

institut alternativa

Skupština Crne Gore i
proces evropskih integracija

Posmatrač ili aktivni učesnik?

Decembar, 2011.

Podgorica

Naziv publikacije

Skupština Crne Gore i proces evropskih integracija
Posmatrač ili aktivni učesnik?

Izdavač

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

Za izdavača

Stevo Muk, Predsjednik Upravnog odbora

Urednik

Stevo Muk

Autori

Jovana Marović, Marko Sošić

Saradnice na projektu

Milica Popović, Dina Bajramspahić, Milica Dragojević

Priprema i štampa

Studio Mouse total graphic center

Tiraž

300

Pokrovitelj

Izradu ovog istraživačkog izvještaja je podržao Evropski fond za Balkan
Evropski fond za Balkan (EFB) ne preuzima odgovornost za iznijete stavove u dokumentu.
Ovaj dokument predstavlja stavove i mišljenja njegovih autora
koji preuzimaju punu odgovornost za sve što je kazano

European Fund for the Balkans

Bringing the Western Balkans closer to the European Union

Sadržaj

Sažetak.....	5
Uvod	7
Uloga parlamenta u procesu evropskih integracija	9
Proces pregovaranja za članstvo u EU	9
Nacionalni savjet za evropske integracije - otjelotvorenje društvenog konsenzusa ili neuspjeli eksperiment?....	10
Članstvo i predsjedavanje NSEI-em	11
Kapaciteti	12
Primjeri iz uporedne prakse	13
Hrvatska	13
Makedonija	13
Dosadašnje aktivnosti NSEI-a	15
Javnost rada	16
Izveštaji o radu NSEI-a	16
Budžet NSEI-a.....	16
Budućnost NSEI-a	16
Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije -Nova uloga za nove faze integracija?	20
Članstvo	22
Usklađivanje pravnog sistema Crne Gore sa evropskim pravom	23
Zamršen institucionalni aranžman	24
Sudbina Odsjeka za evropske integracije.....	24
Dva “tehnička” Odbora?.....	25
Nadzor nad radom Vlade u procesu EU integracija	26
Kontrolna i konsultativna saslušanja	26
Izveštavanje od strane izvršne vlasti	27
Parlamentarna saradnja.....	28
Javnost rada.....	29
Saradnja sa organizacijama civilnog društva.....	29
Kapaciteti Odbora za MOEI	30
Razvoj ljudskih resursa.....	31
Posebne aktivnosti Odbora	31
Uloga Odbora u procesu odgovaranja na Upitnik Evropske komisije	32
Uloga Odbora u procesu ispunjavanja Akcionog plana Skupštine.....	32
Zajednički parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje	34
Budućnost Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije	35
Rad na izmjenama Poslovnika	36
Pitanje članstva	37
Predsjedavanje Odborom	37
Pitanje nadležnosti u procesu provjere usklađenosti zakonodavstva	38
Ljudski resursi	39
Prostorni kapaciteti.....	39
Razgraničenje nadležnosti	39
Saradnja sa organizacijama civilnog društva.....	40
Prijedlog nadležnosti budućeg Odbora za evropske integracije	41
Uloga Skupštine i Odbora za evropske integracije u procesu pregovaranja	42
Ostale preporuke	43
Dodaci.....	44
Literatura i izvori	52
O Institutu alternativa	55

Sažetak

Potreba za definisanjem i jačanjem uloge Skupštine Crne Gore u procesu evropskih integracija uslovljava transformaciju skupštinskih tijela za proces pregovaranja o članstvu u Evropskoj uniji. Unaprijeđeni administrativni kapaciteti skupštinskih tijela, a posebno tijela koje se bavi pitanjima iz oblasti evropskih integracija, te učestalo korišćenje kontrolnih mehanizama predviđenih Poslovnikom, preduslov su za adekvatan nadzor Skupštine nad aktivnostima Vlade u procesu pridruživanja.

Svako odlučivanje o budućem ustrojstvu skupštinskih tijela treba da bude praćeno redefinisanjem uloge Nacionalnog savjeta za evropske integracije. Naime, Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije i NSEI ne mogu odgovoriti izazovima koje nosi proces pregovaranja ukoliko se ne izmijene postojeća forma, sastav, nadležnosti, članstvo i administrativna podrška.

Ograničena stručna podrška koju NSEI dijeli s Odborom za međunarodne odnose i evropske integracije, česte zajedničke sjednice ova dva tijela, te nemogućnost NSEI-a da usmjeri raspravu sa političkih pitanja i konkretnim preporukama doprinese unaprijeđenju procesa pridruživanja i time opravda ulogu strateško-savjetodavnog tijela, otvorili su pitanje opravdanosti njegovog postojanja.

Dosadašnja praksa Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije, obimnost zakonodavnih prijedloga koji će se naći pred ovim tijelom tokom procesa potpune harmonizacije nacionalnog zakonodavstva s *acquis-em*, te zahtjevna uloga praćenja procesa pregovaranja, povlače za sobom njegovu podjelu na dva odbora - Odbor za međunarodne odnose i Odbor za evropske integracije.

Definisanje skupštinskog institucionalnog ustrojstva za proces pregovaranja dodatno je uslovljeno razlozima finansijske i praktične prirode koji nameću potrebu za jednim specijalizovanim radnim tijelom Skupštine koje bi se bavilo pitanjima iz domena evropskih integracija. Stoga je ukidanje NSEI-a i usmjeravanje finansijske, administrativne i ekspertске podrške na novoformirani Odbor za evropske integracije najoptimalnije rješenje u kontekstu crnogorskih prilika. Novoformirani Odbor trebalo bi da preuzme i dvije nadležnosti NSEI-a - nadzornu ulogu u procesu pregovaranja i obezbjeđivanje visokog stepena participativnosti predstavnika crnogorskog društva.

Uvod

Dobijanjem statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji 17. decembra 2010. godine, Crna Gora je i formalno započela ispunjavanje preduslova za ulazak u sljedeću fazu punog integrisanja u ovu nadnacionalnu organizaciju - proces pregovaranja. Međutim, Evropska komisija je u Mišljenju o zahtjevu za članstvo Crne Gore u Evropskoj uniji početak pregovaračkog procesa usloвила ispunjavanjem sedam ključnih prioriteta, koji zahtijevaju visok stepen usaglašenosti sa kriterijumima za članstvo.¹ Prvi od njih, uz usvajanje izbornog zakonodavstva, obuhvatio je i jačanje kontrolne i zakonodavne uloge Skupštine Crne Gore.²

Rukovodeći se identifikovanom potrebom za osnaživanjem crnogorske zakonodavne institucije u procesu evropskih integracija ova analiza najprije obuhvata opšti osvrt na ulogu parlamenta u pretpristupnoj, kao i u fazi nakon pridruživanja Evropskoj uniji. Uvodni dio biće praćen analizom uloge i kapaciteta radnog tijela Skupštine koje se trenutno bavi pitanjima evropskih integracija - Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije, kao i Nacionalnog savjeta za evropske integracije.³ Analiza obuhvata pregled njihovog rada u odnosu na članstvo, kapacitete, nadležnosti i saradnju sa civilnim društvom. Stavljajući akcenat na ove segmente u njihovom radu, a dajući presjek dosadašnjih aktivnosti, kao i praksu srodnih tijela u zemljama okruženja i Evropske unije, ukazaćemo na moguća rješenja i institucionalno ustrojstvo unutar Skupštine koje bi moglo biti najrelevantnije u kontekstu crnogorskih prilika; u kontekstu procesa pridruživanja EU, kao i s aspekta finansijske i administrativne opravdanosti i racionalnosti. Cilj studije je, dakle, da ponudi presjek trenutnih kapaciteta i nadležnosti skupštinskih tijela koja bi trebalo da imaju centralnu ulogu u procesu pregovaranja, kao i da predstavi rješenja iz uporedne prakse koja bi mogla biti od značaja za unapređenje pozicije ovih tijela.

Uzimajući u obzir navedene ciljeve, tokom istraživanja obavljani su intervjui s predstavnicima Skupštine, kao i s državnom sekretarkom za evropske integracije u Vladi Crne Gore. Njihova mišljenja bila su nam posebno značajna za identifikovanje trenutne pozicije i kapaciteta Skupštine i skupštinskih tijela u procesu integracije zemlje u EU. S obzirom na to da se ova analiza bavi i budućom ulogom Nacionalnog savjeta za evropske integracije, naši sagovornici su bili i njegovi članovi koji ne dolaze iz redova parlamenta. Takođe, upućen je veliki broj zahtjeva za slobodnim pristupom informacijama Kancelariji generalnog sekretara Skupštine, koji su nam u velikoj mjeri omogućili da damo presjek rada ova dva tijela. Na samom kraju su ponuđene preporuke za svaku od analiziranih oblasti.

1 U Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo (Brisel, 9. novembar 2010. godine, COM(2010) 670) ističe se sljedećih sedam prioriteta: 1. Unapređenje izbornog zakonodavstva i, s tim u vezi, jačanje kontrolne i zakonodavne funkcije Skupštine 2. Dovođavanje reforme državne uprave koja uključuje i usvajanje odgovarajućeg zakonodavnog okvira, kao i osnaživanje Uprave za kadrove i Državne revizorske institucije 3. Jačanje vladavine prava 4. Unapređenje antikorupcijskog okvira i aktivnosti u pravcu sprovođenja usvojenih mjera 5. Jačanje borbe protiv organizovanog kriminala 6. Osnaživanje medijskih sloboda 7. Sprovođenje propisa koji se tiču zaštite od diskriminacije, a u skladu s evropskim i međunarodnim standardima, uz usvajanje i sprovođenje održive strategije za zatvaranje kampa Konik.

2 U daljem tekstu Skupština

3 U daljem tekstu Odbor za MOEI

Uloga parlamenta u procesu evropskih integracija

Proces pridruživanja države Evropskoj uniji u najvećoj mjeri se nalazi u nadležnosti izvršne vlasti tj. Vlade. Ipak, to ne znači da je uloga parlamenta u ovom procesu zanemarljiva. Uzimajući u obzir tradicionalni sistem check and balances - kontrole i ravnoteže, te ulogu zakonodavne vlasti (u ovoj podjeli) da kontroliše izvršnu, moglo bi se reći da je centralna uloga parlamenta da vrši politički nadzor nad procesom pridruživanja države Evropskoj uniji.

Proces pregovaranja za članstvo u EU

Pregovaranje s Evropskom unijom isključivo je u nadležnosti Vlade, dok parlament u okviru ove faze nastoji da detaljno sagleda proceduru i da uključi širok spektar društvenih i interesnih grupa i tako unaprijedi kompletan proces. Situacija u kojoj je Vlada jedino odgovorna za koordinisanje evropskih poslova, razvijanje i pregovaranje o pozicijama zemlje, nameće pitanje političkog mandata izvršne vlasti (koji se u ovoj situaciji čini preširokim) i uloge Skupštine u tom procesu.

Nadzorna uloga parlamenta u odnosu na vladu definisana je najvišim pravnim aktom u zemlji - Ustavom. Međutim, odnos između Vlade i parlamenta u toku pregovaranja, kao i njihovu ulogu tokom ovog procesa, moguće je definisati posebnim sporazumima i dokumentom/ima kao što je to bio slučaj u Hrvatskoj gdje je usvojen čitav niz dokumenata kojima su regulisana ova pitanja.⁴

U svim zemljama koje su obuhvaćene ovim istraživanjem,⁵ najslabiju poziciju imao je parlament u Malti, koji je u potpunosti prepustio Vladi sve aktivnosti u toku pregovaračkog procesa, dok je parlament na kraju samo ratifikovao pristupni ugovor. S druge strane, najintenzivniju ulogu imao je slovenački parlament, koji je usvajao nacрте pregovaračkih pozicija i time bio odgovoran za tok pregovaračkog procesa.

Primjetno je da se u pojedinim zemljama nastojala dodatno ojačati kontrolna funkcija parlamenta tokom procesa pregovaranja i takvi primjeri postoje npr. u Mađarskoj gdje je formiran specijalni konsultativni stručni tim koji je Vladi davao smjernice u odnosu na tok pregovora.⁶ Pojačana kontrola u odnosu na proces pregovaranja moguća je i širokim uključivanjem zainteresovanih strana u raspravu o važnim pitanjima koja se tiču pregovaračkog procesa. Zbog toga je npr. specijalizovani Odbor za evropske poslove u Estoniji periodično imao karakter foruma i okupljao predstavnike civilnog društva, izvršne i zakonodavne vlasti, i ostale zainteresovane strane.

Nadzor nad izvršnom vlašću u procesu pregovaranja moguće je ojačati i putem učestalih saslušanja u odboru koji je nadležan za evropske poslove, kao i na osnovu većeg broja poslaničkih pitanja i onih upućenih premijeru.

Takođe, parlament ima važnu ulogu u iznalaženju konsenzusa o procesu evropske integracije (kako između političkih partija tako i između svih slojeva društva) i konsultacijama između izvršne i zakonodavne vlasti tokom pregovora.

4 Zajednička izjava svih političkih partija o početku pregovora između Hrvatske i Evropske unije (2004); Deklaracija o osnovnim principima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u Evropskoj uniji (2005); Izjava Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za punopravno članstvo u Evropskoj uniji; Postupak o pripremanju i usvajanju pregovaračkih pozicija Republike Hrvatske u pregovorima za članstvo u Evropskoj uniji. Navedeno prema: *Uloga parlamenta u pristupnim pregovorima s Evropskom unijom*, Skupština Crne Gore, Podgorica, decembar 2010, str. 9

5 Tokom istraživanja analizirana je uloga parlamenata: Slovenije, Češke, Slovačke, Poljske, Mađarske, Rumunije, Bugarske, Poljske, Kipra, Estonije, Malte, Letonije i Hrvatske u toku procesa pregovaranja.

6 *Uloga parlamenta u pristupnim pregovorima s Evropskom unijom*, Skupština Crne Gore, Podgorica, decembar 2010, str. 7

Nacionalni savjet za evropske integracije -otjelotvorenje društvenog konsenzusa ili neuspjeli eksperiment?

2008.	“Dugotrajna kontroverza oko izbora njegovog predsjednika za nekoliko mjeseci je odložila osnivanje Savjeta za evropske integracije.”
2009.	“Nacionalni savjet za evropske integracije nastavio je da doprinosi evropskim integracijama.” „Nacionalni savjet za evropske integracije još uvijek nije dostigao svoj puni potencijal.“
2010.	“U martu 2008. godine, Skupština je osnovala Nacionalni savjet za evropske integracije (NSEI) kao strateško savjetodavno tijelo, uz široko učešće civilnog društva, Vlade, pravosuđa i opozicije. Zadatak ovog tijela je da prati proces evropskih integracija, uključujući sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). NSEI-em predsjedava poslanik iz redova opozicije. To je tijelo u kojem se najčešće ispoljava nacionalni konsenzus o evropskim integracijama. Međutim, NSEI se ne sastaje redovno, a njegovi administrativni kapaciteti ostaju ograničeni. Ulogu NSEI-a je potrebno dodatno razvijati. (...) Nacionalni savjet za evropske integracije tek treba da dostigne svoj puni potencijal. Skupština može imati snažniju ulogu u evropskim integracijama, naročito razvijanjem aktivnosti na planu informisanja i komunikacije. Ona igra ključnu ulogu u dijalogu između države i civilnog društva. Ta uloga se može dodatno razvijati.”
2011.	“Nacionalni savjet za evropske integracije u maju 2011. godine održao je konferenciju o sedam ključnih prioritetnih oblasti utvrđenih u Mišljenju, obezbjeđujući forum za raspravu između parlamentarnih političkih snaga, Vlade i drugih zainteresovanih strana. Međutim, rad i administrativni kapaciteti Nacionalnog savjeta i dalje su neujednačeni. Njegovu ulogu u procesu integracije Crne Gore u EU još uvijek treba dodatno pojasniti i razviti. (...) Ulogu Nacionalnog savjeta za evropske integracije potrebno je dodatno razviti.”

Izvodi iz Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore

Skupština Crne Gore je 19. marta 2008. godine donijela Odluku o osnivanju Nacionalnog savjeta za evropske integracije (NSEI) kao strateško-savjetodavnog tijela, s ciljem da doprinese boljoj koordinaciji i nadgledanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i praćenju budućih pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji. Osnivanje NSEI-a je još jedan pokušaj institucionalizovanja tijela u okviru kojeg bi se postigao širok konsenzus o procesu evropskih integracija. Podsjećanja radi, marta 2004. godine formiran je Savjet za evropske integracije kao vladino savjetodavno tijelo, ali se ovaj „eksperiment“ pokazao kao neuspješan pa je ovo tijelo ubrzo ukinuto.⁷

S obzirom na to da se uspješnost NSEI-a u ostvarivanju osnivačkom ulogom zadatih ciljeva može mjeriti samo na osnovu njegovih dosadašnjih aktivnosti, moglo bi se reći da je njegovo (ne)djelovanje od osnivanja 2008. do kraja 2010. godine dovelo u pitanje opravdanost njegovog postojanja.

Da bismo definisali razloge za slabu poziciju NSEI-a, u ovom poglavlju ćemo sagledati ulogu ovog tijela u odnosu na sljedeće elemente njegovog rada: članstvo i predsjedavanje; kapaciteti; nadležnosti; dosadašnje aktivnosti; javnost rada i budžet.

⁷ Savjet za evropske integracije je bio sačinjen od predstavnika crnogorskih institucija, ali bez učešća civilnog društva i opozicije, zbog čega je njegov rad žestoko kritikovan.

U Srbiji npr. postoji, kao savjetodavno tijelo Vlade, od 2002. godine, Savjet za evropske integracije, kojim rukovodi predsjednik Vlade. U radu Savjeta učestvuju svi članovi Vlade, ali i predstavnici drugih institucija, akademije i civilnog društva.

Posmatrajući zemlje u okruženju, kao i one koje su se priključile Evropskoj uniji u talasima pridruživanja 2004. i 2007. godine, NSEI se može upoređivati samo sa Nacionalnim odborom za praćenje procesa pregovaranja u Hrvatskoj i Nacionalnim savjetom za evropske integracije u Makedoniji, iako su navedena tijela parlamentarna, pa se zbog te činjenice i bitno razlikuju. Zbog toga je ukazano na sličnosti i razlike u odnosu na ova dva tijela i crnogorski NSEI.

Na kraju ovog poglavlja je ponuđeno naše viđenje budućnosti NSEI-a i ustrojstva radnih tijela parlamenta koja će se baviti evropskim pitanjima u daljim fazama integracije zemlje u Evropsku uniju.

Članstvo i predsjedavanje NSEI-em

U skladu s osnivačkom odlukom i definisanom ulogom tijela u okviru kojeg se postiže širok konsenzus o procesu integracije zemlje u EU, sastav Nacionalnog savjeta za evropske integracije uključuje parlamentarne predstavnike i vlasti i opozicije, civilnog društva, akademije, sudstva, vrhovnog tužilaštva...⁸

Stoga se članstvo NSEI-a može klasifikovati u tri kategorije: poslanici koji čine dominantnu većinu; dva predstavnika nevladinog sektora i predstavnici drugih institucija i tijela za koje se ne može utvrditi kriterijum na osnovu kojeg su izabrani u ovo tijelo. Pored toga, neophodno je ukazati na netransparentan izbor članova koji dolaze iz nevladinog sektora. Naime, nevladin sektor je za dva raspoloživa mjesta kandidovao deset kandidata, međutim, i ovdje je primjetno odsustvo kriterijuma izbora dva člana NSEI-a koji predstavljaju civilno društvo. Na ovaj problem ukazuju Evropska komisija ističući da je „potrebno razjasniti mehanizam po kojem se članovi civilnog društva biraju u Nacionalni savjet za evropske integracije“⁹ i Evropski ekonomski i socijalni komitet (EESC). „Procedura za imenovanje predstavnika NVO u Nacionalni savjet za evropske integracije trebalo bi da se definiše parlamentarnom odlukom zasnovanom na jasnom kriterijumu kredibiliteta i stručnosti NVO u odnosu na EU poslove.“¹⁰

Podatak da poslanici čine 2/3 ovog tijela ukazuje na to da je NSEI mnogo bliži parlamentarnom nego strateško-savjetodavnom tijelu.

Prvi predsjednik Nacionalnog savjeta za evropske integracije gospodin Srđan Milić, predsjednik Socijalističke narodne partije, izabran je jula 2008. godine.¹¹ O njegovom izboru odlučeno je na plenumu nakon što je odluku o načinu izbora donio Administrativni odbor. Drugi izbor NSEI-a uslijedio je 2009. godine kada je na njegovo čelo došao predsjednik Pokreta za promjene, gospodin Nebojša Medojević, pa trenutno saziv ovog tijela čine predsjednik, potpredsjednik i dvadeset osam članova.¹²

8 Sastav NSEI-a bira se u skladu sa sljedećom distribucijom: predsjednik i zamjenik predsjednika Nacionalnog savjeta iz redova poslanika u Skupštini Crne Gore; šest članova iz redova opozicionih poslanika; predsjednik i potpredsjednik Odbora Skupštine Crne Gore za međunarodne odnose i evropske integracije; predsjednici stalnih odbora Skupštine Crne Gore; po jedan član kojeg određuje: predsjednik Crne Gore; Univerzitet Crne Gore; Crnogorska akademija nauka i umjetnosti; Sudski savjet; Tužilački savjet; po dva člana koja određuju: NVO koja se bavi pitanjima evropskih integracija i primjenom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Socijalni savjet (Odluka o osnivanju NSEI, član 6). Predsjednik NSEI-a bira se iz redova opozicionih političkih partija, dok je zamjenik iz redova parlamentarne većine (Ibid, član 3).

