

Маријета БАРЈАКТАРОВИЋ – ЛАНЗАРДИ*
Милан ПОДУНАВАЦ**

РАЗВОЈ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА У ЦРНОЈ ГОРИ И ПРОЦЕС ПРИБЛИЖАВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ: ЗНАЧАЈ И УЛОГА ПАРЛАМЕНТА

ABSTRACT: This paper deals with relation between development of the parliamentarism in Montenegro and European integration process. The intention is to demonstrate the way in which association to the European Union has impact on the fostering development of the parliamentarism in Montenegro and to explain which role the parliament, as the most important political institution, should have in this process.

KEY WORDS: parliamentarism, parliament, democratic transition, European integration

УВОД

Предмет нашег истраживања у овом раду јесте однос развоја парламентаризма у Црној Гори и процеса европских интеграција, односно улога парламента, као најважније политичке институције, у овом процесу. Наша намјера је да укажемо на чињеницу да приближавање Европској унији утиче на јачање парламентаризма у Црној Гори, јер она пред земље кандидате поставља конкретне захтјеве који се односе на постизање одређеног степена политичког развоја, који подразумијева јачање демократије и владавине права, што условљава парламент да преузме значајнију улогу.

Појам парламентаризма можемо дефинисати у ширем и ужем смислу. *У свом општем и ширем значењу, парламентаризам означава један облик представничке (грађанске) демократије у коме средишњу и*

* Ауторица је запослена у Министарству науке Црне Горе у Подгорици.

** Аутор је редовни професор на Факултету политичких наука из Београда.

најважнију улогу у политичким процесима има парламент као скуп слободно изабраних представника, односно грађана који су у равноправном политичком статусу.¹ Парламентаризам у ширем смислу, такође подразумева и постојање одређених правних правила која обликују улогу институција у неком друштвено-политичком систему, доношење одређених одлука и политика које омогућавају веће укључивање грађана у политичке процесе, али и улогу различитих актера на политичкој сцени, попут политичких партија и интересних група, и начин на који они својим идејама, предлозима и акцијама утичу на развој земље. У ужом значењу, парламентаризам је један специфични институционални ангажман, односно систем организације власти чија је окосница равнотежа и сарадња законодавне (парламента) и извршне (влада) власти, при чему би постојала извјесна превага законодавне власти над егзекутивом и то пре свега као изборне (влада произилази из парламента и овоме је одговорна), и контролне улоге парламента.²

Након пада комунизма и одржавања првих вишестраначких избора 1990. године, када се још увијек није размишљало о европским интеграцијама, парламентаризам у Црној Гори развијао се паралелно са процесом демократске транзиције. Динамику демократске транзиције у Црној Гори значајно је условило оно што Р. Пенок назива историјским чиниоцима демократије, а подразумевају не само политичку традицију, већ и начин настанка једног политичког система и трајање, односно стабилност појединих фактора значајних за демократију који настају у дужем периоду времена као што су нпр. изграђеност нације, грађанска лојалност, редослед развојних фаза, проблеми које су поједине земље налазиле у свом историјском развоју итд.³

На тај начин, комунистичко наслеђе учинило је демократску транзицију много сложенијом и споријом, јер је она захтијевала свеобухватне промјене у друштвеном систему. У контексту посткомунизма, транзиција демократије значи радикалну трансформацију цијелог друштвеног система. Тако се политички систем мијења из монистичког у плуралистички (једнопартијски у вишепартијски систем), економски систем се драстично мијења (из социјалистичке економије централног планирања у тржишну економију), као и друштвени систем (из свијета колективистичког друштва са загарантованим друштвеним правима и значајним степеном социјалне сигурности у услове релативне друштвене несигурности, тржишно оријентисаних односа и

¹ Милан Матић, Милан Подунавац, *Политички систем – теорије и принципи*, Чигоја, Београд, 1997, стр. 289

² Исто

³ Исто, стр. 288

ограничене функције државе благостања)⁴ Тако су се на политичкој агенди našла веома важна питања, као што су: утврђивање уставног оквира, који је требало да успостави систем подјеле власти и основна права и слободе; стабилизовање парламентарне већине и постизање договора политичких актера о будућем развоју земље; али, прије свега, стварање грађанског друштва, јер *парламентаризам у правом смислу не постоји без развијеног и аутономног, сложеног, хетерогеног и активног грађанског друштва*.⁵

У позадини антибиروقратске револуције из 1989. године, која је условила пад комунистичког руководства у бившој СФРЈ, па тиме и у Црној Гори, налазила се ескалација друштвено-политичких конфликта, неријешена национална питања и јако лоша економска ситуација у федералној држави. Оваква ситуација у земљи указала је на потребу за демократским промјенама, али није постојао јасан пројекат на основу кога би оне могле да се спроводе. У том смислу, у Црној Гори, формиран је Демократски форум, као тијело које је окупљало политичке актере ради дефинисања нових правила „политичке игре”. Међутим, већ након првих неслагања чланови владајуће странке су се повукли из Форума и на тај начин показали да се одлуке још увијек могу доносити без постизања консензуса. Тако су аутократски елементи превладавали над демократским све до 1997. године, на шта су, осим карактера претходног режима, утицале и ратне године, додатно отежавајући демократске промјене у овом периоду. Такође, веома важан елемент отежаног демократског развоја биле су и дубоко укоријењене традиционалне вриједности црногорског „патријархалног” друштва, које му у том тренутку нијесу омогућиле да се активно укључи у започети процес демократских промјена, односно да контролише рад нове владе и иступи са конкретним плановима за будућност.

