

Pregledni naučni rad
Primljen: 29.12.2014.

UDK: 328(497.7)

ULOGA I ZNAČAJ PARLAMENTARNOG INSTITUTA U RAZVOJU
PARLAMENTARIZMA, SA POSEBNIM OSVRTOM NA REPUBLIKU
MAKEDONIJU

*THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE PARLIAMENTARY
INSTITUTE IN THE DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARISM
WITH A SPECIAL FOCUS ON THE CASE OF THE REPUBLIC OF
MACEDONIA*

Doc. dr Atanas Kozarev, Fakultet pravnih nauka,
Evropski univerzitet, Skoplje

Vanr. prof. dr Slobodanka Todoroska-Gjurčevska, Fakultet za
detektive i kriminalistiku, Evropski univerzitet, Skoplje

Prof. dr Lidija Naumovska, Fakultet ekonomskih nauka,
Evropski univerzitet, Skoplje

ABSTRACT

The work of a Parliament must be anchored to several fundamental postulates, such as: diligence, legitimacy, democracy, transparency, integrity, accountability, and responsibility. Parliaments in transitional societies are a window to democracy, human rights and freedom, and rule of law. The Macedonian pluralistic democratic political system is founded on the functioning of its Parliament as a political institution with a developed institutional network and structure. The realization of the mission of the Members of Parliament, elected by the citizens in direct elections, is determined by the quality of infrastructure, the potential of those who work at the Parliament, and the implementation of positive institutional practices of developed democracies. The operation of the Parliamentary Institute as a separate organizational unit is a new element in the functioning of the Macedonian Parliament which contributes to the realization of its constitutional competences.

Key words: *Parliamentary Institute, democracy, Members of Parliament, competences, responsibility, integrity.*

UVOD

Parlamentarizam kao proizvod novog vijeka, koji je historijski nastao na britanskom ostrvu, je rezultat dugih i više ili manje teških političkih borbi različitih društvenih slojeva, ali i izraz intelektualnih napora i kreativnih snaga političkih mislioca određenog vremena.¹ U tranzicijskim društvima nastalih posle raspada bivših socijalističkih država, parlamentarizam u novije vrijeme sve više privlači interes naučne, stručne i šire javnosti iz više razloga. Prvo, novonastale političke institucije zasnivaju se na novom konceptu, vrijednosnom sistemu, interakciji, socijalnoj ulozi koji je po svojoj prirodi antipod napuštenog socijalističkog modela. Drugo, od stabilnosti institucija u mnogome zavisi ostvarivanje društvenog života preko sistema regulacija odnosa. Treće, reformski proces institucija ostvarivao se u uslovima odsustva demokratskog iskustva, sa snažnim otporom ostataka napuštenog sistema koji su bili čvrsto etablirani u sistemu vlasti, vješto prikrivajući svoju misiju. Ovaj razlog je u sukobu sa (krajnjim) ciljem reformi političkih institucija - obezbjediti dalji razvoj makedonskog društva i njegovo priključivanje euroatlantskoj porodici. Razlog za to nalazi se u nesporan fakt da je koncept parlamentarizma bio brzim tempom uvezen u ove države, iako one suštinski još uvijek nisu prekinule pupčanu vrpцу sa temeljima napuštenog totalitarnog sistema. I pored toga što su za ove novostvorene države zajednički bili društveno-historijski uslovi u kojima su dugi niz godina egzistirali, u novim parlamentarnim okolnostima primjetljiv je različiti nivo (njihovog) razvoja. Naime, „dobro je poznato da su mnoga sama po sebi dobra i prihvatljiva rešenja trpjela ograničeni utjecaj ili neuspjeh u praksi uslijed nepovoljnih širih okolnosti. Od širih okolnosti i pretpostavki demokracije, valja posebno spomenuti: društveno - ekonomske uslove, međunarodni kontekst i faktore, historiju i političku kulturu, normativno - pravni okvir i političke institucije, biološke i antropološke faktore.“²

Institucionalni dizajn političkih institucija u tranzicijskim društvima predstavlja jednu od pretpostavki njihovog efikasnog funkcionisanja. Zato, u proteklim decenijama evidentni su ozbiljni naponi nosioca vlasti za implementaciju evropskih standarda u strukturu sistema organizacije vlasti. Jedna od metoda i sredstava u stvaranju i egzistiranju bezbjednosnog i progresivnog društva i politike jeste konstituisanje i funkcionisanje stvarne, a ne fasadne, manipulisane ili manipulativne demokratije. Uz

¹ Klimovski S., Deskoska R., Karakamiševa T., *Ustavno pravo, Skoplje, 2010 godine, str. 345.*