9 Izvještaj o napretku Crne Gore za 2009. godinu, koji prati Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu, Strategija proširenja i glavni izazovi 2009-2010. godina, COM(2009) 533, str. 15

10 *Opinion of the European Economic and Social Committee on The role of civil society in EU-Montenegro relations*, REX/298, Brussels, 28 April 2010, p. 1

11 Upor.: Odluka o izboru predsjednika, potpredsjednika i članova Nacionalnog savjeta za evropske integracije, SU-SK Broj 01-806/3, Podgorica, 31. jul 2008. godine

12 Odluka o izboru predsjednika, potpredsjednika i članova Nacionalnog savjeta za evropske integracije, SU-SKbroj 01-637/2 Podgorica, 29. jula 2009. godine

Kapaciteti

Iako Poslovnik o radu NSEI-a predviđa da stručnu podršku ovom tijelu čine sekretar, administrativni sekretar i tri do pet savjetnika,¹³ NSEI je tri godine imao isključivo podršku sekretara. Na ovaj problem ukazuje i Evropska komisija "NSEI se ne sastaje redovno, a njegovi administrativni kapaciteti ostaju ograničeni."¹⁴

U kontekstu jačanja administrativnih kapaciteta crnogorskog „strateškog savjetodavnog tijela“, treba istaći da se u Odluci o osnivanju NSEI-a ističe da „administrativno-stručne poslove za rad Nacionalnog savjeta obezbjeđuje generalni sekretar Skupštine u skladu s propisanim ovlašćenjima, a preko Službe Skupštine Crne Gore“.¹⁵

S obzirom na to da osnivačkom Odlukom Nacionalni savjet nije definisan kao parlamentarno tijelo, Strategija razvoja ljudskih resursa u Skupštini Crne Gore za period od januara 2011. do januara 2014. godine ne bavi se jačanjem kapaciteta ovog tijela,¹⁶ ali se od juna o. g. kapaciteti i stručna podrška koja stoji na raspolaganju Odboru za međunarodne odnose i evropske integracije usmjeravaju i prema NSEI-u.¹⁷

„Četiri službenika Službe Skupštine određena su da kontinuirano prate rad Nacionalnog savjeta, a u zavisnosti od definisanih potreba NSEI-a, u skladu sa članom 10 Odluke o osnivanju NSEI-a, veći broj službenika sa specifičnim znanjima može mu biti stavljen na raspolaganje“.¹⁸

„Odgovornost za to što Nacionalni savjet za evropske integracije do sada nema potpunu stručnu podršku koja je predviđena Poslovníkom i što ne izlazi sa konkretnim prijedlozima i preporukama je na svim njegovim članovima, ali najviše na predsjedniku NSEI-a.“ -

Intervju istraživača Instituta alternativa s Nadom Drob-njak, članicom Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije i Nacionalnog savjeta za evropske integracije, 3. 6. 2011. godine

13 Poslovnik o radu NSEI-a, član 20

14 Izvodi iz Analitičkog izvještaja koji prati Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, (COM (2010) 670), str. 10

15 Odluka o osnivanju Nacionalnog savjeta za evropske integracije, član 10

16 Upor.: Strategija razvoja ljudskih resursa u Skupštini Crne Gore za period januar 2011 – januar 2014. godine, Služba Skupštine 00-57/11-49, dostupno na: http://www.skupstina.me/cms/site_data/strategija-strategija-razvoja-ljudskih-resursa.pdf

17 Intervju s Damirom Davidovićem, generalnim sekretarom u Skupštini Crne Gore, 8. 7. 2011. godine

18 Odgovor generalnog sekretara Skupštine Crne Gore na zahtjev o slobodnom pristupu informacijama broj 00-41/11-150/2 od 19. 10. 2011. godine

Primjeri iz uporedne prakse

Hrvatska

NSEI se bitno razlikuje od Nacionalnog odbora za praćenje procesa pregovaranja u Hrvatskoj. Pored toga što je sastav širi u odnosu na tijelo u Hrvatskoj,¹⁹ Nacionalni odbor je specijalno radno tijelo parlamenta te, u skladu s tim, članovi koji ne dolaze iz redova Sabora nemaju pravo odlučivanja.²⁰ U Crnoj Gori ovo nije slučaj, NSEI odlučuje konsenzusom i svi njegovi članovi imaju pravo glasa.²¹ Od nastanka NSEI-a ovo pravo nije iskorišćeno, budući da do sada članovi NSEI-a na dnevnom redu nijesu imali temu koja je zahtijevala izjašnjavaње.

Makedonija

Slična institucija postoji i u Republici Makedoniji od 2007. godine. To je Nacionalni savjet za evropske integracije, takođe kao parlamentarno tijelo. U slučaju makedonskog NSEI-a uočljivo je da predstavnici nevladinog sektora nijesu članovi, ali i da, kao i u slučaju Hrvatske, članovi koji ne dolaze iz redova parlamenta²² nemaju pravo glasa.

Upoređujući ova tri tijela, evidentno je da se crnogorsko tijelo razlikuje po tome što je njegovo članstvo najbrojnije (30 članova) i svi članovi imaju pravo glasa.²³

	OSNOVAN	ČLANSTVO			PRAVO GLASA ZA ČLANOVE VAN PARLAMENTA
		parl. čl.	van. parl. čl.	Ukupno	
Hrvatska	2005.	15	4	19	Ne
Makedonija	2007.	9	6	15	Ne
Crna Gora	2008.	21	9	30	Da

S obzirom na to da su Nacionalni odbor u Hrvatskoj, te makedonski i crnogorski NSEI konstituisani u različitim fazama pridruživanja ovih zemalja EU, u skladu s tim se razlikuju i njihove nadležnosti. Tako, makedonski NSEI ima nadležnost u odnosu na pripremnu fazu za proces pregovaranja, a crnogorski u odnosu na nadgledanje primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Zajednička nadležnost sva tri tijela je nadzorna uloga u odnosu na pristupne pregovore koja uključuje: davanje sugestija, mišljenja i preporuka o toku pregovaračkog procesa; razmatranje i davanje mišljenja o pregovaračkim pozicijama, kao i o pitanjima koja bi se mogla otvoriti tokom pregovaračkog procesa; davanje mišljenja o usaglašavanju zakonodavstva s *acquis-jem*. Takođe, sva tri tijela su u obavezi da parlamentu podnose izvještaj o svom radu.

19 Članovi Nacionalnog odbora izvan hrvatskog Sabora su: predstavnik Ureda Predsjednika Republike Hrvatske; predstavnik akademske zajednice; predstavnik udruga poslodavaca i predstavnik sindikata.

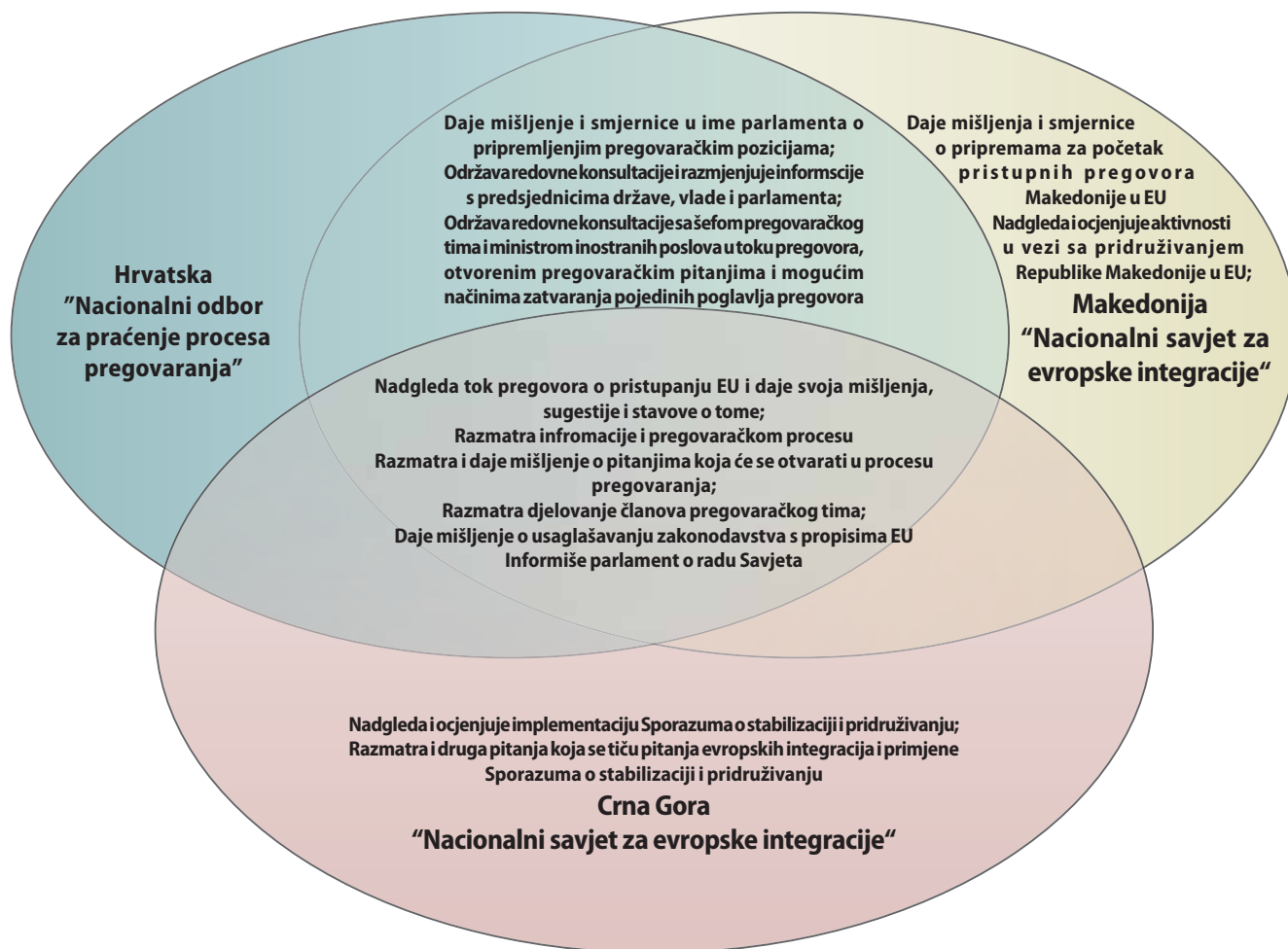
20 Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora, 19. siječanj 2005. godine, članak 3

21 Poslovnik o radu Nacionalnog savjeta za evropske integracije, 17. februar 2010. godine

22 Članovi makedonskog Nacionalnog savjeta van parlamenta su: potpredsjednik Vlade za evropske integracije; predstavnik Kabineta predsjednika republike; predstavnik iz Kabineta premijera; predstavnik Akademije nauka i umjetnosti Makedonije; Zajednica jedinica lokalne samouprave; Novinarska asocijacija.

23 Kao savjetodavno tijelo, NSEI može da usvaja odluke koje nijesu obavezujućeg karaktera već su u formi mišljenja i preporuka.

Nadležnosti ova tri tijela šematski se mogu prikazati ovako:



Uzimajući u obzir podatak da je Makedonija dobila statusa kandidata, ali da nije dobila šansu da započne proces pregovaranja, ovdje nije moguće sagledati domete rada više specijalizovanih institucija za oblast evropskih integracija.

Za razliku od Makedonije, pozicija Nacionalnog odbora u Hrvatskoj bi se mogla okarakterisati kao snažna, jer je ovo tijelo odobravalo pregovaračke pozicije i imalo intenzivnu ulogu u iznalaženju konsenzusa u Hrvatskoj, kao i značajnu međunarodnu aktivnost. Otuda se kao prednost ustrojstva hrvatskog tijela²⁴ može istaći učestalo sastajanje (na regularnoj osnovi) parlamentaraca s predsjednikom i premijerom, kao i sa šefom pregovaračkog tima i ministrom inostranih poslova. Na taj način je ostvarena mogućnost redovnog konsultovanja na najvišem nivou, te neposredne razmjene informacija o procesu integracije. Crnogorski NSEI u okviru svojih nadležnosti nema predviđene konsultacije.

Državna sekretarka za evropske integracije, gospođa Slavica Milačić, smatra da je centralni problem to što su glavne nadležnosti NSEI-a²⁵ dosta široko definisane. Nedostatak, po njenom mišljenju, jeste taj što se prilikom dodjele nadležnosti odmah prešlo na fazu pregovaranja, a potpuno su izostavljene faza koje prethode pregovaračkom postupku - formiranje međuvladine konferencije, faze screening-a, definisanje pregovaračkih pozicija.²⁶

24 Ovu nadležnost ima i makedonski NSEI.

25 Odluka o osnivanju NSEI -a, član 6

26 Razgovor istraživača Instituta alternativa sa Slavicom Milačić, državnom sekretarkom za evropske integracije, 24. 6. 2011.

Dosadašnje aktivnosti NSEI-a

Do dobijanja statusa kandidata zemlje za članstvo u EU Nacionalni savjet je održao tek nekoliko sastanaka, pa je to, uz potrebu jačanja pozicije i kapaciteta ovog tijela, i konstatovano u Analitičkom izvještaju koje prati Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji.²⁷ Ovakav zaključak ne proizilazi samo na osnovu broja sjednica koje je NSEI održao, već i zbog činjenice da ovo tijelo nije usvajalo plan rada za 2009. i 2010. godinu,²⁸ a sam Poslovnik o radu je usvojen gotovo dvije godine nakon njegovog osnivanja, tj. 19. februara 2010. godine.

Rad NSEI-a u izvjesnoj mjeri je unaprijeđen tokom 2011. godine. Pored toga što je Nacionalni savjet po prvi put usvojio plan rada koji predviđa sjednice skoro na mjesečnoj osnovi,²⁹ organizovana je i međunarodna konferencija posvećena naporima zemlje na ispunjavanju sedam preporuka/prioriteta iz mišljenja Evropske komisije.³⁰

Ipak, evidentno je odsustvo davanja konkretnih smjernica za unapređenje cjelokupnog procesa evropskih integracija od strane NSEI-a. Naime, NSEI je, zajedno sa Odborom za međunarodne odnose i evropske integracije, samo načelno raspravljao i prihvatio Akcioni plan za sprovođenje preporuka iz mišljenja Evropske komisije bez konkretnih prijedloga za njegovo poboljšanje. Bez zaključaka, preporuka, mišljenja i zajedničkih stavova koji se u ime NSEI-a iznose u javnost ili objavljuju na internet prezentaciji ovog tijela nemoguće je ostvariti uvid u stvarni doprinos unapređenju ovog dokumenta od strane NSEI-a.

U raspravama o mjesečnim izvještajima Vlade o realizaciji obaveza iz Akcionog plana za sprovođenje preporuka iz mišljenja Evropske komisije nije se ulazilo u pojedinosti izvještaja, pa se te rasprave nijesu razlikovale od redovnih sjednica plenuma. Niko od poslanika nije ulazio u detalje Akcionog plana, niti se bavio pitanjima koja već ne zauzimaju značajan prostor u javnoj debati (ustav, nezavisnost pravosuđa,

“U dosadašnjem radu sjednice NSEI-a imale su više informativni karakter i bile fokusirane na ono što je politička strana svih pitanja, nego što je suštinsko bavljenje predloženim mjerama i njihovim sadržajem. Nije bilo posebnog interesovanja da se raspravlja o pojedinim zakonskim rješenjima niti se išlo detaljno u skeniranje i otvaranje rasprave o konkretnim rješenjima.”

“Sporenje oko toga da li su ocjene EK o tome da smo mi napravili napredak netačne ili tačne, a da se pritom vi nijednom ne pozivate na Akcioni plan i mjesečne izvještaje i pitate – a na koji način ste vi ostvarili one stvari – dakle bez ulaženja u sadržaj i suštinu. Niko nije imao ni dobru namjeru da na taj način polemiše.” –

Razgovor istraživača Instituta alternativa sa Slavicom Milačić, državnom sekretarkom za evropske integracije, 24. 6. 2011. godine

kleveta). Dominiraju teme koje nijesu neposredno vezane za temu sjednice i Akcioni plan. Veliki dio rasprave odnosio se na AP Skupštine za šta prisutni predstavnici izvršne vlasti nijesu mogli imati adekvatne odgovore. Poslanici i članovi NSEI-a više puta su se žalili na obimnost i detaljnost izvještaja koje dobijaju, navodeći da ih je teško ispratiti.³¹

27 Analitički izvještaj koji prati Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji (COM (2010) 670)

28 Institut alternativa se 24. maja 2010. godine dopisom obratio vršiocu dužnosti sekretara Nacionalnog savjeta za evropske integracije, gospodinu Andreju Orlandiću, u kome se traži pristup sljedećim dokumentima: planovima rada NSEI-a za period 2009-2011. godine, kao i svim dosadašnjim izvještajima o radu koji su dostavljani na uvid i razmatranje Skupštini Crne Gore. U odgovoru na ovaj dopis gospodin Orlandić nas je informisao da NSEI nije radio planove rada za 2009. i 2010. godinu, a da je do sada urađen samo jedan izvještaj o radu ovog tijela.

29 Plan rada Nacionalnog savjeta za evropske integracije za 2011. godinu nalazi se u dodatku ove analize.

30 Miločer, maj 2011. godine

31 Predstavnici Instituta alternativa prisustvovali su svim sjednicama NSEI-a tokom 2011. godine

Javnost rada

U prilog boljoj vizuelizaciji rada NSEI-a, na sajtu Skupštine je otvorena posebna internet stranica za aktivnosti ovog tijela. Ipak, ova stranica osim pregleda sjednica i zapisnika sa sjednica³² ne sadrži dodatne informacije niti je mjesto za prenošenje stavova, mišljenja i preporuka. Otuda, iako je stav svih ispitanika tokom ovog istraživanja bio da bi Nacionalni savjet trebalo, u skladu s eventualnom ojačanom pozicijom, da posjeduje i posebni internet portal za prezentaciju preporuka koje bi unapređivale proces evropske integracije, neophodno je istaći da članovi NSEI-a u dovoljnoj mjeri ne koriste ni mogućnost koja im je sada na raspolaganju.³³

Slična situacija je i kada se govori o iznošenju stavova NSEI-a u javnost. Članovi NSEI-a su gotovo jednoglasni u mišljenju da stavovi koji se ispred ovog tijela iznose u javnost moraju da budu usaglašeni, međutim, do sada nije bilo inicijativa ni u tom pravcu.

Izveštaji o radu NSEI-a

Mada se u članu 9 Odluke o osnivanju NSEI-a precizira da Nacionalni savjet podnosi izvještaj o radu Skupštini Crne Gore dva puta godišnje, NSEI je od svog osnivanja do danas podnio samo jedan izvještaj o radu i to za period od septembra 2009. do marta 2010. godine.³⁴

Budžet NSEI-a

U skladu s manjkom inicijative članova Nacionalnog savjeta za evropske integracije da se pozicija ovog tijela unaprijedi, sredstva koja su državnim budžetom opredijeljena za rad ovog tijela u 2009. i 2010. godini ostala su neutrošena. Naime, i za 2009. i 2010. godinu ovom tijelu su opredijeljena sredstva u iznosu od 109.861,65 eura,³⁵ ali su u 2009. godini u potpunosti vraćena, a u 2010. godinu je utrošeno 35.477 eura, od čega je 20 hiljada uplaćeno za područja pogođena poplavama.

Finansijski izvještaji o trošenju novca u 2010. godini nijesu usvajani.³⁶

Budućnost NSEI-a

Nacionalni savjet za evropske integracije do sada nije opravdao dodijeljenu ulogu strateškog savjetodavnog tijela u procesu evropskih integracija iz više razloga. Najprije, ovo tijelo nije uspjelo da usmjeri rasprave sa aktuelnih političkih tema na konstruktivnu debatu u okviru koje bi se isticili predlozi i preporuke za prevazilaženje problema i zastoja u okviru ispunjavanja obaveza iz SSP-a.

32 Zapisnici sa sjednica ne ažuriraju se redovno, pogledati na: www.skupstina.me

33 Spisak intervjuisanih članova NSEI-a nalazi se u okviru odjeljka *Literatura*

34 U pomenutom izvještaju navedene su dvije posebne i dvije zajedničke sjednice NSEI-a s Odborom za međunarodne odnose i evropske integracije, koje, uz konstitutivnu sjednicu i radni sastanak s predstavnikom Westminsterske fondacije, predstavljaju sve aktivnosti Nacionalnog savjeta za evropske integracije u periodu od septembra 2009. do marta 2010. godine

35 Zakon o završnom računu budžeta Crne Gore za 2009. godinu, SU-SK Broj 01-678/7, Podgorica, 9. decembra 2010. godine i Zakon o završnom računu budžeta Crne Gore za 2010. godinu, SU-SK Broj 01-976/59, Podgorica, 17. decembra 2009. godine

36 Reakcija predsjednika NSEI-a na saopštenje NVO Centar za građansko obrazovanje (CGO), dostupno na: <http://www.skupstina.me/index.php?strana=saopstenja&id=3160>

Izvjesno je da se trogodišnji period funkcionisanja NSEI-a nije odvijao željenom dinamikom niti se tokom njega Nacionalni savjet „pozicionirao“ u procesu evropske integracije.

