

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ
КАТЕДРА ДРУШТВЕНО - ХУМАНИСТИЧКИХ СТУДИЈА



ПАРЛАМЕНТАРНА ПРОЦЕДУРА (Пример Црна Гора)
- ДИПЛОМСКИ РАД -

Ментор:
Мирослав Младеновић
Редовни професор

Студент:
Никола Филимоновић
351/18

Београд,
2025

САДРЖАЈ

1. Увод	1
2. Појам и настанак парламентаризма	Error! Bookmark not defined.
3. Историјат парламентаризма Црне Горе	5
4. Подела власти у Црној Гори	7
4.1. Законодавна власт	7
4.2. Извршна власт.....	10
4.3. Судска власт.....	11
5. Процеуре израде закона	13
5.1. Предлагање закона	14
5.2. Доношење закона.....	16
5.3. Проглашење закона.....	20
5.4. Ступање закона на снагу	21
6. Закључак	22
Литература	23

1. Увод

Парламент или народно представништво представља најважнију политичку институцију демократског система. Парламентаризам представља облик представничке демократије који почива на изборима и избор парламента је поверен грађанима те земље. Парламент изражава вољу народа и као централна и најважнија институција се бави најактуелнијим питањима и проблемима у циљу решавања тих проблема и подизања самог животног стандарда. Представничка или парламентарна демократија се разликује од непосредне по томе што народ ставља моћ у руке својих изабраних представника у руковођењу државом и заједницом, као и доношење закона и других прописа, а не обављају те послове сами. На основу овога можемо закључити да се легитимност парламента ослања управо на директну везу народа (бирача) и посланика која се успоставља на општим, периодичним и непосредним изборима.

Једна од основних функција парламента, односно посланика изабраних од стране народних представника јесте парламентарна процедура односно доношење закона у складу са интересима и потребама грађана, о чему ће бити више речи у наставку овог рада.

У овом раду детаљније ћу писати о законодавном поступку (често и парламентарна процедура) која подразумева темељну процедуру законодавног тела утврђену законима. За пример ћу узети државу Црне Горе и писати о процедурама израде закона, његовог предлагања, доношења, проглашења па све до ступања закона на снагу.

2. Појам и настанак парламентаризма

Појам парламентаризма се може дефинисати на два начина, и то у ширем и ужем смислу. У општем и ширем значењу "парламентаризам означава један облик представничке (грађанске) демократије у коме средишњу и најважнију улогу у политичким процесима има парламент као скуп слободно изабраних представника, односно грађана који су у равноправном политичком статусу" (Матић, Подунавац, 1997, стр. 289). Парламентаризам такође, у ширем смислу, обухвата и скуп одређених правних правила које помажу у моделовању институција у неком друштвено - политичком систему, као и доношење појединих одлука и политика како би грађани могли бити више укључени у саме политичке процесе те заједнице, али и улогу појединих интересних група и политичких партија које својим идејама, плановима, предлозима или акцијама могу да утичу на целокупан развој земље. У ужем значењу "парламентаризам је један специфични институционални ангажман, односно систем организације власти чија је окосница равнотежа и сарадња законодавне (парламента) и извршне (влада) власти, при чему би постојала извесна превага законодавне власти над егзекутивом и то пре свега као изборне (влада произилази из парламента и овоме је одговорна), и контролне улоге парламента (Матић, Подунавац, 1997, стр. 289).

Парламент је највиша и најчешћа проучавана институција представничког политичког система и "парламентаризам представља најстарији политички систем утемељен на представничком принципу и начелу поделе власти" (Поповић-Обрадовић, Шуковић, Павићевић, 2002, стр 7). Парламентаризам одликује избор законодавног тела од стране грађана на општим, непосредним и

слободним, тајним гласањем. "У модерној политичкој заједници нема могућности, али ни потребе да сви грађани непосредно одлучују о државним пословима. Зато грађани бирају своје представништво и поверавају овом телу одговоран посао управљања заједницом, поверавају му вршење власти (доношење закона и заштиту њихових права и слобода)" (Пајванчић, Вукчевић, 2008, стр. 178). У највећем броју земаља устав или изборни закон изричито прописују да посланик односно посланици у дому за грађане морају да репрезентују све грађане те земље а не само оне који су за њега гласали.

