

institut alternativa

Da li nam je potreban Zakon o Skupštini?

Podgorica, 2014.

Da li nam je potreban Zakon o Skupštini?

Podgorica, 2014.

Naziv publikacije:
Da li nam je potreban Zakon o Skupštini?

Izdavač:

institut alternativa

Institut alternativa, Ul. Đoka Miraševića (Kroling 3/3),
Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686
e-mail: info@institut-alternative.org
web site: www.institut-alternativa.org

Za izdavača:
Stevo Muk
predsjednik Upravnog odbora

Urednik:
Stevo Muk

Priprema i štampa:
Studio Mouse

Štampanje publikacije je podržao Institut za otvoreno društvo –
Think Tank Fund



Uvodne napomene

Većina evropskih zemalja nema Zakon o parlamentu, već su nadležnosti zakonodavne grane vlasti detaljno uređene poslovcima. Međutim, pojedine zemlje iako nemaju poseban Zakon o parlamentu imaju Zakon o poslanicima kao što je to slučaj u Austriji, ili dodatnim zakonom uređuju rad anketnih odbora ili drugih kontrolnih mehanizama.

Koja se pitanja uređuju Zakonom o Skupštini? Iz primjera zemalja koje imaju ovaj zakon može se vidjeti da su to, između ostalog, pitanja javnosti rada, nadležnosti, konstituisanja i organizacije parlamenta, prava i dužnosti poslanika, način rada, odnos parlamenta prema drugim granama vlasti. Kada je definisanje odnosa između grana vlasti u Crnoj Gori pitanju, prisutno je uporno odlaganje zaokruživanja zakonskog okvira koji bi omogućio precizan odnos između grana vlasti, kao i uređenje njihovih nadležnosti. Ovdje se prvenstveno misli na Zakon o Vladi. Uređivanjem poslova izvršne vlasti zakonom a ne uredbama i poslovcima, kao što je to sada slučaj, uz donošenje Zakona o Skupštini, konačno bi se stvorili preduslovi za adekvatniju primjenu principa "kontrole i ravnoteže" grana vlasti.

Bitna pitanja u vezi sa uređenjem rada parlamenta jesu i finansijska autonomija, kao i prava i obaveze poslanika i zaposlenih u stručnim službama. Prava i obaveze poslanika u crnogorskom parlamentu se uređuju Poslovnikom, dok se na zaposlene u stručnim službama shodno primjenjuje Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Slično uređenje postoji u većini evropskih zemalja. Parlamenti koji posjeduju finansijsku autonomiju su npr. oni u Belgiji, Bugarskoj, Rumuniji i Finskoj.

Skupština Crne Gore mora dalje raditi i na jačanju svoje kontrolne funkcije u odnosu na rad izvršne vlasti. Kada je ovaj segment njenog rada u pitanju, postoji prostor za dalje unapređenje regulisanja kontrolnih mehanizama. Postoje, dakle, suštinski problemi i kada je riječ o preciznom definisanju odnosa između grana vlasti, ali i u pogledu daljeg unapređenja nadzorne uloge parlamenta u odnosu na rad izvršne vlasti.

Upravo iz razloga pokretanja ovih važnih pitanja organizovali smo 23. oktobra 2014. godine okrugli sto pod nazivom *Da li nam je potreban Zakon o Skupštini?*. Namjera nam je bila da pokrenemo diskusiju o uređenju nadležnosti, organizaciji i načinu rada parlamenta, odnosno da zajedno sa predstavnicima poslaničkih krugova i parlamenata Srbije i Makedonije koje imaju ovaj zakon, razmotrimo šta bi suštinski novo u tom pravcu donio Zakon o Skupštini, te u kojoj bi mjeri unaprijedio poziciju parlamenta u crnogorskem političkom sistemu. Ova publikacija upravo obuhvata izlaganja gostiju iz regionala kao argument u pravcu usvajanja posebnog zakonskog okvira za uređenje nadležnosti parlamenta.

Organizovanje okruglog stola i priprema ove publikacije dio su projekta *Analitički monitoring kontrolne funkcije Skupštine Crne Gore* koji Institut alternativa sprovodi uz podršku Fondacije Institut za otvoreno društvo iz Budimpešte.

dr Jovana Marović
Koordinatorka projekta

Zašto Zakon o Skupštini?

Zakon o Skupštini neminovno mora sadržati odredbe o tome kakav stvarno jeste položaj Skupštine (vremenska kontekstualizacija zakona) i odredbe kakav treba i mora da bude s obzirom na ustavni položaj zakonodavnog tela.

Te dve vrste odredbi, *kako jeste i kako treba da bude* (uslovno rečeno), ako su dobro usaglašene, doprinose velikoj verovatnoći da Zakon o Skupštini bude dobro primenjen i da postane stub izgradnje institucije, a za opšti interes i uz jačanje vladavine prava u društvu.

Skupštine se taman toliko bave svojim osnovnim nadležnostima, odnosno donošenjem zakona i nadzorom i kontrolom rada vlade, koliko i izgradnjom poverenja u stabilnost i trajnost institucija kao garanta propisanih ustavnih sloboda i prava.

Skupštine podrazumevaju procedure, a procedura je kultura, dok je primena i poštovanje procedura garant da će biti stabilna izgradnja poverenja u institucije.

Poverenje je osnovni „lepk“ društvenog tkiva, kojim se veže zajednička svest o ulozi i mestu skupštine, kako u društvu, tako i u državnom i ustavnom sistemu, koje je neko društvo, saglasnošću društvene volje, izabralo kao sebi najbolje za ostvarenje svih društvenih interesa.

Zakon o Skupštini tokom procesa usvajanja mora odgovoriti na nekoliko ključnih pitanja koja postoje u svakom društvu u kom se pravna država još uvek gradi i temelji na ruševinama ili ostacima jednopartijske države, kojoj su institucije bile više forma delovanja jedne partije nego što su predstavljale mesta samostalnog, ustavom i zakonom propisanog načina donošenja važnih odluka za društvo.

Ta pitanja su:

- ✓ Kakav je ustavni položaj Skupštine?
- ✓ Kakav je i koliki društveni ugled, reputacija Skupštine u percepciji građana s jedne strane i percepciji s pozicijom društvene moći s druge strane?
- ✓ Koliko je poverenje u snagu, samostalnost i nezavisnost Skupštine?
- ✓ Kakav je odnos političkih stranaka i kakav je položaj političkih stranaka i položaj poslanika u odnosu na stranke i Skupštinu?
- ✓ Postoji li integritet poslanika i da li postoji i kolika je snaga namera privatizovane moći, koja je uvek pretnja institucijama?

