



## **NOVI IZAZOVI ZA NOVI MANDAT**

**ANALIZA I PREPORUKE ZA STRATEGIJU RAZVOJA KLJUČNOG STUBA  
DEMOKRATIJE U CRNOJ GORI: SKUPŠTINE REPUBLIKE CRNE GORE**

**--FINALNA VERZIJA SA PREDLOGOM PLANA AKTIVNOSTI--**

**Podgorica, oktobar 2006.**

Izradu ovog izvještaja je omogućio američki narod kroz Američku agenciju za međunarodni razvoj (USAID) u okviru granta br. DGC-A-00-01-00004-00. Mišljenja izražena u ovom tekstu su mišljenja autora i ne odražavaju neophodno stavove USAID-a kao ni Vlade SAD-a.



## Sadržaj

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I REZIME</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>II NEOPHODNI FAKTORI ZA FUNKCIONISANJE PARLAMENTARNE DEMOKRATIJE</b> .....     | <b>7</b>  |
| <b>III ANALIZA I PREPORUKE</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>A. EFIKASAN RAD PARLAMENTA</b> .....   | <b>9</b>  |
| 1. Profesionalizacija poslanika .....   | 9         |
| 2. Plan rada .....  | 9         |
| 3. Efikasan zakonodavni postupak .....  | 10        |
| 4. Izazov evropskih integracija .....   | 12        |
| 5. Stručna služba .....   | 14        |
| <b>B. POSLANIČKI KLUBOVI I VEZA SA BIRAČIMA</b> .....                             | <b>14</b> |
| 1. Sadašnje stanje .....  | 14        |
| 2. Unapređenje rada poslaničkih klubova .....                                     | 15        |
| 3. Unapređenje rada poslanika s biračima .....                                    | 16        |
| 4. Usavršavanje poslanika .....   | 16        |
| <b>C. KONTROLNA FUNKCIJA PARLAMENTA I ODNOS SA KONTROLNIM INSTITUCIJAMA</b> ..... | <b>17</b> |
| 1. Kontrola rada bezbjednosnih i obavještajnih službi .....                       | 18        |
| 2. Kontrola budžeta i drugih javnih finansija .....                               | 18        |
| 3. Saradnja sa ostalim nezavisnim organima .....                                  | 19        |
| <b>D. ODNOSI PARLAMENTA SA JAVNOŠĆU</b> .....                                     | <b>20</b> |
| 1. Odnosi Skupštine sa opštom javnošću .....                                      | 20        |
| 2. Odnosi Skupštine sa predstavnicima medija .....                                | 21        |
| <b>E. LJUDSKI I MATERIJALNI RESURSI</b> .....                                     | <b>22</b> |
| 1. Autonomija parlamenta .....  | 22        |
| 2. Služba parlamenta .....  | 23        |
| 3. Radni prostor i drugi materijalni uslovi za rad .....                          | 26        |
| 4. Informacioni sistemi .....   | 27        |
| <b>F. FINANSIJSKI RESURSI</b> .....   | <b>28</b> |
| 1. Plate i nadoknade poslanika i zaposlenih .....                                 | 30        |
| 2. Materijalni troškovi i tekuće održavanje .....                                 | 31        |
| 3. Investicije i investiciono održavanje .....                                    | 32        |
| 4. Stručna podrška poslanicima u poslaničkim klubovima .....                      | 34        |
| 5. Finansiranje političkih stranaka .....   | 34        |
| <b>IV. NAREDNI KORACI</b> .....   | <b>34</b> |
| <b>PRILOG 1: PREDLOG PLANA AKTIVNOSTI</b> .....                                   | <b>37</b> |
| <b>PRILOG 2: PREPORUKE ZA DORADU SKUPŠTINSKE INTERNET PREZENTACIJE</b> .....      | <b>45</b> |



## **I REZIME**

Odlukom Savjeta ministara EU od 24. jula 2006, kojom je uspostavljen poseban mandat za pregovore o stabilizaciji i asocijaciji sa Republikom Crnom Gorom, institucije vlasti u Crnoj Gori su otpočele put ulaska u EU koji podrazumijeva snaženje njihovih mogućnosti da ispune uslove koji se na tom putu pred njih postavljaju. To znači da se Crna Gora mora potvrditi kao ekonomski efikasna i demokratska zemlja. Iz tog razloga, jačanje Skupštine, odnosno njene reprezentativne, zakonodavne i nadzorne funkcije je nužna aktivnost, ali i neophodan uslov za ispunjenje strateškog cilja harmonizacije crnogorskog zakonodavstva sa pravnim sistemom Evropske unije uz istovremeno jačanje parlamentarne demokratije.

U pogledu potreba za jačanjem i unapređenjem rada Skupštine Republike Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština) postoji visok stepen konsenzusa među političkim subjektima. Takva široka politička podrška je od suštinskog značaja, s tim što postoji mnoštvo drugih izazova sa kojima se Crna Gora suočava. Period od 2006. do 2010. godine, koji se poklapa sa trajanjem novog mandata Skupštine, i u određenoj mjeri sa mandatom Evropske komisije, će biti od suštinskog značaja za EU integracije. Naime, iako mala, postoji mogućnost da bi u drugoj polovini ove decenije moglo doći do formiranja nove grupe zemalja, tzv. "zone slobodne trgovine Jugo-istočne Evrope", koja bi trebalo (i koja bi mogla) da uđe kao nova grupa zemalja u članstvo EU negdje sredinom iduće decenije. To bi bio sljedeći korak u proširivanju EU 27 na zemlje Jugoistočne Evrope, odnosno zemlje iz regiona bivše Jugoslavije, izuzev Slovenije (koja je sličnim putem prošla u prošloj deceniji) i Albaniju, imajući u vidu potrebu za zatvaranjem „crne rupe nečlanstva" između Slovenije i Grčke. Da li će u toj grupi zemalja biti i Crna Gora u najvećoj mjeri zavisi od izgradnje institucija, među kojima je uz vladu i institucije pravosuđa najznačajnija izgradnja Skupštine kao zakonodavne komponente vlasti uz istovremeno jačanje njene reprezentativne i nadzorne funkcije.

Na osnovu dugogodišnje saradnje sa Skupštinom Republike Crne Gore koja datira od 2001, Nacionalni demokratski institut (NDI) je pripremio ovaj izvještaj sa analizom ključnih izazova u radu Skupštine i konkretnim preporukama za unapređenje njene uloge kao institucije od ključnog značaja za demokratiju i težnju Crne Gore da postane članica EU u najkraćem mogućem roku. Pored NDI-evog dugogodišnjeg iskustva, ovaj izvještaj se u značajnoj mjeri oslanja na procjenu stanja, koja je sprovedena u prvoj sedmici jula 2006. i tokom koje je petočlani tim imao susrete sa preko 40 istaknutih predstavnika Skupštine, Vlade Republike Crne Gore, predstavnika parlamentarnih stranaka, sa službenicima Skupštine i predstavnicima nevladinih i međunarodnih organizacija. NDI parlamentarni tim za procjenu (u daljem tekstu: NDI tim) želi da zahvali svim sagovornicima na suštinskoj raspravi, otvorenosti u iznošenju vlastitih stavova o pojedinim pitanjima i odličnim sugestijama. Procjena stanja je NDI timu omogućila da stekne detaljnu sliku o sadašnjem stanju u crnogorskom parlamentu i promjenama potrebnim za poboljšanje istog.

U radu NDI tima, učestvovala su dva eksperta iz Slovenije koji su i izradili prvi nacrt ovog izvještaja:

- **Milan Cviki**, predsjednik Odbora za kontrolu budžeta i drugih javnih finansija u slovenačkom parlamentu i bivši ministar za evropske poslove;
- **Jožica Velišček**, sekretar Sekretarijata za zakonodavstvo u slovenačkoj vladi i bivši generalni sekretar slovenačkog parlamenta.

U procjeni i izradi ovog izvještaja značajno su doprinijeli i Lisa McLean, direktor NDI-a u Crnoj Gori, Nataša Bulatović, zamjenik direktora za parlamentarni program NDI-a u Crnoj Gori i Jelena Mrdak, koordinator programa NDI-a u Crnoj Gori. NDI tim je nakon septembarskih izbora podijelio ovaj izvještaj sa skupštinskim rukovodstvom, predstavnicima vladajućih i opozicionih parlamentarnih partija i vladinim predstavnicima iz prethodnog skupštinskog saziva. Reakcije na preporuke navedene u ovom izvještaju su bile veoma pozitivne. Sagovornici NDI-a su jedino predložili da NDI takođe pripremi predlog plana aktivnosti kao dodatak ovom izvještaju. Ovaj predlog plana aktivnosti je pripremljen u oktobru i sadržan je u ovom izvještaju kao prilog 1. Ovaj izvještaj će biti dostavljen svim poslanicima u novom sazivu, novoj vladi, medijima i međunarodnim organizacijama, kako bi sve ove institucije zajedno radile na unapređenju funkcionisanja ovog ključnog stuba demokratije.

Izradu ovog izvještaja je omogućio američki narod kroz Američku agenciju za međunarodni razvoj (USAID). Iako se ovaj izvještaj temelji na iskustvima koje su članovi stekli u toku rada u gore-navedenim institucijama, mišljenja iz ovog teksta nisu nužno i stavovi USAID-a, Vlade SAD-a, kao ni Državnog zbora ni Vlade Republike Slovenije.

***Ključni zaključci i preporuke:*** Rezultati referenduma iz maja mjeseca ukazuju na izraženu političku podijeljenost stanovništva, dok istovremeno istraživanja javnog mnjenja pokazuju izuzetno visok procenat podrške procesu približavanja EU (80 odsto građana). Sa okončanjem pitanja državno-pravnog statusa, fokus u smislu programskih smjernica se pomjera na ekonomska, socijalna i pravna pitanja. S tim u vezi, od velikog je značaja postizanje konsenzusa između vladajućih i opozicionih partija oko strateških pitanja razvoja Crne Gore – a mjesto gdje bi do istog trebalo doći je parlament.

Uzimajući u obzir parlamentarne izbore zakazane za 10. septembar ove godine, analiza i preporuke iz ovog izvještaja bi trebalo da predstavljaju „predaju štafete“ od strane sadašnjeg novom rukovodstvu Skupštine, u smislu da novo rukovodstvo, naravno, uz podršku i vladajućih i opozicionih partija, prihvati ovaj plan i počne sa implementacijom mjera koje se u njemu preporučuju.

Prije svega, postoji potreba za unapređenjem rada Skupštine, naročito njene zakonodavne funkcije, a pod tim se podrazumijeva sljedeće:

- profesionalizacija poslanika;
- čvrsto obavezivanje na poštovanje poslovnika;
- efikasan (racionalan) zakonodavni postupak;
- planiranje i organizacija rada uz izradu godišnjeg terminskog plana rada i dvo-mjesečnog tematskog plana koji bi, pored poslanika, bio dostupan i javnosti;
- podjela rada između radnih tijela i plenuma uz jačanje uloge stalnih odbora; i
- jačanje stručne i administrativne podrške radu parlamenta i poslaničkih klubova.

Kao drugo, postoji potreba za daljim unapređenjem reprezentativne i kontrolne funkcije parlamenta, a pod tim se podrazumijeva:

- jačanje aktivnosti poslaničkih klubova;
- otvaranje poslaničkih kancelarija širom Crne Gore;
- nadgradnja pravnog okvira za efikasnu kontrolu institucija koje se finansiraju iz državnog budžeta;

- akcentiranje upotrebe kontrolnih mehanizama predviđenih novim poslovnikom; i
- povećanje transparentnosti parlamentarnih aktivnosti.

Kao treće, postoji potreba za razvojem ljudskih i materijalnih resursa parlamenta, a pod tim se podrazumijeva:

- uspostavljanje većeg stepena autonomije Skupštine;
- upošljavanje novih službenika i pružanje mogućnosti za usavršavanjem poslanika i službenika; i
- obezbjeđenje adekvatnih uslova za rad poslanika i službenika.

Dva osnova zahtjeva se na neki način prepliću kroz sve navedene preporuke, a to su:

- unošenje dodatnih izmjena u poslovnik i druge akte; i
- uvećanje sredstava u budžetu koja se opredjeljuju za crnogorski parlament.

Konačno, sa ciljem pružanja pomoći izgradnji institucija vlasti u Crnoj Gori, Evropska agencija za rekonstrukciju bi trebalo da razmisli o definisanju posebnog *Twinning Program*-a između Skupštine i jednog od parlamenata novih članica EU u obimu od 1 do 1,5 miliona eura. Ovaj program bi podrazumijevao obavezu parlamenta da uposli nove ljude, dok bi EU trebalo da obezbijedi sredstva za edukaciju poslanika i službenika, kao i dodatna sredstva za pokriće materijalnih i kapitalnih izdataka, sa ciljem jačanja sposobnosti parlamenta da ispuni svoju ustavnu ulogu.

## **II NEOPHODNI FAKTORI ZA FUNKCIONISANJE PARLAMENTARNE DEMOKRATIJE**

Parlament je u državi parlamentarne demokratije središnji organ vlasti, čije se djelovanje reflektuje na vladu i druge organe. Izabrani poslanici su predstavnici naroda, koji odlučuju po sopstvenom uvjerenju i ne mogu biti opozvani. Pored vlasti građana, koju oni ostvaruju neposredno i preko slobodno izabranih poslanika, kao temeljnog polazišta, suština demokratije se prije svega ogleda u takozvanom **sistemu nadzora i ravnoteže** (eng. *system of checks and balances*) između različitih grana vlasti u širem smislu, pa i između drugih političkih i društvenih institucija.

Sistem nadzora i ravnoteže podrazumijeva nadzor parlamenta nad vladom, postojanje političke opozicije, nezavisno sudstvo, nezavistan rad ustavnog suda, ombudsmana, kao i autonomiju medija i civilnog društva. Time se nastoji spriječiti dominacija jedne grane ili jedne političke grupacije nad ostalima, odnosno stvaranje apsolutne vlasti. Drugim riječima, time se želi onemogućiti stvaranje autokratskog sistema. U sistemu nadzora i ravnoteže, parlament je puno više od pukog instrumenta za legalizaciju dogovora postignutih van njega.

Demokratija podrazumijeva da važne odluke u društvu donose političke elite, često uz saradnju drugih elita. U stvarnosti, to znači da se npr. pitanja oko formiranja vlade, vođenja ekonomije, pitanja medija, zdravstva, socijalna i slična pitanja, najprije dogovaraju na nivou uticajnih pojedinaca, vodećih političara i njihovih savjetnika. Iako poslanici imaju reprezentativan i slobodan mandat, a i sam parlament je, kao ustavotvorac i zakonodavac, formalno organ sa najvišim stepenom autonomije i pravne snage, ipak je jasno da poslanici, prvenstveno iz parlamentarne većine, najčešće potvrđuju rješenja koja predlaže vlada. To i

nije toliko neobično ako imamo u vidu da poslanici time slijede programske ciljeve partija kojima pripadaju i koje lično, barem generalno, podržavaju.

U realnoj politici, poslanici uvažavaju i tzv. partijsku disciplinu, tako da se rijetko događa da poslanici o važnim pitanjima odluče suprotno stavovima partija kojima pripadaju. Takve granice slobodnog izvršavanja poslaničkog mandata u parlamentarnom sistemu su politička realnost i moguće ih je naći u svim demokratskim državama. Moderni sistemi računaju s tim i baš zato predviđaju gore opisane mehanizme nadzora i ravnoteže. Odluke po pravilu usvaja vladajuća parlamentarna većina, pa se opoziciji mora dati mogućnost da kritikuje rješenja i javnosti predstavi alternative. Uz sve to, ključnu ulogu imaju i mediji, odnosno javno mišljenje. Ako opozicija i kritička javnost uz pomoć medija prinudi na veću transparentnost političkih procesa, onda time i parlament dobija na moći. U tom kontekstu, političke elite su više ili manje prinuđene da upotrebljavaju parlamentarne mehanizme na putu ka dostizanju političkih ciljeva. Onda kada sistem ne funkcioniše, opozicija djeluje van parlamenta umjesto sa sjednica parlamentarnih odbora i plenuma, a parlamentarna većina donosi odluke iza zatvorenih vrata.

Za efikasan i kvalitetan rad parlamenta odgovorni su:

- rukovodstvo parlamenta (predsjednik i potpredsjednik),
- šefovi poslaničkih klubova i poslanički klubovi,
- svaki pojedinačni poslanik,
- predsjednici i članovi radnih tijela,
- Služba parlamenta,
- Vlada (koja mora uspostaviti mehanizme saradnje sa parlamentom).

**Poslovnik parlamenta** kao osnovni akt kojim se uređuje organizacija i rad parlamenta, prava i dužnosti poslanika i drugih subjekata koji učestvuju u zakonodavnom i drugim postupcima u parlamentu, mora u dovoljnoj mjeri obezbijediti: 1) efikasan (racionalan) zakonodavni postupak, 2) podjelu rada između plenuma i radnih tijela i jaku ulogu radnih tijela i 3) plan i organizaciju rada. Ovdje je važno napomenuti da je procedura „kraljica demokratije“ koja obavezuje sve gore navedene aktere da poštuju važeće odredbe poslovnika, iako im u određenim situacijama nisu po volji. Uzrok proceduralnim problemima i netolerantnosti u većini primjera nije u lošim odredbama poslovnika, već u nedostatku političke i pravne kulture.

Polazeći od ustavnog načela podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, parlamentu mora biti garantovana **autonomija**, kojom se obezbjeđuje samostalan i nezavistan položaj parlamenta u različitim oblastima parlamentarnog djelovanja, a koju, više ili manje eksplicitno, priznaju moderni ustavi. Tradicionalno se autonomija parlamenta dijeli na regulatornu (proceduralnu), finansijsku, upravnu i bezbjednosnu.

Integracija evropskih država u nadnacionalnu organizaciju - **Evropsku uniju** - znači internacionalizaciju njihovih procesa odlučivanja. Države koje žele postati članice EU, na osnovu njihovih nacionalnih interesa, pristaju da prenesu izvršavanje dijela svojih suverenih prava na nadnacionalni nivo. U tom okviru, međunarodna saradnja postaje unutrašnja politika sa povratnim efektom na spoljnu politiku. Internacionalizacija unutrašnje politike vodi u promjene procesa odlučivanja, a time i u institucionalne promjene.



