnih skupština međunarodnih organizacija i drugim međunarodnim strukturama.

Poslovníkom Skupštine definisano je da se parlamentarna saradnja ostvaruje na osnovu pravila o ostvarivanju međunarodnih aktivnosti Skupštine, koji donosi Kolegijum predsjednika Skupštine i programa saradnje, koji donosi Skupština na predlog Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije. Šefa i sastav delegacije Skupštine, ciljeve i zadatke posjete stranim državama, parlamentarnim skupštinama i drugim međunarodnim strukturama i platformu za razgovore utvrđuje Kolegijum predsjednika Skupštine. Šef delegacije Skupštine ili pojedini poslanici koji su bili u posjeti dužni su da, u roku od 10 dana od završetka posjete, podnesu Odboru za međunarodne odnose i evropske integracije izvještaj o posjeti, odnosno razgovorima (čl. 210 Poslovníka).

Skupština Crne Gore članica je najznačajnijih regionalnih i međunarodnih parlamentarnih asocijacija – Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (PSSE), Parlamentarne skupštine Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (PS OEBS), Interparlamentarne unije (IPU), Asocijacije parlamenata zemalja članica UN, Parlamentarne skupštine Sjevernoatlantske alijanse (NATO PA), Parlamentarne skupštine Mediterana – PAM i Euromediteranske parlamentarne Skupštine (EMPA). Skupština Crne Gore, takođe, ima dobru saradnju sa parlamentima zemalja EU, regiona i drugih zemalja, kroz stalne parlamentarne grupe prijateljstva, kao i druge vidove bilateralne saradnje.²

Veoma intenzivna saradnja sa drugim parlamentima odvija se kroz regionalne inicijative – Centralnoevropsku inicijativu, Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi i Jadransko-jonsku inicijativu, čija je članica Skupština Crne Gore, i čijim parlamentarnim dimenzijama je predsjedavala u periodu 2010–2011. godine.

Uticaј međunarodnih aktera – Evropska unija

Iako vođenje spoljne politike i predstavljanje države spada u nadležnost izvršnih organa vlasti, Vlade i Predsjednika, uloga Skupštine u procesu evropskih integracija je krucijalna.

Proces evropskih integracija, između ostalog, podrazumijeva usklađenu aktivnost svih segmenata države. Posebna odgovornost je na Skupštini, kroz usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva zemlje članice sa tzv. *acquis communautaire*-om, tj. pravnom tekovinom EU, koju čine ugovori i ostali pravni akti koje donose institucije EU. Postoje i druge oblasti u kojima se proces evropskih integracija može povezati sa radom parlamenta, a to se odvija „kroz direktne kontakte sa evropskim institucijama i nacionalnim parlamentima zemalja članica EU,

² Skupština Crne Gore, *Parlamentarna saradnja*, <http://skupstina.me/index.php?strana=fiksna&id=5109&menu_id=11>

zatim kroz regionalne inicijative na kojima prisustvuju međunarodni subjekti, ali i preko POSP³-a – zajedničke delegacije crnogorskog i Evropskog parlamenta⁴.

Jedna od najznačajnijih odlika crnogorskog društva jeste široki konsenzus, i to ne samo političkih partija, nego i drugih aktera, kada je riječ o pitanju da li Crna Gora treba da se priključi Evropskoj uniji ili ne. Istraživanja javnog mnjenja, koja godinama sprovodi Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) ali i druga slična istraživanja, pokazala su da pitanje pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji uživa natpolovičnu podršku stanovništva.

U tom svjetlu treba istaći da je Skupština, kao i ostale državne institucije, uglavnom redovno, ispunjavala sve obaveze prema EU. Kako nam je rekao predstavnik vladajuće partije, „ne može se reći da je parlament u potpunosti (ispunio svoje obaveze) zato što je, kao institucija, po mnogim osnovama limitiran da do kraja ispuni svoje obaveze“⁵. Imajući u vidu značaj ove teme za sveukupni prosperitet države i građana, sa sigurnošću možemo istaći da su teme sa „evropske agende“ imale apsolutni prioritet. Dakle, bilo je slučajeva da Skupština donese propis čije se donošenje zahtijeva zarad uspješnosti evropskih integracija. Dakle „... sve ono što je bilo u funkciji ubrzanja, ali promišljenog ubrzanja evropskih integracija, a ticalo se propisa – prolazilo je parlament; sva tri čitanja, raspravu u nadležnom odboru za evropske integracije i na kraju i na plenumu“⁶.

Međutim, mišljenja se razlikuju. Parlament jeste ispunjavao svoje obaveze. „... izglasavalo se na tone zakona; koliko je to usaglašeno, koliko mi imamo kapaciteta da to sprovedemo, to je potpuno druga priča“⁷. Takođe, prema mišljenju poslanika opozicije, bilo je situacija da parlamentarna većina odbije da stavi na dnevni red određeno pitanje koje je predložila opozicija. „Dešavalo se to, u principu, ono što Evropa zahtijeva – oni to stave (na dnevni red), oni to moraju ...“⁸.

U okviru Skupštine od 2003. godine postoji specijalizovano radno tijelo, Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije, koje, između ostalog, „prati i, po potrebi, inicira usklađivanje pravnog sistema države sa evropskim pravom, prati izvršavanje prava i obaveza države koje proizilaze iz međunarodnih ugovora i akata Savjeta Evrope, razmatra programe pomoći i saradnje Evropske unije i druge akte i pitanja iz nadležnosti Skupštine u ovoj oblasti“⁹.

Kapacitet poslanika, i Skupštine uopšte, za usklađivanje sa evropskim zakonodavstvom upitan je od samog starta, što je Evropska komisija nekoliko puta

³ Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje Skupštine Crne Gore i Evropskog parlamenta, formiran 2010.

⁴ Intervju sa poslanikom Skupštine Crne Gore MNE 11, 14. jun 2012.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Intervju sa poslanikom opozicije MNE10, 14. jun 2012.

⁸ Ibid.

⁹ Poslovnik Skupštine Crne Gore, „Sl. list RCG“, br. 51/06 od 4. 8. 2006, 66/06 od 03. 11. 2006, „Sl. list Crne Gore“, br. 88/09 od 31. 12. 2009, 80/10 od 31. 12. 2010.

konstatovala u svojim izvještajima o napretku. Dodatno opterećenje predstavlja politizacija prilikom razmatranja određenih pitanja, smatra poslanik vladajuće partije. Ono što, prema mišljenju poslanika, treba pojačati jesu stručni kapaciteti skupštinske službe.¹⁰

Sistem verifikacije usklađenosti novog zakonodavstva sa *Acquis Communautaire* postoji na skupštinskom nivou. Skupština je, prije i nakon potpisivanja SSP-a 2007. godine, usvojila različita dokumenta¹¹, kojima je, između ostalog, predviđena i potreba tješnje saradnje između Vlade i Skupštine po pitanju procedure za usvajanje novog zakonodavstva. Najprije dobrovoljno, a nakon potpisivanja SSP-a obavezno (član 72), Vlada Crne Gore je, uz svaki predloženi zakon, Skupštini morala da dostavi Izjavu o usklađenosti predloženog akta (zakona) sa primarnim i sekundarnim aktima Evropske unije. Međutim, kao što je već rečeno, što zbog slabih kapaciteta, što zbog politizacije, može se reći da je Skupština prije vršila političku, nego stručnu kontrolu nad aktima Vlade.¹²

Nacionalni savjet za evropske integracije

Sa ciljem bolje koordinacije i nadgledanja primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao i praćenja pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, Skupština je u martu 2008. godine osnovala Nacionalni savjet za evropske integracije. Savjet je zamišljen kao „strateško savjetodavno tijelo visokog stepena participativnosti predstavnika crnogorskog društva“¹³, sačinjeno od poslanika, predstavnika nevladinih organizacija (2 člana), Socijalnog savjeta (2), kao i predstavnika koje imenuju: Predsjednik Crne Gore, Univerzitet Crne Gore, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, Sudski savjet i Tužilački savjet.¹⁴

Predsjednik ovog tijela biran je iz reda opozicionih partija, a potpredsjednik iz reda parlamentarne većine.¹⁵

Od samog starta rad ovog tijela pratila su brojna pitanja, poput načina popunjavanja članova (pogotovo onih iz redova NVO-a), perspektive ovog tijela, s

¹⁰ Intervju sa poslanikom Skupštine Crne Gore MNE 11, 14. jun 2012.

¹¹ Radi se o: Deklaraciji o pridruživanju Evropskoj uniji (2005), Rezoluciju o ispunjavanju obaveza Crne Gore u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2007) i Rezoluciju o neophodnosti ubrzanja procesa integracije Crne Gore u evropske i evroatlantske strukture (2009).

¹² Ovakva zabrinutost postojala je i ranije. Pročitati više u članku Dragana Đurića povodom osnivanja Nacionalnog savjeta za evropske integracije: *Gdje su im kapaciteti?* (19. 08. 2008)

http://www.ceap-montenegro.com/readarticle.php?article_id=138

¹³ *Odluka o osnivanju Nacionalnog savjeta za evropske integracije*, Član 1 („Sl. list Crne Gore“, br. 22/08 od 02. 04. 2008).

¹⁴ *Ibid*, član 2.

¹⁵ *Ibid*, član 3.

obzirom na slabost postojećih skupštinskih kapaciteta, ali i njegovu savjetodavnu ulogu, itd. Za vrijeme svog kratkog postojanja ovo tijelo nije uspjelo da ispunji svoju misiju, tj. da se nametne kao kredibilna podrška predstavničkom tijelu građana Crne Gore. Neredovni sastanci, pasivna i marginalizovana uloga, slabi administrativni kapaciteti, neiskorišćenost svih budžetskih sredstava obilježile su rad ovog tijela.

Predlogom odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine, koji je usvojen u julu 2012. godine ali još nije stupio na snagu, ključna ovlašćenja Nacionalnog savjeta za evropske integracije obavljaće novi Odbor za evropske integracije, dok će pomenuti Savjet biti ukinut.

Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje (POSP)

Nakon što je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Crne Gore stupio na snagu¹⁶, a u skladu sa članom 125 Sporazuma, Kolegijum predsjednika Skupštine, na sastanku održanom 1. juna 2010. godine, donio je Odluku o određivanju članova Skupštine Crne Gore u Parlamentarnom odboru za stabilizaciju i pridruživanje Skupštine Crne Gore i Evropskog parlamenta. U cilju stručne i tehničke podrške crnogorskom dijelu odbora¹⁷, kao i obezbjeđivanjem komunikacije sa Evropskim parlamentom, osnovan je Sekretarijat.¹⁸

Ovo tijelo je zamišljeno kao forum za razmjenu mišljenja, a čine ga po četrnaest poslanika Skupštine Crne Gore i Evropskog parlamenta. Parlamentarni odbor se sastaje dva puta godišnje, u Podgorici i Briselu. Do sada su održana četiri ovakva sastanka, a na kraju svakog je donesena zajednička Deklaracija i Preporuke.

Prvi sastanak održan je u septembru 2010. godine. Imao je konstitutivni karakter, a donesen je Poslovnik tog tijela, što je bilo predviđeno članom 125. SSP-a. Teme prvog sastanka su bile raznovrsne a, između ostalog, razmotrena su pitanja jačanja kontrolnih funkcija Skupštine CG, poboljšanje funkcionisanja vladavine prava, uključujući reformu pravosuđa i borbu protiv korupcije i orga-

¹⁶ SSP je stupio na snagu 1. maja 2010. godine.

¹⁷ „Članovi Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje iz Skupštine Crne Gore su: Ranko Krivokapić (predsjedavajući), dr Miodrag Vuković, Predrag Sekulić, Mevludin Nuhodžić, Aleksandar Bogdanović, Raško Konjević, Suljo Mustafić, Nada Drobnjak, Vasilije Lalošević, Predrag Bulatović, Slaven Radunović, dr Branko Radulović, Genci Nimanbegu i Goran Danilović.“ *Odluka o određivanju članova Skupštine Crne Gore u Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje Skupštine Crne Gore i Evropskog parlamenta*, Član 2, SU-SK Broj 01-390/2, Podgorica, 1. juna 2010. godine.

¹⁸ Skupština Crne Gore, *Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje* [online]. [Pristup 20. september 2012]. Dostupno na: <http://www.skupstina.me/index.php?strana=fiksna&id=5001>

nizovanog kriminala,¹⁹ regionalna saradnja, zaštita ljudskih prava i ekonomski razvoj u Crnoj Gori.

Drugi sastanak održan je u maju 2011.²⁰ Kao i na prethodnom sastanku, centralne teme bile su vladavina prava i regionalna saradnja, a posebne pohvale izrečene su na adresu Cetinjskog parlamentarnog foruma, kao „autohtone regionalne inicijative parlamentarne saradnje zemalja jugoistočne Evrope koje se nalaze na putu evropskih integracija, a koji je osmislila i pokrenula upravo Skupština Crne Gore“.²¹

Centralne teme Trećeg i Četvrtog sastanka, koji su održani u oktobru 2011, odnosno aprilu 2012. godine, bile su uglavnom iste: praćenje ekonomskih kretanja, analiziranje postignutih rezultata na polju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, zatim ljudska prava (sa akcentom na pravni okvir u oblasti antidiskriminacije), praćenje reforme pravosuđa, sloboda izražavanja, itd.

Ukratko, srž ovih sastanaka činila su pitanja od ključnog značaja za dalju demokratizaciju Crne Gore, a samim tim i za uspješno ispunjavanje obaveza na putu ka članstvu u Evropskoj uniji. Formiranjem ovakvog tijela odnosi između dva parlamenta su podignuti na viši institucionalni nivo, a crnogorskim poslanicima pružena prilika da na ravnopravnoj osnovi raspravljaju i odlučuju o svim aspektima relevantnim za budućnost države.

Saradnja sa civilnim društvom

Civilno društvo u Crnoj Gori dalo je svojevrsan doprinos dosadašnjim aktivnostima Skupštine na polju evropskih integracija. Aktivnost nevladinih organizacija se uglavnom sastojala u organizovanju stručnih, edukativnih aktivnosti, namijenjenih poslanicima i stručnoj službi Skupštine. Pored različitih projekata organizovanih i podržanih od strane međunarodnih institucija i organizacija,

¹⁹ Gost na Prvoj sjednici ovog tijela bila je predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, Vesna Medenica.

²⁰ Na sastanku su prisustvovali i razmijenili mišljenja: Milan Roćen, ministar vanjskih poslova i evropskih integracija, u ime Vlade Crne Gore; Stefano Sanino, zamjenik generalnog direktora za proširenje, u ime Evropske komisije; Leopold Maurer, ambasador EU u Crnoj Gori, u ime Visokog predstavnika Evropske unije za vanjske poslove i politiku bezbjednosti, i Ranka Čarapić, Vrhovna državna tužiteljka Crne Gore. Deklaracija i preporuke sa Drugog sastanka POSP-a [online] [Pristup 21. septembar 2012] Dostupno na: http://www.skupstina.me/cms/site_data/Deklaracija_final_MN2.pdf

²¹ Eduard Kukan, predsjednik Delegacije Evropskog parlamenta za odnose sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Srbijom, Crnom Gorom i Kosovom, govoreći o ulozi Crne Gore u regionalnim okvirima, osvrnuo se i na *značaj* Cetinjskog parlamentarnog foruma. Saopštenje Skupštine Crne Gore, *Završen sastanak Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje Evropske unije i Crne Gore* [online] [Pristup 21. septembar 2012] Dostupno na: <http://www.skupstina.me/index.php?strana=saopstenja&id=2790>

Skupština je imala dodatnu podršku u oblasti jačanja sveukupnih kapaciteta organizovanih od strane domaćih organizacija. Ovakve aktivnosti zasigurno su predstavljale dodatnu vrijednost, s obzirom na neophodnost komponente poznavanja „lokalnog konteksta“.

Što se tiče odnosa Skupštine prema civilnom sektoru, mora se priznati da je na značajno većem nivou nego ranije. Praćenje sjednica, pisanje različitih izvještaja o radu Skupštine, organizovanje različitih rasprava i tome slično, sve više nailazi na, ne samo prihvatanje, već i aktivan doprinos poslanika. Naravno, ove promjene se moraju tumačiti kao odgovor na nepovoljne ocjene, izrečene od strane Evropske komisije u „izvještajima o napretku“.

Najznačajnije dostignuće u ovoj oblasti predstavlja potpisivanje *Memoranduma o saradnji Skupštine Crne Gore i Mreže organizacija civilnog društva za demokratiju i ljudska prava*, podržanog od strane delegacije Evropske unije u Podgorici. Ključni cilj ovog dokumenta jeste povećanje uključenosti organizacija civilnog društva u rad parlamenta, prvenstveno kroz redovno praćenje sjednica različitih radnih tijela Skupštine Crne Gore.