Ako je odgovor na prvo pitanje takav da ne ostavlja nikakve nedoumice o položaju Skupštine, onda tokom donošenja zakona treba biti pažljiv i izbegavati „prepisivanje“ ustavnih odredbi (dekonstitucija Ustava), već ih treba pretočiti u detaljnije opise prava i obaveza koje proističu

¹ Autorka je potpredsjednica Narodne Skupštine Republike Srbije

iz Ustava. Dekonstituciju treba izbegavati kako zbog mogućnosti osporavanja pred Ustavnim sudom odredbi zakona (pa tako posredno i odredbi Ustava, što ne bi smelo da se radi kroz zakon) tako i zbog opštosti ustavnih odredbi koje ne treba prepisivati u zakon.

Ako postoji problem s odgovorom na pitanje o ugledu i reputaciji Skupštine u očima javnosti, ne treba imati iluzija da se ta percepcija može popravljati zakonom per se, ali svakako onda treba posebnu pažnju обратити на отвореност и доступност Skupštine kroz zakonske odredbe o većem učešću raznih vrsta javnosti u radu same Skupštine i detaljan plan za punu i obavezujuću medijsku otvorenost.

Otvorenost institucije, uneta u zakon, neizbežan je uslov za popravljanje njene reputacije i bolju komunikaciju sa svima na koje je Skupština usmerena tokom svog rada.

Ako ne postoji konsenzus i saglasnost političkih stranaka, političkih i poslaničkih grupa u Skupštini o svakoj pojedinoj odredbi Zakona o Skupštini, treba svakako naći mehanizme da se do takvog konsenzusa ipak dođe, jer Zakon o Skupštini treba doneti ako i samo ako postoji puna saglasnost o njemu, inače neće proizvesti željene posledice razvoja institucije, njene samostalnosti i nezavisnosti. Dijalog je osnovna strategija demokratije i Zakon o Skupštini je idealno zakonsko štivo na kojem se taj dijalog može i mora uspešno izgraditi.

Ako se postigne dogovor o pravima i obavezama poslanika unutar jednog poglavlja zakona, deo odredbi treba svakako posvetiti integritetu poslanika, garantu njegovog samostalnog odlučivanja, slobodnog mandata i uputstva za Kodeks ponašanja, kao posebnog akta kojim se propisuje poželjno i prihvatljivo etičko ponašanje poslanika.

Iskustva drugih treba koristiti pri dogovoru o odredbama Zakona o Skupštini, ali sa svešću da s drugima, sa savremenicima iz razvijenih i „starih“ demokratija, delimo prostor, ali ne delimo epohu, standarde, vreme i tok institucionalnog pamćenja i da nema „copy/paste“ procesa izgradnje institucije, da svako od nas mora poraditi na tome da kroz dijalog odredi priuštivost modela zakona za sopstveno društvo.

Odredbe Zakona o Skupštini, pri tome, moraju se dogovarati tako da odražavaju svest o tome da je teško „preskakati“ neke faze razvoja institucije i da svaka težnja da se neka procedura primeni, zato što je dobro primenjena negde drugde, može proizvesti više štete nego koristi u primeni. Ako se pre donošenja odluke o tome čije, koje i kakve iskustvene procedure i rešenja uneti u svoj zakon, dobro ne analizira kontekst u kojem će te odredbe biti primenjivane. To je proces temeljenja sopstvenih procedura, koje podrazumevaju i greške i moguće izmene i dopune Zakona o Skupštini mnogo ranije nego što se u početku čini.

Šta mora, po poglavljima, sadržati Zakon o Skupštini?

- I Nadležnosti Skupštine
- II Prava i obaveze poslanika
- III Odnos s drugim institucijama, organima i organizacijama (predsednik države, predsednik vlade, sudovi, ustavni sud, nezavisna tela i organi ...)
- IV Usklađenost s principima modernih institucija (otvorenost, učešće građana, civilnog društva, stručnjaka)
- V Službe Skupštine

VI „Protokoli“ za primenu pojedinih odredbi

VII Kodeks kao dodatni akt (ne mora biti sastavni deo teksta Zakona o Skupštini, a može)

VIII Idealnu „meru“ sadržaja odredbi u odnosu na poslovničke odredbe (nikako ne treba u Zakon unositi postupke koji treba da budu u Poslovniku, a treba naći pravu meru definisanja procedura u samom Zakonu).

Prepreke donošenju Zakona o Skupštini mogu se grupisati u nekoliko kategorija:

- ✓ Nepostojanje integriteta poslanika, jer Zakon o Skupštini treba da bude dogovoren i donet u Skupštini, za Skupštinu, radom poslanika (i službi), ali bez uticaja Vlade ili drugih tela. On je briga poslanika, prvenstveno i dobro je da se radi u radnoj grupi Skupštine i da u skupštinsku proceduru bude unet potpisima poslanika.
- ✓ Nedovoljna svest političkih stranaka o važnosti Zakona o Skupštini, strah da se zakonom gubi kontrola nad poslanicima i nad institucijom, volja za vaninstitucionalnom moći političkih stranaka.
- ✓ Nedostatak dijaloga, društvenog i institucionalnog kao prostora za postizanje najboljih rešenja.

Prednosti donošenja Zakona o Skupštini takođe se mogu grupisati u nekoliko kategorija:

- ✓ Volja za vladavinom prava postavlja Zakon o Skupštini kao društveni dogovor o mestu, ulozi i misiji institucije.
- ✓ Pravna sigurnost je potreba pravne države, a skupštine su nezamenljive za izgradnju pravne sigurnosti i izgradnju poverenja u institucije.
- ✓ Javnost je na strani donošenja Zakona o Skupštini, jer želi i učešće i komunikaciju i kontrolu nad institucijom koju s pravom vidi kao sopstvenog predstavnika u pravnom sistemu države.

Zakon o Skupštini može imati i odredbe o skupštinskim ritualima i ceremonijalima, o jasno propisanim procedurama pri raznim događajima u samoj Skupštini. Rituali koje gledamo u skupštinama koje su svoj život počele pre više vekova ostavljeni su i u modernim vremenima upravo zato jer prenose institucionalno pamćenje i kolorit trajanja skupština, zbog čega su ugrađeni u svojevrstan emocionalni stav ljudi prema svojoj instituciji. Svaki ritual mora biti u saglasnosti i utemeljen u narativu samog društva u kojem skupština postoji. Time se gradi identitet i identifikacija s institucijom koja je čuvar najdragocenijih sloboda i prava u jednom društvu.