Реч парламент долази из француског језика и глагола *парлале* (разговарати) "што указује на почетну функцију ових облика окупљања као места где се разговарало и саветовало о неким важним државним пословима" (Павловић, 2007, стр. 76).

Најчешће се за родно место односно колевку парламентаризма узима Енглеска где је сам процес успостављања и развоја парламентаризма трајао изузетно дуго, чак и неколико векова. Започео је усвајањем Велике повеље слободе (*Magna Carta Libertatum*) 1215. године. Непоштовање обавеза које су биле део из Велике повеље слобода довело је до велике побуне четрдесет година касније, који се најчешће означава догађајем настанка првог енглеског парламента јер је окупио не само представнике феудалних и црквених сталежа него и представнике ситног племства, као и слободне грађане, представнике градова. "Једна од одредби Повеље предвиђала је да монарх не може по својој слободној вољи убирати порезе - за одлуку о порезима била му је потребна сагласност свих оних феудалаца који су од њега добили земљу" (Јовановић, Димитријевић, Поповић, 1998, стр. 143).

Концептуално решење владавине у парламентаризму полази од претпоставке да грађани, иако у складу са начелом народне суверености, чине извор и основу власти нису у стању и не могу непосредно доносити политичке одлуке окупљајући се на јавним местима, као што су то могли у Античкој Грчкој и другим раним демократијама. Због ове чињенице народна сувереност се установљава

избором представника. Сложеност функционисања парламентарног система у пракси захтева испуњење одређених предуслова. Пре свега, реч је о постојању стабилне парламентарне већине, јер из те већине произлази и сама влада, а потом и базична сагласности у погледу темељних начела уређења друштва.

3. Историјат парламентаризма Црне Горе

Скупштина Црне Горе као државни орган, како у материјалном тако и у формалном смислу, установљена је Уставом за Кнежевину Црно Гору из децембра 1905. године под називом Народна Скупштина као народно представништво. Тада је установљено да је Кнежевина Црна Гора наследна и уставна монархија, док је народно представништво Народна скупштина, која је заменила доташње народне зборове, састанке и већа.

Први парламентарни избори за Народну скупштину у Црној Гори одржани су на основу Закона о избору народних посланика донетог 24. јуна (7. јула) 1906. године. Избори су одржани 27. септембра, а Народна скупштина састала се први пут на Цетињу 31. октобра 1906. године. Ово је био први сазив Скупштине и тај датум се узима као датум почетка парламентаризма у Црној Гори.

Од овог (првог) сазива из 1906. године Скупштина Црне Горе има 27 сазива. (27. сазив је сазив Скупштине конституисане 23. септембра 2020. године).

Прва Народна скупштина конституисана 31. октобра 1906. године (Дан парламентаризма у Црној Гори), распуштена је 9. јула 1907. године. Избори за други сазив Народне скупштине одржани су 31. октобра 1907. године, а Народна скупштина састала се 21. новембра 1907. године. Мандат ове скупштине трајао је до септембра 1911. године.

Избори за трећи сазив Народне скупштине одржани су 27. септембра, а Народна скупштина се састала 1. децембра 1911. године. Мандат овог сазива трајао је до 25. октобра 1913. године, када је Народна скупштина распуштена.

Избори за четврти сазив Народне скупштине одржани су 11. јануара 1914. године, а Народна скупштина састала се 28. јануара 1914. године. Народна скупштина овог сазива састала се посљедњи пут 25. децембра 1915. године, а рад завршила 4. јануара 1916. године и више се није састајала.

У време Кнежевине и Краљевине Црне Горе, односно до завршетка Првог светског рата, када је Црна Гора 1918. године, изгубила статус међународно признате државе, у Црној Гори била су четири сазива Народне скупштине. Од тада до Другог свјетског рата Црна Гора није имала скупштину, чињеницом да се налазила у саставу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (1918 – 1929), а затим и у оквиру Краљевине Југославије (1929 – 1941).

Нови или пети скупштински сазив у Црној Гори је Црногорска антифашистичка скупштина народног ослобођења (ЦАСНО), сазвала 14. јула 1944. године у Колашину одлуком Земаљског антифашистичког вијећа народног ослобођења Црне Горе и Боке (ЗАВНО) о претварању ЗАВНО у ЦАСНО.