U procesu tranzicije ka višepartijskoj demokratiji, parlamenti preživljavaju značajne izmjene. Dolazi do promjene u proceduri kako bi parlament bio u stanju da „kontrolira sistem“ kroz smislene rasprave uz učešće i vladajućih i opozicionih partija. Parlament postaje centralno mjesto za vođenje rasprave o tome kuda ide jedna zemlja, za razliku od ranije kada su se rasprave odvijale iza zatvorenih vrata ili na ulici. Postepeno, parlament stiče veći stepen autonomije u odnosu na izvršnu vlast, na koju se ranije oslanjao. Svi ovi procesi su odavno u toku u crnogorskom parlamentu. Sada, nakon što je riješeno pitanje državno-pravnog statusa i pošto postoji gotovo jednoglasna javna i politička podrška evropskim integracijama, Skupština, kao ključna institucija u procesu integracija, zahtijeva dodatne reforme koje bi trebalo da je učine sposobnom da odgovori izazovima pristupanja EU.

### **III ANALIZA I PREPORUKE**

Imajući u vidu nalaze NDI tima, a na osnovu iskustava drugih zemalja, u nastavku su date konkretne preporuke za unapređenje rada Skupštine. Predlog plana aktivnosti za implementaciju ovih preporuka može se naći u Prilogu 1.

#### **A. EFIKASAN RAD PARLAMENTA**

##### **1. Profesionalizacija poslanika**

I kod vladajućih i opozicionih poslanika postoji široka podrška za profesionalizaciju poslanika, s obzirom na to da i jedni i drugi razumiju da bi se takvom izmjenom ojačao autoritet parlamenta. **Profesionalizacija poslanika** bi omogućila kvalitetniji i odgovorniji rad, bolju organizaciju rada i spriječila, ili bar ograničila, pojavu konflikta interesa.<sup>1</sup> Profesionalizacija podrazumeva da poslanik ne smije imati drugi posao ili obavljati drugu funkciju za vrijeme trajanja poslaničkog mandata. Neki parlamenti, međutim, dopuštaju dopunski rad na poslovima iz okvira naučnih, istraživačkih, pedagoških i sličnih oblasti, ali, isto tako, ograničavaju vrijeme za rad na tim poslovima npr. na trećinu ili petinu ukupnog radnog vremena. Uz to, nužno je insistirati na odgovornosti poslanika, odnosno njihovom prisustvu sjednicama Skupštine i radnih tijela i predvidjeti mjere za neopravdano odsustvo. Pošto se radi o značajnoj političkoj odluci, rasprava o istoj bi trebalo da nađe mjesto u okviru rasprave o novom ustavu Republike Crne Gore i u prvim izmjenama i dopunama novog poslovnika.

**Preporuka:** U raspravi o novom ustavu i izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine posvetiti se pitanju profesionalizacije poslanika i uvođenju mjera za neopravdano odsustvo.

##### **2. Plan rada**

Da bi mogao da ispuni svoju zakonodavnu, reprezentativnu i kontrolnu funkciju, parlament mora imati:

- predsjednika,
- potpredsjednike,

---

<sup>1</sup> Važeći Zakon o konfliktu interesa iz 2004, po ocjeni *Transparency International*-a, sadrži brojne nedostatke u pogledu sprečavanja pojave konflikta interesa kod političkih zvaničnika, uključujući i poslanike.

- kolegijum<sup>2</sup>,
- radna tijela,
- poslaničke klubove,
- model za rad sa biračima (poslaničke kancelarije)
- Službu.

Ovi organi moraju imati odgovarajuće uslove kako bi efikasno i kvalitetno obavljali dužnosti u skladu sa ustavom, zakonom, poslovnikom i drugim aktima. Jedan od bitnih uslova, koji omogućava transparentnost, efikasnost, kvantitet i, konačno, visok kvalitet rada, je svakako organizacija i planiranje rada. Od velikog je značaja znati kada će i o kojim pitanjima teći rasprava u parlamentu kako za poslanike, koji moraju imati mogućnost da se upoznaju sa materijom i da o njoj odluče, tako i za stručnu, zainteresovanu i širu javnost, koja isto tako mora imati mogućnost da učestvuje u raspravi sa primjedbama i mišljenjima ili da samo prati postupak i raspravu.

Zbog toga je nužno, na kraju godišnjeg zasijedanja, donijeti godišnji terminski plan rada Skupštine za narednu godinu, kojim bi bili precizirani dani u mjesecu namijenjeni sjednicama plenuma, sjednicama radnih tijela, radu poslanika u klubovima i radu poslanika sa biračima na terenu. Pored toga, trebalo bi donijeti i detaljni tematski plan, barem za dva mjeseca unaprijed, koji precizira o kojim predlozima akata će se voditi rasprava i na kojim radnim tijelima. Oba plana je neophodno učiniti dostupnim poslanicima, službenicima i javnosti.

**Preporuka:** Izraditi opšti i detaljni plan rada i učiniti ga dostupnim poslanicima, službenicima i javnosti, što bi trebalo da bude u nadležnosti Kolegijuma.

### **3. Efikasan zakonodavni postupak**

*Poslovnik:* Novi poslovnik Skupštine je pripreman na osnovu temeljnih rasprava i uz korišćenje mnoštva komparativnih materijala, kao i uz visok stepen saradnje poslanika parlamentarne većine i opozicije. Nakon nekoliko godina priprema, poslovnik je gotovo jednoglasno usvojen u julu 2006, s tim da njegova primjena počinje od novog saziva Skupštine, nakon izbora u 2006. godini. Usvajanje ovog akta uz podršku vladajućih i opozicionih klubova, predstavlja pozitivan signal EU u smislu posvećenosti Crne Gore reformama i volji za pronalaženjem međupartijskog konsenzusa.

Novine u poslovniku Skupštine predstavljaju značajan iskorak kada su u pitanju zakonodavni postupak, rad odbora, kontrolni mehanizmi, poslanički klubovi i odredbe koje se tiču opozicije. Novi poslovnik, takođe, uvodi izmjene u dijelu koji se tiče organizacije i rukovođenja radom Skupštine time što predviđa da jedan od potpredsjednika Skupštine bude iz redova opozicije, kao i osnivanje Kolegijuma predsjednika Skupštine. No, i ovaj poslovnik može biti efikasan samo ako ga poštuju sve strane. Poslanici se moraju obavezati da će u potpunosti poštovati novi poslovnik kako bi zakonodavni postupak i suštinski postao efikasniji.

Uprkos brojnim korisnim novinama iz novog poslovnika i činjenici da je usvojen kao rezultat visokog stepena konsenzusa između vladajućih i opozicionih klubova, NDI tim bi ukazao na potrebu za unošenjem dodatnih izmjena u novi poslovnik u zavisnosti od toga kako bude tekla

---

<sup>2</sup> Kolegijum, Biro, Gremijum, Savjet starješina i sl. su nazivi ovakvih tijela u različitim parlamentima. U sastav ovog tijela obično ulaze predsjednici i potpredsjednici parlamenta, predstavnici poslaničkih grupa i generalni sekretar bez prava glasa.

njegova implementacija. Bilo bi korisno da se prije faktičkog početka primjene novog poslovnika izvede simulacija odredbi tog akta i, pritom, razjasne eventualne nejasnoće i problemi, što bi omogućilo lakši početak implementacije. Pored toga, novi poslovnik predviđa da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo prati primjenu poslovnika. Dakle, ovaj odbor bi trebalo da prati primjenu poslovnika i predloži eventualne izmjene (npr. sredinom narednog mandata) kako bi se dalje unaprijedila procedura u parlamentu.

S tim u vezi, prilikom unošenja izmjena u poslovnik, bilo bi dobro još efikasnije razraditi odredbe o zakonodavnom postupku. Drugim riječima, trebalo bi razmisliti o uvođenju principa: »**ne raspravljati dva puta o istoj stvari!**«, što znači da bi svako čitanje u radnom tijelu i na plenarnoj sjednici trebalo da ima jasno određenu namjeru sa ciljem da se rasprava ne ponavlja.

U takvom postupku, prvo čitanje je namijenjeno opštem upoznavanju poslanika sa aktom i samo na zahtjev određenog broja poslanika vodi se rasprava na plenarnoj sjednici koja rezultira zaključkom o spremnosti predloga akta za dalji postupak. Drugo čitanje je namijenjeno raspravi i glasanju o pojedinim članovima i predloženim amandmanima, dok se u trećem čitanju amandmanima ispravljaju moguće greške koje su bile napravljene usvajanjem amandmana u drugom.

**Preporuke:** kada je u pitanju poslovnik Skupštine, trebalo bi uvažiti sljedeće preporuke:

- na početku mandata, svi poslanički klubovi bi trebalo da se javno obavežu da će u potpunosti poštovati odredbe novog poslovnika.<sup>3</sup>
- razmotriti mogućnost usvajanja izmjena i dopuna poslovnika (npr. sredinom mandata) na osnovu toga kako teče njegova primjena.
- uvesti princip »**ne raspravljati dva puta o istoj stvari!**« kako bi se dalje unaprijedio postupak tri čitanja.

*Odbori:* Efikasan zakonodavni postupak podrazumijeva jaku ulogu radnih tijela. Dosadašnja praksa u Skupštini, nažalost, ukazuje na to da odbori nisu u dovoljnoj mjeri ispunjavali svoju ulogu u parlamentarnim aktivnostima. U radu Skupštine, puno veći akcenat je stavljan na rad plenarne sjednice, ponajviše iz razloga što se iste direktno prenose, nego na suštinsku i stručnu raspravu koja bi trebalo da se odigrava na odborima. Često se, takođe, postupak na odborima zaobilazio neopravdanim korišćenjem hitnog postupka.

Ovdje bi trebalo imati u vidu da poslanici, posebno oni iz opozicije, zbog nedostatka resursa i stručne pomoći, nisu ni imali dovoljno mogućnosti da doprinesu zakonodavnom postupku i obavljanju fundamentalne funkcije kontrole. Na sjednicama odbora rijetko vođene suštinske rasprave i često se o važnim pitanjima odlučivalo na zatvorenim partijskim ili međupartijskim sastancima, što je kasnije samo potvrđivano na plenumu.

U savremenim parlamentima, radna tijela igraju vrlo važnu ulogu u parlamentarnim aktivnostima koja se, prije svega, ogleda u zakonodavnom postupku, oblikovanju pojedinih politika, kao i kod obavljanja kontrole nad radom izvršne vlasti i drugih organa. Odbori najčešće imaju taj luksuz da vode raspravu bez vremenskih ograničenja o svim otvorenim pitanjima iz predloženih akata uz pomoć stručnjaka i zainteresovane javnosti.

---

<sup>3</sup> Iako pozivanje poslanika na poštovanje pozitivnog prava, odnosno važećeg akta može izgledati suvišno, dosadašnja praksa čestog odstupanja od važećih odredbi poslovnika, koji se u većini parlamenata smatra „malim ustavom“, navodi na davanje ovakve preporuke.

Druga (zainteresovana) radna tijela imaju mogućnost da sa gledišta svoje nadležnosti isto tako razmatraju predložene akte, pripreme svoje stavove i dostave ih matičnom radnom tijelu, koje ih potom razmatra u toku svoje rasprave. Izveštaj o predloženom aktu, tako, na plenarnu sjednicu šalje samo matično radno tijelo. Na plenarnoj sjednici se raspravlja samo o onim pitanjima koja nisu bila riješena u toku postupka na radnom tijelu.

Za takav rad, nužna je dobra organizacija, kojom se obezbjeđuje dovoljno vremena za rad radnih tijela i pripremu izvještaja o predloženom aktu, bez kog se rasprava na plenumu ne smije obaviti. Istovremeno, korišćenje hitnog postupka bi trebalo ograničiti, odnosno u tom dijelu poštovati odredbe poslovnika, kako parlament ne bi postao mjesto za puko legalizovanje odluka donešenih van njega.<sup>4</sup> Skupština i Vlada moraju raditi zajedno na organizaciji rasporeda i prioriteta, a Skupština bi trebalo da koristi ovakvu koordinaciju ne samo za izradu svog godišnjeg plana, već i detaljnog tematskog plana, kako bi poslanici i javnost mogli da znaju šta će se naći na dnevnom redu sjednica u naredna dva mjeseca.

U sastavu radnih tijela moraju biti proporcionalno zastupljeni svi poslanici, preko predstavnika svog poslaničkog kluba. Isto tako, u sastavu delegacija Skupštine u međunarodnim organizacijama i drugim parlamentarnim delegacijama moraju obavezno biti zastupljeni predstavnici većine i opozicije, što je demokratski međunarodni standard.

**Preporuke:** u pogledu rada skupštinskih odbora, trebalo bi uvažiti sljedeće preporuke:

- poslanici bi trebalo da koriste sve mogućnosti da što više učestvuju u radu odbora prilikom razmatranja predloga akata, oblikovanja politika i kontrole državnih organa na političkom i stručnom nivou.
- poštovati odredbe novog poslovnika koje se odnose na razmatranje predloga zakona od strane matičnog odbora i uvažavanje mišljenja ostalih zainteresovanih odbora prilikom sačinjavanja izvještaja.
- striktno poštovati odredbe poslovnika kojima se predviđa da Skupština ne može raspravljati o predlogu zakona ako prethodno nije podnešen izvještaj odbora.
- Izraditi plan rada koji ostavlja dovoljno vremena i mogućnosti za kontinuiran rad odbora radi uspješnijeg razmatranja predloga akata, pripremu izvještaja, kao i radi uspješnijeg ostvarivanja kontrolne funkcije.
- Sastav parlamentarnih delegacija bi po pravilu trebalo da odgovara proporcionalnoj zastupljenosti partija u parlamentu, kao što je slučaj i sa odborima.

#### **4. Izazov evropskih integracija**

Kada je u pitanju specifična tema evropskih integracija, parlament prije svega mora imati jasnu predstavu o podjeli posla između izvršne i zakonodavne grane vlasti (posebno, radnog tijela nadležnog za ovu oblast). Pri tome, treba imati u vidu da pitanja o kojima se odlučuje u institucijama EU, odnosno ona koja se harmonizuju sa nacionalnim zakonima nisu pitanja međunarodne politike, jer ona postaju dio domaćeg pravnog sistema.

---

<sup>4</sup> Prema članu 151 Poslovnika Skupštine „po skraćenom postupku može se donijeti zakon kojim treba urediti pitanja i odnose nastale usljed okolnosti koje nijesu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona moglo bi da prouzrokuje štetne posljedice“.

Imajući u vidu ustavni i zakonski status, kao i ekspertski potencijal, za pripremu i izvođenje procesa harmonizacije zakonodavstva Crne Gore sa *acquis communautaire* trebalo bi da bude odgovorna Vlada Crne Gore. U tom smislu, Vlada, odnosno resorni ministri, odgovorni su za to da predlozi zakona, koje podnose Skupštini, budu usklađeni sa relevantnim direktivama EU. Poslovníkom Vlade je već predviđeno da svaki predlog zakona mora obuhvatiti ocjenu usklađenosti sa *acquis*, za koju odgovornost snosi Vlada. Na toj osnovi, Skupština i njena radna tijela izvode politički nadzor nad radom Vlade.

Novi poslovnik predviđa obrazovanje Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije koji, u dijelu koji se tiče evropskih integracija, „prati i, po potrebi, inicira usklađivanje pravnog sistema Republike sa evropskim pravom; prati izvršavanje prava i obaveza Republike koje proizilaze 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“. Imajući u vidu praksu drugih zemalja, odnosno zadatake sličnih tijela u drugim parlamentima, nadležnosti pomenutog odbora bi trebalo jasnije definisati usvajanjem dopuna poslovnika Skupštine, kako bi se obuhvatilo sljedeće:

- razmatranje načelnih pitanja u vezi sa uključivanjem Crne Gore u evropske integracije,
- nadzor nad primjenom strategije pristupanja Crne Gore u članstvo EU i izvještavanje Skupštine o istom,
- analiza posljedica uključivanja Crne Gore u evropske integracije i priprema izveštaja o istom,
- nadzor nad izvođenjem procesa harmonizacije zakonodavstva Crne Gore sa pravnim sistemom EU,
- koordinacija aktivnosti nadležnih radnih tijela i predlaganje mjera za ubrzanje postupaka usklađivanja (davanje mišljenja, predloga, upozorenja i sl.),
- nadzor nad aktivnostima Vlade i organa državne uprave po pitanju evropskih integracija,
- nadzor nad procesom ispunjavanja obaveza koje proizlaze iz ugovora između Crne Gore i EU, programa i drugih akata institucija EU, uključujući i finansijsku pomoć (korišćenje fondova),
- predlaganje i obavljanje zadataka u vezi sa informisanjem javnosti o ovim pitanjima i
- saradnja sa srodnim tijelima drugih država, članica EU 25 (ili EU 27).

Dakle, u pogledu evropskih integracija, u Skupštini bi trebalo da se obavlja parlamentarni monitoring strategija i programa crnogorskog približavanja EU i, u tom smislu, nadzor implementacije procesa harmonizacije na osnovu izvještaja Vlade. Ovakav pristup ne znači da se u Skupštini i njenim radnim tijelima ne može u raspravama o pojedinačnom zakonu otvoriti i pitanje usklađenosti, ali odgovor na to pitanje mora dati Vlada i za isto snositi odgovornost. Matična radna tijela će razmatrati predloge zakona, u koje se prenosi pravni sistem EU, kao nacionalne zakone, jer oni to i jesu, pa je bitna njihova usklađenost sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore.

Skupština, odnosno nadležno radno tijelo bi, takođe, trebalo aktivno da učestvuje u oblikovanju pregovaračkih pozicija Crne Gore koje Vlada zastupa u institucijama EU. U procesu približavanja EU, biće potrebno pronaći brojne specifične i praktične načine prilagođavanja rada u Skupštini na normativnom, institucionalnom, proceduralnom, organizacionom, informacijskom i kulturološkom nivou.

Opredijeljenost državnih organa uz veliku podršku građana za uključivanje u evropske integracije, obavezuje i (sve) političke opcije zastupljene u Skupštini na odgovornost za postizanje što šireg konsenzusa o pitanjima EU. Ukoliko su sve partije iskreno opredijeljene za evropske integracije, onda to pitanje ne bi trebalo koristiti za sticanje političkih poena.