Uz rituale ne treba nikako zaboraviti modernost vremena koje živimo i obavezu pune otvorenosti Skupštine, internet kao obavezno sredstvo komunikacije, društvene mreže i internet stranicu Skupštine, kao osnovni izvor informacija o radu institucije, poslanika i službi.

I sama zgrada Skupštine, kroz zakon ili prateća akta, mora pokazati otvorenost i dostupnost za najširu javnost, jer u najširem smislu reči – svaka skupština je više vlasništvo građana nego što je radno mesto poslanika ili službi.

Jer – Skupština JE zakon!

Da li nam je potreban Zakon o Skupštini s aspekta analize Zakona o Narodnoj Skupštini Republike Srbije

Uvod

U nauci ustavnog prava, parlament se, po pravilu, određuje na dva načina. Prvo, parlament je centralna institucija predstavničke demokratije. Predstavnička demokratija ne može se ostvarivati bez parlamenta kao narodnog predstavništva.³ Drugo, parlament je zakonodavno telo, tj. nosilac zakonodavne funkcije, iako ova tvrdnja „nikada nije sasvim odgovarala pravom stanju stvari“.⁴

U parlamentarnoj demokratiji u opštem interesu je ustanovljavanje jakog parlamenta s resursima koji narodnim poslanicima mogu da pruže svu neophodnu stručnu, administrativnu i tehničku podršku u ostvarivanju poslaničke funkcije. Od posebnog značaja je razvijanje transparentnosti i javnosti rada parlamenta, kako bi svi građani imali mogućnost uvida u rad svojih predstavnika, koji donose odluke od uticaja na svakodnevni život građana.

Uporedno gledano, radi ostvarivanja svoje nadležnosti, parlamenti imaju svojevrsnu autonomiju u odnosu na druge grane vlasti, koja može biti: regulatorna autonomija (parlament samostalno donosi pravila i utvrđuje postupke za ostvarivanje svoje nadležnosti – Poslovnikom o svom radu); upravna ili administrativna autonomija (parlament samostalno odlučuje o organizaciji svoje službe); finansijska autonomija (parlament sam utvrđuje svoj budžet) i bezbednosna autonomija (parlament sam odlučuje o načinu čuvanja i ostvarivanju bezbednosne zaštite poslanika i zgrade parlamenta). U duhu ovih određenja, postavlja se pitanje potrebe donošenja posebnog zakona o parlamentu, koje će u ovom prilogu biti razmotreno s aspekta analize Zakona o Narodnoj skupštini⁵, koji je donela Narodna skupština republike Srbije 2010. godine.

Položaj i uloga Narodne skupštine

Položaj i uloga Narodne skupštine u pravnom sistemu Republike Srbije definisani su Ustavom Republike Srbije od 2006. godine.

² Autorka je diplomirana pravnica, pomoćnica generalnog sekretara Narodne skupštine – rukovoditeljka Sektora za zakonodavstvo Službe Narodne skupštine.

³ Vidi: Petrov, V., *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, 35.

⁴ Vidi: Petrov, 126.

⁵ „Službeni glasnik RS“, br. 9/10, Zakon stupio na snagu 27. februara 2010. god.

Prema Ustavu Republike Srbije, Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji (čl. 98 Ustava). Ustavom nisu definisane sve funkcije koje Narodna skupština vrši. Pored ustavotvorne i zakonodavne, Narodna skupština vrši i druge funkcije, koje su predviđene Zakonom o Narodnoj skupštini: predstavnička, zakonodavna, izborna i kontrolna (čl. 7 Zakona).

Ustavom Republike Srbije utvrđen je pravni osnov, kako za donošenje Zakona o Narodnoj skupštini (čl. 110 Ustava), tako i za donošenje zakona o drugim državnim organima, kao što su: predsednik Republike, Vlada Republike Srbije, Zaštitnik građana, Državna revizorska institucija, Ustavni sud i dr.

Upraksi, uobičajeno je da na početku svakog novog saziva Narodna skupština donese Zakon o ministarstvima, kojim se utvrđuju broj, nazivi i nadležnost ministarstava.

Ustavno-pravni položaj Narodne skupštine upućuje i na njen značaj. Naime, Ustavom je definisano:

- Suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana (čl. 2 Ustava).
- Pravni poredak je jedinstven, uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsку. Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Sudska vlast je nezavisna (čl. 4 Ustava).
- Republika Srbija ima budžet u kome moraju biti prikazani svi prihodi i rashodi kojima se finansiraju njene nadležnosti. Narodna skupština razmatra predlog završnog računa budžeta po pribavljenom mišljenju Državne revizorske institucije (čl. 92 Ustava).
- Narodna skupština, između ostalog: donosi i menja Ustav; odlučuje o promeni granice Republike Srbije, raspisuje republički referendum; potvrđuje međunarodne ugovore; odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje; donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije; daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine; usvaja budžet i završni račun Republike Srbije na predlog Vlade; nadzire rad službi bezbednosti; bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara; bira predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, republičkog javnog tužioca, javne tužioce, sudije i zamenike javnih tužilaca; bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije i nadzire njegov rad; bira i razrešava Zaštitnika građana i nadzire njegov rad; bira i razrešava i druge funkcionere određene zakonom i dr. (čl. 99 Ustava).

Takođe, Ustavom je utvrđeno: da se izbor, prestanak mandata i položaj narodnih poslanika uređuje zakonom; imunitetno pravo narodnog poslanika; način odlučivanja u Narodnoj skupštini; pravo narodnog poslanika da predlaže zakone, druge propise i opšte akte; mogućnost da Narodna skupština koja je raspuštena vrši tekuće ili neodložne poslove određene zakonom; odgovornost Vlade prema Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i za rad organa državne uprave; pojedini kontrolni mehanizmi Narodne skupštine prema Vladi, kao što su interpelacija i glasanje o nepoverenju Vladi ili članu Vlade; odlučivanje Narodne skupštine o predlogu za razrešenje pojedinog člana Vlade; mogućnost da Narodna skupština pokrene postupak i doneše odluku o razrešenju predsednika Republike.

