



**Skupština Crne Gore
Parlamentarni institut
Istraživački centar**

Istraživački rad:

**Angažovanje naučnih i stručnih konsultanata (eksperata) u radnim
tijelima parlamenta**

Podgorica, novembar 2017. godine



Broj: 16/2017

Klas. br: 00-52-4/17-

Datum: novembar 2017. godine

Pripremila: Sandra Brajušković, istraživač analitičar u Istraživačkom centru

**Stavovi izrečeni u tekstu ne predstavljaju zvaničan stav Skupštine Crne Gore.*

*** Svi pojmovi upotrijebljeni u istraživačkom radu u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.*



Sadržaj

| | |
|---|----|
| 1. GLAVNI NALAZI ISTRAŽIVANJA..... | 4 |
| 2. ANGAŽOVANJE NAUČNIH I STRUČNIH KONSULTANATA U PARLAMENTARNIM ODBORIMA NEKOLIKO ZEMALJA REGIONA..... | 6 |
| 3. VANJSKA EKSPERTIZA U PARLAMENTU KANADE, IZRAELA I POLJSKE | 13 |
| IZVORI INFORMACIJA | 15 |

U ovom dokumentu predstavljene su informacije u vezi sa mogućnošću angažovanja naučnih i stručnih konsultanata (eksperata) u parlamentarnim odborima, njihovim statusom, kao i postupkom i načinom na koji je regulisan njihov angažman u **Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Kosovu, Sloveniji i Srbiji**, prikupljene iz poslovnika i internih parlamentarnih dokumenata. Takođe, dokument sadrži podatke u vezi sa angažovanjem naučnih i stručnih konsultanata (eksperata) u parlamentu sljedećih zemalja: **Albanija, Estonija, Češka, Finska, Francuska, Izrael, Kanada, Kipar, Litvanija, Njemačka, Portugal, Poljska, Slovačka i Ujedinjeno Kraljevstvo** prikupljene posredstvom mreže Evropskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju (ECPRD)¹.

Dokument je podijeljen u tri poglavlja: *Glavni nalazi istraživanja, Angažovanje naučnih i stručnih konsultanata u parlamentarnim odborima nekoliko zemalja regiona i Vanjska ekspertiza u parlamentu Kanade, Izraela i Poljske.*

1. GLAVNI NALAZI ISTRAŽIVANJA

Prema prikupljenim podacima, u **zemljama regiona** ne postoji uobičajena praksa angažovanja vanjskih naučnih i stručnih konsultanata u parlamentarnim tijelima, osim u kontekstu učešća na sjednicama radi pribavljanja mišljenja o temama o kojima se raspravlja (**BiH, Hrvatska, Srbija, Slovenija**). Izuzetak je **Parlament Kosova**, gdje radna tijela mogu angažovati naučne i stručne konsultante (eksperte), pri čemu je postupak i način njihovog angažmana detaljno uređen *Uputstvom za upravljanje budžetom parlamentarnih odbora i Priručnikom za korišćenje vanjske ekspertize u parlamentarnim odborima*. U **Hrvatskoj**, u radna tijela može se imenovati do šest javnih, naučnih i stručnih predstavnika koji imaju sva prava člana radnog tijela, osim prava odlučivanja, pri čemu se za njihov izbor raspisuje Javni poziv, dok se u **BiH** predviđa mogućnost da komisija, prije početka rasprave o predlogu zakona u komisiji, može odlučiti da otvori javnu raspravu o predloženom zakonu u koju bi bile uključene zainteresovane organizacije, institucije i pojedinci, pri čemu komisija oglašava javnu raspravu na internet stranicama Parlamentarne skupštine BiH.

Kada je riječ o angažovanju eksperata u parlamentu i radnim tijelima, zanimljiva praksa postoji u **Donjem domu Parlamenta Poljske** gdje su status eksperata i principi organizovanja naučnog savjetovanja, kao i uslovi korišćenja ekspertiza i stručnih mišljenja uređeni posebnom Rezolucijom Prezidijuma Donjeg doma. U tom smislu, vanjski eksperti mogu biti angažovani kao stalni savjetnici i u odborima i na način da pružaju individualne konsultacije, a njihovi zadaci uglavnom su pisanje mišljenja i ekspertiza. U **Parlamentu Izraela**, takođe, vanjski eksperti angažovani su kao savjetnici u odborima, najčešće na 120 sati godišnje (broj sati varira u zavisnosti od obima posla), a za njihovo angažovanje zadužen je poseban odbor za zapošljavanje u čijem su sastavu zamjenik generalnog sekretara, rukovodilac odjeljenja za finansije i drugi rukovodioci. U **Donjem domu Parlamenta Kanade**, odbori mogu angažovati vanjske eksperti na osnovu ugovora, ukoliko za tim postoji potreba i ukoliko su prethodno provjerili dostupnost internih ljudskih resursa koje imaju na raspolaganju u službi parlamenta. U **Parlamentu Albanije**, Poslovnikom je predviđeno da odbori mogu, u skladu sa odlukom Biroa

¹ ECPRD request no. 2772 *UPDATE: Status of Subject Specialists, Researchers, Experts*, February 24, 2015
ECPRD request no. 2220 *Parliamentary Research and the Plurality of Information Sources Available to Members of Parliament*, February 8, 2013



Parlamenta, u cilju obavljanja svojih dužnosti, privremeno angažovati eksperte za određene oblasti na nepuno radno vrijeme. U **Donjem domu Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva**, u cilju stručnog ili tehničkog savjetovanja, individualni posebni odbori britanskog Parlamenta mogu privremeno angažovati savjetnike. Savjetnici se angažuju na period od 18 mjeseci odnosno vrijeme trajanja ispitivanja/istraživanja, a plaćeni su na dnevnoj osnovi, pri čemu iznos naknade zavisi od stručnosti i iskustva. Najčešće, savjetnici rade jedan do dva dana sedmično.

U **Parlamentu Finske** posebna finansijska sredstva za vanjsku ekspertizu izdvajaju se za samo dva odbora, Odbor za budžet i Odbor za budućnost², pri čemu se vanjska ekspertiza organizuje u skladu sa propisima koji uređuju područje javnih nabavki.

Sa druge strane, u pojedinim zemljama ne postoji mogućnost angažovanja eksperata već sve zakonodavne, administrativne i druge poslove obavlja služba parlamenta (**Francuska, Portugal, Španija**), dok u nekim zemljama angažovanje eksperata u parlamentu nije uobičajena praksa, odnosno eksperti se angažuju veoma rijetko, u izuzetnim slučajevima (**Estonija, Češka, Kipar, Litvanija, Slovačka**) i tek nakon što se iscrpe dostupni unutrašnji resursi (**Njemačka**).

Na primjer, u **Parlamentu Njemačke** u izuzetnim slučajevima, studijski odbori, kao specijalizovana tijela koja služe za pripremu odluka parlamenta³, mogu angažovati akademsku instituciju ili autora ukoliko je istraživačko odjeljenje sa kadrovskim poteškoćama ili naročito velikim obimom posla. U **Parlamentu Češke**, u izuzetnim slučajevima, ukoliko ekspertiza nije dostupna u okviru Parlamenta, Služba može zaključiti *ad-hoc* sporazume ugovore sa vanjskim ekspertom, kako bi pripremio izvještaj ili drugu vrstu ekspertize u skladu sa potrebama. Međutim, Služba Parlamenta rijetko angažuje vanjske eksperte. Služba Parlamenta Češke ima razvijenu saradnju sa univerzitetima, pri čemu se izabranim studentima omogućava program stažiranja i saradnja i obavljanje specifičnih poslova sa unutrašnjim ekspertima (istraživači i specijalisti koji rade u istraživačkoj službi, zakonodavnoj službi i odborima). Poslanici, takođe, imaju mogućnost da angažuju vanjske eksperte iz sopstvenog budžeta (sredstva koja su dodijeljena poslanicima za troškove u vezi sa obavljanjem funkcije), ali za angažovanje te vrste u potpunosti su nadležni poslanici.

U **Parlamentu Estonije**, poslanici mogu svoju naknadu za troškove u vezi sa vršenjem funkcije koja iznosi 30% od njihove mjesečne zarade iskoristiti za naručivanje vanjske ekspertize i pravne analize, pri čemu, prije nego što izrada ekspertize bude isplaćena, Odjeljenje za pravne analize i istraživanje ima pravo da procijeni da li su ta ekspertiza i mišljenja kompetentni i relevantni.

U **Parlamentu Litvanije** odbori, komisije i parlamentarne grupe imaju na raspolaganju mali budžet za parlamentarne aktivnosti, uključujući i izradu vanjskih ekspertiza i istraživanja, ali u praksi se taj budžet veoma rijetko koristi u tu svrhu.

² Odbor za budućnost (eng. *Committee for the Future*) je stalni odbor Parlamenta Finske koji ima za cilj dijalog sa vladom u vezi ključnim predstojećim izazovima i mogućnostima.

³ Parlament obrazuje ovu vrstu odbora na predlog jedne četvrtine poslanika.

2. ANGAŽOVANJE NAUČNIH I STRUČNIH KONSULTANATA U PARLAMENTARNIM ODBORIMA NEKOLIKO ZEMALJA REGIONA

Bosna i Hercegovina (Predstavnički dom – donji dom)

Prema Poslovniku Donjeg doma, radna tijela (komisije) imaju mogućnost da zatraže pomoć nezavisnih stručnjaka van institucija Bosne i Hercegovine.⁴ Osim toga, sjednicima komisija mogu prisustvovati predstavnici klubova poslanika koji nijesu zastupljeni u komisiji, kao i stručnjaci za pojedine oblasti, bez prava odlučivanja, osim sjednicama Komisije za pripremu izbora Vijeća ministara BiH i Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH.⁵

Međutim, ne postoji poseban akt kojim je uređen postupak i način angažovanja nezavisnih stručnjaka u Donjem domu. Kada je u pitanju praksa, u ranijem periodu bio je slučaj angažovanja vanjskog eksperta u svojstvu savjetnika u jednom od radnih tijela parlamenta, ali po ugovoru o djelu, bez specifične procedure za naučne i stručne eksperte. Osim toga, pojedine organizacije kao što su Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju - OEBS, USAID i sl. kroz svoje projekte podrške Parlamentu angažovale su konsultante (između ostalog u pojedinim radnim tijelima).