Управо су комунистичко наслеђе, ратни сукоби и санкције међународне заједнице били разлози због којих је Европска унија конкретније кораке на Балкану предузела тек након склапања мировног спора-

⁴ Pero Maldivi, Davorka Vidović, *Transition in Central and Eastern European Countries – Experiences and Future Perspectives*, Political Science Research Centre, Zagreb, 2007, str. 10 (“*In the context of post-communism, transition of democracy means radical transformation of the complete social system. Namely, political system changed from political monism to political pluralism (single-party system to multi-party democracy), economic system also dramatically changed (from socialist centrally planned economy to market economy), as well as the social system (from the world of collectivistic society with guaranteed social rights and significant degree of social security into the conditions of relative social insecurity, market-regulated relations and limited functions of welfare state.)*”)

⁵ Павле Јовановић, *Неколико напомена о поријеклу и смислу парламентаризма*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1, Београд, 1992, стр. 57

зума у Дејтону (1995.). Након расцјепа у владајућој партији 1997. године, формирана је нова влада у Црној Гори, која је показала већи степен разумијевања динамике демократских промјена, али и отвореност за европске интеграције, које су подразумијевале рад на унапређењу парламентарног система у Црној Гори. Отварање процеса за стабилизацију и придруживање посебно је усмјерило пажњу на питања демократског и парламентарног развоја, а пратило га је јачање институција државе и друштвеног поретка, јер је Европска унија појачала своје захтјеве додатно када су у питању земље Западног Балкана. Након стицања независности на референдуму 2006. године, Црна Гора је, преузимањем међународних и обавеза из Споразума за стабилизацију и придруживање (2007), почела интензивније да ради на обезбјеђивању свих неопходних услова за ефикасан развој парламентарног система. Потврда напретка било је добијање статуса земље кандидата за улазак у Европску унију⁶ и званичан почетак преговора⁷.

Европске интеграције и развој парламентаризма у Црној Гори

Тек након потписивања Дејтонског споразума, Европска унија почела је да дефинише свој приступ у бившим земљама СФРЈ (изузев Словеније, која је укључена у регион Централне и Источне Европе), који је имао сљедеће циљеве: успјешну имплементацију Дејтонског споразума и стварање зоне политичке стабилности и економског просперитета; јачање политичких и економских реформи; поштовање људских и мањинских права и демократских принципа; и регионалну сарадњу и успостављање добросусједских односа, који су означени као кључни.

Узимајући у обзир ситуацију у региону, ЕУ је покренула нови, регионални приступ, према земљама југоисточне Европе, што је условило потребу за постављањем додатних захтјева у процесу европских интеграција. Наиме, ове државе су морале да испуњавају услове на три нивоа. Прије свега, морале су да испуне опште критеријуме за приступање ЕУ, које је Европски савјет усвојио у Копенхагену 1993. године⁸ и

⁶ Европски савјет додијелио Црној Гори статус кандидата 17. децембра 2010. године.

⁷ 29. јун 2012. године

⁸ Закључци Европског савјета из Копенхагена, 21-22. јун 1993. године: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_en.htm; Критеријуми дефинисани у Копенхагену су: политички, који се односи стабилност институција које обезбјеђују демократију и владавину права; економски, који се односи на постојање тржишне економије и правни, који се односи на способност преузимања обавеза које проистичу из чланства.

Мадриду 1995. године⁹. Како се ЕУ определијелила за регионални приступ у југоисточној Европи, ове државе су морале да испуне и услове који се односе само на овај регион и заједнички су за све земље које му припадају, а који су се односили на успостављање демократије и владавину права, поштовање људских и мањинских права, подстицање економске обнове и сл.¹⁰ На крају, ЕУ је разматрала посебне услове за сваку земљу региона понаособ, зависно од постигнутог степена напретка.

У жељи да унаприједи регионални приступ, ЕУ је у мају 1999. године у Комуникацији Европске комисије према Савјету и Европском парламенту¹¹ представила нови модел односа са поменутиим државама, тј. Процес за стабилизацију и придруживање. Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија и Савезна Република Југославија (Србија и Црна Гора), сада дефинисане као земље региона Западног Балкана, имале су могућност да изграђују односе са ЕУ на сасвим новим основама. Циљ овог процеса био је успостављање политичког дијалога са Европском унијом, развој економских и трговинских односа у региону и са регионом, унапређење финансијске помоћи региону, јачање демократизације, цивилног друштва, изградње институција, сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова, што је све требало да доведе до формирања правног оквира међусобних односа у виду Споразума о стабилизацији и придруживању. Процес је замишљен тако да његова прва фаза подразумијева процјену политичких, економских, правних и социјалних услова и јачање административних структура у земљи заинтересованој за потписивање споразума, што резултира израдом студије изводљивости од стране Европске комисије, а у којој се налази оцјена стања у земљи и њена способност да прихвати обавезе које произилазе из споразума. Уколико је мишљење позитивно, отпочињу преговори, који ако се приведу крају успјешно, резултирају склапањем споразума, након чега сlijеди његова реализација.

И док су неке земље региона, попут Хрватске и Македоније, отпочеле преговоре и потписале Споразум о стабилизацији и придруживању (2000. и 2001), Црна Гора је била значајно заостајала у овим

⁹ Закључци Европског савјета из Мадрида, 15-16. децембар 1995. године: http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm; Административни критеријум за чланство утврђен у Мадриду односи се на обавезу постојања адекватних административних, управних и правосудних структура у држави, који ће моћи да примјењују законодавство ЕУ на националном нивоу.

¹⁰ Закључци Савјета о условима који воде развој односа Европске уније са одређеним земљама Југоисточне Европе, Bulletin of the European Union, br. 4, 1997, str. 132-134

¹¹ Комуникација Комисије према Савјету и Европском парламенту о процесу стабилизације и придруживања у земљама Југоисточне Европе, COM/99/0235 final : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51999DC0235:EN:NOT>

активностима. Наиме, Црна Гора је тада била дио Савезне Републике Југославије, тако да је доста времена пропуштено на проналажење најбољег институционалног оквира, утврђеног Београдским споразумом (2002. године), када је настала државна заједница Србија и Црна Гора. Прве године у Процесу за стабилизацију и придруживање протекле су у унутрашњем усклађивању чланица државне заједнице, умјесто у одређивању њиховог односа према ЕУ. Веома важан инструмент односа са ЕУ и праћења напретка били су састанци Унапријеђеног дијалога, након кога би Комисија формирала препоруке, које су се односиле на демократију и владавину права, економију и слободно тржиште, регионалну сарадњу и сл.