Izrada Zakona o Narodnoj skupštini

Polazeći od Ustavne obaveze da Narodna skupština o sebi doneše zakon, ali i od ustavno-pravnog položaja i uloge koju Narodna skupština ima u pravnom sistemu Republike Srbije, Narodna skupština Republike Srbije pristupila je izradi Zakona o Narodnoj skupštini.

Na izradi Zakona o Narodnoj skupštini radilo se u okviru tri saziva Narodne skupštine. U svakom sazivu obrazovana je radna grupa iz reda narodnih poslanika, tako što je svaka poslanička grupa u Narodnoj skupštini imala svog predstavnika. Istovremeno se radilo i na izradi novog Poslovnika Narodne skupštine, pri čemu je osnovna dilema bila sadržina jednog, odnosno drugog akta, kako ne bi bilo ponavljanja u pogledu uređenja pojedinih pitanja. Radnoj grupi su u izradi teksta pomagali eksterni stručnjaci i naučnici.

Pri izradi ovog zakona pošlo se od odredbi Ustava Republike Srbije i niz zakona koji uređuju pojedina pitanja od značaja za rad Narodne skupštine i narodnih poslanika, kao što su: Zakon o primanjima narodnih poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srbije; Zakon o izboru narodnih poslanika; Zakon o finansiranju političkih stranaka; Zakon o platama u državnim organima i javnim službama; Zakon o Ustavnom суду; Zakon o objavlјivanju zakona i drugih propisa i opštih akata i o izdavanju „Službenog glasnika Republike Srbije“; Zakon o zaštitniku građana; Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja; Zakon o zaštiti podataka o ličnosti; Zakon o budžetskom sistemu; Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije; Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, Zakon o zabrani diskriminacije i dr.

Takođe, razmatrana su i uporedna rešenja u drugim državama, kao što su: Švedska, koja ima Zakon o parlamentu iz 1989. godine; Švajcarska, koja ima Zakon o parlamentu iz 2002. godine; Finska, koja je imala Zakon o parlamentu iz 1928. godine, koji je prestao da važi donošenjem novog Ustava Finske 2000. godine. U isto vreme, pripreman je i Zakon o sobranju Republike Makedonije, te su se razmenjivala mišljenja između tekstopisaca oba zakona. Istoriski gledano, interesantno je pomenuti da je prvi Zakon o Narodnoj skupštini donet 28. oktobra 1858. godine na Svetoadrejskoj skupštini, a prvi skupštinski Poslovnik 1870. godine, u formi zakona, kada je donet i prvi Zakon o izboru narodnih poslanika.

Tokom izrade zakona održane su dve dvodnevne javne rasprave u Narodnoj skupštini o temama od značaja za izradu Predloga zakona o Narodnoj skupštini i Predloga novog poslovnika Narodne skupštine (18–19. juna i 26–27. novembra 2009. godine), na kojima su učestvovali predstavnici različitih državnih organa, institucija i regulatornih tela, medija, nevladinih organizacija, međunarodnih organizacija, kao i strani i domaći eksperti ustavnog i parlamentarnog prava, kako bi se došlo do što kvalitetnijih rešenja u Zakonu o Narodnoj skupštini. Krajnji cilj je vraćanje poverenja građana u parlament, postizanje bolje saradnje parlamenta s nezavisnim regulatornim telima i otvorene saradnje s civilnim društvom, što nije moguće postići bez ostvarivanja pune autonomije parlamenta.

Zakon o Narodnoj skupštini donet je 26. februara 2010. godine (stupio na snagu 27. februara 2010. godine). Interesantno je istaći da Ustav Republike Srbije nije predvideo posebnu većinu za donošenje ovog zakona, dok je za donošenje Poslovnika Narodne skupštine odredio apsolutnu većinu glasova. Ipak, za Zakon o Narodnoj skupštini glasalo je 127 narodnih poslanika, skoro isti broj kao i za novi Poslovnik Narodne skupštine, za koji je glasalo 128 narodnih poslanika. Poslovnik je donet 28. jula 2010. godine, a stupio je na snagu 5. avgusta 2010. godine.

Struktura Zakona o Narodnoj skupštini

U cilju sadržinskog razgraničenja dva akta (Zakona o Narodnoj skupštini i Poslovnika), na čijoj izradi se istovremeno radilo, dogovoreno je da Zakon sadrži samo osnovne postulate, kao što su: položaj, nadležnost, organizacija i način rada i odlučivanja Narodne skupštine; položaj, prava i dužnosti narodnih poslanika; amblemi, simboli i obeležja Narodne skupštine; odnos Narodne skupštine prema drugim državnim organima; međunarodna saradnja; upravljanje imovinom koju koristi Narodna skupština; finansiranje Narodne skupštine i položaj Službe Narodne skupštine, a da se pitanja u vezi s organizacijom i načinom rada Narodne skupštine, načinom ostvarivanja prava i dužnosti narodnih poslanika, postupcima za donošenje akata Narodne skupštine i drugim postupcima, kao i druga pitanja koja nisu uređena Zakonom, uređuju Poslovnikom Narodne skupštine.

Zakon ima 78. članova, koji su raspoređeni u 17 poglavlja: Osnovne odredbe; Javnost rada; Izgled i upotreba amblema, oznaka i drugih simbola i obeležja; Nadležnost; Konstituisanje; Organizacija NS; Prava i dužnosti narodnih poslanika; Način rada NS; Postupci za donošenje akata i drugi postupci; Odnos NS i predsednika Republike; Odnos NS i Vlade; Odnos NS i Ustavnog suda; Odnos NS i drugih državnih organa, organizacija i tela; Međunarodna saradnja NS; Imovina i finansiranje NS; Služba NS; Prelazne i završne odredbe.