Osim navedenog, Poslovnik predviđa mogućnost da komisija, prije početka rasprave o predlogu zakona u komisiji, može odlučiti da otvori javnu raspravu o predloženom zakonu⁶ u koju bi bile uključene zainteresovane organizacije, institucije i pojedinci, pri čemu komisija oglašava javnu raspravu na internet stranicama Parlamentarne skupštine BiH. Pozvane organizacije, institucije i pojedinci iznose svoja mišljenja o pitanjima u vezi sa predloženim zakonom. Nakon završene javne rasprave, u skladu sa zaključkom komisije, učesnici mogu priložiti stručne radove i druge materijale podnesene tokom javne rasprave.⁷

Hrvatska

Radna tijela mogu u svoj rad uključiti naučne i druge organizacije, kao i pojedinačne eksperte koji ne pripadaju Službi Hrvatskog sabora. Njihov status regulisan je Poslovníkom Hrvatskog sabora⁸ i posebnom odlukom u skladu sa kojom se utvrđuju naknade za njihov rad.

U skladu sa Poslovníkom, radno tijelo Sabora može uključiti naučne i druge organizacije i pojedine stručnjake u pripremanje akata ili razmatranje pojedinog pitanja iz njegovog djelokruga, ako su za to obezbijeđena finansijska sredstva, a može predložiti Vladi da se ti poslovi povjere ministarstvima ili drugim tijelima državne uprave.⁹

⁴ Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, neslužbeni prečišćeni tekst, član 39 <https://www.parlament.ba/law/LawDetails?lawId=1131> (9.11.2017)

⁵ Ibid. član 35, stav 4

⁶ Javna rasprava se održava u roku od 30 dana (od dana ulaska predloga u skupštinsku proceduru).

⁷ Ibid. član 114 i 115

⁸ Poslovnik Hrvatskog sabora (NN, br. 81/13) <http://www.sabor.hr/poslovnik-hrvatskoga-sabora> (27.11.2017)

⁹ Član 52 Poslovníka

Osim toga, Poslovnik predviđa da radno tijelo Sabora može na sjednice pozivati javne, naučne i stručne predstavnike i druge osobe radi pribavljanja mišljenja o temama o kojima se raspravlja na sjednici. Radno tijelo Sabora može na sjednice pozvati i poslanike Evropskog parlamenta iz Republike Hrvatske.

U radna tijela može se imenovati, ukoliko Poslovníkom nije drugačije predviđeno, do šest javnih, naučnih i stručnih predstavnika koji imaju sva prava člana radnog tijela, osim prava odlučivanja. Postupak imenovanja članova radnog tijela, bez prava odlučivanja, započinje objavljivanjem javnog poziva za predlaganje kandidata. U tom pozivu određuje se rok za podnošenje predloga. Kandidate mogu predložiti stručne institucije, stručna udruženja, udruženja civilnog društva, kao i pojedinci. Javni poziv za predlaganje kandidata upućuje Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove. Na osnovu odabira kandidata, Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove dostavlja Saboru predlog odluke o imenovanju članova radnog tijela.¹⁰

U dijelu Poslovnika Hrvatskog sabora koji se odnosi na nadležnosti radnih tijela, npr. Odbora za pomorstvo, saobraćaj i infrastrukturu, navodi se da ovaj odbor ima predsjednika, potpredsjednika i 11 članova iz reda poslanika, a imenuje još pet članova, i to: jedno stručno lice iz oblasti telekomunikacija, jedno stručno lice iz oblasti pomorstva, jedno stručno lice iz oblasti željeznica, jedno stručno lice iz oblasti drumskog saobraćaja i jedno stručno lice iz oblasti poštanske djelatnosti.¹¹ Za navedenih pet članova upućuje se pomenuti javni poziv.

Uz obrazloženi predlog za koje radno tijelo se kandiduju prilaže se biografija (Europass CV), dokaz o završenom stepenu obrazovanja, uvjerenje nadležnog suda da se protiv kandidata/kandidatkinje ne vodi kazneni postupak (ne starije od šest mjeseci). Rok za podnošenje predloga je 15 dana od dana objave javnog poziva u „Narodnim novinama“, a predlozi se upućuju Odboru za izbor, imenovanja i upravne poslove Hrvatskog sabora. Javni poziv objavljuje se u „Narodnim novinama“, Večernjem listu i na internet stranicama Hrvatskog sabora, dok se biografije predloženih kandidata objavljuju na internet stranicama Sabora.¹²

Kosovo

U Parlamentu Kosova radna tijela mogu angažovati naučne i stručne konsultante (eksperte), pri čemu je postupak i način njihovog angažmana detaljno uređen *Uputstvom za upravljanje budžetom parlamentarnih odbora* koje je Predsjedništvo Parlamenta¹³ usvojilo u aprilu 2011. godine. Ovim dokumentom su na specifičan način definisane aktivnosti na osnovu kojih odbori mogu utrošiti finansijska sredstva, procedure u vezi sa troškovima, uloga predsjednika i sekretara odbora, dokumentacija za obrazloženje troškova, te uloga i odgovornosti u smislu upravljanja budžetom odbora. U praksi, Uputstvo je doprinijelo da odbori budu efikasniji u pogledu korišćenja vanjske ekspertize budući da predviđa da mogu koristiti dodijeljena finansijska sredstva u cilju dobijanja vanjske ekspertize.

¹⁰ Član 57 Poslovnika.

¹¹ Član 104 Poslovnika

¹² Javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje članova/članica radnih tijela Hrvatskoga sabora od 8. decembra 2016. godine

¹³ Predsjedništvo Parlamenta čine predsjednik i potpredsjednici Parlamenta.



Kako bi se pružio pregled pravila i najboljih praksi u pogledu korišćenja vanjske ekspertize od strane odbora, u oktobru 2011. godine izrađen je *Priručnik za korišćenje vanjske ekspertize u parlamentarnim odborima*¹⁴, koji je namijenjen zaposlenima u Parlamentu koji su nadležni za pružanje podrške odborima, Sektoru za budžet i finansije, kao i samim poslanicima, naročito predsjednicima odbora. Sa druge strane, priručnik je važan i organizacijama civilnog društva, think-tank organizacijama i nezavisnim stručnjacima kako bi na bolji način razumjeli procedure angažovanja kada su u pitanju parlamentarni odbori.

Priručnik za korišćenje vanjske ekspertize u parlamentarnim odborima pripremila je radna grupa sastavljena od rukovodilaca Sektora za podršku parlamentarnim odborima i Sektora za budžet i finansije, kao i od predstavnika američke neprofitne organizacije Nacionalni demokratski institut (NDI). Prilikom izrade Priručnika, radna grupa je uzela u obzir, između ostalog, Poslovnik, Uputstvo za upravljanje godišnjim budžetom odbora, Zakon o upravljanju javnim finansijama, Zakon o javnim nabavkama, te unutrašnje pravilnike za upravljanje budžetom Parlamenta.

U Priručniku se navodi da korišćenje vanjske ekspertize ima veliki značaj u radu odbora s obzirom na to da parlament često nema dovoljno unutrašnjih kapaciteta koji bi pokrili sve oblasti ili pružili ekspertizu u vezi sa pojedinim specifičnim pitanjima. U tom smislu, odborima se na raspolaganje stavlja određeni godišnji budžet namijenjen angažovanju nezavisnih stručnjaka ili specijalizovanih instituta (think-tank organizacija) koji se stavljaju u službu poslanika, pružajući im informacije, analize i potrebne preporuke u cilju donošenja odluka.

Parlament Kosova 2009. godine donio je odluku da stalnim odborima dodijeli godišnji budžet u iznosu od 20.000 eura, a funkcionalnim odborima¹⁵ 10.000 eura. Budžetom odbora upravlja predsjednik odbora u bliskoj saradnji sa potpredsjednicima odbora i sekretarom odbora. Glavni troškovi moraju biti predviđeni godišnjim planom rada koji odbor usvaja na početku godine, ali se periodično ponovo razmatra u cilju prilagođavanja potrebama odbora. Budžet je uglavnom namijenjen angažovanju stručnjaka na kratko vrijeme, organizovanju javnih rasprava, organizovanju posjeta državnim i javnim institucijama, zajedničkom finansiranju projekata koji se nadovezuju na aktivnosti i zadatke odbora, pripremi i izdavanju periodičnog informativnog biltena i raznim aktivnostima u vezi sa radom odbora.

Prema Uputstvu za upravljanje godišnjim budžetom odbora, odluku o potrošnji budžeta za određena pitanja može usvojiti samo odbor i to većinom glasova, nakon razmatranja predloga predsjednika ili nekog od članova odbora. Predsjednik odbora može odobriti isplate, na osnovu godišnjeg finansijskog plana, do iznosa od 100 eura bez odluke odbora.

¹⁴ Manual: External Expertise in Parliamentary Committees, Pristina, October 2011
<http://kuvendikosoves.org/common/docs/Doracak%20-%20Ekspertiza%20e%20Jashtme%20-%20ENG.pdf> (9.11.2017)

¹⁵ Parlament Kosova u sadašnjem sazivu ima 14 odbora: četiri stalna odbora (Odbor za budžet i finansije, Odbor za prava, interese zajednica i povratak, Odbor za zakonodavstvo, mandat, imunitet, Poslovnik Skupštine i nadgledanje Agencije protiv korupcije, Odbor za evropske integracije) i 10 funkcionalnih odbora koji obuhvataju portfolija tema koje približno odgovaraju portfolijima ministarstava.

Baza podataka o stručnjacima i think-thank organizacijama

U cilju povećanja efikasnosti rada odbora, Sektor za podršku odborima je 2009. godine preduzeo inicijativu za stvaranje baze podataka stručnjaka i think-thank organizacija. Ova baza podataka se smatra neophodnom s obzirom na to da odborima pruža podatke o stručnjacima i organizacijama u vezi sa pitanjima iz djelokruga rada odbora. Baza podataka razvijena je u saradnji sa Nacionalnim demokratskim institutom, a za njenu pripremu objavljena je javna informacija kojom su pozvani stručnjaci iz raznih oblasti da dostave svoju biografiju, ali istovremeno su kontaktirane i domaće think-thank organizacije, akreditovani univerziteti, regionalne i međunarodne institucije u zemlji u cilju prikupljanja podatka o stručnjacima i organizacijama. Kao rezultat ovog procesa, bazom podataka na početku je bilo obuhvaćeno oko 300 individualnih stručnjaka i preko 230 think-thank i specijalizovanih nevladinih organizacija iz raznih oblasti. Kategorizacija stručnjaka izvršena je na osnovu djelokruga rada odbora. Predsjedništvo Parlamenta odlučilo je da baza podataka o stručnjacima bude zvaničan spisak na osnovu kojeg odbori mogu kratkoročno angažovati eksperte.

Odbori na početku svake godine ažuriraju bazu podataka. U toku mandata, članovi odbora mogu predlagati nove potencijalne stručnjake koji imaju potrebne kvalifikacije za pružanje ekspertize odboru. Na osnovu odluke odbora, saradnik u odboru unosi podatke o tim stručnjacima u bazu podataka. Za održavanje baze podataka zadužen je sekretar odbora.

Procedure za angažovanje individualnih stručnjaka

Odbori imaju na raspolaganju niz vanjskih resursa iz kojih mogu obezbijediti potrebnu ekspertizu u toku razmatranja određenog predloga zakona, nadzora nad sprovođenjem zakona ili razmatranja vladinih politika. Think-thank organizacije, organizacije civilnog društva, međunarodne organizacije i institucije koje djeluju u zemlji i nezavisni stručnjaci iz zemlje i regiona su neki od glavnih resursa koje odbori mogu koristiti za obezbjeđivanje potrebne ekspertize.

Dosadašnja praksa pokazala je da je angažovanje individualnih stručnjaka od strane odbora veoma lagano i efikasno. Osnovu za izbor predstavlja baza podataka o stručnjacima i think-thank organizacijama koja sadrži značajan broj podataka o individualnim stručnjacima iz raznih oblasti.

Na osnovu godišnjeg plana rada i broja predloga zakona koji se upućuju Parlamentu, odbor utvrđuje agendu i zakone koji imaju prioritet u procesu razmatranja. U zavisnosti od značaja i kompleksnosti pitanja koja pokriva zakon, odbor odlučuje za koje zakone je potrebno angažovati vanjske stručnjake. Nakon što je odbor odlučio za koji zakon je potrebno angažovati vanjskog stručnjaka i u vezi sa kojim aspektima zakona se traži ekspertiza, počinje proces izbora. Pozivajući se na bazu podataka, sekretar odbora u saradnji sa predsjednikom odbora ili predsjedavajućim radne grupe odbora, identifikuje tri do pet kandidata za koje smatra da imaju potrebne akademske i profesionalne reference za angažovanje u svojstvu stručnjaka za navedeni zakon.

Uža lista kandidata stavlja se na dnevni red prve naredne sjednice odbora, pri čemu sekretar odbora obrazlaže kriterijume za izbor kandidata sa liste. Članovi odbora razmatraju akademske i profesionalne reference kandidata i većinom glasova odlučuju o



kandidatu koji će biti angažovan. Odbor uglavnom odlučuje o izboru dva potencijalna kandidata, kako bi se izbjegla zakašnjenja i ponavljanje procedure izbora u slučajevima kada prvi kandidat po redosljedu nije saglasan sa uslovima angažovanja.

Iznos naknade za angažovanje stručnjaka utvrđuje odbor prilikom donošenja odluke o angažovanju, u zavisnosti od obima i sadržaja predmeta. Finansijska naknada, za usluge koje stručnjak pruža odboru, dodjeljuje se na osnovu Uputstva za upravljanje budžetom odbora i to na sljedeći način:

Granicu budžetskih sredstava koja se izdvajaju za jednu ekspertizu, utvrđuje odbor prilikom donošenja odluke o angažovanju eksperata, u zavisnosti od obima i sadržine predmeta (predlog zakona, izvještaj i dr). Finansijska naknada, za uslugu koju ekspert pruža odboru, dodjeljuje se na osnovu radnih dana:

- 1-5 radnih dana - 50 eura za radni dan,
- 1-10 radnih dana - 40 eura za radni dan,
- preko 10 radnih dana - 35 eura za radni dan.

Međutim, iznos naknade za jednu ekspertizu ne može premašiti iznos od 800 eura.

Proces identifikacije i izbora stručnjaka je veoma osjetljiv i mora biti što je moguće transparentniji kako bi se otklonila mogućnost da preporuke stručnjaka budu politički obojene.

U trenutku kada se donese odluka o angažovanju vanjskih stručnjaka, članovi odbora naglašavaju glavne aspekte zakona za koje je potrebna ekspertiza. Istovremeno, odbor odlučuje i o vremenu trajanja angažovanja stručnjaka, kao i o finansijskim aspektima angažovanja stručnjaka. Sekretar odbora u saradnji sa radnom grupom za predlog zakona priprema opis poslova, navodeći zadatke i odgovornosti stručnjaka, vremenske rokove za predaju ekspertize odboru, kao i iznos i način isplate.

Priprema, dostavljanje i predstavljanje ekspertize odboru

Prilikom pripreme opisa poslova stručnjaka, između ostalog, mora se jasno definisati okvir ekspertize, finalni proizvod koji se dostavlja i predstavlja odboru, kao i precizni vremenski rok. Sekretar odbora je u obavezi da stručnjaku stavi na raspolaganje svu relevantnu dokumentaciju. Stručnjak nije u obavezi da prisustvuje sjednicama odbora ili radne grupe, ali ako to smatra potrebnim, onda mu se omogućava učešće na sjednicama na kojima se razmatra zakon u vezi sa kojim je angažovan.

Nakon završetka ekspertize, stručnjak dostavlja finalni dokument sekretaru odbora, u predviđenom roku, a sekretar odbora obavještava predsjednika o tome u cilju dogovora o stavljanju ekspertize na dnevni red sjednice odbora. Stručnjak dobija informaciju o danu održavanja sjednice na kojoj će biti predstavljena ekspertiza pisanim putem i u obavezi je da tog dana pred odborom predstavi nalaze i preporuke sadržane u dokumentu koji je prethodno dostavio odboru. Članovi odbora mogu postaviti pitanja i zahtijevati dodatna pojašnjenja u vezi sa konkretnim preporukama stručnjaka.

Na nekoj od narednih sjednica, odbor još jednom razmatra konačne preporuke stručnjaka i odlučuje o tome koje od preporuka bi mogle biti predstavljene u formi amandmana.



Broj preporuka stručnjaka koje komisija odluči da predstavi kao specifične amandmane u konačnom izvještaju indikator je kvalitete ekspertize. Kopija finalnog dokumenta ekspertize ostaje u dosijeu odbora, dok se druga kopija dostavlja Biblioteci Parlamenta.

Nakon dostavljanja i prezentovanja ekspertize na odboru, predsjednik odbora sa sekretarom vrši opštu procjenu finalnog proizvoda, te da li je stručnjak ispoštovao definisani opis poslova. Zatim, predsjednik u ime odbora dostavlja pismo Sektoru za budžet, čime potvrđuje da je stručnjak ispunio svoje obaveze i da se isplata može realizovati. Kao dokaz, ovo pismo prilaže se finalnom dokumentu ekspertize. Isplatu cjelokupnog iznosa za angažovanje stručnjaka, koji je odobrio odbor, vrši Sektor za budžet i to najkasnije deset radnih dana od dana dostavljanja navedenog pisma. Cjelokupni iznos sredstava podliježe porezu na lični dohodak, u skladu sa relevantnim propisima.

Saradnja sa think-thank organizacijama

U posljednjih nekoliko godina u Parlamentu Kosova povećana je tendencija ugovaranja usluga sa think-thank organizacijama i nevladinim organizacijama. U tom smislu, mogu se obezbijediti profesionalne usluge i ekspertiza bez budžetskih troškova ili uz veoma povoljne finansijske uslove, putem partnerstva i izgradnje uzajamnog povjerenja. Na ovaj način, Parlament Kosova uspijeva da obezbijedi niz informacija u toku zakonodavnog procesa.

Svaki odbor, u sklopu svoje baze podataka o stručnjacima, mora obuhvatiti sve think-thank organizacije i specijalizovane nevladine organizacije iz oblasti rada odbora. Predsjednik i članovi odbora moraju izgraditi dobre odnose sa ovim subjektima u cilju upotrebe njihovih usluga u toku razmatranja zakona, kao i u toku nadzora nad sprovođenjem zakona u praksi. Odbori mogu zaključiti ugovore sa pomenutim organizacijama za pružanje: istraživanja i analiza politika, finansijskih analiza, uključujući i procjenu finansijskog uticaja zakona, istraživanja u cilju praćenja sprovođenja zakona, izrade zakonskih odredaba i amandmana zakona, pravnih savjeta i pravnih analiza, istraživanja za usklađivanje zakona sa zakonodavstvom EU i sl.

Ove usluge odbori mogu obezbijediti uspostavljanjem ugovorenih odnosa sa navedenim organizacijama.¹⁶

Slovenija (Državni zbor – donji dom)

U Parlamentu Slovenije angažovanje stručnjaka u radu odbora nije uobičajena praksa, osim u slučaju anketnih odbora formiranih u cilju sprovođenja parlamentarne istrage. Ipak, u parlamentarnoj praksi postoji mogućnost da se angažuju stručnjaci i potrebno je da o tome odbor zvanično donese odluku. Međutim, to pitanje nije uređeno posebnim propisima.

Uobičajeni način za dobijanje dodatnih informacija u radu radnih tijela je putem javnih saslušanja i kroz učešće stručnjaka u raspravi o pojedinim tačkama na sjednici radnog tijela.