Након самита ЕУ са земљама Западног Балкана, одржаног 21. јуна 2003. године, заживио је још један инструмент, Европско партнерство, који је по узору на тзв. Партнерство о приступању, препознат као добар инструмент за земље које желе да се придруже ЕУ у смислу дефинисања њихових стратегија приступања. Тако је настало и Европско партнерство са Србијом и Црном Гором, укључујући Косово, како је дефинисано резолуцијом Савјета безбједности УН од 10. јуна 1999. године, које је имало исте циљеве као и сам Процес стабилизације и придруживања, а на основу чега је Влада Републике Црне Горе израдила Акциони план. Након што је ЕУ одлучила да у односу на државну заједницу Србија и Црна Гора примијени модел двоструког колосјека, који је подразумијевао да се преговори о придруживању у области спољне трговине и царинске политике воде на нивоу држава чланица, Црна Гора је самосталније кренула у овај процес, брже напредовала и ступила у директније односе са Европском комисијом, показавши јој спремност за преговоре о дијелу Споразума који се односио на њу.

Процес стабилизације и придруживања подстакао је велике промјене у Црној Гори. Прије свега, унапријеђен је институционални оквир за сарадњу са ЕУ, и то: успостављањем посебног Министарства за економске односе са иностранством и европске интеграције у Влади Црне Горе (2003), успостављањем Одбора за европске интеграције у Скупштини Црне Горе (2003), формирањем Савјета за европске интеграције као савјетодавног тијела Владе и формирањем Владине Комисије за координацију процеса приступања Европској унији. Такође, у свим ресорима Владе именоване су контакт особе за послове који се односе на европске интеграције. Почело је и јачање административних капацитета путем организовања разних програма обуке који су се односили на европске интеграције. Усвојена и пракса редовног кварталног извјештавања парламента о процесу интеграција, што је ојачало њего-

ву контролу над радом владе у контексту спољне политике. Порасла је свијест о значају сарадње са цивилним сектором, о чему свједочи потписивање меморандума о сарадњи ресорног министарства задуженог за европске интеграције са групом невладиних организација. Усвојена је и Комуникациона стратегија о информисању јавности о процесу придруживања Црне Горе Европској унији (септембар 2004. године), која је имала за циљ активно укључивање грађана у процес европских интеграција. Такође, финансијска помоћ ЕУ била је веома значајна као подршка демократизацији. Првобитно је била у облику хуманитарне помоћи и програма „ОБНОВА”, а 2002. године почела је реализација Програма за обнову, развој и стабилизацију (CARDS), који је био усмјерен на подршку демократској стабилизацији, изградњу институција, реформу државне управе и сл. Из приложеног можемо закључити да су захтјеви у оквиру Процеса за стабилизацију и придруживање били компатибилни са условима за развој демократске транзиције, што је значајно утицало на напредак Црне Горе у оба процеса и потврђено усвајањем Извјештаја о Студији изводљивости од Европске комисије (април 2005), чиме су испуњени услови за почетак преговара за потписивање споразума.

Након стицања независности, изгласане на референдуму одржаном 21. маја 2007. године, Црна Гора успоставља нове односе са Европском унијом, који су напредовали много бржом динамиком него у претходном периоду. Већ у јануару 2007. године, Савјет Европске уније донио је одлуку о усвајању новог Европског партнерства са Црном Гором, кога је пратило усвајање Акционог плана за имплементацију препорука Европског партнерства од стране Владе Црне Горе. У октобру исте године потписан је Споразум о стабилизацији и придруживању, који представља *правни основ, први уговорни однос, који поставља темељ за успостављање посебног, највишег облика сарадње између Уније и неке од држава Западног Балкана*.¹² Главни циљеви овог споразума су: обезбјеђивање адекватног оквира за политички дијалог, који ће омогућити развој политичких односа страна уговорница; подршка Црној Гори у јачању демократије и владавине права; допринос политичкој, економској и институционалној стабилности у Црној Гори; развој економске и међународне сарадње, подршка транзицији у тржишну економију и јачање економских односа са Европском унијом; и подстицање регионалне сарадње, која је и даље један од важних услова за напредак у интеграцијама.¹³ Потписивање споразума покренуло је и процес пос-

¹² Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 152

¹³ <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=513460:cs&lang=en&list=513460:cs.&pos=1&pag>

тупног усклађивања са законодавством ЕУ, тако да се Црна Гора наша пред великим изазовом и оним што се зове „трошкови интеграције”, јер овај процес не захтијева само усвајање нових правних аката, већ и спремност за успостављање механизма који би омогућавали да се новоусвојене правне одредбе имплементирају, што подразумијева и обезбјеђивање додатних финансијских средстава, због чега је разумљиво да су се одређени закони усвајали, али да се наилазило на бројне проблеме приликом њихове имплементације.

Веома важан инструмент у давању смјерница и препорука Црној Гори за предузимање активности у наредном периоду су извјештаји о напретку Црне Горе, које Европска комисија припрема годишње почев од 2007. године. Ове извјештаје прати усвајање Плана активности за спровођење препорука Комисије од стране Владе, које се између осталог, односе на демократију и владавину права. Ово значи да ЕУ давањем препорука континуирано указује на потребу јачања демократског развоја земље и подстиче црногорске политичке институције да стално унапређују своје активности у овој области.

Значај успостављања задовољавајућег степена демократског развоја и парламентаризма у Црној Гори, као једног од кључних услова који је требало испунити за почетак преговора, Европска комисија је потврдила и 9. новембра 2010. године у Мишљењу о захтјеву Црне Горе за чланство¹⁴, којим је препоручила давање статуса земље кандидата Црној Гори, а који јој је Европски савјет додијелио у децембру исте године. Европска комисија је у Мишљењу посебно истакла потребу усвајања новог изборног закона, јачања законодавне и надзорне функције парламента, али и јачање дијалога са цивилним сектором. На овај начин ЕУ је покренула низ активности на националном нивоу.