**Preporuke:** u pogledu evropskih integracija i uloge parlamenta u tom procesu, trebalo bi razmisliti o sljedećim preporukama:

- jasno precizirati ulogu i zadatke parlamenta u procesu evropskih integracija i, kroz izmjene i dopune poslovnika, proširiti nadležnosti odbora koji se bavi ovim pitanjima.
- obezbijediti da svi odbori budu u potrebnoj mjeri uključeni u proces integracija, s obzirom na to da proces harmonizacije zakonodavstva ima uticaja na domaću populaciju u oblastima njihovih nadležnosti.
- uzimajući u obzir političku odgovornost partija pred velikom većinom građana, koji podržavaju integracije, stranke se moraju obavezati da će učiniti svaki napor da dostignu najširi mogući konsenzus o pitanjima koja se tiču evropskih integracija.

## **5. Stručna služba**

Za rad poslanika i parlamenta u cjelini neophodna je služba koja može na kvalitetan način pružiti poslanicima stručnu, administrativnu i tehničku pomoć. Poslanici su izabrani predstavnici, koji zastupaju sve kategorije građana, i nije realno očekivati da budu stručnjaci za sve oblasti rada i života. Stoga, oni moraju imati adekvatnu pomoć, koja se obezbjeđuje i organizuje u centralnim službama i službama poslaničkih klubova.<sup>5</sup> S obzirom na to da je Skupština nosilac zakonodavne vlasti, koja se ostvaruje kroz usvajanje pravnih propisa i obavljanje kontrole, posebnu pažnju bi trebalo posvetiti pravnoj podršci u procesu odlučivanja. U daljem tekstu će biti mnogo više riječi o ovoj temi.

**Preporuka:** Učiniti svaki napor, u najkraćem mogućem roku, ka uspostavljanju adekvatne centralne službe (politički nezavisne) i službe poslaničkih klubova.

## **B. POSLANIČKI KLUBOVI I VEZA SA BIRAČIMA**

### **1. Sadašnje stanje**

Poslanici imaju ograničenu slobodu u vršenju mandata u parlamentu, poslaničkom klubu, partiji i, najvažnije, u odnosu prema biračima. Proporcionalni izborni sistem gdje se glasa za izborne liste slabi direktnu vezu između poslanika i birača, a jača vezu između poslanika i partije. Ipak, uvažavajući prirodu crnogorskog društva, poslanici se povezuju sa određenom opštinom ili regionom, pa iako nisu direktno birani iz istih.

Trenutno, rad u poslaničkim klubovima i sa biračima na terenu nije posebno organizovan, nego se odvija više ili manje na *ad hoc* osnovi. Razloge za takvo stanje moguće je naći u nedovoljno organizovanom radu Skupštine u cjelini. Za sada ne postoji terminski plan rada sa jasno određenim satnicama za rad radnih tijela, plenuma i poslaničkih klubova, pa tako ni za rad poslanika sa biračima. Poslanički klubovi i poslanici nemaju posebnu stručnu i

---

<sup>5</sup> U ovom dokumentu, centralne službe se odnose na stalno zaposlene, nezavisne službenike u parlamentu, dok se službe poslaničkih klubova odnose na službenike privremeno zaposlene od strane klubova. Ove službe zajedno čine Službu parlamenta.

administrativnu pomoć za svoj rad. Oni usluge dobijaju, koliko je moguće, u centralnim službama, što može dovesti do konflikta, jer bi centralne službe morale raditi politički nezavisno i u interesu Skupštine kao cjeline.

Novi poslovnik sadrži odredbu u skladu sa kojom je poslaničkim klubovima, na teret sredstava Skupštine, obezbijedena minimalna stručna pomoć, koja podrazumijeva sekretara kluba, s tim što klub koji ima više od pet poslanika može angažovati još jednog, a na daljih 15 članova još po jednog stručnog konsultanta (službenika u klubu). Ovo novo rješenje valja pozdraviti, ali ono nije dovoljno.

Rad sa biračima na terenu odvija se uglavnom prilikom održavanja određenih događaja i slučajnih susreta, a ponajviše uoči izbora. Na terenu ne postoje poslaničke kancelarije i nisu unaprijed, terminskim planom rada, određeni stalni termini o kojima bi birači bili obavješteni tako da mogu planirati susret sa poslanikom.

## **2. Unapređenje rada poslaničkih klubova**

Kao što je već više puta pomenuto u tekstu, i u ovom dijelu se kao prvi i neophodan uslov nameće potreba da se, u saradnji sa Vladom, donese terminski plan rada za godinu i tematski plan rada za najmanje dva mjeseca unaprijed. Time bi se poslanicima omogućilo da znaju za kada je predviđen rad pojedinih organa u Skupštini, kao i koji će se predmeti obrađivati.

Za efikasan i kvalitetan rad poslaničkih klubova, bilo bi, takođe, dobro rješenje da svaki klub usvoji pravila svog rada poslovnikom ili drugim aktom kluba, kojim bi se definisala pitanja u vezi sa organizacijom i načinom rada kluba, pravima i dužnostima poslanika/članova kluba, stručnom pomoći i druga bitna pitanja.

Pored toga, minimalnu stručnu i administrativnu pomoć poslaničkim klubovima, koja se predviđa novim poslovnikom, potrebno je dalje razvijati. U tom smislu, kao dugoročni cilj bi trebalo postaviti obezbjeđenje sredstava u budžetu za poslaničke klubove u iznosu plate jednog stručnog saradnika po poslaniku, koja bi se koristila za zapošljavanje eksperata i/li finansiranje ekspertske podrške, kao i obezbjeđivanje dodatne administrativne pomoći u vidu jednog službenika na poslanički klub, a na svakih deset poslanika po još jednog službenika.<sup>6</sup>

Pošto zaposlene u poslaničkom klubu bira sam poslanički klub, ne možemo govoriti o politički nezavisnim službenicima. Stoga, oni bi se morali zapošljavati na određeno vrijeme i to za vrijeme saziva Skupštine, odnosno za vrijeme postojanja poslaničkog kluba. Takvo rješenje garantuje da posle prestanka poslaničkog kluba, u Skupštini neće kao zaposleni ostajati politički zavisni službenici. Rad na određeno bi morao biti nešto bolje plaćen od rada na neoređeno vrijeme u centralnoj službi Skupštine. U centralnoj službi, vodeće službenike u Kabinetu predsjednika Skupštine, koji bi se postavljali na njegov predlog, takođe bi trebalo zapošljavati na određeno vrijeme.

Konačno, sredstva za podršku poslaničkim klubovima dolaze od građana Crne Gore, što bi trebalo posebno da obavezuje poslaničke klubove da ovim sredstvima raspolažu na odgovoran način. Kako bi svi poslanički klubovi na isti način razumjeli šta znači „odgovorno trošenje“,

---

<sup>6</sup> Parlament mora napraviti jasnu razliku između poslaničkih klubova i političkih partija. Poslanički klub postoji u parlamentu, a politička partija van njega. Stoga, potrebno je u budžetu diferencirati stavku koja se odnosi na finansiranje rada poslaničkih klubova. U poglavlju o parlamentarnom budžetu, možete vidjeti kako su te dvije stavke prezentirane u slovenačkom parlamentarnom budžetu.

Služba Skupštine bi trebalo da razradi pravila o dozvoljenim i nedozvoljenim troškovima i načinu izvještavanja o trošenju ovih sredstava. Potom bi Administrativni odbor (na predlog Kolegijuma mogao) da razmotri i usvoji ova pravila.

### **3. Unapređenje rada poslanika s biračima**

Za rad sa biračima na terenu potrebno je organizovati poslaničke kancelarije. Parlament bi trebalo da opredijeli određena sredstva za iznajmljivanje prostorija i minimalnu administrativnu pomoć za te svrhe. U idealnom scenariju, svaki poslanik bi imao svoje službenike i kancelariju, koja bi bila otvorena u određeno vrijeme dobro poznato javnosti. U ovom trenutku, takvo rješenje je prilično nerealno za Crnu Goru. Ipak, Skupština bi trebalo da razmotri mogućnost dodjeljivanja određenih sredstava poslanicima kako bi oni mogli da budu u redovnom kontaktu sa biračima. Skupština može razmotriti mogućnost finansiranja kancelarija u nekoliko opština. Konačno, osnova uloga poslanika jeste da *zastupa* birače, pa bi, u tom smislu, trebalo pronaći sredstva u državnom budžetu za finansiranje rada poslanika sa biračima (moguće i preraspodjelom sredstava). Naravno, istovremeno se moraju iznaći odgovarajuće mjere kako bi se obezbijedilo trošenje ovih sredstava na odgovoran i transparentan način.

### **4. Usavršavanje poslanika**

Nakon izbora, poslanici moraju u što kraćem roku biti osposobljeni za što kvalitetnije i efikasnije obavljanje poslaničke funkcije. Na početku mandata, potrebno je organizovati upoznavanje sa zgradom Skupštine, Službom Skupštine, poslovnikom i drugim značajnim dokumentima za poslanički rad, kao i sa njihovim pravima i dužnostima. Tokom mandata, moguće je organizovati seminare i kurseve stranih jezika, računara i informacionih sistema, protokola itd. U ovom dijelu, Skupština bi trebalo da razmotri mogućnost donošenja posebnog akta (od strane Kolegijuma ili Administrativnog odbora) kojim bi se definisala pitanja od značaja za osposobljavanje i usavršavanje poslanika, pri čemu bi trebalo voditi računa o načinu obezbjeđivanja sredstava za te potrebe i o tome da se svakom poslaniku obezbijede jednake mogućnosti po tom osnovu<sup>7</sup>.

#### **Preporuke:**

- potrebno je utvrditi opšti i detaljni plan rada kojim će se precizirati i satnica za sastanke poslaničkih klubova i za rad poslanika na terenu sa biračima.
- poslanički klubovi bi trebalo da usvoje sopstvena pravila kojim bi se regulisali odnosi i način rada unutar kluba.
- Skupština bi trebalo da obezbijedi svakom klubu sredstva u određenom iznosu za angažovanje stručnih i tehničkih saradnika i/li za finansiranje ekspertske pomoći u vidu studija, analiza i sl.
- Skupština bi trebalo da definiše jasna pravila u smislu odgovornog trošenja sredstava namijenjenih poslaničkim klubovima i izvještavanja o tome.
- Skupština bi trebalo da obezbijedi sredstva za otvaranje poslaničkih kancelarija na terenu.

---

<sup>7</sup> U Sloveniji, ova pitanja su regulisana aktom o usavršavanju poslanika (slov: *Sklep o izobraževanju poslancev*) koji donosi Mandatno-imunitetska komisija Državnoga zbora RS na osnovu Zakona o poslanicima i Zakona o radnim odnosima.



- Skupština, odnosno odgovarajuće tijelo, bi trebalo da usvoji dokument o osposobljavanju i usavršavanju poslanika za poslaničku funkciju i odvoji sredstva za te potrebe.

### **C. KONTROLNA FUNKCIJA PARLAMENTA I ODNOS SA KONTROLNIM INSTITUCIJAMA**

U ustavom definisanom sistemu parlamentarne demokratije, odgovornost svakog rukovodstva parlamenta i svih poslanika jeste obavljanje parlamentarne kontrole nad institucijama koje su pred parlamentom odgovorne za svoj rad u skladu sa ustavom i zakonom, kao i kontrole opštih društvenih procesa. Trenutno, parlament ne vrši adevatno svoju kontrolnu funkciju. Kao primjer može se navesti situacija sa poslaničkim pitanjima, gdje politički nosioci odgovornosti na najvišem nivou u Vladi (ministri) rijetko prisustvuju plenarnim sjednicima i odgovaraju na poslanička pitanja. Umjesto toga, ministri šalju pomoćnike ili druge predstavnike ministarstva i daju odgovore sa zakašnjenjem, često onda kada pitanje izgubi na aktuelnosti.

Kontrolna uloga odbora je takođe neadekvatna, posebno zbog odsustva značajnijeg učešća opozicije u radu istih. Odredbe novog poslovnika, kojima se predviđa da ako je predsjednik odbora iz vladajuće, potpredsjednik bude iz opozicione partije i *vice versa*, trebalo bi da doprinesu aktivnijoj ulozi opozicije u radu odbora uopšte, pa time i u kontrolnom dijelu.

Pored navedenog, a u skladu sa nizom reformskih zakona, parlament sada dobija izvještaje o radu pojedinih institucija, koje razmatra i o njima odlučuje. Pored toga, u parlamentu se biraju državni tužilac, sudije, zaštitnik ljudskih prava (ombudsman) i sl. U nekim slučajevima, odgovornost parlamenta u dijelu koji se tiče razmatranja pomenutih izvještaja i izbora nije jasno definisana. Problem je posebno prisutan u odnosu sa sudskom vlašću, što će, nadamo se, biti riješeno novim ustavom.

Za jačanje parlamentarne kontrolne funkcije, značajno je pravno definisati odnos Skupštine sa nadzornim institucijama, kao i sa institucijama koje pred Skupštinom odgovaraju za svoj rad. U tom smislu, potrebno je obezbijediti sljedeće:

- Ustavom definisati odgovornost vlade pred parlamentom i instrumente za kontrolu njenog rada (poslanička pitanja, interpelacija, glasanje o povjerenju vladi i sl.)<sup>8</sup>;
- poslovníkom detaljno definisati odnos između Skupštine i Vlade, posebno po sljedećim pitanjima: međusobno obavješćavanje o aktivnostima i priprema odgovarajućih dokumenata; postavljanje zahtjeva Vladi za dostavljanje informacija, odnosno izvještaja o određenim pitanjima; prisustvo predstavnika Vlade u Skupštini<sup>9</sup>; postupak za poslanička pitanja, interpelaciju, glasanje o povjerenju vladi, ostavke i razrješenja;
- formirati radna tijela za obavljanje kontrolne funkcije parlamenta, jasno i detaljno definisati njihove nadležnosti, sastav, kao i ulogu opozicije u tim tijelima<sup>10</sup>;

---

<sup>8</sup> Odgovornost vlade pred parlamentom može dodatno biti definisana i vladinim poslovníkom kao što je slučaj u Njemačkoj, Velikoj Britaniji i drugim zemljama.

<sup>9</sup> U najvećem broju slučajeva, pojedinci koji su odgovorni pred parlamentom su nosioci **političke** odgovornosti, dakle ministri i, u pojedinim slučajevima, njihovi zamjenici ili pomoćnici.

<sup>10</sup> Uticaj opozicije u kontrolnim radnim tijelima može se uspostaviti na više načina, koji se mogu i kombinovati:  
- predsjedavanje odnosno vođenje kontrolnih radnih tijela od strane opozicije,  
- većina članova iz opozicije,

- koristiti kontrolne institute predviđene novim poslovníkom (saslušanja i istrage) i na taj način „aktivirati“ kontrolnu funkciju svih radnih tijela za oblasti njihovog rada, odnosno nadležnosti, uključujući i kontrolu nad institucijama u datim oblastima;
- utvrditi proceduru za raspravu o izvještajima o radu institucija, koje su prema zakonu dužne da redovno ili na zahtjev dostavljaju iste Skupštini (državni tužilac, ombudsman, Centralna banka i dr.);
- razmotriti mogućnost uvođenja ustavnih odredbi o parlamentarnoj istrazi i istražnim ovlašćenjima parlamenta ili usvajanja specijalnih zakona, odnosno zakonskih odredbi, koje bi se odnosile na sprovođenje određenih istražnih aktivnosti u okviru parlamentarne istrage i rada kontrolnih radnih tijela Skupštine.

### **1. Kontrola rada bezbjednosnih i obavještajnih službi**

Parlamentarnu kontrolu nad bezbjednosnim i obavještajnim službama najsvrsishodnije je koncentrisati u posebnom radnom tijelu. Zakon o policiji i Zakon o agenciji za nacionalnu bezbjednost sadrže odredbe koje se odnose na parlamentarnu kontrolu, ali te odredbe nisu dovoljno precizne da bi obezbijedile suštinsku parlamentarnu kontrolu. Stoga, trebalo bi razmotriti mogućnost usvajanja specijalnog zakona o parlamentarnoj kontroli nad radom tih službi, kojim bi se jasno definisale nadležnosti i ovlašćenja posebnog tijela, kao i odnos prema tim službama. U tom smislu, potrebno je odrediti sljedeće: nad kojim službama se vrši kontrola, šta ona podrazumijeva, postupak vršenja kontrole putem izvještaja i nadzora preduzetih mjera u konkretnim slučajevima, odnos tog tijela prema drugim organizacijama, organima i pojedincima, izvještavanje o radu i nalazima na plenarnoj sjednici, zaštita povjerljivih podataka itd.

S obzirom na široka ovlašćenja ovih službi u pogledu sakupljanja podataka, a koja su im data zbog osiguravanja državne i javne bezbjednosti, potrebno je posebno naglasiti značaj uloge ovakvog tijela kojom se nastoji doprinijeti zaštiti ljudskih prava. Iz tog razloga, kontrolu ove vrste je potrebno koncentrisati na posebne metode, odnosno mjere, kojima te službe mogu zadrijeti u prava i slobode pojedinaca. Zadatak predstavnika građana (poslanika), u tom dijelu, jeste da kontrolišu da li se iste izvršavaju u skladu sa Ustavom i zakonom. U pogledu sastava ovog tijela potrebno je obezbijediti snažan uticaj opozicije, tako što će npr. mjesto predsjednika biti rezervisano za člana opozicije.

### **2. Kontrola budžeta i drugih javnih finansija**

Radno tijelo za kontrolu budžeta i drugih javnih finansija značajan je kontrolni mehanizam u rukama parlamenta, ne samo zbog finansijskog efekta, već prvenstveno zbog kontrole suštine politike koju vodi vlada. Pod ovu kontrolu trebalo bi, pored državnog budžeta, staviti i javne fondove, koji se napajaju iz obaveznih doprinosa, kao što su zdravstveni, penzioni i slični fondovi. S obzirom na značaj ove kontrole, trebalo bi razmisliti o formiranju posebnog odbora zaduženog za budžet i finansije, koji bi trebalo da predvodi opozicija. Istovremeno bi trebalo predvidjeti obavezu da i druga radna tijela u okviru svog djelokruga razmatraju predlog budžeta i završnog računa budžeta.