¹⁶ Cjelokupan tekst Priručnika, Uputstva za upravljanje godišnjim budžetom odbora te pomenutih obrazaca nalaze se na sljedećem linku; <http://kuvendikosoves.org/common/docs/Doracak%20-%20Ekspertiza%20e%20Jashtme%20-%20ENG.pdf>

U tom smislu, Poslovnik Državnog zbora¹⁷ predviđa da u cilju prikupljanja informacija, radno tijelo može organizovati javno saslušanje i pozvati stručnjake i druga lica koja mogu dati korisne informacije. Poziv na javno saslušanje, zajedno sa pitanjima o kojima treba prikupiti informacije, objavljuje se u medijima. Radno tijelo može tražiti od lica koja su pozvana na javno saslušanje da svoja mišljenja dostave i u pisanoj formi.

Osim toga, predstavnici institucija čiji je rad neposredno povezan sa predmetom rasprave, kao i eksperti i predstavnici zainteresovane javnosti, mogu biti pozvani da prisustvuju sjednici radnog tijela kada se raspravlja o pojedinačnim tačkama dnevnog reda, pri čemu mogu da daju i obrazlože svoje mišljenje i stavove o pitanjima o kojima se raspravlja.¹⁸

Srbija

Poslovníkom Narodne Skupštine Srbije¹⁹ utvrđeno je da predsjednik Narodne skupštine, na predlog radnog tijela, može da angažuje naučne ili stručne institucije, kao i naučnike i stručnjake, radi proučavanja pojedinih pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine.²⁰ Takođe, propisano je da u radu odbora mogu, po pozivu, da učestvuju i naučnici i stručnjaci.²¹ Po otvaranju pretresa tačke dnevnog reda sjednice odbora, predsjednik odbora daje riječ naučnicima i stručnjacima, prema redosljedu prijavljivanja za riječ, nakon predlagača akta, odnosno ovlašćenog predstavnika predlagača, a prije članova odbora i poslanika koji nijesu članovi odbora.²² Međutim, postupak i način njihovog angažovanja nijesu uređeni posebnim aktom Narodne skupštine.

Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja donosi akt o naknadi troškova za angažovanje naučnika i stručnjaka u radu Narodne skupštine.²³

Takođe, na javnim slušanjima koje organizuje odbor mogu učestvovati stručnjaci iz oblasti od značaja za temu javnog slušanja, na poziv predsjednika odbora.²⁴ Osim navedenog, Komisija za sagledavanje stanja u određenoj oblasti i utvrđivanje činjenica o pojedinim pojavama ili događajima obrazuje se, između ostalog, iz reda naučnika i stručnjaka.²⁵

¹⁷ Rules of Procedure of the National Assembly, član 46

https://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText/lut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zinfyCTD293Q0N3MOczAw8QwlcXE0tLlwsgk31wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigBFlUkx/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/ (27.11.2017)

¹⁸ član 51, stav 2

¹⁹ Poslovník Narodne Skupštine Srbije,

[http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovník-\(precisceni-tekst\)/sednica-narodne-skupstine-u-redovnom-zasedanju.1335.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovník-(precisceni-tekst)/sednica-narodne-skupstine-u-redovnom-zasedanju.1335.html) (7.11.2017)

²⁰ Član 43.

²¹ Član 74, stav 5 Poslovníka.

²² Član 79 Poslovníka.

²³ Član 65

²⁴ Član 84

²⁵ Član 68, stav 4

3. VANJSKA EKSPERTIZA U PARLAMENTU KANADE, IZRAELA I POLJSKE

U **Parlamentu Izraela** kao savjetnici u parlamentarnim odborima angažovani su vanjski eksperti, koji se ne smatraju službenicima Parlamenta i Parlament ih plaća po satu.

Vanjske eksperte koji rade u svojstvu savjetnika u parlamentarnim odborima zapošljavaju posebni odbor za zapošljavanje koji čine zamjenik generalnog sekretara, šef finansija i drugi rukovodioci zaposleni u parlamentarnoj administraciji. Odbor za zapošljavanje dužan je da razmotri minimalan broj kandidata za određenu poziciju. Minimalan broj kandidata određen je u zavisnosti od obima posla za koji je raspisan konkurs (u smislu sati potrebnih za obavljanje tog posla). Vanjski eksperti koji se zapošljavaju kao savjetnici u parlamentarnim odborima najčešće se zapošljavaju na 120 sati godišnje, međutim, broj sati može da varira u zavisnosti od potreba. Za pružanje savjeta u vezi sa određenim pitanjima, vanjski eksperti mogu se angažovati *ad hoc* na ograničeni vremenski period.

Na primjer, finansijski eksperti angažuju se iz firmi za finansijsko savjetovanje. Eksperti za druge oblasti najčešće se angažuju iz akademske zajednice ili iz redova bivših visokih funkcionera državne uprave. Nivo zarada utvrđuje se na osnovu iskustva i akademskog zvanja, u skladu sa standardnim razredima koje se u javnom sektoru primjenjuju prilikom angažovanja savjetnika.