Као једну од њих можемо навести усвајање новог изборног закона. Потребна за његовим усвајањем постојала је још од усвајања новог Устава Црне Горе (октобар 2007), али се расправа о закону одужила и политичке снаге у Црној Гори нијесу показале спремност да постигну договор о његовом садржају. Међутим, након што је ово питање представљено као једно од главних услова за почетак преговора са ЕУ, у септембру 2011. године, политички актери су показали да ипак могу да дођу до компромисних рјешења и закон је усвојен у парламенту једногласно од присутног 71 посланика. Новоусвојени изборни закон додатно је ојачао демократију у Црној Гори. Црна Гора је задржала про-

[e=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte](#)

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union (COM (2010) 670), Брисел, 09. новембар 2010. године

порционални изборни систем, јер он омогућава представљање више политичких партија у парламенту; остала и даље једна изборна јединица, јер се на тај начин пружају веће шансе за представљање мањинских националних заједница у парламенту и ублажава ефекат цијепања бирачког тијела; а у расподјели мандата учествују изборне листе које су добиле најмање 3% од укупног броја важећих гласова у изборној јединици. Закон је олакшао освајање мандата за изборне листе припадника мањинских народа или мањинских националних заједница, али увео и квоте за мање заступљени пол на изборним листама, као услов за пуноважност листе. Значајна новина је и да изабрани посланици у Скупштину сада улазе искључиво према распореду са изборне листе, за разлику од претходног закона којим је половина изабраних представника улазила према редоследу са листе, а половину је одређивао носилац листе. Када је ријеч о препоруци за јачање активности са цивилним сектором, можемо примјетити да је, нпр. Скупштина Црне Горе, од периода када је Комисија дала Мишљење, па до данас, значајно унаприједила сарадњу са НВО сектором, и то путем институционализовања те сарадње у виду меморандума, али и кроз реализацију неколико важних пројеката за укључивање и едукацију различитих слојева црногорског друштва у рад парламента.

Продубљивање процеса придруживања Европској унији континуирано поставља нове захтјеве пред Црну Гору. У том смислу, посебно треба истаћи нову фазу у коју је Црна Гора ушла након званичног отварања преговора са Европском унијом у јуну 2012. године. Нова фаза подразумијева аналитички преглед и оцјену усклађености националног законодавства земље кандидата са правном тековином Уније и познатија је као скрининг. Аналитички преглед се врши по поглављима, којих укупно има 35, али процес не обухвата посљедња два (Поглавље 34: Институције и Поглавље 35: Остала питања). Аналитички преглед чине: експланаторни скрининг, односно састанци на којима Европска комисија земљи кандидату представља правну тековину ЕУ у областима које покривају посебна поглавља; и билатерални скрининг, односно састанци на којима држава кандидат представља шта је урадила поводом питања усклађивања националног законодавства у појединим областима. Европска унија и држава кандидат, након билатералних састанака, припремају за свако поглавље Преговарачке позиције, које су основа за преговоре. Комисија припрема и Извјештај о скринингу и представља га Савјету. Након постизања договора између Европске уније и државе кандидата о поједином поглављу, уз испуњеност предуслова за његово затварање, уколико их Комисија одреди, оно се сматра привремено затвореним, али може до званичног приступања бити поново от-

ворено, ако земља кандидат не усвоји неки нови пропис који је накнадно донесен у Европској унији.

Ова фаза преговора омогућава Црној Гори да боље упозна правну тековину ЕУ, али и да предузме даље кораке, конкретне активности на националном плану, које обухватају и активности на јачању демократије, од којих ће зависити привремено затварање појединачних поглавља и на крају, постизање договора о Уговору о приступању. Ово ће неминовно допринијети јачању парламентаризма и напретку у процесу демократске транзиције у Црној Гори.

Улога Скупштине Црне Горе и њен значај у процесу европских интеграција

Постојање институције парламента је нужан услов за развој парламентаризма, али не и једини, и мора бити праћено успостављањем принципа подјеле власти и владавине права, гарантовањем фундаменталних права и слобода и успостављањем слободних и фер избора, који омогућавају грађанима да остварују власт преко слободно изабраних представника. Парламентаризам се не може поистовјетити са самим постојањем парламента. Тако је, на примјер, Уставом Књажевине Црне Горе из 1905. године правно утемељен парламент, али његово успостављање није пратио одређени степен парламентаризма. Међутим, квалитет развоја парламентаризма зависи у великој мјери од организације парламента, његових административних и материјалних капацитета, професионалности кадра у њему запошљен, али и ефикасног обављања функција, као што су: законодавна функција, политичка функција, функција давања легитимитета власти, функција избора и опозива владе, функција повезивања посланика и њихових бирача, функција усвајања буџета, функција представљања различитих друштвених група и мањинских народа, контролна и надзорна функција.

Како се Црна Гора налази у фази преговора са Европском унијом, указала се потреба за додатним јачањем укупног капацитета парламента, посебно метода и средстава упоређивања националних закона са правном тековином Европске уније; потреба за јачањем административних капацитета који су укључени у овај процес и за повећањем финансијских средстава; и потреба јачања надзорне и контролне улоге парламента.

Питање усклађивања националног законодавства је континуирани процес који траје од самог почетка процеса интеграција, преко приступних преговора до пуноправног чланства, а Црној Гори је ово тренутно питање од највеће важности због процеса аналитичког пре-

гледа усклађивања, који је у току. Из тог разлога, јавља се потреба за додатним јачањем административних капацитета и методологије усклађивања на националном плану.