Мандат, односно сазив ове скупштине трајао је до 3. новембра 1946. године, када су одржани избори за Уставотворну скупштину НР Црне Горе, с тим што је ЦАСНО мењао назив, и то: 15. априла 1945. године у Црногорску народну скупштину, а 15. фебруара 1946. године у Народну скупштину.

Уставотворна скупштина конституисана новембра 1946. године била је шести сазив Скупштине Црне Горе. Скупштина конституисана 2. октобра 2006. године је 23. сазив Скупштине, а конституисана је и почела рад као Уставотворна скупштина, са задатком да донесе Устав независне државе Црне Горе, а потом настави мандат као редовна скупштина.

Актуелни 27. сазив Скупштине Црне Горе почео је са радом на седници 23. септембра 2020. године.

4. Подела власти у Црној Гори

4.1. Законодавна власт

У Црној Гори власт је уређена по начелу поделе власти на: законодавну, извршну и судску власт. Законодавну власт врши Скупштина Црне Горе, коју чине посланици, који су бирани непосредно, на основу општег и једнаког бирачког права, тајним гласањем. Посланик се бира на шест хиљада бирача, у Црној Гори као јединственој изборној јединици, на основу изборних листа које подносе: политичке партије (страначка изборна листа), коалиције политичких партија (коалициона изборна листа) и групе грађана (изборна листа групе грађана).

Скупштина Црне Горе је једнодомни парламент који има 81 посланика. Примарна дужност посланика у репрезентативној демократији јесте да заступа грађане, њихове ставове и интересе. Зато једна од основних функција Скупштине јесте доношење закона у складу са интересима и потребама самих грађана.

Једна од кључних функција Скупштине је и надзор над радом Владе. "Надлежност парламента да контролише рад егzekутиве, посебно владе, чини супстанцијално језгро односа који обликују природу парламентарног система" (Пајванчић, 2008, стр. 124). Скупштина има на располагању неколико инструмената за остваривање парламентарног надзора. Пре свега, то се односи на право парламента да доноси буџет и да врши надзор над трошењем буџетских средстава. Парламентарни инструменти надзора владе су и гласање о неповерењу влади, интерпелација, парламентарна истрага, саслушања и посланичко питање. Најзначајнији и најделотворнији инструмент контроле владе је гласање о поверењу владе. "Принцип према коме положај владе у парламентарном систему почива на поверењу парламентарне већине конкретизује се у праву посланика да захтевају

проверу поверења и поднесу предлог да се у парламенту гласа о поверењу влади" (Пајванчић, 2008, стр. 125). Након поднетог захтева у парламенту отвара се расправа о њему и након завршене дебате се гласа о поверењу влади која може да резултира падом владе. Скупштина такође има надлежност потврђивања међународних уговора.

Скупштина Црне Горе као највише представничко тело омогућава активно учешће грађана у парламентарном животу. Зато је рад парламента јаван и посебна пажња се посвећује његовој отворености и доступности. Принцип јавности првенствено се огледа у сарадњи и комуникацији са цивилним сектором, чији представници могу присуствовати седницама радних тела, као и у објављивању релевантних информација и докумената насталих у раду парламента на скупштинској интернет страници, објављивању стратешких докумената, годишњих и других извештаја о раду, финансијских извештаја, билтена и других публикација, затим директном телевизијском преносу скупштинских седница и колективним и индивидуалним посетама грађана. Управо чврстој вези између парламента и грађана и јачању поверења доприноси слободан приступ информацијама.

Скупштина ради на редовним и ванредним заседањима. Редовно заседање се одржава два пута годишње, у складу са Уставом Црне Горе. Прво редовно заседање почиње првог радног дана у марту и траје до краја јула до друго заседање почиње првог радног дана у октобру и траје до краја децембра. Ванредно заседање сазива се на захтев најмање трећине укупног броја посланика, председника Црне Горе и председника Владе. Скупштина одлучује већином гласова присутних посланика на седници којој присуствује више од половине посланика, ако Уставом није другачије одређено.

Мандат Скупштине траје четири године и може престати пре времена, распуштањем или скраћењем мандата.

Председник Скупштине Црне Горе је кључна фигура у законодавној власти. Он председава седницама Скупштине, организује рад, као и то да одлучује о предлозима за расправу, обезбеђује да се сви посланички поступци спроводе у складу са законом. Он може и да обустави седницу Скупштине уколико дође до непоштовања процедуре. Председник Скупштине има и функцију да представља парламент у односу на друге органе власти и међународне институције.