² Vasović V., *Savremene demokratije I, Službeni glasnik, Beograd, 2006 godine, str. 128.*

to, potrebna je i svest da postoje i neke objektivne teškoće i manjkavosti koje se mogu ublažiti, a ne ukloniti i sa kojima poredak i društvo mora živeti. “³ Novi principi koje tranzicija promovira ka otvorenom društvu, zasnovano na čovjekovoj slobodi i prirodnim pravima, tržišnoj ekonomiji, pluralistički demokratskom političkom sistemu i demokratskoj pravnoj državi, u najvećem dijelu su fokusirani ka institucionalnoj reformi, podrazumijevajući pod time i suštinski konstitutivni element. Tranzicija je proces legitimne reforme, koja ima jasno određene ciljeve, kojima je podređena i institucionalna reforma kao kompleksan proces postavljanja nove mreže političkih, ekonomskih i pravnih institucija.⁴

Efektivnost i moć parlamenta u odnosu na izvršnu vlast u određenoj zemlji ovisi od mnoštva faktora, kao što su: ustavna struktura države, (predsjednička ili parlamentarna), uticaj zainteresiranih grupa, političkih partija, funkcionisanje parlamentarnih komisija i karakter i dinamika političkog sektora Vlade.⁵ Parlamenti trebaju izvršavati svoje obaveze saglasno demokratskim pravilima funkcionisanja zakonodavne vlasti, odnosno trebaju raditi zadovoljavajuće, posjedovati legitimitet, trebaju imati opoziciju koja je aktivna u svim parlamentarnim aktivnostima i imati adekvatnu zastupljenost i predstavljenost manjina u svojoj grupi. ⁶ Pored ovog, neophodno je da postoji i međusobna koordinacija, saradnja i poštovanje, kao i politička odgovornost političkih institucija. Ustav preko slobodnog mandata omogućava našim poslanicima da slobodno odlučuju zahvaljujući suverenoj nadležnosti za političko predstavljanje od strane glasača (građana). Ostvarivanje političke odgovornosti je značajan element u izgrađivanju odgovornih demokratskih institucija u društvu.⁷ Pitanje dali poslanik treba biti podčinjen volji njegovih glasača, da se rukovodi njihovim željama i zahtjevima, zamijenjeno je pitanjem o obavezi poslanika da u parlamentu disciplinovano slijedi liniju svoje partije. Velike političke partije su se pokazale dovoljno moćne da ga osiguraju u praksi. U situaciji kada su poslanici pretvoreni u disciplinirane vojnike svojih partija, stara

³ *Ibid*, str. 27.

⁴ Kambovski V., *Zbornik: Reforma institucija i njen značaj za razvoj Republike Makedonije, Makedonska akademija nauke i umjetnosti, Skoplje, 2009 godine, str. 17-18.*

⁵ Olson D., & Ph. Norton, *The New Parliaments of Central and Eastern Europe, London: Frank Cass, 1996.*

⁶ Karakamiševa T., *Politički kriterijumie u svjetlosti prijedloga Nacionalne programe za usvajanje prava EU, Bilten br. 6, Pravni fakultet, „Justinijan Prvi“, UKIM, Skoplje, 2006 godine, str. 96.*

⁷ Kozarev A. *Parlamentarna kontrola i nadzor bezbednosnog sektora u Republici Makedoniji, Skoplje, 2011. godine, str. 82, 86, 91.*

dilema o prirodi odnosa između poslanika i birača ima više akademski, nego praktični značaj. Oligarhijska vladavina velikih političkih partija napravila je deplasiranim i iluzornim zahtjev i princip o odgovornosti pred svojim biračima.⁸

1. Komparativno istraživanje iskustava o djelovanju Parlamentarnog instituta

Komparativna analiza stanja sa funkcioniranjem Parlamenata pojedinih država (Zapadnog Balkana, ali i članice Europske Unije) pokazala je da se može navesti da postoje sljedeći modeli povezani sa istraživačkom djelatnošću kod njih i to:

1. Parlamenti u kojima postoji posebna organizaciona jedinica – Parlamentarni institut kao dio službe Parlamenta (Češka, Slovačka, Makedonija, Crna Gora);
2. Parlamenti u kojima ne postoji posebna organizaciona jedinica – Parlamentarni institut (Srbija, Hrvatska, Bugarska, Bosna i Hercegovina).

Na europskom tlu, u Europskom parlamentu postoji posebna organizaciona jedinica za stručne obuke, koja se nalazi u sklopu Generalnog direktorata za ljudske resurse, gdje ima još pet većih organizacionih jedinica. Odjeljenje za stručna usavršavanja sprovodi politiku za stručno usavršavanje Europskog parlamenta za sve zaposlene u parlamentu, a prije toga analizira potrebe za određene vrste obuke. Svaki Generalni direktorat Europskog parlamenta ima sistematizirano mjesto – suradnike za obuku (Training Officer), koji surađuju sa odjeljenjem. Isto tako, postoji i savjetodavni odbor koji redovno informira Odjeljenje za stručno usavršavanje za sprovedene i planirane obuke zaposlenima.