Aktivnosti međunarodnih organizacija usmjerene na jačanje kapaciteta Skupštine Crne Gore

Otkad je Crna Gora obnovila svoju nezavisnost na referendumu 2006. godine, a Vlada još i ranije odredila spoljnopolitičke prioritete – integracija u Evropsku uniju i NATO, cjelokupan institucionalni sistem započeo je proces reforme i usklađivanja svojih akata i aktivnosti sa evropskim i međunarodnim standardima. Skupština Crne Gore nije izuzetak. Sa ciljem poboljšanja svog rada, naročito u pogledu transparentnosti, Skupština ostvaruje saradnju sa različitim subjektima međunarodnih odnosa. U prvim godinama nakon obnove nezavisnosti, brojne međunarodne organizacije otvaraju svoja predstavništva i kancelarije u Crnoj Gori sa ciljem da pomognu proces reforme i daju svoj doprinos osnaženju institucionalnih kapaciteta Skupštine. Najaktivnije u tom pogledu bile su sljedeće organizacije: Fondacija Konrad Adenauer, Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove, OEBS, UNDP i Vestminsterska fondacija za demokratiju.

U nastavku teksta biće predstavljeni neki od projekata i programa koje su navedene organizacije implementirale u Crnoj Gori, a koji su bili usmjereni na uspostavljanje demokratskog upravljanja. Kako bi se stekao bolji uvid u ciljeve i značaj takvih aktivnosti, predstavnici/ce ovih organizacija su dostavili svoje odgovore na upitnik, posebno dizajniran za svrhu ovog projekta.

Njemačka fondacija Konrad Adenauer (KAS) saraduje sa Parlamentom još od 2003. godine. Ta saradnja se pretežno odvijala u formi studijskih programa, okruglih stolova, predavanja, kao i bilateralnih razgovora sa pojedinim poslanicima. Ovim putem KAS je nastojao da kroz uporedna iskustva crnogorskim

poslanicama omogućiti uvid u rad njemačkog Bundestaga i na taj način doprinese unaprjeđenju njihovog rada. Iskustvo KAS-a, koje se odnosi na projektnu saradnju sa crnogorskim parlamentom, veoma je pozitivno. „Npr. jedan od naših ciljeva je bio da unaprijedimo rad parlamenta u odborima i u toj oblasti je zaista postignut vidan napredak u odnosu na period kada smo započeli saradnju.“²² U okviru brojnih zajedničkih aktivnosti, crnogorski poslanici su imali prilike da dobiju korisne preporuke od strane gostujućih predavača/ njemačkih poslanika i visokih državnih funkcionera i to u savjetodavnoj formi.

KAS je do sada realizovao brojne aktivnosti u saradnji sa Parlamentom Crne Gore i to:

- 1) Studijske posjete: nekoliko posjeta crnogorskih poslanika Bundestagu, grupe poslanika parlamenta Prednje Pomeranije Crnoj Gori, posjeta Norberta Rethmanna, predsjednika Upravnog odbora kompanije Rethmann AG&Co. KG²³
- 2) Savjetovanja: u crnogorskom parlamentu u saradnji sa Odborom za zakonodavstvo, zatim u okviru posjete Crnoj Gori sa Wolfgangom Everdtom, direktorom Policijske direkcije za bezbjednost morske obale u njemačkoj pokrajini Prednja Pomeranija, sa njemačkim poslanicama u Crnoj Gori na teme „Poslanički imunitet“, „Parlamentarno saslušanje“ i „Odnos zakonodavne i izvršne vlasti“;
- 3) Okrugle stolove: „Položaj i uloga crkve i vjerskih zajednica u građanskom društvu“; „Skupština kao temelj demokratskog razvoja“; „Poslovanik kao instrument obezbjeđenja kvalitetnog rada Skupštine“; „Prava i dužnosti poslanika“; „Uticaj parlamenta na ravnomjeran razvoj infrastrukture u Crnoj Gori“; „Budžet i parlamentarna kontrola budžeta“; „Efikasni odbori kao pretpostavka efikasnog parlamenta“, u saradnji sa Odborom za ekonomiju, finansije i budžet; „Parlament i socijalna politika – aktuelni izazovi socijalne politike u Crnoj Gori i Njemačkoj“, u saradnji sa Odborom za rad, zdravstvo i socijalno staranje; „Uloga i zadaci parlamenta u procesu evropskih integracija“, u saradnji sa Odborom za međunarodne odnose i evropske integracije.²⁴

Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove (NDI), sa sjedištem u Vašingtonu, aktivan je u Crnoj Gori još od 1997. godine, kada je, uz finansijsku pomoć američke Agencije za međunarodni razvoj (USAID), započeo sa realizacijom svojih aktivnosti u saradnji sa političkim partijama, Skupštinom i

²² Informacija iz Upitnika, Fondacija Konrad Adenauer (KAS), 17. septembar 2012.

²³ Kompanija Rethmann se bavi poslovima zaštite životne sredine. Prilikom posjete njenog predsjednika obavljeni su razgovori sa sagovornicima na najvišem nivou u Crnoj Gori.

²⁴ Skupština Crne Gore, *Parlamentarna saradnja*, Pregled realizovanih aktivnosti, <http://skupstina.me/cms/site_data/AKTI2010-2/kas%20aktivnosti.pdf>

određenim nevladinim organizacijama. Rad ove organizacije, do zatvaranja njene kancelarije u Crnoj Gori 2011. godine, bio je fokusiran na:

- jačanje višepartijske demokratije i civilnog društva u Crnoj Gori;
- pružanje podrške jačanju zakonodavnog, nadzornog i predstavničkog kapaciteta crnogorskog Parlamenta sa ciljem racionalizacije zakonodavnog procesa, promovisanja uloge i značaja parlamentarnih odbora i poslaničkih klubova, jačanja nadzorne uloge Parlamenta i unaprjeđenja saradnje i komunikacije između Parlamenta i građana Crne Gore.

Oslanjajući se na mrežu stručnjaka u oblasti parlamentarne prakse širom Evrope, NDI je kroz konsultacije, seminare, studijske posjete i publikacije, konstantno pružao savjetodavnu pomoć državnom vodstvu, poslanicima i službenicima u Parlamentu. Stručnjaci iz NDI-eve mreže takođe su pružili pomoć radnoj grupi koja ja bila zadužena za izradu Poslovnika Skupštine Crne Gore, nakon prvih parlamentarnih izbora u nezavisnoj Crnoj Gori. Pored brojnih seminara o komunikaciji i organizacionim tehnikama, studijskim posjetama parlamentima raznih država, kao i izradi pojedinačnih priručnika za svaki poslanički klub u Parlamentu, NDI je organizovao i brojne programe obuka za razvoj javnih politika. U saradnji sa holandskom ambasadam u Crnoj Gori, NDI je opremio Parlament kompjuterskom opremom kako bi se poboljšala komunikacija sa građanima, a građani imali bolji uvid u rad Parlamenta. Stručnjaci iz ove organizacije pružili su IT podršku pri redizajnu zvanične internet stranice Skupštine Crne Gore. Posebno značajna aktivnost, koja je proistekla iz rada ove organizacije, jeste pokretanje programa stažiranja u državnim institucijama. Ovaj program pokrenut je u saradnji sa Centrom za demokratsku tranziciju (CDT) i Univerzitetom Crne Gore sa ciljem da studentima završnih godina omogući sticanje znanja i prakse kroz rad u državnim organima, gdje je poseban akcenat stavljen na Parlament.

Nakon višegodišnjeg rada sa parlamentarcima u Crnoj Gori, NDI je početkom oktobra 2006. godine objavio izvještaj o radu Parlamenta Crne Gore pod nazivom „Novi izazovi za novi mandat“. O ovom izvještaju biće riječi kasnije u tekstu. Dugogodišnja saradnja sa Nacionalnim demokratskim institutom je okončana početkom 2011. godine nakon završetka programa u Crnoj Gori.²⁵

Misija Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju u Crnoj Gori (OEBS) dio svojih redovnih aktivnosti, takođe, posvećuje jačanju kapaciteta Skupštine Crne Gore, naročito osnaživanju kapaciteta parlamentarnih odbora za reviziju zakonodavstva i vršenje nadzora nad Vladom i drugim državnim institucijama. Jedan od ciljeva jeste i jačanje sveukupne transparentnosti rada Parlamenta. Misija podržava razvoj lokalnih samouprava kroz organizovanje dugoročno orijentisanih obuka i pružanje pomoći pri upravljanju u gradskim opštinama. Jedan od rezultata aktivnosti ove organizacije jeste formiranje Centara za obučavanje i

²⁵ Skupština Crne Gore, *Izvještaj o radu za 2011. godinu*, Podgorica, 2012.

informisanje građana, čije osnivanje je imalo za cilj povećanje učešća građana u procesu donošenja odluka u opštinama u kojima žive.

Program demokratizacije Misije OEBS-a implementirao je projekat izgradnje kapaciteta Skupštine Crne Gore u periodu od 2007. do 2011. godine. Obim trenutnih aktivnosti ove organizacije je smanjen, a uglavnom se odnosi na pružanje podrške Skupštini da ispuni svoje utvrđene razvojne ciljeve. Na osnovu Upitnika dostavljenog Kancelariji OEBS-a, došli smo do saznanja da je OEBS-ov tim, sastavljen od jednog inostranog eksperta i dvoje zaposlenih iz Crne Gore, realizovao određene aktivnosti u praćenju sjednica Parlamenta. Misija je imala stalnu kancelariju u Skupštini, u skladu sa dogovorom postignutim sa njenom upravom, što je obezbijedilo dobru međusobnu komunikaciju. Takođe, Misija je Skupštini pružala pomoć u pogledu unaprjeđenja određenih aktivnosti na terenu, kako bi direktnije stupila u kontakt sa građanima, što je postignuto kroz tribine skupštinskih odbora u lokalnim zajednicama. Ovim je unaprijeđena transparentnost rada Skupštine. „Na primjer, podizanjem svijesti da su, pored toga što podržavaju i sprovode politiku političkih partija kojima pripadaju, poslanici predstavnici lokalnih zajednica.“²⁶

Kancelarija Programa UN za razvoj (UNDP), u Crnoj Gori trenutno postoje dvije inicijative koje su relevantne za unaprjeđenje rada Parlamenta. Kroz Program za razvoj kapaciteta (CDP) UNDP je implementirao Projekat koji se odnosio na jačanje kapaciteta dva parlamentarna odbora: (1) za međunarodnu saradnju i evropske integracije i (2) ustavna pitanja i zakonodavstvo. Projekat se implementirao 2007–2008. godine i odnosio se na jačanje kapaciteta ova dva odbora za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Program za rodnu ravnopravnost radi na unaprjeđenju položaja i uključenosti žena u radu političkih partija u kom se Parlamentarni odbor za postizanje rodne ravnopravnosti uz parlamentarne političke partije izdvaja kao partner. Aktivnosti su usmjerene na unaprjeđenje rada ovog Odbora kroz rodno osviješćene politike i zakone koje donose, tj. prate kroz svoj mandat. Time se podižu kapaciteti i unaprjeđuju znanja predstavnika političkih partija koji sjede u ovom Odboru. Trogodišnjim programom, koji realizuje UNDP u partnerstvu sa Odjeljenjem za rodnu ravnopravnost Ministarstva pravde i ljudskih prava i Delegacijom EU, opredijeljeno je oko 250,000 EUR za ove aktivnosti.

Kancelarija UNDP-a je u nekoliko slučajeva davala preporuke za poboljšanje rada Skupštine. U okviru prethodno pomenutog projekta pripremljene su preporuke (u vidu izvještaja) o ulozi parlamenta u procesu implementacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Na temelju tog izvještaja, dva skupštinska odbora usvojila su zaključke u kojima su bile sadržane preporuke iz izvještaja. U procesu CEDAW izvještavanja bilo je dosta diskusija u ovom pravcu i neke

²⁶ Informacija iz Upitnika, Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), 19. septembar 2012.

od preporuka su date i za poboljšanje rada mehanizma za postizanje rodne ravnopravnosti. Drugi primjeri su inicijative i rad na uvođenju afirmativnih akcija za žene u partijama i u okviru izbornog zakona. Iako međunarodne organizacije nemaju pravo davanja obavezujućih preporuka Skupštini Crne Gore, Kancelarija UNDP-a predložila je određene mjere usmjerene na smanjenje rodne neravnopravnosti. Predložene mjere su kasnije u obliku odredbi usvojene u okviru Zakona o radu i Zakona o zaštiti od nasilja u porodici.

UNDP nema formalnu ulogu učešća u javnim raspravama ili javnim sjednicama. Međutim, ukoliko Vlada, tj. neko ministarstvo organizuje javnu raspravu o nacrtu ili predlogu nekog zakonskog akta ili strateškog dokumenta, UNDP može obezbijediti ekspertsku podršku u pisanju nacarta, davanju komentara, kao i pružanja pomoći u iznošenju cijelog procesa, organizovanju učešća svih relevantnih aktera u raspravama i razmjeni mišljenja, kao i oko organizacije samih javnih rasprava.²⁷

Vestminsterska fondacija za demokratiju (VFD) započela je sa parlamentarnim aktivnostima u Crnoj Gori u septembru 2010. godine. Trenutno, u saradnji sa Britanskim savjetom, implementira projekat koji ima za cilj jačanje ljudskih kapaciteta i nadzorne uloge crnogorskog Parlamenta. Ovaj zajednički projekat VFD i Britanskog savjeta, koji će trajati do 2013. godine, trenutno pruža jedini sveobuhvatni program obuke za Parlament, a dizajniran je tako da doprinese izgradnji visokoprofesionalnog i djelotvornog osoblja koje će biti sposobno da efikasno izvršava zadatke postavljene od strane EU institucija. Ono što je značajno jeste što bi ovaj projekat za sobom trebalo da ostavi dugoročne rezultate, kao što je mreža eksperata za obavljanje poslova iz domena saradnje sa EU, ali i niz konkretnih proizvoda ovog projekta i to:

1. Strategiju razvoja ljudskih kapaciteta, Vodič i Program razvoja menadžmenta,
2. Komunikacionu strategiju, gdje će više od 40 osoba zaposlenih u Parlamentu steći vještine komuniciranja sa EU strukturama,
3. Vodič za praćenje i nadzor nad parlamentarnim procedurama i budžetom Parlamenta.

Ubrzo nakon pokretanja ovog programa, potpisan je Memorandum o razumijevanju između Skupštine Crne Gore, VFD i Britanskog savjeta novembra 2011. Program ima za cilj i jačanje regionalne saradnje, s obzirom da se isti programi implementiraju u Srbiji, Makedoniji i Albaniji.

²⁷ Informacija iz Upitnika, Program UN za razvoj (UNDP), 14. septembar 2012.

Novi izazovi za novi mandat: Izvještaji o radu Parlamenta nezavisne Crne Gore (NDI) i promjene na evropskom putu

Sa odlukom Savjeta ministara EU od jula 2006. godine da otpočne posebne pregovore sa Republikom Crnom Gorom u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, vladajuće garniture ove države su neumitno ušle u proces jačanja svojih kapaciteta kako bi mogle da izađu u susret komplikovanim zahtjevima na putu evropske integracije. Crna Gora se morala dokazati kao demokratski i ekonomski djelotvorna država. U tom smislu, jačanje kapaciteta Skupštine Crne Gore, tj. nje-ne predstavničke, zakonodavne i nadzorne funkcije, postalo je prioritet na putu ispunjenja ciljeva i uslova harmonizacije crnogorskog zakonodavstva sa evropskim pravnim poretom, tj. *Acquis Communautaire*.

S obzirom na novu dimenziju u tadašnjem radu Skupštine Crne Gore, a oslanjajući se na višegodišnju uključenost u parlamentarnu praksu u Crnoj Gori, Nacionalni institut za demokratiju (NDI) je sačinio izvještaj, koji je analizirao ključne izazove pred Skupštinom i dao konkretne preporuke za pozicioniranje Parlamenta kao ključne institucije u procesu EU integracije. NDI-ev tim za procjenu rada Parlamenta CG organizovao je seriju sastanaka sa različitim subjektima uključenim u rad parlamenta. NDI je objavio preliminarne nalaze izvještaja ubrzo nakon prvih parlamentarnih izbora u nezavisnoj Crnoj Gori, dakle u septembru 2006. godine.