Pojedini članovi ovog tijela uopšte i ne prisustvuju sjednicama,³⁷ dok, drugi, odsutnost opravdavaju time što ne pronalaze bilo kakvu svrsishodnost rada Nacionalnog savjeta za evropske integracije čije sjednice uz sve to, prema njihovom mišljenju, i previše traju.³⁸ Najzad, sastav NSEI-a je već izvjesno vrijeme nepotpun.³⁹

Slaba pozicija NSEI-a proizilazi u najvećoj mjeri zbog manjka inicijative i konstruktivnog djelovanja u pravcu davanja smjernica za unapređenje cjelokupnog procesa evropske integracije od strane njegovih članova. Međutim, problematičan je i sam sadržaj Odluke o osnivanju NSEI-a, tj. kompozicija, način funkcionisanja, nadležnosti i drugi elementi ustrojstva ovog tijela koji su ovom odlukom predviđeni. Tako npr. Džavid Šabović, predsjednik Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, smatra da je prilikom osnivanja NSEI-ja posebna pažnja posvećena tome da se ovo tijelo u startu „razvlasti“. Centralni razlog je to što se pitanjima iz „ovog domena“ bavi Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije kojim predsjedava član vladajuće partije. Zbog toga je inicijativa da se na čelu NSEI-a nalazi predstavnik opozicije samo formalno otvaranje prostora za opoziciju i privid demokratskog ustupka većine manjini.⁴⁰

Predsjednik Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije smatra da se nadležnosti, sastav i kapaciteti NSEI-a i Odbora prepliću i dupliraju, te da je upitno da li je postojanje NSEI-a neophodno, korisno i isplativo.⁴¹

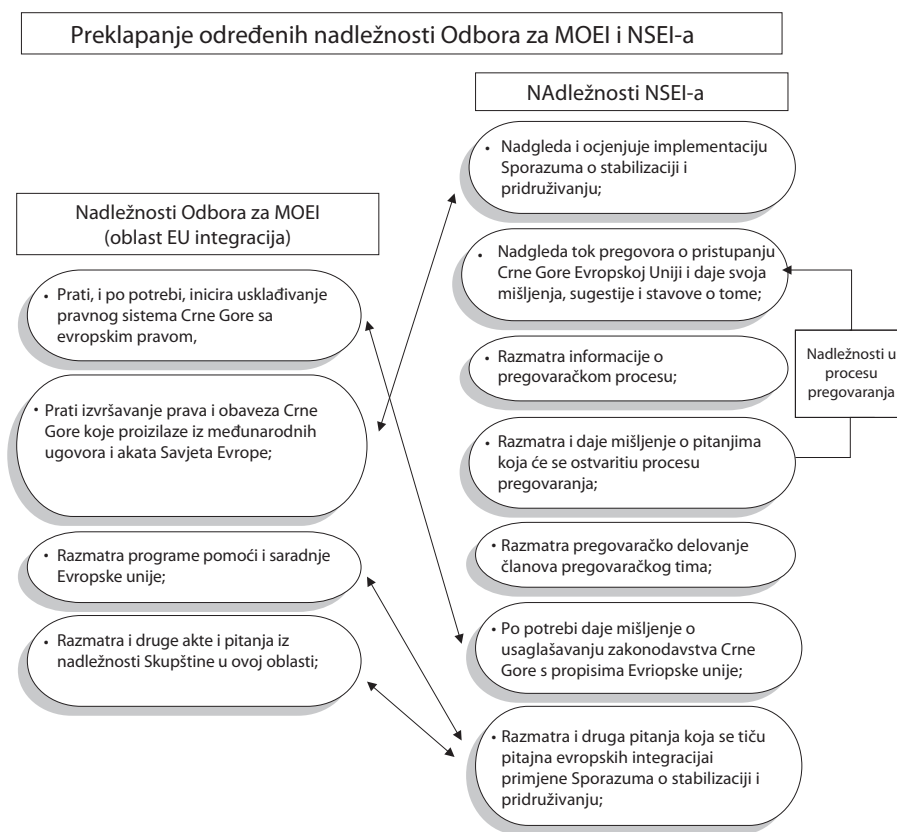
37 Gospodin Džavid Šabović nije bio ni na jednoj sjednici NSEI-a, čiji je član kao predsjednik Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Svoje neprisustvo opravdava mnogobrojnim obavezama u okviru Odbora čiji je predsjednik. - *Intervju istraživača Instituta alternativa sa Džavidom Šabovićem, 24. 6. 2011. godine*

38 Stav gospođe Vesne Medenice, predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore i članice NSEI-a - *Intervju istraživača Instituta alternativa sa Vesnom Medenicom, 14. 6. 2011. godine*

39 Zbog imenovanja pojedinih njegovih članova na čelo Diplomatsko-konzularnih predstavništava Crne Gore. Ovo je slučaj sa Srđanom Darmanovićem, predstavnikom Univerziteta Crne Gore koji je imenovan na mjesto ambasadora Republike Crne Gore u SAD-u. Usamljena je samo odluka Predsjednika Crne Gore o imenovanju Branka Barjaktarovića nakon što je mjesto člana NSEI-a u ime Predsjedništva ostalo upražnjeno imenovanjem Ivana Lekovića za crnogorskog ambasadora u Poljskoj. – Upor.: Odluka o izboru jednog člana Nacionalnog savjeta za evropske integracije, Sl. list Crne Gore, br. 53/11 od 11. 11. 2011. godine

40 Razgovor istraživača Instituta alternativa sa Džavidom Šabovićem, 24. 06. 2011. godine

41 Razgovor istraživača Instituta alternativa sa Miodragom Vukovićem, predsjednikom Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije, 18. 06. 2011. godine



U dosadašnjem radu Odbora za MOEI i NSEI-a, usljed preklapanja nadležnosti, bilo je preplitanja koja dovode u pitanje potrebu postojanja NSEI-a kao zasebnog tijela: održano je sedam zajedničkih sjednica (NSEI je sám, pored ovih, održao još devet sjednica za tri godine postojanja).⁴² Od 21 parlamentarca u NSEI-u, njih 6 su istovremeno članovi i Odbora za MOEI (uključujući i predsjednika i potpredsjednika Odbora). Ova dva tijela dijele i administrativnu podršku - ista osoba je sekretar oba tijela, a službenici iz Odbora istovremeno rade i u NSEI-u.⁴³

Imajući u vidu sve do sada rečeno o NSEI-u a u pravcu (re)definisanja uloge ovog tijela u procesu evropske integracije, moguće su tri opcije:

1. *NSEI treba zadržati kao tijelo sa postojećim nadležnostima, članstvom i definisanom ulogom.*
2. *Ustrojstvo NSEI treba redefinisati i to je moguće uraditi na dva načina:*
 - a) *Sastav NSEI-a treba izmijeniti te uključiti u većoj mjeri civilno društvo i predstavnike van-parlamentarnih institucija u Crnoj Gori, i to na osnovu jasnih i precizno definisanih kriterijuma (stručnosti na prvom mjestu)*

Izvjesno je da u sadašnjem sastavu i sa sadašnjim nadležnostima Nacionalni savjet za evropske integracije je nefunkcionalan, pa je u pravcu njegove funkcionalnosti neophodno redefinisati njegov sastava te uključiti još više predstavnika koji dolaze van parlamenta i učiniti ovo tijelo zaista strateško-konsultativnim tijelom. Stoga je ovo rješenje je prihvatljivije u odnosu na ona koja postoje u Hrvatskoj i Makedoniji a to je da ostali članovi učestvuju bez prava glasa štp ih čini parlamentarnim tijelima.

⁴² Nadležnosti NSEI-a navedene iz Odluke o osnivanju NSEI-a, član 6

⁴³ Odgovor Generalnog sekretara Skupštine Crne Gore na zahtev o slobodnom pristupu informacijama broj 00-41/11-150/2 od 19. 10. 2011. godine

2) Nacionalni savjet za evropske integracije treba transformisati u Nacionalni odbor za evropske integracije kao parlamentarno tijelo, u okviru kojeg samo članovi koji dolaze iz redova parlamenta imaju pravo glasa.

Kako su od ukupno trideset članova NSEI-a, više od dvije trećine poslanici (21), uvažavanje statusa parlamentarnog radnog tijela NSEI-u bi bilo formalizovanje stvarnog stanja. NSEI kao još jedno parlamentarno tijelo je rješenje koje nije održivo. Ovdje se mora uzeti u obzir da treba biti racionalan, ne samo u finansijskom smislu, već i u smislu koncentrisanja (udvostručavanja) kapaciteta koji će se baviti nadgledanjem procesa pridruživanja tj. u čijoj bi nadležnosti bila pitanja iz oblasti evropskih integracija. Potreba razdvajanja Odbora i stvaranje posebnog specijalizovanog tijela za oblast evropskih integracija ne zahtijeva i postojanje još jednog radnog parlamentarnog tijela za oblast evropskih integracija.

Ulaganje u jačanje administrativnih i ekspertskih kapaciteta oba tijela odvojeno se ne čini racionalnim i djelotvornim.

3. NSEI u postojećoj formi treba ukinuti, a dio njegovih nadležnosti i modaliteta djelovanja priključiti novoformiranom Odboru za evropske integracije.

Novoformiranom Odboru za evropske integracije dodati dvije nadležnosti NSEI-a (osim koordinacije i nadgledanja primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koja je već u nadležnosti Odbora za MOEI): ulogu u procesu pregovaranja i obezbjeđivanje visokog stepena participativnosti predstavnika crnogorskog društva. Učestale zajedničke sjednice NSEI-a i Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije potvrđuju smisao ideje o potrebi pridruživanja nadležnosti NSEI-a Odboru.

To znači da bi budući Odbor za EI imao ulogu u praćenju procesa pregovaranja, a istovremeno bi imao naglašenu ulogu u pogledu informisanja građana o procesu integracija, okupljanja predstavnika civilnog sektora, organizacija civilnog društva i interesnih grupa, kao i predstavnika različitih organa i grana vlasti kroz forme konsultacija, tematskih rasprava, stručnih diskusija o pojedinim pitanjima na evropskoj agendi, javnih tribina i panela.

Dodavanjem obaveze organizovanja kvartalnih tematskih foruma sa predstavnicima civilnog sektora i državnih organa i institucija bi se kompetencije NSEI-a mogle integrisati u nadležnosti Odbora na zadovoljavajući način. Dodatnom obavezom usvajanja zajedničkih zaključaka i omogućavanjem učešća svim zainteresovanim OCD uz obaveznu dostavljanja pisanog izvještaja na temu foruma, bi se uloga ovog tijela dalje ojačala.

Stručna služba koja se usmjerava od Odbora ka NSEI-u, ostali problemi u funkcionisanju (zajedničke sjednice sa Odborom za MO i EI da bi se racionalizovalo vrijeme članovima koji su istovremeno i u Odboru i NSEI-u...) pokazuju da je bolje ovo tijelo ukinuti i svu finansijsku, administrativnu podršku usmjeriti ka novom Odboru za evropske integracije.

Institut alternativa smatra optimalnom opciju broj 3.

Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije *- Nova uloga za nove faze integracija?*

2006	<p>“U radu Odbora za evropske integracije se još uvijek osjeća nedostatak resursa i stručnosti, što podrazumijeva i nedostatak specijalizovanog osoblja. Na nivou Skupštine, nije urađena nijedna provjera usklađenosti zakonodavstva sa <i>acquis-em</i>. (...) Proces transpozicije <i>acquis-a</i> mora biti ojačan, a uloga Odbora za evropske integracije osnažena.”</p>
2007	<p>“Odbor za evropske integracije (koji takođe pokriva i međunarodne odnose i inostrane poslove) je ponovo aktiviran. Međutim, i dalje nema jasan fokus i nije dovoljno aktivan. Došlo je do izvjesnog poboljšanja u odnosima između vlasti i opozicije, što je rezultiralo u većoj spremnosti na postizanje koncenzusa kod većih pitanja. (...) Nedostatak administrativnih i drugih sredstava i dalje utiče na parlamentarni rad. Parlament i dalje ne nadzire adekvatno strukture bezbjednosti i sigurnosti. Takođe, parlamentu nedostaje kapacitet da adekvatno ispituje kompatibilnost novog zakonodavstva sa EU zakonodavstvom.”</p>
2008	<p>“Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije ostaje neusredsređen i njegova efikasnost je ograničena. Kontakti sa tijelima Evropskog Parlamenta i Parlamentarnim sazivom Savjeta Evrope ostaju ograničeni. (...) Parlament još uvijek nema kapacitet da adekvatno provjerava uskladenost novih zakonskih propisa sa EU zakonodavstvom.”</p>
2009	<p>“Vlada je na svakoj sjednici Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije izvještavala o napretku u evropskim integracijama. To je dodatno povećalo stepen učešća ovog odbora u evropskim integracijama. Kada je riječ o kontrolnim mehanizmima, ovaj odbor je u više navrata pozivao ministre na saslušanje. (...) U decembru 2008. godine, usvojen je novi set pravila o organizaciji skupštinske administracije. Pravilnikom se predviđa osnivanje još šest „biroa“ u okviru Službe Skupštine, uključujući biro za evropske integracije. Jedan od njegovih zadataka jeste da dà nezavisnu procjenu usklađenosti nacрта propisa sa <i>Acquis-em</i>. Nova pravila predviđaju povećanje ljudskih resursa u skupštinskoj administraciji. Dio ovih resursa je već na raspolaganju. Uloženi su dodatni naponi na organizovanju obuka zaposlenih. (...) Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije je unaprijedio svoje kontakte sa Evropskim parlamentom. Ovaj odbor predsjedava konferencijom parlamentarnih odbora za evropske integracije zemalja zapadnog Balkana 2008-2009. godine. U tom kontekstu, Crna Gora je uspješno ugostila dobro posjećenu regionalnu parlamentarnu konferenciju održanu na Cetinju u martu 2009. (...) Ni novoosnovani Biro za evropske integracije ni Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije još uvijek nemaju dovoljno kapaciteta da nezavisno i detaljno prouče usklađenost nacрта propisa sa <i>Acquis-em EU</i>.”</p>
2010	<p>“Kapacitet Skupštine da osigura kvalitetno zakonodavstvo usklađeno sa <i>acquis-em EU</i> je ostao generalno ograničen, i mora se unaprijediti. (...) Skupština je zadužena da osigura usklađenost novog zakonodavstva sa <i>acquis-em EU</i>. Za takve provjere je nadležan Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije, koji ima i ukupnu odgovornost za odnose sa EU. U okviru skupštinske administracije, osnovano je Odjeljenje za evropske integracije kao podrška Odboru u vršenju ove uloge. Međutim, Odjeljenje još uvijek nije odgovarajuće kadrovski popunjeno, i još uvijek ne ispunjava svoje zadatke. Skupština se, stoga, pridržava izjava o usklađenosti novog zakonodavstva sa <i>acquis-em EU</i> koje dostavlja Vlada. (...) Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji skupštinske službe je usvojen u julu 2010. godine sa ciljem smanjenja preklapanja aktivnosti i usmjeravanja rada Skupštine, naročito kada je riječ o poslovima vezanim za EU. (...) Kapacitet Skupštine za proučavanje usklađenosti prijedloga zakonskih propisa sa <i>acquis-em EU</i>, i sredstva koja joj za to stoje na raspolaganju, se moraju dodatno razviti. Skupština može imati snažniju ulogu u evropskim integracijama, naročito razvijanjem aktivnosti na planu informisanja i komunikacije.”</p>
2011	<p>“(...) administrativni kapaciteti za pružanje podrške skupštinskim odborima su ojačani, posebno kada je riječ o Odboru za međunarodne odnose i evropske integracije, koji je nadležan za koordinaciju odnosa sa EU i zadužen da osigura usklađenost novog zakonodavstva sa <i>acquis-em EU</i>. (...) Uloga skupštinskog Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije često je ograničen na formalne provjere izjave o usklađenosti novog zakonodavstva sa <i>acquis-em EU</i> koju obezbjeđuje Vlada. Drugih provjera usklađenosti nema. Administrativni kapaciteti Skupštine - iako ojačani - su i dalje slabi i treba ih dodatno konsolidovati. Kapacitet Skupštine da osigura kvalitetno zakonodavstvo je i dalje generalno ograničen, i neophodno ga je unaprijediti. (...) Potrebno je unaprijediti kapacitet Skupštine, kao i sredstva, za detaljno proučavanje usklađenosti prijedloga zakonskih propisa sa <i>acquis-em EU</i>.”</p>

Izvodi iz Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore

Skupština je u oktobru 2003. godine posebnom odlukom osnovala Odbor za evropske integracije, kao stalno radno tijelo zaduženo za iniciranje usklađivanja zakonodavstva sa pravom EU, praćenje obaveza koje proizilaze iz međunarodnih ugovora i odnose se na Savjet Evrope, razmatranje međunarodnih ugovora, saradnja sa radnim tijelima u drugim parlamentima i međunarodnim integracijama.⁴⁴

Usvajanjem novog Poslovnika Skupštine Crne Gore 2006. godine, pomenuta odluka je stavljena van snage, Odbor za evropske integracije preimenovan u Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije (u daljem tekstu Odbor za MOEI), a njegove nadležnosti i članstvo proširene. Nadležnosti Odbora za MOEI prema Poslovniku Skupštine Crne Gore su sljedeće:⁴⁵

- prati i, po potrebi, inicira usklađivanje pravnog sistema Crne Gore sa evropskim pravom;
- prati izvršavanje prava i obaveza Crne Gore koje proizilaze iz međunarodnih ugovora i akata Savjeta Evrope;
- razmatra programe pomoći i saradnje Evropske unije;
- razmatra i druge akte i pitanja iz nadležnosti Skupštine u ovoj oblasti;
- razmatra predloge zakona o potvrđivanju (ratifikaciji) međunarodnih ugovora;
- predlaže platforme za razgovore sa stranim delegacijama i razmatra izvještaje o ostvarenim posjetama, učešću na međunarodnim skupovima i studijskim posjetama iz svoje nadležnosti;
- daje mišljenje o kandidatima za ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava u inostranstvu;
- donosi godišnji program i tromjesečne detaljne programe međunarodne saradnje;
- saraduje i razmjenjuje iskustva sa odgovarajućim radnim tijelima u drugim parlamentima i međunarodnim integracijama, osnivanjem zajedničkih tijela, grupa prijateljstava, preduzimanja zajedničkih akcija, usaglašavanjem stavova o pitanjima od zajedničkog interesa.

Rad Odbora za MOEI, kao i većine drugih radnih tijela Skupštine, je u 24. sazivu unaprijeđen sa više aspekata: u pogledu na redovnost zasijedanja, broj i trajanje održanih sjednica, broj tačaka dnevnog reda i, djelimično, upotrebu kontrolne funkcije.

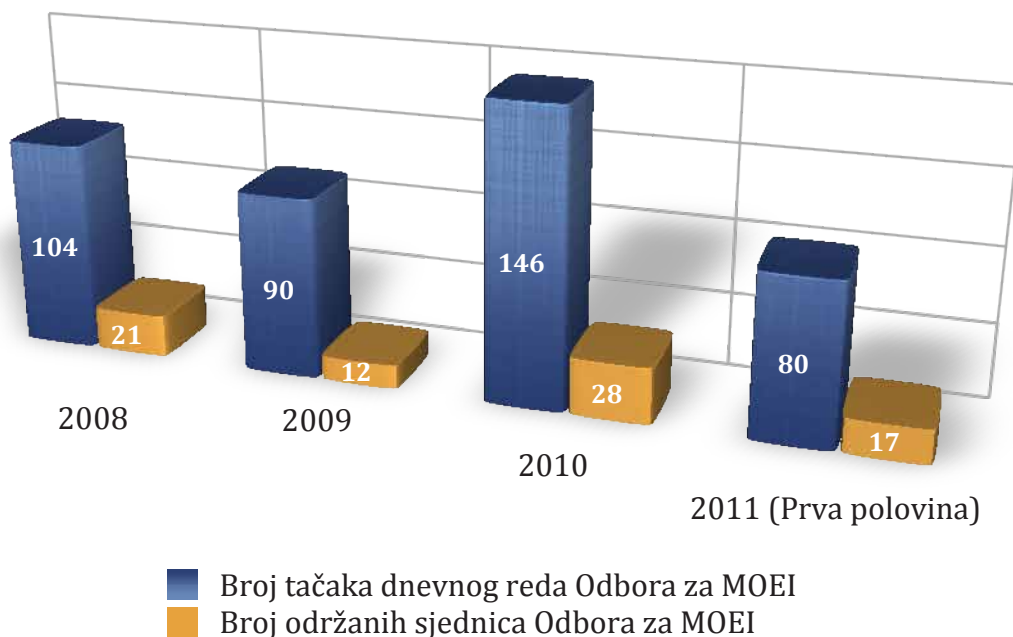
Najveći dio rada Odbora za MOEI je normativni, u oblasti praćenja usklađivanja pravnog sistema Crne Gore sa evropskim pravom. U dosadašnjem radu u okviru 24. saziva, Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije je razmatrao ukupno 327 prijedloga zakona, odnosno, najveći broj u odnosu na ostale odbore, izuzimajući Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo kroz koji, prema Poslovniku, moraju proći svi prijedlozi zakona.

Evropska komisija iz godine u godinu kroz Izvještaje o napretku upozorava na slabe kapacitete ovog radnog tijela Skupštine, posredno kritikujući i slabe kapacitete Skupštine da osigura kvalitetno zakonodavstvo, usklađeno sa *acquis-em*. U posljednjem Izvještaju o napretku, uočen je određen napredak u ovom smislu, ali i upozoreno da su uloženi napori nedovoljni i njihovo intenziviranje neophodno.

44 Odluka o obrazovanju Odbora za evropske integracije Skupštine Republike Crne Gore, Sl. list RCG, br. 60/03 od 28.10.2003. godine.

45 Član 42. Poslovnika Skupštine Crne Gore.

Pregled dosadašnjeg rada Odbora za MOEI



Članstvo

Broj članova Odbora za MOEI je u 24. sazivu povećan sa 13 na 15, što ga čini najbrojnijim među radnim tijelima Skupštine.⁴⁶ Radna tijela Skupštine u prosjeku broje po 12 članova.

Predsjednik odbora je iz redova skupštinske većine, a potpredsjednik iz najjače opozicione partije. Predsjednik Odbora je i u ovom i u prethodnom sazivu Miodrag Vuković (DPS). Odbor čine devet članova vladajuće koalicije i šest opozicionara.

Svi članovi Odbora su istovremeno i članovi Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje EU, a njih šest su takođe i članovi NSEI-a (od ukupno 21 poslanika koji čine NSEI).⁴⁷ Ovdje treba imati na umu da su sadašnji članovi Odbora za MOEI već u velikoj mjeri opterećeni članstvom u drugim radnim tijelima Skupštine. Osim Željka Avramovića, svi ostali članovi Odbora za MOEI su članovi jednog ili više drugih odbora.⁴⁸ Poslovnik dozvoljava da poslanik bude član tri skupštinska odbora.⁴⁹

Iako je pitanje sukoba interesa i profesionalizacije funkcije poslanika riješeno izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa,⁵⁰ važno je napomenuti da su članovi Odbora za MOEI

46 Članovi i članice Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije u 24. sazivu su: Predsjednik doc. dr Miodrag Vuković (DPS), potpredsjednik Vasilije Lalošević (SNP), Genci Nimanbegu (FORCA), Predrag Bulatović (SNP), Mevludin Nuhodžić (DPS), prof. dr Branko Radulović (PZP), Suljo Mustafić (BS), Nada Drobnjak (DPS), Aleksandar Bogdanović (DPS), Goran Danilović (NOVA), Slaven Radunović (NOVA), mr Damir Šehović (SDP), Obrad Mišo Stanišić (DPS), mr Raško Konjević (SDP), Željko Avramović (DPS).

47 Članovi i Odbora i NSEI-a su: Mevludin Nuhodžić, Branko Radulović, Goran Danilović, Miodrag Vuković, Nada Drobnjak, Vasilije Lalošević.

48 Miodrag Vuković - Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, NSEI; Vasilije Lalošević - Administrativni odbor, Odbor za bezbjednost i odbranu, NSEI; Genci Nimanbegu - Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje; Predrag Bulatović - Odbor za bezbjednost i odbranu; Mevludin Nuhodžić - Odbor za bezbjednost i odbranu (predsjednik), NSEI; Branko Radulović - Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije, NSEI; Suljo Mustafić - Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport; Nada Drobnjak - Odbor za rodnu ravnopravnost (predsjednica), NSEI; Aleksandar Bogdanović - Odbor za bezbjednost i odbranu; Goran Danilović - Odbor za bezbjednost i odbranu, NSEI; Slaven Radunović - Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje (zamjenik predsjednika); Damir Šehović - Odbor za ekonomiju, finansije i budžet; Obrad Mišo Stanišić - Odbor za bezbjednost i odbranu; Raško Konjević - Odbor za bezbjednost i odbranu, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet.

49 Član 34 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

50 "Sl. list Crne Gore", br. 01/09 od 09.01.2009, 41/11 od 10.08.2011, 47/11 od 23.09.2011. godine.

u prethodnom periodu imali značajna zaduženja i poslove van Skupštine.⁵¹ Zbog svega toga, ne čudi činjenica da članovi Odbora često odsustvuju sa sjednica i često ih, u skladu sa Poslovníkom,⁵² zamjenjuju članovi poslaničkog kluba radi postizanja potrebnog kvoruma za rad.⁵³

Usklađivanje pravnog sistema Crne Gore sa evropskim pravom

Prema Kopenhagenskim kriterijumima, države koje žele postati dijelom EU, moraju između ostalog, ispuniti pravni uslov koji podrazumijeva usvajanje ukupne pravne tekovine EU.⁵⁴ Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije ima odgovornost da u ime Skupštine osigura usklađenost novog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU.