Od posebnog je značaja funkcioniranje Europskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju koji je formiran 1977 godine, u Beču, po prijedlogu tadašnje Konferencije predsjednika Europskih parlamentarnih skupština⁹. Centar je mreža za profesionalne suradnje između službe parlamenta u vezi sa svim pitanjima parlamentarnog poslovanja. Struktura

⁸ Pašić N., *Klase i politika*, Beograd, 1977., str. 192.

⁹ <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do;jsessionid=D74A-0CA75662238C0C27229102AB62ED>, 04.01.2014 godine

centra obuhvata: sastanak generalnih sekretara, Konferenciju korespondenata, Izvršni komitet i kodirektora. Osnovni ciljevi centra su: Promoviranje i razmjena informacija, ideja, iskustava i praksi između administracije parlamenata u Europi; Jačanje bliže suradnje između parlamentarnih službi svih oblasti parlamentarne administracije, zakonodavstva, informacija, istraživanja i dokumentacije; Sakupljanje, razmjena i izdavanje studije pripremljene od strane parlamentarnih službi.

Članice centra su Europski parlament, Parlamentarna skupština Savjeta Europe i parlamentarni domovi čiji su predsjednici članovi Europske konferencije predsjednika parlamenata. U aktivnostima Centra mogu da sudjeluju i parlamenti koji imaju specijalni status ili status posmatrača u Parlamentarnoj skupštini Savjeta Europe. Područja interesa za uzajamne informacije i razmjenu znanja u okviru centra su: Informacijske i komunikacijske tehnologije u parlamentima; Parlamentarne prakse i procedure; Parlamentarne biblioteke, istraživanja i arhive; Ekonomija i budžetska pitanja.

a) Parlamentarni institut u Češkoj

Osnovan je 1991 godine, dok je u 2005 organizacijski podijeljen na tri jedinice, od kojih je jedna Odjeljenje za komunikaciju i obrazovanje. Nadležan je za obuku u Parlamentu preko organiziranja treninga i održavanja edukativnih kurseva za narodne poslanike i senatore, ali ne organizira posebne kurseve za obuku zaposlenih. Postoje samo kursevi za učenje stranog jezika za zaposlene u Donjem domu Parlamenta Češke, koji su organizirani sa strane eksternih institucija na osnovu sprovedenog izbornog postupka. Kurseve koje organizira Parlamentarni institut namijenjeni su za edukaciju novoizabranih poslanika i njihovih asistenata. U toku ovih kurseva, poslanici ili senatori prisustvuju predavanjima u vezi sa parlamentarnom praksom slijedećih tema: mandat i imunitet poslanika, zakonodavni proces dva doma parlamenta, pitanja u vezi sukoba interesa, principa i praksi parlamentarne diplomatije, diskusije za dokumente EU u parlamentu, diskusije za međunarodne ugovore i slično¹⁰

b) Parlamentarni institut u Slovačkoj

Parlamentarni institut je dio Kancelarije Nacionalnog Savjeta Slovačke Republike. U suglasnosti sa Poslovníkom za djelovanje Nacionalnog Savjeta,

¹⁰ <http://www.psp.cz/ff/14/14/62/1c.htm>, 04.01.2014 godine

glavna uloga kancelarije jeste profesionalno, organizacijsko i tehničko pomaganje aktivnosti Savjeta. Parlamentarni institut obezbjeđuje članovima parlamenta informacije, materijale i analize, u vezi sa parlamentarnom dimenzijom njihovog političkog posla u širokom spektru područja, koji može biti povezan sa izvršavanjem njihovih parlamentarnih funkcija i to na vlastiti zahtjev ili na inicijativu instituta. Status i opseg funkcije instituta su regulirani sa Poslovničkim dokumentom 144 iz 1977. godine¹¹. U njegovoj strukturi postoje: Odjeljenje za parlamentarna istraživanja, Odjeljenje za parlamentarnu biblioteku i Odjeljenje za parlamentarnu arhivu. Osnovno aktivnosti Institut su izvršavanje informativnih i edukativnih zadataka koji se odnose na djelatnost Nacionalnog savjeta i poslanika, kao što su: analitička funkcija i parlamentarna istraživanja, međunarodna i interparlamentarna suradnja, edukativne aktivnosti, studenti praktikanti u Nacionalnom savjetu i kratkoročna stažiranja personala u stranim parlamentima¹².

c) Parlamentarni institut u Crnoj Gori

U Službi Skupštine Crne Gore sa kojom rukovodi generalni sekretar postoje nekoliko organizacionih jedinica, među kojima je i Sektor za istraživanje dokumentarnih poslova i informatičku mrežu. Kao uže organizacione jedinice u ovom sektoru se obrazuju i sljedeći instituti: Parlamentarni institut; Istraživački centar; Bibliotekarski dokumentacijski centar; Edukativni centar; te Odsjek za informacijsko komunikacione tehnologije; i Odsjek za snimanje i emitovanje sjednice¹³.