Novine predviđene Zakonom o Narodnoj skupštini

Zakonom o Narodnoj skupštini predviđeno je niz novih rešenja, koja dotadašnji Poslovnik Narodne skupštine nije sadržao, jer ta rešenja po prirodi pripadaju zakonskoj materiji, kao što su:

- Navođenje vrste akata koje donosi Narodna skupština i utvrđivanje obaveze njihovog objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srbije.
- Uvođenje pravnog osnova za donošenje Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa i obavezrost primene ovih pravila za sve organe koji izrađuju predloge zakona i drugih akata.
- Javnost rada Narodne skupštine i njenih radnih tela uređena tako da svaka informacija i dokument kojim raspolaže Narodna skupština budu dostupni javnosti.
- Predviđena mogućnost da se nezavisno od opštег Zakona o grbu, zastavi i himni urede simboli i obeležja Narodne skupštine.
- Nadležnost precizirana kroz četiri funkcije, koje Narodna skupština ostvaruje: predstavnička; zakonodavna; izborna i kontrolna. U okviru predstavničke funkcije data je mogućnost otvaranja kancelarija za održavanje sastanaka narodnih poslanika s građanima i van sedišta Narodne skupštine.
- Na konstitutivnoj sednici Narodne skupštine narodni poslanici po prvi put polažu zakletvu čiji je tekst Zakonom definisan i koji predstavlja temelj u izradi kodeksa ponašanja narodnih poslanika.
- U okviru organizacije Narodne skupštine, uvodi se: Kolegijum Narodne skupštine (savetodavno telo); javno slušanje u organizaciji odbora; mogućnost da odbor obrazuje pododbor i radnu grupu; obavezno prisustvo člana Vlade na sednicama odbora;

mogućnost da se sednica odbora održi van sedišta Narodne skupštine; mogućnost da u radu radnih tela učestvuju naučnici i stručnjaci; rešenje da članovi odbora imaju svoje zamenike, koji se, kao i članovi odbora, biraju na sednici Narodne skupštine, na predlog poslaničkih grupa.

- Sistematizovana prava i dužnosti narodnih poslanika (poslanička legitimacija dobija značaj javne isprave; detaljnije uređeno imunitetno pravo narodnog poslanika; daje se primat poslaničkoj funkciji u odnosu na drugu funkciju kod rešavanja sukoba interesa; preuzeta su pojedina prava narodnih poslanika iz internih akata nadležnog odbora; pojedina prava narodnih poslanika drugačije su uređena u odnosu na rešenja predviđena drugim zakonima koji uređuju tu oblast, npr. pravo narodnog poslanika kome je prestala funkcija u vreme trudnoće i porođaja da ostvaruje pravo na naknadu plate do godinu dana ili pravo narodnog poslanika kome je prestao mandat da se u roku od dva meseca vrati na rad kod prethodnog poslodavca i dr.).
- Utvrđeni su tekući ili neodložni poslovi koje Narodna skupština vrši u slučaju raspuštanja (mandatno-imunitetska pitanja, međunarodna saradnja, materijalno-statusna pitanja narodnih poslanika i drugih izabralih lica, poslovi vezani za zakonski rok ili ako ih nalažu potrebe države).
- Taksativno je navedeno 18 postupaka koje sprovodi Narodna skupština dok je detaljno uređenje tih postupaka prepušteno Poslovniku Narodne skupštine.
- Date su smernice za uređenje odnosa Narodne skupštine i predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i drugih državnih organa, sagledani s aspekta potrebe Narodne skupštine za razliku od posebnih zakona koji uređuju rad tih državnih organa.
- Uvodi se finansijska autonomija Narodne skupštine, tako što je prvi put Zakonom data mogućnost da Narodna skupština sama određuje i upravlja budžetskim sredstvima neophodnim za njen rad u skladu s propisima o budžetskom sistemu i propisima o sredstvima u svojini Republike Srbije, ako ovim Zakonom nije drukčije uređeno. Do donošenja ovog Zakona, Narodna skupština bila je u rangu ministarstva ili drugog republičkog organa po pitanju određivanja finansijskih sredstava neophodnih za njen rad. Ključnu ulogu imao je ministar finansija, odnosno Vlada, te je bilo teško očekivati adekvatnu kontrolu Narodne skupštine nad radom Vlade. Od donošenja Zakona, Narodna skupština ima svoj skupštinski budžet, koji ona samostalno utvrđuje i kojim raspolaže. Vlada ne može bez saglasnosti predsednika Narodne skupštine obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršavanje skupštinskog budžeta. Nakon utvrđivanja skupštinskog budžeta od strane nadležnog skupštinskog odbora, Vlada ga bez izmena uključuje u Predlog zakona o budžetu Republike Srbije za narednu godinu. Utvrđivanjem ovog novog instituta uočena je veća odgovornost Narodne skupštine u planiranju i trošenju budžetskih sredstava, te je ustanovljen interni revizor koji sprovodi internu kontrolu izvršenja skupštinskog budžeta. Takođe, generalni sekretar Narodne skupštine, u svojstvu finansijskog nalogodavca, podnosi periodične izveštaje o korišćenju i raspolaganju sredstvima za rad Narodne skupštine nadležnom odboru, a odbor o tome podnosi godišnje izveštaje Narodnoj skupštini.
- U delu koji se odnosi na Službu Narodne skupštine, propisano je: vrsta akata koje donosi generalni sekretar Narodne skupštine; upućujuća odredba da se na prava i obaveze zaposlenih primenjuju propisi koji se odnose na zaposlene u drugim državnim organima; mogućnost da Narodna skupština koristi ugostiteljske usluge i usluge prevoza zaposlenih u Upravi za zajedničke poslove republičkih organa, kao i usluge pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova za obavljanje poslova unutrašnjeg obezbeđenja.

Zaključak

Na osnovu svega iznetog, može se zaključiti da je donošenje Zakona o Skupštini korisno i poželjno, u cilju ostvarivanja pune parlamentarne autonomije i jačanja položaja i uloge Narodne skupštine u ostvarivanju kontrolne funkcije prema organima izvršne vlasti. Ovde možemo istaći i dodatne argumente:

- ✓ Ako je rad drugih državnih organa (izvršne i sudske vlasti) uređen zakonom, kao što su Vlada, predsednik Republike, Ustavni sud, nezavisni državni organi, postavlja se pitanje – zašto tu mogućnost ne bi imao i parlament? Mnogi od ovih državnih organa, pored zakona, kao i Narodna skupština, imaju i poslovnik o svom radu.
- ✓ Finansijsku autonomiju parlementa moguće je uspostaviti samo zakonom. Iako je Ustavom utvrđeno da predlog državnog budžeta Narodnoj skupštini podnosi Vlada, koja je odgovorna za njegovo izvršenje, ne postoji prepreka da deo tog budžeta, koji se odnosi na Narodnu skupštinu, utvrđuje sama Narodna skupština, primenjujući odredbe Zakona o budžetskom sistemu. Ovo je od značaja i zbog sprovodenja parlamentarne kontrole nad radom Vlade, pri čemu posebno treba istaći ulogu Narodne skupštine i Odbora za finansije, budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava u smislu provere zakonitosti, svrshodnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava. U tom cilju, uz podršku UNDP-a, priprema se otvaranje portala u Narodnoj skupštini i povezivanje s Trezorom za prenos podataka o potrošnji državnog budžeta u realnom vremenu.
- ✓ Obaveze drugih državnih organa prema parlementu moguće je uvesti jedino zakonom koji bi predložili sami poslanici.
- ✓ S aspekta procedure donošenja akata u Narodnoj skupštini, jedino se o predlogu zakona vodi posebno rasprava u načelu i posebno u pojedinostima, kako na sednicama nadležnih odbora, tako i na sednici Narodne skupštine. Postupak za donošenje zakona poslanicima omogućava više vremena za razmatranje predloženih rešenja i za podnošenje amandmana. O predlogu poslovnika i predlozima drugih akata vodi se jedinstven pretres.