Potrebno je jasno definisati obim kontrole i njime obuhvatiti zakonitost, namjenu i racionalnost trošenja, kao i ispravnost finansijskih izvještaja na osnovu izvještaja Državne

---

- izričito definisana prava manjine u takvom radnom tjelu (npr. trećina članova može podnijeti zahtjev za vanrednu sjednicu ili za pribavljanje podataka i dokumenata od vlade, odnosno ministarstva, drugih organa ili organizacija javnog sektora i sl.).

revizorske institucije. Potrebno je, međutim, naglasiti da ova kontrola obuhvata i budžete opština kao samostalnih lokalnih zajednica, u odnosu na koje država, u načelu, ima samo nadležnost kontrole zakonitosti. Zbog, međutim, visokog iznosa ukupnih sredstava za ove svrhe, značajna je i opšta kontrola, odnosno kontrola efikasnosti trošenja u ovom dijelu javnog sektora. Isto tako, ova kontrola bi trebalo da obuhvati razmatranje finansijskih projekcija i ispravnost finansijskih izvještaja javnih zavoda, preduzeća i fondova, čiji je osnivač država.

### **3. Saradnja sa ostalim nezavisnim organima**

Kod ovog pitanja, najbitnije je naglasiti da je detaljna obrada i razmatranje izvještaja organa, koji su na osnovu zakona dužni da Skupštini podnose izvještaje o svom radu, od velikog značaja za redovno obavljanje kontrolne funkcije parlamenta. U tom smislu, parlament može reagovati prilagođavanjem zakonodavstva, i/li preporukama za bolji rad, kako vlade tako i tih organa, u okvirima važećih zakona.

Kao značajnu aktivnost u pogledu antikorupcijskih mjera, potrebno je naglasiti organizovan i dosljedan rad Komisije za sprečavanje konflikta interesa prema nosiocima javnih funkcija na nivou države i najvažnijih funkcija na nivou opštine. Sistematičan rad ove komisije i rezultati tog rada mogu poslužiti kao primjer antikorupcijskim naporima društva u cjelini. U tom smislu, od posebnog je značaja izvještavanje o imovinskom stanju funkcionera i kontrola tog stanja tokom obavljanja funkcije i određeni period po njenom okončanju. Isto tako, potrebno je odrediti i dosljedno obavljati kontrolu aktivnosti javnih funkcionera koje imaju za cilj sticanje privatne dobiti, a koje je, pod određenim uslovima, dozvoljeno obavljati pored njihove osnovne djelatnosti.

U interesu svih građana, Skupština bi trebalo da odigra „agresivniju“ ulogu u antikorupcijskoj strategiji. U tom smislu, Skupština bi mogla da podstakne usvajanje opšte političke platforme (npr. u formi rezolucije) sa ciljem koordinacije antikorupcijskih napora i aktivnosti svih nadležnih organa i razmotri mogućnost formiranja nezavisnog tijela za kontinuirani monitoring stanja u toj oblasti.

**Preporuke:** sa ciljem unapređenja kontrolne funkcije Skupštine, trebalo bi uvažiti sljedeće preporuke:

- Ustavom i drugim aktima definisati pravni odnos između parlamenta i institucija koje pred Skupštinom odgovoraju za svoj rad, kao i sa drugim nadzornim institucijama;
- u cilju jačanja kontrolne funkcije parlamenta, definisati ustavnu odgovornost vlade u parlamentu zajedno sa instrumentima za provjeravanje njenog rada i međusobnu saradnju; razmisliti o usvajanju poslovnika u formi zakona;
- aktivirati kontrolnu funkciju odbora korišćenjem instituta iz novog poslovnika;
- jasnije definisati nadležnosti odbora za pitanja kontrole policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost; razmotriti mogućnost usvajanja posebnog zakona o parlamentarnoj kontroli nad radom ovih službi;
- poslovníkom Skupštine u odnosu na javna sredstva obrazovati poseban odbor za kontrolu budžeta koji predvodi opozicija i definisati njegove nadležnosti<sup>11</sup>,

---

<sup>11</sup> Ovom preporukom se sugerise formiranje novog odbora što bi trebalo pažljivo razmotriti kako broj odbora ne bi postao suviše veliki i na taj način preopteretio poslanike. Takva situacija bi mogla dovesti do nefunkcionisanja pojedinih odbora, što je slučaj u tekućem sazivu.

- obratiti pažnju na ulogu opozicije u kontrolnim aktivnostima nad radom izvršne vlasti i razmotriti mogućnost da predstavnici opozicije predvode ključne kontrolne odbore;
- usvojiti izmjene i dopune Zakona o konfliktu interesa koji bi mogao poslužiti kao dobra osnova za antikorupcijske napore države u cjelini i razmotriti druge načine za unapređenje antikorupcijskih napora.

#### **D. ODNOSI PARLAMENTA SA JAVNOŠĆU**

Brze društvene, tehnološke, pa i političke promjene izazivaju izmjene u pristupu i načinu međusobne komunikacije između različitih organizacija, kako na državnom tako i na društvenom nivou. U takvim uslovima, za jednu organizaciju je izuzetno važno da ima planiran i stručno podržan odnos sa okolinom, odnosno javnošću. Kao takvi, odnosi sa javnošću su u funkciji održavanja korisnih veza organizacije sa javnošću, od kojih zavisi uspjeh, odnosno neuspjeh organizacije.

Odnosi sa javnošću nisu značajni samo za pojedine privatno-profitne organizacije, već i za državne organe. Državni akteri, slično onima iz privatnog sektora, djeluju u takmičarskoj okolini gdje se bore za simpatizere i, u tom cilju, vode različite kampanje za obezbjeđivanje podrške i legitimnosti za svoj rad. Dobro organizovani i vođeni odnosi pojedinih organizacija sa javnošću pomažu u kreiranju boljeg imidža, kao i jačoj unutrašnjoj povezanosti.

Transparentno djelovanje parlamenta, kao neposredno izabranog predstavničkog tijela, jedan je od osnova njegovog rada. Među važne karakteristike parlamenta ubrajaju se otvorenost prema društvu, senzibilnost na društvene zahtjeve i predloge i, naravno, prilagođavanje promjenama u društvu u najširem smislu. Ove karakteristike su relevantne za dalji razvoj modernih demokratskih parlamenata, a posebno za parlamente država u tranziciji.

Dakle, pored klasičnih zakonodavnih i kontrolnih zadataka, Skupština ima još jednu vrlo važnu ulogu - a to je komunikacija sa građanima. Trenutni odnosi Skupštine sa javnošću, interesnim grupama i medijima mogli bi biti bolje organizovani. Pokretanjem skupštinskog *website*-a 2003. godine napravljen je značajan pomak u smislu bolje komunikacije sa građanima, s tim što na njemu još uvijek nema dovoljno informacija, niti se one redovno ažuriraju.

Za kvalitetnu komunikaciju sa građanima, u Službi Skupštine bi trebalo organizovati posebnu jedinicu koja bi se bavila odnosima sa javnošću na sistematičan i odgovoran način. Njena nadležnost bi se sastojala u obavještavanju javnosti o radu Skupštine i njenih radnih tijela, kao i o međunarodnoj i drugim djelatnostima. Ova jedinica bi, takođe, trebalo da bude zadužena za izradu i izdavanje publikacija i održavanje drugih oblika komunikacije sa različitim grupama javnosti, kao i za obezbjeđivanje uslova za rad predstavnicima medija.

Zadaci ove jedinice se mogu podijeliti u dvije grupe:

##### **1. Odnosi Skupštine sa opštom javnošću**

Odnosi Skupštine sa javnošću prvenstveno podrazumjevaju:

- Prikupljanje i pružanje informacija o aktivnostima Skupštine samostalno ili u saradnji sa drugim organizacionim jedinicama<sup>12</sup>,
- Brigu o izgledu i sadržaju internet stranice Skupštine,
- Brigu za ažuriranje internet stranice Skupštine,
- Organizovanje dana otvorenih vrata Skupštine,
- Organizovanje posjeta zgradi Skupštine,
- Pripremanje pozivnica za opšte javne događaje i druga obavještenja samostalno ili u saradnji sa drugim organizacionim jedinicama;
- Izdavanje i/li saradnju u izradi i izdavanju publikacija, kao što su razne brošure, vodiči, godišnji izvještaji i drugi informativni materijali.

Ovdje je važno pomenuti i odnos ove jedinice sa organizacijama civilnog društva i posebnih grupa sa interesom za određena pitanja koja se razmatraju u parlamentu – npr. zaštita životne sredine, ljudska prava, ženska prava, poreski sistem i sl. Uprkos činjenici da nevladine organizacije mogu ponuditi specijalističko znanje i pozitivno uticati na zakonodavni postupak, sve se češće čuju primjedbe iz ovog sektora da njihov odnos sa Skupštinom nije institucionalizovan i da nemaju adekvatan pristup parlamentu. Stoga je potrebno formalizovati odnos između Skupštine i NVO, kako bi se obezbijedila redovna i sistematična komunikacija sa NVO uopšte i sa pojedinim posebnim grupama NVO koje su fokusirane na određena pitanja. Prije svega, potrebno je obezbijediti redovno ažuriranje svih djelova skupštinskog *website*-a i uspostavljanje plana rada, ali je moguće pronaći i druge vidove komunikacije sa NVO, koje bi organizaciona jedinica zadužena za odnose sa javnošću mogla da razvije.

## **2. Odnosi Skupštine sa predstavnicima medija**

Odnosi Skupštine sa predstavnicima medija prvenstveno podrazumijevaju:

- Pripremu i davanje izjava i obavještenja za javnost medijima o aktivnostima parlamenta, samostalno i u saradnji sa drugim organizacionim jedinicama,
- Brigu za obezbjeđivanje uslova za rad medija u Skupštini,
- Akreditovanje predstavnika medija,
- Saradnju sa akreditovanim predstavnicima medija i urednicima,
- Organizovanje pregleda izvještaja o radu i događajima u Skupštini u štampanim i elektronskim medijima (*press clipping*), koji se dostavljaju svim poslanicima ili poslaničkim klubovima,
- Davanje demanta odnosno razjašnjenja u vezi sa netačnim izvještavanjem,
- Organizaciju *press* konferencija.

Novi Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Službi Skupštine predviđa osnivanje organizacione jedinice koja bi trebalo da pokrije najveći broj gore-pomenutih zadataka. Podjela posla među zaposlenim u ovoj jedinici, međutim, može biti bolje organizovana grupisanjem zadataka u okviru pojedinih zvanja u skladu sa gore-prikazanom podjelom. Pored toga, jako je značajno da poslanici budu svjesni postojanja i prirode posla ove organizacione jedinice, kako bi mogli koristiti njene usluge.

Trebalo bi, takođe, posebno voditi računa o zadacima koji se tiču postavljanja i ažuriranja informacija na skupštinskom *website*-u, koji bi trebalo da bude ključno sredstvo za pružanje informacija javnosti. Ažuriranje *website*-a bi trebalo da bude zadatak ove jedinice, a ne

---

<sup>12</sup> Zadaci ovakvog tipa posebno dobijaju na značaju usvajanjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

jedinice za informacionu tehnologiju. IT jedinica bi, svakako, trebalo da obezbijedi tehničku podršku *website*-u, kako bi mogao da nesmetano funkcioniše, kao i pristip korisnicima. Dakle, jedinica za odnose sa javnošću je ta koja je odgovorna za redovno ažuriranje *website*-a i korektnost sadržaja *website*-a u smislu jasnosti, jezičke ispravnosti i preciznosti informacija. Tehnika postavljanja informacija na *website* je vrlo jednostavna i zaposleni u jedinici za odnose sa javnošću je mogu lagano savladati.

### **Preporuke:**

- u skladu sa novim pravilnikom, bez odlaganja, osnovati jedinicu za odnose sa javnošću, koja će pružati usluge informisanja javnosti o aktivnostima Skupštine, radnih tijela, poslaničkih klubova i poslanika.
- nova jedinica za odnose sa javnošću bi posebno trebalo da obrati pažnju na izradu *press clipping*-a, koji bi bili dostavljani poslanicima ili poslaničkim klubovima, kao i na izradu skupštinskih publikacija za širu javnost.
- jedinica za odnose sa javnošću bi trebalo da bude primarno zadužena za organizaciju ažuriranja skupštinskog *website*-a.

## **E. LJUDSKI I MATERIJALNI RESURSI**

### **1. Autonomija parlamenta**

Skupština i njeni poslanici ne djeluju dovoljno kao nezavisna grana vlasti, već vrlo često kao transmitteri volje izvršne vlasti. Skupština, kao i svi moderni parlamenti u parlamentarnoj demokratiji sa podjelom vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, mora imati zagarantovanu parlamentarnu autonomiju (regulatornu, upravnu, finansijsku i bezbjednosnu), tako da može organizovati i obavljati svoje nadležnosti nezavisno od izvršne vlasti.

U smislu regulatorne i upravne autonomije Skupštine, problem predstavlja Zakon o državnim službenicima i namještenicima, usvojen u arpilu 2004, koji ne obezbjeđuje Skupštini ove vrste autonomije u dovoljnoj mjeri, jer dovoljno ne uvažava specifičnost parlamenta i daje organu uprave, nadležnom za upravljanje kadrovima, neadekvatan uticaj i nadležnosti u odnosu na parlament. Iz tog razloga, u saradnji sa Vladom, parlament bi trebalo da pripremi i usvoji izmjene i dopune Zakona kojim bi se uvažile specifičnosti parlamenta i dozvolilo parlamentu da reguliše ova pitanja sopstvenim aktom. Skupština bi saglasno tome trebalo da prilagodi i druga akta koja se bave ovim pitanjima kao što su poslovnik i pravilnik o organizaciji i sistematizaciji.

Veoma je važno, takođe, garantovati parlamentu finansijsku autonomiju. Vlada ne bi smjela mijenjati predlog budžeta parlamenta prilikom pripremanja integralnog državnog budžeta, ako je pripremljen u skladu sa unaprijed dogovorenim kriterijumima. Činjenica je da parlament usvaja državni budžet, ali se često u javnosti kao vrlo nepopularno doživljava kada parlament amandmanima povećava budžet u svoju korist u toku rasprave u parlamentu.

Nema sumnje u to da je Skupštini za obavljanje svoje ustavne uloge potrebno više sredstava nego što je opredijeljeno u sadašnjem budžetu. Zbog toga je u budžetima od 2007. do 2011. godine bitno postepeno povećavati obim sredstava na osnovu dobro argumentovanog plana razvoja. Skupština bi trebalo da, na početku novog saziva, predstavi plan novoj Vladi, a

posebno ministru za finansije i ministru za evropske integracije. Naravno, Skupština mora voditi računa o tome da sredstva koristi na transparentan i odgovoran način.

Svima bi trebalo da bude jasno da je jak parlament sa boljim resursima u interesu svih. Da bi se postiglo ovakvo razumijevanje i izbjegla politizacija pitanja unapređenja skupštinskog rada, neophodna je saradnja između poslaničkih klubova i usaglašen stav oko strategije parlamentarnog razvoja. Istovremeno, Skupština se mora potruditi da javnost upozna sa značajem svoje uloge i uticaja na svakodnevni život građana kako bi se umanjila kritika javnosti.

**Preporuke:** da bi se postigla autonomija parlamenta, trebalo bi uvažiti sljedeće preporuke:

- usvojiti izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i namještenicima i druge povezane akte kako bi se ostvarila regulatorna i upravna autonomija Skupštine.
- u odgovarajućem roku i uz međupartijsku saradnju, prihvatiti razvojnu strategiju sa realnim finansijskim projekcijama za naredni period i isti predstaviti Vladi.

## **2. Služba parlamenta**

U Crnoj Gori generalno, a posebno u Skupštini, izražen je nedostatak stručnog, administrativnog i tehničkog kadra. Pored toga, u Skupštini postoji problem kod zapošljavanja novih ljudi iz razloga što su plate nedovoljno stimulatívne da privuku kvalifikovan i sposoban kadar. Plate nisu dovoljne za pokriće osnovnih troškova života, pa državni službenici često moraju da pronalaze druge izvore prihoda. Veliki broj kvalifikovanih ljudi radije izbjegava izazove rada u državnoj službi i bira radna mjesta u privatnom ili nevladinom sektoru.

S druge strane, ekspertska, administrativna i tehnička podrška poslanicima i poslaničkim klubovima od velikog je značaja za kvalitetan rad parlamenta. Poslanicima, posebno iz opozicije, potrebna je podrška za pružanje istinskog doprinosa zakonodavnom postupku i kontrolnim aktivnostima parlamenta u skladu sa ustavnim i zakonskim položajem poslanika. Nedovoljna stručna podrška odražava se i na rasprave na sjednicama radnih tijela i na plenumu, tako što se, u nedostatku stručnih argumenata i predloga, poslanici bave »politikanstvom« i često raspravljaju o temama koje nisu na dnevnom redu.

Prepoznajući potrebu za adekvatnom podrškom, situacija u parlamentima zemalja EU se promijenila u tom smislu da pored centralnih parlamentarnih službi, koje obavljaju stručan i politički nezavistan rad za parlament kao cjelinu, poslanicima i poslaničkim klubovima sada na raspolaganju stoji stručna i administrativna podrška koja im je potrebna kod proučavanja i pripremanja materijala za obavljanje poslaničke funkcije, ispunjavanje obećanja datih na izborima i tokom rada na terenu za vrijeme trajanja mandata. Drugim riječima, u parlamentima se službe razvijaju na temelju takozvanog kombinovanog modela po kojem centralne službe, kao stalne i politički nezavisne, obavljaju stručne, administrativne i tehničke poslove u nadležnosti i interesu parlamenta kao cjeline, dok službe za poslaničke klubove, odnosno poslanike, obavljaju stručne, administrativne i tehničke poslove od posebnog interesa za pojedinačni klub, odnosno poslanike u datom klubu.

U Skupštini jednoglasno konstatuju, kako rukovodstvo i poslanici parlamentarne većine i opozicije, tako i rukovodstvo Službe, da postojeća struktura zaposlenih ni po broju zaposlenih, ni po starosnoj i obrazovnoj strukturi, kao ni po ostalim radnim sposobnostima (poznavanje stranih jezika, poznavanje rada na računaru, poznavanje institucija i pravnog sistema EU i

rada modernih parlamenata) ne odgovara potrebama parlamenta, odnosno ne obezbjeđuje pomoć koja je neophodna za normalan rad.

Novi pravilnik<sup>13</sup> predstavlja korak naprijed u smislu da predviđa otvaranje oko 35 novih radnih mjesta i ustanovljava nove organizacione jedinice kao što su:

- zakonodavno-pravna jedinica,
- jedinica za istraživanje i dokumentaciju,
- jedinica za IT,
- jedinica za odnose sa javnošću i
- jedinica za međunarodne poslove i protokol.

Pored toga, neke jedinice, koje su u određenom obliku bile obuhvaćene ranijom organizacionom strukturom, sada su nešto preciznije definisane. To su:

- jedinica za plenarne i sjednice odbora,
- jedinice za opšte poslove,
- Kabinet predsjednika i
- Kabinet generalnog sekretara.