Постоје три главна елемента процеса усклађивања: транспозиција или усвајање одговарајућих националних прописа и мјера имплементације како би се у потпуности задовољили захтјеви европског законодавства; имплементација или успостављање одговарајуће административне структуре и обезбјеђивање финансијских средстава за примјену усвојених закона; и спровођење или успостављање ефикасног судског система који ће гарантовати да се закони правилно спроводе. Црна Гора се након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању¹⁵, чланом 72, обавезала да ће постепено усклађивати важеће законе, али и будуће законодавство са правном тековином Европске уније, а то је посебно важно у свјетлу усвајања европских демократских стандарда, који ће допринијети развоју парламентаризма. У том смислу, први корак било је усвајање Националног програма за интеграцију Црне Горе у Европску унију (НПИ) за период 2008-2012, који је као један од циљева имао и утврђивање детаљног плана усклађивања законодавства и изградње институционалних капацитета. Треће поглавље Националног програма, које се назива "Способност преузимања обавеза из чланства ЕУ", представља посебан преглед постојећег институционалног и правног основа и детаљан план транспонована европског у национално законодавство, који се односи на 33 области које одговарају преговарачким поглављима. Како би се боље пратила реализација мјера утврђених у Националном програму, али и обезбиједили ефикасни инструменти усклађивања у току процедуре израде нацрта и предлога правних аката Црне Горе са ЕУ *acquisom*, од јануара 2010. године уведена су два документа: „Изјава о усклађености“ и „Табела усклађености“. Увођење ових инструмената омогућило је боље праћење овог процеса, олакшало је давање оцјене усклађености и спремности државе да преузме обавезе из чланства и значајно утиче на бољу припрему институција за процес аналитичког прегледа и самих преговора. Предлагач прописа је у обавези да приликом израде нацрта правног акта попуни „Изјаву о усклађености“ у којој даје детаљне информације о предлагачу, органу који ће бити задужен за спровођење и одредбама са којима се треба ускладити, а коју потписује министар вањских послова и европских интеграција. Предлагач попуњава и „Табелу усклађености“ у којој се налази преглед европског прописа у цјелини са појединачним одредбама предлога националног правног прописа. Обрасци се достављају Министарству

¹⁵ Потписан је 15. октобра 2007. године у Луксембургу, а ратификован у Скупштини Црне Горе 13. новембра 2007. године

вањских послова и европских интеграција на оцјену вјеродостојности навода и тек онда влада може усвојити предлог. Предлог прописа се потом разматра у скупштинским одборима.

Институционална структура Скупштине Црне Горе у погледу усклађивања законодавства била је доста комплексна, али је корак даље учињен усвајањем новог пословника Скупштине Црне Горе 2012. године. До његовог усвајања, постојао је Одбор за међународну сарадњу и европске интеграције, Национални савјет за европске интеграције (NSEI) и Сектор за подршку законодавној и надзорној функцији Скупштине Црне Горе. Главна функција Одбора за међународну сарадњу и европске интеграције била је да координира односе са ЕУ, и да прати, и по потреби иницира, усклађивање правног система Црне Горе са европским.¹⁶ Национални савјет за европске интеграције, основан као стратешко савјетодавно тијело 2008. године са циљем праћења спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању и будућих преговора са ЕУ, је такође могао да даје мишљење о усклађености законодавства Црне Горе са прописима ЕУ.¹⁷ У складу са Правилником о систематизацији и организацији Службе Скупштине Црне Горе¹⁸, основан је Сектор за подршку законодавној и надзорној функцији Скупштине као организациона јединица Службе, чији је један од задатака да проучава материјале које разматра радно тијело, укључујући и праћење права Европске уније. Национални савјет од свог оснивања није функционисао и обављао задатке као што је то било предвиђено одлуком о његовом оснивању. Одржано је неколико састанака, план рада усвојен је тек за 2011. годину и надлежности су се преплитале са надлежностима Одбора за међународну сарадњу и европске интеграције, тако да не изненађује став Европске комисије да његови капацитети треба да буду ојачани и његова улога додатно дефинисана и појашњена.¹⁹ Са друге стране, у Одбору је вршена само провјера „Изјаве о усклађености“ и „Табеле о усклађености“, које је достављала Влада Црне Горе, док Скупштина није развила своје механизме за даљу провјеру.

У складу са препорукама Комисије, која је посебно указала на чињеницу да се рад Одбора своди на формалну провјеру усклађености на основу докумената који попуњавају предлагачи закона, али не и на суштинску провјеру, Скупштина је усвојила одлуку о новом пословни-

¹⁶ Пословник Скупштине Републике Црне Горе („Службени лист Републике Црне Горе“, бр. 51/06), члан 42

¹⁷ Одлука о оснивању Националног савјета за европске интеграције („Службени лист Црне Горе“, бр. 22/08), члан 6

¹⁸ http://www.skupstina.me/index.php?strana=fiksna&id=202&menu_id=6.1

¹⁹ Montenegro 2011 Progress Report (SEC/2011/1204), Брисел, 12. октобар 2011. године

ку²⁰, којим је Национални савјет за Европске интеграције укинут и основан је посебан Одбор за европске интеграције. Главне надлежности Одбора су: да прати процес преговора са Европском унијом; оцјењује рад преговарачког тима; оцјењује, прати и даје мишљење и смјернице о припремљеним преговарачким позицијама; разматра и даје мишљење о свим питањима и информацијама које се односе на преговарачки процес. Такође, сваки одбор у оквиру своје надлежности у обавези је да прати усклађеност националних прописа са европском правном тековином и да, на основу извјештаја владе, прати спровођење прописа, посебно оних који су усклађени са европским правом. Ово је искорак у погледу јачања надзорне улоге Скупштине над владом у процесу европских интеграција, а и ојачани су капацитети Скупштине за провјеру усклађености. Међутим, остаје отворено питање на који начин ће чланови Одбора за европске интеграције, осталих одбора и Сектора за подршку законодавној и надзорној функцији Скупштине организовати рад и ускладити своје активности на провјери усклађености националних прописа са правном тековином Уније.