Koncept usklađivanja zakonodavstva, sastoji se od tri elementa:

1. **Transpozicija** - usvajanje, izmjena, dopuna domaćeg zakonodavstva na način na koji će obezbijediti da zahtevi koje postavlja Acquis budu u potpunosti zadovoljeni.
2. **Implementacija** - obezbjeđivanje institucija i budžeta koji su neophodni da se usvojeni zakonski akti sprovedu.
3. **Sprovođenje** - vršenje neophodne kontrole i donošenje kaznenih mjera koje treba da garantuju potpuno i pravilno poštovanje zakona.

Odbor vrši verifikaciju kompatibilnosti novog zakonodavstva sa *acquis-em*. To u praksi znači da Odbor, odnosno, stručna služba Odbora, vrši provjeru prateće dokumentacije koju predlagač zakona dostavlja Skupštini. Dakle, Odbor se ne upušta u ocjenu konkretnih rješenja datih u zakonskim aktima o kojima raspravlja, već jedino konstatuje validnost *Obrasca izjave o usklađenosti propisa Crne Gore sa odgovarajućim propisima EU i Tabele usklađenosti*⁵⁵ koji prate prijedloge zakona.

U prvih šest mjeseci 2011, od ukupno 70 prijedloga zakona, na inicijativu službe Odbora izvršene su 28 suštinske izmjene i 12 tehničkih u odnosu na dokumentaciju koja potvrđuje usaglašenost sa *acquis-em* i međunarodnim ugovorima.⁵⁶

51 Predsjednik Odbora dr Miodrag Vuković je i predsjednik Savjeta Agencije za civilno vazduhoplovstvo, potpredsjednik Odbora Mevludin Nuhodžić je i direktor Uprave za imovinu, mr Damir Šehović istovremeno je i odbornik SO Podgorica, Raško Konjević je do nedavno obavljao funkciju predsjednika Skupštine Glavnog grada, Aleksandar Bogdanović je istovremeno član UO Agencije za civilno vazduhoplovstvo i gradonačelnik Cetinja, dok je Željko Avramović takođe i potpredsjednik Opštine Kotor. Iz redova opozicije, Genci Nimanbegu je istovremeno i odbornik SO Ulcinj.

52 "Ako odbor nema potrebnu većinu za rad, zbog odsutnosti ili spriječenosti pojedinog člana, odsutnog člana može zamijeniti, s pravom odlučivanja, predsjednik kluba ili član kluba koga odredi klub". Poslovník Skupštine Crne Gore Član 65, stav 2.

53 "Problem je na primjer što članovi određenih partija s vremena na vrijeme dolaze na sjednice Odbora. Onda je suprotno proporcionalan stepen njihovog angažovanja. Oni onda govore o onome što je apsolvirano na prethodnoj sjednici na kojoj oni nijesu bili.", Razgovor istraživača Instituta alternativa sa Predsjednikom Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije Miodragom Vukovićem, 18.06.2011.

54 Evropski savjet je 1993. godine, u Kopenhagenu, definisao uslove koje zemlje kandidati za ulazak u Evropsku uniju moraju ispuniti. Ti uslovi poznati su pod nazivom «kriterijumi članstva» ili Kopenhagenski kriterijumi. Ovi kriterijumi zahtijevaju da zemlje kandidati za prijem u EU moraju postići:

- stabilnost institucija, garantujući time demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i poštovanje i zaštitu manjina;
- postojanje funkcionalne tržišne ekonomije koja će biti dorasla tržišnom pritisku i tržišnim silama unutar unije
- sposobnost da preuzmu obaveze članstva, uključujući i prihvatanje političkih i ekonomsko-monetarnih ciljeva unije.

Treći kriterijum, poznati i kao pravni ili *acquis* kriterijum je kasnije, na Evropskom savjetu u Madridu 1995. godine proširen tako da je pored usvajanja, poseban naglasak stavljen na implementaciju prava EU.

55 Izjava o usklađenosti i tabela usklađenosti su instrumenti za procjenu usklađenosti propisa Crne Gore sa propisima EU, uvedeni 2009. izmjenama i dopunama Poslovníka Vlade Crne Gore kao obavezna dokumentacija koja prati prijedloge propisa.

56 Predsjednik Odbora raspolaže sa nešto optimističnijim podacima: "30% do 50% zakona koji su došli do Odbora vraćeni su predlagaču, što zbog krupnih ili sitnijih grešaka i neusklađenosti. To pokazuje da se u Odboru radi. Ukoliko zakon nije u skladu sa određenom direktivom, ona se skida sa sajta i onda se upoređuje. Dešavalo se da naslov samog zakona nije u skladu sa direktivom EU i onda ih Odbor uputi i naloži im da to promijene." Razgovor istraživača Instituta alternativa sa Predsjednikom Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije Miodragom Vukovićem, 18.06.2011.

Zamršen institucionalni aranžman

Kada je riječ o procesu usaglašavanja zakonodavstva, podjela posla i institucionalni okvir u Skupštini su složeni i slabo koordinisani.

Prema novom Pravilniku o sistematizaciji i organizaciji Skupštinske službe, obim posla Sektora za podršku zakonodavnoj i nadzornoj funkciji Skupštine uključuje i praćenje prava Evropske unije. Pored toga, u Skupštini Crne Gore formiran je Sekretarijat, čija je uloga da članovima crnogorskog dijela Parlamentarnog Odbora EU-Crna Gora pruži što bolju stručnu i tehničku podršku, kao i da obezbijedi komunikaciju sa Evropskim parlamentom.

U samom Sektoru za podršku zakonodavnoj i nadzornoj funkciji, pored službenika koji rade u Odboru, su sistematizovane još dvije pozicije za saradnike u čijoj su nadležnosti isključivo obaveze u vezi usklađivanja zakonodavstva sa pravom EU. Treba imati u vidu da se od početka 2011. godine i sekretari svih odbora moraju baviti tabelama usklađenosti,⁵⁷ odnosno da svako radno tijelo prema sistematizaciji treba da ima jednog ili više službenika u čijoj će nadležnosti, između ostalog, biti i podrška radnom tijelu u analizi zakonodavstva i njegove harmonizacije sa pravom EU.

Postavlja se pitanje koordinacije rada na usklađivanju koji obavljaju svi ovi službenici, u raznim odborima i sektorima.⁵⁸

Sudbina Odsjeka za evropske integracije

U okviru skupštinske administracije, kao kratkotrajno rješenje postojao je Odsjek za evropske integracije kao podrška Odboru u provjeri usklađenosti novog zakonodavstva sa pravom EU. Ovo rješenje je samo jedno u nizu inicijativa Skupštine da unaprijedi svoju poziciju u procesu integrisanja zemlje u EU na način što će aktivno učestvovati u cjelokupnom procesu.⁵⁹

Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Službe Skupštine Crne Gore od 23. decembra 2008. godine, obrazovan je Odsjek za evropske integracije sa ciljem da obavlja poslove praćenja procesa EU integracija.⁶⁰

57 U cilju jačanja zakonodavne funkcije, ove godine je uvedena praksa da sekretari odbora pripremaju stručno mišljenje, u vidu informativnog pregleda, za svaki predlog zakona. Uputstvom o sadržaju brifinga – informativnog pregleda, propisano je da se informativni pregled priprema sa aspekta nadležnosti odbora i predstavlja jasan i koncizan pregled ključnih stručnih viđenja koja se odnose na dati predlog akta, uz navođenje mogućih otvorenih pitanja i/ili dilema u vezi sa datim predlogom akta i, ako se radi o predlogu zakona, u vezi sa tabelom usklađenosti sa pravom Evropske unije i fiskalnim uticajem. Od uvođenja ove prakse u februaru do juna 2011. godine, izrađeno je ukupno 88 informativnih pregleda od strane sekretara odbora. Informativni pregled između ostalog sadrži i nalaze pregleda tabele usklađenosti sa odgovarajućim propisima Evropske unije koje dostavlja Vlada.

58 Ako se tome doda i čitava struktura na istom zadatku u Vladi, u svakom Ministarstvu, Direkcija za pravnu harmonizaciju propisa Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija kao i Sekretarijat za zakonodavstvo, konglomerat institucija uključenih u proces usklađivanja postaje još veći, a pitanje koordinacije i podjele posla koja bi vodila najboljim rezultatima još značajnije.

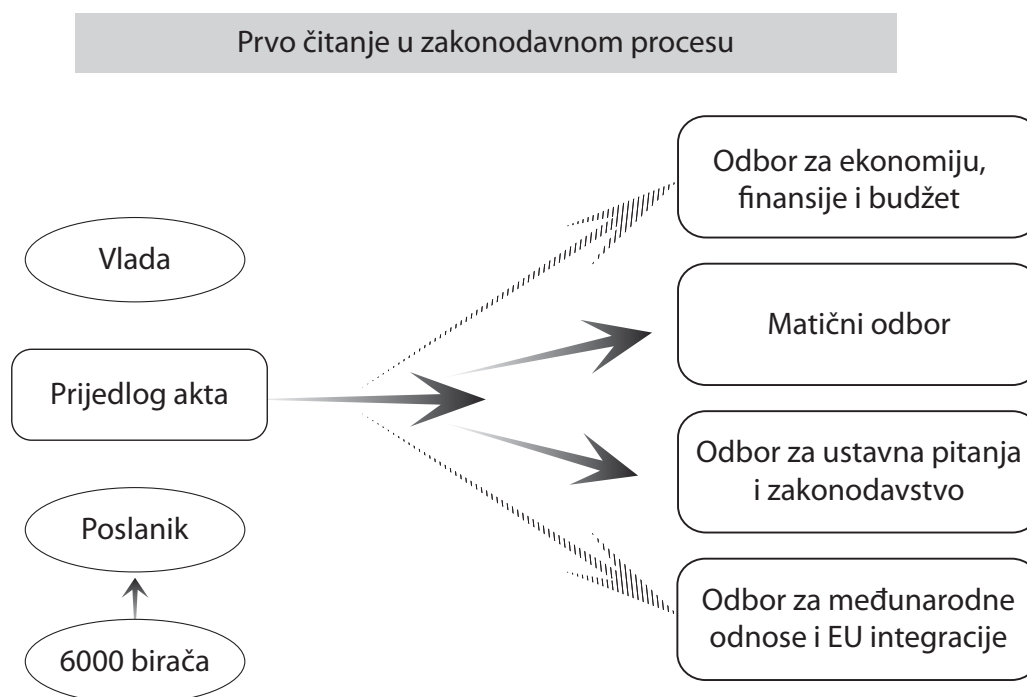
59 Slične inicijative postojale su i drugim zemljama. Tako npr. u Sloveniji, bez obzira što se tokom procesa pregovaranja ova država opredijelila da se pregovaračke pozicije odobravaju u okviru Odbora za spoljnu politiku, ipak još 1996. godine prepoznata je potreba postojanja specijalizovanog tijela u čijoj nadležnosti je, između ostalog, bilo praćenje harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa pravom EU, kada je osnovana Komisija za evropska pitanja. Ipak, slaba koordinacija u radu Odbora i Komisije ukazala je kasnije da domen poslova iz oblasti evropskih integracija treba skoncentrisati isključivo u okviru jednog tijela.

60 Odsjek je imao široku listu nadležnosti: da prati uporednu praksu tog procesa, razvija saradnju i razmjenjuje iskustva sa institucijama i organizacijama u zemlji i inostranstvu koji su uljučeni u proces EU integracija, usko saraduje sa radnim tijelima Skupštine u procesu prilagođavanja i usklađivanja prijedloga zakona sa pravom EU, obavlja koordinaciju poslova između radnih tijela koja se odnose na postupak EU integracija, obavlja stručne poslove iz nadležnosti Nacionalnog savjeta za evropske integracije, ostvarju stalnu saradnju i stalnu komunikaciju sa Ministarstvom za EU integracije, obavlja poslove normativne djelatnosti koji se odnose na davanje stručnih mišljenja i uputstava o prijedlozima zakona i drugih akata, daje stručno mišljenje o ispunjenju prethodnih i procesnih uslova za stavljanje u proceduru podnijetih prijedloga zakona i drugih akata, vrši najsloženije stručne poslove u pripremi i radu odbora i sjednica Skupštine, priprema podsjetnik za sjednice odbora i Skupštine, daje stručno mišljenje o pitanjima koja se razmatraju na sjednici kao i o prijedlozima zakona i drugih akata, daje stručno mišljenje o usklađenosti prijedloga zakona i drugih akata sa pravnim sistemom EU, obavlja potrebnu saradnju sa predagačima zakona i drugih akata drugim državnim organima, stara se o pravno-tehničkoj obradi usvojenih prijedloga zakona i drugih akata, neposredno prati tok sjednice i blagoremeno daje prijedloge i mišljenja za rješavanje pojedinih pitanja, izrađuje nacрте saopštenja za javnost sa sjednica Skupštine, priprema i sačinjava stručna mišljenja i izvještaje iz svoje nadležnosti. (Podatak preuzet iz odgovora na Upitnik Evropske komisije)

Ambiciozno postavljene nadležnosti nisu ispunjavane u potpunosti zbog nedostatka kadrova. Nadležnosti Odsjeka obavljali su službenici Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije. Novim Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Službe Skupštine Crne Gore iz jula 2010, ovaj odsjek je ukinut.

Dva "tehnička" Odbora?

Pored problema sa upitnim kapacitetima za kvalitetnu provjeru usklađenosti, na kojima Evropska komisija upozorava iz godine u godinu, tu je i problem neefikasnosti u zakonodavnom procesu, usljed postojanja dvije tehničke provjere predloga zakona u dva odvojena odbora. U sadašnjem sastavu i strukturi Skupštine Crne Gore, postoje dva radna tijela koja ne ulaze u meritum prijedloga zakona, već se bave "tehničkom provjerom" predloženih zakonskih rješenja: Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo i Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije. Dok prvi provjerava usklađenost sa pravnim sistemom i Ustavom Crne Gore, drugi provjerava usklađenost sa evropskim pravom.



U suštini, ovo znači da predlog akta u prvom čitanju u prosjeku mora proći četiri odbora: Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo kao obavezni, Odbor za MOEI kao dodatnu tehničku provjeru, svoj matični odbor i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet ukoliko proizvodi posljedice po budžet. Ovo značajno produžava trajanje zakonodavnog postupka i može motivisati veću upotrebu skraćenog postupka za usvajanje zakona.

Ustaljena praksa je da zemlje u procesu pregovaranja veliki broj zakona koji se odnose na usklađivanje zakonodavstva donose prema skraćenom postupku u parlamentu. Za to postoji osnov i u Poslovniku Skupštine Crne Gore.⁶¹ U toj vrsti postupka predlog zakona može doći do pretresa na plenumu, bez rasprave u odborima, pa čak i izvještaja matičnog odbora.⁶²

61 Član 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore: "Zakon se može, izuzetno, donijeti po skraćenom postupku. Po skraćenom postupku može se donijeti zakon kojim treba urediti pitanja i odnose nastale usljed okolnosti koje nijesu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona moglo bi da prouzrokuje štetne posljedice i zakon koji je neophodno usaglasiti sa evropskim pravom i međunarodnim ugovorima i konvencijama. Predlagač zakona dužan je da u obrazloženju predloga zakona navede razloge zbog kojih je neophodno da se zakon donese po skraćenom postupku."

62 Član 153 Poslovnika Skupštine Crne Gore: "(...) Ako nadležni odbor ne podnese izvještaj u utvrđenom roku, pretres zakona može se obaviti u Skupštini bez izvještaja odbora (...)"

Korišćenje skraćenog postupka od strane Skupštine je u porastu. U 2010. godini, po skraćenom postupku usvojeno je deset, a po redovnoj 168 akata. U prvoj polovini 2011. sedam akata je usvojeno po skraćenju, a 66 po redovnoj proceduri.⁶³ Treba predvidjeti da će se tokom procesa pregovaranja povećati obim posla u zakonodavnom segmentu rada Skupštine, kao i da će postojati intenzivan pritisak na Skupštinu da ubrza zakonodavni proces za akte koje se odnose na usaglašavanje sa pravnom tekovinom EU. Upotreba skraćenog postupka je kritikovana od strane Evropske komisije, koja se zalaže za snažnu Skupštinu sposobnu za usvajanje kvalitetnog zakonodavstva, usklađenog sa *acquis-em*. Upotreba skraćenog postupka može se preduprijeti tako što će se zakonodavni proces učiniti efikasnijim.

Nadzor nad radom Vlade u procesu EU integracija

Kontrolna i konsultativna saslušanja

Odbor za MOEI u dosadašnjem radu u okviru 24. saziva, nije održao nijedno kontrolno saslušanje. U istom periodu, konsultativnih saslušanja je bilo ukupno 29, što je tri puta više nego sva ostala radna tijela Skupštine zajedno.⁶⁴

Oba podatka daju pogrešan utisak - da je bilo malo kontrole, a mnogo konsultovanja. Naime, brojne su prilike u kojima su rukovodioci resora nadležnih za vanjske poslove i evropske integracije bili pred Odborom i odgovarali na pitanja poslanika ili branili određene izvještaje ili dokumente. Ove sjednice nisu nazvane kontrolnim saslušanjima, iako su odgovarale definiciji instituta kontrolnog saslušanja. Jedan od razloga je to što termin "kontrolno saslušanje" često izaziva otpor parlamentarne većine, pa se vode prethodne debate u odborima sa zahtjevom većine da se umjesto "kontrolnog" održi "konsultativno" saslušanje ili "razgovor" u odboru. Tako su Odboru pod konsultativnim saslušanjima podrazumijevana razmatranja izvještaja o radu Ministarstva inostranih poslova, izvještaji o ispunjavanju obaveza iz Akcionog plana praćenja sprovođenja preporuka iz mišljenja Evropske komisije, o ispunjavanju obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, itd, što ne odgovara svrsi konsultativnog saslušanja, onako kako je definisana Poslovnikom.⁶⁵

Podaci o konsultativnim saslušanjima u Odboru su varljivi iz još jednog razloga. Naime, Odbor je 2009. godine donio *Pravilnik o davanju mišljenja Odbora za postavljenje ili opoziv ambasadora i šefova drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu*,⁶⁶ kojim je bliže definisana ova procedura. Iako se u samom Pravilniku ne utvrđuje da će se te sjednice voditi kao konsultativna saslušanja, Odbor je ustalio praksu da sjednice na kojima je razmatrano davanje mišljenja na postavljenje ili opoziv diplomatskih predstavnika evidentira kao konsultativna saslušanja.⁶⁷



63 Izvještaji o radu Skupštine Crne Gore za 2010. godinu i prvu polovinu 2011.

64 Podaci preuzeti iz Izvještaja o radu Skupštine Crne Gore 2006-2011, Odbor za MOEI je pomenutom periodu održao 29 konsultativnih saslušanja, a sva ostala radna tijela zajedno tek 9.

65 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 73: „Radi izvršavanja poslova iz svog djelokruga (razmatranje predloga akta, pripremu predloga akta ili proučavanje određenih pitanja), a u cilju pribavljanja potrebnih informacija i stručnih mišljenja, naročito o predlozima rješenja i drugim pitanjima koja su od posebnog interesa za građane i javnost, odbor može, po potrebi ili za određeni period, angažovati naučne i stručne radnike za pojedine oblasti, predstavnike državnih organa i nevladinih organizacija, koji nemaju pravo odlučivanja.”

66 Usvojen na sjednici Odbora održanoj 20. jula 2009.

67 Istu praksu ima i Odbor za bezbjednost i odbranu koji sprovodi konsultativna saslušanja lica kandidovanih za funkcije direktora Uprave policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost.

Pravilnik određuje da se nakon održanih sjednica dostavlja mišljenje Predsjedniku Crne Gore.⁶⁸ Ova odredba bi morala onemogućiti Odbor da takve sjednice klasifikuje kao konsultativna saslušanja, jer odredba obavještanja aktera van Skupštine ne postoji u poslovničkoj definiciji ovog mehanizma. Štaviše, jedna od mana poslovničke definicije instituta konsultativnog saslušanja je nejasna veza odbora i skupštinskog plenuma, jer nije utvrđeno koju vrstu akta, odnosno dokumenta, odbor usvaja nakon održanog saslušanja, kao ni na koji način se Skupština obavještava o saslušanju, kakva prava i obaveze ima u odnosu na taj odbor. Ovaj segment je uređen samo kod kontrolnog saslušanja.⁶⁹

Izveštavanje od strane izvršne vlasti

Pored kontrolnih i konsultativnih saslušanja, važan instrument nadzora koji Odbor vrši nad izvršnom vlašću je i razmatranje različitih izvještaja o napretku u procesu evropskih integracija.

Deklaracijom o pridruživanju⁷⁰ usvojenom 2005. godine, Skupština je pozvala Vladu da "najmanje jednom u tri mjeseca dostavi Skupštini izvještaj o realizaciji aktivnosti i obaveza Crne Gore u vezi sa procesom stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji".⁷¹ Skupština Crne Gore usvojila je 27. decembra 2007. godine Rezoluciju o ispunjavanju obaveza Crne Gore u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanja, kojim je utvrđen i model mjesečnog monitoring izvještaja o implementaciji Sporazuma, koji Vlada dostavlja Skupštini.

Na 47. sjednici Odbora, pod jednom tačkom dnevnog reda raspravljalo se o dva uzastopna kvartalna izvještaja o realizaciji aktivnosti i obaveza Crne Gore u vezi sa procesom stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji. Na istoj sjednici je usvojen i izvještaj o radu Ministarstva vanjskih poslova, kao i izvještaj o ispunjavanju mjera iz Akcionog plana Vlade za sprovođenje preporuka iz mišljenja EK.

Vlada Crne Gore ima obavezu i kvartalnog izvještavanja Skupštine o primjeni Nacionalnog programa za integraciju Crne Gore u EU (NPI). Iako je bilo planirano, Vlada tokom 2011 nije pripremila novi NPI kojim bi zamijenila prethodni, koji je važio za period 2008-2012.

Ministarstvo za evropske integracije je dostavljalo Skupštini i drugim državnim organima kao i međunarodnim institucijama, mjesečne izvještaje o obavezama koje proizilaze iz Privremenog sporazuma o trgovini i srodnim pitanjima između Evropske zajednice i Crne Gore.⁷²

Odbor je, tokom 2011. godine, u saradnji sa NSEI-em, razmatrao mjesečne izvještaje o ispunjavanju mjera iz Akcionog plana praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije.⁷³ Odbor razmatra i izvještaje o radu Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija.