Ovaj dokument je, međutim, potrebno je dodatno unaprijediti iz razloga što su opisi poslova pojedinih jedinica još uvijek zbunjujući i u njima dolazi do preklapanja određenih nadležnosti. Pored toga, postoji bojazan da su uslovi za zaposlenje, u smislu godina staža i obrazovanja, ograničavajući za privlačenje novog kadra, posebno mladih ljudi, koji mogu nastaviti da traže radna mjesta sa stimulativnijim uslovima. Skupština bi trebalo da odredi kraj mandata kao rok za popunjavanje svih radnih mjesta definisanih novim pravilnikom. Potencijalni izvor novog kadra mogu biti stažisti-učesnici *Internship* programa Centra za demokratsku tranziciju<sup>14</sup>.

U najkraćem mogućem roku potrebno je obezbjeđiti kadrove u jedinici za zakonodavstvo (4 službenika), odboru za EU (2 službenika), poslaničkim klubovima (u skladu sa novim poslovníkom), jedinici za informacionu tehnologiju (2 službenika) i jedinici za odnose sa javnošću (2 službenika). Parlament bi trebalo da razmotri mogućnost preuzimanja odgovornosti za vođenje i finansiranje CDT-ovog *Internship* programa na putu ka jačanju svog kadrovskog potencijala.

S druge strane, Skupština bi trebalo da pronade način za obezbjeđivanje podrške poslanicima i poslaničkim klubovima po ugledu na gore pomenuti kombinovani model. Ova podrška se može organizovati tako što će se klubovima obezbjeđiti sredstva da zaposle stručne radnike na određeno vrijeme tokom trajanja poslaničkog kluba i/li sredstva za pokriće troškova stručne pomoći u vidu izrade analiza, stručnih studija, nacrtu zakona i drugih akata itd. - po ugovoru. U vezi sa ovim predlogom, značajno je imati u vidu da je potrebno obezbjeđiti

---

<sup>13</sup> Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Službe Skupštine se utvrđuju organizacija Službe Skupštine, organizacione jedinice u Službi, opis poslova organizacionih jedinica, sistematizacija poslova i zadataka, broj, zvanje i naziv službenika i namještenika, uslovi za zapošljavanje i vršenje poslova i opis poslova službeničkih i namješteničkih mjesta.

<sup>14</sup> Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je u okviru projekta «Otvoreni parlament» u saradnji sa Skupštinom, NDI-em i Univerzitetom Crne Gore početkom septembra 2003. godine započeo realizaciju programa stažiranja u Skupštini RCG. Program ima za cilj da omogući studentima završnih godina fakulteta da se kroz praksu upoznaju sa radom i funkcionisanjem crnogorskog parlamenta i na taj način unaprijede znanja o institucijama sistema, a istovremeno budu od pomoći poslanicima i službenicima parlamenta u obavljanju njihovih svakodnevnih aktivnosti. Više informacija o ovom programu možete naći na [www.cdtmn.org](http://www.cdtmn.org).



autonomiju klubu u pogledu zapošljavanja poslaničkog osoblja. Takva autonomija, međutim, ne znači zapošljavanje "funkcionera", nego zapošljavanje stručnih ljudi za pojedina pitanja iz zakonodavnog postupka kao temeljne funkcije Skupštine.

Svakako da se mora voditi računa o transparentnosti trošenja ovih sredstava. Iako sam poslanički klub, odnosno predsjednik kluba odlučuje o načinu izvođenja stručne pomoći, sredstva iz budžeta po ovom osnovu bi trebalo isplaćivati samo na osnovu sklopljenog ugovora. Konkretni ugovor o zapošljavanju i/li ugovor o djelu bi trebalo da potpisuje generalni sekretar, koji mora voditi računa o tome da je ugovor u skladu sa zakonom i drugim aktima, dok za sam izbor stručne pomoći odgovara predsjednik poslaničkog kluba. Svi ugovori koji se sklapaju po ovom osnovu bi trebalo da budu predmet kontrole Državne revizorske institucije i drugih finansijskih i radnih inspekcija. Pored toga, Zakon o slobodnom pristupu informacijama – i mogućnost uvida javnosti u sklopljene ugovore - bi trebalo da posluži kao podsticaj klubovima da se odgovorno ponašaju sa državnim novcem.

Za već zaposlene i buduće kadrove, trebalo bi organizovati adekvatne kurseve i seminare u prostorijama parlamenta. Sredstva, koja su na raspolaganju od stranih organizacija, trebalo bi koristiti prema prioritetima Skupštine predlaganjem i pripremanjem kurseva i seminara koji uvažavaju specifičnosti rada u Skupštini. U pitanju su tzv. »butik« seminari, koje definiše Služba Skupštine pri čemu ne treba čekati na ponudu sa strane. Definisane potreba i načina za zadovoljenje tih potreba mora biti više u rukama Skupštine Crne Gore.

U radu Službe treba razvijati i stimulisati timski rad, saradnju među organizacionim jedinicama, naročito formiranje projektnih timova po pojedinim pitanjima i izgradnju kolegijalnih odnosa. Dobra radna okolina, koja se ogleda u dobrim međuljudskim odnosima i spremnosti pružanja pomoći kolegi na poslu, nužan je preduslov za kvalitetan i efikasan rad. Tome bi trebalo dodati i obavezan i stalan prenos informacija na redovnim kolegijumima generalnog sekretara i rukovodilaca sektora, zatim putem pristupa bazi informacionog sistema, oglasnih tabli i sl.

**Preporuke:** za obezbjeđenje adekvatne podrške Skupštini i poslanicima, trebalo bi uvažiti sljedeće preporuke:

- Skupština bi trebalo da uspostavi adekvatnu nezavisnu i „zavisnu“ stručnu, administrativnu i tehničku podršku u najkraćem mogućem roku u skladu sa svojim resursima, što, između ostalog, podrazumijeva i izmjene pravilnika kojim će se obuhvatiti službe poslaničkih klubova u skladu sa novim poslovnikom.
- staviti akcenat na upošljavanje mladog obrazovanog kadra sa znanjem jezika i drugim sposobnostima, koji se vremenom može, uz iskustvo i znanje postojećeg kadra, razviti u kvalitetnu radnu snagu koja će moći da odgovori potrebama parlamenta.
- Skupština bi trebalo da definiše jasna pravila u smislu odgovornog trošenja sredstava namijenjenih poslaničkim klubovima.
- Skupština bi trebalo da razvije program usavršavanja postojećeg i budućeg kadra koji bi finansirala iz sopstvenog budžeta, ali kojim bi se definisali i prioriteti za međunarodne organizacije, odnosno njihovu pomoć.
- odgovorni u Skupštini bi trebalo da učine napor da razviju pozitivan i stimulativan radni ambijent za privlačenje zaposlenih na dugi rok.
- obezbijediti obavezan i stalan prenos informacija između organizacionih jedinica putem redovnih kolegijuma i omogućavanja pristupa internim i eksternim informacijama.

### **3. Radni prostor i drugi materijalni uslovi za rad**

Za obavljanje svojih nadležnosti, Skupština mora imati na raspolaganju adekvatne uslove za rad poslanika i poslaničkih klubova, radnih tijela, plenuma, Službe, kao i za rad poslanika sa biračima na terenu. Trenutno, Skupština ne raspolaže odgovarajućim uslovima za rad jer nema dovoljno prostorija, kao ni drugih materijalnih uslova.

U **prostorijama** Skupštine i u zgradama u neposrednoj blizini, potrebno je obezbijediti:

- Radno mjesto za svakog poslanika
- Prostorije za poslaničke klubove srazmjerno broju poslanika
- Prostorije za predsjednike radnih tijela
- Prostorije za sjednice radnih tijela
- Prostorije za službu Skupštine

Pored postojećih prostorija potrebno je obezbijediti još najmanje 50 opremljenih kancelarija, ako se računa da dva poslanika mogu dijeliti jednu kancelariju. Za rad sa biračima na terenu, trebalo bi obezbijediti najmanje 21 prostoriju (u svakoj opštini najmanje jedna).

Dalje, potrebno je riješiti i drugi niz pitanja, posebno ako uzmemo u obzir mogućnost profesionalizacije poslanika:

- **Stambena pitanja**, koja pojedini parlamenti rješavaju na dva načina:

- obezbjeđivanjem odgovarajućeg broja stanova (kupovinom ili unajmljivanjem), koji se dodjeljuju poslanicima za vrijeme trajanja funkcije ili
- obezbjeđivanjem određene sume novca po poslaniku, koji sam rješava stambeno pitanje.

Uz to, potrebno je dati odgovor na drugi niz pitanja: pravo na sredstva za odvojeni život i obavezu plaćanja troškova za upotrebu stana, ko smije živjeti sa korisnikom u stanu, standardnu veličinu i opremanje stana.

- **Službeni automobili**, koji se upotrebljavaju za obavljanje službenih dužnosti i zavisno od funkcije, određuje se vrsta automobila, način upotrebe (sa šoferom ili bez) uz vođenje evidencije o relaciji i namjeri puta.

- **Službeni fiksni i mobilni telefoni**, koji se dodjeljuju po određenim kriterijumima, odnosno standardima, koji određuju i koliko se sredstava za njihovu upotrebu plaća iz budžeta.

- **Službeni računari**, koji se, takođe, dodjeljuju po određenim kriterijumima, odnosno standardima.

**Preporuke:** sa ciljem unapređenja uslova za rad poslanika i službenika, trebalo bi uvažiti sljedeće preporuke:

- kao apsolutan prioritet, Skupština bi trebalo da definiše plan za rješenje problema nedostatka prostora (više detalja u poglavlju F).
- Skupština bi trebalo da usvoji odgovarajuće normative i standarde kojima se određuje vrsta i obim materijalnih uslova najkasnije do kraja prve polovine novog saziva Skupštine.

Potrebna finansijska sredstva potrebno je procijeniti na osnovu detaljnih analiza u Skupštini, a prva procjena je data u poglavlju F.

#### **4. Informacioni sistemi**

Razmjena informacija u Skupštini se ne odigrava na dovoljno organizovan način. U vezi sa ovim pitanjem, nije dovoljno samo posvetiti pažnju skupštinskom *website*-u, već i kreiranju interne baze podataka gdje se mogu naći dokumenta u vezi sa parlamentarnim aktivnostima.

Efikasan, kvalitetan i transparentan rad danas se ne može zamisliti bez odgovarajućeg informacionog sistema, koji je zavisan od spoljnih uticaja i tehnologije, ali je prvenstveno rezultat unutrašnje politike pojedinih organa. Dokumenta koja se šalju Skupštini ili u njoj nastaju, potrebno je sistematski pohranjivati u strukturirane baze podataka, koje bi bile dostupne poslanicima i Službi preko mreže povezanih računara u Skupštini (intranet). Popunjavanje baza podataka, potrebno je izvoditi po principu decentralizacije u smislu da osoba koja dokument dobije (kabinet predsjednika, pisarnica) ili osoba koja dokument izrađuje (poslanik, službenik, radno tijelo) bude dužna da unese dokument u odgovarajuću bazu. Ovakav sistem omogućava da svaki poslanik i službenik mogu sa svog kompjutera pristupiti svim dokumentima na brz, jednostavan i jeftin način.

Nadgradnja dijela informacionog sistema u Skupštini, koji je dostupan javnosti preko interneta, je neophodna iz razloga što se skupštinski *website* ne ažurira redovno niti obuhvata sve potrebne informacije i dokumenta, kao što su:

- Godišnji i detaljni plan rada
- Sjednice Skupštine: Sazivi sjednica po redu, izmjene dnevnog reda, obavještenja o produžetku sjednice, doslovne bilješke sjednica
- Sjednice radnih tijela: Sazivi sjednica po redu, izmjene dnevnog reda, obavještenja o produžetku sjednice, doslovne bilješke sjednica
- Predlozi zakona: Tekst predloga zakona u svim fazama zakonodavnog postupka, priloženi amandmani, izvještaji radnih tijela i drugi tekstovi u vezi sa predlogom zakona, glasanje.
- Predlozi drugih akata: Tekst predloga akta u svim fazama postupka, podneseni amandmani, izvještaji radnih tijela i drugi tekstovi u vezi sa predlogom akta
- Usvojeni zakoni poslani za objavljivanje: Tekst usvojenih zakona
- Usvojeni akti: Tekst usvojenih akata
- Poslanička pitanja: Tekst pitanja i odgovora
- Izvještaji: tekstovi izvještaja institucija koje su prema zakonu dužne da iste podnose Skupštini

Sredinom 2006, NDI je na osnovu dokumenta koji je usvojio Inter-parlamentarni savjet 2000. godine pod nazivom "Smjernice o sadržaju i strukturi parlamentarnih *website*-ova" i detaljne pretrage velikog broja parlamentarnih *website*-ova, pripremio dodatne komentare i sugestije u cilju unapređenja postojeće internet prezentacije Skupštine RCG [www.skupstina.cg.yu](http://www.skupstina.cg.yu), koja se nalazi u prilogu 2 ovog dokumenta.

**Preporuke:** sa ciljem unapređenja informacionih sistema u Skupštini, trebalo bi uvažiti sljedeće preporuke:

- uspostaviti internu mrežu računara i redovno je ažurirati svim materijalima i dokumentima od značaja za skupštinski rad.
- unaprijediti skupštinsku internet prezentaciju i ustanoviti sistem odgovornosti za njeno redovno ažuriranje.

## F. FINANSIJSKI RESURSI

Budžetom za 2006. nije opredijeljeno dovoljno sredstava za normalan rad Skupštine, što kao rezultat može imati neadekvatno funkcionisanje parlamenta ili potrebu za prekoračenjem sredstava. Budžetom se obezbjeđuju ograničena sredstva za investicije u kancelarijski prostor i opremu, pri čemu bi trebalo imati u vidu da nema dovoljno prostora za poslanike, poslaničke klubove, kao ni službenike. Nekoliko poslaničkih klubova u svojim kancelarijama nema čak dovoljno mjesta za kompletan sastav kluba. Uprkos nabavci *laptop*-ova za poslanike u 2006, budžetom nije predviđeno dovoljno sredstava za nabavku opreme, kao ni za razvoj i održavanje informacione tehnologije, što je sve veoma značajno za kvalitet i profesionalnost rada poslanika, kao i za kvalitetno informisanje javnosti o radu parlamenta. Konačno, ne postoji stavka u budžetu koja bi se odnosila na stručno usavršavanje poslanika i slubenika, kao ni na nabavku literature, uprkos činjenici da u Skupštini za tim postoji velika potreba.

Budžet za 2006. u iznosu od gotovo 4 miliona eura ne daje prostora za razvoj parlamenta. Ukoliko izuzmemo stavku koja se odnosi na finansiranje političkih partija u iznosu od 51 odsto ukupne sume za Skupštinu, ostaje samo 1,94 miliona za plate poslanika i službenika i operativne troškove što gotovo da ne ostavlja prostora za investicije ili za pružanje ekspertske pomoći poslaničkim klubovima.

Procjenjuje se da bi, za normalan rad Skupštine, obim potrebnih sredstava iznosio oko 11 miliona eura godišnje u zavisnosti od broja zaposlenih, visine nadoknada poslanika i ostalih zaposlenih, te obima stručne podrške poslaničkim klubovima. Ta sredstva ne uključuju jednokratne kapitalne investicije u dogradnju prostorija Skupštine nužnu za efikasniji rad, koju je teško procijeniti bez jasne strategije za rješavanje ovog pitanja.

**Tabela 1: Poređenje budžeta slovenačkog Državnog zbora i crnogorske Skupštine**

|  | DRŽAVNI ZBOR      | SKUPŠTINA        | RAZLIKA             |
|--|-------------------|------------------|---------------------|
| <b>BUDŽET ZA 2006.</b>                                 | <b>26.796.762</b> | <b>3.992.019</b> | <b>- 22.804.743</b> |
| <b>A. Plate i nadoknade poslanika i zaposlenih</b>     | <b>15.210.612</b> | <b>1.372.019</b> | <b>- 13.838.593</b> |
| <b>B. Materijalni troškovi i tekuće održavanje</b>     | <b>6.414.989</b>  | <b>450.000</b>   | <b>- 5.994.989</b>  |
| <b>C. Investicije i investicionog održavanje</b>       | <b>3.159.473</b>  | <b>120.000</b>   | <b>- 3.039.473</b>  |
| <b>D. Stručna podrška poslanika u klubovima</b>        | <b>2.027.963</b>  | <b>0</b>         | <b>- 2.027.963</b>  |
| <b>E. Finansiranje političkih partija<sup>15</sup></b> | <b>2.614.851</b>  | <b>2.050.000</b> | <b>- 564.851</b>    |

<sup>15</sup> U crnogorskom budžetu postoji stavka koja se odnosi na *transfere nevladinim organizacijama, političkim partijama, strankama i udruženjima*, s tim što iz budžeta nije jasno koliki dio se opredjeljuje ovim korisnicima pojedinačno.

*Trenutni budžet:* Analiza postojećeg budžeta Skupštine Republike Crne Gore u poređenju sa parlamentarnim budžetom jedne od zemalja - novih članica EU (Republike Slovenije), ukazuje na velike razlike između budžeta za 2006. godinu. Budžet Skupštine je skoro 7 puta manji od budžeta Državnog zbora Slovenije, a apsolutna razlika iznosi preko 22 miliona eura. Glavne razloge za postojeće velike razlike između budžeta parlamenta Slovenije i Skupštine nalazimo u sljedećem:

- Slovenački parlament troši 11 puta više na plate i nadoknade poslanika i službenika. U Crnoj Gori, broj službenika je manji kao i iznos njihovih primanja. Broj poslanika koji se plaćaju iz parlamentarnog budžeta je, takođe, manji kao i njihova primanja.
- Slovenački parlament troši 14 puta više za pokriće materijalnih troškova i tekuće održavanje. Crnogorski parlament ima niže materijalne troškove zbog ograničene podrške poslanicima u vidu službenika i druge materijalne podrške.
- Slovenački parlament troši 26 puta više na investicije i investiciono održavanje. Dio budžeta koji se odnosi na investicije u Crnoj Gori iznosi 3 odsto ukupnog parlamentarnog budžeta.
- U Sloveniji postoji stavka od 2 miliona eura opredijeljenih za pokriće troškova podrške poslanicima i poslaničkim klubovima, dok u crnogorskom budžetu ove stavke uopšte nema, barem ne pojedinačno, već je ona obuhvaćena stavkom koja se odnosi na finansiranje političkih partija.
- Konačno, slovenački parlament troši za oko 20 odsto više sredstava na finansiranje političkih partija. Uzevši u obzir razliku u načinu na koji Slovenija i Crna Gora finansiraju političke partije, iznos ovih sredstava bi trebalo da bude više nego dovoljan za finansiranje političkih partija.