Prema ovom izvještaju, rezultati referenduma iz 2006. godine su pokazali da je stanovništvo Crne Gore podijeljeno po mnogim pitanjima, ali da sva istraživanja javnog mnjenja u to vrijeme pokazuju postojanje ogromne podrške (80%) za članstvo u EU.²⁸ Sa definisanjem državnog pitanja, postalo je jasno da će se na dnevnom redu sada naći ekonomska, socijalna i pravna pitanja. Ta pitanja je trebalo rješavati pažljivo i to na osnovu konsenzusa između vladajuće i opozicione strukture i to je trebalo uraditi u Parlamentu.

Nakon predstavljanja nalaza sa terena, NDI-ev tim je otpočeo rad i na dostavljanju konkretnih preporuka za poboljšanje rada Skupštine Crne Gore. Ključne preporuke, proistekle iz ovog izvještaja, su sljedeće:

- Uspostaviti djelotvorniji zakonodavni proces, tj.
 - 1) Profesionalizovati funkciju poslanika u Parlamentu;
 - 2) Pokazati odlučnu posvećenost poštovanju Poslovnika Skupštine Crne Gore;
 - 3) Redovno izrađivati godišnji plan rada Skupštine, kao i detaljne dvomjesečne planove rada koji će biti dostavljeni svim poslanicima, ali i javnosti;

²⁸ National Democratic Institute for International Affairs, *New Challenges for New Mandate: The Parliament of the Republic of Montenegro*, Podgorica, 2006, str. 5.

- 4) Obezbjediti snažniju ulogu parlamentarnih odbora;
 - 5) Obezbjediti tehničku i stručnu podršku Parlamentu i svim poslaničkim klubovima, kako bi svoje obaveze izvršavali profesionalno.
- Unaprijediti i osnažiti predstavničku i nadzornu ulogu Parlamenta, odnosno:
 - 1) Osnažiti aktivnosti poslaničkih klubova;
 - 2) Uspostaviti kancelarije poslanika širom Crne Gore;
 - 3) Unaprijediti pravni okvir za efikasniju kontrolu nad državnim i nezavisnim institucijama koje se finansiraju iz Državnog budžeta;
 - 4) Primijeniti sva sredstva za uspostavljanje efikasnije nadzorne funkcije Parlamenta u skladu sa Poslovníkom;
 - 5) Unaprijediti transparentnost rada Parlamenta.
 - Ojačati ljudske i kapitalne resurse Skupštine, što dalje zahtijeva:
 - 1) Uspostavljanje regulatorne, finansijske, administrativne i bezbjednosne autonomije Skupštine;
 - 2) Zapošljavanje novih kadrova i obezbjeđivanje neophodnih programa obuke;
 - 3) Obezbjedivanje adekvatnih radnih uslova za poslanike i osoblje Skupštine.

Pored pomenutih, NDI je takođe dao preporuku i Evropskoj agenciji za rekonstrukciju da definiše i uspostavi poseban Twinning program za razmjenu znanja i iskustva između Skupštine Crne Gore i parlamenta jedne od novih država članica EU, koji bi primorao Skupštinu Crne Gore da zaposli novo osoblje, obaveže EU da obezbijedi sredstva neophodna za sprovođenje procesa obuke zaposlenih u Skupštini, a takođe i obavezao obje institucije da tačno definišu aktivnosti koje se moraju sprovesti kako bi Parlament zaista odgovorio zahtjevima evropskog integracionog procesa.²⁹

Većina preporuka definisana ovim izvještajem bila je prihvaćena, tako da je NDI, nakon objavljivanja ovog prvog izvještaja u oktobru 2006. godine, objavio i drugi, tri godine kasnije. U fokusu izvještaja bila je uspješnost implementacije prethodno definisanih preporuka.

Skupština je, u cilju ispunjavanja ovih preporuka, koje se uglavnom poklapaju sa ocjenama Evropske unije, učinila odlučne iskorake na brojnim poljima.

Skupština se, prije svega, smatra jednim od najtransparentnijih državnih organa.³⁰ Takođe, Odlukom o izmjenama i dopunama Poslovníka, koja je „usmje-

²⁹ Ibid, str. 7.

³⁰ Izvještaj o napretku Crne Gore za 2012. godinu, str. 5; Finalni izvještaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama za period januar 2011 – jun 2012. godine, str. 11, NVO MANS.

rena ka jačanju uloge Skupštine u procesu evropskih integracija i njene kontrolne uloge³¹, usvojenom početkom maja 2012. godine, došlo je do izmjena u organizaciji i načinu rada Skupštine.

Prije svega, došlo je do povećanja broja radnih tijela, a postojećima su ovlašćenja proširena. Umjesto postojećih 11, Skupština će imati 14 radnih tijela. Ustavne i zakonodavne aktivnosti su sada podijeljene, pa umjesto Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo imamo Ustavni i Zakonodavni odbor. Osnovan je novi Odbor za antikorupciju, koji će pratiti rad državnih organa u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ono što je već pomenuto jeste podatak da je Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije podijeljen na Odbor za međunarodne odnose i iseljenike i Odbor za evropske integracije, čime će Skupština pokušati da adekvatno odgovori na sljedeće korake u evropskim integracijama, ali i da odgovori na kritike prema kojima je njen uticaj bio marginalizovan u odnosu na Vladu.

Takođe, došlo je do unaprjeđenja mehanizama nadzora, kao što su parlamentarno saslušanje i poslaničko pitanje, a parlamentarnoj manjini je „novim“ Poslovníkom garantovana veća prohodnost predloga akata na dnevni red.

Što se tiče administrativnih kapaciteta, Skupština u poslednjih nekoliko godina intenzivno radi na zapošljavanju kvalifikovanog osoblja, ali i organizovanju različitih obuka. Poslednji podatak pokazuje da je samo u poslednjih godinu dana, tj. u periodu oktobar 2011 – avgust 2012. broj službenika porastao sa 100 na 122.³²

Pitanje prostornih i tehničkih kapaciteta ostaje jedan od problema sa kojima će Skupština morati posvetiti veću pažnju, pogotovo u pogledu obezbjeđivanja adekvatnijeg prostora za rad poslaničkih klubova. Do uspostavljanja kancelarije poslanika širom Crne Gore, što je bila jedna od preporuka NDI-ja, nije došlo.

Umjesto zaključka: sljedeći koraci?

Skupština Crne Gore je, usvajanjem Prijedloga odluke o izmjenama i dopunama Poslovníka, dosadašnji Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije podijelila na dva stalna radna tijela: Odbor za međunarodne odnose i iseljenike i Odbor za evropske integracije. S obzirom da će Nacionalni savjet prestati da postoji, Odbor za evropske integracije će preuzeti i njegovu ulogu, dok će sedam

³¹ Skupština Crne Gore. 2012. *Polugodišnji izvještaj o radu Skupštine Crne Gore 1. januar – 30. jun 2012. godine*, [online], [Pristup 26. novembar 2012]. Dostupno na: http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/OSTALO/publikacije/polugodišnji_izvjestaj_o_rad_u_skupstine.pdf

³² *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2012, koji prati Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu*, str. 6.

skupštinskih odbora preuzeti praćenje i ocjenjivanje usklađenosti crnogorskog zakonodavstva sa Acquis-em.

Očekivanja su velika i raznovrsna. Najveći izazovi za novi Odbor će biti: jačanje stručnih i nadzornih kapaciteta; smanjenje nivoa politizacije (koja odlikuje i opterećuje rad Skupštine u cjelini); davanje većeg prostora za djelovanje opozicije, koja je u dosadašnjem radu bila prilično marginalizovana, kao i veći prostor za doprinos civilnog sektora.

Posebna očekivanja odnose se i na rad POSP-a, s obzirom da predstojeća faza EU-integracija, *pregovaranje*, zahtijeva permanentni nadzor nad Vladom, i to ne samo Odbora za evropske integracije, već Skupštine u cjelini.

Međunarodna parlamentarna saradnja, kao i saradnja Skupštine sa međunarodnim organizacijama ima poseban značaj i izuzetno veliki uticaj u pravcu kreiranja jasnije slike o demokratskim standardima, te očekivanjima od Crne Gore u procesu izgradnje punog demokratskog kapaciteta državne uprave. Naročito značajan proces, koji proističe iz ovog vida saradnje, jeste ubrzano informisanje i obrazovanje predstavnika crnogorske Skupštine po određenim pitanjima iz oblasti parlamentarne prakse. U tom pogledu, moraju se uložiti dodatni napor za produbljivanje saradnje sa najprestižnijim međunarodnim organizacijama i organizovanje dodatnih obuka, te implementirati posebno definisane aktivnosti koje će doprinijeti izgradnji visokoprofesionalnog i djelotvornog predstavničkog tijela građana Crne Gore.

Bibliografija

- National Democratic Institute for International Affairs (2006), *New Challenges for New Mandate: The Parliament of the Republic of Montenegro*, Podgorica.
- Poslovnik Skupštine Crne Gore, „Sl. list RCG“, br. 51/06 od 4.8.2006, 66/06 od 03. 11. 2006, „Sl. list Crne Gore“, br. 88/09 od 31. 12. 2009, 80/10 od 31. 12. 2010.
- Intervju sa poslanikom Skupštine Crne Gore MNE 11, 14. jun 2012.
- Intervju sa poslanikom Skupštine Crne Gore MNE 10, 14. jun 2012.
- Informacija iz Upitnika, Program UN za razvoj (UNDP), 14. septembar 2012.
- Informacija iz Upitnika, Fondacija Konrad Adenauer (KAS), 17. septembar 2012.
- Informacija iz Upitnika, Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), 19. septembar 2012.
- Zvanična internet stranica Vestminsterske fondacije za demokratiju, www.wfd.org
- Zvanična internet stranica Skupštine Crne Gore, <http://www.skupstina.me>

**UPOREDNA ANALIZA DEMOKRATSKIH
PERFORMANSI PARLAMENATA
SRBIJE, BOSNE I HERCEGOVINE
I CRNE GORE**

Slaviša Orlović

Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka

Jelena Lončar

Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka

Damir Banović

Univerzitet u Sarajevu, Pravni fakultet

Zlatko Vujović

Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka

UPOREDNA ANALIZA DEMOKRATSKIH PERFORMANSI PARLAMENATA SRBIJE, BOSNE I HERCEGOVINE I CRNE GORE

Srbija, Bosna i Hercegovina i Crna Gora imaju zajedničku prošlost u tom smislu što su sve tri države proizašle iz bivše SFRJ (Socijalistička federativna Republika Jugoslavija, 1941–1992, Druga Jugoslavija). Nakon dezintegracije SFRJ, Srbija i Crna Gora su jedno vreme nastavile zajedno u okviru SRJ (Savezna Republika Jugoslavija, 1992–2002, Treća Jugoslavija) i u državnoj zajednici SCG (Srbija i Crna Gora, 2002–2006). Sve tri su sada nezavisne države, sve teže ka članstvu u EU, sve su nekonsolidovane demokratije, ali i svaka ima svoje osobenosti. Srbija je, nakon referenduma o nezavisnosti Crne Gore (2006), nastavila kao nezavisna država i pravna sledbenica državne zajednice. Ustavom iz 2006. Srbija je unitarna država, sa dve autonomne pokrajine: Vojvodina i Kosovo i Metohija. Srbiju u celini, ali i njen parlament, opterećuje nesklad između ustavnog i faktičkog statusa Kosova. Naime, nakon 1999. faktički je suspendovan suverenitet Srbije nad Kosovom. Ovo je naročito pojačano nakon jednostrano proglašene nezavisnosti Kosova od 17. februara 2008. Problem Kosova se odražava kako na pitanje „nedovršene“ i nezaokružene države, tako i na reprezentativnost parlamenta. Narodna Skupština Republike Srbije je jednodomna (unikameralna) sa dvesta pedeset poslanika.

Bosna i Hercegovina je složena država tri konstitutivna naroda (Bošnjaci, Srbi i Hrvati), dva entiteta – Federacija Bosni i Hercegovini i Republika Srpska (pri čemu se Federacija sastoji od deset kantona) i zasebne administrativne jedinice Brčko Distrikt. Institucije u Bosni i Hercegovini su rezultat i posledica, pre svega, regulisanja konflikata (*Conflict resolution, Building Democracy After Conflict*). Nakon „rata u Bosni i Hercegovini“ ili „rata za Bosnu i Hercegovinu“, Ustav koji je Aneks 4 mirovnog ugovora – Dejtonskog sporazuma iz 1995. godine (potpisanog u Parizu), ispunio je svrhu trajnog mira, ali su njegovi

ostali učinci veoma upitni. U Bosni i Hercegovini je primenjena inovacija sa tročlanim predsedništvom, pri čemu se iz Republike Srpske bira jedan član, Srbin, dok građani Federacije Bosne i Hercegovine biraju jednog Hrvata i jednog Bošnjaka. Ustav BiH svojim poreklom, ali ni svojim sadržajem, nije omogućio identifikaciju sa političkom zajednicom u obliku „ustavnog patriotizma“, već je legalizovao nacionalne podele „konstitutivnih naroda“. Ova neobična politička konstitucija je prilično zarobljena, a želju za promenom potiskuje strah od narušavanja inače krhkih postignuća postojećih rešenja. „Etnifikacija politike“ (Offe) nije zaustavljena, već je produbljena. Reč je i o svojevrsnoj „etnodemokratiji“. Ključni sadržaj političkog života je nepoverenje i zatvorenost u etničke parohije konstitutivnih naroda. Konstitutivnost, reprezentativnost, legitimnost i glasanje se izvode iz jednog principa – etničkog. Etničke podele su praćene religijskim, što ima sinergijski efekat i pojačava rasece. Svaka zajednica ima pravo veta na zakone koji „narušavaju nacionalne interese“. Institucionalni inženjering dejtonskih arhitekata je ostavio „ukotvljenu“ demokratiju, nefunkcionalnu i neučinkovitu državu čije su institucije pod latentnom pretnjom, pritiskom blokadom etničkih veto igrača. Parlamentarna skupština BiH je specifična institucija prema svim svojim obilježima, pa tako i prema vršenju svoje zakonodavne i kontrolne funkcije, ali i prema pitanjima transparentnosti i uticaju međunarodnih aktera na njezin rad. Društveno-politički uslovi i ciljevi donošenja Ustava BiH doveli su do toga da pravna rešenja nisu potpuna, da postoje pravne nejasnoće. Odnosno, ustavnopravno uspostavljeni konsocijacijski model još nalazi puteve svoje društvene primene, što se odražava i na sam državni parlament kao zajedničkog organa etničkih segmenata. BiH ima izrazito fragmentiran partijski sistem, što uslovljava i samu fragmentiranost Parlamentarne skupštine. Ovi nedostaci naročito utiču na zakonodavnu i kontrolnu nadležnost parlamenta, kao njegovih centralnih funkcija. Parlamentarna skupština BiH se sastoji od dva ravnopravna doma i sa 57 zastupnika/delegata predstavlja jedan od najmanjih parlamenata u Evropi. Ona poznaje dva jedinstvena veto-mehanizma: entitetsko glasanje i vitalni interes konstitutivnih naroda. Njegova diskriminatorska struktura, kada je u pitanju sastav Doma naroda, rezultirala je 2009. godine odlukom Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić i Finci protiv BiH, čija se provedba, sa dalekosežnim posledicama za ceo politički sistem BiH, još očekuje. Ustavno normiranje u sve četiri istraživačke oblasti (zakonodavna funkcija, kontrolna funkcija, transparentnost, uticaj međunarodnih aktera) je nepotpuna. U BiH ne postoji zakon o Parlamentarnoj skupštini, te su stoga poslovni domova najvažniji pravni akti.

Nakon raspada SFRJ, Crna Gora je nastavila da bude deo zajednice, ovoga puta samo sa Srbijom. Iako ona nije bila neposredni akter ratnih dešavanja, njihov uticaj je nije zaobišao. Dešavanja u Srbiji su imala snažan odjek i u Crnoj Gori, a Slobodan Milošević, tadašnji predsednik Srbije, imao je veliki uticaj na odluke koje je donosilo crnogorsko rukovodstvo, koje je 1989. godine i došlo na talasu „antibirokratske revolucije“, koja se odvijala na podsticaj i uz kontrolu

Slobodana Miloševića i zvaničnog Beograda. Ovakav odnos je imao uticaja i na sami proces demokratske tranzicije, koja se odvijala dvoetažno, tako da političari razlikuju: prvu demokratsku tranziciju, 1989–1997, i drugu, 1997–2000 (Darmanović, 2006).

Ključni momenat je svakako predstavljalo sticanje državne nezavisnosti nakon referenduma održanog 21. maja 2006. Ovaj događaj je značajno ubrzao jačanje državnih institucija, i bitno uticao na osnaživanje pozicije crnogorskog parlamenta.