Потпредседници Скупштине помажу председнику у обављању његових активности и дужности. Обично се бира неколико потпредседника који воде седнице у одсуству председника, као и преузимању других активности везаних за рад Скупштине.

Скупштина је такође кључна као што је напоменуто за ратификацију међународних уговора које потпише Влада Црне Горе. Још једна важна функција је да је Скупштина укључена у суседске и међународне односе што значи да може одлучивати о питањима која се односе на међудржавне односе, међународне споразуме као и на друге међународне обавезе.

Улога Скупштине је као што сам напоменуо да контролише рад извршне власти односно Владе на различите начине и кроз различит број инструмената. Поред тога Скупштина је задужена и за именовање и смењивање кључних државних званичника.

Скупштина има и неколико одбора који су одговорни за детаљно разматрање одређених тема и закона. Неки од најважнијих одбора су:

- Одбор за правна питања
- Одбора за економију, финансије и буџет
- Одбор за спољне послове
- Одбор за безбедност и одбрану
- Одбор за људска права и слободе

4.2. Извршна власт

Влада Црне Горе је највиши орган извршне власти Црне Горе. Владу чине председник, један или више подпредседника и министри. Председник Владе представља Владу и руководи њеним радом. Делокруг рада, организација, начин рада и одлучивања уређени су Уставом, законима Црне Горе и подзаконским актима. Министре у Влади Црне Горе бира Скупштина Црне Горе, којој је Влада одговорна за извршавање обавеза утврђених Уставом и законима Црне Горе.

Влада води унутрашњу и спољашњу политику земље и уз многе друге надлежности, не само да је средиште, него, по слову Устава, и једини носилац извршне власти, тј. извршну власт не дели ни са ким, укључујући и председника државе. "Зато Устав и не одређује Председника Црне Горе као део извршне власти чиме се, упркос његовом директном избору од стране грађана, имплицира да је шеф државе пре свега њен симбол и да је његова дужност превасходно церемонијална, представничка и координациона, а не управљачка" (Гоати, Дармановоћ, Вујовић, Дедовић, Вукићевић, Томовић, 2015, стр. 34).

Иако Устав не наводи ни једног другог носиоца извршне власти осим Владе, могло би да се каже и примети да, у једном сегменту, одбране и безбедности, она дели извршну власт са телом које представља колективну врховну команду - Саветом за одбрану и безбедност. Ово тело је трочлано, које чине председник државе, председник Владе и председник Скупштине, и доноси одлуке о командовању оружаним снагама и једино је овлашћено за увођење "уставне диктатуре", тј. проглашење ванредног стања.

У том смислу, шеф државе и председник Парламента у врло ограниченом обиму и у једној специфичној области, на изванредан начин учествују у вршењу извршне власти.

Усвајањем Уредбе о организацији и начину рада државне управе, основана су нова министарства и органи државне управе. Владу чине 12 министарстава и то су:

- Министарство правде, људских и мањинских права
- Министарство унутрашњих послова
- Министарство одбране
- Министарство финансија и социјалног старања
- Министарство спољних послова
- Министарство јавне управе, дигиталног друштва и медија
- Министарство просвете, науке, културе и спорта
- Министарство здравља
- Министарство економског развоја
- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
- Министарство екологије, просторног планирања и урбанизма
- Министарство капиталних инвестиција

4.3. Судска власт

Баш као што је и у европским земљама са континенталном европском правном традицијом, тако је и у Црној Гори судска власт подељена између уставног и редовног судства. Суд је самосталан и независан. Суди на основу Устава, закона, и потврђених и објављених међународних уговора. Забрањено је стварање и оснивање преких и ванредних судова у Црној Гори. Суд суди у већу осим ако није законом прописано другачије, тада може судити судија појединац. На суђењу могу да учествују и судије поротници уколико је то утврђено законом.

Расправа пред судом је јавна и све пресуде морају да се изричу јавно, осим када је то неопходно јавност може бити искључена у одређеном обиму и то из разлога који су нужни у демократском друштву, када се суди малолетницима, ради заштите приватног живота странака, у брачним споровима, у поступцима у вези са старатељством или усвојењем, ради чувања војне, пословне или службене тајне и заштите безбедности и одбране Црне Горе.