Svi Odbori Skupštine su uspostavili praksu da raspravljaju o prijedlogu Zakona o budžetu za narednu godinu. Odbor za MOEI raspravlja o prijedlogu budžeta, u dijelu koji se odnosi na spoljnu politiku Skupštine Crne Gore, kao i o sredstvima predviđenim za rad Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija. Nakon toga se Mišljenje o ovom aktu dostavlja Odboru za ekonomiju, finansije i budžet.

68 Član 8 Pravilnika o davanju mišljenja Odbora za postavljenje ili opoziv ambasadora i šefova drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu

69 Član 77, stav 2 Poslovnika: "Odbor sačinjava i dostavlja Skupštini izvještaj o kontrolnom saslušanju, koji sadrži suštinu izlaganja, a može predložiti i odgovarajući zaključak ili drugi akt."

70 Deklaracija o pridruživanju EU, ("Sl. list RCG", br. 36/05 od 16.06.2005)

71 Na 47. sjednici Odbora, pod jednom tačkom dnevnog reda raspravljalo se o dva uzastopna kvartalna izvještaja.

72 Podatak iz Izvještaja o radu Ministarstva za evropske integracije za 2009. godinu, dostupan na adresi: <http://www.gov.me/files/1264752900.doc>

73 Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj 17. februara 2011. godine, razmotrila i usvojila Akcioni plan praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije.

Parlamentarna saradnja

Odbor za MOEI u dosadašnjem radu nije donosio godišnje programe i tromjesečne detaljne programe međunarodne saradnje.⁷⁴ Ovo je posebno značajno ako se ima u vidu da se, prema Poslovniku,⁷⁵ parlamentarna saradnja (saradnja sa parlamentima drugih zemalja i parlamentarnim skupštinama međunarodnih organizacija i drugim međunarodnim strukturama) ostvaruje upravo na osnovu ovih programa.

Kada je riječ o međunarodnoj saradnji koju vrši Skupština, posao regulisanja i planiranja je podijeljen Kolegijuma⁷⁶ predsjednika Skupštine i Odbora za MOEI, ali je podjela posla nejasna uz postojanje izvjesnog preklapanja nadležnosti. Preklapanje poslova se ogleda od uopštenih formulacija nadležnosti Kolegijuma u ovoj oblasti (“stara se” i “dogovara se” o (...) parlamentarnoj saradnji sa parlamentima drugih država i parlamentarnim skupštinama međunarodnih organizacija)⁷⁷ do konkretnih zadataka. Na primjer, prema Poslovniku, nadležnost za utvrđivanje platforme za razgovore sa stranim delegacijama imaju i Kolegijum⁷⁸ i Odbor za MOEI.⁷⁹

Odbor za MOEI nije bio matični odbor za razmatranje prijedloga Zakona o vanjskim poslovima.⁸⁰ Uz obrazloženje da se radi o institucijama, a ne o odnosima, matični odbor je bio Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, dok je Odbor za MOEI kao “zainteresovani odbor” dao mišljenje na prijedlog zakona.

Prilikom razmatranja prijedloga Zakona o budžetu za 2011, članovi Odbora za MOEI su jednoglasno usvojili zaključak⁸¹ da u okviru budžetske jedinice Skupština Crne Gore treba uvesti program koji će se odnositi na međunarodnu saradnju, ocjenjujući da nije prikladno da troškovi tzv. “parlamentarne diplomatije” budu u dijelu stavke Rashodi za materijal i usluge. Uprkos stavu poslanka, ova praksa je nastavljena i u Prijedlogu Zakona o budžetu za 2012. godinu.

74 Podatak iz odgovora Skupštine Crne Gore na zahtjev za slobodan pristup informacijama, broj rješenja 00-41/11-112/2

75 Član 209 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

76 Kolegijum je tijelo koje čine Predsjednik i potpredsjednici Skupštine, predsjednici klubova poslanika, u radu učestvuje i generalni sekretar Skupštine, a po potrebi i predsjednici pojedinih odbora. Nadležnosti Kolegijuma su široke i uključuju organizaciju i planiranje rada Skupštine i radnih tijela, staranje o primjeni Poslovnika i procedura, staranje o odnosima sa javnošću, međunarodnoj saradnji, sredstvima za rad Skupštine, itd.

77 Član 28, stavovi 6 i 7 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

78 Član 210, stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

79 Član 42 Poslovnika Skupštine Crne Gore

80 Sl. list Crne Gore, br. 46 od 6. avgusta 2010.

81 Mišljenje Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije o prijedlogu Zakona o budžetu Crne Gore za 2011, dokument dostupan na: http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/IZVJESTAJI/Odbor%20za%20medjunarodne%20odnose%20i%20evropske%20integracije/33-Predlog%20zakona%20o%20budzetu%20Crne%20Gore%20za%202011%20%20godinu.pdf

Javnost rada

Prema Poslovniku Skupštine rad Skupštine i njenih odbora je javan, a zatvara se za javnost u slučaju kada se razmatra akt ili materijal koji je označen kao “državna tajna” ili na obrazloženi predlog Vlade ili 10 poslanika.⁸²

Neke sjednice u dosadašnjem radu Odbora za MOEI nisu bile otvorene za javnost.⁸³ Prema *Pravilniku o davanju mišljenja Odbora za postavljenje ili opoziv ambasadora i šefova drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu*,⁸⁴ sjednice Odbora na kojima se raspravlja o davanju mišljenja o prijedlogu kandidata za ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu su zatvorene za javnost.⁸⁵ Sjednica se zatvara za javnost u potpunosti ako je saslušanje kandidata jedina tačka dnevnog reda ili samo tokom rasprave o toj tački, kada ona nije jedina na dnevnom redu.

Kako poslanici Odbora za MOEI, za razliku od svojih kolega iz Odbora za bezbjednost i odbranu, nisu među licima koja imaju pristup tajnim podacima bez dozvole prema Zakonu o tajnosti podataka,⁸⁶ na ovim sjednicama se ne mogu raspravljati podaci ili informacije koje imaju karakter državne tajne. Stoga se može utvrditi da pomenuti Pravilnik nije u skladu sa Poslovníkom Skupštine, te da ne postoji formalno utemeljenje da sjednice Odbora na kojima se raspravlja o prijedlogu kandidata za ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava budu zatvorene za javnost.

“U dosadašnjem radu sjednice NSEI-a imale su više informativni karakter i bile fokusirane na ono što je politička strana svih pitanja, nego što je suštinsko bavljenje predloženim mjerama i njihovim sadržajem. Nije bilo posebnog interesovanja da se raspravlja o pojedinim zakonskim rješenjima niti se išlo detaljno u skeniranje i otvaranje rasprave o konkretnim rješenjima.”

“Sporenje oko toga da li su ocjene EK o tome da smo mi napravili napredak netačne ili tačne, a da se pritom vi nijednom ne pozivate na Akcioni plan i mjesečne izvještaje i pitate – a na koji način ste vi ostvarili one stvari – dakle bez ulaženja u sadržaj i suštinu. Niko nije imao ni dobru namjeru da na taj način polemische.”

– *Razgovor istraživača Instituta alternativa sa Slavicom Milačić, državnom sekretarkom za evropske integracije, 24. 6. 2011. godine*

Saradnja sa organizacijama civilnog društva

U dosadašnjem radu, Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije nije uspostavio značajniju saradnju sa organizacijama civilnog društva (OCD). Konsultativnih saslušanja sa predstavnicima OCD nije bilo niti su isti bili pozivani na redovne sjednice Odbora. U opisu nadležnosti Odbora za MOEI iz Poslovnika Skupštine, ne postoje odredbe koje bi prepoznale važnost saradnje Odbora sa OCD, odnosno ponudile mehanizme za ostvarivanje iste.⁸⁷

82 Član 211 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

83 Radi se o sjednicama br. 4, 5, 6, 20, 21, 22, 24, 25 (...)

84 Usvojen na sjednici Odbora za MOEI održanoj 20. jula 2009.

85 Član 4 Pravilnika o davanju mišljenja Odbora za postavljenje ili opoziv ambasadora i šefova drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu.

86 Čl. 26 Zakona o tajnosti podataka

87 Iako je neophodno izvršiti izmjene Poslovnika radi uključivanja ovakve odredbe, u međuvremenu kao osnov za saradnju može poslužiti i nedavno potpisani Memorandum o saradnji Skupštine i OCD. 30. marta 2011. godine, u Skupštini Crne Gore potpisan memorandum o saradnji između Mreže organizacija civilnog društva za demokratiju i ljudska prava i Skupštine. Ovaj memorandum predstavlja ključnu aktivnost projekta “Jačanje saradnje između OCD i Skupštine Crne Gore” koji realizuje Centar za razvoj nevladinih organizacija. Memorandum sadrži osnovne principe (partnerstvo, transparentnost, odgovornost i međusobno informisanje) i mehanizme saradnje. Na Internet stranici Skupštine je već objavljen obrazac za dostavljanje mišljenja predstavnika civilnog sektora: http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA/Obrazac-za-davanje-misljenja-predstavnika-civilnog-drustva.pdf

Kapaciteti Odbora za MOEI

Iako su u posljednje vrijeme uloženi naponi na jačanju administrativnih i stručnih kapaciteta Skupštine, administrativni kapaciteti i drugi resursi potrebni za profesionalan, efikasan i transparentan rad Skupštine, uključujući i ekspertsku podršku, su generalno vrlo ograničeni.

Odbor za MOEI funkcionira sa nedovoljnim ljudskim resursima i neispunjenim sistematizovanim radnim mjestima. Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Službe Skupštine predviđeno je da rad Odbora za MOEI pomaže 6 službenika.⁸⁸ Prema sistematizaciji, oni su dio Sektora za podršku zakonodavnoj i nadzornoj funkciji Skupštine. U praksi, Odbor za MOEI ima podršku znatno manjeg broja: 3 službenika (sekretar i dva samostalna savjetnika) i jednog pripravnika.⁸⁹ Ukoliko se tome doda činjenica da je formalno cijela služba Odbora za MOEI istovremeno na raspolaganju i NSEI-u (dok vršilac dužnosti sekretara Odbora za MOEI i obavlja funkciju sekretara NSEI-a), stiče se utisak da vrlo mali broj službenika obavlja brojne i zahtjevne nadležnosti.

Situacija na nivou svih odbora je slična onoj u Odboru za MOEI.⁹⁰ Od sistematizovanih 43, na raspolaganju svih odbora Skupštine su trenutno 30 službenika stručnih službi (11 sekretara, 18 saradnika, 1 savjetnik) kao i 6 pripravnika.⁹¹ Iako se može govoriti o napretku sa aspekta brojnosti u odnosu na prošlu godinu, Službi Skupštine tek predstoji zahtjevan zadatak popunjavanja sistematizovanih radnih mjesta.⁹²

Treba primijetiti da Odbor za MOEI za sada ima problema i sa prostornim kapacitetima.⁹³ Problem je i u salama za održavanje sjednice, koje su i u postojećoj strukturi i brojnosti radnih tijela Skupštine, često nedovoljne. Takođe, sa porastom aktivnosti radnih tijela dolazi i do problema u zakazivanju i održavanju sjednica, preklapanju rada radnih tijela koje za članove imaju određen broj istih poslanika, preklapanje sjednica plenuma i sjednica radnih tijela.

“(…) takođe, problem je broj ljudi koji rade ovaj posao. Njih je premalo i oni fizički ne mogu izdržati taj teret. Prostor je takođe strašan problem. Ovo je najvažniji Odbor u političkom smislu i oni imaju samo jednu kancelariju u kojoj predsjednik Odbora sjedi zajedno sa saradnicima što nije slučaj kod ostalih Odbora. Nedostatak novca za parlamentarnu diplomatiju i za evropske integracije je još jedan problem.”

Intervju sa predsjednikom Odbora za MOEI Miodragom Vukovićem, 18.06.2011.

88 Sekretar (samostalni savjetnik I), dva samostalna savjetnika II i tri samostalna savjetnika III (klasifikacija prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima).

89 Podatak iz odgovora na zahtjev za slobodan pristup informacijama, broj 00-41/11-114/2

90 Detaljne podatke o sastavu stručnih službi radnih tijela Skupštine možete pronaći u dodatku, u tabeli br. 2.

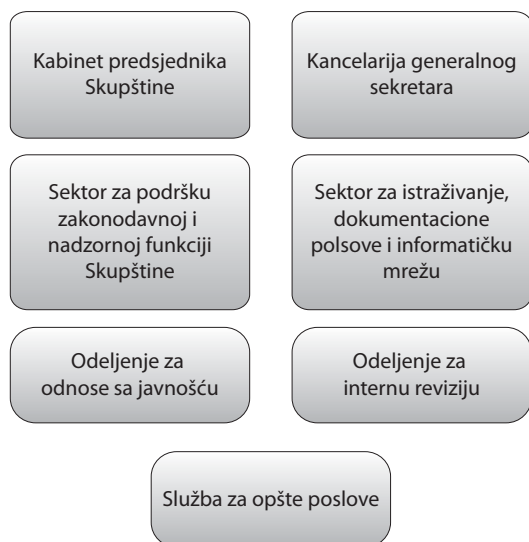
91 Podaci o broju i strukturi zaposlenih u stručnim službama odbora dobijeni od Generalnog sekretara Skupštine Crne Gore, kao odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, broj 00-41/11-150/2 od 19. oktobra.

92 “U Službi Skupštine je na dan 31. avgust 2011. godine bilo 89 zaposlenih (i 10 pripravnika), u poređenju sa 154 zaposlena, koliko je predviđeno Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji i u poređenju sa 73 zaposlena (i 12 pripravnika) na dan 31. decembar 2010.” Podatak iz Izvještaja o ispunjavanju mjera iz Akcionog plana za jačanje zakonodavne i nadzorne uloge.

93 “U cilju ispunjavanja ove aktivnosti predviđene Akcionim planom donijeta je odluka da se iznajmi dodatni kancelarijski prostor za potrebe Skupštine. U toku je priprema tenderske dokumentacije za iznajmljivanje prostora. Što se tiče dugoročnog rješavanja prostornih kapaciteta, Vlada Crne Gore je 28. jula usvojila Studiju mogućih rješenja za obezbjeđenje prostora za rad Skupštine Crne Gore i Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, u dijelu koji se odnosi na Skupštinu, i zadužila Generalni sekretarijat Vlade da, u saradnji sa Generalnim sekretarom Skupštine, definiše konačni status predloga.” Podatak iz Izvještaja o ispunjavanju mjera iz Akcionog plana za jačanje zakonodavne i nadzorne uloge.

Razvoj ljudskih resursa

Služba Skupštine je pripremila trogodišnju Strategiju razvoja ljudskih resursa sa Strateškim planom, januar 2011. godine - januar 2014. godine, i Plan obuka za ovu godinu.⁹⁴



Sedam glavnih organizacionih jedinica Službe Skupštine

kapaciteta Službe Skupštine da pruži podršku poslanicima u raspravama o prijedlozima zakona i provjeri usklađenosti sa EU *acquis*, kao i u monitoringu nad implementacijom zakonodavstva.

Prema podacima iz skupštinskih izvještaja o ispunjavanju Akcionog plana, plan obuka i obaveze iz Strategije za jačanje ljudskih resursa se odvijaju po planu, a do sada je ostvareno 90% aktivnosti planiranih za ovaj period.⁹⁵ U Službi Skupštine planiraju da, svakog januara, analiziraju dosadašnje rezultate sprovođenja Strategije i daju preporuke za unapređenje.⁹⁶

Posebne aktivnosti Odbora

U dosadašnjem radu Odbora za MOEI, postojale sudvije faze integracija ili koraka na putu ka EU, koji su zahtijevali posebnu pažnju i odudarali od uobičajene prakse Odbora. To su proces odgovaranja na Upitnik Evropske komisije i ispunjavanje Akcionog plana Skupštine za jačanje zakonodavne i kontrolne funkcije. Sjedeća slična, a ujedno i najzahtjevnija faza, biće proces pregovaranja sa EU, koja će pred Odbor za MOEI donijeti nove izazove.

Kao jedan od prioriteta razvoja ljudskih resursa Službe Skupštine naznačeno je unaprijeđenje znanja u oblasti evropskih integracija, posebno prava EU, kako bi Služba mogla pružiti podršku poslanicima u procesu harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa pravom EU. Ova odluka se praktično odražava u Planu obuka za 2011. godinu, kojim je predviđena obuka zaposlenih u Službi Skupštine, posebno sekretara, i saradnika pri radnim tijelima i zaposlenih u Odsjeku za istraživanje, analizu, biblioteku i dokumentaciju o pitanjima harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa EU pravom.

Za kapacitete Odbora za MOEI posebno je važan projekat tehničke podrške podržan od strane EU, *Tehnička podrška Službi Skupštine Crne Gore*, koji se trenutno sprovodi. Opšti cilj projekta je jačanje kapaciteta Skupštine da obavlja svoju zakonodavnu i kontrolnu ulogu. Specifični ciljevi su jačanje

94 Skupština Crne Gore, Služba Skupštine, 00-57/11-49, Strategija razvoja ljudskih resursa januar 2011. godine - januar 2014. godine, dostupna na adresi: http://www.skupstina.me/cms/site_data/strategija-strategija-razvoja-ljudskih-resursa.pdf Plan obuka za 2011. godinu dostupan na adresi: http://www.skupstina.me/cms/site_data/plan-strategija-razvoja-ljudskih-resursa.pdf

95 Planom obuka do kraja izvještajnog perioda bilo je predviđeno održavanje 12 obuka za zaposlene u Skupštini van redovnog programa Uprave za kadrove, od čega je 11 realizovano. Ukupno su zaposleni od početka godine učestvovali na 57 obuka, od čega 11 iz Plana obuka, 27 u organizaciji Uprave za kadrove i 19 ostalih. Ukupni broj polaznika obuke od početka godine bio je 176.

96 Razgovor istraživača Instituta alternativa sa Damirom Davidovićem, generalnim sekretarom u Skupštini Crne Gore, 08.06.2011.

Uloga Odbora u procesu odgovaranja na Upitnik Evropske komisije

Nakon podnošenja zahtjeva za članstvo Crne Gore u Evropskoj uniji i njegovog prihvatanja od strane Savjeta ministara, sljedeći važan korak u procesu pristupanja Evropskoj uniji je bilo odgovaranje na Upitnik koji je Evropska komisija dostavila Crnoj Gori krajem jula 2009. godine. Uloga Skupštine Crne Gore u ovom procesu procjene države u ispunjavanju političkih i ekonomskih kriterijuma za članstvo u Uniji i sposobnosti za preuzimanje obaveza iz članstva je bila zanemarljiva.

Poslasticima nisu bili dostupni Odgovori Vlade na Upitnik EK. Tadašnja ministarka Đurović to je objasnila na sljedeći način:

„Najveći dio odgovora je vrlo običan, tehnički, deskriptivan, opisuje politike, koliko ljudi, koji su se zakoni usvojili, vrlo malo ima strateških i da kažem političkih pitanja. Mislim da će odgovori biti objavljeni, to je neka dobra praksa iz zemalja u regionu. Što se mene tiče ja ću dati svoj glas da Upitnik sa odgovorima bude javan što prije. Tu nema ništa posebno da se krije. Mislim isto da bi bilo dobro iz nekih etičkih obzira makar sačekati da se odgovori predaju. To je dakle najraniji mogući termin, a najkasnije kada EK pripremi mišljenje.”⁹⁷

U novembru 2009. godine, na 10. sjednici Odbora, opozicioni poslanici su izrazili nezadovoljstvo stepenom uključenosti Skupštine i Odbora u proces odgovaranja na Upitnik. Posebno je istaknuta činjenica da članovi Odbora nemaju uvid u cjelovite Odgovore, jer su isti označeni stepenom tajnosti. S tim u vezi, pokrenuta je inicijativa da se Ministarka za evropske integracije pozove na sjednicu Odbora, kako bi raspravljali o odgovorima na Upitnik Evropske komisije.⁹⁸ Uprkos tome, članovi Odbora su dovedeni u priliku da sa Ministarkom Đurović u martu 2010. raspravljaju o dodatnim pitanjima koja omnije EK dostavila, iako nisu imali uvid ni u njih, ni u odgovore na Upitnik, niti u sam Upitnik.⁹⁹

Uloga Odbora u procesu ispunjavanja Akcionog plana Skupštine

Aktivnosti koje je Odbor za MOEI, po nalogu Kolegijuma predsjednika Skupštine, preduzeo nakon objavljivanja Mišljenja EK i usvajanja *Akcionog plana Skupštine za jačanje zakonodavne i kontrolne funkcije*, predstavljaju novinu u praksi i prvi put da Odbor preuzima ulogu koordinacije i praćenja u odnosu na ostala radna tijela Skupštine. Odbor za MOEI je Akcionim planom imenovan kao tijelo koje će koordinirati proces praćenja i kontrole ostvarenja preporuka Evropske komisije iz Mišljenja o aplikaciji za članstvo u EU i Analitičkog izvještaja.¹⁰⁰

Odbor je u decembru 2010. pripremio Izvještaj sa izdvojenim nalazima i preporukama Evropske komisije, sa predlogom nadležnog odbora Skupštine za svako pitanje. Izvještaj je razmatran na sjednici Odbora,¹⁰¹ na kojoj su prisustvovali predsjednici, zamjenici predsjednika i sekretari svih odbora Skupštine.

97 Ministarka za evropske integracije Gordana Đurović, konferencija “Uloga parlamenta u procesu evropskih integracija”, koji je u saradnji sa Vladom SR Njemačke i njemačkom Ambasadom u Crnoj Gori, realizovao nedjeljnik Monitor, 20.11.2009. <http://www.monitor.co.me/~monitorc/images/stories/dodaci/dodatak5.pdf>

98 10. sjednica Odbora, održana 30. novembra 2009.

99 19. sjednica Odbora održana 19.03.2010.

100 U vezi sa tačkom 6. Akcionog plana čiji su ciljevi:

- obezbijeđeno praćenje i kontrola realizacija preporuka Evropske komisije kroz pripremu Izvještaja o nalazima i preporukama Evropske komisije iz Mišljenja o određenim poglavljima i oblastima

- obezbijeđeno praćenje i kontrola realizacija preporuka Evropske komisije kroz sastanak sa predsjednicima svih odbora, kako bi se razgovaralo o njihovim obavezama u funkciji nadzora

- obezbijeđeno praćenje i kontrola realizacija preporuka Evropske komisije kroz definisanje planova rada, sa nadzorom realizacije preporuka EK i Akcionog plana Vlade

101 40. sjednica Odbora, održana 28.12.2010.

Na osnovu mišljenja koja su se mogla čuti na sjednici i daljih konsultacija, Služba Odbora za MOEI pripremila je dva dokumenta: Predlog aktivnosti Odbora za MOEI u vezi sa Akcionom planom i Tabelarni prikaz u vezi sa podjelom nadležnosti odbora Skupštine. Prilikom razmatranja ovih dokumenata na 43. sjednici Odbora, odlučeno je da se naknadno organizuje sjednica na kojoj bi članovi Odbora iznijeli svoje sugestije i predloge "imajući u vidu da članovi Odbora, nijesu bili u prilici podrobnije da se upoznaju sa dokumentima koji su predmet rasprave".¹⁰² Međutim, na sljedećoj, 44. sjednici, nije bilo komentara niti prijedloga od strane poslanika.