Zakonodavna aktivnost

Zakonodavna aktivnost je različito regulisana u Srbiji, Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori. U Srbiji je zakonodavna aktivnost, načelno, uređena Ustavom, dok Zakon o Narodnoj skupštini RS i Poslovnik NS uređuju detaljnije način njihovog ostvarivanja. Specifičnost parlamentarnog prava u Srbiji jeste u tome što postoji Zakon o Narodnoj skupštini, dok u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori ne postoji sličan zakon, već su poslovници najvažniji pravni akti, nakon Ustava, kojim se uređuju organizacija i funkcionisanje skupština. Zakonodavna funkcija Skupštine Srbije proizlazi iz ustavnog definisanja Narodne skupštine kao najvišeg predstavničkog tela u Republici, preko koga građani ostvaruju svoju suverenost (čl. 98. Ustava RS, čl. 2. Zakona o NS). U Ustavu Crne Gore, takođe, propisano je da zakonodavnu vlast vrši Skupština. S druge strane, vršenje zakonodavne funkcije u Bosni i Hercegovini nije dato u nadležnost Parlamentarnoj skupštini izričito, kao što to čine mnogi ustavi, koji predviđaju da parlament ili skupština vrši zakonodavnu vlast, već se takav zaključak izvodi iz nadležnosti Parlamentarne skupštine, sadržanih u tački 4 člana IV Ustava BiH. Značaj zakonodavnog postupka u BiH zahtijeva da određena pitanja budu uređena Ustavom a ne Poslovnikom, kao što je pitanje kome pripada pravo zakonodavne inicijative.

U pogledu zakonodavnog postupka neophodno je naglasiti generalnu razliku između država u kojima je rađeno istraživanje. BiH parlament je dvodom (bikameralan), a parlamenti Srbije i Crne Gore su jednodomi (unikameralni), što se odražava i na proceduru usvajanja zakona. Specifičnost Bosne i Hercegovine je, dakle, postojanje dvodomog parlamenta, odnosno Parlamentarne skupštine – Predstavničkog doma i Doma naroda. Ustav BiH propisuje da su domovi ravnopravni u vršenju zakonodavne funkcije, jer svaki zakon moraju usvojiti u istovetnom tekstu. Sam zakonodavni postupak se takođe razlikuje. Postupak za donošenje zakona u Srbiji je jedinstven, odnosno nije podeljen u više „čitanja“, već se od predlaganja zakona i njegovog stavljanja na dnevni red, preko skupštinske rasprave u načelu i pojedinostima, do glasanja o predlogu zakona, zakonodavni postupak odvija u kontinuitetu. U Bosni i Hercegovini postoje dva čitanja predloga zakona, premda bi se moglo oceniti da ovaj postupak u osnovi liči na postupak

razmatranja predloga zakona u načelu i u pojedinostima. U Crnoj Gori, međutim, postoje „tri čitanja“ predloga zakona.

U pogledu prava zakonodavne inicijative, odnosno ovlašćenih predlagača zakona postoje određene razlike. Na primer, samo je u Srbiji poznato pravo zakonodavne inicijative koju imaju građani neposredno. U Srbiji je pravo zakonodavne inicijative veoma precizno definisano Ustavom, pre svega čl. 107. Ustava, tako da pravo predlaganja zakona ima svaki poslanik pojedinačno, Vlada, skupština autonomne pokrajine i najmanje 30.000 birača, odnosno zaštitnik građana i guverner Narodne banke u okviru svojih nadležnosti. Nakon izmena Ustava iz 2007. godine u Crnoj Gori pravo predlaganja zakona imaju Vlada, poslanik, ali ne više i najmanje 6.000 građana neposredno, već to mogu učiniti preko ovlašćenog predlagača, čime je pravo građana da pokrenu zakonodavnu inicijativu u velikoj mjeri ograničeno. U Bosni i Hercegovini ustavno normiranje je nepotpuno, jer ne određuje kome pripada pravo zakonodavne inicijative, a takođe ne poznaje institut narodne inicijative i referendum. U BiH pravo zakonodavne inicijative propisuju poslovници skupštinskih domova, koji predviđaju da ovo pravo pripada svakom poslaniku odnosno delegatu, komisijama domova, zajedničkim komisijama, drugom domu, kao i Predsjedništvu i Savetu ministara, o pitanjima iz njihove nadležnosti.¹ Dakle, ovde je specifičnost BiH što pravo predlaganja zakona pripada komisijama, odnosno zajedničkim komisijama, koje ga, međutim, retko koriste, a svakako i drugom domu Parlamentarne skupštine. Sa druge strane, u BiH pravo zakonodavne inicijative građanima nije izričito dato Ustavom, a ne spominju ga ni poslovници. U Srbiji i Crnoj Gori predlog zakona mora da sadrži i objašnjenje u vezi sa saglasnošću sa zakonodavstvom EU, odnosno tabelu o usklađenosti. Jedino su u Srbiji izrađena jedinstvena metodološka pravila, koja pomažu predlagačima zakona (pre svega potencijalno samim narodnim poslanicima), čija primena je već pokazala značajan pozitivan uticaj na kvalitet donetih zakona, a doprinela je i uspešnijem radu Skupštine.

U Srbiji, Vlada je u proseku predlagala oko 61,8 odsto zakona i drugih akata, narodni poslanici 19,56 odsto, dok su ostali predlagači u 18,4 odsto slučajeva bili predlagači.² Iako je Vlada imala dominantnu ulogu u predlaganju većine

¹ U Republici Srpskoj, predsednik Republike i Vlada Republike Srpske imaju pravo zakonodavne inicijative jednako onome koje imaju poslanici i najmanje 3.000 birača (amandman XXXVIII na Ustav Republike Srpske).

² Statistika prema raspoloživim podacima bila bi sledeća: 2005. godine – 52,4 odsto slučajeva predlagač Vlada, 25,17 slučajeva narodni poslanici, 22,4 odsto ostali predlagači; 2006. godine – 62 odsto predloga od strane Vlade, 11,2 odsto od strane narodnih poslanika, a 26,7 odsto od strane ostalih predlagača; 2007. godine – 51,9 odsto predložila Vlada, 29,1 narodni poslanici, 18,8 odsto ostali predlagači; 2008. godine – 67,4 odsto predloga Vlade, 18,1 predloga narodnih poslanika, a 14,3 odsto ostalih predlagača; 2009. godine – 67,6 odsto predloga od strane Vlade, 15 odsto od strane poslanika, a 17,2 od strane ostalih predlagača; do aprila 2010. godine – 69, 6 odsto od strane Vlade, 18,8 odsto od strane narodnih posla-

primarnog zakonodavstva, u Srbiji se, zapravo, tekstovi predloženih zakona u velikoj meri menjaju, o čemu govori i veliki broj podnetih, odnosno prihvaćenih amandmana, a posebno broj usvojenih amandmana koje su podneli predstavnici opozicionih stranaka. Za razliku od formalnog aspekta, praksa, međutim, pokazuje da u BiH najveći broj usvojenih zakona potiče od Saveta ministara, a da su Predsedništvo i pojedini poslanici odnosno delegati retko koristili ovo svoje pravo. Ovaj relativno mali broj zakonskih predloga, koji je potekao od Predsedništva, uslovljen je i činjenicom da je njegovo pravo zakonodavne inicijative ograničeno. Poslanici u BiH su retko koristili pravo zakonodavne inicijative, kao i komisije. Učešće građana je minimalno, jer ne postoji građanska zakonodavna inicijativa a i broj organizovanih javnih rasprava je minimalan. Visoki predstavnik je naročito uticao na to da Parlamentarna skupština u potpunosti preuzme svoj mandat zakonodavca. Sazivao je sjednice skupštine, ali je i nametao zakone (koji su se u kasnijoj parlamentarnoj proceduri morali potvrditi od strane same skupštine). U Crnoj Gori znatno više predloga zakona dolazi od vlade, premda je prisutna tendencija povećanja broja predloga zakona koji dolazi od strane poslanika, i to poslanika opozicije.

Skupština Srbije je u prethodnim sazivima izuzetno intenzivno radila na ostvarenju svoje zakonodavne funkcije. U Srbiji i Crnoj Gori se zapaža značajno povećanje ukupnog broja usvojenih zakona i izmena zakona, čini se i kao tendencija proizašla iz potrebe usklađivanja domaćeg sa zakonodavstvom EU. U Crnoj Gori je specifično što su i građani u svojstvu predlagača podneli ukupno pedeset amandmana. Analize ukazuju da Skupština Srbije u znatnoj meri utiče na konačne tekstove zakona koje podnosi Vlada, odnosno da se predlozi zakona u skupštinskoj proceduri u znatnom obimu menjaju i dopunjuju amandmanima, što je zapravo suprotno uvreženom mišljenju da Narodna skupština samo formalno prihvata Vladine predloge zakona i da ih pri tom bitno ne menja. Analiza uticaja zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini na predloge zakona koje je podnela Vlada ukazuje da povećan broj amandmana koje su podneli nadležni skupštinski odbori, kao i ukupan broj prihvaćenih amandmana, pokazuje da parlament nije prosta mašinerija za izglasavanje zakona. U Srbiji, intervjuisani poslanici isticali su da se prilikom pripreme, odnosno razmatranja predloga zakona koji je u proceduri, konsultuju sa relevantnim institucijama, predstavnicima civilnog društva, sindikatima, udruženjima, kao i sa građanima koje najdirektnije dotiču ovi predlozi zakona, odnosno dobijaju njihova mišljenja i stavove. Takođe, intervjuisani poslanici u Srbiji ocenjuju da nisu imali posledica ako su/bi glasali protivno stavu svoje poslaničke grupe. U CG, intervjuisani poslanici takođe naglašavaju slobodu koju njihova partija dozvoljava prilikom glasanja. U BiH, Predstavnički dom dominira nad Domom naroda, a same odluke se često prethodno dogovaraju u vanparlamentarnoj proceduri. Domi-

nika, a 11,5 odsto od strane ostalih predlagača. Statistikom nije obuhvaćen broj povučenih predloga akata.

nacija Predstavničkog doma nije formalnopravne prirode, pošto su domovi ravnopravni u vršenju većine nadležnosti Parlamentarne skupštine. Izuzetak je procedura imenovanja predsjedavajućeg i članova Saveta ministara, koja se sprovodi samo u Predstavničkom domu. Dominacija Predstavničkog doma je faktičke prirode, pošto zakonodavni postupak najčešće počinje u ovom domu. Kako se u postupku odlučivanja u dosta slučajeva ne može obezbediti dovoljan broj glasova iz jednog od entiteta, Dom naroda uopšte ne raspravlja o zakonskim predlozima. Osim toga, u Bosni i Hercegovini je vrlo raširen mehanizam dogovaranja stranačkih lidera na njihovim sastancima o najvažnijim odlukama koje treba da budu usvojene, a koje Parlamentarna skupština samo potvrđuje.

U pogledu procedure usvajanja zakona postoje određene specifičnosti. Radnim telima, prema normativno-pravnoj uređenosti, pripada značajno mesto u postupku donošenja zakona, razmatranju predloga zakona, kao i amandmana koji su podneti na predlog zakona, ali i mogućnošću da sami podnose amandmane (a u BiH i da predlažu zakone). Specifičnost zakonodavnog postupka u Srbiji jeste da amandman koji je u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom, a prihvate ga predlagač zakona i nadležni odbor, postaje sastavni deo predloga zakona i o njemu plenum posebno ne odlučuje (čl. 164. Poslovnika). Slično i BiH – ako komisija usvoji amandmane na predlog zakona, oni postaju deo predloga zakona i o njima se raspravlja na plenarnoj sjednici (prvobitni tekst predloga zakona, bez amandmana komisije, kao da ne postoji). Specifičnost rada komisija u BiH jeste da ako predlagač zakona ili njegov ovlašćeni predstavnik ne prisustvuje sednici komisije, dva puta uzastopno, smatra se da je odustao od predloga zakona. U Srbiji je uočljiv intenzivan rad odbora, primera radi, skupštinski odbori su tokom saziva od 2008. do 2012. godine razmotrili ukupno 28.731 amandman, koje su na predloge zakona podneli ovlašćeni predlagači, od čega 502 amandmana koje su podneli odbori na osnovu člana 155, člana 157. i člana 165. Poslovnika. Način odlučivanja u BiH je specifičan u odnosu na druge parlamente. Pored toga što se odluke u Parlamentarnoj skupštini uvek donose posebnom kvalifikovanim većinom, prisutno je tzv. entitetsko glasanje, koje je posebno prisutno u praksi (ne bi se moglo reći da entitetima pripada pravo veta, jer poslanici formalno odlučuju samostalno, ne nalazeći se, ni formalno ni faktički, pod kontrolom i uticajem entitetskih institucija). U teoriji ustavnog prava i dalje je sporno kojom većinom se donose odluke u Parlamentarnoj skupštini, uključujući i odluke o usvajanju prijedloga zakona. U BiH, javnu raspravu organizuje i sprovodi nadležna komisija. U javnoj raspravi učestvuju zainteresovana tela, institucije i pojedinci, koji mogu izneti mišljenja i predloge o predlogu zakona. Nakon održavanja javne rasprave, nadležna komisija sređuje rezultate javne rasprave i može uvažiti neka od iznesenih mišljenja i predloga.

Skupština Srbije ima 19 stalnih odbora, Skupština Crne Gore 11, a Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH ima sedam stalnih komisija, a Dom naroda tri. Osim toga, postoji i šest zajedničkih komisija oba doma Parlamentarne skupštine.

U Srbiji, predsjednik Republike je dužan da najkasnije u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona, odnosno sedam dana ako je zakon izglasan po hitnom postupku, potpiše zakon ili vrati skupštini na ponovno odlučivanje. U tom slučaju skupština izglasava zakon većinom od ukupnog broja poslanika. U Crnoj Gori predsjednik proglašava zakon ukazom u roku od sedam dana, i on se potom objavljuje u Službenom listu Crne Gore. Ustav BiH ne sadrži nijednu normu o pravu Predsedništva ili Saveta ministara da potpisuju zakone usvojene u Parlamentarnoj skupštini, niti takve norme sadrže poslovnici skupštinskih domova.

U Srbiji je 48,5 odsto zakona usvojeno po hitnom postupku. U BiH, zakoni mogu biti donošeni i po hitnom postupku. To će biti slučaj onda kad se predlog zakona, imajući u vidu njegovu složenost, može doneti nakon samo jednog čitanja, odnosno kad može biti usvojen ili odbačen u celosti. Drugi slučaj u kome je moguće doneti zakon po hitnom postupku je ukoliko skupština proceni da predlog zakona sadrži visok stepen hitnosti. U CG, Zakon može biti donijet i po *skraćenom postupku* (po Poslovniku iz 1996: hitnom postupku). Zakon se donosi po skraćenom postupku kad se njime uređuju pitanja i odnosi nastali usljed okolnosti koje nijesu mogle biti predviđene, i kada je zakon neophodno donijeti radi usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom i međunarodnim pravom. U slučaju donošenja zakona po skraćenom postupku nije neophodno pisano obrazloženje nadležnog odbora, a čak je moguće i obaviti pretres u Skupštini bez mišljenja odbora, ukoliko odbor nije blagovremeno razmotrio prijedlog zakona. Zakoni se rijetko donose po skraćenom postupku, i to se najčešće dešava sa zakonima koji regulišu oblast finansija. U Srbiji se može uočiti tendencija razmatranja značajnog broja zakona po hitnom postupku.

Dok je ustavotvorna funkcija jasno propisana u parlamentarnom pravu Srbije, pre svega Ustavom, Zakonom o Narodnoj skupštini, ali i Poslovnikom, u BiH su oskudne ustavne norme o vršenju ustavotvorne funkcije, posebno u vezi sa tim ko može pokrenuti postupak promjene Ustava, koje su faze ustavotvornog postupka, dok su dva pitanja uređena na dvosmislen način – da li je dopuštena samo parcijalna ili i totalna revizija Ustava i da li u promeni Ustava učestvuju oba doma (a ako Dom naroda učestvuje u postupku revizije, kojom većinom donosi odluku); Poslovnici ne uređuju detaljnije ni postupak usvajanja amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine u dijelu koji se odnosi na konačno glasanje o prijedlogu amandmana. Velika specifičnost Ustava Bosne i Hercegovine je u tome što Parlamentarna skupština može vršiti ustavotvornu (tačnije, revizionu) vlast ne samo formalnim izmjenama ustavnog teksta već i donošenjem običnih zakona. U Crnoj Gori je, nakon izmena 2007. godine, smanjen broj predlagača potreban za izmenu Ustava, jer predlog mogu podneti najmanje dvadeset pet poslanika, predsjednik i Vlada, ali ne postoji mogućnost da inicijativu pokrene grupa birača. U Republici Srbiji predlog za promenu Ustava može podneti najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika, predsjednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača (čl. 203. Ustava).