5. Процедуре израде закона

Законодавни поступак или парламентарна процедура, обухвата радње прописане Уставом и пословником законодавног тела. "У поступку доношења закона неопходно је осигурати формалну уставност закона, омогућити да воља и интереси грађана и других субјеката буду исказани у закону, обезбедити довољно времена за сериозну припрему закона како би се избегле честе накнадне промене, које угрожавају стабилност правног система и начело правне сигурности" (Пајванчић, 2008, стр. 141).

Процедуре израде закона подразумевају систематику закона, формалну структуру закона и образложење закона.

1) Систематика закона

Основни елемент за идентификацију закона је његов назив који треба да буде кратак и да сажето изрази предмет његовог уређивања. Садржина закона разврстава се систематизовањем његових одредаба по следећем распореду:

- Основне одредбе, којима се на сажет начин одређује садржина закона
- Централне одредбе, којима се уређује највећи део материје који је предмет законског уређивања.
- Казнене одредбе, које треба да садржи сваки закон који у централним – материјалним одредбама садржи наређујуће, односно забрањујуће норме.
- Прелазне одредбе, којима се, уколико је то потребно, уређује однос закона који је престао да важи и новог закона и одређују рокови за доношење подзаконских аката

- Завршне одредбе, којима се уређује питање престанка важења ранијег закона, или поједних његових одредби, као и питање ступања на снагу закона, односно почетак његове примјене.

2) Формална структура закона

У зависности од обима, садржаја и сложености питања које уређује, материја закона се формално групише у целине које морају бити међусобно усклађене. Код кратких закона (мање од 20 чланова) није потребно вршити поделу на целине, поглавља, али је у том случају неопходно унети називе чланова. Сви закони морају да садрже чланове. Закон мора да садржи најмање два члана. Закон треба писати јасним стилем, једноставним речима, а одредбе закона треба да буду прецизне и разумљиво формулисане и написане, без могућности различитог тумачења.

3) Образложење закона

Нацрт или предлог закона мора да садржи образложење, које обавезно мора да садржи све елементе предвиђене пословником Скупштине Црне Горе а то су (уставни основ за доношење закона, разлоге за доношење закона од стране предлагача којима се руководио, циљеви који се желе постићи доношењем закона, усаглашеност са правном тековином Европске Уније и потврђеним међународним конвенцијама, објашњење основних правних института, процену финансијских средстава за доношење закона, текст одредаба закона које се мењају, ако се предлаже закон о изменама закона).

5.1. Предлагање закона

Право предлога закона имају Влада и посланик. Право предлагања закона имају и шест хиљада бирача, преко посланика којег овласте. У поступку подношења предлога закона (израда нацрта закона и предлога закона) врши надлежно

министарство. За потребе израде закона министар може да формира и радну групу од представника Владе, министарстава, невладиних организација и неких других институција. "Предлози закона могу се подносити парламенту континуирано, уколико се парламент налази у сталном заседању или пак у одређеним роковима пред заседање парламента, уколико парламент заседа у одређеним временским периодима" (Пајванчић, 2008, стр. 155). Управо подношењем предлога закона и отпочиње законодавни поступак односно парламентарна процедура. Да би предлог закона био успешан односно да се стави на дневни ред парламентарних активности, потребно је да два услова буду испуњена. Први услов јесте да се предлог закона достави субјектима који учествују у законодавном поступку а то су пре свега посланици као и чланови владе, док други предуслов јесте само стављање предлога закона на дневни ред заседања парламента. Као што можемо да приметимо предлог закона пролази одређену процедуру, а тако је и пословником парламента утврђен и рок за ову фазу парламентарне процедуре односно законодавног поступка. Када председник парламента прими предлог закона од овлашћеног предлагача он је дужан и има обавезу да одмах или у кратком временском интервалу достави предлог закона посланицима, радним телима и влади али под условом да влада није предлагач самог закона.

У припреми закона којима се уређују права, обавезе и правни интереси грађана обавезна је јавна расправа. Министар може да одлучи да се и у припреми других закона води јавна расправа. Јавна расправа започиње објављивањем јавног позива за учешће на интернет страници министарства, порталу е-управе и једном штампаном медију који излази на територији Црне Горе. Уз јавни позив објављује се и текст нацрта закона са образложењем и програмом расправе.