Iako je Crna Gora po broju stanovnika tri puta manja zemlja od Slovenije, a njen društveni proizvod po stanovniku oko pet put manji, to ne znači da bi budžet Skupštine morao biti pet ili više puta manji. Definisani obim budžeta zavisi od zadataka koji se stavljaju pred parlament, i u tom smislu, crnogorski parlament obavlja iste osnovne funkcije kao i parlament Luksemburga, njemački Bundestag ili slovenački Državni zbor, koji zahtijevaju minimalni nivo finansijskih, materijalnih i ljudskih resursa. Tabela 2 pokazuje da je u 2004. godini Crna Gora imala najniži nivo opredijeljenih sredstava i najmanji broj službenika po poslaniku od većine evropskih parlamenata.

*Predlog novog budžeta:* Kako bi Skupština mogla normalno da funkcioniše, potrebno je predložiti obim sredstava za novi budžet Skupštine u ukupnom iznosu od blizu 11 miliona eura. Kao što smo već napomenuli, dinamika utvrđivanja tog iznosa, direktno je zavisna od realizacije plana u pogledu broja zaposlenih, dogovora oko povećanja plata poslanika i ostalih zaposlenih, te obima stručne podrške poslaničkim klubovima. Isto važi i za materijalne troškove. Što se tiče investicija, ovom procjenom (vidi tabelu 3) je predviđen određeni obim sredstava za manje investicije, koji, međutim, ne uključuje jednokratne kapitalne investicije u dogradnju prostorija Skupštine nužnu za efikasniji rad. U odsustvu plana za rješavanje ovih pitanja, u ovom trenutku nije moguće napraviti procjenu ovih sredstava.

**Dugoročni ili strateški cilj,** koji bi se realizovao ovakvim budžetom, jeste da Skupština u skladu sa Ustavom, novim poslovnikom, zakonima i podzakonskim aktima, može ispunjavati zadatke i obaveze iz okvira njene nadležnosti, njenih radnih tijela i poslaničkih klubova. Isto

Tabela 2: Poslanici, službenici i budžet parlamenta<sup>16</sup>

| Država                   | Broj poslanika | broj službenika u parlamentu | ukupni budžet parlamenta u € | eura po poslaniku | službenika po poslaniku |
|--------------------------|----------------|------------------------------|------------------------------|-------------------|-------------------------|
| Austrija <sup>17</sup>   | 183            | 385 (+200)                   | 115 mil.                     | 628 000           | 2.1 (3.19)              |
| Belgija                  | 150            | 519                          | 86.5 mil.                    | 576 000           | 3.46                    |
| Danska                   | 179            | 363                          | 60.3 mil.                    | 337 000           | 2                       |
| Finska <sup>18</sup>     | 200            | 411 (+200)                   | 59.7 mil.                    | 298 000           | 2.05 (3.05)             |
| Francuska <sup>19</sup>  | 577            | 1279 (+2130)                 | 440 mil.                     | 762 000           | 2.2 (5.9)               |
| Njemačka                 | 669            | 2354                         | 560 mil.                     | 837 000           | 3.5                     |
| Grčka <sup>20</sup>      | 300            | 598 (+900)                   | 98.3 mil.                    | 327 000           | 1.9 (4.9)               |
| Irska                    | 166            | 168                          | 53.7 mil. (D+S)              | 323 000           | 1.01                    |
| Italija                  | 630            | 1900                         | 730 mil.                     | 1 159 000         | 3                       |
| Luksemburg <sup>21</sup> | 60             | 44 (+60)                     | 17.3 mil. <sup>22</sup>      | 288 000           | 0.73 (1.73)             |
| Holand                   | 150            | 564                          | 71.8 mil.                    | 479 000           | 3.76                    |
| Portugalija              | 230            | 387                          | 85.2 mil.                    | 370 000           | 1.68                    |
| Španija                  | 348            | 326                          | 94 mil.                      | 270 000           | 0.93                    |
| Švedska <sup>23</sup>    | 349            | 600 (+170)                   | 135 mil.                     | 387 000           | 1.71 (2.2)              |
| UK <sup>24</sup>         | 659            | 1421 (+1812)                 | 445 mil.                     | 675 000           | 2.15 (4.9)              |
| Slovačka                 | 150            | 491                          | 24.1 mil.                    | 161 000           | 3.27                    |
| Češka                    | 200            | otprilike 700                | 28.5 mil.                    | 142 000           | 3.5                     |
| Mađarska                 | 386            | 856                          |                              |                   | 2.21                    |
| Hrvatska                 | 152            | 333                          | 31.6 mil.                    | 207 000           | 2.19                    |
| Crna Gora                | 75             | 55                           | 2.9 mil.                     | 38 000            | 0.73                    |

tako, mora se imati u vidu dugoročni cilj Službe Skupštine koji se odnosi na obezbjeđenje uslova za rad i sprovođenje aktivnosti Skupštine, kao i na realizaciju stručnih i drugih zadataka.

U skladu sa pojedinim kategorijama, za proračun obima sredstava pošlo se od sljedećih pretpostavki:

### 1. Plate i nadoknade poslanika i zaposlenih

Osnovni problem sa javnom upravom je vezan za sistem nagrađivanja. Prva pretpostavka, u tom smislu, bi bila povećanje sadašnje prosječne bruto plate zaposlenih sa oko 750 eura<sup>25</sup> na oko 1300 eura, pri čime bi se neto plate kretale u rasponu od 300 do oko 1000 eura za najbolje plaćene službenike. Isto tako, pretpostavlja se da će doći do zapošljavanja najmanje 25 novih ljudi u skladu sa novim pravilnikom, poslovnikom i sastavom novog parlamenta (odnosno

<sup>16</sup> Podaci o budžetu su približni (u zavisnosti od godine i kursne liste koja je korištena); informacija o broju zaposlenih u parlamentu ponekad ne uključuje zaposlene u poslaničkim klubovima i asistente poslanika (u zavisnosti od sistema interne organizacije određenog parlamenta). *Izvor: istražvanje Evropskog centra za parlamentarno istraživanje i dokumentaciju (ECPRD) i istraživanja NDI iz 2004. godine.*

<sup>17</sup> Službenici u parlamentu plus 200 asistenata poslanika

<sup>18</sup> Poslanik ima pravo da zaposli jednog asistenta (privremeni ugovor) koji će biti na platnom spisku parlamenta

<sup>19</sup> Službenici u parlamentu plus 2.130 asistenata poslanika

<sup>20</sup> 1.200 zaposlenih rade kao asistenti poslanicima (4 po poslaniku), od čega za 300 parlament indirektno plaća naknade; 900 njih su direktno plaćeni

<sup>21</sup> Poslanici dobijaju mjesečnu naknadu radi upošljavanja asistenta za istraživanja

<sup>22</sup> Troškove koji se tiču održavanja zgrade parlamenta i poslaničkih klubova plaća država

<sup>23</sup> Pored 600 zaposlenih, poslanički klubovi upošljavaju otprilike 170 političkih asistenata

<sup>24</sup> Službenici u parlamentu plus 1.812 asistenata poslanika

<sup>25</sup> Procjenjuje se da prosječna bruto plata iznosi 750 eura pod pretpostavkom da se iz parlamentarnog budžeta obezbjeđuju plate za oko stotinu službenika i poslanika. Iznos predviđene bruto plate je moguće prilagoditi na osnovu analize skupštinskog platnog spiska u koji NDI tim nije imao uvid.

brojem i veličinom poslaničkih klubova). U ovom dijelu, trebalo bi i uvažiti preporuke iz ovog dokumenta koje se odnosi na materijalne i ljudske resurse (vidi str. 22).

**Tabela 3: Predlog novog Budžeta Skupštine Republike Crne Gore u eurima**

|  | <b>POSTOJEĆI<br/>BUDŽET SKUPŠTINE</b> | <b>PREDLOG<br/>NOVOG BUDŽETA</b> |
|--|---------------------------------------|----------------------------------|
| <b>BUDŽET ZA 2006.</b>                             | <b>3.992.019</b>                      | <b>10.773.789</b>                |
| <b>A. Plate i nadoknade poslanika i zaposlenih</b> | <b>1.372.019</b>                      | <b>4.361.205</b>                 |
| <b>B. Materijalni troškovi i tekuće održavanje</b> | <b>450.000</b>                        | <b>2.000.000</b>                 |
| <b>C. Investicije i investicionog održavanje</b>   | <b>120.000</b>                        | <b>1.000.000</b>                 |
| <b>D. Stručna podrška poslanika u klubovima</b>    | <b>0</b>                              | <b>912.583</b>                   |
| <b>E. Finansiranje političkih partija</b>          | <b>2.050.000</b>                      | <b>2.500.000</b>                 |

Iako ovo na prvi pogled izgleda kao značajno povećanje plata, trebalo bi imati u vidu da nema većeg troška od onog koji nastaje kao rezultat loših zakona. Da bi parlament mogao ispuniti svoju ustavnu ulogu na najkvalitetniji način, mora privući najkompetentnije pojedince, prije svega mlade ljude sa univerziteta. Da bi se to ostvarilo, potrebno je ponuditi stimulanse u vidu većih zarada, kao i mogućnosti za usavršavanje u zemlji i inostranstvu.

U vezi sa platama poslanika, pretpostavlja da bi svih 81 poslanika obavljalo funkciju profesionalno sa bruto platom od oko 3000 eura, odnosno 1500 eura neto, pri čemu se polazi od pretpostavke da je profesionalizacija najbolje rješenje. Što se tiče visine plata, potrebno je obezbijediti da se kroz normalnu, iako za crnogorske prilike dosta visoku platu, obezbijedi motivacija i, istovremeno, utiče na smanjenje konflikta interesa. Prosječne neto plate poslanika i službenika bi bile utvrđene u odnosu 2 prema 1. Istovremeno, trebalo bi ozbiljno razmotriti pitanje uvođenja odgovarajućih mjera za neopravdano odsustvo.

**Preporuka:** U pogledu povećanja plata i drugih nadoknada poslanicima i službenicima, valjalo bi uvažiti sljedeće preporuke:

- Skupština bi trebalo da poveća plate poslanicima sa ciljem smanjenja konflikta interesa i istovremeno uvede odgovarajuće mjere za neopravdano odsustvo.
- Skupština bi trebalo da poveća plate službenicima sa ciljem privlačenja kvalitetnog kadra.

## **2. Materijalni troškovi i tekuće održavanje**

Očigledno je da sadašnji obim od oko pola miliona eura nije dovoljan za pokrivanje materijalnih i troškova održavanja u aktivnom parlamentu sa većim brojem službenika. Budžet slovenačkog parlamenta koji se odnosi na ove stavke iznosi 6 miliona eura. Aktivnijem parlamentu će biti potrebno više računara, štampača, stolova, stolica i druge kancelarijske opreme, zatim više sredstava za službena putovanja i dočeke stranih delegacija,

kao i za usluge spoljnih saradnika kao što prevodioci, grafički dizajneri i sl, što će posebno postati značajno kad organizacione jedinice počnu da funkcionišu na pravi način<sup>26</sup>.

**Preporuka:** Sredstva koja se odnose na materijalne i troškove održavanja bi trebalo uvećati četiri puta.

### **3. Investicije i investiciono održavanje**

Sadašnji obim ovih sredstava u iznosu od oko 120.000 eura u poređenju sa oko 3 miliona eura u Sloveniji na godišnjom nivou nije održiv. Uzimajući u obzir sumu od 87 000 eura za nabavku *laptop*-ova poslanicima, ostaje samo 33 000 hiljade za neke manje investicije u 2006. Veoma je teško procjeniti realni obim ovih sredstava, ali se može pretpostaviti da bi iznos od oko 1 milion eura morao biti obezbijeđen za početak najvažnijih investicija.

a. *Nadgradnja informacionog sistema:* Trenutno se kao jedan od prioriteta izdvaja investicija u cjelovit, konzistentan i jasno definisan informacioni sistem, koji bi služio kao podrška zakonodavnom postupku, radu poslanika i poslaničkih klubova (vidi dio koji se odnosi na razvoj interneta i intraneta na str. 27). Takav obiman, višegodišnji projekat izgradnje informacionog sistema bi zahtijevao značajan dio sume od milion eura. U Sloveniji će se, na primjer, u periodu od narednih pet godina investirati oko 6 miliona eura u obnovu i nadgradnju informacionog sistema.

Služba Skupštine, predvođena jedinicom za informacionu tehnologiju, bi trebalo da uradi temeljan popis postojećeg informacionog sistema i izradi plan njegove nadgradnje i širenja u narednih pet godina. Napisani plan bi trebalo da uključi procjene troškova za svaku godinu. Moguće je da troškovi iz jednog takvog temeljnog plana postanu stavka *Twining* programa za Skupštinu u okviru predloga za poseban CARDS projekat.

Kao dio nadgradnje informacionog sistema, ne smiju se zaboraviti ni knjige, dnevna i periodična štampa i druga literatura. Skupština je već investirala sredstva u renoviranje prostorija u suterenu, čiji će dio biti korišten za biblioteku. Sada je potrebno razmisliti o nabavci knjiga, publikacija, magazina, kompjutera, uvođenju *on-line* pretplata i kompjuterskih mreža, kao i obuci službenika po tom osnovu, i planirati takve investicije pažljivo tokom vremena.

b. *Rješavanje problema nedostatka prostora:* Drugi značajan dio investicija se odnosi na obezbjeđenje adekvatnog prostora za rad radnih tijela, poslaničkih klubova i poslanika u samoj zgradi parlamenta. Procjena ovih troškova podrazumijeva da Služba Skupštine (ili neko po ugovoru) uradi elaborat kojim bi se definisale potrebe i plan razvoja u smislu obezbjeđenja potrebnog radnog prostora, kroz ponudu nekoliko rješenja. Nakon toga bi Kolegijum predsjednika mogao da razmotri ove ponude i odluči u što kraćem roku o najsvrsishodnijem rješenju za ovo pitanje. Ovaj dokument bi, potom, trebalo da posluži kao osnova za javni arhitektonski konkurs za projekat rekonstrukcije postojeće zgrade ili, alternativno, izgradnju nove zgrade Skupštine.

---

<sup>26</sup> Pojedine strane donatorske organizacije pokrivaju dio ovih troškova. Takva sredstva bi, međutim, trebalo kroz sistem bruto realizacije uključiti i u prihodnu i rashodnu stranu budžeta Skupštine (i svih drugih budžetskih korisnika). To znači da bi i održavanje, npr. licenciranje računara, koje je Skupština dobila kroz donaciju, bilo prikazano u budžetu kao odgovarajuća rashodna stavka sa pokrićem (prikazom) prihoda u kešu.



Potreba za obezbjeđenjem ovih sredstava u budžetu za 2007. godinu (koji bi trebalo da se usvoji u decembru), stavlja naglasak na hitnost ovog projekta. Prilikom izbora opcije, najniži troškovi ne bi trebalo da budu jedini opredjeljujući faktor. Oni koji budu donosili odluke o ovom pitanju moraju voditi računa da usvoje opciju kojom bi se ovo pitanje riješilo na dugi rok.

U međuvremenu, ostali dio investicija bi trebalo usmjeriti na pronalaženje rješenja u okviru postojeće zgrade ili unajmljivanje prostorija u blizini zgrade parlamenta (što će povećati udio materijalnih troškova). Valjalo bi, takođe, razmisliti o izmještanju Republičke izborne komisije iz zgrade parlamenta.

*c. Stambena pitanja poslanika:* Treći dio investicija se odnosi na službene stanove poslanika odnosno na obezbjeđivanje određene sume novca po poslaniku za najam stana u toku obavljanja funkcije. Profesionalizacija poslanika povlači potrebu za obezbjeđivanjem stanova, umjesto smještaja u hotelima za nekoliko dana u toku trajanja sjednica. Pri tome, ovakve nadoknade bi trebalo obezbijediti na osnovu utvrđenih kriterijuma u odnosu na prijavljeno prebivalište i udaljenost istog od glavnog grada. U mnogim zemljama, ovo pitanje se reguliše posebnim aktom, kao npr. u Mađarskoj Aktom o platama, nadoknadama troškova i drugim dodacima za poslanike.

U pitanju je trajna investicija koju je moguće riješiti ili kroz finansiranje stanova putem *leasing-a* ili dugoročnog najma (što će povećati dio materijalnih troškova). U svakom slučaju, investicija u stanove i njihovo održavanje ili obezbjeđivanje sredstava za njihov najam je jedan od uslova za profesionalan rad poslanika (pri čemu bi Skupština, odnosno država, trebalo da bude vlasnik stanova kako bi se oni mogli dodijeliti poslanicima u sljedećem mandatu). Rješenja stambenog pitanja bi trebalo posmatrati u svijetlu kvalitetnog funkcionisanja parlamenta, a ne nagrade za obavljanje funkcije.

*d. Dugoročni plan za razvojne projekte:* Konačno, kao četvrto, bilo bi dobro kada bi budžet Republike Crne Gore, između ostalog, sadržao i dugoročni plan tzv. nacrt razvojnih projekta. To znači da bi uz Opšti dio budžeta (ekonomska klasifikacija), Posebni dio budžeta (po pojedinim institucijama i programima) postojao i treći, dugoročni dio budžeta.

Kao primjer, u Sloveniji, taj dio uključuje finansijski plan za četiri godine za sljedeće projekte: investicije u informacioni sistem, audio i video tehniku, adaptaciju pojedinih spratova zgrade parlamenta, kupovinu licenci, kupovinu vozila, adaptaciju opreme za obezbjeđenje i, na kraju, krupnije radove investicionog održavanja. Ukupne investicije iz četvorogodišnjeg Nacrta razvojnih programa u Sloveniji iznose oko 14 miliona eura.

**Preporuke:** u pogledu obezbjeđenja sredstava za razvoj Skupštine, valjalo bi uvažiti sljedeće preporuke:

- budžet u dijelu investicija bi trebalo u narednoj godini uvećati najmanje devet puta, odnosno sa 120 000 eura na 1 milion eura.
- ova sredstva je potrebno dobro obrazložiti izradom višegodišnjih planova za unapređenje informacionih sistema, povećanje radnog prostora, obezbjeđenje stanova ili naknada po tom osnovu, kao druge investicije.