U Parlamentarnom institutu se izvršavaju stručni i drugi poslovi koji se odnose na izgradnju informativno-analitičkih istraživanja koja pomažu rad poslanika, radnih tijela i Službe, suradnju sa međunarodnim organizacijama i istraživačkim službama nacionalnih parlamenata u okviru mreže Evropskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju, suradnju sa domaćim i stranim institucijama, biblioteke, univerzitete, državne i druge institucije za potrebe rada instituta, daju stručnu pomoć i obuku poslanicima, zaposlenima u Službi i ostalim korisnicima samostalnog istraživanja, pripremaju informacije i odgovore na zahtjev međunarodnih organizacija i nacionalnih parlamenata u okviru mreže ECPID u suradnji sa Sektorom podrške za zakonodavnu i nadzornu funkciju Skupštine, nabavku, čuvanje, klasificiranje, obradu i davanje na korištenje dokumentacijske

¹¹ Art. 144 of Rules of Procedure Act since January 1, 1997.

¹² Parliamentary Institute VI. Legislative Session, Bratislava, April, 2013.

¹³ <http://www.skupstina.me/index.php/me/skupstina/sluzba-skupstine/o-sluzbi>, 04.01.2014.

građe, izvršavanje radova koji se odnose na arhiviranje skupštinskih materijala i predmeta, pripremu i realizaciju edukativnih programa za otvaranje Skupštine prema javnosti, izradu skupštinske publikacije sa ciljem informiranja javnosti za rad Skupštine, izvršenje drugih poslova po nalogu pomoćnika generalnog sekretara i samog generalnog sekretara.¹⁴

d) Informacijsko-dokumentacijska služba, istraživanje i mrežne informacije u Hrvatskom Saboru

U Republici Hrvatskoj ne postoji posebna organizaciona jedinica u Hrvatskom saboru kao što je Parlamentarni institut. Međutim, u Uredu sekretara Hrvatskog sabora funkcioniра Informacijsko-dokumentacijska služba za istraživanje i mrežne informacije. Ova služba izvršava stručne poslove za skupljanje, obradu i davanje na korištenje parlamentarne akte i stenograme u printanom i elektronskom obliku preko baze podataka na web stranici Sabora, obezbjeđuje pristup različitim mrežnim informativnim servisima, obezbjeđuje informacijske, dokumentacijske, istraživačke, analitičke i referentne usluge za poslanike, radna tijela i stručne službe Sabora i druge poslove iz tog djelokruga. Cilj ove službe je da pruži objektivne, tačne i vjerodostojne informacije i informacijske usluge sa kojima obezbjeđuje: Stručnu podršku u Parlamentu u procesa donošenje zakona; Pristup do informacije i dokumente potrebne za funkcioniranje Parlamenta; Brz i jednostavni pristup do baza podataka Službe za svih njenih internih i vanjskih korisnika.¹⁵

e) Republika Bugarska, Republika Srbija i Bosna i Hercegovina

U analiziranim državama ne postoji institucija Parlamentarni institut, nego poslovi povezani sa istraživanjem, prikupljanjem informacija i analizom, koji su u nadležnosti administracije parlamenata. Tako, u organizaciji Narodne skupštine Republike Bugarske, postoji Glavni sekretar koji rukovodi sa specijaliziranom administracijom u okviru koje postoji posebna Direkcija za koordinaciju, sudjelovanje, analizu i informacije.¹⁶ Generalni sekretar Narodne skupštine Republike Srbije, ne raspolaže sa posebnom organizacionom jedinicom koja po svojoj prirodi ima nadležnosti Parlamentarnog instituta, već raspolaže sa slijedećim organizacionim jedinicama: Odjeljenje za pripremu i obradu sjednice Narodne skupštine,

¹⁴ <http://www.skupstina.me/index.php/me/93-skupstina/sluzba-skupstine>, 04.01.2014.

¹⁵ <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5437>, 04.01.2014 godine

¹⁶ <http://www.parliament.bg/bg/parliamentaryadministration>, 04.01.2014 godine

odsjek za izdavanje stenografskih bilješki, Odjeljenje za odnose sa javnošću i odjeljenje za protokolarnе poslove, edukaciju i prezentaciju skupštinskog naslijeđa.¹⁷ U Skupštini Bosne i Hercegovine, postoji posebna služba – Sekretarijat koji izvršava stručne, administrativno-tehničke, organizacione, finansijske, informativne, konsultantske i druge poslove za potrebe Parlamenta. U sustavu Sekretarijata postoji parlamentarna biblioteka.¹⁸