Prijedlogom aktivnosti za period od novembra 2010. do novembra 2011. je definisana obaveza održavanja periodičnih sastanaka stručne službe Odbora za MOEI i sekretara drugih radnih tijela Skupštine, sa ciljem informisanja Odbora o ispunjavanju preporuka EK i obaveza iz Akcionog plana. Istom prilikom definisana je i obaveza sekretara svih odbora da stručnoj službi Odbora za MOEI dostavljaju zaključke sa svake održane sjednice radnih tijela, u formi kratke informacije. Definisana je obaveza redovnog sastajanja Odbora za MOEI i predsjednika i zamjenika predsjednika ostalih odbora u istom cilju, koja međutim nije ispunjavana.

U novembru, Odbor je razmotrio realizovane aktivnosti radnih tijela u odnosu na nalaze i preporuke Evropske komisije.¹⁰³ Analizirajući izvještajni period januar - septembar 2011. godine, Odbor je konstatovao da su "radna tijela Skupštine uložila značajne napore u pogledu realizovanja aktivnosti u odnosu na nalaze i preporuke iz Mišljenja Evropske komisije." Članovi odbora su konstatovali da je napredak je napravljen i u zakonodavnoj i u kontrolnoj funkciji, ali i u izgradnji kapaciteta skupštinske administracije.

Na kraju, dato je nekoliko vrlo uopštenih preporuka za budući rad.¹⁰⁴ Preporuke ne tretiraju zadatke iz Akcionog plana koje nisu dijelom ili u potpunosti sprovedeni niti odgovornost za kašnjenje. Takođe, preporuke ne ukazuju na propuste ili aktere koji treba da promijene, odnosno, poboljšaju svoj rad. Odbor je na kraju usvojio *Zaključke* koje su upućeni Kolegijumu predsjednika Skupštine.¹⁰⁵

102 Zapisnik sa 43. sjednice Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije Skupštine Crne Gore, održane 14. februara 2011. godine http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/ZAPISNICI/Odbor%20za%20medjunarodne%20odnose%20i%20evropske%20integracije/ZAPISNIK%2043.pdf

103 71. sjednica Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije, održana 02.11.2011.

104 Preporuke su sljedeće: "Potrebno je uložiti u daljem unaprijeđenju saradnje sa resornim ministarstvima i drugim nadležnim organima u pogledu aktivnosti koje se odnose na implementaciju zakonskih rješenja; Potrebno je da radna tijela Skupštine u budućim aktivnostima usmjere svoju pažnju na potpunu realizaciju definisanih nalaza i preporuka iz novog Izvještaja o napretku Evropske komisije; Neophodno je ojačati internu komunikaciju izmjeđu radnih tijela, koja će kroz koordinaciju aktivnosti sistematizovati zajednički rad; Potrebno je ohrabriti radna tijela da u daljem radu i sljedećim izvještajnim periodima budu 'bogatiji' inicijativama koje će biti korak dalje od konsultativnih saslušanja."

105 Zaključci se mogu pronaći na adresi http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/ZAKLJU%C4%8CCIsaODBORA%5B1%5D.pdf

Zajednički parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje¹⁰⁶

U skladu sa obavezama koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, formiran je Zajednički parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje (POSP), sastavljen od poslanika Evropskog i crnogorskog parlamenta. POSP je formiran nakon stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a Kolegijum predsjednika Skupštine je imenovao 14 članova u ovom tijelu početkom juna 2010. godine.¹⁰⁷ Svi članovi Odbora za MOEI imenovani su za članove crnogorskog dijela ovog tijela, a predvodi ih Predsjednik Skupštine.

POSP je zamišljen kao forum za članove Skupštine Crne Gore i Evropskog parlamenta, osnovan radi razmjene mišljenja. Po pravilu se sastaje dva puta godišnje. U Skupštini je formiran i Sekretarijat u cilju pružanja tehničke i stručne podrške ovom Odboru, kao i da obezbijedi komunikaciju sa Evropskim parlamentom.

POSP razmatra sve aspekte odnosa između EU i Crne Gore, a posebno primjenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. U dosadašnjem periodu, POSP se sastao tri puta, sva tri puta usvojivši posebne deklaracije i preporuke¹⁰⁸ koje se upućuju Evropskom parlamentu, Skupštini i Vladi Crne Gore, Savjetu EU i Evropskoj Komisiji.

Preporuke su često konkretne i iznad nivoa uoštenih političkih ocjena ili generalnih konstatacija. Primjeri su preporuka Evropskoj komisiji da obezbijedi Skupštini pomoć u izgradnji kapaciteta za provjeru usklađenosti zakonodavstva, ohrabrivanje Skupštine da se uhvati u koštac sa problemom sukoba interesa, pozvanje Vlade da obavi konsultacije sa organizacijama civilnog društva prije donošenja odluka o hidroelektranama na Morači, konstatovanja teškoća u sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacija, itd.

Međutim, mehanizmi za praćenje sprovođenja na ovaj način usvojenih preporuka nisu utvrđeni. Takođe, iako se u usvojenim preporukama snažno ističe važnost saradnje sa civilnim društvom i otvorenost institucija, sam POSP nije imao kontakta sa predstavnicima nevladinih organizacija niti su održavane otvorene sjednice sa većim nivoom participativnosti.

106 Pregled rada POSP-a je dat kao dio poglavlja o Odboru za MOEI, iz razloga što su svi članovi ovog tijela istovremeno i članovi crnogorskog dijela ovog zajedničkog tijela.

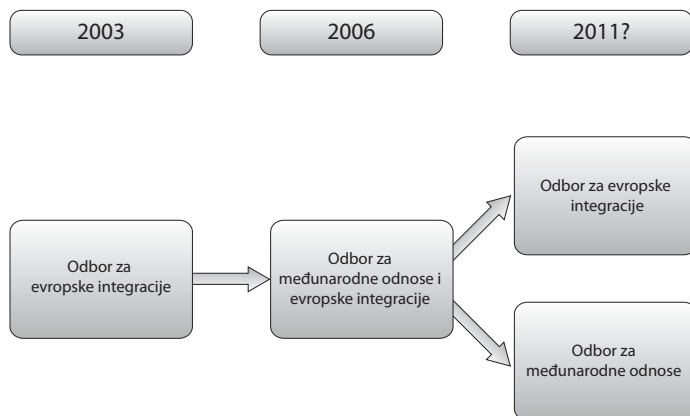
107 Odbor je nastao na osnovu člana 125 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju; Odluka o određivanju članova Skupštine Crne Gore u Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje Crne Gore i Evropskog parlamenta, SU – SK Broj 01-390/2, Podgorica, 1. jun 2010. godine

108 Prvi sastanak Parlamentarnog odbora održan je 27. i 28. septembra 2010. godine u Briselu. Tom prilikom usvojene su Deklaracija i preporuke, kojima se između ostalog, naglašava važnost jačanja administrativnih kapaciteta Skupštine i ekspert-ske podrške koju poslanici imaju na raspolaganju, kako bi učinkovito sprovodili kontrolnu i zakonodavnu funkciju. Dokument je dostupan na sljedećoj adresi: http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/OSTALO/engl.pdf
Drugi sastanak Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje Evropske unije je održan 17. i 18. maja 2011. godine u Podgorici. I tom prilikom su usvojene deklaracija i preporuke. Dokument je dostupan na sljedećoj adresi: http://www.skupstina.me/cms/site_data/Deklaracija_final_MN2.pdf

Treći sastanak je održan u Briselu 03. i 04. oktobra 2011. godine. Usvojene su nove deklaracija i preporuke. Dokument je dostupan na sljedećoj adresi: http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/DEKLARACIJA_I_PREPORUKE.pdf

Budućnost Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije

Odluka koja se nalazi pred Skupštinom - koja će biti njena uloga u procesu pregovaranja sa Evropskom unijom, nužno se prenosi i na Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije. Otuda se nameće pitanje da li ovaj Odbor, sa trenutnim nadležnostima, članstvom i kapacitetima, zaista ispunjava preduslove da bude krovno radno tijelo u procesu evropskih integracija. U okviru ove dileme jedno od centralnih pitanja na koje treba dati odgovor jeste: da li Odbor za MOEI treba razdvojiti u dva odbora - Odbor za međunarodne odnose i Odbor za evropske integracije? Pitanje podjele Odbora za MOEI je istovremeno i pitanje - kakva je uloga za Skupštinu Crne Gore u procesu integracija, na koji način ona može najbolje doprinijeti kvalitetu i brzini tog procesa i shodno tome, kako na najbolji način podijeliti posao u okviru same skupštinske strukture.



Iskustvo zemalja koje su postale članice EU 2004. i 2007. godine, kao i onih koje se trenutno nalaze u (različitim) fazama pridruživanja, nam govori da bi eventualna odluka o formiranju posebnog Odbora za evropske integracije imala utemeljenje u uporednoj praksi. Od sedamnaest analiziranih zemalja,¹⁰⁹ njih šesnaest je u periodu pridruživanja posjedovalo samostalno radno tijelo specijalizovano za pitanja iz oblasti evropskih integracija.¹¹⁰ Stoga se nameće zaključak da specifičnost poslova koji proizilaze iz

procesa pridruživanja EU nameću potrebu za postojanjem posebnog parlamentarnog tijela koje bi se njima bavilo.¹¹¹

Podjeli Odbora za MOEI ne može se pristupiti jednostavnim razdvajanjem postojećih nadležnosti na dvije oblasti, već je potrebno preduzeti temeljno promišljanje dosadašnje i buduće uloge ovih tijela, kroz razmatranje sljedećih pitanja: javnosti rada, članstva, predsjedavanja, ljudskih resursa, pitanje nadležnosti u procesu usklađivanja zakonodavstva; pitanje razgraničenja nadležnosti i konkretne uloge u procesu pregovaranja, itd.

109 Slovenija, Češka, Slovačka, Poljska, Mađarska, Rumunija, Bugarska, Poljska, Kipar, Estonija, Malta, Letonija, Turska, Srbija, Hrvatska, Makedonija i Albanija

110 Izuzetak je Malta iz razloga što se malteški parlament opredijelio da samo ratifikuje Ugovor o pristupanju na kraju procesa a Vladi prepustio u potpunosti proces pregovaranja. Ova zemlja je oblast evropskih poslova dodala nadležnostima Odbora za spoljne poslove oktobra 2003. godine, šest mjeseci prije formalnog priključenja Evropskoj uniji, tako da je danas u parlamentu Malte za oblast evropskih poslova nadležan Odbor za spoljne i evropske poslove. Neophodno je istaći da Republika Slovenija tokom procesa pregovaranja za članstvo u Evropskoj uniji nije posjedovala samostalni odbor za evropske integracije već je parlament odobravao pregovaračke pozicije u okviru Odbora za spoljne poslove. Odbor za evropske poslove je formiran nakon pristupanja.

111 Pregled sastava, nadležnosti i redovnosti sastajanja Odbora za evropske integracije (odnosno evropske poslove) u zemljama centralne i istočne Evrope (prije pridruživanja EU) nalazi se u prilogu – Tabela br. 4

Rad na izmjenama Poslovnika

Kolegijum predsjednika Skupštine je u maju 2011. donio Zaključak kojim je formirana Radna grupa za izradu predloga izmjena i dopuna Poslovnika Skupštine, u čijem su sastavu predstavnici svih klubova poslanika.¹¹² Mandat Radne grupe je bio da pronađe zajedničke stavove poslaničkih klubova po pitanjima podjele postojećih i formiranja novih odbora, obrazovanja pododbora, prohodnosti opozicionih prijedloga, kontrolnih saslušanja, premijerskog sata i poslaničkih pitanja.

Jedno od pitanja koje je zauzimalo značajno mjesto na agendi Radne grupe je i budućnost Odbora za MOEI, odnosno, njegovo razdvajanje i formiranje Odbora za međunarodne odnose i Odbora za evropske integracije. Stavovi poslaničkih klubova o ovom pitanju su različiti: neki podržavaju ovo rješenje, drugi smatraju da ono treba da uključi i redefinisane drugih odbora, dok postoje i poslanički klubovi koji traže jasne kriterijume za podjelu postojećih i formiranje novih odbora, odnosno, koji se generalno zalažu za održanje postojeće strukture radnih tijela u Skupštini.¹¹³

Nakon probijanja rokova¹¹⁴ i deset održanih sjednica, Radna grupa je uspjela usaglasiti stavove oko većine spornih pitanja¹¹⁵ i početkom decembra uputila prijedlog izmjena i dopuna Kolegijumu predsjednika Skupštine, koji će nastaviti da radi na tom dokumentu.

Kompromis nije pronađen u pogledu pitanja podjele postojećih, odnosno, formiranja novih odbora. Zbog nedostatka saglasnosti, ali i obeshrabrujućih ocjena koje su dolazile od pojedinih članica EU u pogledu određivanja datuma početka pregovora,¹¹⁶ odlučeno je da se Radna grupa ne bavi pitanjem podjele Odbora za MOEI. Prijedlogom izmjena i dopuna, dogovoreno je da se Odboru za MOEI doda nadležnost razmatranja saradnje sa dijasporom. Na isti način, dodavanjem nadležnosti, riješene su dileme i oko ostalih odbora o čijem se razdvajanju razgovaralo.¹¹⁷

Istraživački centar Skupštine koji je formiran ove godine, već je počeo da pruža informacije i analize poslanicima, a Radnoj grupi za izmjene Poslovnika je dostavio četiri istraživačka rada (o poslaničkim pitanjima i drugim kontrolnim funkcijama, radnim tijelima, ulozi parlamenta u procesu pregovaranja).

112 Zaključak o formiranju Radne grupe je donijet na 125. sastanku Kolegijuma održanom 9. maja 2011. Predsjednik Radne grupe je bio Miodrag Vuković, poslanik DPS-a i predsjedavajući Odbora za MOEI.

113 Polazni stavovi poslaničkih klubova o pitanju budućnosti Odbora za MOEI nalaze se u dodatku ovog izvještaja, u tabeli br. 3.

114 Radna grupa je imala rok da prijedlog izmjena i dopuna Poslovnika Skupštine Crne Gore dostavi Kolegijumu predsjednika Skupštine do 15. juna.

115 Saglašnoću najvećeg broja članova grupe, postignut je dogovor oko novih rješenja i izmjena u pogledu premijerskog sata, poslaničkih pitanja, kontrolnih saslušanja i prohodnosti poslaničkih opozicionih inicijativa.

116 U periodu između objavljivanja Izvještaja o napretku Crne Gore od strane Evropske komisije i preporuke za otvaranje pregovora (12. oktobar 2011.) do sjednice Evropskog savjeta (09. decembar 2011.), sa raznih adresa su dolazile poruke da zbog ekonomskih problema sa kojim se suočava EU, proširenje neće biti na agendi Evropskog savjeta, odnosno, da Crna Gora neće dobiti datum pregovora jer određene članice EU insistiraju na implementaciji reformi i značajnijem napretku u oblasti vladavine zakona i osnovnih prava, posebno borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ipak, Evropski savjet je odobrio otvaranje pregovora u junu sljedeće godine, pod uslovom da Crna Gora nastavi da pokazuje rezultate u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

117 Odboru za bezbjednost i odbranu dodata je nadležnost da razmatra postupanje nadležnih organa u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, a Odboru za ljudska prava i slobode - postupanje po predstavkama i prijedlozima građana i pravnih lica.

Pitanje članstva

Ukoliko dođe do podjele Odbora za MOEI, najbrojnijeg radnog tijela Skupštine, postavlja se pitanje članstva novonastalih odbora i međusobnog odnosa. S obizrom na činjenicu da su mnogi članovi Odbora za MOEI već članovi brojnih drugih radnih tijela, potrebno je razmotriti mogućnost manjeg broja članova dva novonastala odbora u odnosu na skupštinski prosjek koji iznosi 12 članova po radnom tijelu. Ideju da novonastali odbori dijele članstvo, kompletno ili djelimično, treba izbjegavati, jer u tom slučaju podjela Odbora za MOEI neće biti suštinska, već samo deklarativna.

U pogledu članstva budućeg Odbora za evropske integracije, potrebno je voditi računa da poslanici u Odboru budu istovremeno i članovi Parlamentarnog Odbora za stabilizaciju i pridruživanje EU i Crne Gore (POSP). Time što bi članovi Odbora za EI istovremeno bili i članovi POSP-a, postiglo bi se kompetetno razmatranje primjene SSP-a. Usvojene preporuke POSP-a bi posredno bile proizvod rasprava i rada Odbora za EI, a njihovo ispunjavanje predmet praćenja od strane istog.¹¹⁸

Predsjedavanje Odborom

Ukoliko dođe do podjele Odbora, Odborom za EI treba da predsjedava predstavnik opozicione partije. Kako bi uloga ovog Odbora bila prvenstveno nadzorna, takvo rješenje se čini optimalnim i bilo bi u skladu sa preporukom Savjeta Evrope, koja kaže sljedeće:

„Predsjedavanje stalnim odborima omogućava se parlamentarnim grupama na osnovu proporcionalne zastupljenosti; poslanik opozicije predsjedava makar jednim odborom; predsjedavanje odborima koji su nadležni za nadgledanje rada vlade (...) treba omogućiti poslaniku iz opozicije“;¹¹⁹

Vladajuća koalicija bi i u ovom, kao i u svim ostalim odborima, imala većinu, tako da ne može doći do “promjene izborne volje građana”, ali može doći do novog kvaliteta u političkim odnosima i aktivnostima Skupštine, koji bi mogao dovesti do dinamičnijeg rada odbora i preuzimanja odgovornosti od strane opozicije. Rješenje koje bi dalo mandat opozicionom poslaniku da predsjedava odborom bi vodilo jačanju zajedničke odgovornosti i predstavljalo obavezu za opoziciju da se aktivnije uključi u proces integracija i stvorilo uslove za podsticanje značajnije i djelotvornije upotrebe kontrolne uloge.

Međutim, politička stvarnost u Crnoj Gori ne uliva previše optimizma da bi ovakvo rješenje moglo biti primijenjeno. Moguće je da bi opoziciono predsjedavanje Odborom za evropske integracije naišlo na nespornost parlamentarne većine za takav korak, ali su vjerovatne i nesuglasice u opozicionom bloku prilikom određivanja predstavnika koji bi predsjedavao Odborom, kao što je to bio slučaj sa određivanjem prvog predsjednika NSEI-a. Trenutno postoji samo jedan odbor kojim predsjedava poslanik iz redova opozicije - Odbor za ekonomiju, finansije i budžet.

Kao kompromisno rješenje se čini uvođenje instituta rotirajućeg predsjedništva, prema kojem bi tokom jednog skupštinskog zasjedanja Odborom predsjedavao predstavnik vladajuće koalicije, a tokom sljedećeg predstavnik najjače opozicione partije. U ovom slučaju, posebno je važno izgrađivati dobru saradnju predsjednika i zamjenika, rotaciono predsjedavanje sjednicama, zajedničko pripremanje i vođenje sjednica.

118 Kolegijum predsjednika Skupštine Crne Gore donio je Odluku o određivanju članova Skupštine Crne Gore u Parlamentarnom odboru za stabilizaciju i pridruživanje Skupštine Crne Gore i Evropskog parlamenta. Prema toj odluci su svi članovi Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije imenovani i za članove crnogorskog dijela ovog tijela, a predvodi ih Predsjednik Skupštine.

119 Tačka 2.5.1, CoE PACE Resolution 1601 (2008), Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1601.htm>

Pitanje nadležnosti u procesu provjere usklađenosti zakonodavstva

Kako bi se poboljšalo sadašnje stanje u procesu provjere usklađenosti zakonodavstva, moguća su tri scenarija:

- 1)** Nadležnost za provjeru usklađenosti sa pravnom tekovinom EU treba izmjestiti u Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, kroz koji moraju proći svi prijedlozi zakona. Stručnu službu ovog odbora potrebno je značajno unaprijediti i u smislu brojnosti i u smislu osposobljenosti za provjeru usklađenosti.¹²⁰ Centralizovanje tehničke provjere prijedloga zakona u jednom odboru bi doprinijelo efikasnosti zakonodavnog procesa i stvaranju usko specijalizovanog kadra u stručnoj službi Odbora, dok bi Odbor za MOEI (odnosno, Odbor za EI) mogao skrenuti fokus sa normativnog na tematski dio rada. Problem kod ovog rješenja je dodatan teret za vjerovatno najopterećeniji odbor Skupštine, koji bi mogao biti ublažen intenzivnijom izgradnjom i popunjavanjem njegove stručne službe.
- 2)** Redefinisati način provjere usklađenosti u budućem Odboru za evropske integracije, tako što bi se njegova stručna služba unaprijedila i osposobila za provjeru usklađenosti samih zakonskih rješenja, ne samo prateće dokumentacije. Na dnevnom redu Odbora bi se nalazili samo oni prijedlozi zakona kod kojih su uočeni problemi u pogledu usklađenosti. Ovim bi pak problem normativnog i tehničkog karaktera Odbora za EI bio tek djelimično riješen, jer bi njegova stručna služba provodila najveći dio vremena u provjeri usklađenosti, a ostaje i problem dvostruke tehničke provjere prijedloga akata.
- 3)** Stručna služba svakog radnog tijela treba da bude specijalizovana za dio *acquis-a* koji reguliše oblast iz djelokruga rada odbora, tako da se provjera usklađenosti može kompetentno izvršiti na matičnom odboru za svaki prijedlog zakona. Na ovaj način bi se ogroman obim *acquis-a* tematski podijelio među radnim tijelima, provjera usklađenosti bi vremenom postala suštinsko praćenje usklađenosti, ne zadržavajući se samo na pratećoj dokumentaciji koju je pripremio predlagač. U ovom slučaju, Odbor za MOEI (odnosno Odbor za EI) bi mogao imati nadzornu ulogu u procesu provjere usklađenosti, prateći proces obuke službenika i njihovog rada, saradnjom sa Vladom po ovom pitanju, kao i dobijanjem izvještaja od svih odbora o rezultatima na ovom polju i prijedlozima za unaprjeđenje. Ovo rješenje bi vodilo djelimičnom izbjegavanju centralizacije bavljenja EU poslovima u jednom odboru.¹²¹ Problem je obim obuke cjelokupnog kadra u stručnim službama svih odbora i neophodno povećanje broja službenika u svim odborima.

Zajedničko za sva tri rješenja je naglasak na kapacitetima Službe Skupštine, pomoći odborima u obavljanju zakonodavne funkcije i izgradnji stručnih znanja službenika koji rade u njima.