#### **4. Stručna podrška poslanicima u poslaničkim klubovima**

Iako jedna od najznačajnijih stavki, koja u Sloveniji iznosi 8 odsto parlamentarnog budžeta, u Crnoj Gori ona ne postoji. Ova stavka je posebno važna za rad klubova opozicionih stranaka, jer kada nisu na vlasti, poslanički klubovi, odnosno poslanici u suštini jedinu stručnu podršku dobijaju u aparatu stranke ili u stručnim službama poslaničkih klubova. U Sloveniji se za stručnu podršku poslanicima u klubu opredjeljuje otprilike 22 000 eura po poslaniku. Sa ciljem postepenog uvođenja ovakvog sistema u crnogorski parlament, predlaže se formiranje tih službi i obezbjeđenje sredstava u visini od 50% iznosa koji se u Sloveniji opredjeljuje po poslaniku. Ovakav predlog, dakle, podrazumijeva obezbjeđenje oko 900.000 eura za zapošljavanje osoblja i izradu studija, kao podloge za rad poslaničkih klubova. U taj iznos ne ulaze direktni materijalni troškovi za funkcionisanje poslaničkih klubova kao što su komunalna infrastruktura, prostorije i slično.

**Preporuka:** Skupština bi trebalo da odvoji sredstva za obezbjeđivanje stručne podrške poslanicima, odnosno poslaničkim klubovima.

#### **5. Finansiranje političkih stranaka**

Komparacija pokazuje da je u ovom dijelu najmanja razlika između Slovenije i Crne Gore, s obzirom na to da obim sredstava koji dobijaju političke stranke iz budžeta Crne Gore iznosi oko 75% obima sredstava koji dobijaju stranke u Sloveniji. Imajući to u vidu, kao i činjenicu da je Crna Gora tri puta manja od Slovenije, ova suma bi trebalo da bude više nego dovoljna, pa je ne bi trebalo mijenjati brže od stope inflacije. Pored toga, uvažavajući različitost političkih partija i organizacija civilnog društva, potrebno je u budžetu razdvojiti njihovo finansiranje i prikazati kao odvojene stavke.

#### **Preporuke:**

- sredstva opredijeljena za političke partije su dovoljna i ne bi ih trebalo uvećavati brže od stope inflacije.
- u budžetu je potrebno diferencirati političke organizacije i organizacije civilnog društva u stavci koja se odnosi na transfere nevladinim organizacijama, političkim partijama, strankama i udruženjima.

### **IV. NAREDNI KORACI**

Ovaj izvještaj se može smatrati uvodom u dugoročni proces unapređenja skupštinskog rada. Narednim koracima ove preporuke trebalo bi pretvoriti u akcioni plan nad kojim bi „vlasništvo“ trebalo da preuzmu skupštinsko rukovodstvo i poslanički klubovi. Planom je potrebno definisati operativne detalje u vezi sa prihvaćenim preporukama (ko, kada, kako i kojim sredstvima). NDI je pripremio predlog plana aktivnosti (pogledati prilog 1) koji bi novo skupštinsko rukovodstvo i poslanički klubovi trebalo pažljivo razmotriti, dopuniti i usvojiti kao svoj. Ako uzmemo u obzir činjenicu da je u toku priprema budžeta za 2007, važno je zaokružiti ovaj plan i, na tom osnovu, tražiti sredstva u budžetu za 2007. godinu kao i međunarodnu pomoć.

Pored Ustava, rad na predlogu novog budžeta će, svakako, biti jedan od prvih zadataka novog rukovodstva parlamenta i Službe Skupštine u novom mandatu. Kolegijum predsjednika Skupštine imaće kao jedan od prvih "*cross-parties*" zadataka (prev. uz učešće svih partija) izradu odgovarajućeg predloga budžeta i njegovo usvajanje kroz odgovarajuću vladinu i parlamentarnu proceduru. Pri tome, parlamentarne partije ne bi trebalo da zaborave da u demokratskim zemljama *Budget Authority reside in Parliament* (prev. budžetski autoritet počiva u parlamentu). Trenutno je, međutim, veoma zabrinjavajuće postojanje izraženog finansijskog debalansa između potrebe za izvršavanjem određenih nadležnosti i obezbjeđivanjem potrebnih finansijskih sredstava u te svrhe. Zbog toga, parlamentarno rukovodstvo u najkraćem mogućem roku mora postaviti realne ciljeve i prioritete i predvidjeti dinamiku njihovog finansiranja. Naravno, sa ciljem dobijanja podrške za porast sredstava u budžetu na državnom nivou ali i od javnosti, Skupština mora preuzeti odgovornost za racionalno trošenje sredstava i obezbijediti apsolutnu transparentnost trošenja sredstava. U suprotnom, nemoguće je ostvariti povjerenje u parlament i demokratiju uopšte.



**PRILOG 1: PREDLOG PLANA AKTIVNOSTI**

| OBLAST                                     | PREPORUKE   | NADLEŽNOST I ZADUŽENJA   | VREMENSKI OKVIR   |
|--|---|--|---|
| <b>A. EFIKASAN RAD SKUPŠTINE CRNE GORE</b> |   |  |   |
| 1) Profesionalizacija poslanika            | a. Ustavom predvidjeti obavezno profesionalno obavljanje poslaničke funkcije; predvidjeti da poslanici obavljaju funkciju profesionalno od narednog mandata<br>b. Poslovníkom predvidjeti mjere za neopravdano odsustvo   | Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Skupština<br><br>Kolegijum, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Administrativni odbor, Skupština   | Donošenje Ustava<br><br>Krajnji rok: 10/2008 (sredina mandata)  |
| 2) Efikasan zakonodavni postupak           | a. Strogo primjenjivati i poštovati Poslovník<br>b. Utvrditi godišnji terminski i dvomjesečni tematski plan rada<br>c. Pratiti primjenu Poslovníka i po potrebi predložiti izmjene i dopune<br>d. Uvesti princip »ne raspravljati dva puta o istoj stvari« u cilju unapređenja postupka tri čitanja | Svi poslanici i Služba<br><br>Kolegijum i Služba u saradnji sa Vladom<br><br>Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Skupština<br><br>Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Skupština                          | Kontinuirano<br><br>Krajnji rok: 12/ 2006 za prvi godišnji za 2007 i prvi dvomjesečni plan; potom kontinuirano<br><br>Kontinuirano; 10/2008 (sredina mandata)<br><br>Krajnji rok: 10/2008 |
| 3) Izazov evropskih integracija            | a. Definisati ulogu i zadatke Skupštine u procesu evropskih integracija<br>b. Obezbijediti da svi odbori budu uključeni u proces integracija u okviru svoje nadležnosti<br>c. Proširiti nadležnosti odbora koji se bavi evropskim integracijama   | Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije, Skupština u saradnji sa Vladom<br><br>Svi odbori<br><br>Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije i Skupština | Odmah<br><br>Kontinuirano<br><br>Krajnji rok: 10/2008   |
| 4) Stručna služba                          | a. Uspostaviti efikasnu i nezavisnu centralnu službu i službu poslaničkih klubova   | Rukovodstvo Službe, Kolegijum, Administrativni odbor   | Krajnji rok: 10/2010; početi odmah i postepeno stvarati uslove i obučavati potreban kadar   |

| OBLAST  | PREPORUKE  | NADLEŽNOST I ZADUŽENJA   | VREMENSKI OKVIR   |
|---|--|--|---|
| <b>B. POSLANIČKI KLUBOVI I VEZA SA BIRAČIMA</b> |  |  |   |
| 1) Unapređenje rada poslaničkih klubova         | <p>a. Utvrditi godišnji terminski i dvomjesečni tematski plan sa satnicama za sastanke poslaničkih klubova - preporuka A2)b.</p> <p>b. Usvojiti pravila kojim bi se regulisao način rada kluba</p> <p>c. Obezbijediti svakom klubu sredstva u određenom iznosu za angažovanje stručnih saradnika i/li za finansiranje ekspertske pomoći u vidu studija, analiza i sl.</p> <p>d. Obezbijediti dodatnu administrativnu pomoć u vidu jednog službenika na poslanički klub, a na svakih 10 poslanika po još jednog službenika</p> <p>e. Definisati pravila trošenja sredstava poslaničkih klubova i podnošenja izvještaja o utrošenim sredstvima</p> | <p>Kolegijum, poslanički klubovi</p> <p>Poslanički klubovi</p> <p>Kolegijum, rukovodstvo Službe i Skupština</p> <p>Kolegijum, rukovodstvo Službe i Skupština</p> <p>Služba, Kolegijum, Administrativni odbor</p> | <p>Krajnji rok: 12/2006. za prvi godišnji za 2007. i prvi dvomjesečni plan; potom kontinuirano</p> <p>Na početku ovog mandata</p> <p>Početi sa budžetom za 2007. i postepeno povećavati svake godine</p> <p>Početi sa budžetom za 2007. i postepeno povećavati svake godine</p> <p>01/2007.</p> |
| 2) Unapređenje rada poslanika sa biračima       | <p>a. Utvrditi godišnji terminski i dvomjesečni tematski plan sa satnicama za rad poslanika na terenu sa biračima - preporuka A2)b.</p> <p>b. Utvrditi broj poslaničkih kancelarija na terenu (za početak makar jedna u svakoj opštini) i obezbijediti potrebna sredstva za tu namjenu</p>   | <p>Kolegijum i Služba u saradnji sa Vladom</p> <p>Kolegijum i poslanički klubovi, Skupština</p>  | <p>Krajnji rok: 12/2006 za prvi godišnji za 2007. i prvi dvomjesečni plan; potom kontinuirano</p> <p>U budžetu za 2007. predvidjeti sredstva za otvaranje jednog broja kancelarija; postepeno uvećavati sredstva svake godine</p>   |
| 3) Usavršavanje poslanika                       | <p>a. Donijeti dokument za obuku i usavršavanje poslanika za poslaničku funkciju</p> <p>b. Obezbijediti sredstva za obuku i usavršavanje poslanika</p>   | <p>Služba, Kolegijum, Administrativni odbor</p> <p>Služba, Kolegijum, Administrativni odbor, Skupština</p>   | <p>03/2007</p> <p>U budžetu za 2008. i sa stranim donacijama</p>  |

| OBLAST  | PREPORUKE  | NADLEŽNOST I ZADUŽENJA  | VREMENSKI OKVIR   |
|---|--|---|---|
| <b>C. KONTROLNA FUNKCIJA PARLAMENTA I ODNOS SA KONTROLNIM INSTITUCIJAMA</b> |  |   |   |
| 1) Jačanje kontrolne funkcije parlamenta                                    | <p>a) Ustavom i drugim aktima definisati pravni odnos između parlamenta i institucija koje podnose Skupštini izvještaj o radu</p> <p>b) U cilju jačanja kontrolne funkcije parlamenta, Ustavom utvrditi odnos Skupštine i Vlade i instrumente kontrole, ili kao alternativa: usvajanje Poslovnika u formi zakona</p> <p>c) Ojačati kontrolnu funkciju odbora korišćenjem instituta iz novog poslovnika</p> <p>d) Jasnije definisati nadležnosti odbora za pitanja kontrole policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost; razmotriti mogućnost usvajanja posebnog zakona o parlamentarnoj kontroli nad radom ovih službi</p> <p>e) Poslovníkom Skupštine obrazovati poseban odbor za kontrolu budžeta sa preporukom da predsjednik tog odbora bude iz reda opozicije</p> <p>f) Obratiti pažnju na ulogu opozicije u kontrolnim aktivnostima nad radom izvršne vlasti i razmotriti mogućnost da predstavnici opozicije predvode ključne kontrolne odbore</p> <p>g) Zakonom o konfliktu interesa unaprijediti antikorupcijske napore</p> | <p>Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Skupština</p> <p>Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Skupština</p> <p>Odbori</p> <p>Odbor za bezbjednost i odbanu, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Skupština u saradnji sa Vladom</p> <p>Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Skupština</p> <p>Skupština</p> <p>Skupština</p> | <p>donošenjem Ustava i odgovarajućih zakona</p> <p>donošenjem Ustava i odgovarajućih zakona</p> <p>Kontinuirano</p> <p>10/2008 (sredina mandata)</p> <p>10/2008 (sredina mandata)</p> <p>Po obrazovanju ovih odbora</p> <p>Krajnji rok: 03/2007</p> |
| <b>D. ODNOSI PARLAMENTA SA JAVNOŠĆU</b>                                     |  |   |   |
| 1) Jačanje odnosa sa javnošću   | a) U skladu sa novim pravilnikom, bez odlaganja, osnovati jedinicu za odnose sa javnošću, koja će informisati javnost o aktivnostima Skupštine, radnih tijela, poslaničkih klubova i poslanika   | Generalni sekretar i Služba   | Odmah   |

| OBLAST | PREPORUKE   | NADLEŽNOST I ZADUŽENJA  | VREMENSKI OKVIR  |
|--------|---|---|--|
|        | <p>b) Uposliti najmanje 2 službenika za rad u jedinici za odnose sa javnošću</p> <p>c) Pravilnikom preciznije definisati zadatke ove jedinice</p> <p>d) Redovno dostavljati <i>press clipping</i>-e poslanicima ili poslaničkim klubovima; razmisliti o angažovanju firme koja bi radila <i>press clipping</i> po ugovoru.</p> <p>e) Izraditi skupštinske publikacije za širu javnost</p> <p>f) Doraditi skupštinsku <i>web</i> prezentaciju i potom je redovno ažurirati</p> <p>g) Organizovati dane „otvorenih vrata“ (npr. jednom u mjesecu ili kvartalno)</p> <p>h) Organizovati posjete parlamentu za grupe građana (zainteresovani građani se mogu prijavljivati i putem skupštinskog <i>website</i>-a)</p> <p>i) Otvoriti <i>press</i> centar u Skupštini sa adekvatnim uslovima za rad novinara koji prate aktivnosti Skupštine</p> | <p>Generalni sekretar</p> <p>Generalni sekretar i Administrativni odbor</p> <p>Kolegijum, gen. sekretar i jedinica za odnose sa javnošću u saradnji sa rukovodstvom Skupštine</p> <p>Generalni sekretar i jedinica za odnose sa javnošću u saradnji sa rukovodstvom Skupštine, poslanicima i drugim djelovima Službe</p> <p>Generalni sekretar, jedinica za odnose sa javnošću, IT centar u saradnji sa rukovodstvom Skupštine, poslanicima i drugim djelovima Službe</p> <p>Generalni sekretar i jedinica za odnose sa javnošću u saradnji sa rukovodstvom Skupštine, poslanicima i drugim djelovima Službe</p> <p>Generalni sekretar i jedinica za odnose sa javnošću u saradnji sa rukovodstvom Skupštine, poslanicima i drugim djelovima Službe</p> <p>Rukovodstvo Skupštine, generalni sekretar i jedinica za odnose sa javnošću</p> | <p>Odmah</p> <p>1/2007</p> <p>Početi sa novim mandatom po obrazovanju ove jedinice, potom kontinuirano U slučaju angažovanja firme predvidjeti sredstva za to u budžetu za 2007</p> <p>Krajnji rok za izradu: 03/2007; potom kontinuirano</p> <p>Krajnji rok za doradu: 12/2006, potom ažurirati kontinuirano</p> <p>Prvi dan otvorenih vrata do 05/2007, potom jednom u tri mjeseca kontinuirano</p> <p>Prva posjeta do 03/2007, potom kontinuirano</p> <p>Krajnji rok: 03/2007</p> |



| OBLAST   | PREPORUKE   | NADLEŽNOST I ZADUŽENJA   | VREMENSKI OKVIR  |
|--|---|--|--|
| <b>E. LJUDSKI I MATERIJALNI RESURSI</b>            |   |  |  |
| 1. Autonomija parlamenta                           | a) Usvojiti izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i namještenicima i druge povezane akte kako bi se ostvarila regulatorna i upravna autonomija Skupštine                                  | Kolegijum, Administrativni odbor, generalni sekretar i Skupština u saradnji sa Vladom. | 12/2007  |
|  | b) Izraditi razvojnu strategiju sa realnim finansijskim projekcijama za naredni period i istu predstaviti Vladi   | Kolegijum, Administrativni odbor, generalni sekretar i Skupština u saradnji sa Vladom. | 07/2007  |
| 2. Služba parlamenta                               | a) Uspostaviti adekvatnu nezavisnu i „zavisnu“ stručnu, administrativnu i tehničku podršku; prvenstveno Pravilnikom obuhvatiti službe poslaničkih klubova u skladu sa Poslovníkom – preporuka A4)a. | Rukovodstvo Službe, Kolegijum i Administrativni odbor                                  | Krajnji rok: 10/2010; početi odmah i postepeno stvarati uslove             |
|  | b) Uposliti mladi i obrazovani kadar sa znanjem jezika i potrebnim sposobnostima, koji bi se uz postojeći kadar i dodatnu obuku u zemlji i inostranstvu obučio za odgovarajuće poslove              | Rukovodstvo Službe, Kolegijum  | Odmah početi sa upošljavanjem  |
|  | c) Izraditi program usavršavanja Službe Skupštine (sa definisanim kratkoročnim i dugoročnim potrebama)  | Rukovodstvo Službe, Kolegijum i Administrativni odbor                                  | 01/2007  |
|  | e) Stvarati pozitivan i stimulativan radni ambijent za privlačenje zaposlenih na dugi rok   | Rukovodstvo Službe i svi zaposleni   | Kontinuirano   |
|  | f) Obezbijediti obavezan i stalan prenos informacija između organizacionih jedinica putem redovnih kolegijuma i omogućavanja pristupa internim i eksternim informacijama                            | Rukovodstvo Službe i svi zaposleni   | Krajnji rok za uspostavljanje <i>Intranet-a</i> 1/2007, potom kontinuirano |
| 3. Radni prostor i drugi materijalni uslovi za rad | a) Izraditi plan za rješenje problema nedostatka prostora   | Kolegijum, generalni sekretar uz eventualno angažovanje spoljnih saradnika             | Krajnji rok: 07/2007   |
|  | b) Usvojiti odgovarajuće normative i standarde kojima se određuje vrsta i obim materijalnih uslova  | Nacrt izrađuje Služba, razmatra Kolegijum, usvaja Administrativni odbor                | Krajnji rok: 10/2008   |