U Srbiji i Crnoj Gori je potrebna posebna većina, odnosno izjašnjavanje građana na referendumu, za promenu određenih delova Ustava. U Crnoj Gori, Skupština odlučuje i o izmjenama Ustava, zaštita je potrebna dvotrećinska većina, a u određenim slučajevima, po novom Ustavu, i izjašnjavanje najmanje tri petine svih birača na referendumu (uglavnom članovi Ustava koji se odnose na tzv. identitetska pitanja).

U periodu 2000–2012, Skupština Srbije je imala četiri saziva; 2000–2004; 2004–2007; 2007–2008; 2008–2012, i peti saziv izabran 2012. Parlamentarna skupština BiH dosad je imala šest saziva (1996–1998; 1998–2000; 2000–2002; 2002–2006; 2006–2010. i aktuelni saziv u mandatnom periodu 2010–2014). U referentnom periodu (2000–2012) Skupština Crne Gore je imala četiri saziva (21. do 24. saziv, a u oktobru 2012. je izabran 25. saziv Skupštine Crne Gore). Samo dva saziva su u višepartizmu trajala cijeli četvorogodišnji mandat (1992–1996. i 2002–2006). Zakonodavna funkcija parlamenta Srbije i Crne Gore uslovljena je procesom apliciranja za članstvo u EU, odnosno procesom harmonizacije. U BiH se očekuje izlazak iz svoje tzv. Dejtonske faze u novu Briselsku fazu, tj. da mora doći do daljnjeg jačanja državnih institucija, pa i samog parlamenta.

Postoje pitanja koja čine dio zakonodavnog postupka i koja su uređena Ustavom, a čija adekvatnost se često dovodi u pitanje. Takvo pitanje je način odlučivanja Parlamentarne skupštine, posebno u segmentima koji se odnose na entitetsko glasanje i vitalni nacionalni interes. Različiti politički interesi nacionalnih političkih elita ne omogućavaju da se drugačije uredi način odlučivanja Parlamentarne skupštine, pa će ona u tom segmentu ostati specifična institucija, što će i dalje obilježavati zakonodavni postupak. Parlamenti ovih država imaju zajedničke boljke kao što su partijska fragmentiranost, ušančenost u stranačke, a u BiH i u entitetsko etničke rovove. Zajednički imenitelj su i slabi tehnički, kadrovski i finansijski kapaciteti koji stoje na raspolaganju narodnim poslanicima.

Kontrolna funkcija

Pravni temelji kontrolne funkcije parlamenta mogu se naći u ustavnim dokumentima sve tri zemlje, da bi njihovi efektivni mehanizmi dodatno bili razrađeni u skupštinskim poslovnicima.

Ustav Srbije definiše najopštije i najvažnije kontrolne mehanizme i predviđa donošenje zakona o Narodnoj skupštini kojim se bliže regulišu nadležnosti. Član 99. Ustava određuje nadležnosti skupštine: „U okviru svojih izbornih prava 1. bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara; 4. bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije i nadzire njegov rad; 5. bira i razrešava Zaštitnika građana, i nadzire njegov rad“. Pored ovoga, Ustavom je određen i proces interpelacije. Takođe, predviđa se da „Narodna skupština ra-

spravlja i glasa o odgovoru koji su na interpelaciju podneli Vlada ili član Vlade kome je interpelacija upućena“.

U normativnom dijelu Aneksa IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (kolokvijalno nazvanog Dejtonski mirovni sporazum), odnosno u Ustavu BiH, propisuju se ovlasti Parlamentarne skupštine BiH koje se mogu odrediti kao uobičajene kontrolne nadležnosti parlamenta. Kontrolna funkcija Parlamentarne skupštine BiH delom je definisana člankom IV4 Ustava BiH, i to u tačkama b i c, koje se odnose na odlučivanje o usvajanju proračuna (budžeta), izvorima i iznosu sredstava za rad institucija BiH. Osim toga, u članku V4a, navodi se obaveza podnošenja izvještaja Parlamentarnoj skupštini BiH od strane Veća ministara BiH, uključujući barem jedan izvještaj godišnje o izdacima BiH. Ustavne odredbe manjkave su u obimu utvrđivanja i detaljnijeg definisanja kontrolnih funkcija Parlamentarne skupštine BiH. Posledično, valja se osloniti na poslovničko utemeljenje kontrolnih funkcija parlamenta na državnoj razini u BiH. Tako se u poslovnici oba doma detaljno definišu kontrolne aktivnosti domova, poput izbora i izglasavanja nepoverenja Vijeću ministara BiH, usvajanja proračuna, podnošenja izvještaja, zastupničkih pitanja, interpelacije, anketnih povjerenstava, javnih saslušanja itd.

Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH nadležan je za odobravanje imenovanja predsednika Vijeća ministara BiH. Kada Zastupnički dom primi odluku o imenovanju predsednika Vijeća ministara, Kolegij saziva sjednicu na kojoj se imenovanom daje reč da bi predstavio svoj politički program, o čemu se vodi rasprava a zatim pristupa glasanju. Kontrolni mehanizam izglasavanja nepoverenja primjenjuje se u oba doma Parlamentarne skupštine BiH u gotovo istovetnom postupku.

U BiH, Predsedništvo BiH, na preporuku Vijeća ministara BiH, Zastupničkom (Predstavnikom) domu Parlamentarne skupštine podnosi predlog zakona koji sadrži proračun (budžet) institucija BiH za narednu godinu. Predlog zakona, nakon razmatranja i usvajanja, Zastupnički dom dostavlja Domu naroda na razmatranje i usvajanje. Parlamentarna skupština prati izvršenje proračuna putem podnošenja izveštaja o izvršenju proračuna, koje podnosi Predsjedništvo BiH prema predlogu Vijeća ministara BiH i podacima o ostvarenim prihodima i izdacima u proračunskoj (budžetskoj) godini. Domovi, ukoliko posumnjaju u tačnost brojki, mogu zatražiti objašnjenja ili ispravke od Veća ministara BiH. No, u stranačkim, etničkim, i entitetskim, prevashodno antagonističkim, odnosima članova Parlamentarne skupštine ne postoji osećaj obaveze vršenja nadzora nad izvršenjem proračuna bez obzira iz koje političke stranke dolazili i bez uticaja o tome da li se radi o strankama na vlasti ili opozicionim strankama, odnosno strankama iz jednog ili drugog entiteta. To dovodi do toga da, iako članovi Parlamentarne skupštine BiH imaju na raspolaganju instrumente i mehanizme kontrole Vijeća ministara BiH, njihov obim nije srazmerno praćen o uključenosti Parlamentarne skupštine u praksu kontrole rada.

U BiH postoji obaveza Vijeća ministara BiH da podnosi informacije o svim važnim aktivnostima iz svoga delokruga Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, uz odgovornost predlaganja i provođenja politike i primjene zakona, drugih propisa i odredbi čije provođenje predstavlja deo njegove ustavne i zakonske nadležnosti, kao i usmeravanje i usklađivanje rada ministarstava. Ova obaveza je, osim u Ustavu BiH, potvrđena i u Poslovniku zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Ispitanici navode slične primjere problema kao i kod rasprave i glasanja o proračunu, gde se rasprava i usvajanje ili neusvajanje izveštaja temelji na dnevno-političkoj proceni da li neko voli ili ne voli BiH, odnosno prema podeli na etničkom principu.

U Crnoj Gori, slično kao i u Srbiji i Bosni i Hercegovini, ključne kontrolne funkcije su definisane Ustavom Crne Gore. Poslednje izmene skupštinskog poslovnika su dodatno ojačale mehanizme sprovođenja kontrolne funkcije. Poslovnik detaljno razrađuje instrumente i načine njihovog korišćenja. U ispunjavanju nadzorne uloge u odnosu na rad Vlade, Skupštini Crne Gore na raspolaganju stoje različiti kontrolni mehanizmi koje grupišemo u (1) grupu mehanizama prikupljanja informacija o radu vlade i (2) grupu instrumenata efektivne kontrole njenog rada. U prvu grupu ubrajamo: (a) poslaničko pitanje i premijerski sat, (b) parlamentarnu istragu, (c) konsultativno i kontrolno saslušanje. Drugu grupu čine: (a) postupak odlučivanja o nepoverenju, odnosno poverenju Vladi, (b) postupak razmatranja interpelacije o radu Vlade.

U Srbiji poslovnik daje pravo poslanicima da postavljaju poslanička pitanja pojedinom ministru ili Vladi. Ova pitanja „moraju biti jasno formulisana“ i mogu se postaviti pismenim ili usmenim putem, s tim da „izlaganje poslanika koji postavlja pitanje ne može da traje duže od tri minuta“ (član 204, stavovi 2 i 4). Pisana pitanja se mogu postaviti svakodnevno (uključujući i period između dve sednice), dok se usmena pitanja postavljaju Vladi svakog poslednjeg četvrtka u mesecu, u periodu od 16 do 19 časova. Vladina obaveza je da tri dana pre održavanja sednice obavesti parlament o sprečenosti ministara da prisustvuju zasedanju.

„Na usmeno postavljeno pitanje, Vlada, odnosno ministar, usmeno odgovara. Ako je za davanje odgovora potrebna određena priprema, oni to moraju obrazložiti a odgovor narodnom poslaniku dostaviti u pisanom obliku u roku do 8 dana“ (član 206, stav 1). Ovaj rok se u slučaju da je neophodno prikupljanje većeg broja podataka i složenija analiza može maksimalno produžiti na 30 dana, a pisani odgovor se dostavlja narodnim poslanicima (bez obzira na rok za odgovor). Nakon što ministar ili drugi predstavnik Vlade usmeno odgovori na pitanje, narodni poslanik ima pravo na trominutni komentar odgovora ili na postavljanje dodatnog pitanja, nakon čega poslanik ima pravo da još jednom prokomentariše odgovor ministra (u trajanju od dva minuta).

Poslovnik Skupštine Srbije predviđa i „poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom“, koja se postavljaju najmanje jedanput mesečno, na predlog poslaničkih grupa. Predlog poslaničke grupe „mora da sadrži precizno navođenje

aktuelne teme o kojoj će se postavljati pitanja“ (član 210), kao i ime i prezime nadležnog ministra ili drugog funkcionera koji bi trebalo da odgovara na ta pitanja i mora se podneti bar tri dana pre održavanja sednice. Odgovaranje na pitanja poslanika može trajati do tri časa (180 minuta) i obavlja se bez obzira na broj prisutnih poslanika u sali. Kao što smo već pomenuli, „u danima kada ministri odgovaraju na poslanička pitanja obezbeđuje se direktan televizijski prenos“ (član 215), što u velikoj meri utiče na način na koji poslanici koriste ovaj mehanizam. Dostupna je informacija o ukupnom broju postavljenih pitanja u poslednjem sazivu – 766 pitanja, dok je odgovoreno na 575. Takođe, zatraženo je i 1240 obaveštenje i objašnjenja, a dobijeno je 786 odgovora (Izveštaj o radu Službe NS RS – u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, str. 46). Jedan od intervjuisanih poslanika bio je zainteresovan za iste rezultate: „Tražio sam pre dve ili godinu i po dana da mi dostave zvanično ko je sve postavio pitanje, ali su mi tada rekli da je do tada odgovoreno otprilike na jedno 40% tih pitanja, znači na 60% nije, ali nisam dobio zvaničan odgovor“ (SRB 08). Tako se, prema pripadnicima parlamentarne većine, pitanja opozicije „svode na politikanstvo, na političke pamflete, na kritiku vlade“ (SRB 02). Sa druge strane, pitanja poslanika većine su po sistemu „ja tebi serdare, ti meni vojvodo, da ne kažem nameštena“ (SRB 04), odnosno imaju za cilj da ministar promoviše određeno pitanje, najavi ulaganje ili neki dobar rezultat koji je postiglo ministarstvo. Takođe, poslanici često postavljaju pitanja koja su važna za birače iz njihovog kraja ili jedinice. Poseban problem predstavlja prisustvo ministara kojima se postavljaju pitanja, jer je uverenje opozicije da se često dešava da sednici prisustvuju politički manje važni ministri ili oni kojima poslanici ne žele da postave pitanja i „oni mogu samo da kažu to nije u našoj nadležnosti, okrenućemo naše kolege, što maksimalno obezmišljava taj instrument nadziranja rada vlade“ (SRB 04).

U Parlamentarnoj skupštini BiH zastupnici, odnosno delegati mogu postavljati zastupnička/delegatska pitanja Veću ministara BiH ili bilo kojemu njegovom članu, samostalnim upravama, zavodima, direkcijama, odnosno svim institucijama BiH. Istraživanje pokazuje uravnotežen odnos postavljenih zastupničkih pitanja u odnosu između njih, iako se čini da su stranke na vlasti u blagoj prednosti u postavljanju zastupničkih pitanja, što se može utvrditi i prema izveštajima o radu domova u proteklom periodu. Između klubova u postavljanju zastupničkih pitanja gotovo da i nema razlike. U konačnici, ispitanici se slažu da je u postavljanju zastupničkih pitanja uticaj dnevne politike presudan.

U Crnoj Gori, pored poslaničkog pitanja, koristi se i premijerski sat. Oba mehanizma su uspostavljena i razrađena poslovníkom Skupštine Crne Gore (članovi 187–193). Posebna sednica Skupštine, na kojoj se postavljaju poslanička pitanja, održava se najmanje jedanput dvomesečno u toku redovnog zasedanja. Na istoj sjednici poslanik može postaviti najviše dva poslanička pitanja. Poslanik je dužan da ih dostavi predsedniku Skupštine, u pisanoj formi, najmanje 48 sati prije početka sjednice. Predsednik i članovi Vlade prisustvuju posebnoj sjednici

Skupštine na kojoj se postavljaju poslanička pitanja, radi davanja odgovora. Pisani odgovor nije obavezan već se daje na izričit zahtev poslanika koji je postavio pitanje ili na zahtev funkcionera koji daje odgovor, ako to zahtijevaju posebne okolnosti. Posle datog odgovora, poslaniku stoji na raspolaganju mogućnost da, u trajanju najviše tri minuta, komentariše odgovor. Poslanik, takođe, može da postavi i dopunsko pitanje, u trajanju ne duže od jednog minuta. O poslaničkom pitanju se niti pretresa, niti glasa. Predsednik Vlade, ministar ili drugi ovlašćeni predstavnik Vlade odgovara na poslaničko pitanje usmeno, neposredno nakon što poslanik završi sa postavljanjem pitanja ili na kraju iste sednice, u trajanju do pet minuta po jednom pitanju. Pisani odgovor na poslaničko pitanje, ako za tim postoji pismeno iskazano interesovanje, dostavlja se preko predsednika Skupštine, najkasnije do održavanja naredne sednice na kojoj se postavljaju poslanička pitanja, odnosno ako Skupština nije u redovnom zasedanju, najkasnije 20 dana od dana dostavljanja pitanja. Pored poslaničkih pitanja, u Skupštini Crne Gore koristi se i mehanizam premijerskog sata. Prvi deo posebne sednice koja je posvećena pitanjima poslanika, u trajanju do jednog sata, određen je za postavljanje pitanja predsedniku Vlade i njegove odgovore o aktuelnim pitanjima iz rada Vlade (premijerski sat). Pitanja predsedniku Vlade može postaviti predsednik, odnosno ovlašćeni predstavnik kluba poslanika, u trajanju najduže do pet minuta, a predsednik Vlade ima pravo na odgovor u trajanju do pet minuta.

Kada je riječ o interpelaciji u Srbiji, kako tvrdi jedan anketirani poslanik „odredbe interpelacije podrazumevaju hitnost, prema tome ako je vladi dato mesec dana da se izjasni, da pošalje odgovor, onda ne može Skupština dva meseca da ne raspravlja o njoj i ne pošalje je Vladi, a to se ovde desilo“ (SRB 08). U sličnom duhu rezonuje i drugi (ovoga puta pozicioni) poslanik: „Uglavnom, došli smo u jednu situaciju kada znamo da je Ustav prekršen, ali u Ustavu nisu predviđeni instrumenti šta da se radi, osim što smo prozivali premijera“ (SRB 09).