S druge strane, mogle bi se navesti i određene primedbe, u pogledu sadržine Zakona o Narodnoj skupštini. Naime, Zakonom su mogla detaljnije da se urede pojedina druga pitanja od značaja za rad Narodne skupštine, kao što su:

- ✓ Uređenje pojedinih prava zaposlenih u Službi Narodne skupštine na drugačiji način u odnosu na državne službenike i nameštenike u državnim organima, polazeći od specifične prirode poslova u Narodnoj skupštini i u cilju uspostavljanja administrativne autonomije. Na zaposlene u Službi Narodne skupštine primenjuju se opšti propisi o državnim službenicima i nameštenicima i propisi o radu, iako isti daju mogućnost da se Zakonom drugačije urede pojedina prava zaposlenih – tu mogućnost iskoristili su: Ustavni sud, Narodna banka Srbije, Državna revizorska institucija i drugi državni organi, što je i u skladu s načelom *Lex specialis derogat generali* (poseban zakon ukida opšti).
- ✓ Mogućnost da se ovim zakonom objedine i urede sva materijalna prava poslanika i na taj način da se stavi van pravne snage Zakon o primanjima narodnih poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srbije iz 1991. godine i odredbe Zakona o platama u državnim organima i javnim službama iz 2001. godine koje se odnose na narodne poslanike, u skladu s načelom *Lex posterior derogat priori* (kasniji zakon ukida raniji).
- ✓ Za obavljanje poslova ugostiteljskih usluga, prevoza i obezbeđenja Narodne skupštine

još uvek se koriste zaposleni u drugim državnim organima (Narodna skupština nema svoj vozni park i nema svoje interno obezbeđenje).

- ✓ Odnos Narodne skupštine prema drugim državnim organima detaljnije urediti, posebno odnos prema organima izvršne vlasti u smislu sprovođenja parlamentarne kontrolne funkcije i praćenja primene propisa koje donosi. S tim u vezi, Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije za period 2013–2018, koju je Narodna skupština donela 2013. godine, predviđena je, između ostalog, obaveza Narodne skupštine da izmeni, odnosno dopuni Zakon o Narodnoj skupštini u smislu utvrđivanja obaveze Vlade da Narodnoj skupštini podnosi izveštaj o sprovođenju zaključaka koje Narodna skupština donosi povodom razmatranja izveštaja nezavisnih državnih organa (Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti).

Imajući u vidu novine ustanovljene Zakonom o Narodnoj skupštini i novim Poslovnikom Narodne skupštine, može se zaključiti da su u Narodnoj skupštini Republike Srbije preduzete značajne reformske mere u cilju jačanja parlamenta i zauzimanja adekvatnog mesta ovog organa u pravnom poretku Republike Srbije. Uvedena je finansijska autonomija parlamenta; utvrđeni su novi instituti, odnosno mehanizmi u sprovođenju kontrole nad radom Vlade i organa izvršne vlasti; detaljno i sistematizovano uređeni su postupci za donošenje akata u Narodnoj skupštini; obrazloženje predloga zakona dobilo je nove elemente u cilju kvalitetnije izrade zakona; definisana je sadržina amandmana, a podnositelj amandmana obavezuje se da, između ostalog, obrazloži i procenu uticaja predloženog rešenja na budžetska sredstva; znatan deo Poslovnika posvećen je ulozi i radu odbora; javnost rada ostvaruje se kroz nove oblike (obogaćen je sadržaj internet stranice Narodne skupštine preko koje se, osim sednica Narodne skupštine, mogu pratiti i sednice radnih tela uživo). Od donošenja novog Poslovnika, kvantitativno je smanjen broj amandmana koji podnose narodni poslanici i njima se predlažu kvalitativno bolja rešenja, te se povećava broj amandmana koje prihvata Vlada, kao jedan od najčešćih predлагаča zakona.

S druge strane, još uvek težiše rada s plenarnih sednica nije ozbiljnije preneto na odborske sednice. U srpskoj nauci parlamentarnog prava gotovo je opšteprihvaćen stav da „srpski parlament od 1990. do danas nije uspeo da profiliše svoju ulogu u institucionalnom sklopu ustavnog sistema Srbije, kao radni, već pretežno kao raspravni forum“.⁶ Iako teorijske podele na „raspravni“ i „radni“ parlament nikada u potpunosti ne odgovaraju složenoj parlamentarnoj stvarnosti, prisutna je težnja da se moderni parlament što više pretvorи u „radni“ parlament. Da bi se to postiglo, potrebno je preduzeti brojne institucionalne reforme, što je samo delimično moguće ostvariti putem izmena parlamentarnog Poslovnika⁷ ili donošenjem i izmenom Zakona o Skupštini.

Mnogo je toga urađeno na normativnom planu, ali jak parlament ne počiva samo na pozitivnopravnim propisima, već i na dobroj parlamentarnoj praksi, koja se stvara postepeno.

⁶ Pejić, I., *Parlementarno pravo*, Niš, 2006, str. 103.

⁷ O složenosti parlamentarne reforme danas, vidi: Radaković, M., Petrov, V., *Vreme parlamentarne reforme*, Pravni život, br. 14, tom VI, 2009, str. 897-912.

Razlozi za usvajanje Zakona o Skupštini

Skupština Republike Makedonije predstavničko je tijelo građana kojem je povjerena zakonodavna vlast. Do 2009. godine, organizacija i funkcionisanje Skupštine bili su uređeni Ustavom Republike Makedonije i Poslovnikom Skupštine.