Процес интеграција поставио је захтјеве и у односу на контролну и надзорну функцију парламента, која је неопходна како би влада била одговорна за свој рад и како би се њене политике спроводиле у складу са законима и у оквиру буџета, које је усвојио парламент. Устав из 1992. године утврдио је принцип подјеле и начин остваривања власти и омогућио процес демократских реформи у Црној Гори. У контексту односа Скупштине и владе, успостављени систем имао је следећа обилежја: *(1) утврђивање и вођење унутрашње и спољне политике, тиме и управљање државним пословима, компетенција је Владе, а законодавна и буџетска власт, то јест, прописивање правног поретка, праваца политике и правних координата вршења власти, у компетенцији је Скупштине, и (2) одговорност Владе, колективна и индивидуална, Влади.*²¹ На тај начин су постављени темељи парламентарног система у Црној Гори, који су утврђени и у актуелном Уставу Црне Горе из 2007. године. Тако, Скупштина Црне Горе врши контролу рада Владе кроз доношење закона, буџета и завршног рачуна буџета. Такође, Влада је политички одговорна пред Скупштином, која јој може изгласати неповјерење. Уставом је утврђена и могућност покретања интерпелације ради претресања одређених питања о раду Владе, као и парламентарне истраге у циљу прикупљања података и информација о до-

²⁰ Одлука о измјенама и допунама Пословника Скупштине Црне Горе („Службени лист Црне Горе“, бр. 25/12)

²¹ Олга Поповић-Обрадовић, Мијат Шуковић, Веселин Павићевић, *Парламентаризам у Црној Гори*“, ЦИД и СоЦен, Подгорица, 2004, стр. 172

гађајима који се односе на рад државних органа, на предлог најмање 27 посланика. Усвајање Закона о парламентарној истрази²² 2012. године додатно је ојачало овај инструмент и њиме су детаљно прописана овлашћења и улога Анкетног одбора, начин спровођења истраге и извјештавања Скупштине о резултатима истраге. *Скупштина, дакле, има уставно право да врши утицај на рад Владе, да критикује њен рад, да јој даје препоруке, право које искључује директивизам, диктат и наредбе.*²³

Један од механизма надзора парламента су контролна саслушања, која се користе за прибављање информација о појединачним политикама и питањима, као и посланичка питања, која посланик има право да постави влади, односно ресорном министру, у циљу прикупљања информација о појединачним питањима рада владе.

Дакле, правни оквир у Црној Гори утврдио је све неопходне механизме надзора и контроле парламента над владом и на тај начин створена је добра основа за испуњавање политичких критеријума, који су један од услова за приступање Црне Горе Унији. Међутим, досадашња пракса²⁴ показује да је доминација владе изражена у законодавној иницијативи, којој ово право неминовно припада по Уставу, али да она у крајњем може довести до слабљења улоге парламента. Иако *то истовремено не значи да се кроз ту врсту активности исцрпљује значај, улога и утицај највишег законодавног органа*²⁵, ипак постоји потреба ефикаснијег укључивања и осталих овлашћених предлагача закона, посланика и шест хиљада бирача преко посланика. Такође, резултати посланичких питања, интерпелација, парламентарних истрага и саслушања, чији број у посљедњем периоду биљежи пораст, треба да буду боље искоришћени и примијењени у складу са потребама због којих су покренути. Све ово иде у прилог чињеници да је постојање правних одредби нужан услов за остваривање неког права, али само по себи не гарантује да ће у пракси доћи до очекивајућих резултата ако није праћено активним укључивањем носилаца тих права.

Такође, једна од најзначајнијих улога парламента јесте комуникациона улога, односно парламент мора омогућити транспарентност свога рада тако што ће усавршити постојеће и истражити нове канале информисања јавности, посебно путем медија, али и успостављањем добре сарадње са цивилним сектором и његовим укључивањем у ак-

²² Закон о парламентарној истрази, „Службени лист Црне Горе”, бр. 38/12

²³ Олга Поповић-Обрадовић, Мијат Шуковић, Веселин Павићевић, *Парламентаризам у Црној Гори*“, цит., стр. 172

²⁴ Извјештаји и подаци доступни су на званичном веб сајту Скупштине Црне Горе: <http://www.skupstina.me/>

²⁵ Олга Поповић-Обрадовић, Мијат Шуковић, Веселин Павићевић, *Парламентаризам у Црној Гори*“, цит., стр. 223

тивности парламента. Као институција која представља вољу народа, парламент је позорница на којој су представљени различити слојеви друштва и на којој се размјењују најразличитија мишљења о питањима од јавног интереса.

У складу са Правилником о систематизацији и организацији Службе Скупштине Црне Горе, рад Скупштине и њених одбора је јаван, осим ако предмет расправе није питање дефинисано као „државна тајна“. Медији, након добијања акредитације, имају приступ сједницама и на тај начин им је омогућено да припреме и објављују информације добијене „на лицу мјеста“, док парламент путем свог веб сајта обавјештава јавност о свим својим активностима, актуелном саставу, поставља различите извјештаје које припрема и записнике са сједница, а сајт обилује и великим бројем законских аката, којима грађани могу приступити. Такође, отворена је могућност свим грађанима и групама да посјете парламент, након претходног упућивања захтјева, као и да у виду електронског обрасца постављају питања Скупштини. Када је ријеч о доступности парламента, посебно је значајан слободан приступ информацијама. Уставом Црне Горе у члану 51 загарантовано је право слободног прустапа информацијама у посједству државног органа или органа који врши јавна овлашћења свим домаћим и страним физичким и правним лицима, док су све појединости дефинисане Законом о слободном приступу информацијама, усвојеном у јулу 2012. године.