Sličnu sliku poslanici imaju o izveštajima nezavisnih i regulatornih tela koji se podnose parlamentu. Izveštaji ovih tela se usvajaju „ali niko ne ulazi u suštinu tih izveštaja“ (SRB 09), već ih „većina usvoji i to je čisto reda radi, nije to neka ozbiljna rasprava“ (SRB 09). Opozicija je, bar načelno, veoma zainteresovana za ove izveštaje jer nezavisna tela vidi kao element u svojoj borbi protiv vlasti. To ponekad proizvodi nezadovoljstvo „I Saša Janković (Ombudsman) i Rodoljub Šabić (Poverenik za informacije od javnog značaja) konkretno urade svoj posao i oni kroz taj izveštaj daju preporuke i mišljenja. Nažalost, malo je od tih njihovih preporuka i mišljenja, koje mi kasnije menjamo i implementiramo kroz neke izmene i dopune zakona“ (SRB 06). Takođe, i poslanici većine su imali zamerke: „Često je do sada bilo i nekih nerazumevanja od strane poslaničkih grupa većine prema tim institucijama, jer, tobože, ako smo mi birali nezavisne institucije, zašto one nas toliko često kritikuju i kontrolišu. To je apsurd, ali to je već neiskustvo u kreiranju i vođenju institucija. Verujem da će u narednom periodu i te dve institucije i Agencija za borbu protiv korupcije biti saveznici svima nama u građenju

boljeg društva. E, sad, to što se nekome ne sviđa što oni rade svoj posao, to me baš ne interesuje“ (SRB 06).

Interpelacija se u Parlamentarnoj skupštini BiH podnosi predsjedniku u pisanom obliku i odnosi se na stanje u pojedinim područjima iz nadležnosti institucija na razini BiH odnosno Vijeća ministara BiH, koja se tiče sprovođenja utvrđene politike i zakona. Skladno prikupljenim podacima, institut interpelacije uopšte nije korišten u aktuelnom sazivu Parlamentarne skupštine BiH. S obzirom na iskazanu neupućenost, članovi Parlamentarne skupštine BiH nisu dovoljno upoznati sa institutom interpelacije, te nedovoljno poznaju postupak da bi ga uopće primenili.

U Parlamentarnoj skupštini BiH domovi osnivaju svoja stalna ili privremena povjerenstva u domovima, odnosno zajednička stalna i privremena povjerenstva oba doma. Skladno podacima dobijenim iz Parlamentarne skupštine BiH postoji ustanovljena praksa delovanja anketnih povjerenstava. No, iako se smatraju dobrom praksom, njihovo dejstvo izostaje, s obzirom na to da institucije uglavnom uskraćuju informacije.

Postupak razmatranja interpelacije uređen je Poslovníkom Skupštine Crne Gore. Interpelacija, kojom se tretiraju određena pitanja o radu Vlade, podnosi se predsjedniku Skupštine u pisanoj formi, a pitanje koje treba razmotriti mora biti jasno formulisano i obrazloženo. Predsednik Skupštine je dužan da interpelaciju odmah uputi poslanicima i Vladi. Vlada razmatra interpelaciju i podnosi Skupštini pisani izvještaj sa svojim mišljenjem i stavovima povodom interpelacije, najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema interpelacije. Izveštaj Vlade povodom interpelacije predsednik Skupštine upućuje poslanicima. Interpelacija se stavlja na dnevni red prve naredne sednice Skupštine koja se održava posle dostavljanja izvještaja Vlade. Ako Vlada nije podnijela izvještaj, interpelacija se stavlja na dnevni red prve naredne sednice Skupštine, po isteku roka za dostavljanje izvještaja Vlade.

Kada je reč o kontrolnoj funkciji, percepcija poslanika u Srbiji je prilično pesimistična: „naše kontrole su potpuno formalne, gotovo da ih nema“ (SRB 01), a s tim se slažu i nezavisni eksperti: „mislim da se skoro nijedna od kontrolnih funkcija parlamenta ne koristi“ (SRB 01). Načelno govoreći, poslanici smatraju da nije problem u pravnoj regulativi i okviru, već u praksi. „Nije problem u kontekstu propisa, ni nadležnosti kontrolne funkcije Skupštine, problem je u nama, u nedovoljnom korišćenju kapaciteta koji ti daju ustavni položaj kao narodnom poslaniku, to je problem integriteta poslanika, njihovog znanja, veštine poslanika, rešavanje etičkih dilema poslanika između stranačkog, institucionalnog interesa i ličnog stava“ (SRB 03).

Potpuno je očigledno da se suprematija izvršne vlasti odlikava i na obavljanje kontrolne funkcije od strane parlamenta u Srbiji. Pravni okvir za ovu funkciju ima određene mane, ali se stiče utisak da je najveći nedostatak u nepoštovanju propisanih pravila od strane Vlade i drugih organa, kao i od samog parlamenta.

Nažalost, političke institucije se po tome ne razlikuju od ostalih delova društva. Takođe, svi akteri ističu značaj neformalnih i diskrecionih kanala uticaja i komunikacije između parlamenta i izvršne vlasti. Drugi nivo problema zasnovan je na dominaciji partija i partijskih elita nad parlamentom, što ograničava poslaničku samostalnost. Ukidanje blanko ostavki moglo bi da podstakne poslanike da budu kritičniji prema vladi i da revnosnije obavljaju svoje poslove uz korišćenje punog kapaciteta. Ipak, optimizam ne bi trebalo da bude preveliki i neutemeljen. Kako je to formulisao jedan ispitanik, „poslanički integritet se osvaja i izgrađuje, a ne automatski dobija sa statusom poslanika“. Treći nivo problema proizlazi iz fokusiranosti parlamenta na zakonodavnu funkciju, što je gotovo redovno stanje parlamenata istočnoevropskih zemalja u procesu evropskih integracija. Veliki broj propisa, koje bi trebalo usvojiti, naprosto zatrpavaju poslanike i oni realno nemaju previše vremena da se bave kontrolnom i drugim funkcijama, imajući u vidu male kapacitete i budžet parlamenta. Ipak, ovo ne može da bude izgovor za nezainteresovanost. Konačno, verovatno najširi okvir predstavlja razumevanje parlamenta kao još jedne pozornice za političku borbu i promociju, a ne kao institucije od najvišeg značaja, koja bi trebalo da obavlja vrlo konkretne funkcije (i u tom obavljanju da sekundarno služi kao predstava za birače). Širi kontekst specifičnog političkog pozicioniranja stranaka i odsustvo ideološke profilisanosti i konkurišućih javnih politika samo osnažuju disfunkcionalnost parlamenta.

Kada je riječ o Bosni i Hercegovini, valja notirati i izvesne prijemore koji nastaju kao rezultat divergentnih odnosa u institucijama vlasti a koji se mogu označiti kao: Prenošenje središta odlučivanja iz Parlamentarne skupštine BiH u stranačke centrale; Neodgovarajuća struktura kadrova; Etnička i entitetska rascjepkanost; Neodgovarajući mehanizmi kojima se ispunjava primena kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine BiH.

Nadzor nad sektorom obrane i sigurnosti izuzetno je značajan, posebno ako se uzme u obzir da institucije za obranu i sigurnost imaju dodeljene nadležnosti čijom primenom se može uticati na ograničavanje prava i sloboda građana. Generalno, u vršenju nadzora nad sektorom odsjekom obrane i sigurnosti parlamentarni nadzor preklapa se sa nadzorom koji vrši izvršna vlast čime se nalaze u izravnom odnosu. No, demokratski nadzor na sektorom obrane i sigurnosti uspostavljen je tek kao uslov za procese koji su, nakon njegovog uspostavljanja, počeli da se odvijaju, misleći prvenstveno na evroatlantske integracije. U isto vrijeme, ne sadrži stvarno dejstvo delovanja. Tek se uspostavljanjem jasnog pravnog okvira i učinkovitih mehanizmima može uspostaviti uravnotežen i delotvoran sistem parlamentarnog nadzora koji će moći da u potpunosti ispunjava svrhu u koju se uspostavlja.

U primeni načela o podeli vlasti, kontrolna funkcija, koja se temelji na sistemu kočnice i ravnoteže (eng. *checks and balances*), koja je dodeljena legislativi u odnosu na egzekutivu, predstavlja jamstvo demokratskog delovanja organa vlasti. To ujedno znači da u postupku stvaranja i sprovođenja politike, kontrolna funkcija

parlamenta predstavlja jednu od najvažnijih funkcija. Mogućnost predstavničkog tela da vrši učinkovitu kontrolu izvršnih tela, uz naravno uspešnost u rezultatima vršenja kontrole, ukazuje na istinsku razinu demokratičnosti određenog sistema.

Jasno je da su kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine BiH nenaglašenog i kolebljivog karaktera, s obzirom na to da se funkcije Parlamentarne skupštine iscrpljuju u zakonodavnoj funkciji. U isto vreme, članovi Parlamentarne skupštine BiH doprinose ovakvom položaju parlamenta na državnoj razini u BiH. U dnevno-političkim temama, članovi Parlamentarne skupštine su svesni vrednosti stranačke stege te će se retko ili nikad uplitati u rasprave koje se dotiču politike njihove stranke. Istovremeno, ne može postojati pobuda za ocenom i osudom rada Vijeća ministara BiH kada su stranke na vlasti u Parlamentarnoj skupštini ujedno one čiji su ministri u Vijeću ministara BiH i kada je lojalnost stranci naglašena.

Uspostavljeni parlamentarni sistem, koji predviđa različite kontrolne funkcije, treba poboljšavati i ojačavati. Valja uspostaviti odgovarajuće i jake mehanizme koji će bodriti primenu kontrolnih funkcija Parlamentarne skupštine BiH. Opozicione stranke moraju ojačati svoj pritisak i primoravati Veće ministara na jasno i otvoreno delovanje. Parlamentarna skupština mora postati puno više od mesta gdje se overava dogovor koji nastaje vaninstitucionalno a trebao bi nastajati u predstavničkom telu. Na koncu, sve ovo zahteva trajan i neprestan napor i predanost članova Parlamentarne skupštine BiH.

Duga vladavina jedne političke partije, i pored činjenice da su izbori slobodni, ugrožava efektivno korišćenje instrumenata kontrolne funkcije crnogorskog parlamenta. Stalna unapređenja pravnog okvira, i pored značajnih pomaka u jačanju kontrolne funkcije, prvenstveno kroz usvajanje novog skupštinskog poslovnika i Zakona o parlamentarnoj istrazi, ne uspevaju da spreče ograničavanje efekata korišćenja kontrolnih instrumenata. Osnovni problem u efektivnoj primjeni dela kontrolnih mehanizama predstavlja postojanje uslova da je za pokretanje većine kontrolnih procedura potrebna podrška skupštinske većine (kontrolno saslušanje, parlamentarna istraga). I pored brojnih ograničenja, rad poslanika u obavljanju kontrolne funkcije parlamenta doprineo je osvetljavanju značajnih pitanja koja su opterećivala crnogorsko društvo. Međutim, nužno je konstatovati da, i pored obavljanja kontrolne funkcije, crnogorski parlament nije uspeo da utvrdi odgovornost javnih funkcionera, te sankcioniše njihovo ponašanje. Crnogorski poslanici ne uspevaju da iskoriste raspoložive mehanizme. Dominantno, iz razloga što su poslanici pod snažnom partijskom kontrolom i pored postojanja slobodnog mandata. Za jačanje kontrolne funkcije parlamenta, pored dodatnih izmena poslovnika, nužno je kroz izmene izbornog zakona ojačati poziciju poslanika, te ga učiniti manje zavisnim od svoje partije. Samo poslanici sa punim integritetom mogu učiniti instrumente kontrolne funkcije delotvornim.

Transparentnost rada parlamenata

Normativno regulisanje transparentnosti parlamenta ne razlikuje se bitno u slučaju ove tri države. Sloboda pristupa informacijama je ustavom zagarantovano pravo; sve tri države imaju Zakon o slobodi pristupa javnim informacijama, te poslovničke u kojima je detaljnije regulisano pitanje pristupa informacijama i rad skupština. U tom smislu, možemo zaključiti da postoji pravni okvir slobode pristupa informacijama o radu skupština i da je on relativno dobro postavljen. Zakonima je definisan pojam javne informacije, te postupak, odnosno forma zahtjeva, koji se treba poduzeti kako bi se do informacije i došlo. Također, definisana je obaveza javnog organa da izdaje vodič za slobodu pristupa javnim informacijama. Sva tri zakona u različitim formulacijama predviđaju izuzetke od pravila o slobodi pristupa javnim informacijama, kao što su pitanja vanjske politike, odbrane i sigurnosti, interesa monetarne politike, sprečavanje i otkrivanje kriminala, komercijalnih i drugih ekonomskih privatnih i javnih interesa, te prava na privatnost. Detaljnije, pristup javnim informacijama regulisan je pravilnicima o radu skupština. Pravilnici o radu Skupštine Crne Gore i Srbije predviđaju mogućnost da, uz određene uslove, bude ograničena javnost sa sjednica Skupštine, dok takvu mogućnost ne predviđaju poslovničke o radu Parlamentarne skupštine BiH. Osnovne izvore informisanja javnosti o radu sva tri parlamenta predstavljaju internet stranica i informator, odnosno skupštinski bilten. Internet stranice sva tri parlamenta su dobro opremljene, moguće je pronaći većinu relevantnih dokumenata o strukturi i sastavu skupštine, odvijanju zakonodavnog procesa i izvještajima. Na internet stranici se objavljuju prijedlozi dnevnog reda i usvojeni dnevni red plenarnih sjednica i njenih radnih tijela, zapisnici sa sjednica, prijedlozi zakona i drugih akata, zakoni i drugi akti, izvodi glasanja, dnevne informacije o radu parlamenta i njegovih radnih tijela, i druge informacije i dokumenti povezani sa radom parlamenta. Korak dalje napravio je sajt parlamenta Bosne i Hercegovine, na kojem se objavljuje i audio snimak svih sjednica, što omogućava zainteresovanim građanima i građankama da brzo i efikasno dobiju informacije o radu zastupnika i delegata. Najveća zamjerka internet stranicama sva tri parlamenta jeste nedostatak kvalitetnih informacija o radu radnih tijela skupština, a prije svega skupštinskih odbora. Dodatan izvor informacija predstavlja informator, odnosno bilten u kojem skupštinske službe informišu javnost o aktivnostima parlamenta. Narodna skupština Republike Srbije objavila je Informator 2010. godine, koji se od tada redovno ažurira. Informator je dobro opremljen, sadrži opsežne, korisne i aktuelne informacije i lako je dostupan. U Informatoru se nalaze osnovni podaci o Narodnoj skupštini, organizacionoj strukturi i sastavu Narodne skupštine, javnosti rada, informacijama od javnog značaja, nadležnostima Narodne skupštine, osnovnim aktivnostima i propisima koji uređuju rad Narodne skupštine. Dostupni su i podaci o prihodima i rashodima Narodne skupštine, javnim nabavkama, zaradama i drugim primanjima narodnih poslanika, kao i podaci o

nepokretnostima Narodne skupštine. S druge strane, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine i Skupština Crne Gore izdaju mjesečni bilten, koji je također dostupan elektronski na njihovoj web stranici. Bilten parlamenta Crne Gore izdaje se u okviru programa „Otvoreni parlament“ i uređuje ga Služba Skupštine. Bilten informiše javnost o usvojenim zakonima i razmatranim prijedlozima zakona. Pored mjesečnog Biltena, koji informiše o aktivnostima u parlamentu, Služba za informisanje Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine objavljuje i sedmični *newsletter*, koji ukratko opisuje prošle i buduće događaje i šalje se na preko 1000 mail adresa.

Posebne pomake u otvaranju ka građanima i građankama u sve tri države učinila je skupštinska Služba. Služba za informisanje bosanskohercegovačkog parlamenta redovno izvještava o svim parlamentarnim komisijama, plenarnim sjednicama, kao i svim ostalim bitnim događajima, a zadužena je i za informisanje javnosti kroz nedjeljni *newsletter*. Također, ova služba Parlamentarne skupštine prva je u regionu koja je razvila i usvojila Komunikacijsku strategiju. Jedan od bitnih dijelova ove strategije je i promocija pozitivnih postignuća parlamenta i jačanje pozitivne uloge u javnosti. U Srbiji se, također, Služba Narodne skupštine u posljednjih nekoliko godina izuzetno modernizovala i otvorila prema građanima i građankama. Značajno je pomenuti da je, jula 2011. godine, Služba donijela Višegodišnji plan razvoja komunikacija Službe Narodne skupštine, a sredinom 2012. godine Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine.

Novina u Skupštini Srbije je da se na vebajtu već objavljuju stenogrami sa plenarnih sednica, kao i podaci o glasanju. Najavljeno je i uvođenje televizijskih prenosa sednica odbora, odnosno u završnoj fazi je uvođenje sistema za elektronsko upravljanje zakonodavnom procedurom (e-parlament), koji će omogućiti da čitav zakonodavni postupak bude dostupniji i javnosti.