Iako su postojala akta koja su regulisala određene pravne aspekte, postojala je potreba da se dodatno regulišu određeni principi, pitanja i najbolje prakse. Ovo je, prije svega, bilo potrebno zarad jačanja koordinacije poslaničkih klubova, parlamentarne kontrole nad sprovođenjem zakonâ, aktivnije predstavničke uloge poslanika, koja bi se ogledala u kontaktima s građanima u izbornim jedinicama (višečlane izborne jedinice), finansijske autonomije, kao i zbog potrebe za konstantnim unapređivanjem ukupne zakonodavne i kontrolne funkcije Skupštine.

Imajući u vidu sve navedeno, poslanici i iz partija na vlasti i u opoziciji saglasili su se i usvojili Akcioni plan, koji je omogućio usvajanje pojedinačnih pravnih akata radi regulacije svih gorepomenutih pitanja. Ovaj zaključak donesen je nakon Konferencije u Vilton Parku, održane januara 2008. u Ujedinjenom Kraljevstvu. Načelna ideja i inicijativa za dalje unapređenje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine bili su dati 2005. godine.

Period prije usvajanja Zakona

U periodu prije usvajanja Zakona o Skupštini Republike Makedonije, politička kontrola i nadzor nad radom Vlade bili su vršeni putem interpelacije, pokretanjem pitanja povjerenja, poslaničkim pitanjima, kao i uspostavljanjem istražnih i *ad hoc* komisija.

Dok ovo ostaju jedini mehanizmi parlamentarne kontrole, jedinstven je bio stav da je jačanje kontrolne funkcije Skupštine izuzetno bitno za implementaciju usvojenih zakona i identifikovanje daljih potreba za njihovom izmjenom. Ovo može biti učinjeno putem procesa konsultacija sa zainteresovanim grupama na koje utiču određeni zakoni.

Takođe, pitanja koja se tiču poslanika regulisana su drugim pravnim propisima. Ovo se odnosi na trajanje mandata, organizaciju poslaničkih klubova, kao i pitanja u vezi s njihovim imovinskim stanjem. S obzirom na to da ova pitanja utiču na rad Skupštine, postojala je izražena potreba da se ona uključe u poseban pravni akt, odnosno Zakon o Skupštini.

U skladu s prethodnim načinom funkcionisanja parlementa, sve ekspertske, administrativne, tehničke i druge aktivnosti za potrebe poslanika obavljala je Služba Skupštine. Iskustva

⁸ Savjetnik u Zakonodavno-pravnom sektoru, Skupština Republike Makedonije (Sobranie)

drugih nacionalnih parlamenta (UK, Njemačka, Slovenija, Slovačka, itd.) pokazala su da je izuzetno važno da poslanici imaju eksterne saradnike, koje će angažovati njihovi poslanički klubovi.

Takođe, uporedne prakse drugih zemalja pokazuju veću finansijsku nezavisnost parlamenta. Imajući u vidu ova iskustva, 2008. godine usvojena je Odluka o uspostavljanju Budžetskog savjeta Republike Makedonije. Ova oblast kasnije je uređena i dijelom uredbi Zakona o Skupštini.

Transparentnost i javnost rada Skupštine osigurani su putem skupštinskog TV kanala, čije je organizovanje i funkcionisanje takođe bilo uređeno posebnim Zakonom.

Imajući u vidu sva prethodno pomenuta pitanja, a s ciljem ostvarivanja boljeg i uspješnijeg rada Skupštine Republike Makedonije, 2009. godine je, jednoglasnom odlukom poslanikâ i iz partija vlasti i opozicije, usvojen Zakon o Skupštini Republike Makedonije.

Načela na kojima je ovaj zakon zasnovan su sljedeća:

- ✓ nadzor nad implementacijom zakonâ;
- ✓ odgovornost;
- ✓ transparentnost;
- ✓ veća finansijska autonomija Skupštine;
- ✓ jačanje predstavničke uloge;
- ✓ jačanje zakonodavnih kapaciteta.

Usvajanjem ovog zakona ojačan je nadzor nad izvršnom vlašću, a posebno nadzor sprovođenja zakona i strateških dokumenata, što prethodno nije bio slučaj.

Takođe, uspostavljen je pravni osnov za angažovanje eksternih saradnika za potrebe poslaničkih klubova. Vrlo je važno imati u vidu da je jedan od razloga za jačanje zakonodavne i kontrolne funkcije Skupštine bio uspostavljanje Parlamentarnog instituta, kao posebne organizacione jedinice Službe Skupštine.

Naime, u članu 42, Zakon o Skupštini daje pravnu osnovu za uspostavljanje Parlamentarnog instituta, kao posebne organizacione jedinice, čiji je glavni cilj jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Republike Makedonije. Parlamentarni institut je istraživački centar, čija je uloga da pruži precizne, objektivne i nezavisne istraživačke materijale i analize. Svakodnevni rad Instituta daje Skupštini status moderne legislature, koja je sposobna da vodi demokratski i evro-integracijski proces Republike.

Parlamentarni institut sprovodi istraživanja i analize, pruža usluge edukacije i informisanja, te pretražuje biblioteku i arhivu propisa, koje čini dostupnima poslanicima, zaposlenima u Skupštini, kao i drugim saradnicima.

Upravljanje i nadzor nad Parlamentarnim institutom vrši Administrativni savjet, koji sačinjavaju koordinatori poslaničkih klubova, generalni sekretar Skupštine, kao i drugi predstavnici postavljeni putem koordinacione procedure predsjednika Skupštine, potpredsjednikâ Skupštine i koordinatorâ poslaničkih klubova.

Odluke Administrativnog savjeta usvajaju se konsenzusom, što osigurava veći stepen prihvatanja unutar svih parlamentarnih grupa u Skupštini.

Kao rezultat Zakona o Skupštini Republike Makedonije, svaki poslanički klub ima pravo da postavi eksperta u bilo kojoj oblasti koji će pomoći poslanicima u profesionalnom obavljanju poslova. Zapravo, svi poslanički klubovi, kao i određeni broj nezavisnih poslanika,

imaju pravo da angažuju eksterne saradnike. Budžetski savjet Skupštine Republike Makedonije određuje broj eksternih saradnika u skladu s principom da na svakih pet poslanika dolazi jedan eksterni saradnik, a određuje i finansije za njihovo angažovanje. Ovi saradnici angažuju se na period trajanja mandatâ poslanikâ, a na osnovu ugovora sačinjenog od strane generalnog sekretara.