| OBLAST  | PREPORUKE  | NADLEŽNOST I ZADUŽENJA  | VREMENSKI OKVIR   |
|---|--|---|---|
| 4. Informacioni sistemi   | <p>a) Uspostaviti internu mrežu računara i redovno je ažurirati svim materijalima i dokumentima od značaja za skupštinski rad – preporuka E2)f.</p> <p>b) Unaprijediti skupštinsku internet prezentaciju i ustanoviti sistem odgovornosti za njeno redovno ažuriranje – preporuka Df.</p>              | <p>Generalni sekretar, jedinica za odnose sa javnošću, IT centar u saradnji sa rukovodstvom Skupštine, poslanicima i drugim djelovima Službe</p> <p>Generalni sekretar, jedinica za odnose sa javnošću, IT centar u saradnji sa rukovodstvom Skupštine, poslanicima i drugim djelovima Službe</p> | <p>Krajnji rok za uspostavljanje <i>Intranet-a</i> 1/2007, potom kontinuirano</p> <p>Krajnji rok za doradu: 01/2007, potom ažurirati kontinuirano</p>   |
| <p><b>F. FINANSIJSKI RESURSI</b></p> <p>Kako bi Skupština mogla normalno da funkcioniše, potrebno je predložiti obim sredstava za novi budžet Skupštine u ukupnom iznosu od blizu 11 miliona eura. Kao što smo već napomenuli, dinamika utvrđivanja tog iznosa, direktno je zavisna od realizacije plana u pogledu broja zaposlenih, dogovora oko povećanja plata poslanika i ostalih zaposlenih, te obima stručne podrške poslaničkim klubovima. Isto važi i za materijalne troškove. Što se tiče investicija, ovom procjenom (vidi tabelu 3) je predviđen određeni obim sredstava za manje investicije, koji, međutim, ne uključuje jednokratne kapitalne investicije u dogradnju prostorija Skupštine nužnu za efikasniji rad. U odsustvu plana za rješavanje ovih pitanja, u ovom trenutku nije moguće napraviti procjenu ovih sredstava.</p> |  |   |   |
| 1) Plate i nadoknade poslanika i zaposlenih   | <p>a. Povećati plate poslanicima na 3000 eura bruto</p> <p>b. Povećati plate službenicima na oko 1300 eura bruto (neto plate bi se kretale u rasponu od 300 do 1000 eura)</p>  | <p>Skupština u saradnji sa Ministarstvom finansija</p> <p>Skupština u saradnji sa Ministarstvom finansija</p>   | <p>Početi sa budžetom za 2007. i postepeno povećavati plate poslanicima na godišnjem nivou kako bi se došlo do ovog iznosa do 10/2010</p> <p>Početi sa budžetom za 2007. i postepeno povećavati plate službenicima kako bi se došlo do ovog iznosa do 10/2010</p> |
| 2. Materijalni troškovi i tekuće održavanje   | <p>a. Stavke u budžetu koje se odnose na materijalne i troškove održavanja bi trebalo uvećati četiri puta (na 2 miliona eura)</p>  | <p>Skupština u saradnji sa Ministarstvom finansija</p>  | <p>Početi sa budžetom za 2007. i postepeno povećavati sredstva na godišnjem nivou kako bi se došlo do ovog iznosa do 10/2010</p>  |
| 3. Investicije i investiciono održavanje  | <p>a. Budžet u dijelu investicija bi trebalo uvećati najmanje devet puta, odnosno sa 120 000 eura na 1 milion eura</p> <p>b. Izraditi višegodišnje planove za unapređenje informacionih sistema, povećanje radnog prostora, obezbjeđenje stanova ili naknada po tom osnovu, kao druge investicije.</p> | <p>Skupština u saradnji sa Ministarstvom finansija</p> <p>Gen. sekretar u saradnji sa rukovodstvom Skupštine i drugim djelovima Službe; Administrativni odbor</p>   | <p>Početi sa budžetom za 2007. i postepeno povećavati nivo investicija na godišnjem nivou kako bi se došlo do ovog iznosa do 10/2010.</p> <p>07/2007</p>  |

| <b>OBLAST</b>  | <b>PREPORUKE</b>   | <b>NADLEŽNOST I ZADUŽENJA</b>                   | <b>VREMENSKI OKVIR</b>  |
|--|--|---|---|
| 4. Stručna podrška poslanicima u poslaničkim klubovima | a. Utvrditi i obezbijediti sredstva za obezbjeđivanje stručne podrške poslanicima, odnosno poslaničkim klubovima – preporuka A4)a.         | Skupština u saradnji sa Ministarstvom finansija | Početi sa budžetom za 2007. i postepeno povećavati sredstva na godišnjem nivou kako bi se došlo do ovog iznosa do 10/2010 |
| 5. Finansiranje političkih stranaka                    | a. U budžetu je potrebno razdvojiti političke partije od organizacija civilnog društva sa preporukom da ne budu u okviru budžeta Skupštine | Skupština i Ministarstvo finansija              | Početi sa budžetom za 2007.   |



## **PRILOG 2: PREPORUKE ZA DORADU SKUPŠTINSKE INTERNET PREZENTACIJE**

Na osnovu dokumenta koji je usvojio Inter-parlamentarni savjet 2000. godine "Smjernice o sadržaju i strukturi parlamentarnih veb-sajtova" (<http://www.ipu.org/cntr-e/web.pdf>) i detaljne pretrage velikog broja parlamentarnih sajtova, NDI je pripremio dodatne komentare i sugestije u cilju unapređenja postojeće internet prezentacije Skupštine RCG [www.skupstina.cg.yu](http://www.skupstina.cg.yu):

U nastavku možete pronaći predlog sadržaja lijevog, desnog i gornjeg menija, sa kratkim sugestijama koje informacije bi trebalo da nađu mjesto na sajtu, kao i primjere sa veb-sajtova drugih parlamenata.

### **Lijevi meni:**

#### **O SKUPŠTINI RCG**

- **Funkcije/nadležnost** - potrebno je ponuditi više informacija o osnovnim funkcijama Skupštine, koje će biti prilagođene interesovanjima građana (primjeri se mogu naći na <http://www.riigikogu.ee/?id=34632>, <http://www.dz-rs.si/index.php?id=260>).
- **Dokumenti** - Ustav, poslovnik i ostala dokumenta koja se već nalaze na postojećem veb-sajtu.
- **Istorijat** - može se iskoristiti materijal koji se nalazi u CDT-ovom Parlamentarnom vodiču, koji bi se modifikovao i prilagodio potrebama posjetilaca sajta.  
(primjeri:  
<http://www.eduskunta.fi/fakta/historia/eng/index.html>,  
<http://www.sabor.hr/Default.asp?ru=80&sid=&akcija=&jezik=1>,  
<http://www.nrsr.sk/main.aspx?sid=nrsr/historia>)
- **Statistika** - CDT u saradnji sa NDI-em kroz Internship program priprema statistički pregled aktivnosti Skupštine. Ove podatke bi trebalo redovno dopunjavati i prezentovati u vidu preglednih tabela, a onda i generisati u vidu brošura (primjeri <http://www.sabor.hr/Default.asp?ru=455&sid=&akcija=&jezik=1>)
- **Saopštenja za javnost** - nešto slično se nalazi i na postojećem sajtu u dijelu Arhiva.
- **Vodič kroz zgradu parlamenta** - pošto je tehnički prilično zahtjevno pripremiti virtuelni vodič kroz zgradu parlamenta, kakav se može naći na većini veb-sajtova parlamenata, za početak bi bilo dovoljno napraviti skicu sva četiri etaža (podrum, prizemlje, 1. i 2. sprat) zgrade Skupštine.
- **Raspored mjesta sjedenja u plenarnoj sali** - grafički prikaz mjesta sjedenja je bio pripremljen i ranije. U svakom slučaju, biće ga lako ponovo generisati za novi mandat. Ne samo što će biti od velike koristi za novinare i građane, već i za predsjedavajuće plenarnim zasjedanjima.
- **Generalni sekretar** - pored informacija koje se nalaze na postojećem veb-sajtu, poželjno je da postoji pregled nadležnosti generalnog sekretara, koje se mogu doslovno prenijeti iz poslovnika, ili pak obraditi za građane.
- **Organizaciona šema Službe Skupštine** - prilikom izrade novog Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji službe Skupštine Republike Crne Gore, ovakva šema je već pripremljena. Kada novi Pravilnik dobije svoj konačni oblik, biće jednostavno doraditi već pripremljenu šemu i postaviti je na veb-sajt.

- **Služba Skupštine** – pregled organizacionih jedinica u Službi Skupštine sa kratkim opisom nadležnosti i kontakt informacijama.
- **Otvoreni parlament** - praktične informacije o pristupu zgradi parlamenta i biblioteci; dani kada je Skupština otvorena za posjetioce (primjer: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=262>), postupak prijavljivanja za posjete građana Skupštini (primjer: [http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/o\\_skupstini/posete/posete01.asp](http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/o_skupstini/posete/posete01.asp)), radno vrijeme, odmori, praznici,<sup>27</sup> tekst Zakona o slobodnom pristupu informacijama, katalog informacija (primjer: <http://www.sabor.hr/Default.asp?ru=527&sid=&akcija=&jezik=1>)
- **Članstvo u međunarodnim i regionalnim parlamentarnim skupštinama**

## IZBORNI SISTEM

- **Izborna procedura i izorno zakonodavstvo**
- **Rezultati izbora** - pregled ranijih izbornih rezultata. Ovakav pregled je moguće generisati i po opštinama, godištu, profesiji i drugim kriterijumima.

## ZAKONODAVNI PROCES I DOKUMENTI

- **Zakonodavni proces** – jednostavnim jezikom objasniti zakonodavnu proceduru (definisano novim poslovníkom onda kada bude usvojen).
- **Šematsko objašnjenje zakonodavnog procesa** - iskoristiti CDT-ovu brošuru kao primjer "Kako predlog zakona postaje zakon" (koja je publikovana i na engleskom jeziku). Istu je potrebno doraditi kada bude usvojen novi poslovnik.
- **Predlozi zakona u proceduri** - spisak zakona koji su u parlamentarnoj proceduri, odnosno naziv i broj predloga zakona, datum podnošenja, nazivi odbora koji ga razmatraju, podaci o predlagачu, amandmani, kao i sva prateća dokumenta i sl.
- **Zakoni** - baza podataka važećih zakona sa datumom usvajanja i pratećim dokumentima.
- **Raspored plenarnih sjednica sa sazivima**
- **Zapisnici sa plenarnih sjednica**
- **Bilješke sa plenarnih sjednica**
- **Premijerski sat i poslanička pitanja**
- **Rječnik termina**
- **Audio i video prenos sjednica**

## PREDSJEDNIŠTVO

- **Biografije** - biografski podaci predsjednika i potpredsjednika
- **Nadležnosti** - kratak opis njihovih nadležnosti i privilegija
- **Kabinet** – kontakt informacije službenika u Kabinetu
- **Agenda** – agenda aktivnosti predsjednika
- **Javni nastupi** - pregled važnih govora i javnih obraćanja predsjednika
- **Lista prethodnih predsjednika**
- **Komentari i pitanja** - upućeni predsjedniku

---

<sup>27</sup> ove informacije bi trebalo obavezno prevesti na engleski jezik

## POSLANICI

- **Prava i dužnosti poslanika** – preuzeti iz Poslovnika dio koji se tiče prava i dužnosti poslanika i eventualno jezik učiniti jednostavnijim i bližim građanima (primjer <http://www.nrsr.sk/main.aspx?sid=poslanci/poslanie>).
- **Poslanici** - lista poslanika po abecednom redu. Klikom na ime poslanika dolazi se do biografije, kontakt informacija, pripadnosti partiji i članstvu u parlamentarnim radnim tijelima. Bilo bi poželjno imati i informacije učešću poslanika u raspravi i evidenciju o glasanju za svakog poslanika pojedinačno sa datumom i temom rasprave.
- **Poslanici po partijama** - lista poslanika po pripadnosti u partijama.
- **Poslanički klubovi** – pregled sastava poslaničkih klubova kakav već postoji na skupštinskom veb sajtu. Trebalo bi samo dodati imena predsjednika poslaničkih klubova i povezati ovu stranicu sa listom poslanika u svakom poslaničkom klubu. Poželjno je iznad liste poslaničkih klubova dati kratku definiciju poslaničkog kluba, koju je moguće preuzeti iz poslovnika.

## RADNA TIJELA

- **Radna tijela** - lista radnih tijela sa hyperlinkovima koji vode do stranica posvećenih tom radnom tijelu. Na stranici posvećenoj određenom radnom tijelu trebalo bi da stoje informacije o sljedećem:
  - **Nadležnosti** - opis mandata i nadležnosti svakog radnog tijela pojedinačno
  - **Predsjednici i članovi** - imena predsjednika i članova svakog radnog tijela
  - **Aktivnosti** - informacije o trenutnim aktivnostima i o narednoj sjednici sa sazivima
  - **Kontakt informacije** - (kontakt osoba, adresa, telefon, fax, email) svakog radnog tijela
  - **Međunarodna saradnja**
  - **Raspored sastanaka i saslušanja za sva radna tijela**
  - **Saopštenja za javnost radnih tijela**
  - **Zapisnici**
  - **Bilješke**
  - **Izvještaji**

## EVROPSKA UNIJA

- **Informacije o Evropskoj uniji** - Navesti kratke osnovne informacije poput onih koje se mogu naći na [www.integracije.cg.yu](http://www.integracije.cg.yu), [http://www.evropazamlade.cg.yu/bitne\\_informacije.php](http://www.evropazamlade.cg.yu/bitne_informacije.php) ili na <http://www.sabor.hr/Default.asp?ru=529&sid=&akcija=&jezik=1>
- **Saradnja Skupštine RCG i EU** - treba pružiti više informacija o ulozi Skupštine u pristupanju Crne Gore Evropskoj Uniji. Pored historijata dosadašnjih aktivnosti, bilo bi poželjno opisati i trenutne aktivnosti, kao i plan budućih. Primjer se može naći na <http://www.sabor.hr/Default.asp?ru=429&sid=&akcija=&jezik=1>
- **Korisni linkovi** - Dobar primjer je na veb sajtu hrvatskog Sabora <http://www.sabor.hr/Default.asp?ru=485&sid=&akcija=&jezik=1>, pa se može linkovati ova stranica ili se pak može pripremiti lista linkova poput ove:
  - Sajt Ministarstva za evropske integracije CG [www.minevrint.vlada.cg.yu](http://www.minevrint.vlada.cg.yu)
  - Evropske integracije Crna Gora [www.integracije.cg.yu](http://www.integracije.cg.yu)

[Zvanični sajt Evropske unije](#)  
[Evropski Parlament](#)  
[Evropski savjet](#)  
[Ekonomski i socijalni savjet](#)  
[Zvanične publikacije Evropske unije](#)  
[Osnivački ugovori Evropskih zajednica](#)  
[Evropska konvencija](#)  
[Evropski sud pravde](#)  
[EUROPOL](#)  
[Ekonomska rekonstrukcija i razvoj Jugoistočne Evrope](#)  
[Evropska banka za obnovu i razvoj](#)  
[Odbor regija](#)  
Welcome Europe <http://www.welcomeurope.com/>  
[Delegacija Evropske komisije u Srbiji i Crnoj Gori](#)  
[Evropska agencija za rekonstrukciju](#)

## **PUBLIKACIJE**

- **Elektronske verzije publikacija u .PDF formatu** - pored CDT-ovog "Parlamentarnog vodiča" i "Statističkog pregleda aktivnosti Skupštine RCG" koji je u pripremi, treba pripremiti i ostale brošure i staviti ih na raspolaganje građanima u elektronskoj verziji.

## **LINKOVI**

- **Vebsajtovi predsjednika, vlade i sudova** - oni se već nalaze na postojećem vebsajtu, osim linka <http://www.sudovi.cg.yu>
- **Zvanični vebsajt Crne Gore** - uvrstiti i turističke vebsajtove, poput <http://www.visitmontenegro.cc/>, <http://www.montenegro.yu/>,
- **Vebsajtovi političkih partija u zemlji** - svi se nalaze na NDI vebsajtu u dijelu za linkove ([www.ndicrnagora.org](http://www.ndicrnagora.org))
- **Vebsajt Inter-parlamentarne unije** - [www.ipu.org](http://www.ipu.org)
- **Ostale međunarodne, regionalne i pod-regionalne parlamentarne organizacije** - spisak se nalazi na (<http://www.ipu.org/english/otherweb.htm>)
- **Vebsajtovi ministarstava i ostalih organa državne uprave** - mogu se naći na <http://www.vlada.cg.yu/ministarstva.php>
- **Vebsajtovi parlamenata ostalih zemalja** - ažurirana lista vebsajtova svih parlamenata se nalazi na <http://www.ipu.org/english/parlweb.htm>. Pošto na spisku nema vebsajta crnogorskog parlamenta, bilo bi poželjno da se IPU informiše o tome, naročito kada se dorada vebsajta privede kraju.

**FOTOGALERIJA** - Iskoristiti postojeću, ali je dodatno više prilagoditi potrebama novinara, dakle postaviti fotografije koje štampani mediji mogu koristiti u manjoj i većoj rezoluciji.



**Desni meni:**

**KUTAK ZA POSJETIOCE**

- **Komentari i pitanja**
- **Forum**
- **Mailing lista**
- **Ankete**
- **Često postavljana pitanja**
- **Indeks dokumenata po ključnim riječima**
- **Slobodna radna mjesta u parlamentu**

**Gornji meni:**

- **Engleski** - Nužno je napraviti prevode statičnih stranica, kontakt informacija i opštih informacija o Skupštini (NDI može staviti na raspolaganje verziju poslovnika na engleskom jeziku, kao i ostalih materijala koji mogu biti od koristi. Takođe, može poslužiti i verzija na engleskom jeziku CDT-ovog Parlamentarnog vodiča)
- **Početna strana** - kao na postojećem sajtu
- **Aktuelnosti** - kao na postojećem sajtu
- **Pretraga**- kao na postojećem sajtu
- **Mapa sajta** - kada se usvoji konačna verzija sajta, ta mapa će izgledati poput ovog dokumenta, sa direktnim linkovima do traženih stranica
- **Kontakt** - u vidu formulara (primjer: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=126>)

**VAŽNO**

- Na vidnom mjestu svake stranice na sajtu trebaju da stoje kontakt informacije (adresa, telefon, fax, email)
- Na svakoj stranici je potrebno naznačiti kada je poslednji put ažurirana
- Stranice ne treba da idu više od 3-4 nivoa od početne strane.