Takođe, treba dodati da se Odbor u dosadašnjem radu nije bavio drugim dvijema komponentama usklađivanja (implementacijom i sprovođenjem). U budućem periodu treba graditi kapacitete za nadzor nad implementacijom i sprovođenjem zakona od strane Odbora, što predstavlja dio ukupnog nadzora nad usklađivanjem.

¹²⁰ Uloga Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo u provjeri usklađenosti nije novina u potpunosti. Između ostalog, u 2007. i 2008. godini, Skupština je u saradnji sa UNDP-jem, sprovela projekat "Jačanje kapaciteta skupštinskog Odbora za međunarodnu saradnju i evropske integracije i Odbora za ustavna pitanja". Projekat je imao za cilj jačanje kapaciteta Odbora za međunarodnu saradnju i evropske integracije i Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo u procesu sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kako bi se omogućila efikasna uloga Skupštine u procesu usklađivanja crnogorskog zakonodavstva sa *Acquis-jem* i praćenju rada Vlade.

"Mislim da je to naša obaveza po Sporazumu o stabilizaciji i asocijaciji, da to nije naša želja. Moramo sa tabelama o uklađenosti sa akijem uskladiti i normativu, tako da je to trebao naš odbor da uradi. Ne Vi i ja da to primijetimo, nego naš Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je trebalo da i tu novu našu međunarodnu obavezu uvrsti u standard svog prosuđivanja i da nam dostavi izvještaj - jeste ili nije ispunjena procedura preduslova, a to je usklađenost." Ranko Krivokapić, predsjednik Skupštine Crne Gore na sjednici redovnog zasijedanja Skupštine, podsjećajući na obavezu predlagača zakona da dostavljaju prateću dokumentaciju o usklađenosti sa EU *acquis-om*, 15.06.2010. http://www.skupstina.me/cms/site_data/AKTI%202010-3/fono%20zapis%208_%20sjednica%201_%20dio.pdf

¹²¹ Ne treba zaboraviti da je praksa osnivanja pododbora za EU poslove u svim stalnim radnim tijelima parlamenta jedan od korišćenih institucionalnih obrazaca među zemljama centralne i istočne Evrope.

Ljudski resursi

S obzirom na to da ni sam Odbor za MOEI nema popunjene sistematizovane kapacitete, postavlja se pitanje u kom vremenskom periodu se može realno očekivati da oba odbora postanu funkcionalna i adekvatno potpomognuta stručnom službom. Osim toga, postavlja se pitanje u kom odboru će nastaviti rad službenici postojećeg Odbora za MOEI. Radi izgradnje specijalizacije službenika i smanjenja njihovog opterećenja, potrebno je izbjegavati pojavu da isti službenici budu dio stručne službe više radnih tijela.

Formiranje novog Odbora za evropske integracije ne mora da znači i povećanje broja sistematizovanih radnih mjesta u Službi Skupštine. U Sektoru za podršku zakonodavnoj i nadzornoj funkciji, pored šest službenika planiranih za podršku Odboru za MOEI, sistematizovane su još dvije pozicije za saradnike u čijoj su nadležnosti isključivo obaveze u vezi usklađivanja zakonodavstva sa pravom EU, a ne pripadaju službi nijednog odbora. Preusmjerenjem ova dva službenika i preraspoređivanjem dva službenika iz sadašnjeg Odbora za MOEI u Odbor za evropske integracije, oba novonastala odbora bi mogla imati podršku od četiri službenika, bez povećanja broja sistematizovanih, već popunjavanje postojećih radnih mjesta.

Prostorni kapaciteti

Problem sa prostornim kapacitetima Odbora za MOEI će eventualno osnivanje novog odbora samo produbiti i stvoriti problem za skupštinsku administraciju da za oba odbora pruži adekvantne uslove za rad. Skupštine Crne Gore morala bi kratkoročno iznajmiti nove prostorije, a dugoročno razmotriti trajno rješavanje problema sa prostornim kapacitetima.

Godišnje planiranje rada sa kojim se u 2011. godini počelo u većem broju odbora, nastavak rada na Kalendaru aktivnosti za zasijedanja¹²² uz pokušaj detaljnijeg planiranja rada i mjesečne revizije Kalendara u skladu sa novim okolnostima, kao i uvođenje principa održavanja sjednica najaktivnijih radnih tijela u redovnim terminima (npr. nedjeljno ili dva puta mjesečno u određenom danu), su neka od rješenja za nedostatak prostornih kapaciteta u Skupštini za održavanje sjednica radnih tijela, preklapanje sjednica odbora, između njih samih i sa sjednicama plenuma.

Razgraničenje nadležnosti

Prilikom razdvajanja Odbora za MOEI, potrebno je definisati oblasti i pitanja u kojima je neophodna saradnja između dva novonastala odbora. Prema Poslovniku, moguće je održavanje zajedničkih sjednica odbora kada se na dnevnom redu pitanja od zajedničkog interesa ili iz zajedničke nadležnosti.¹²³ Evropske integracije za Crnu Goru kao zemlju kandidata za članstvo još uvijek predstavljaju dio šire oblasti međunarodnih odnosa, što sa sobom povlači više aktivnosti i nadležnosti koje bi mogle biti u domenu oba novonastala odbora.

Zajedničke sjednice će biti neophodne prilikom razmatranja izvještaja o radu i prijedloga budžeta Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija. Takođe, biće potrebna saradnja dva odbora prilikom davanja mišljenja o kandidatima za ambasadore, kao što su stalni predstavnik ili šef stalne misije Crne Gore pri EU u Briselu.

¹²² Kao jedna od aktivnosti iz Akcionog plana u cilju unaprjeđenja rada Skupštine, u februaru 2011. je prvi put donijet Kalendar Skupštine Crne Gore, a novi je objavljen i za drugo redovno zasijedanje. Skupštinskim kalendarom određeni su dani u mjesecu namijenjeni sjednicama plenuma, sjednicama radnih tijela, kao i poslanički dani namijenjeni radu poslanika u klubovima i sa građanima. Kalendar je dostupan na Internet stranicama Skupštine i pruža okvirne smjernice za uvođenje reda u zakazivanje sjednica i drugih aktivnosti plenuma i radnih tijela.

¹²³ Čl. 66 Poslovnika Skupštine Crne Gore

Saradnja sa organizacijama civilnog društva

Značajna uloga Odbora treba da bude i podizanje svijesti i podrške za proces evropskih integracija. Skupština treba da bude prozor u EU pitanja za građane, informišući ih o njima i svom radu u oblasti EU integracija. Odbor stoga mora imati naglašenu ulogu u pogledu informisanja građana o procesu integracija, okupljanja predstavnika civilnog sektora, organizacija civilnog društva i interesnih grupa, kao i predstavnika različitih organa i grana vlasti kroz forme konsultacija, tematskih rasprava, stručnih diskusija o pojedinim pitanjima na evropskoj agendi, saslušanja i konsultacija sa ekspertima, organizovanje javnih tribina, panela i okruglih stolova o EU integracijama, iniciranje zajedničkih projekata Skupštine i nevladinih organizacija, nadzor ispunjavanja komunikacione strategije Vlade. Odbor mora pružiti okvir za vođenje debate o pitanjima iz oblasti EU integracija i informisanje građana o procesu pristupanja EU. Tokom procesa pregovaranja, Skupština kroz Odbor za EI treba da radi na osiguravanju društvenog konsenzusa u pogledu pristupanja Evropskoj uniji, sa aspekta budućeg referenduma o članstvu u EU.

Uspostavljanje saradnje i koordinacije između Odbora i NVO koje sprovode projekte vezane za oblast evropskih integracija važno je iz više razloga. Odbor bi na taj način mogao vršiti nadzor na aktivnostima Vlade u procesu evropskih integracija uz potpuniju sliku i bolju informisanost (slično EK koja tokom izrade godišnjih izvještaja o napretku, pored Vlade i zvaničnih izvora konsultuje i OCD kako bi stekla što objektivniji utisak o stanju u državi).¹²⁴ Partnerski odnos sa OCD bi za Odbor značio vrijednog saveznika u monitoringu Vladinih politika i postupaka, ali i izvor stručnih znanja i informacija o pitanjima na agendi Odbora.

Odbor bi mogao služiti kao forum za koordinaciju velikog broja projekata koji se sprovode od strane NVO a koji se odnose na oblast EU integracija (što je u skladu sa nadležnošću da raspravlja razmatra programe pomoći i saradnje Evropske unije¹²⁵ kroz koje je podržan rad mnogih OCD u Crnoj Gori).

Saradnja sa OCD je važna zbog njihove informisanosti i motivacije da zastupaju pitanja koja drže važnim, sa kojima parlamentarci ne moraju biti upoznati. Bliska saradnja sa OCD bi osigurala da interesi i potrebe različitih grupa u društvu budu predstavljeni i razmotreni prilikom rasprava o brojnim zakonskim aktima na Odboru. Saradnja sa OCD je vrlo važna zbog doprinosa brzini i kvalitetu procesa EU integracija, kao i širenju podrške javnosti članstvu u EU.

Preuzimanje nadležnosti NSEI-a od strane Odbora za evropske integracije (vidjeti potpoglavlje *Budućnost Nacionalnog savjeta za evropske integracije*) bi se ogledalo u organizovanju kvartalnih tematskih foruma sa predstavnicima civilnog sektora i državnih organa i institucija. Dodatnom obavezom usvajanja zajedničkih zaključaka i omogućavanja učešća svim zainteresovanim OCD uz obavezu prethodnog dostavljanja pisanog izvještaja/referata na temu foruma, uloga ovog tijela bi se dalje ojačala. Na taj način bi Odbor mogao da služi kao spona između donosilaca odluka i društvenih aktera koji mogu doprinijeti procesu integracija.

124 Evropska komisija je u dokumentu „Dialogue of Civil Society Organizations between the EU and Candidate Countries“, potvrdila stav da OCD igraju jednu od glavnih uloga u reformskim procesima zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, of 29 June 2005, on civil society dialogue between the European Union and candidate countries [COM(2005) 290 final - Not published in the Official Journal], http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e50022_en.htm

125 Član 42 Poslovnika Skupštine Crne Gore

Prijedlog nadležnosti budućeg Odbora za evropske integracije

Kako oblast evropskih integracija obuhvata u svojoj suštini pitanja koja se tiču niza oblasti - od ljudskih prava, rodne ravnopravnosti, ekonomije i finansija, preko poljoprivrede, pa i odbrane i bezbjednosti, obim rada Odbora koji bi u svom naslovu imao termin "evropske integracije" je teško utvrditi. Uloga Odbora u procesu pridruživanja koji vodi Vlada Crne Gore treba da bude osmišljena na način da doprinosi procesu, upozorava na propuste, doprinosi kvalitetu i sveobuhvatnosti. Uloga Odbora za evropske integracije se može sumirati u terminima nadzor, koordinacija, konsultacija, saradnja i odobravanje pregovaračkih pozicija.

Slijedi prijedlog nadležnosti budućeg Odbora za evropske integracije, sastavljen na osnovu razmatranja dosadašnjeg rada Odbora za MOEI i uporednih iskustava novih članica EU (proširenja iz 2004. i 2007. godine), odnosno nadležnosti odbora za evropske integracije (odnosno evropske poslove) u zemljama centralne i istočne Evrope (prije pridruživanja EU)

Odbor za evropske intergacije:

1. Prati i daje mišljenje na aktivnosti Vlade koje su usmjerene na sticanje članstva u EU

Odbor za EI treba da: nadgleda i ocjenjuje implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, prati ispunjavanja obaveza koje, na osnovu plana rada Vlade proističu iz ugovora između Crne Gore i EU, vrši monitoring Vladinih aktivnosti na polju EU integracija i nadzor sprovođenja Nacionalnog programa integracija, sprovodi saslušanja zvaničnika na temu aktivnosti na planu integracija, raspravlja o izvještajima koje dobija od Vlade, vrši saradnju sa tijelima i organima u Crnoj Gori uključenim u proces EU integracija i održava redovne sastanke sa rukovodiocem resornog ministarstva nadležnog za EU integracije.

2. Koordinira i nadzire aktivnosti drugih radnih tijela Skupštine na polju bavljenja pojedinim pitanjima iz oblasti evropskih integracija

Može se utvrditi da je od strane Odbora za MOEI prepoznat značaj nadzora i koordinacije na sopstvenom terenu u vezi aktivnosti na polju EU integracija kroz aktivnosti na ispunjavanju preporuka Evropske komisije, odnosno, Akcionog plana Skupštine. (vidjeti primjer opisan u potpoglavlju "Uloga Odbora u procesu ispunjavanja Akcionog plana Skupštine")

3. Daje mišljenje o usklađivanju zakonodavstva Crne Gore s propisima Evropske unije i predlaže mjere za unaprjeđivanje procedura usklađivanja

Za objašnjenje konkretnih aktivnosti koje se podrazumijevaju pod ovom stavkom, vidjeti potpoglavlje "Pitanje nadležnosti u procesu usklađivanja zakonodavstva"

4. Razvija saradnju sa odgovarajućim radnim tijelima parlamenata drugih zemalja i Evropskim parlamentom

Odbor treba da saraduje sa parlamentima drugih država i njihovim odgovarajućim radnim tijelima na bilateralnom i multilateralnom nivou, posjetama delegacije ili pojedinih poslanika, odnosno prijemom parlamentarnih delegacija i stranih parlamentaraca, učešćem na međunarodnim skupovima, razmjenom informacija i kroz druge oblike saradnje u cilju ostvarivanja uloge parlamenta u procesu EU integracija. Ovdje je posebno važna saradnja sa Evropskim parlamentom, koja se obavlja kroz praćenje aktivnosti Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje EU i Crne Gore i nadgledanje implementacije njegovih preporuka. Takođe, od važnosti je i saradnja sa COSAC-om, *Konferencijom odbora nacionalnih parlamenata država članica EU koji su zaduženi za evropske poslove*, gdje poslanici iz Crne Gore, kao zemlje kandidata za članstvo, mogu prisustvovati sastancima u svojstvu posmatrača, sa tri predstavnika.

5. Razvija saradnju sa građanima, interesnim grupama, organizacijama civilnog društva aktivnih u oblasti EU integracija i civilnim sektorom uopšte

Za objašnjenje konkretnih aktivnosti koje se podrazumijevaju pod ovom stavkom, vidjeti poglavlje *“Saradnja sa organizacijama civilnog društva”*.

6. Razmatra programe pomoći i saradnje Evropske unije i njihovo korišćenje.

Poslanici u Odboru za EI moraju biti upoznati sa način korišćenja sredstava iz IPA fonda i njegovih pet komponenti. Potrebno je da se Skupština preko ovog Odbora uključi u rješavanje problematičnih pitanja apsorpcionih kapaciteta, povezanih administrativnim resursima, sposobnošću pripreme projekata u skladu sa EU pravilima, finansijskim kapacitetima (obaveza kofinansiranja projekata), kod državne i lokalne administracije. Uz saradnju sa nadležnim ministarstvom, Odbor može, kroz nadzor, konsultacije i savjetovanje, dati doprinos programskom planiranju procesa korišćenja pretpristupnih sredstava i razvoju procesa, razvoju efikasnih institucija na svim nivoima sa odgovarajućim kapacitetima za upravljanje sredstvima pomoći Evropske unije.

Uloga Skupštine i Odbora za evropske integracije u procesu pregovaranja¹²⁶

Potrebno je deklaracijom, odlukom ili drugim aktom Vlade i Skupštine definisati glavne osnove saradnje u toku procesa pregovaranja sa EU.¹²⁷ Ovakav akt je prvenstveno potreban da bi se definisala uloga Skupštine, njenog nadležnog Odbora i radnih tijela u ovom procesu. Glavna pitanja koja treba odrediti su vrsta i redovnost izvještavanja Vlade, odnosno, pregovaračkog tima, prema Skupštini.

Presjek nadležnosti Odbora za EI tokom procesa pregovaranja bi mogao izgledati ovako:¹²⁸

- Nadgleda tok pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji i daje svoja mišljenja, sugestije i stavove o tome;
- Odobrava, odnosno daje mišljenja na pregovaračke pozicije prije njihovog usvajanja od strane Vlade;
- Raspravlja o pregovaračkim pozicijama po pojedinim poglavljima pregovora u dijalogu s Vladom;
- Daje preporuka o bilo kojem pitanju pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji;
- Razmatra redovne (tromjesečne) izvještaje Glavnog pregovarača, odnosno, šefa pregovaračkog tima, o toku pregovora;
- Razmatra pregovaračko djelovanje članova pregovaračkog tima i održava redovne sastanke sa Glavnim pregovaračem;
- Daje mišljenje o šestomjesečnim izvještajima koje Skupštini podnosi šef pregovaračkog tima;

Odbor za MOEI je krajem 2010. godine za Kolegijum Skupštine uradio prikaz navoda iz Analitičkog izvještaja EK koji prati Mišljenje o aplikaciji Crne Gore za članstvo u EU, u kome je između ostalog, izvršena podjela pregovaračkih poglavlja prema nadležnostima postojećih radnih tijela Skupštine,

¹²⁶ Obratiti pažnju na preporuke iz dijela o budućnosti NSEI-a.

¹²⁷ U Hrvatskoj je, neposredno prije početka procesa pregovaranja, usvojena *“Izjava Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u Evropskoj uniji”*, kojim su načelno i u pojedinostima definisane uloge dvije grane vlasti u ovom procesu.

¹²⁸ Pregled nadležnosti dat na osnovu nadležnosti parlamenata drugih zemalja koje su prošle kroz proces pregovaranja sa EU.

tako da su za svako pregovaračko poglavlje određeni *matični* i *zainteresovani* odbori. Takođe, postoje planovi Vlade da se za skoro sva poglavlja *acquis*-ja oforme radne grupe za proces pregovaranja. Stoga bi uvođenje obaveze radnih grupa da izvještavaju nadležne odbore Skupštine o napretku u screening-u, otvaranju i zatvaranju pojedinih poglavlja moglo biti značajan korak u pogledu ostvarivanja suštinskog i stručnog monitoringa i eventualne pomoći skupštinskih odbora radnim grupama. Ovo rješenje bi vodilo djelimičnom izbjegavanju centralizacije bavljenja poslovima vezanim za proces pregovaranja u jednom odboru.

Ostale preporuke

- Postojeću podjelu nadležnosti za regulisanje parlamentarne saradnje između Kolegijuma predsjednika Skupštine i Odbora za MOEI treba ukinuti i centralizovati u Odboru. Kako je Odbor jedini nadležan da razmatra izvještaje o ostvarenim posjetama i učešćima u međunarodnim aktivnostima, odgovornost za utvrđivanje platforme za razgovore sa stranim delegacijama treba da bude isključivo u nadležnosti ovog tijela.
- U okviru budžetske jedinice Skupština Crne Gore treba uvesti poseban program koji će se odnositi na međunarodnu saradnju, i obuhvatati troškove tzv. "parlamentarne diplomatije";
- U cilju povećanja otvorenosti rada Skupštine, potrebno je izmijeniti *Pravilnik o davanju mišljenja Odbora za postavljenje ili opoziv ambasadora i šefova drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu*, i sjednice Odbora na kojima se raspravlja o davanju mišljenja o prijedlogu kandidata za ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu učiniti javnim. Takođe, potrebno je prekinuti praksu klasifikovanja ovih tačaka dnevnog reda kao konsultativnih saslušanja, jer pomenute rasprave ne odgovaraju poslovničkoj definiciji tog kontrolnog mehanizma.
- Sjednice Odbora za MOEI na kojima rukovodioci resora nadležnih za vanjske poslove i evropske integracije odgovaraju na pitanja poslanika ili brane određene izvještaje ili dokumente, treba da budu klasifikovane kao kontrolna saslušanja, jer odgovaraju poslovničkoj definiciji tog kontrolnog mehanizma.
- Potrebno je izbjegavati grupisanje rasprave o više različitih izvještaja izvršne vlasti na istim sjednicama Odbora, radi povećanja kvaliteta i temeljnosti ispitivanja postupaka Vlade, odnosno, podizanja stepena nadzora nad aktivnostima u oblasti evropskih integracija.

Dodaci

Tabela br. 1: Pregled brojnosti članova radnih tijela Skupštine

Radno tijelo	Broj poslanika
Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo	13
Odbor za ekonomiju, budžet i finansije	13
Odbor za bezbjednost i odbranu	13
Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije	15
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	13
Odbor za ljudska prava i slobode	12
Odbor za rodnu ravnopravnost	11
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	13
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	10
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	11
Administrativni odbor	13
Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije	8

Tabela br. 2: Pregled sistematizovanih i trenutnih kapaciteta stručnih službi odbora

Radno tijelo	Brojnost stručne službe	
	Prema sistematizaciji	U praksi
Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo	7	5
Odbor za ekonomiju, budžet i finansije	5	3 (+2 pripravnika)
Odbor za bezbjednost i odbranu	4	3 (+1 pripravnika)
Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije	6	3 (+1 pripravnika)
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	3	1 (+2 pripravnika)
Odbor za ljudska prava i slobode	2	2
Odbor za rodnu ravnopravnost	2	2
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	4	3
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	3	2
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	3	3
Administrativni odbor	2	2
Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije	2	1 (+1 pripravnika)

Tabela br. 3: Stavovi poslaničkih klubova o budućnosti Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije ¹²⁹

DPS	Demokratska partija socijalista se zalaže za podjelu ovog Odbora na Odbor za međunarodne odnose i Odbor za evropske integracije. Sugestija DPS je da se završnim odredbama izmjena i dopuna Poslovnika odredi da novo rješenje o podjeli Odbora stupi na snagu na dan dobijanja pregovaračkog statusa sa EU.
SNP	Poslanici Socijalističke narodne partije smatraju ideju podjele Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije prihvatljivom. Međutim, oni postavljaju pitanje na osnovu kojih kriterijuma je utvrđeno da određeni odbori imaju preveliki obim nadležnosti, da li treba ići i na formiranje pododbora i na razdvajanje odbora kao i što se tačno dobija podjelom odbora ako se ima u vidu da bi isti povećali troškove zbog formiranja novih službi i dodatno opteretili poslanike novim terminima sjednica.
SDP	U Socijaldemokratskoj partiji smatraju da ne treba pristupati formiranju novih odbora, vjerujući da bi to dovelo do smanjenja efikasnosti u radu i uvećanju administracije.
NOVA	Poslanici Nove srpske demokratije smatraju da treba formirati Odbor za odbranu i međunarodne odnose i Odbor za evropske integracije. Predlažu da ako zbog racionalizacije i malog broja poslanika bude usvojena odluka o ostajanju na postojećem broju odbora, Odbor za evropske integracije bi mogao nastati kao kombinacija sadašnjeg Nacionalnog savjeta za evropske integracije i dijela postojećeg Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije.
PZP	U Pokretu za promjene zagovaraju postojanje Odbora za međunarodne odnose, koji bi obuhvatio i poslove iz oblasti evropskih integracija. Istovremeno se zalažu za formiranje dva nova odbora, za peticije i žalbe građana i za praćenje borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.
BS	Bošnjačka stranka smatra da postoji stvarna potreba za razdvajanjem Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije, zbog prevelikog obuhvata nadležnosti. Smatraju da treba da postoji jedno radno tijelo koje bi imalo nadležnosti koje su vezane za proces evropskih integracija, odnosno koje bi se bavilo zakonskom regulativom i svim ostalim obavezama parlamenta u procesu pridruživanja i posebno u pregovaračkom procesu. Drugo radno tijelo bi se bavilo pitanjima međuparlamentarne saradnje, odnosno spoljno-političkom dimenzijom i ulogom parlamenta. Njihov prijedlog je da ovaj odbor treba da sadrži i pododbor za dijasporu i iseljenike. Takođe smatraju da svi poslanički klubovi treba da imaju svoje predstavnike u ovim tijelima.