2. Put od ideje do osnivanja Parlamentarnog instituta u Skupštini Republike Makedonije

Makedonski parlamentarizam predstavlja poseban oblik organizacije političke vlasti koji je uspostavljen početkom 1990 godine. Relativno kratkotrajno iskustvo makedonskog parlamentarizma i demokratije još jednom su dokazali da faktička moć i odnosi makedonskih institucija ne ovise samo i najviše od ustavnih normi. Makedonska skupština dijeli sudbinu savremenog parlamentarizma. To je mjesto u kome se legitimišu i legalizuju već donesene odluke u okviru Vlada, odnosno od strane partijskog vodstva vladajućih partija.¹⁹

Proces formiranja Parlamentarnog instituta u Skupštini Republike Makedonije nije jednostavan, niti se odvijao lako bez ispunjenja odedene materijalno-pravne pretpostavke. Projekt: "Podrška osnivanju i razvoju parlamentarnog instituta" je rezultat suradnje između Švicarskog Federalnog Vijeća, koji je zastupljen preko Švicarskog Federalnog Ministarstva vanjskih poslova (koje je djelovalo preko Švicarske agencije za razvoj i suradnju, Švicarske kancelarije za suradnju sa Makedonijom) i Skupštine Republike Makedonije. Ova suradnja je formalizirana sa potpisivanjem Memoranduma za razumijevanje 17.05.2010 godine u Skoplju (izmijenjen i dopunjen od strane potpisnika 05.12.2011 godine i 06.12.2012 godine). Sa ovim dokumentom je definiran cilj Projekta – da da podršku Skupštine u osnivanju Parlamentarnog instituta kao stručne i nezavisne službe za analize i komparativna istraživanja, službe koja će omogućiti poslanicima, komisijama i Službi za Skupštinu objektivna i stručna istraživanja i analize za pripremu i pregled prijedloga zakona i donesenih zakona (obuhvaćajući i opštu i komparativnu Europsku analizu), pristup do modernog zakonskog

¹⁷ <http://www.parlament.gov.rs/>, 04.01.2014 godine

¹⁸ https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/istrazivanja/Archive.aspx?langTag=bs-BA&-template_id=5&pril=b&pageIndex=1, 04.01.2014 godine

¹⁹ *Siljanovska - Davkova G., O makedonskom modelu organizacije vlasti, Zbornik: Reforma institucija i njen značaj za razvoj Republike Makedonije, Makedonska akademija nauke i umjetnosti, Skoplje, 2009. godine, str. 359,364.*

arhivskog sustava i istraživačke biblioteke, obuku za poslanike, Službu Skupštine i praktikante kao i fokusirani kontakt sa javnosti.²⁰ Utvrđeni je nekoliko koraka u procesu implementacije projekta i to: Prvi korak: Podrška uspostavljanju Parlamentarnog instituta; Drugi korak: Uvođenje cjelovitih usluga za Parlamentarni institut; i Treći korak: Osiguranje uspješnog završavanja procesa preuzimanja dužnosti od strane Parlamentarnog instituta i Skupštine.

Potpisani Memorandum prate tri Aneksa²¹ i Amandman 4, u kojima stoji da su misija i cilj parlamentarnog instituta da se pojača zakonodavna i nadzorna funkcija Skupštine Republike Makedonije preko obezbjeđivanja pravovremenih nepartijskih, objektivnih i dostupnih usluga za zakonodavnu vlast.

Nakon sprovođenja navedenih koraka, Parlamentarni institut je osnovan sa članom 42 izmjena i dopuna Zakona o Skupštini, 2009 godine i to kao posebna organizaciona jedinica – istraživački centar koji poslanicima obezbeđuje pravovremeno, objektivno i nezavisno stručno istraživanje i analize za obavljanja poslaničke funkcije (Član 42: Za ojačanje zakonodavnog i nadzornog analitičko – istraživačkog kapaciteta Skupština osniva posebnu organizacionu jedinicu). Za vrijeme angažiranja lica u parlamentarnom institutu treba se voditi računa o primjeni načela pravične i adekvatne zastupljenosti na svim nivoimam, na osnovu poštovanja kriterija stručnosti i kompetentnosti.

Rad Parlamentarnog instituta omogućava Skupštini Republike Makedonije da očuva svoj status modernog zakonodavnog doma, koji je pripremljen da odigra vodeću ulogu demokratskog procesa i u procesu euroatlanskih integracija. Skupština obezbeđuje uslove za primjenu e-parlamenta u svom poslovanju, kao i uslove za rad parlamentarne biblioteke.

Nadležnosti i način postupanja Parlamentarnog instituta su bliže regulirane Pravilnikom za poslovanje i organizaciju Posebne organizacione jedinice – parlamentarnog instituta²² i sa Pravilnikom za vršenje nadležnosti Parlamentarnog instituta²³.

²⁰ Član 2 iz Memoranduma od 17.05.2010 godina.