Расправа о тексту остварује се организовањем округлих столова, достављањем предлога, сугестија и коментара у писаном и електронском облику. По завршетку

јавне расправе министарство саставља и на својој интернет страници објављује извештај о јавној расправи. Ако је предлагач шест хиљада бирача, дужни су да уз предлог закона одреде овлашћеног посланика преко којег подносе предлог закона.

5.2. Доношење закона

Поступак за доношење закона покреће се са подношењем предлога закона. Предлог закона усваја се у три фазе односно три читања.

❖ Прво читање:

Предлог закона се пре разматрања на седници скупштине, шаље на разматрање од стране надлежних одбора (Законодавни одбор и матични одбор) као и других заинтересованих одбора, као и одбор надлежан за буџет, ако се предлогом закона стварају обавезе за буџет. Одбори који су разматрали предлог закона достављају своје мишљење матичном одбору, који их разматра и у извештају који подноси Скупштини износи став о мишљењу тих одбора. Матични одбор подноси извештај Скупштини у којем предлаже да усвоји предлог закона у целини, да га усвоји у тексту измењеном у односу на текст предлагача или да предлог закона не усвоји.

❖ Друго читање:

Друго читање отпочиње разматрањем предлога закона на седници Скупштине односно начелним претресом о предлогу закона који обухвата расправу о: уставном основу; разлозима за доношење закона; његовој усклађености са европским законодавством и потврђеним међународним уговорима; суштини и ефектима предложених решења и процени потребних средстава из буџета за спровођење самог закона.

По завршеном начелном претресу, Скупштина одлучује о предлогу закона у начелу и може да одлучи да се предлог закона у начелу прихвати или не прихвати. Ако се предлог закона у начелу не прихвати онда се неће водити претрес у појединостима и неће се одлучивати. Ако Скупштина усвоји предлог закона у начелу, пре него што се пређе на претрес у појединостима о предлогу закона, председник Скупштине позива надлежне одборе да, најкасније у року од два дана, додатно размотре предлог закона и поднете амандмане и поднесу извештај.

Ако у начелном претресу нема спора о уставном основу и потреби за доношењем закона, а не предлог нису поднети амандмани или су поднети амандмани прихваћени од стране предлагача, након усвајања закона у начелу, може се одмах прећи на претрес у појединостима и на одлучивање о предлогу закона о целини.

❖ Треће читање:

Након накнадног и додатног претреса у одборима и достављања извештаја о томе, Скупштина прелази на претрес предлога закона у појединостима, односно треће читање, које обухвата претрес о решењима у предлогу закона, поднетим, а неусаглашеним амандманима, ставовима и предлозима одбора. По завршеном претресу у појединостима приступа се гласању о амандманима које нису саставни део предлога закона јер их предлагач закона није прихватио, а затим о предлогу закона у целини. Пре закључења претреса о појединостима, представник предлагача има право на завршну реч.

Следи гласање предлога закона у целини, закони се доносе већином гласова присутних посланика на седници на којој присуствује више од половине свих посланика, или квалификованом већином свих посланика у Скупштини, односно двотрећинском већином свих посланика. Због тога се пре преласка на гласање утврђује да ли постоји кворум. Кворум је минимални број посланика који мора

бити присутан на седници парламента да би одлуке које парламент доноси биле пуноважне. "О предлогу закона посланици одлучују гласањем. Гласање је по правилу јавно, дизањем руке или на неки други начин, коришћењем техничких уређаја" (Пајванчић, 2008. стр. 162). У одређеним изузецима када то Устав дозвољава или пословником парламента могуће је гласање о закону тајним путем, или када парламент прихвати захтев посланика да се о закону гласа тајно. Такође о закону се може гласати и прозивоком сваког посланика појединачно уколико парламент прихвати захтев посланика да се гласа на тај начин.

Квалификованом већином, већином гласова свих посланика, Скупштина доноси законе којима се уређују: начин остваривања слобода и права грађана, црногорско држављанство, референдум, материјалне обавезе грађана, државни симболи као и употреба и начин коришћења државних симбола, одбрана и безбедност, војска, спајање као и укидање општина, проглашавање ратног и ванредног стања, доношење просторног плана, доношење пословника Скупштине, такође одлучује о расписивању државног референдума и одлучује о скраћивање мандата Скупштине.