129 Dio polaznih stavova poslaničkih klubova, dostavljenih Radnoj grupi za izmjene i dopune Poslovnika Skupštine Crne Gore (aktivna u periodu maj-decembar 2011).

Prijedlog Instituta alternativa o nadležnostima Odbora za evropske integracije, uključujući i nadležnosti u procesu pregovaranja“

Odbor za evropske integracije

Član 42a

- Prati i daje mišljenje na aktivnosti Vlade koje su usmjerene na sticanje članstva u EU;
- Koordinira i nadzire aktivnosti drugih radnih tijela Skupštine na polju bavljenja pojedinim pitanjima iz oblasti evropskih integracija;
- Daje mišljenje o usklađivanju zakonodavstva Crne Gore s propisima Evropske unije i predlaže mjere za unaprjeđivanje procedura usklađivanja
- Razvija saradnju sa odgovarajućim radnim tijelima parlamenata drugih zemalja i Evropskim parlamentom;
- Razvija saradnju sa građanima, interesnim grupama, organizacijama civilnog društva aktivnih u oblasti EU integracija i civilnim sektorom uopšte
- Razmatra programe pomoći i saradnje Evropske unije i njihovo korišćenje;
- Nadgleda tok pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji i daje svoja mišljenja, sugestije i stavove o tome;
- Odobrava, odnosno daje mišljenja na pregovaračke pozicije prije njihovog usvajanja od strane Vlade;
- Raspravlja o pregovaračkim pozicijama po pojedinim poglavljima pregovora u dijalogu s Vladom;
- Daje preporuka o bilo kojem pitanju pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji;
- Razmatra redovne (tromjesečne) izvještaje Glavnog pregovarača, odnosno, šefa pregovaračkog tima, o toku pregovora;
- Razmatra pregovaračko djelovanje članova pregovaračkog tima i održava redovne sastanke sa Glavnim pregovaračem;
- Daje mišljenje o šestomjesečnim izvještajima koje Skupštini podnosi šef pregovaračkog tima.

Tabela br.4: Pregled sastava, nadležnosti i redovnosti sastajanja Odbora za evropske integracije (odnosno evropske poslove) u zemljama centralne i istočne Evrope (prije pridruživanja EU) ¹³⁰

Broj članova	Nadležnosti	Redovnost sastajanja
Bugarska		
24	<p>Monitoring i procjena Vladine strategije integracija; Saslušanja o zajedničkim EU politikama; Rasprava o Vladini izvještajima o procesu integracija; Monitoring Vladinog učešća u Savjetu Ministara Davanje mišljenja i odluka o prijedlozima zakona koji spadaju u NPAA i svim relevantnim nacrtima rezolucija i deklaracijama; Pružanje Nacionalnom savjetu potrebne informacije za pridruživanje Bugarske EU, uključujući i o aktivnostima parlamenta na polju EU poslova; Preliminarna kontrola relevantne legistative u parlamentarnoj proceduri</p>	<p>Nedjeljno; Vanredni sastanci na zahtjev predsjednika parlamenta, predsjednik odbora ili jedna trećina članova</p>
Kipar		
14	<p>Glavno tijelo za EU poslove, posebno nakon što je počeo proces pregovaranja; Odbor može ukoliko ocijeni potrebnim zbog razloga efikasnosti, prepustiti raspravu o prijedlogu zakona kojim se harmonizuje zakonodavstvo odboru koji bi inače raspravljao o zakonima iz određene oblasti; Redovni sastanci za Glavnim pregovaračem Vlade radi izdavanja mišljenja Odbora; Analiza i sugerisanje usvajanja neophodnih harmonizujućih prijedloga zakona; Odbor može prosljediti prijedlog zakona nadležnom odboru radi rasprave o istom po redovnoj proceduri usvajanja; Izvještavanje plenuma sa preporukama za prihvatanje, odbijanje ili amandmansko djelovanje</p>	<p>Redovnost sastajanja varira u zavisnosti od obima posla.</p>
Češka (Predstavnički dom i Senat)		
19	<p>Raspravlja o javnim politikama i zakonskim tekstovima; Vrši monitoring svih aspekata integracije Češke u strukture EU (npr. harmonizacija zakonodavstva, ekonomsko-socijalni aspekti integracije, pregovori o pristupanju, pretpristupni fondovi, spoljopolitički aspekti integracija, pretpristupna komunikativna strategija...); Usvajanje neobavezujućih rezolucija</p>	<p>Redovni nedjeljni sastanci; Ad hoc sastanci</p>

¹³⁰ Citirano prema nalazima Evropskog centra za istraživanja i dokumentaciju (ECPRD), European Affairs Committees: An Overview, 2002.

Broj članova	Nadležnosti	Redovnost sastajanja
8	Generalna pitanja iz oblasti javnih politika i zakonodavstva; Centralizacija rada na planu EU poslova; Monitoring sprovođenja Strategije o integraciji u EU; Usvajanje neobavezujućih rezolucija	Nedjeljno
Estonija		
13	Dostizanje ciljeva iz Estonskog Evropa Sporazuma; Informisanje javnosti o procsu proširenja; Doprinos postizanju ciljeva pridruživanja sa parlamentarnog nivoa; Informisanje parlamenta o svojim aktivnostima u sklopu Zajedničkog parlamentarnog odbora (EU-Estonija); Odobranje pregovaračkih pozicija prije njihovog odobrenja od strane Vlade;	Nedjeljno, češće prema potrebi
Mađarska		
21	Monitoring harmonizacije zakonodavstva; Pripreme za EU članstvo; Rasprava o pitanjima vezanim za odnose Mađarske i EU, Predlaganje zakonskih akata; Kordinacija rada pododbora zaduženih za EU poslove; Mjesečni sastanci sa ministrom spoljnih poslova o pitanjima vezanim za proširenje EU; Saslušanja eksperata, članova Vlade i zvaničnika	Nedjeljno (cjelodnevni sastanci); Vanredni sastanci prema potrebi
Letonija		
21	Pregled javnih politika i zakonodavstva vezanih za EU poslove; Trening programi za poslanike i osoblje parlamenta o EU oblastima; Priprema tabele koje pokazuju napredak najvažnijih zakonskih akata vezanih za EU u parlamentu; Učestvuje u pristupnim pregovorima i monitoring pregovaračkih poglavlja koje priprema Vlada; Kordinira rad zajedničkog odbora EU i Letonije	Nedjeljno
Litvanija		
24	Ispitivanje glavnih pitanja, iz djelokruga parlamenta koja se odnose na politiku EU; podnošenje zaključaka i preporuka Parlamenta; koordinacija aktivnosti odbora koje se odnose na pitanja vezana za integracije; podnošenje preporuka Vladi.	Nedjeljno

Broj članova	Nadležnosti	Redovnost sastajanja
Malta		
	Ispitivanje glavnih pitanja iz djelokruga parlamenta koja se odnose na EU politke; koordinacija Odbora aktivnosti koje se odnose na pitanjima integracije; podnošenje preporuka Vladi.	Nedjeljno
Poljska (Sejm i Senat)		
50	Preispitivanja sprovođenja Nacionalnog programa priprema za članstvo u EU; Nadzor svih vladinih aktivnosti koje se bave pripremanjima za pristupanje EU, uključujući i PHARE, ISPA i SAPARD; Održavanje debata o zakonima kojima se poljsko zakonodavstvo usklađuje s pravnom tekovinom EU; Izdavanje mišljenja o usklađenosti zakona sa pravnom tekovinom EU	Prema potrebama, makar dva puta nedjeljno
17	Međuparlamentarni odnosi, međunarodni trgovinski odnosi, prijedlozi za odluke Senata u zakonodavnom postupak; sastanci s drugim odborima, saslušanja stručnjaka; priprema sastanaka Senata.	
Rumunija		
23 (16 poslanika i 7 senatora)	Priprema protokola; Odobranje finalnih dokumenata Zajedničko Odbora EU i Rumunije, nadgledanje ispunjavanja njegovih preporuka; Rasprave o javnim politikama i zakonodavstvu; Ispitivanje zakonskih tektova koji prolaza kroz stalen odbore oba doma parlamenta; Konsultacije sa ekspertima, akademikima i pripadnicima nevladinog sektora	Nedjeljno
Slovačka		
17	Monitoring sporazuma i strategija; Usvajanje neobavezujućih rezolucija o nacrtima zakona; Konsultacije sa stručnjacima; Predsjednik Odbora učestvuje u sastancima Vladinog Savjetodavnog odbora za Evropske integracije i izvještava o njegovim zaključcima	Mjesečno

Broj članova	Nadležnosti	Redovnost sastajanja
Slovenija		
10	<p>Raspravlja o opštim pitanjima vezanim za proces EU integracija;</p> <p>Koordinira rad radnih tijela u vezi EU integracija i pruža mišljenja, preporuke i upozorenja;</p> <p>Analizira posljedice integracione strategije i priprema izvještaje;</p> <p>Prati strategiju integracija i njeno sprovođenje;</p> <p>Prati sprovođenje harmonizacije zakonodavstva za pravnom tekovinom EU;</p> <p>Sarađuje sa institucijama u Sloveniji, EU i drugim zemljama u vezi integracionih pitanja;</p> <p>Organizuje predstavljanja istraživanja javnog mnjenja o integracionim pitanjima;</p> <p>Prikuplja i pohranjuje informacije vezane za EU;</p> <p>Prati upotrebu EU fondova;</p> <p>Obavlja druge poslove vezane za EU integracije van nadležnosti drugih radnih tijela</p>	<p>Sastanci se održavaju tokom prve dvije nedjelje mjeseca</p>

Tabela br: 5 Plan rada Nacionalnog savjeta za evropske integracije za 2011. godinu

	Aktivnost	Mjesec	Napomena
1.	Razmatranje Finalne Verzije Akcionog plana	Februar	
2.	Razmatranje Izvještaja o realizaciji mjera i aktivnosti iz Akcionog plana	Mart	
3.	Posjeta Evropskoj Komisiji i Evropskom Parlamentu	Mart	
4.	Razmatranje Izvještaja o realizaciji mjera i aktivnosti iz Akcionog plana	April	
5.	Posjeta Vladi i Parlamentu Madjarske	April	
6.	Medjunarodna Konferencija o ispunjavanju 7 preporuka Evropske Komisije	Maj	
7.	Svečana sjednica NSEI povodom dana Evrope	Maj	
8.	Posjeta Vladi i Parlamentu Njemacke	Jun	
9.	Razmatranje Izvještaja o realizaciji mjera i aktivnosti iz Akcionog plana	Jun	
10.	Posjeta Vladi i Parlamentu Holandije	Jul	
11.	Razmatranje Izvještaja o realizaciji mjera i aktivnosti iz Akcionog plana	Jul	
12.	Razmatranje polugodišnjeg Izvještaja o radu NSEI	Jul	
13.	Razmatranje Izvještaja o realizaciji mjera i aktivnosti iz Akcionog plana	Septembar	
14.	Posjeta Vladi i Parlamentu Poljske	Septembar	
15.	Medjunarodna Konferencija o ispunjavanju 7 preporuka Evropske Komisije	Oktobar	
16.	Razmatranje Izvještaja o napretku Evropske Komisije	Oktobar	
17.	Analiza procesa Evropskih integracija i postignutih rezultata	Novembar	
18.	Posjeta Evropskoj Komisiji i Evropskom Parlamentu	Novembar	
19.	Analiza procesa Evropskih integracija i postignutih rezultata	Decembar	

Literatura i izvori

Pravni akti:

Ustav Crne Gore ('Službeni list Crne Gore broj 1/07)
Poslovnik Skupštine Crne Gore ("Službeni list RCG" br. 51/06 i 66/06)
Uredba o Vladi („Sl. list Crne Gore“, br.80/08),
Deklaracija o pridruživanju EU, ("Sl. list RCG", br. 36/05 od 16.06.2005)

Izveštaji o radu Skupštine:

Izveštaj o radu Skupštine Crne Gore za period 01. januar do 30 jula 2011. godine, str.14
Izveštaj o radu Skupštine za 2010. godinu
Izveštaj o radu Skupštine za 2009 godinu
Izveštaj o radu Skupštine za 2008. godinu
Izveštaj radu Skupštine u 23. sazivu (period od 2. oktobra 2006 do decembra 2007. godine)

Zapisnici i fonografski zapisi sa sjednica Skupštine:

Fonografski zapis sa dvanaeste sjednice prvog redovnog zasjedanja u 2011. godini; Fonografski zapis sa šeste sjednice prvog redovnog zasjedanja u 2011. godini; Fonografski zapis sa treće sjednice prvog redovnog zasjedanja u 2011. godini; Zapisnik sa treće sjednice drugog redovnog zasjedanja u 2010. godini; Zapisnik sa devete sjednice prvog redovnog zasjedanja u 2010. Godini; Zapisnik sa pete sjednice prvog redovnog zasjedanja Skupštine u 2010. godini; Zapisnik sa sa treće sjednice prvog redovnog zasjedanja u 2010. godini; Zapisnik sa sedme sjednice drugog redovnog zasjedanja u 2009. godini; Zapisnik sa četvrte sjednice drugog redovnog zasjedanja u 2009. godini; Zapisnik sa četvrte sjednice prvog redovnog zasjedanja u 2009. godini; Zapisnik sa treće sjednice drugog redovnog zasjedanja u 2008. godini; Zapisnik sa pete sjednice prvog redovnog zasjedanja u 2008. godini; Zapisnik sa pete sjednice prvog redovnog zasjedanja u 2008. godini; Zapisnik sa pete sjednice drugog redovnog zasjedanja u 2007. godini; Zapisnik sa osme sjednice prvog redovnog zasjedanja u 2007. godini; Zapisnik sa pete sjednice prvog redovnog zasjedanja u 2007. godini; Zapisnik sa prve sjednice prvog redovnog zasjedanja u 2007. godini; Zapisnik sa 52 sjednice Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije; Zapisnik sa 54 sjednice Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije; Zapisnik sa 50 sjednice Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije; Zapisnik sa 47 sjednice Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije; Zapisnik sa 41 sjednice Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije; Zapisnik sa 29 sjednice Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo; Zapisnik sa sedme sjednice prvog redovnog zasjedanja Skupštine Crne Gore u 2008. godini

Izveštaji o radu Skupštine:

Izveštaj o radu Skupštine Crne Gore za period 01. januar do 30 jula 2011. godine;
Izveštaj o radu Skupštine za 2010. godinu;

Izvještaj o radu Skupštine za 2009. godinu;
Izvještaj o radu Skupštine za 2008. godinu;
Izvještaj o radu Skupštine u 23. sazivu (period od 2 oktobra 2006 do decembra 2007. godine).

Intervjui:

Intervju sa Nebojšom Medojevićem, predsjednik NSEI-a, 23.07.2011;
Intervju sa Raškom Konjevićem, poslanik SDP-a, 14.06.2011;
Intervju sa Gencijem Nimanbeguom, poslanik FORCA-e, 15.06.2011;
Intervju sa Miodragom Vukovićem, predsjednikom Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije i sekretarom Odbora Andrejem Orlandićem, 18.06.2011;
Intervju sa Nadom Drobnjak, poslanica DPS-a, 03.06.2011;
Intervju sa Suljom Mustafićem, predsjednikom BS-a, 16.06.2011;
Intervju sa Damirom Davidovićem, generalnim sekretarom u Skupštini Crne Gore, 08.06.2011;
Intervju sa Božidarom Vuksanovićem, članom NSEI-a i predsjednikom Odbora za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje;
Intervju sa Džavidom Šabovićem, članom NSEI-a i predsjednikom Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, 24. 06. 2011.
Intervju sa Borisom Raonićem, članom NSEI-a iz NVO sektora; 17. 06. 2011.
Intervju sa Tijanom Marković, članicom NSEI-a iz NVO sektora; 28. 06. 2011.
Intervju sa Slavicom Milačić, Državnom sekretarkom za evropske integracije, 24.06.2011.
Intervju sa Vesnom Medenicom, članicom NSEI-a i predsjednicom Vrhovnog suda Crne Gore; 14. 06. 2011.

Internet izvori:

<http://www.portalanalitika.me/drutvo/vijesti/27101-saninouraeno-dosta-ali-ima-jo-puno-posla-.html>
<http://www.snp.co.me/strana.asp?kat=1&id=94.>,
<http://aktuelno.me/2011/03/14/bulatovic-premijerski-sat-organizovati-svakih-20-dana/>
Internet stranica Komisije za konflikt interesa: <http://www.konfliktinteresa.me/funkcioneri/Poslanici%20u%20Skupstini%20CG.htm>

Izvori:

Analitički izvještaj koji prati saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu, SEC(2010) 1334, radni prevod, Brisel, 9. novembar 2010. godine,
Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu za članstvo Crne Gore u EU, SEC(2010) 1334, radni prevod, Brisel, 9. novembar 2010. Godine;
Procjena pravnog okvira i prakse u primjeni nekih kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore - Konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga, Institut alternativa, januar 2010. godine
Resolution 1724 Honouring of obligations and commitments by Montenegro, doc. 12192 31, Parliamentary Assembly of Council of Europe;

Memorandum o saradnji između Mreže organizacija civilnog društva za demokratiju i ljudska prava i Skupštine.

„Dialogue of Civil Society Organizations between the EU and Candidate Countries“, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, of 29 June 2005, on civil society dialogue between the European Union and candidate countries [COM(2005) 290 final - Not published in the Official Journal],

Uloga parlamenta u pristupnim pregovorima sa Evropskom unijom, Skupština Crne Gore, Podgorica, decembar 2010;

Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore za period od decembra 2010. do novembra 2011. godine

Skupština Crne Gore, Služba Skupštine, 00-57/11-49, Strategija razvoja ljudskih resursa januar 2011. godine - januar 2014. godine,

Zapisnik sa konferencije “Uloga parlamenta u procesu evropskih integracija”, koju je u saradnji sa Vladom SR Njemačke i njemačkom Ambasdom u Crnoj Gori, realizovao nedjeljnik Monitor, 20.11.2009.

Izvještaj o radu Ministarstva za evropske integracije za 2009. godinu

Vladin Akcioni plan praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije;

Mišljenje Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije o prijedlogu Zakona o budžetu Crne Gore za 2011. godinu;

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju;

Polazni stavovi poslaničkih klubova u Radnoj grupi za izradu izmjena i dopuna Poslovnika Skupštine;

CoE PACE Resolution 1601 (2008), Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament

O Institutu alternativa

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

Misija Instituta alternativa je snaženje demokratskih procesa u Crnoj Gori kroz identifikovanje i analizu opcija javne politike.

Strateški ciljevi Instituta alternativa su: da podigne kvalitet razvoja javnih politika, da doprinese razvoju demokratije i vladavine prava i da doprinese zaštiti ljudskih prava u Crnoj Gori.

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

Upravni odbor Instituta alternativa je sastavljen od pet članova, i to: Daliborka Uljarević, Vera Šćepanović, Maja Vujašković, Stevo Muk i Aleksandar Saša Zeković. Predsjednik Upravnog odbora je Stevo Muk. Institut alternativa djeluje kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavi oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Teme kojima se Institut bavi u svom istraživačkom radu i u kojima ostvaruje uticaj kroz zastupanje sopstvenih preporuka su: parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti o odbrane, kontrolna funkcija Skupštine i njena uloga u procesu evropskih integracija, reforma državne uprave, javne nabavke, javno-privatna partnerstva, državna revizija i kontrola budžeta na lokalnom nivou.

U dosadašnjem radu, objavljene su sljedeće publikacije / istraživački izvještaji:

- Kontrola budžeta lokalnih samouprava
- Državna revizija u Crnoj Gori - prijedlozi za jačanje uticaja
- Izvještaj o demokratskom nadzoru službi bezbjednosti
- Think Tank - Uloga nezavisnih istraživačkih centara u razvoju javnih politika
- Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori - Odgovornost, transparentnost i efikasnost
- Javne nabavke u Crnoj Gori - Transparentnost i odgovornost
- Procjena pravnog okvira i prakse u primjeni nekih kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore: konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga
- Parlamentarna kontrola sektora bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori - Kako dalje?
- Slučaj Lipci 2008 - Kako da nam se ne ponovi
- Slučaj Prve Banke - Iskustva za supervizora i ostale nosioce odluka
- Javna uprava u Crnoj Gori: Šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja

Institut je suizdavač publikacije Politički kriterijumi za priključenje Evropskoj uniji autora mr Aleksandra Saše Zekovića. Objavljeno je nekoliko komentara nacrtu/prijedloga zakona, kao i kratka informacija s preporukama o transparentnosti finansijskog poslovanja Skupštine Crne Gore (jun 2008).

Sve navedene publikacije i materijali su dostupni na Internet stranici Instituta alternativa: www.institut-alternativa.org

Rad Instituta alternativa su u dosadašnjem periodu podržali: Evropski fond za Balkan, Fondacija Institut za otvoreno društvo - Predstavništvo Crna Gora (FOSI ROM), Institut za otvoreno društvo - Think Tank Fond, Fondacija Friedrich Ebert, Komisija za raspodjelu sredstava za projekte NVO Skupštine Crne Gore, Canada Fund, Evropski fond za Balkan i Evropska komisija. Institut je ostvario saradnju s Evropskom inicijativom za stabilnost (ESI), sa sjedištem u Berlinu, koja je sprovela program izgradnje kapaciteta za saradnike IA.

Institut je ostvario saradnju sa velikim brojem domaćih organizacija, a saradnja je uspostavljena i sa brojnim institucijama i organima uprave, kao što su Državna revizorska institucija, Direkcija za javne nabavke, Skupština Crne Gore (posebno njena radna tijela, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i Odbor za bezbjednost i odbranu), Ministarstvo finansija, Komisija za koncesije, itd.

Institut alternativa je član NVO samoregulatornog tijela i pružio je punu informaciju o svom finansijskom poslovanju u skladu sa Kodeksom djelovanja NVO čiji je potpisnik.

CIP - Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-12-0
COBISS.CG-ID 19777296