²¹ Prvi Ankes - br. 08-5049/1 od 05.12.2011. godine, Drugi Aneks - br. 94-5101/2 od 11.12.2012 godina, Treći Aneks - br. 08-3077/1 od 01.08.2013 godine

²² Br. 01-5191/1 od 23.12.2010. godine

²³ Br. 01-846/2 od 14.02.2014. godine

Parlamentarni institut je nadležan da: Vršiti istraživanja i predstavlja istraživanja za potrebe poslanika, radnih tijela, Skupštine i poslaničkih grupa, uključujući i poverljive analize i komparativne izveštaje na traženje poslanika, neovisnih rezimea i procjena utjecaja prijedloga zakona, pripremanja informacija povezanih sa ostvarenjem nadzorne i kontrolne funkcije Skupštine; Planira, organizira i sprovodi seminare i radionice za poslanike, zaposlene u Službi Skupštine, praktikante Skupštine, asistente u kancelarije za komunikaciju sa građanima, vanjske suradnike poslaničkih grupa i drugih suradnika, uključujući i programe za uvod u posao, obuku za budžetske procedure, informativne susrete iz ustavnog prava i drugih područja. Po potrebi, organizira 'brifinge' (kratka izvještavanja) i seminare u vezi sa politikom određenih oblasti, kao što su poglavlja prava EU (*acquis communautaire*); Unapređuje i ažurira zakonodavnu bazu podataka u suglasnosti sa potrebama skupštinskog istraživanja i arhiviranja; Rukovodi sa skupštinskom bibliotekom i učestvuje sa tehničkom ekspertizom u procesu nabavke, te vrši raspoređivanje pisanih i elektronskih bibliotekarskih materijalna u Skupštini; Razmjenjuje informacije sa drugim parlamentima, predlaže generalnom sekretaru korespondentu ili zamjeniku – koordinatoru sa Europskim centrom za parlamentarna istraživanja i dokumentacije sa zaposlenim u Parlamentarnom institutu i obezbjeđuje informacije za svjetsku mrežu za pravne informacije Biblioteke Kongresa USD i za bazu zakonodavnih podataka OSCE-a; Sprovodi program za praktikante u Skupštini, uključujući i angažiranje, uvod u posao, mentorstvo i ocjenjivanje praktikanata u suradnji sa posebnom organizacionom jedinicom – Odjeljenje za upravljanje ljudskim resursima; Organizira i obezbjeđuje specifičnu komunikaciju i informiranje javnosti; i Priprema dokumente potrebne za adekvatno i harmonizirano funkcioniranje Parlamentarnog instituta.²⁴

Parlamentarni institut vrši poslove za potrebe poslanika, radnih tijela, savjeta, poslaničkih grupa i generalnog sekretara Skupštine kao korisnike istraživačkih poslova Parlamentarnog instituta za pitanja koja su povezana sa vršenjem njegove funkcije. U vršenju poslova iz svog djelokruga, surađuje sa ostalim organizacionim jedinicama Službe Skupštine, organima državnim upravama, kao i sa službama drugih organa i organizacija.

²⁴ Član 3 iz Pravilnika o radu i organizaciji posebne organizacione jedinice - Parlamentarni institut

3. Organizacija, rukovođenje i upravljanje Parlamentarnog instituta

Parlamentarni institut je dio Službe Skupštine. U makedonskom modelu njegova struktura se sastoji iz sljedećih faktora: Sektor za opće analize, istraživanja i eurointegracije (sa dva odjeljenja: Odjeljenje pravnih analiza i istraživanja i Odjeljenje za opće analize i istraživanja) i Sektor za edukaciju i komunikaciju/za istraživačke biblioteke i za zakonodavne arhive (sa dva odjeljenja: Odjeljenje za edukaciju i komunikaciju u Parlamentarnom institutu i odjeljenje za istraživačku biblioteku zakonodavne arhive).

Upravljanje i nadzor poslovanja instituta vrši Upravljački komitet koji je sastavljen od koordinatora poslaničkih grupa, generalnog sekretara Skupštine i drugih predstavnika određenih od strane koordinacije Predsjednika Skupštine sa podpredsjednicima i koordinatorima poslaničkih grupa. Odluke Upravljačkog savjeta donose se sa konsenzusom, čime se obezbjeđuje široka suglasnost za rad instituta od strane svih poslaničkih grupa.

Upravljački savet ima sledeće nadležnosti: Usvaja strateške i finansijske planove, kao i godišnje planove za poslovanje Parlamentarnog instituta, na predlog rukovoditelja Parlamentarnog instituta; Utvrđuje unutrašnje akte koji određuju rad Parlamentarnog instituta, na prijedlog rukovoditelja Parlamentarnog instituta; Razgleda godišnje izveštaje za poslovanje Parlamentarnog instituta podnesene od rukovoditelja Parlamentarnog instituta; Daje suglasnost za zapošljavanje, preraspoređivanje ili počinje disciplinski postupak za rukovoditelja Parlamentarnog instituta po prijedlogu generalnog sekretara ili najmanje jedne trećine članova Upravljačkog savjeta.

Parlamentarnim institutom rukovodi rukovoditelj Parlamentarnog instituta, koji za svoj rad odgovara Upravljačkom savjetu Parlamentarnog instituta i generalnom sekretaru. Rukovoditelji sektora odgovaraju rukovoditelju parlamentarnog instituta, dok rukovoditelji odjeljenja odgovaraju rukovodiocu sektora.

4. Metodologija rada Parlamentarnog instituta - aktuelno stanje u Republici Makedoniji

Osnovu funkcioniranja instituta predstavljaju istraživački radovi i to na zahtjev korisnika ili na vlastitu inicijativu. Ukoliko se radi o istraživačkim stvarima na zahtjev korisnika, onda institut izrađuje: Kratku informaciju – rezime datom pitanju; Tematski ili komparativni pregled datog pitanja;

Statistički ili kvantitativni pregled datog pitanja; Hronološki pregled datog pitanja; Sveobuhvatnu informaciju za pitanje u odnosu na kontekst, implikacije različitih rešenja za ciljne grupe ili za državu. Ukoliko istraživačke poslove, institut preuzima po vlastitoj inicijativi, onda izrađuje kratku informaciju – rezime povezan sa konkretnim aktom; Studiju; Informator za socijalne, ekonomske i budžetske indikatore Republike Makedonije.

Parlamentarni institut kao dio Skupštine Republike Makedonije de facto je počeo da funkcioniše od maja 2014 godine. To ukazuje na činjenicu da osim dobiti za demokratsko funkcioniranje Skupštine kao ključne institucije političkog sistema, ne postoji obimni materijal za istraživanje, proučavanje i analiziranje njegovog posla. Predmet analize su zahtjevi za istraživanje dostavljeni Parlamentarnom institutu u periodu od 10.05.2014 godine do 24.10.2014 godine. Ukupno su zaprimljena i odgovorena 63 zahtjeva za istraživanje po svim osnovama. Od njih po polnoj strukturi, 32 su korisnici usluga ženskog pola (49,21%), a 31 muškog pola (50,79%); po etničkoj pripadnošću dominiraju makedonska nacionalnost sa ukupno 45 (71,43%) i 18 su albanci (28,75%) i po političkom pripadnošću postoji 100% prisutnost i zahtjev vladajuće većine. Po polnoj strukturi 8 su žene poslanici (38,10%), a 13, poslanici muškog pola (61,90%), što ukazuje na činjenicu da postoji primat poslanika muškog pola u korištenju usluga instituta; dok po etničkoj pripadnosti 15 (71,43 %) su Makedonci, a samo 6 (28,57%) su Albanci. I konačno po političkoj pripadnosti 100% su poslanici vladajuće većine.²⁵

Od ukupnog broja istraživanja Parlamentarnog instituta, samo 21 od poslanika su korisnici usluga ili 17,07%²⁶ (24,42%)²⁷. Procentualno učešće poslanika je diskutabilno zbog činjenice da se početak rada Parlamentarnog instituta poklapa se sa početkom napuštanja poslaničkih grupa od strane opozicije (SDSM). Postoji diskutabilnost u kontekstu demokratskog karaktera poslovanja instituta samo i isključivo za potrebe vladajuće većine u uslovima odsustva najveće opozicione partije Skupštine Republike Makedonije. Utoliko više, što je jedan od ciljeva formiranja instituta pomoć u ostvarenju kontrole i nadzorne funkcije Skupštine, funkcija koja je u razvijenim zemljama prije svega privilegija opozicionim parlamentarnim strankama. U odnosu na ostvarivanje kontrolno-nadzornih

²⁵ *Skupština Republike Makedonije, Parlamentarni institut, Statistika istraživačkih usluga za period 10.05.2014 - 24.10.2014. godine*

²⁶ *Procenat u odnosu ukupnog broja poslanika u Skupštini Republike Makedonije (123).*

²⁷ *Procenata u odnosu na broj aktivnih poslanika u Skupštini Republike Makedonije (86).*

nadležnosti makedonskog parlamenta, u 2010 godini sprovedeno je istraživanje percepcije građana o ovoj zakonodavnoj nadležnosti, pri čemu su dobijeni sljedeći rezultati: 39% ispitanika smatraju da postoji mala kontrola, 29% nemaju stav po tom pitanju, 14% djelimično mala, dok identično (po 9%) smatraju da je kontrola velika ili delimično velika. Ovi rezultati sve više opravdavaju ideju o formiranju Parlamentarnog instituta, ideju za formiranje organizacione jedinice koja će omogućiti uspješniji rad Parlamenta Makedonije i još uspješnije ostvarivanje poslنيčke funkcije u sistemu parlamentarne demokratije.

ZAKLJUČAK

Razvoj parlamentarnizma u tranzicionim društvima, kao što je i makedonsko determiniran je brojnim faktorima i okolnostima. Jedan od tih faktora je i izgradnja efikasnih političkih institucija koje imaju legitimitet i kapacitet da odgovore zahtjevima savremenog okruženja. Osnovni princip za ostvarivanje ovih ciljeva proizilazi iz suštine vladavine prava kao garancije ostvarivanja ustavnog koncepta za osnovne slobode i prava čovjeka i građanina. U sistemu parlamentarne demokratije posebno mesto i značaj ima funkcionisanje zakonodavnog doma i ostvarivanje dužnosti poslanika. Samo one skupštine koje slijede savremene tokove institucionalnog razvitka njihove organizacione strukture mogu da djeluju u interesu svojih građana. Makedonska skupština kao izvor demokratije u prošlom periodu pokrenula je ozbiljne korake o njegovom modernom funkcionisanju. Svojim građanima – biračima nudi tačne i precizne informacije o svome radu preko brojnih parlamentarnih mehanizama kao šta su: moj poslanik, pitaj moga poslanika, pitaj predsjednika, javne debate, kancelarije za kontakt sa građanima, dnevni informator, obavještenja, pres konferencije, godišnji izvještaj o njegovom radu itd. Paralelno ovim tendencijama jačaju se i kapaciteti skupštine koji su usmereni ka moderniziranje poslaničke funkcije, obogaćivanje sadržaja skupštinskog sastava u cilju poboljšanja njegovog ukupnog funkcionisanja. Parlamentarni institut je novije tijelo makedonske skupštine koje je implementirano na osnovu parlamentarnih iskustava Slovačke i Češke. Osnovan je članom 42 Zakona o skupštini od 2009 godine (izmjene i dopune). Ovo tijelo funkcionise kao posebna organizaciona jedinica – istraživački centar koji poslanicima obezbjeđuje blagovremena, objektivna, nezavisna stručna istraživanja i analize koje su potrebne za izvršavanje poslaničke funkcije. Nesporno je, da se ideja o jačanju nadzornog, analitičkog istraživačkog kapaciteta skupštine Republike Makedonije, ostvaruje preko funkcionisanja ovog tijela. Statistički podaci koji su analizirani u radu ovog tijela ukazuju da ono pridonosi obogaćivanju informacijske baze poslanicima kao determinanta za njihovo odlučivanje. Rad Parlamentarnog instituta omogućava Skupštini Republike Makedonije da sačuva svoj status modernog zakonodavnog doma koji je spreman da odigra vodeću ulogu u demokratskom procesu i ostvarivanju euroatlantskih integracija.

LITERATURA

1. Kambovski V., Zbornik: Reforma institucija i njen značaj za razvoj Republike Makedonije, Makedonska akademija nauke i umjetnosti, Skoplje, 2009 godine.
2. Karakamiševa T., Politički kriterijumi u svjetlosti prijedloga Nacionalne programe za usvajanje prava EU, Bilten br. 6, Pravni fakultet, „Justinijan Prvi“, UKIM, Skoplje, 2006 godine.
3. Klimovski S., Deskoska R., Karakamiševa T., Ustavno pravo, Skoplje, 2010 godine.
4. Kozarev A. Parlamentarna kontrola i nadzor bezbednosnog sektora u Republici Makedoniji, Skoplje, 2011 godine.
5. Olson D., & Ph. Norton, The New Parliaments of Central and Eastern Europe, London: Frank Cass, 1996 y.
6. Pašić N., Klase i politika, Beograd, 1977 godina.
7. Siljanovska - Davkova G., O makedonskog modela organizacije vlasti, Zbornik: Reforma institucije i njen značaj 8.za razvoj Republike Makedonije, Makedonska akademija nauke i umjetnosti, Skoplje, 2009 godine.
9. Vasović V., Savremene demokratije I, Službeni glasnik, Beograd, 2006 godine.

Dokumenti

1. Art. 144 of Rules of Procedure Act since January 1, 1997.
2. Parliamentary Institute VI. Legislative Session, Bratislava, April, 2013.
3. Pravilnik o radu i organizaciju posebne organizacine jedinice - Parlamentarni instituta Skupština Republike Makedonije.
4. Parlamentarni institut, Statistika istraživačkih usluga za period 10.05.2014 - 24.10.2014 godine

Internet adrese

<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do;jsessionid=D74A0CA75662238C0C27229102AB62ED>

<http://www.psp.cz/ff/14/14/62/1c.htm>

<http://www.skupstina.me/index.php/me/skupstina/sluzba-skupstine/osluzbi>

<http://www.skupstina.me/index.php/me/93-skupstina/sluzba-skupstine>

<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5437>

<http://www.parliament.bg/bg/parliamentaryadministration>

<http://www.parlament.gov.rs/>

https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/istrazivanje/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=5&pril=b&pageIndex=1