Квалификованом - двотрећинском већином гласова свих посланика у Скупштини одлучује се о законима којима се уређује изборни систем и имовниска права странаца. Такође се у првом гласању двотрећинском већином и у другом гласању већином свих посланика, најраније након три месеца, Скупштина одлучује о законима којима се уређује начин остваривања стечених мањинских права и употреба јединица Војске у међународним снагама.

Постоји могућност доношења закона у скраћеном поступку, из разлога и на начин на који је то утврђено пословником Скупштине. Предлог закона за чије се доношење предлаже скраћени поступак може да се стави на дневни ред Скупштине ако је поднет најкасније 24 сата пре почетка седнице Скупштине Црне Горе.

Доношење закона у скраћеном поступку у Црној Гори представља убрзану процедуру која се користи у специфичним ситуацијама када је брзо потребно донети или изменити закон због неких хитних ли посебних околности.

Устав Црне Горе као и пословник Скупштине Црне Горе омогућавају доношење тих закона у скраћеном поступку који се може користити у следећим случајевима:

- Хитне или вандредне ситуације које захтевају брзо решавање као што су економске, политичке, безбедносне или неке друге околности.
- Избор или примена међународних уговора који траже брзу имплементацију у домаће законодавство.
- Техничка, административна или специјализована питања која не подразумевају ширу друштвену дискусију, већ само стручну регулацију.

Управо тај скраћени поступак и служи када Скупштина Црне Горе сматра да постоји оправдан разлог да се процедура доношења закона убрза и када би нормална процедура била преспора за решавање одређеног проблема. Наравно и ако је поступак скраћен и даље се поштују основне фазе и кораци законодавне процедуре, уз наравно одређене изузетке који омогућавају брже доношење закона. Такође још једна занимљивост је да је предлог закона у скраћеном поступку обично много детаљније разређен, како би био усвојен у што краћем временском периоду.

Поред предности и користи које скраћени поступак поседује, постоје и одређене критике које се односе пре свега на; ограничено учешће јавности (овај поступак може да смањи демократску контролу и учешће грађана у доношењу закона); могући недостаци у квалитету закона због мање времена да буде ефикасан у дугорочном смислу; ограничена расправа (посланици можда неће имати довољно времена да се детаљно баве свим аспектима закона, што наравно може довести до доношења неадекватних законских решења).

5.3. Проглашење закона

"Проглашење закона је завршни чин законодавног поступка када предлог закона усвојен у парламенту, добија правну снагу и постаје закон. Актом о проглашењу закона надлежни орган констатује вољу парламента, потврђује да је закон донет, да је постао закон и да обавезује све и сваког" (Пајванчић, 2008, стр. 170). Акт о проглашењу се доноси само када су у питању устав и закони који представљају најзначајније опште правне акте.

Акт о проглашењу закона издаје високи орган државне власти односно по правилу шеф државе тј. председник Црне Горе. Ово право у неким државама председник може извршити самостално или уз премапотпис, односно у потпис председника законодавног тела. Као што је већ речено председник Црне Горе указом проглашава закон.

Председник скупштине је дужан да одмах, а најкасније у року од три дана по доношењу закона, достави закон председнику Црне Горе ради проглашавања.

Председник Црне Горе је дужан да прогласи закон у року од седам дана од дана усвајања закона, односно у року од три дана ако је закон усвојен по хитном поступку. Председник државе може да не донесе указ о проглашењу закона и има право такозваног суспензивног вета. Вето дословно означава забрану и користи се да одређена страна једноставно заустави одређену одлуку. Може се рећи да вето предствља одређену власт да се измене направе, али не и да се измене усвоје. Користећи право суспензивног вета, шеф државе не може спречити доношење закона, већ само може одложити његову примену, захтевајући поновно одлучивање. Шеф државе обавештава парламент о разлозима којима је се руководио када је закон вратио на поновно одлучивање. Одбијање председника државе да усвоји закон резултира поновним одлучивањем о том закону у Скупштини.

Уколико председник захтева да се поново одлучује о одређеном закону, председник Скупштине ставља закон на дневни ред прве наредне седнице Скупштине.

Поновно усвојени закон председник Скупштине доставља председнику државе ради проглашавања, који је дужан да поновно усвојени закон и прогласи.