У посљедне три године посебно је интензивирана сарадња са цивилним сектором, правно уобличена у виду меморандума, међу којима је најзначајнији Меморандум о сарадњи између Скупштине Црне Горе и Мреже организација цивилног друштва за демократију и људска права²⁶ из 2011. године. Меморандумом су утврђени основни принципи сарадње парламента и НВО сектора, и то: партнерство у остваривању и унапређивању јавног интереса, транспарентност, одговорност за заједничке активности и међусобно информисање о плановима, програмима и активностима које свака од страна предузима. Такође, дефинисане су и активности за остваривање сарадње које, поред обавезе међусобног информисања, обухватају заједничке пројекте, догађаје и организовање консултативних саслушања приликом разматрања закона и других аката, којима ће присуствовати представници цивилног сек-

²⁶ Меморандум о сарадњи између Скупштине Црне Горе и Мреже организација цивилног друштва за демократију и људска права: http://www.skupstina.me/skupstina/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/OSTALO/ivana/Memorandum%20o%20saradnji%20izme%20C4%91u%20Skup%20C5%A1tine%20Crne%20Gore%20i%20Mre%20C5%BEe%20organizacija%20civilnog%20dru%20C5%A1tva%20za%20demokratiju%20i%20ljudska%20prava%20.pdf

тора. Радна група за координацију и праћење активности предвиђених Меморандумом, која се састаје два пута годишње, је тијело које континуирано прати процес сарадње Скупштине и цивилног сектора.

Како би се подстакло интересовање младих за активности парламента, унаприједила њихова знања о политици и демократији и подстакло њихово право на учешће, Скупштина Црне Горе у сарадњи са својим партнерима из цивилног сектора и међународних организација организује тзв. демократске радионице (од октобра 2012. године), али и Дјечји парламент сваке године поводом 20. новембра, Дана усвајања Конвенције Уједињених нација о правима дјетета (од 2009. године). Ради промоције женских права, почев од 2012. године, поводом 8. марта, Међународног дана жена, организује се Женски парламент. У марту ове године одржан је и први Парламент предузећа на коме су, осим посланика и представника привредног сектора, присуствовали и представници владе и синдиката и који ће се одржавати једном годишње зарад јачања дијалога парламента и привредника о економској политици.

Уколико комуникациону улогу парламента посматрамо у контексту европских интеграција, а имајући у виду да је једна од најважнијих функција парламента у процесу приближавања Европској унији управо друштвена, односно *обезбјеђивање и његовање ресурса за комуникационо посредовање ЕУ и процеса прилагођавања бирачима*²⁷, онда можемо закључити да је у том смислу улога Скупштине Црне Горе стављена у други план, јер је Влада преузела водећу улогу у процесу преговарања са Унијом – именује радне групе за преговарачка поглавља, усваја преговарачке позиције, свакодневно комуницира са Европском комисијом и на крају, информисе јавност о постигнутом напретку у преговорима. Како је црногорски парламент већ успоставио добру структуру за информисање јавности, као и механизме за укључивање различитих слојева друштва у своје активности, слjedeћи корак је да их искористи у јачању своје улоге у подстицању консензуса политичких партија и јавног мњења о процесу европских интеграција.

ЗАКЉУЧАК

Историјски развој процеса европске интеграције указује на чињеницу да је ријеч о континуираном процесу, који поставља врло амбициозне циљеве и условљава дефинисање све већих захтјева за државе које изразе интересовање да приступе Европској унији. У случају земаља Западног Балкана, којима припада Црна Гора, Европска унија је у про-

²⁷ Андреас Маурер, *Допринос парламента у процесу приближавања ЕУ*⁴, Политичка мисао, Vol. XL, (2003), бр. 2, стр. 82

цесу интеграција поставила, као услов, испуњавање не само општих критеријума (политички, економски, правни и административни), већ и развијену регионалну сарадњу, на шта се надовезују и специфични услови који важе за сваку земљу понаособ. За напредак у придруживању ЕУ неопходно је институционализовање сарадње у виду Споразума о стабилизацији и придруживању, кога прати успостављање низа механизма путем којих ће та сарадња бити реализована, али и инструмената за јачање политичког, економског, правног и социјалног поретка ових земаља. Посматрано на овај начин, процес придруживања Унији подразумијева извјестан степен развоја једне државе, прије свега, као демократски и политички стабилне земље. Како је у Црној Гори, попут земаља у региону, процес демократске транзиције, а тиме и развој парламентаризма у савременом смислу, почео 90-их година, можемо закључити да испуњавање захтјева за чланство у Европској унији значајно доприноси овом процесу.

Улога парламента, односно Скупштине Црне Горе, у европским интеграцијама од посебног је значаја, прије свега због процеса хармонизовања националног законодавства са правном тековином Европске уније, гдје је неопходно постојање одрживе структуре у парламенту, која ће управљати овим процесом, али и ангажовање кадра способног да се професионално суочи са овим задатком. Имајући у виду да је Влада Црне Горе заузела доминантно мјесто у цјелокупном процесу, посебно је важна надзорна и контролна улога Скупштине, која ће јој омогућити да у процесу одлучивања о питањима која се односе на ЕУ буде равноправан партнер Владе. Парламент свакако треба да ојача и комуникациону улогу, јер је његова функција обезбјеђивање консензуса политичких партија и грађана о приступању Европској унији. Јачање улоге парламента у процесу преговора са Европском унијом, посебно добија на значају у контексту будућег чланства у Унији, када ће он морати да се суочи са проблематиком представљања националних питања на европском нивоу.

Marijeta BARJAKTAROVIĆ – LANZARDI
Milan PODUNAVAC

DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARISM IN MONTENEGRO
AND THE EU APPROXIMATION PROCESS: THE IMPORTANCE
AND ROLE OF THE PARLIAMENT

Summary

The research subject in this paper is relation between development of the parliamentarism in Montenegro and European integration process. Parliamentarism, in modern sense, started its development in parallel with the process of democratic transition in Montenegro, i.e. after the fall of communism and holding of the first multi-party elections in 1990, when European integrations were not still in the focus. Communist patrimony, traditional values of the Montenegrin „patriarchal” society and war conflicts caused slow and complex democratic changes in the period until 1997, when Montenegro entered in the next fase of the democratic development and opening to the Europe, by the election of the new Government. On the other hand, the European Union decided to apply regional approach in the South-East Europe countries after signing the Dayton Peace Agreement in 1995, and then in 1999 applied the new model of relations with Western Balkan countries, called Process of Stabilisation and Association. The European Union’s requirements within this process were particularly directed on the democracy and rule of law and focused on the strengthening of the institutional framework. Progress of Montenegro in the European integrations, followed by signing of the Stabilisation and Association Agreement, obtaining the candidate status and starting negotiations with EU, implies fulfillment of the conditions, having impact on fostering development of the democracy and parliamentarism in Montenegro.

Bearing in mind the abovementioned, there is need for strengthening the role of Parliament, as the most important political institution, in the process of European integration, especially, by establishing its sustainable structure that will have capacity to manage the harmonisation of the national legislation with EU acquis, but also by fostering its oversight and control functions in order to become equal with the Government in decision making regarding EU issues and communication function with the aim of achieving consensus of the political parties and citizens on accession of the Montenegro to the EU.

ИЗВОРИ

Маријан Машо МИЉИЋ*

ПРИЛОГ ПИТАЊУ ПРЕСЕЉЕЊА ИСТОРИЈСКОГ
ИНСТИТУТА ЦРНЕ ГОРЕ ИЗ ЦЕТИЊА У
ТИТОГРАД 1959. ГОДИНЕ

– Уз 65. годишњицу Историјског института Црне Горе –

Прије шездесет пет година, 3. јула 1948. године, уредбом Владе Народне Републике Црне Горе основан је *Институт за проучавање историје црногорског народа*,¹ са сједиштем на Цетињу, једна од најстаријих црногорских институција. Уредбом су били дефинисани профил, карактер и задаци ове Црној Гори тако недостајуће научне установе.

За шест и по деценија Институт је прошао кроз више развојних периода и фаза. По мјесту у коме се одвијала дјелатност разликују се два периода – цетињски и титоградски (односно подгорички).²

Цетињски период постојања ове престижне научне установе од 1948. до краја 1958. године, поред првобитног имена Институт за проучавање историје црногорског народа, карактерише неколико особености. У вријеме док је сједиште Историјског института било на Цетињу, он је као „самостална републичка установа“ био при ондашњем Министарству просвјете односно Савјету за просвјету и под његовим непосредним надзором.³

У цетињском периоду Институт није имао професионални научни кадар него је своје задатке и укупан научни рад остваривао преко редовних чланова, „који су бирани из „круга научних радника и спољ-

* Аутор је руководилац Библиотеке Историјског института Црне Горе.

¹ *Уредба о оснивању Института за проучавање историје црногорског народа*, Службени лист Народне Републике Црне Горе, уторак, 20. јул 1948, Цетиње, год. IV, број 16.

² *Споменица Историјског института Црне Горе 1948-1988* / уредник Јован Р. Бојовић, Подгорица 1992, стр. 12-13.

³ *Исто*; Питање сеобе Историјског института за Титоград – Одговор Кабинета председника Републике Ј. Б. Тита Саву Стругару, Београд 6. VII 1957. год.

них сарадника⁴. У првој години постојања ове научне установе директор је био Нико С. Мартиновић, од 1949. до 1957. Јагош Јовановић а од 1958. године Андрија Лаиновић.⁴ У том периоду у Институту су повремено радили по један или два научна радника (асистента), док се организација установе често мијењала, као и број и назив њених одјељења, уз читу тежњу да јој се да интердисциплинарни профил.⁵ У недостатку сопственог професионалног кадра, ослоњен на своје чланове и спољне сараднике, Институт је у десетогодишњем периоду остварио значајне резултате како у проучавању црногорске прошлости тако и у сакупљању архивске грађе и других извора. За то вријеме публикован је знатан број књига, док су мањи радови, чланци и расправе објављивани у *Историјским записима* и другим часописима. Међутим, због недостатка научног кадра, половином педесетих година прошлог вијека пријетила је опасност да ова научна институција уђе у кризу и да се постави питање оправданости и страховитости њеног постојања.⁶

У то вријеме највећи број републичких државних органа је из старе црногорске пријестонице Цетиња премјештен у нови главни град Црне Горе – Титоград.

У том периоду размишљало се и о пресељењу из Цетиња у Титоград и неких новоформираних републичких установа културе и науке, што је изазвало различите реакције и коментаре у јавности. Преовлађивало је мишљење да је оправдано да државни органи треба да пређу у Титоград као административно средиште Црне Горе, које има далеко повољније услове за развој од старе црногорске пријестонице Цетиња, али не и установе науке и културе.

С друге стране, тих година је тражен излаз из деликатне ситуације у којој се налазио Институт за проучавање историје црногорског народа. По ојени др Димитрија Дима Вујовића, касније дугогодишњег директора ове научне установе, „Институт је више личио на друштво историчара него на модерну научну установу која је у стању да доноси чвршће научне планове и да се бори за њихово остварење“.⁷ Излаз из постојеће ситуације надлежни органи су „видјели у извјесној реорганизацији института“, у складу са *Законом о организацији научног рада*. У том духу донијета је *Уредба*⁸ 26. септембра 1958. године у којој су на-

⁴ *Споменица Историјског института Црне Горе*, стр. 12-13; Славко Станишић, *Тридесет година Историјског института (1948-1987)*, Историјски записи, год. XXXI /LI), књ. XXXVII, Титоград 1978, бр. 4, стр. 19-31, 19.

⁵ Димо Вујовић, *Историјски институт у Титограду 1948-1968*, Историјски записи, год. XXI, књ. XXV, св. 3, Титоград 1963, стр. 337-366, 347.

⁶ *Исто*, стр. 347.

⁷ *Исто*.

⁸ *Исто*, стр. 348; *Уредба о Историјском институту НР Црне Горе*, Службени лист НР