Kada je u pitanju transparentnost parlamenata u regionu (Srbija, BiH i Crna Gora), upoređivanjem odgovora poslanika možemo uočiti identične prednosti i probleme. U sve tri zemlje poslanici su uglavnom zadovoljni radom Odjeljenja za odnose s javnošću. U Crnoj Gori, Odjeljenje za odnose s javnošću, međunarodne odnose i protokol se trudi da udovolji svim zahtjevima građana i građanki i institucija, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. U Srbiji, Služba Narodne skupštine i Odjeljenje za javnost redovno ažuriraju podatke, ali poslanici nisu u potpunosti upoznati sa radom skupštinskih službi. Međutim, u Bosni i Hercegovini, i pored odlične web prezentacije, poslanici ističu neaktivnost Informativne službe kada je u pitanju informisanje građana, građanki i zainteresovanih lica. Građani i građanke u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori su zainteresovani za rad parlamenta. Razlika je u tome što građane i građanke BiH više interesuju životna pitanja, dok su u Crnoj Gori građani i građanke zainteresovani uglavnom za posjete zgradi Parlamenta, upoznavanje sa načinom funkcionisanja i rada ove političke institucije, a pojedinci su tražili podatke i o finansijskom po-

slovanju. U Srbiji se svake prve subote u mjesecu organizuje obilazak skupštine zarad upoznavanja građana i građanki s radom institucije.

U Srbiji i Crnoj Gori je obezbijeden direktan prenos sjednica putem javnog servisa. U BiH sjednice parlamenta se ne prenose, iako su novinari prisutni na svakoj sjednici, ali se snimak sjednice može naći na web stranici.

Poslanici u regionu su jedinstveni u svom stavu što se tiče medija. Svi bez izuzetka zamjeraju medijima na senzacionalističkom izvještavanju o radu parlamenta. Po mišljenju poslanika, mediji plasiraju isključivo negativne informacije i utiču na kreiranje lošeg imidža parlamenta u javnosti. Prilikom izvještavanja, mediji se uglavnom fokusiraju na skandale i nedolično ponašanje pojedinih poslanika. Osim toga, crnogorski poslanici zamjeraju novinarima na površnom izvještavanju o radu različitih odbora, jer na takav način mediji ne doprinose informisanosti građana i građanki o radu parlamenta. U BiH građani nisu dovoljno informisani o radu parlamentarnih komisija. Predstavnici parlamenta u BiH smatraju najboljim izvorom informacija za građane i građanke web stranicu Skupštine, iako su informacije na sajtu isfiltrirane. Crnogorski poslanici tvrde da su pojedine informacije na sajtu veoma štute i uopštene, odnosno predstavljaju svojevrsnu reklamu određenih političara. Poslanici u Srbiji i Crnoj Gori su jedinstveni u svom stavu o neophodnosti uvođenja parlamentarnog kanala. Prema mišljenju crnogorskih poslanika, samo direktnim prenosom sjednica i odbora moguće je poboljšati informisanost građana i građanki. Najbolje rješenje je parlamentarni kanal jer građani nisu dovoljno informisani o radovima različitih odbora. Poslanici u Srbiji smatraju da je neophodno uvesti skupštinski kanal jer sjednice se emituju u radno vrijeme, kada ih mogu pratiti samo nezaposleni i penzioneri. U BiH, Predstavnički dom je donio zaključak da je neophodno prenositi sjednice parlamenta putem javnog servisa. Poslanici u proučavanom regionu ne koriste prednosti društvenih mreža i nove tehnologije. Društvene mreže poslanici koriste prilikom privatne komunikacije. U Crnoj Gori određeni broj političara ima svoje blogove, naloge na društvenim mrežama, a neki čak obavještavaju građane i građanke putem društvenih mreža o svakom svom koraku.

U sve tri zemlje internet nije najpopularniji medij, stoga je, za sada, još uvijek najbolji način informisanja građana i građanki direktni kontakt sa poslanicima. Građani i građanke se najčešće obraćaju poslanicima direktno ili putem e-maila.

Uticaj međunarodnih aktera na rad parlamenta

Komparativna analiza uticaja međunarodnih aktera na rad parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore ukazuje na značajan niz sličnosti. Paralelu između uticaja različitih međunarodnih aktera na rad tri parlamenta moguće je povući pre svega kada se posmatra uticaj evropskih integracija, saradnja sa me-

đunarodnim parlamentarnim institucijama i organizacijama, kao i saradnja ovih parlamenata sa brojnim vladinim i nevladinim međunarodnim organizacijama na projektima u cilju jačanja kapaciteta parlamenata i poslanika. Istovremeno su prisutne i značajne razlike između parlamenata Srbije i Crne Gore, s jedne strane, i parlamenta Bosne i Hercegovine, s druge. Razlike su vidljive pre svega u pravnom okviru koji uređuje međunarodnu saradnju i u autonomnosti parlamenta. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je specifična po tome što međunarodni akteri nemaju ulogu spoljnih aktera već su integrisani u političku strukturu države. Opšti mirovni sporazum, odnosno Dejtonski sporazum, koji je potpisan u decembru 1995. godine i koji je doveo do potpunog zaustavljanja rata, istovremeno je predvideo da međunarodni akteri preuzmu važne pozicije u institucijama BiH. Jedan od centralnih elemenata dejtonskog političkog sistema je Kancelarija visokog predstavnika (OHR). Na čelu OHR-a nalazi se visoki predstavnik kog imenuje Savet bezbednosti UN-a. Ovlaštenja visokog predstavnika proističu iz aneksa 10 Opšteg mirovnog sporazuma. Visoki predstavnik imao je nadležnost da omogućiti nesmetano sprovođenje Opšteg mirovnog sporazuma, odnosno nadležnost konačne interpretacije „civilnih aspekata“ ovog sporazuma, koji podrazumevaju nastavak pružanja humanitarne pomoći, obnovu infrastrukture i privrede, uspostavljanje političkih i ustavnih institucija BiH, promociju i zaštitu ljudskih prava, povratak izbjeglica i sl. (Aneks 10, član 1(1)). Ovlaštenja visokog predstavnika, međutim, detaljnije su rastumačena na sednici Saveta za implementaciju mira, održanoj u Bonu u decembru 1997. Njegova konačna nadležnost u delu civilne implementacije sporazuma podrazumijevala je donošenje obavezujućih odluka „kako on smatra za neophodno“ o sljedećim pitanjima, koja su, kao takva, navedena u zaključcima sa sjednice vijeća: vrijeme, mjesto i predsjedavanje sastancima zajedničkih institucija; donošenje privremenih mjera koje stupaju na snagu kad strane nisu u stanju da dođu do sporazuma, koje važe dok Predsjedništvo BiH ili Vijeće ministara BiH ne usvoje odluku u vezi s datim pitanjem u skladu s mirovnim sporazumom; druge mjere pri osiguranju implementiranja mirovnog sporazuma u cijeloj BiH i njenim entitetima, kao i neometanog rada zajedničkih institucija. Ta ovlaštenja podrazumijevala su nametanje pravno obavezujućih akata na svim nivoima vlasti u BiH, uključujući zakone na različitim nivoima vlasti i amandmane na entitetske ustave i uklanjanje s funkcije državnih službenika ili izabranih javnih zvaničnika koji opstruiraju mirovni proces. Od 2006. godine Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine radi samostalno, bez uticaja Visokog predstavnika (OHR-a).

S druge strane, parlamenti Srbije i Crne Gore deluju samostalno i nezavisno od međunarodne kontrole. Međunarodna saradnja Narodne skupštine Republike Srbije regulisana je članovima 59–61. Zakona o Narodnoj skupštini i Poslovníkom Narodne skupštine. Slično, međunarodna saradnja Skupštine Crne Gore uređena je Poslovníkom Skupštine Crne Gore. Poslovníkom Narodne Skupštine Srbije i Skupštine Crne Gore definisano je da nadležnost za uređenje međuna-

rodnih odnosa i pitanja evropskih integracija pripada Odboru za spoljne odnose u Srbiji, odnosno Odboru za međunarodne odnose i iseljenike u Crnoj Gori i Odboru za evropske integracije. Odbor za evropske integracije razmatra predloge zakona i drugih opštih akata sa stanovišta njihove prilagođenosti propisima Evropske unije i Saveta Evrope; vrši nadzor nad aktivnostima izvršnih organa vlasti u procesu evropskih integracija, razmatra izveštaje institucija EU i razmatra druge akte i pitanja iz nadležnosti Skupštine u ovoj oblasti. Odbor za spoljne poslove, odnosno Odbor za međunarodne odnose i iseljenike razmatra predloge zakona o potvrđivanju (ratifikaciji) međunarodnih ugovora; predlaže platforme za razgovore sa stranim delegacijama i razmatra izvještaje o ostvarenim posjetama, učešću na međunarodnim skupovima i studentskim posjetama iz svoje nadležnosti; utvrđuje sastav delegacija koje nisu stalne; daje mišljenje o kandidatima za ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava u inostranstvu; donosi program međunarodne saradnje; saraduje i razmjenjuje iskustva sa odgovarajućim radnim tijelima u drugim parlamentima i međunarodnim integracijama, osnivanjem zajedničkih tijela, grupa prijateljstava, preduzimanja zajedničkih akcija, usaglašavanjem stavova o pitanjima od zajedničkog interesa.

Saradnja sa parlamentima drugih država i njihovim odgovarajućim radnim tijelima na bilateralnom i multilateralnom nivou razvijena je gotovo podjednako i u Srbiji i Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori. Ova saradnja se ogleda u posjetama delegacije ili pojedinih poslanika, odnosno prijemu parlamentarnih delegacija i stranih parlamentaraca, učešću na međunarodnim skupovima, razmjeni informacija, kao i kroz druge oblike saradnje. I Narodna Skupština Republike Srbije i Skupština Crne Gore i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine i njihovi stalni odbori saraduju sa parlamentarnim skupštinama, odnosno odgovarajućim radnim tijelima parlamentarnih skupština međunarodnih organizacija i drugim međunarodnim strukturama.

Kako su BiH, Crna Gora i Srbija prolazile različite transformacije usljed novonastalih državnih uređenja, tako su se i njihovi parlamenti mijenjali. Od velikog značaja pokazale su se međunarodne organizacije, što međudržavne organizacije, što međunarodne nevladine organizacije i međunarodni programi podrške. Sve tri države su tokom perioda istraživanja (od 2000. godine pa do danas) proširile svoju međunarodnu saradnju, naročito sa Parlamentarnom skupštinom Savjeta Evrope, Parlamentnom Skupštinom OEBS-a, Parlamentarnom skupštinom Sjevernoatlantske alijanse (NATO) i Interparlamentarnom unijom. Parlamentarna saradnja je ostvarena i kroz različite regionalne inicijative, poput: Centralnoevropske inicijative, Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi i Jadransko-jonske inicijative.

Međunarodni partneri su od velikog značaja, kada je u pitanju i jačanje kapaciteta i struktura u ova tri parlamenta. Te aktivnosti, pri tome, idu od studentskih posjeta, zajedničkih skupova (okrugli stolovi, konferencije, treninga, radionica itd), preko savjetovanja, uspostave novih organizacionih jedinica, izrade

studija, pa do programa direktne finansijske pomoći. U aktivnosti su uključeni poslanici, ali i samo profesionalno osoblje koje radi u parlamentarnim odborima i/ili administraciji. Značajni partneri su američka razvojna agencija USAID, njemačke fondacije Friedrich Ebert (FES) i Konrad Adenauer (KAS), američki Nacionalni demokratski institut (NDI). OSCE-ove misije u ove tri države su takođe realizovale različite projekte, koji se tiču monitoringa, ali i direktne pomoći u kontekstu izgradnje kapaciteta. Kao što su sami poslanici istakli, neki od ovih aktera su bili od značaja kada je u pitanju uspostavljanje dijaloga unutar samih institucija.

Najveći uticaj na rad parlamenata tri države ipak ima EU, odnosno proces evropskih integracija. Proces evropskih integracija podrazumijeva usklađenu aktivnost svih segmenata države. Iako vođenje spoljne politike i predstavljanje države spada u nadležnost izvršnih organa vlasti, Vlade i Predsjednika, uloga Skupštine u procesu evropskih integracija je ključna. To se ostvaruje kroz usklađavanje nacionalnog zakonodavstva zemlje koja pretenduje da postane članicom EU sa tzv. *acquis communautaire*-om, tj. pravnom tekovinom EU, koju čine ugovori i ostali pravni akti koje donose institucije EU.

U sve tri države ustanovljen je Odbor za evropske integracije, u slučaju BiH to je zajednička Komisija oba doma za evropske integracije. Napretke ove tri države u procesu pridruženja EU prati Evropska komisija, koja o tome sačinjava i podnosi godišnje izvještaje Evropskom parlamentu i Evropskom savjetu (Progress Report). Uticaj evropskih integracija na rad parlamenta je dvostruk. Na jednoj strani je uticaj na način rada parlamenta, odnosno podizanje administrativnih kapaciteta u skladu sa evropskim standardima. Na drugoj strani, uticaj se ogleda u procesu usklađivanja zakonodavstva sa pravnim propisima EU. Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU bilo je u vrhu prioriteta nacionalnih parlamenata u sve tri države. Imajući u vidu značaj EU integracija za sveukupni prosperitet država i građana regiona, predlozi zakona sa tzv. „evropske agende“ imali su apsolutni prioritet. S druge strane, stiče se utisak da sami poslanici nisu dovoljno dobro upoznati sa *acquis communautaire*. Kapacitet poslanika, i Skupštine uopšte, za usklađivanje sa evropskim zakonodavstvom je upitan od samog starta, što je Evropska komisija nekoliko puta konstatovala u svojim izvještajima o napretku. U cilju ispunjavanja vodeće uloge u procesu priključenja Uniji, nacionalni parlamenti moraju raditi i na povećanju kapaciteta, odnosno porastu broja zaposlenih i njihovom usavršavanju. Postoje i druge oblasti u kojima se proces evropskih integracija može povezati sa radom parlamenta, a to se odvija kroz direktne kontakte sa evropskim institucijama i nacionalnim parlamentima zemalja članica EU, zatim kroz regionalne inicijative na kojima prisustvuju međunarodni subjekti, zajedničkih delegacija nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta. Saradnja sa Evropskim parlamentom se odvija preko Odbora za evropske integracije, dok Evropski parlament predstavlja Delegacija za saradnju sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom, Kosovom i Srbijom (ranije Delegacija

za saradnju sa zemljama jugoistočne Evrope). Pored toga, u Evropskom parlamentu postoji Grupa za Zapadni Balkan.

Evropske integracije su, takođe, ojačale regionalnu saradnju parlamenata država Zapadnog Balkana. Kao jedan od uspješnih primjera pominje se Cetinjski parlamentarni forum, kao „autohtona regionalna inicijativa parlamentarne saradnje zemalja Jugoistočne Evrope koje se nalaze na putu evropskih integracija, a koji je osmislila i pokrenula Skupština Crne Gore“.³

Parlament je gotovo u svim demokratskim državama institucija sa velikim dostojanstvom i poštovanjem. U novim demokratijama, parlament je jak samo u Ustavu, ali je ispražnjen od realne moći. Ustavna i realna moć parlamenta ne korespondiraju. Posebno je važan za demokratizaciju postkomunističkih društava. Kako ističe Sartori: „Države koje izađu iz diktature mogu imati malo izbora pored parlamentarnog“ (Sartori, 2003: 132).