U **Donjem domu Parlamenta Kanade**, u skladu sa Poslovníkom, stalni odbori mogu angažovati ekspertske, tehničke, administrativno i sekretarsko osoblje van Parlamenta na osnovu ugovora, ukoliko je to neophodno. Prije razmatranja te mogućnosti, odbori moraju provjeriti dostupnost internih ljudskih resursa koje imaju na raspolaganju u okviru administracije Donjeg doma ili Biblioteke Parlamenta. Ukoliko žele da započnu postupak angažovanja vanjske podrške, odbori prvenstveno moraju utvrditi prirodu i obim posla koji treba obaviti. Nakon toga, moraju usvojiti predlog u kojem se navode uslovi i trajanje ugovora, kao i maksimalan iznos ili iznos troškova za naknadu u cilju angažovanja dodatnog osoblja.

U **Donjem domu Parlamenta Poljske**, pravila u vezi sa naučnim savjetovanjem utvrđena su *Rezolucijom Prezidijuma²⁶ Donjeg doma poljskog Parlamenta o principima organizovanja naučnog savjetovanja za potrebe Parlamenta i njegovih tijela, angažovanja savjetnika i uslovima korišćenja ekspertiza i stručnih mišljenja*. U skladu sa *Rezolucijom Parlamenta Poljske, naučno savjetovanje za potrebe Parlamenta, njegovih tijela i poslanika, podrazumijeva angažovanje eksperata i pružanje stručnih mišljenja ili konsultacija*. Služba Parlamenta organizuje naučno savjetovanje u okviru raspoloživih sredstava iz budžeta.²⁷

U skladu sa Uredbom Generalnog sekretara Donjeg doma Parlamenta, o detaljnoj proceduri u vezi sa ekspertizama i stručnim mišljenjima, te načinima zaključivanja ugovora sa stalnim savjetnicima, postoje dva oblika saradnje sa vanjskim ekspertima i to *individualne konsultacije* i *stalni savjetnici*. Obaveze i zadaci vanjskih eksperata uglavnom se zasnivaju na pisanju mišljenja i ekspertiza.

²⁶ Prezidijum Parlamenta čine predsjednik i potpredsjednici Parlamenta.

²⁷ Osim toga, naučno savjetovanje za potrebe parlamentarnih klubova i grupa podrazumijeva angažovanje eksperata i pružanje stručnog mišljenja i ekspertiza. Parlamentarni klubovi i grupe organizuju naučno savjetovanje u okviru svojih budžetskih sredstava.



Ovlašćenje za zapošljavanje stalnih savjetnika imaju Prezidijum i odbori Parlamenta (uz saglasnost Prezidijuma).

Rezolucijom Prezidijuma Donjeg doma poljskog Parlamenta predviđeno je da odbori parlamenta mogu imati samo jednog stalnog savjetnika. Stalni savjetnik imenuje se na osnovu odluke a nakon konsultacija između Prezidijuma Parlamenta i Prezidijuma odbora²⁸.

Odbor za posebne poslove, Odbor za pitanja Evropske unije, Zakonodavni odbor i Istražni odbor mogu imati više od jednog stalnog savjetnika. Prezidijum Donjeg doma Parlamenta donosi odluku o broju stalnih savjetnika na zahtjev odbora.

Individualne konsultacije koje pružaju vanjski eksperti podrazumijevaju pripremu mišljenja ili podršku eksperta na sjednicama parlamentarnih odbora. Individualne konsultacije vrše se zaključivanjem ugovora sa Istraživačkim biroom a isplate se obračunavaju ili po stranici mišljenja ili po satu podrške. Ugovor o individualnim konsultacijama moguće je zaključiti do kraja zakonodavnog procesa ili u vezi sa jednom ili više sjednica odbora.

Osim toga, parlamentarni klubovi i grupe organizuju naučno savjetovanje u okviru svojih budžetskih sredstava.

²⁸ Prezidijum odbora čine predsjednik i potpredsjednici odbora.



IZVORI INFORMACIJA

ECPRD request no. 2772 *UPDATE: Status of Subject Specialists, Researchers, Experts*, February 24, 2015

ECPRD request no. 2220 *Parliamentary Research and the Plurality of Information Sources Available to Members of Parliament*, February 8, 2013

Manual: External Expertise in Parliamentary Committees, Pristina, October 2011

<http://kuvendikosoves.org/common/docs/Doracak%20-%20Ekspertiza%20e%20Jashtme%20-%20ENG.pdf> (9.11.2017)

Poslovnik Hrvatskog sabora (NN, br. 81/13) <http://www.sabor.hr/poslovnik-hrvatskoga-sabora> (27.11.2017)

Poslovnik Narodne Skupštine Srbije,

[http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/sednica-narodne-skupstine-u-redovnom-zasedanju.1335.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/sednica-narodne-skupstine-u-redovnom-zasedanju.1335.html) (7.11.2017)

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, neslužbeni prečišćeni tekst, <https://www.parlament.ba/law/LawDetails?lawId=1131> (9.11.2017)

Rules of Procedure of the National Assembly of the Republic of Slovenia

https://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText/lut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zinfyCTD293Q0N3MOczAw8QwJcXE0tLlwsgk31wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigBFUkx/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/ (27.11.2017)