Jačanje finansijske nezavisnosti i kontrolne uloge Skupštine omogućeno je uspostavljanjem Budžetskog savjeta Skupštine.

Budžetski savjet ima sljedeće nadležnosti:

- ✓ Utvrđuje strateške prioritete Skupštine za narednu godinu i njihovo uključivanje u Budžet Republike Makedonije, kroz prijedloge specijalnih programa i potprograma;
- ✓ Daje smjernice i uputstva za pripremu predloga budžetskih zahtjeva i potreba neophodnih za rad Skupštine;
- ✓ U saradnji s Ministarstvom finansija, predlaže Vladi Republike Makedonije maksimalna finansijska sredstva neophodna za rad Skupštine za naredni trogodišnji period;
- ✓ Nadzire finansijske izdatke Skupštine u okviru državnog budžeta i predlaže prerašpodjelu sredstava u okvirima odobrenih Budžetom Republike Makedonije;
- ✓ Usvaja pravilnik o radu;
- ✓ Vrši druge poslove utvrđene zakonom.

Budžetski savjet takođe određuje strateške prioritete Skupštine za naredni trogodišnji period.

Budžetski savjet čine predsjednik, zamjenik predsjednika i devet poslanika. Sastav Savjeta zavisi od broja poslaničkih klubova i broja poslanika u poslaničkim klubovima. Predsjednik Budžetskog savjeta jedan je od potpredsjednika Skupštine, dok funkciju zamjenika predsjednika Budžetskog savjeta vrši predsjednik skupštinskog Odbora za finansije i budžet. Sastav Budžetskog savjeta utvrđuje se odlukom Skupštine.

Prava parlamentarna demokratija ne može se postići bez snažnog parlementa, gdje će u potpunosti biti ostvarene zakonodavna i kontrolna uloga. Jedna od aktivnosti koja će doprinijeti ovom cilju je parlamentarno saslušanje. Usvajanjem ovog zakona, obezbijeđena je zakonska osnova za organizovanje parlamentarnih saslušanja. Uvođenjem ovog nadzornog mehanizma, koji nije postojao prije usvajanja pomenutog zakona, napravljen je veoma važan korak u pravcu dostizanja EU standarda u ovoj oblasti.

Jedan od osnovnih ciljeva parlamentarnih saslušanja jeste nadzor nad radom Vlade, kao i nadzor primjene usvojenih zakona i odgovornosti u radu javnih funkcionera.

Na ovaj način, poslanici imaju mogućnost da analiziraju primjenu nekog zakona i razgovaraju o efektima i eventualnim nedostacima u tom smislu. Takođe, na ovim saslušanjima poslanici mogu donijeti zaključke o tome da li je rad Vlade u skladu sa zakonom i principom poštovanja javnog interesa.

U svakom slučaju, parlamentarna saslušanja imaju za cilj promovisanje demokratije i dostizanja efikasnog i efektivnog upravljanja, koji je potvrđen u praksi. U skladu sa zakonom, parlamentarna saslušanja sprovode relevantna skupštinska tijela, koja na sjednicu mogu pozvati ovlašćene predstavnike izvršne vlasti i tražiti im informacije i objašnjenja u vezi s onim što je predmet saslušanja. Na ovakve sjednace takođe mogu biti pozvane i druge osobe koje posjeduju informacije o onom što je predmet parlamentarnog saslušanja.

Ovaj zakon takođe uređuje nadležnosti Savjeta Skupštinskog TV kanala, prethodno uspostavljenog Odlukom iz 2006. godine. Emitovanje Skupštinskog TV kanala vid je promocije skupštinskih aktivnosti, koje povećavaju transparentnost njenog rada. Skupština ima obavezu emitovanja sadržaja od interesa za građane, koji se tiču političkog života, društvene kohezije, međuetničke koegzistencije, kulturne različitosti i borbe protiv svih oblika diskriminacije, kao i sadržaje koji odslikavaju raznolikost makedonskog društva.

U smislu sadržaja emitovanog programa, Skupštinski TV kanal obezbjeđuje poštovanje principa političke jednakosti i ravnomerne jezičke zastupljenosti. Takođe, Skupštinski kanal gledaocima omogućava emitovanje digitalnog TV signala.

Za koordinaciju Skupštinskog TV kanala odgovoran je Savjet Skupštinskog TV kanala, koji se sastoji od 11 poslanika, od kojih je šest iz vlasti i četiri iz opozicije. Funkciju predsjednika Skupštinskog TV kanala vrši potpredsjednik Skupštine iz redova opozicije, koji se bira na predlog predsjednika Skupštine.

Članovi Savjeta Skupštinskog TV kanala imaju zamjenike, koji su predloženi i izabrani na osnovu istih kriterijuma kao i članovi Savjeta. Predstavnici *Makedonske radio relevizije* i, ako je neophodno, eksperti iz ove oblasti, učestvuju u radu Savjeta Skupštinskog TV kanala, ali bez prava glasa. Savjet Skupštinskog TV kanala sastaje se bar jednom u tri mjeseca. Članove Savjeta bira Skupština.

Skupština pokriva sve troškove emitovanja svojih aktivnosti. Zakon o Skupštini takođe reguliše pravnu osnovu za verifikaciju i prekid mandata, kao i nespojivost funkcije poslanika s bilo kojom drugom javnom funkcijom. Poslanik svoju funkciju mora da obavlja profesionalno.

O Institutu alternativa (IA)

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: i) javna uprava, ii) odgovorne javne finansije, iii) parlamentarni program, iv) bezbjednost i odbrana i v) socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavlja. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine.

U dosadašnjem radu, sarađivali smo sa Centrom za istraživanja i monitoring (CEMI), Centrom za građansko obrazovanje (CGO) i Evropskim pokretom u Crnoj Gori (EPuCG). Kada je riječ o inostranim partnerima, sarađujemo sa Centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) iz Ženeve, Evropskim Centrom za javne politike iz Brisela, Centrom za izučavanje međunarodnih politika (CeSPI) iz Rima i Centrom za izučavanje demokratije iz Sofije.

Upravljanje organizacijom je podijeljeno između Skupštine i Upravnog odbora. Predsjednik Upravnog odbora je Stevo Muk, a koordinatorka istraživanja je dr Jovana Marović.

www.institut-alternativa.org