Na Balkanu su slabe, nedovršene države i nekonsolidovane demokratije. Na primer, neretko, zakoni se usklađuju sa *acquis communautaire*, vojska se reformiše u saradnji sa NATO-om, a budžet se usvaja u dogovoru sa MMF-om. Sve tri države teže ka članstvu u EU. Crna Gora je dobila datum započinjanja pregovora, Srbija to očekuje 2013, a BiH je potpisala SSP. Evropeizacija i demokratizacija su komplementarni procesi u onoj meri u kojoj i jedan i drugi proces zahtevaju poštovanje određenih standarda i ostvarivanje određenih kriterijuma. Članstvo u Evropsku uniju moguće je jedino sa funkcionalnim državama. U tom pogledu, demokratija može imati i unutrašnji i spoljašnji podstrek. Ovaj proces, između ostalog, sa sobom nosi stabilizaciju regiona i evropeizaciju Balkana, koji je bio i ostao sinonim za izvanevropski put. Zapadni Balkan je izraz koji EU koristi za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Bivšu jugoslovensku republiku Makedoniju (BJRM), Srbiju, Crnu Goru i Kosovo (ili bivša Jugoslavija, minus Slovenija, plus Albanija). Evropski savet je 2003. na samitu u Solunu jasno otvorio perspektivu ovom regionu: „Budućnost Balkana je u EU“.⁴

Parlament je mesto gde se napetosti i tenzije, uz procedure, ublažavaju. Parlament je mesto gde se sistem menja, ali i čuva. U odnosu na zahteve Brisela, nacionalni parlamenti imaju reaktivne politike. Kroz uvid u obavljanje svojih osnovnih delatnosti, može se iznova utvrditi da parlament gubi kontrolu nad sop-

³ Eduard Kukan, predsednik Delegacije Evropskog parlamenta za odnose sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Srbijom, Crnom Gorom i Kosovom, govoreći o ulozi Crne Gore u regionalnim okvirima, osvrnuo se i na *značaj* Cetinjskog parlamentarnog foruma. <http://www.skupstina.me/index.php?strana=saopstenja&id=2790>

⁴ EU Western Balkans Summit, Thesaloniki, 21 june 2003; Declaration?, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/sum_o8_03/decl.htm

stvenom agendom i da je snažna tendencija suprematije (prevlasti) egzekutive (izvršne vlasti). Partije, a ne poslanici su glavni akteri, kako u oblikovanju parlamenta, tako i u njegovom radu. Parlamentima država, u kojima je obavljeno istraživanje, predstoji veliki posao u pogledu harmonizacije velikog broja zakonskih propisa, kao preduslova u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Između imperativa spolja i svojih unutrašnjih protivurečnosti, parlamenti će simultano morati da u hodu unapređuju svoj rad i vode računa o interesima onih koji su je izabrali, kako ne bi sve više tonuli u servis vlada i vladajućih partija. Učinak i unutrašnji kapaciteti parlamenta umnogome zavise od spoljne stabilnosti sistema u kome deluju. Istovremeno, bez autonomije poslanika i dostojanstva parlamenta obesmišljava se čitava ideja predstavničke demokratije, a samim tim i smisao partija i izbora. Ovaj zadatak nije nimalo lak, posebno u okolnostima kada se procesima globalizacije i mešovitim suverenitetima jedan deo državne, a samim tim i parlamentarne moći prelijeva, kako na superdržavne, tako i na subdržavne institucije, pod imperativima spolja i iznutra.

Da bi parlament bio uspješan u obavljanju svojih osnovnih dužnosti, neophodno je da ima puni legitimitet i bude sastavljen od časnih i uglednih ljudi, jer su oči javnosti uprte u njega kao ogledalo vlasti. Kako ističe Džeremi Poup: „Ukoliko javnost gleda na poslanike kao na prevarante koji su kupovinom, podmićivanjem, laskanjem ili na slične načine obezbedili sebi položaje koji donose moć, parlament će izgubiti poštovanje i praktično biti onemogućen da promovise sistem dobre vladavine i smanjuje korupciju u društvu, čak i ako tome iskreno teži“.⁵

Kako bi jak parlament promovisao i unapređivao demokratske procese, neophodno je najpre da bude efikasan, transparentan i odgovoran. Snaga nacionalnih parlamenata je institucionalni ključ demokratizacije.⁶ Konsenzus o jačanju parlamenta ravan je konsenzusu o budućnosti države i demokratije.

⁵ Džeremi Poup (2004), Antikorupcijski priručnik, Suprostavlanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta, Transparentnost Srbija i OSCE Misija u SiCG, Beograd, str. 45.

⁶ Steven M. Fish, Stronger Legislatures, Stronger Democracies, *Journal of Democracy*, Volume 17, Number 1, January 2006, str. 18.

BIOGRAFIJE ISTRAŽIVAČKOG TIMA

Slaviša Orlović (1966), vanredni profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Bavi se političkom sociologijom i političkom teorijom (političke partije, izbori i demokratija). Predaje predmete Politička sociologija, Partije i partijski sistemi; Političke partije i izbori; Politički život Srbije; Parlamentarizam i Teorije i modeli demokratije. Objavio je preko trideset tekstova i članaka u domaćim i stranim časopisima i zbornicima. Objavio je knjige: *Političke partije i moć* (2002), *Politički život Srbije – između partokratije i demokratije* (2008), *Politikološki ogledi, politička teorija i politička sociologija* (2010). Ko-urednik je knjige *Dileme i izazovi parlamentarizma* (2007) i *Beograd, demokratska metropola* (2009). Urednik je zbornika *Partije i izbori u Srbiji – dvadeset godina* (2011) i *Izbori i formiranje vlade u Srbiji 2012.* (2012). Urednik je časopisa *Politički život*. Imao je nekoliko studijskih boravaka u inostranstvu: na University of Westminster u Londonu (2003); na University of Kansas 2004/2005; na University College London (2006); na Nuffield College, Univerziteta u Oksfordu (2009).

Dušan Spasojević (1979), asistent i doktorant na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Radi na predmetima Politička sociologija i Politička sociologija savremenog društva. Bavi se partijama i partijskim sistemima, društvenim i političkim podelama (socijalni/politički rascepi) i tranzicijom i konsolidacijom demokratije u postkomunističkim društvima. Do sada je objavio više naučnih radova i učestvovao na domaćim i međunarodnim konferencijama.

Jelena Lončar (1985), asistentkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, na predmetima Politička sociologija, Politička sociologija savremenog društva i Savremena država. Na istom fakultetu 2009. godine upisala je doktorske studije politikologije. Članica je Udruženja za političke nauke Srbije. Objavila je nekoliko naučnih radova iz oblasti civilnog društva, globalnog civilnog društva, upravljanja u savremenoj državi i političke inkluzije i reprezentacije.

Dragana Đ. Radojević (1977), doktorant Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Nakon završenih osnovnih studija međunarodnih odnosa na Fakultetu političkih nauka, autorka je završila specijalističke studije nacionalne i globalne bezbednosti, nakon čega je i magistrirala na istom fakultetu na temu „Parlamentarna kontrola Evropske bezbednosne i odbrambene politike“. Tokom akademskog usavršavanja, autorka se posebno bavila komparativnom analizom parlamentarne kontrole sektora odbrane i bezbednosti.

Damir Banović (1983, Sarajevo) završio je studij prava 2006. godine, a 2012. magistrirao pravne nauke na Univerzitetu u Sarajevu, gdje od 2007. radi kao asistent na naučnoj oblasti teorija države i prava. U Sarajevskom otvorenom centru angažovan je na naučnoistraživačkim programima u polju društvenih nauka i prava manjina. Radi na dva evropska istraživačka projekta, jedan o ustavnim politikama u Istočnoj Evropi. Istraživačka interesovanja: politika identiteta, multikulturalne pravne teorije, politički sistemi i prava manjina. Najznačajniji radovi: zbornik radova *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, priredio zajedno sa Sašom Gavrićem, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2009; zbornik radova *Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini – analiza postdejtonskog političkog sistema*, priredio zajedno sa Sašom Gavrićem, Sarajevo: University Press/ Magistrat, 2011; publikacija *Prava i slobode LGBT osoba – seksualna orijentacija i rodni identitet u pozitivnom pravu Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2011.

Saša Gavrić (1984, Tuzla) završio je osnovne studije iz političkih i upravnih nauka 2007. godine na Univerzitetu u Konstanzu (Njemačka), a 2012. master-studij iz međunarodnih odnosa i diplomatije u Sarajevu. Od 2005. radi na različitim programima u polju kulture, ljudskih prava i društvenih istraživanja, te je trenutno uposlen kao izvršni direktor Sarajevskog otvorenog centra, gdje radi na pitanjima ljudskih prava i političke participacije. Angažovan je na dva evropska istraživačka projekta, jedan o ustavnim politikama u Istočnoj Evropi, a drugi o parlamentarizmu na Balkanu. Istraživačka interesovanja: ustavne reforme, federalizam, ljudska prava.

Najznačajniji radovi: zbornik radova *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, priredio zajedno sa Damirom Banovićem, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2009; rad *Das politische System Bosnien-Herzegovinas*, koautor sa Solveig Richter, u zborniku *Die politischen Systeme Osteuropas*, priredio Wolfgang Ismayr, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010; zbornik radova *Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini – analiza postdejtonskog političkog sistema*, priredio zajedno sa Damirom Banovićem, Sarajevo: University Press/ Magistrat, 2011.

Goran Marković (1978, Bijeljina) završio je 2001. godine Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2005. godine je magistrirao, a 2009. doktorirao na istom fakultetu. Od 2007. godine radi na Pravnom fakultetu Univerziteta u Istočnom Sarajevu, prvo kao viši asistent, od 2010. godine kao docent na predmetu Ustavno pravo, a nekoliko semestara i na predmetu Uvod u pravo. Obavlja funkciju prodekana za naučno-istraživački rad na ovom fakultetu. Uredio je nekoliko zbornika radova sa naučnih skupova. Učestvuje u jednom evropskom istraživačkom projektu o parlamentarizmu na Balkanu. Dosad je objavio 39 stručnih i naučnih radova u domaćim i stranim časopisima i zbornicima radova, a deset radova je prihvaćeno za objavljivanje. Istraživačka interesovanja: ustavno pravo, političke institucije, federalizam, participacija i samoupravljanje. Najznačajniji radovi: monografija *Perspektive participativne demokratije*, Stockholm: Left International Forum, 2007; monografija *Bosanskohercegovački federalizam*, Beograd/Sarajevo: Službeni glasnik/University Press, 2012; udžbenik *Ustavno pravo*, koautor sa doc. dr Nedimom Ademovićem i prof. dr Jozefom Markom, Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2012. Član je International Institute for Self-management i član Upravnog odbora Evropske organizacije za javno pravo (EPLO).

Maja Sahadžić (1982, Bihać) završila je studije prava 2006. godine na Sveučilištu u Bihaću i magistrirala u oblasti državnog i međunarodnog javnog prava 2010. godine na Sveučilištu u Zenici. Od 2006. godine zaposlena je na više sveučilišta u svojstvu asistenta i višeg asistenta, te aktivno učestvuje u različitim znanstveno-istraživačkim projektima i radnim skupinama iz svoje znanstvene oblasti. Trenutno je zaposlena na International University of Sarajevo, gdje predaje predmete Constitutional Law, International Law, International Law and Diplomacy, Human Rights and Genocide i Understanding the European Union. Istraživački interesi: ustavni sustav Bosne i Hercegovine, neposredna i posredna demokracija, međunarodno pregovaranje, terorizam u međunarodnom pravu, preventivna i transformacijska diplomacija. Najznačajniji radovi: radovi *Priroda političkog sistema Bosne i Hercegovine*, *Vanjska politika i međunarodni odnosi Bosne i Hercegovine* i *Izbori i izborni sistem Bosne i Hercegovine*, u zborniku *Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini*, priredili Damir Banović i Saša Gavrić, Sarajevo: University Press-Magistrat; poglavlje *Odlučivanje u Parlamentu Kraljevine Belgije* u knjizi Kasim Trnka (et al.) *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2009; rad *Referendumsko odlučivanje u Bosni i Hercegovini* u časopisu *Pravna misao*, br. 1–2, Sarajevo, 2012; rad *Electoral System of Bosnia & Herzegovina: Short Review of Political Matter and/or Technical Perplexion*, u časopisu *Contemporary Issues*, vol. 2 no. 1, Zagreb, 2009.

Zlatko Vujović (Podgorica, 1975), saradnik je u nastavi na Fakultetu političkih nauka u Podgorici i predsjednik NVO Centar za monitoring i istraživanje – CeMI. Diplomirao na Pravnom fakultetu, a magistrirao na Fakultetu političkih nauka u Podgorici. Student je doktorskih studija „Komparativna politika, smjer Komparativne javne politike“ na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Od 2004. godine je angažovan kao saradnik na Pravnom fakultetu u Podgorici, a od 2006. na Fakultetu političkih nauka na predmetima: Izborni i partijski sistemi, Izborni sistemi, Partijski sistemi, Politički sistem Crne Gore, kao i na predmetima Izborni sistemi u Evropi i Komparativni evropski partijski sistemi. Koordinirao je izradu nekoliko zakonskih projekata. Koordinirao je građanskim nadgledanjem svih nacionalnih izbora u Crnoj Gori od 2000. do 2009. godine (NVO CEMI), kao i monitoringom referenduma o državnom pravnom statusu 2006. godine. Učesnik je brojnih međunarodnih misija kao posmatrač ENEMO ili OSCE-a (Ukrajina, Kirgistan, Kazahstan, Tadžikistan i Moldavija, Kosovo, Albanija). Na posljednjim parlamentarnim izborima na Kosovu (2010–2011) obavljao je funkciju šefa misije ENEMO EOM Kosovo 2010, gdje je predvodio tim od preko 200 kratkoročnih i dugoročnih međunarodnih posmatrača. Član je Nacionalne komisije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori i Savjeta Agencije za elektronske medije. U svojim istraživačkim radovima bavi se pitanjima: personalizacija politike i političkih partija, kontrola izbornog procesa, izborni sistemi, partije i partijski sistemi, proces donošenja odluka u EU, evropeizacija nacionalnih političkih partija, kao i aspektima funkcionisanja Evropskog parlamenta.

Boris Vukićević (Nikšić, 1983), docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta Crne Gore u Podgorici. Završio je Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore 2005. godine. Magistrirao je i doktorirao na Fakultetu političkih nauka Univerziteta Crne Gore, na kojem je zaposlen od 2006. Predaje Istoriju diplomatije, Međunarodne odnose i Međunarodne organizacije. Boravio je na studijskim boravcima u Vatikanu, Torinu i Beču. Učesnik je

više konferencija u zemlji i regionu. Bavi se historijom međunarodnih odnosa, političkim sistemom Crne Gore, kao i subjektima međunarodnih odnosa, sa posebnim osvrtom na diplomatiju Svete Stolice. Autor je niza naučnih radova, kao i monografije *Organizacija diplomatije Svete Stolice* (Beograd, 2011).

Nataša Ružić (1979), docentkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta Crne Gore. Osnovne studije je završila na Univerzitetu „Дружба народов“ u Moskvi (Odsjek Novinarstvo). Po završetku studija dobila stipendiju za magistarske studije na istom univerzitetu. Doktorsku disertaciju odbranila je na Fakultetu političkih nauka u Podgorici u novembru 2010. godine. Od septembra 2011. godine predaje Uvod u novinarstvo, Istoriju novinarstva, Medije u kriznim situacijama i Novinarsku etiku.

Nenad Koprivica, diplomirao na Pravnom fakultetu u Podgorici. Magistrirao na Rheinische Friedrich-Wilhelms Univerzitetu u Bonu, Njemačka (Centar za studije evropskih integracija – ZEI). Doktorant na Fakultetu političkih nauka u Podgorici Univerziteta Crne Gore. Od septembra 2005. godine radi kao asistent na Fakultetu političkih nauka u Podgorici. Od 2001. godine aktivan u Centru za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), nevladinoj organizaciji sa sjedištem u Podgorici. Od 2002. do 2005. bio stipendista njemačke fondacije *Konrad Adenauer*. U periodu od 2006. do 2008. godine bio je kordinator *Swiss Peace* Fondacije za Crnu Goru. Od 2005. godine član Odbora direktora Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG). Studijski programi i putovanja: Oslo (Norveška) – NUPI – Norveški institut za međunarodne poslove (2010); USA (Washington D.C, 2007); Prag (Češka) – (2003). Od 2009. godine član EUCLID mreže sa sjedištem u Londonu. U periodu 2009–2010. bio je član radne grupe za izradu Zakona o zabrani diskriminacije. Učestvovao na brojnim međunarodnim naučnim i stručnim konferencijama, seminarima i skupovima u zemlji i inostranstvu.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.53(497.11)(082)

342.53(497.6)(082)

342.53(497.16)(082)

DEMOKRATSKE performanse parlamenata
Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore /
priredio Slaviša Orlović. - Beograd :
Fakultet političkih nauka ; Sarajevo :
Sarajevski otvoreni centar ; Podgorica :
Fakultet političkih nauka, 2012 (Beograd :
Čigoja štampa). - 298 str. : table ; 24 cm

Tiraž 500. - Biografije istraživačkog tima:
str. 293-296. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija uz većinu
radova.

ISBN 978-86-84031-35-0

a) Парламент - Србија - Зборници b)
Парламент - Босна и Херцеговина - Зборници
c) Парламент - Црна Гора - Зборници
COBISS.SR-ID 195744268

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

342.53:328](497.11+497.5/.6)(082)

DEMOKRATSKE performanse parlamenata Srbije,
Bosne i Hercegovine i Crne Gore / priredio Slaviša
Orlović. - Sarajevo : Sarajevski otvoreni centar ;
Beograd : Univerzitet, Fakultet političkih nauka ;
Podgorica : Fakultet političkih nauka -
Univerzitet Crne Gore, 2012. - 298 str. : graf.
prikazi ; 24 cm

Biografije istraživačkog tima: str. [293]-296. -
Bibliografija i bilješke uz tekst

ISBN 978-9958-536-03-8 (Sarajevski otvoreni
centar)

1. Orlović, Slaviša

COBISS.BH-ID 20232966