5.4. Ступање закона на снагу

"Објављивање закона је стављање, на погодан унапред прецизно прописани начин, до знања целокупној јавности да је закон донет" (Пајванчић, 2008, стр 174). Просто је важно да јавност буде упозната са законом и да закон буде познат јавности јер је то претпоставка да субјекти чије понашање закон уређује, могу поступати у складу са законом. Због тога се у већини устава уводи обавеза објављивања закона.

Закони и други прописи објављују се пре ступања на снагу, а ступа на снагу најраније осмог дана од дана објављивања закона. Изузетно, када за то постоје разлози који су утврђени у поступку доношења, закон и други прописи могу ступити на снагу најраније даном објављивања.

Објављивање закона у Службеном листу Црне Горе се и званично завршава поступак доношења закона.

6. Закључак

Анализа законодавног поступка односно парламентарне процедуре се односи на садржај закона, тако и на начин на који се они доносе. Ко предлаже законе и по којим процедурама? Ко усваја законе? Који су начини и кораци приликом законодавног поступка ? Ово су само нека питања која су значајна за целокупан систем парламентарне процедуре и која су детаљније била обрађена и разрађена у овом раду. У овом раду пратили смо историјат парламентаризма Црне Горе, пратили смо процес доношења закона почевши од предлагања закона до његовог усвајања и самог проглашења са циљем да расветлим и објасним све процедуре и кораке, као и праксе у оквиру законодавног процеса, а посебно процеса који се одвијају у Скупштини Црне Горе.

Законодавне процедуре у Црној Гори су, као и у другим парламентарним системима, врло сложене и подложне законској регулативи, чиме се обезбеђује транспарентност, одговорност и ефикасност у раду законодавне власти.

У демократији сви грађани су једнаки и директно или индиректно учествују, преко својих изабраних представника, у доношењу одлука према којима се једна заједница и друштво води, односно управља. То је управо и једна од основних функција Скупштине, односно посланика који су изабрани од стране народних представника, јесте доношење закона и других подзаконских аката у складу са интересима и потребама народа.

И коначно, парламентарне процедуре у Црној Гори, иако сложене, представљају кључ за ефикасно доношење закона, политичку стабилност и одговорно управљање државом.

Литература

(n.d.). Retrieved from Демократе Црна Гора: <https://demokrate.me/klub-poslanika/kako-nastaje-zakon>

Васовић, В. (2006). *Савремене демократије*. Београд: Службени гласник.

Гоати, В., Дармановић, С., Вујовић, З., Дедовић, В., Вукићевић, Б., & Томовић, Н. (2015). *Изборни и партијски систем у Црној Гори ; Перспектива развоја унутарпартијске демократије*. Подгорица: Цеми.

Доношење закона. (n.d.). Retrieved from Скупштина Црне Горе: <https://www.skupstina.me/me/skupstina/zakonodavni-postupak/donosenje-zakona>

Јовановић, П., Димитријевић, Н., & Поповић, М. (1998). *Савремени политички системи (друго проширено издање)*. Подгорица: Универзитет Црне Горе.

Матић, М., & Подунавац, М. (1997). *Политички систем - теорије и принципи*. Београд: Чигоја.

Павловић, В., & Орловић, С. (2007). *Дилеме и изазови парламентаризма*. Београд: Konrad Adenauer Stiftung ; Факултет политичких наука.

Пајванчић, М. (2008). *Парламентарно право*. Београд: Konard Adenauer.

Пајванчић, М., & Вукчевић, М. (2008). *Уставно право*. Подгорица: УДГ.

Подунавац, М., & Барјактаровић-Ланзарди, М. (2013). *Развој парламентаризма у Црној Гори и процес приближавања Европској Унији: Значај и улога парламента*. Историјски институт Црне Горе

Поповић-Обрадовић, О., Шуковић, М., & Павићевић, В. (2002). *Парламентаризам у Црној Гори*. Подгорица: СоЦен.

Црна Гора: Главна извршна и законодавна тела. (2024, 6 24). Retrieved from European Union: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/me/national-education-systems/montenegro/crna-goraglavna-izvrsna-i-zakonodavna-tijela>

ИЗЈАВА О АКАДЕМСКОЈ ЧЕСТИТОСТИ

Изјављујем да сам у приложеном раду поштовао/ла сва правила о академској честитости.

Овај писани рад резултат је искључиво мог личног рада, темељи се на мојим истражиањима и ослања се на наведену литературу.

У Београду, дана _____ године.

Потпис студента:
