

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Pásztor I. Bálint
(Балинт И. Пастор)

**ОГРАНИЧЕЊА ЗАКОНОДАВНЕ
ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА У
САВРЕМЕНОЈ ДРЖАВИ**

Докторска дисертација

Београд, 2018

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Bálint I. Pásztor

**LIMITS OF LEGISLATIVE FUNCTION
OF PARLIAMENTS IN MODERN STATES**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2018

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

Др Оливера Вучић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

Др Оливера Вучић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Др Владан Петров, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Др Маријана Пајванчић, редовни професор (у пензији) Правног факултета Универзитета у Новом Саду

Датум одбране:

ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

НАСЛОВ: ОГРАНИЧЕЊА ЗАКОНОДАВНЕ ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА У САВРЕМЕНОЈ ДРЖАВИ

РЕЗИМЕ: Сматрамо да се основано може поставити питање: да ли је парламент још увек носилац законодавне власти, или парафразирајући Хобса: претпоставља се ко је законодавац, али да ли се и зна? Предмет ове дисертације су ограничења са којима се парламент данас суочава приликом вршења своје нормативне улоге. Та ограничења су унутрашње и спољашње природе, класична и нова.

У модерном времену, у којем су ефикасност и брзина кључна очекивања, чини се да парламент као законодавац губи дах и суочава се са бројним ограничењима у извршавању своје – како се вековима сматрало – „основне функције”: законодавне надлежности. Теза да тежиште власти све више прелази на егzekутиву и у земљама са парламентарним системом државне власти није више новина. Парламент се, међутим, не суочава само са лимитима које пред њега стављају надлежности владе у законодавном поступку. Кључна улога политичких партија, релативизација класичног појма суверености и други, до сада недовољно истражени лимитирајући фактори законодавне улоге парламента доводе до модификације његове функције у савременој држави.

Циљ дисертације је да кроз пажљиву селекцију неопходних стручних извора и ослањајући се на деценијско искуство у својству народног посланика у Народној скупштини Републике Србије прецизно утврдимо и рационално истражимо сазнања и изразимо научни став о улози савременог парламента у светлости ограничења његове законодавне функције.

Пошли смо од хипотезе да је законодавна функција парламента сужена због устава као бедема, због активности владе као све значајнијег актера законодавства, политичких странака, односно нових учесника у законодавном

поступку с једне стране, као и због релативизације суверености у условима међународних интеграција и утицаја глобалних економских токова с друге стране, што све доводи до модификације улоге савременог парламента. Сложеност предмета рада захтевала је интегративни, мултиперспективни методолошки приступ, те смо у истраживању поред догматскоправног метода користили и широк спектар различитих истраживачких метода.

Доказали смо да је улога парламента еволуирала и да је он од представника грађана постао законодавни орган, а да у савременој држави, поготово у земљама Источне и Југоисточне Европе које су у процесу транзиције, поново јача његова репрезентативна улога на штету нормативне.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: *устав, нормативна надлежност, законодавна функција, законодавне процедуре, интегрисано законодавство, парламент, влада, политичке странке, релативизација суверености*

НАУЧНА ОБЛАСТ: право

УЖА НАУЧНА ОБЛАСТ: уставно право

УДК: 342.53

DATA ON PhD THESIS

TITLE: LIMITS OF LEGISLATIVE FUNCTION OF PARLIAMENTS IN MODERN STATES

ABSTRACT: The following question can be raised: Are parliaments still the true bearers of the legislative power, or paraphrasing Hobbes: it is assumed who the legislator is, but is it also known? The subject of this thesis are the limits that parliaments are facing today while exercising their normative roles. These limitations are both internal and external, and may be traditional or of new origin.

Today efficiency and speed are key expectations, it seems that parliaments as legislators are losing their breath and are facing many limitations in their role that has for centuries been their "basic one": their legislative role. The fact that the focus of power is increasingly shifting towards the executive branch of power even in countries with parliamentary systems of governance is not a novelty anymore. Parliaments, however, do not only face the limits placed before them by the governments throughout the legislative process. The key role of political parties, the relativization of the classical concept of sovereignty, and other limiting factors of the legislative role of parliaments, which need further examination, may lead to the modification of their functions in modern states.

The aim of the dissertation is to through thoroughly selected scientific sources and relying on a decade-long experience as Member of the National Assembly of the Republic of Serbia precisely determine and rationally examine and draft an academic position about the role of parliaments today with regard to the limitations in their legislative function.

We started off from the hypothesis that the legislative function of parliaments is set by the constitution, and narrowed by the ever increasing role of the governments in the legislative process, by political parties and other participants in the legislative procedure, as well as by the relativization of national sovereignty in the framework of

international integration and also by the impact of global economic flows. The combination of these factors leads to certain modifications in the role of modern parliaments.

The complexity of the subject of this thesis required an integrative, multi-perspective methodological approach, and in addition to the dogmatic-legal method, a wide range of different research methods was used.

We could confirm that the role of parliaments gradually evolved and that they became a legislative body rather than the genuine representatives of citizens. However we could also demonstrate that in modern states, especially in the countries of Eastern and Southeastern Europe which are going through the process of transition, the representative role of the national parliaments is gaining strength to the detriment of their normative role.

KEY WORDS: *constitution, normative role, legislative role, legislative procedures, integrated legislation, parliament, government, political parties, relativization of sovereignty*

SCIENTIFIC FIELD: Legal Sciences

SCIENTIFIC SUBFIELD: Constitutional law

UDC number: 342.53

САДРЖАЈ

УВОДНА РАЗМАТРАЊА.....	1
ПРВИ ДЕО	11
I ПОЈАМ И ЕВОЛУЦИЈА ПАРЛАМЕНТА.....	11
I.1 Појава парламента и развој кроз историју	11
I.2 Улога парламента у системима поделе власти	15
I.2.1 Председнички систем државне власти.....	19
I.2.2 Парламентарни систем државне власти.....	21
II ФУНКЦИЈЕ САВРЕМЕНОГ ПАРЛАМЕНТА.....	26
II.1 О функцијама савременог парламента уопште.....	26
II.2 Функција репрезентације парламента.....	31
II.3 Нормативна функција парламента	35
II.4 Изборна функција парламента.....	37
II.5 Парламентарни надзор рада владе	40
III НОРМАТИВНА НАДЛЕЖНОСТ ПАРЛАМЕНТА – ФУНКЦИЈА СТВАРАЊА ПРАВА	43
III.1 Еволуција нормативне надлежности	43
III.2 Нормативна надлежност парламента у ужем и ширем смислу ..	48
III.2.1 Парламент као уставотворац	50
III.2.2 Усвајање закона	56
III.2.2.1. Органски закони.....	62
III.2.2.2. „Обични” закони.....	69
III.2.3 Доношење буџета	70
III.2.4 Ратификација међународних уговора.....	75

III.2.5	Псеудонормативна надлежност парламента.....	77
IV	ЗАКОНОДАВНЕ ПРОЦЕДУРЕ – ОБЛИЦИ ОСТВАРИВАЊА ЗАКОНОДАВНЕ ФУНКЦИЈЕ	80
IV.1	Фазе законодавних поступака.....	80
IV.1.1	Законодавна иницијатива	82
IV.1.2	Расправа о предлогу закона.....	91
IV.1.3	Подношење амандмана.....	98
IV.1.4	Одлучивање о предлогу закона.....	105
IV.1.5	Проглашење, објављивање и ступање закона на снагу.....	109
IV.2	Врсте законодавних поступака	112
IV.2.1	Редован поступак.....	114
IV.2.2	Хитан поступак.....	117
IV.2.3	Скраћени поступак	123
IV.2.4	Усвајање аутентичног тумачења закона	126
	ДРУГИ ДЕО	130
I	КЛАСИЧНА ОГРАНИЧЕЊА ЗАКОНОДАВНЕ ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА ...	130
I.1	Устав као бедем законодавне функције парламента	130
I.1.1	Уставни резервати.....	133
I.1.2	Људска права и слободе	137
I.1.3	Међународни уговори.....	140
I.2	Влада као све значајнији учесник у законодавној власти.....	142
I.2.1	Делегирано законодавство	146
I.2.2	Надлежности владе у законодавном поступку.....	148
I.2.3	„Оквирни” закони и „свемоћне” уредбе	154
I.3	Председник Републике и суспензивни вето	156

I.4	Уставни суд као „негативни законодавац”.....	162
I.4.1	Претходна нормативна контрола.....	168
I.4.2	Накнадна контрола уставности и законитости.....	172
II	НОВА ОГРАНИЧЕЊА ЗАКОНОДАВНОГ ПОСТУПКА	176
II.1	Независни (регулаторни) и контролни органи.....	176
II.2	Цивилни сектор, заинтересоване друштвене групе.....	181
II.3	Непосредно учешће грађана и утицај јавног мњења.....	186
II.3.1	Јавне расправе и јавна слушања	192
II.3.2	Ванпарламентарне консултације.....	197
III	ИНТЕГРИСАНО ЗАКОНОДАВСТВО И СЛАБЉЕЊЕ УТИЦАЈА НАРОДНИХ ПОСЛАНИКА НА САДРЖИНУ ЗАКОНА.....	199
III.1	Народни посланици.....	199
III.2	Парламентарни одбори	204
III.3	Посланичке групе	209
III.4	Учествовање политичких странака у законодавном поступку .	214
IV	ТЕНДЕНЦИЈА СЛАБЉЕЊА УЛОГЕ ПАРЛАМЕНТА КАО ЗАКОНОДАВЦА ..	220
IV.1	Парламент коме измиче моћ стварања закона	220
IV.2	Парламент – од законодавца до представника грађана.....	225
V	ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И ЗАКОНОДАВНА ВЛАСТ ПАРЛАМЕНТА.....	232
V.1	Сужавање деловања парламента у епохи релативизације суверености	232
V.2	Друга страна медаље: Улога парламента у хармонизацији закона са правним тековинама ЕУ.....	238
V.3	Европски суд за људска права и домаће законодавство	246
V.4	Глобални економски токови и парламент као носилац законодавне власти.....	254

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	262
ЛИТЕРАТУРА	270
БИОГРАФИЈА АУТОРА	288

„Ништа није закон кад се не може знати ко је законодавац. (...) Претпоставља се да је у свакој земљи познато ко је аутор или законодавац зато што је он суверен, кога, пошто је успостављен пристанак свих, претпоставља се, сви знају.”

*(Thomas Hobbes)*¹

¹ Томас Хобс, *Левијатан или материја, облик и власт државе црквене и грађанске*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 223.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Данас у скоро свакој држави света функционише народно представништво – парламент². Устави већине земаља скупштину³ дефинишу као носиоца законодавне, па и уставотворне власти (самостално или заједно са грађанима/народом/нацијом).⁴

Уз ретке изузетке, који имају корен у историјским разлозима, представничка демократија је данас једини реално могућ облик остварења суверености грађана/народа/нације⁵. Неизоставно средство представничке⁶

² „Једине две међународно признате земље без парламента у модерном смислу су Бурма (Мјанмар) и Саудијска Арабија.” Наведено према: Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 42.

³ У овој дисертацији се термини „парламент”, „скупштина”, „легислатива”, „највише законодавно тело”, „народно представништво” користе као синоними.

⁴ „Парламент је представничко тело непосредно изабрано од народа (грађана) које има легитимитет носиоца народног суверенитета да говори и одлучује ’у име народа.’” Славиша Орловић, *Политиколошки огледи: политичка социологија и политичка теорија*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 197.

Ову дефиницију не сматрамо сасвим прецизном, нити је могуће формулисати одређење ове институције које ће важити у свим временима и у свим државама, али може да послужи за почетну тачку наших истраживања.

⁵ У овом раду нећемо објашњавати појам суверености, као ни појам државе, јер би нас то одвело изузетно далеко. О томе да ли треба употребљавати термин „сувереност” или „суверенитет” нема јединственог става ни након скоро четири и по века од када је Жан Боден (*Jean Bodin*) написао *Шест књига о републици*. Ми ћемо првенствено користити термин „сувереност”. О класичним теоријским расправама о суверености вид. Симон Гојар-Фабр, „Појам суверености од Бодена до Хобса”, у: Бојанић, Петар и Миленковић, Иван: *Суверен и сувереност: између појма, фикције и политичке емоције*, Службени гласник, Београд, 2008.

На сложеност питања суверености указује, примера ради, и чињеница да „u opusu klasičnog liberala Lockea nedostaje čak i riječ suverenitet. Ali, stvar postoji.” Franz Neuman, *Demokratska i*

демократије је парламент. Он је као институција еволуирао кроз векове. Био је плод вишевековне еволуције односа између краља и парламента у Енглеској. Он је творевина праксе, а не теоријских расправа. Први парламент у свету није настао због нормативе, већ да би краљу одобравао одређивање пореза. Парламент – место где се слободно говори, као законодавно тело се усталио знатно касније у Енглеској, а на Континенту још доцније. Столећима се после није доводило у сумњу гледиште по којем је парламент свемоћни законодавни орган.

Мислимо да се основано може поставити питање да ли је парламент данас заиста законодавни орган, или парафразирајући Хобса: претпоставља се ко је законодавац, али да ли се и зна? Предмет ове дисертације су ограничења са којима се парламент суочава приликом вршења своје нормативне функције. Та ограничења могу бити спољашње и унутрашње природе, класична и нова.⁷

У данашњем модерном времену, у којем су ефикасност и брзина кључна очекивања, чини се да парламент као законодавац неспорно губи дах и суочава се са бројним ограничењима у извршавању своје – како се вековима сматрало – „основне функције”: законодавне надлежности. Теза да тежиште власти све више прелази на извршну власт и у систему државне власти чија је главна карактеристика гипка подела власти није више новина. Парламент се, међутим, не суочава само са ограничењима која пред њега стављају надлежности владе у законодавном поступку. Модификација класичног појма суверености и утицај релативизације суверенитета на рад парламента, који је по уставу једини

autoritarna država: studije o političkoj i pravnoj teoriji, Izdavačko knjižarsko poduzeće Naprijed, Zagreb, 1974, стр. 26.

За предмет овог рада је релевантно да је по Хобсу аутор или законодавац суверен, што смо видели и у моту, а о разним аспектима суверености ћемо у даљем току рада говорити када то буде било од значаја за тематику коју ћемо излагати.

О разликама између народне и националне суверености вид. фн. 117.

⁶ О политичком представљању вид. Хана Питкин, „Хобсово схватање представљања I”, у: Миленковић, Иван и Бојанић, Петар (приредили): *Политичко представљање*, Службени гласник, Београд, 2010.

⁷ Ова класификација ограничења је релативна јер се она међусобно прожимају.

законодавни орган у Србији, досада је у недовољној мери истражена. Према класичној теорији, независност као својство државне власти и елемент суверености значи да је држава слободна у доношењу својих одлука. Она има изворну власт, оригинерност. У савременим условима функционисања глобалних економских и политичких токова који доводе до тренда унификације правних система, устав државе и сва израженија улога владе нису једина ограничења деловања парламента. Сужавање деловања парламента у епохи релативизације суверености доноси појачану активност парламента због опредељења у вези са хармонизацијом домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније, али се не може говорити о слободи у одабиру најбољих решења.

Чланство у другим међународним организацијама такође доводи до ограничења у вези са законодавном политиком парламента. Потврђивање мултилатералних споразума који потичу од Савета Европе искључују могућност делања законодавног органа на суверени начин. С друге стране, пресуде Европског суда за људска права свакодневно обликују правни систем Србије и, генерално, свих држава чланица Савета Европе. И глобални економски токови, које у значајној мери артикулишу Међународни монетарни фонд и Светска банка, доприносе савременим ограничењима парламента као носиоца законодавне власти. Сва наведена питања биће у оквиру обраде теме подробно претресана, а закључци детаљно испитани.

Када се говори о унутрашњим ограничењима законодавне власти⁸ парламента, класично се мисли на већ споменуто улогу владе као све значајнијег

⁸ У овој дисертацији неће бити речи о бикамерализму као фактору ограничења стварања права. Неспорно је да су у дводомим скупштинама сложенији законодавни поступци који изискују сагласност више чинилаца. Први парламенти су настали као дводоми, а разлози за то се могу наћи у историјским околностима на тлу Европе, односно у политичкој вештини уставописаца у Сједињеним Америчким Државама. И данас многи парламенти функционишу као дводоми, али је у Србији након престанка постојања Савезне Републике Југославије и раскида са вишедеценијском праксом бикамерализма опало интересовање за ову тему. Ми се бикамерализмом као чиниоцем ограничења скупштине у вршењу законодавне функције нећемо бавити због тога што ову тему сматрамо питањем унутрашње организације парламента које се, додуше, одређује највишим

учесника у законодавном поступку. У одређеним државама (нпр. Француска, Шпанија, Румунија) постоји делегирано законодавство, а и у оним земљама у којима та могућност није предвиђена све је уочљивије да су закони парламента све оквирнијег карактера, а да су уредбе владе све „садржајније”, све више задиру у законодавну материју. С друге стране, још је Келсен (*Hans Kelsen*), пре безмало сто година, уставне судове дефинисао као негативне законодавце, који у претходној или накнадној нормативној контроли, касирајући законе или њихове поједине одредбе, у значајној мери задиру у законодавну надлежност парламента. Речима бискупа Ходија (*Hoady*): „Онај ко има апсолутну власт у тумачењу закона бива прави законодавац.”⁹

Неопходно је истражити и ванинституционални фактор. Последњих година су објављене монографије о јавној расправи и, генерално, учешћу јавности у законодавним поступцима, али сматрамо да је улога нових учесника законодавног поступка још увек у недовољној мери истражена. Мислимо, пре свих, на независне (регулаторне) и контролне органе, на утицај цивилног сектора и заинтересованих друштвених група. У данашње време не смемо занемарити ни непосредно учешће грађана и утицај јавног мњења на садржину закона парламента, као и на законодавну политику уопште. Све то доводи до интегрисаног законодавства, а као последицу има све опипљивију тенденцију слабљења улоге парламента као законодавца.

Моћ стварања закона не измиче само парламенту као органу већ, због све израженије улоге политичких странака, и народним посланицима. Странке нису директни учесници законодавног поступка, али највиши партијски органи у суштинској мери утичу како на дневни ред парламената, тако и на садржину усвојених закона. То је због тога што је парламент неспорно политички орган.

правним актом држава, али не може ограничавати слободу легислативе у вршењу њене законодавне надлежности пошто је и други („горњи”) дом део самог парламента.

⁹ Sajó András, *Az önkormányzati hatalom*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995, стр. 283.

Право данас је – пише Петер Хеберле (*Peter Häberle*), а цитирају га Оливера Вучић и Драган Стојановић – политика од јуче, а политика данас је право сутра.¹⁰

Питање на које није једноставно дати одговор јесте: шта је улога парламента у савременим условима, поготово ако се узму у обзир спољашња и унутрашња, класична и нова ограничења у законодавном поступку, што се мора свеобухватно анализирати. Тврдња, коју заступа и Ратко Марковић¹¹, према којој је извршна власт временом постала „гравитациони центар политичке власти” не доводи код већине аутора до закључка да је улога парламента као носиоца законодавне власти у савременим државама доведена у питање. Додуше, већ неколико деценија постоје расправе о тзв. пропадању парламента, али се оне углавном завршавају констатацијом да се ради о „законодавцу” чији значај је неупитан.

Циљ дисертације је да кроз пажљиву селекцију неопходних стручних извора прецизно утврдимо и рационално истражимо сазнања и изразимо научни став о улози савременог парламента у светлости ограничења његове законодавне функције. О законодавној надлежности парламента су многи писали, али је неопходан модеран поглед на изазове са којима се скупштина суочава и дефинисање потенцијалне будуће улоге народног представништва у уставној архитектури.

О улози парламента се не може говорити генерално, а да се предмет истраживања не сузи на тип државе са тачно одређеним обликом државне власти. Ми ћемо се бавити државама које спадају у парламентарни облик државне власти¹². Било би преамбициозно када бисмо у оквирима дисертације покушали

¹⁰ Оливера Вучић, Драган Стојановић, „Уставно судство на пресеку права и политике”, *Анали Правног факултета у Београду* (Анали ПФБ), 2/2009, стр. 101.

¹¹ Ратко Марковић, *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980, стр. 243.

Исту тврдњу из своје докторске дисертације Р. Марковић понавља и 2017. године, што говори о њеној исправности и после протекла релативно дугог периода.

Вид. <http://www.politika.rs/scc/clanak/384539/Ka-buducem-ustavu-Srbije> (19.03.2018).

¹² Парламентарни систем и скупштински систем нису синоними, пошто се први установљава на основу теорија о подели власти, а други се сматра демократским обликом

да нађемо корелације између парламентарног и председничког облика државне власти што се улоге парламента тиче, стога ћемо се на председнички систем само кратко осврнути на почетку рада.

Сконцентрисаћемо се пре свега на улогу Народне скупштине Републике Србије, али сматрамо неопходним да поједина решења из нашег уставног система упоредимо са решењима из региона и земаља Европе које се сматрају моделом континенталног парламентаризма.

Међу парадигмама које су већ артикулисане у научној заједници налазимо ону о гипкој подели власти између легислативе и егзекутиве у парламентарном систему државне власти, онако како је тај еквилибријум формулисан у уставним нормама и бројним теоријским радовима.

Устав Републике Србије у члану 98. Народну скупштину дефинише као највише представничко тело и носиоца уставотворне и законодавне власти. Нормативни контекст не смемо релативизовати, али се ипак поставља питање да ли се парламент приликом вршења своје „основне” надлежности у данашњим условима суочава са бројним ограничењима унутрашње и спољашње природе.

Радна хипотеза коју намеравамо да представимо у овој дисертацији састоји се, наравно, из више елемената. Њена кључна компонента може да гласи овако: Законодавна функција парламента је сужена услед унутрашњих и спољашњих ограничења (класичних и нових), због устава као бедема, активности владе као све значајнијег актера законодавства, политичких странака, односно нових учесника у законодавном поступку с једне стране, као и због релативизације суверености у условима међународних интеграција и утицаја глобалних економских токова с друге стране, што све доводи до модификације улоге савременог парламента.

јединства власти. О разликама између парламентарног облика државне власти и скупштинског система вид. *Мала политичка енциклопедија* (председник Редакционог одбора Јован Ђорђевић), Савремена администрација, Београд, 1966, стр. 818–820 и 1119–1120.

Улога парламента је у уставној архитектури земаља са парламентарним системом државне власти еволуирала кроз векове, али се вековима парламент доживљавао као „суверени” законодавац. Данас, међутим, у условима савремене државе, његова се улога модификује, а законодавна функција сужава. Значајно је утврдити који фактори доводе до тога, односно, уколико се сужава нормативна надлежност парламента, која је његова кључна улога у модерној парламентарној држави. Треба испитати следеће околности и утврдити или оспорити следеће појединачне елементе представљене радне хипотезе:

– Слаби законодавна функција парламента, што је резултат интегрисаног учешћа легислативе и егzekутиве у законодавном поступцима;

– Законодавни поступак је све више само формализам, без значајније могућности утицаја посланика на садржину усвојених закона;

– Услед превласти извршне власти и све присутнијег захтева за ефикасношћу, парламент губи дах и кључну улогу у вршењу законодавне власти, а тиме и кључну уставну позицију творца закона;

– Ограничења парламента у законодавству се огледају и кроз делегирано законодавство, а у оним државама које не обезбеђују ту надлежност за егzekутиву закони парламента су све оквирнијег карактера, а уредбе владе све више задиру у законску материју;

– Уставни суд услед претходне и накнадне нормативне контроле све више постаје орган који врши улогу и остварује ефекте „коначног законодавца”;

– Политичке странке одлучно утичу како на утврђивање дневног реда парламента, тако, у крајњој линији, и на садржину закона;

– Независни (регулаторни) и контролни органи, цивилни сектор и заинтересоване друштвене групе постају нови учесници законодавног поступка и доводе до слабљења законодавног стваралаштва народних посланика;

– Непосредно учешће грађана у форми јавних расправа и јавних слушања доводи до демократизације законодавног поступка и квалитетнијих закона с једне,

и до слабљења законодавне улоге парламента као представника грађана с друге стране;

– Постоји тенденција слабљења улоге парламента као законодавца, пошто му измиче моћ стварања закона. Доношење закона је функција која нестаје. Парламент од законодавца све више постаје „само” представник грађана, односно јача његова функција репрезентације на штету законодавне функције;

– Све је израженије метазаконодавна (псеудозаконодавна) функција парламента;

– Европске интеграције у значајној мери утичу на законодавну власт парламента, јер услед релативизације суверености доводе до сужавања деловања парламента. Хармонизација закона са правним тековинама ЕУ је значајан процес, али пре у квантитативном него у квалитативном смислу;

– Пресуде Европског суда за људска права обликују домаће законодавство сужавајући простор оригинерног деловања законодавца;

– Глобални економски токови и утицај Светске банке односно Међународног монетарног фонда не утичу само на монетарну и фискалну политику владе већ и на слободу законодавца.

Сложеност предмета рада захтева интегративни, мултиперспективни методолошки приступ, јер он нема непосредне везе само са уставним правом већ и са парламентарним правом, као и са уставном историјом, теоријом државе и права, политиколошким наукама, а делимично и са међународним јавним правом. Због тога није довољна примена искључиво догматскоправног метода, иако је неопходан егзегетички приступ предмету тезе. Представљање и тумачење одређених уставних, законских и подзаконских (међу којима и пословничких) норми правног поретка Републике Србије биће на првом месту, као и анализа случаја из наше парламентарне праксе. Упоредним методом настојаћемо да докажемо постојање трендова слабљења законодавне улоге парламента у земљама које су примениле парламентарни облик државне власти. Верујемо да се тврдње формулисане у хипотези не односе само на рад Народне скупштине Републике Србије, иако постоји претпоставка да изграђеност институција и

степен политичке културе утичу на функционисање уставног система сваке земље појединачно, па тако и парламента као изузетно значајне политичке институције. Покушаћемо да повежемо уставно право и политичке науке, све у циљу одржавања фокуса истраживања. Употребом историјског метода указаћемо на стадијуме еволутивног процеса институције парламента.

Све наведене појединачне елементе представљене радне хипотезе треба утврдити и размотрити помоћу споменутих метода; не смемо пасти у замку симплицистичког приступа и генералних, у науци неутемељених ставова или осећаја. Евидентно је да се парламент суочава са одређеним ограничењима своје законодавне функције, али треба истражити њихову природу, врсте, меру, разлоге постојања и утврдити на који начин се у јавном мњењу може побољшати доживљај парламента као представника грађана. Свему томе прилазимо са научног аспекта, ослањајући се и на вишегодишње лично искуство у својству народног посланика и председника посланичке групе у Народној скупштини Републике Србије. Покушаћемо да докажемо да је улога парламента еволуирала и да је од представника грађана парламент постао законодавни орган, да би у савременој држави, поготово у посткомунистичким земљама¹³ Источне и

¹³ Ова групација земаља се у литератури означава разним терминима. Било који да употребимо, може се приговорити да је недовољно прецизан. Током рада ћемо користити ово одређење за земље које су у овом делу Европе у процесу транзиције. По Јовици Тркуљи: „Ново стање настало после драматичног слома реалсоцијализма и преласка из ауторитарног у демократски поредак назива се *посткомунизам*. Та реч не значи много, само наговештава да нешто (‘пост’) долази из нечега (‘комунизам’) у нову ситуацију. Не знајући како да се та нова ситуација назове, она се у свакодневном говору и у теорији означава недовољно одређеним (...) и умногоме мањкавим појмом ‘посткомунизам’. Упркос бројним формалним и садржинским недостацима, концепт посткомунизма тежи да артикулише онај тип изградње политичке заједнице која почива на респектовању основних начела либералног демократског устројства друштва.” Јовица Тркуља, „Обнова демократије у посткомунизму”, у: *О демократији: зборник радова*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 202.

Југоисточне Европе¹⁴, поново јачала његова репрезентативна улога на штету нормативне.

Пре него што се томе приступи, неопходно је у грубим цртама представити еволуцију институције парламента, парламентарни облик државне власти и његове основне разлике у односу на председнички систем, основне функције парламента и фазе законодавних поступака. О свему томе ће бити речи у првом делу дисертације. Без тога је илузорно расправљати о донетима ограничења законодавне власти парламента и о његовој улози у савременој држави, што је предмет другог дела овог рада.

¹⁴ О демократској транзицији и консолидацији вид. Хуан Линц и Стефан Алфред, *Демократска транзиција и консолидација: Јужна Европа, Јужна Америка и посткомунистичка Европа*, „Филип Вишњић”, Београд, 1998.

Ђовани Сартори (*Giovanni Sartori*) сматра да „државе које изађу из диктатуре могу имати мало избора сем парламентарног”. Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, „Филип Вишњић”, Београд 2003, стр. 132.

ПРВИ ДЕО

I ПОЈАМ И ЕВОЛУЦИЈА ПАРЛАМЕНТА

I.1 Појава парламента и развој кроз историју

Када чујемо реч „парламент” обично помислимо на Енглеску, која се доживљава као колевка парламентаризма. Парламент се данас још увек сматра јединим законодавним телом, државним органом који доноси законе у формалном смислу и друга правна акта (декларације, резолуције, одлуке, али и устав, самостално или заједно са носиоцем суверености: грађанима/народом/нацијом) у вршењу своје нормативне надлежности. Током овог рада ћемо покушати да докажемо да је данас скупштина заиста законодавни орган, али и да је стварност нијансиранија и да она има мањег удела у дефинисању правног оквира него што је то данас *a priori* прихваћено. Из свега реченог произилази да се суочавамо са два заблудама.

Парламент није настао у Енглеској. Ако не рачунамо облике „народног” представништва у старом веку¹⁵, „најстарији парламент на свету је онај који постоји на Исланду непрекидно од 930. године”¹⁶. Становници Норвешке, бежећи

¹⁵ „(...) Када је држава заснована на једнакости и разноврсности грађана, грађани траже да наизменично учествују у државној управи”. Аристотел, *Политика*, Београдски издавачко-графички завод, Београд, 1984, стр. 63.

Милан Подунавац истиче да „од времена Солона, скупштине постају регуларне установе атинске државе”. Милан Подунавац, *Принцип грађанства и поредак политике*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2001, стр. 27.

¹⁶ Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће „Службени гласник”, Београд, 2010, стр. 275.

Интересантна је чињеница да је место где се састајао *Althingi* најстарији исландски национални парк *Pingvellir* – „родно место историје и нације”. *Althingi* се на тој ливади састајао сваке године од 930. па све до 1798. То је место где се сударају Евроазијска и Северноамеричка тектонска плоча и налази се на UNESCO World Heritage List (извор: „Saga Trails of Iceland”, *Iceland Saga Trail Association* 2013–2014).

од апсолутистичког монарха, установили су републикански облик владавине и формирали први парламент.¹⁷ Данас, не рачунајући европске „минијатурне државе”, најмањи парламент света чини управо исландски *Althingi*, који чини свега 63 посланика.¹⁸

Давање одговора на питање колика је улога парламената данас у стварању закона јесте основни предмет ове дисертације, али је неспорно да парламент као институција у почетку није био законодавни орган. „Парламент је настао ради ограничења фискалних права монарха.”¹⁹ Касније је то стремљење формулисано данас општепознатом реченицом „*no taxation, without representation*”. У средњем веку се, наравно, ипак није могло говорити о народном представништву. У разрезавању пореза је учествовало само племство. У време апсолутне монархије једини „законодавац” је био краљ, а парламент је вршио финансијске и судске надлежности. Корен данашњих парламената чине сталешке скупштине. У XIII и XIV веку је монарх о одређеним питањима тражио мишљење оваквих тела, не само у вези са разрезавањем пореза већ и у вези са објавом рата и другим темама. Поред аристократије, у састав тих скупштина улазили су и представници одређених градова и територија.²⁰

Клица парламента у Енглеској био је *Magnum Concilium* (Велики савет)²¹, који се у почетку састојао од најбогатијег слоја племства, а касније се његов

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Szente Zoltán, *Bevezetés a parlamenti jogba*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010, стр. 25.

О историји парламента и парламентаризма вид. и Mezei Barna, Szente Zoltán, *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

¹⁹ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 272.

²⁰ Ирена Пејић, *Парламентарно право – Француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2006, стр. 13.

²¹ „Потврђивањем *Magna Carte* у њеном дефинитивном облику, 1225, раскинуло се с анархичном и непродуктивном феудалном праксом која је плаћање порезе (*sic!*) схватила као лични однос између суверена и поданика, државе и грађана, равноправних потписника Повеље. Још 1220. барони су држали да се у погледу такса сваки од њих појединачно мора питати и од сваког добити пристанак. Сад је у име њих, у име целокупне на порез обавезне популације,

састав проширивао како су се ширила пореска права поданика Круне. Тако је настао Модел-парламент који је сазван 1295. године.²² Енглески парламент постаје дводомни у XIV веку.

За предмет овог рада историјски развој енглеског парламентаризма је битан само с аспекта проширивања и трансформације улоге скупштине у држави која се сматра колевком народног представништва. Морамо схватити да парламент није настао као законодавни орган, већ је у почетку био средство у рукама племства за изнуђивање одређених финансијских олакшица од монарха, везано за плаћање пореза. Парламент се развијао еволутивним путем и постепено је прошириван састав као и маневарски простор ове институције. До XIV века парламент није имао никакве могућности за креирање законодавне политике. Почетком тог столећа он постаје формални учесник законодавног поступка а век касније главни законодавац у Енглеској, са додуше и даље значајном улогом монарха у креирању законодавне политике. Формална потврда победе парламента над краљевским апсолутизмом представља *Bill of Rights* из 1689. године. Монарх је остао законодавни чинилац, али само унутар парламента (*"The King in Parliament"*).²³ Данас се енглески парламент сматра „мајком парламента” и чине га Круна, Дом комуна и Дом лордова.²⁴

Последњих четресто година се у уставној архитектури Енглеске позиција парламента веома учврстила. Положај парламента најсликовитије изражавају речи судије Коука (*Coke*): „Власт и надлежност парламента (је) трансцендентална и апсолутна, тако да јој се не могу поставити... било какве границе”²⁵. Тако

пристанак давао Велики савет,” Борислав Пекић, *Сентиментална повест Британског царства*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 75.

²² Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 273.

²³ В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 36.

²⁴ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 13.

²⁵ Наведено према: Владан Петров, *Енглески устав*, Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник, Београд, 2007, стр. 105.

изражену доктрину суверености парламента²⁶ у Енглеској је најоригиналније изразио Де Лолм (*De Lolme*): „Основно начело је (...) да парламент може да учини све осим да претвори жену у мушкарца, и мушкарца у жену.”²⁷

Са овом алегоричном тврдњом од пре више од двеста година се ипак у данашње време може полемисати, и то са два аспекта. С једне стране, на данашњем ступњу развоја медицинске науке је могуће оно што је било незамисливо крајем XVIII века. Још је значајнији аргумент да због постојања одређених спољашњих ограничења нормативне надлежности легислатива ни у земљи порекла вестминстерског парламентаризма није више свемоћна. Незамислива је ситуација, на пример, да се због чланства у Савету Европе и ратификације одређених мултилатералних конвенција у парламенту Уједињеног Краљевства усвоји акт о увођењу смртне казне. У недостатку устава у формалном смислу и институције судске контроле уставности, као и због историјских околности и специфичне политичке културе, и данас се сматра неупитном доктрина суверености парламента или парламентарне супремације, али се данас не могу безрезервно прихватити Дајсијеве (*Dicey*) речи: „Парламент... има право да донесе или укине било који закон, а ниједно лице или тело, према енглеском праву, нема право да укине или поништи закон парламента.”²⁸

За разлику у Енглеске, у Француској је парламент настао не еволутивним већ револуционарним путем.²⁹ Краљеви нису сазивали сталешке скупштине од 1614, да би краљ Луј XVI то учинио 1789. године. Један од непосредних повода избијања Велике француске буржоаске револуције је био начин одлучивања на сталешкој скупштини – грађанство је тражило да се гласа по главама

²⁶ О релацијама владавине права, супремације и суверености парламента вид. Франц Нојман, *Владавина права: политичка теорија и правни систем у модерном друштву*, „Филип Вишњић”, Београд, 2002, ст. 219–221.

²⁷ Наведено према: Владан Петров, *Енглески устав*, Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник, Београд, 2007, стр. 105.

²⁸ Albert Venn Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics, London, 1982, стр. 3–4.

²⁹ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 274.

представника а не по сталежима, јер би то значило надгласавање трећег сталежа од стране племства и свештенства. Од тада се зна да је начин одлучивања на седницама скупштине један од најзначајнијих питања парламентарне теорије и праксе.

И. Пејић наводи да у модерно доба реч „парламент” потиче од француске речи *parler* – говорити – и „везује се за француску политичку историју и настанак грађанске уставности”.³⁰

У обе државе су парламенти настали као органи представништва.³¹ Улога парламента се ширила и он је од представника грађана постао законодавни орган, да би у савременој држави поново јачала његова репрезентативна улога на штету нормативне. Пре него што анализирамо функције модерног парламента, треба да се фокусирамо на улогу парламента у системима поделе власти.

I.2 Улога парламента у системима поделе власти

Видели смо да је настанак и еволуција парламента у средњем веку била везана за борбу против монарха. Племство је желело да има значајнију улогу, првенствено у одређивању пореза. Због тога није оправдано тражити корене данашњег парламента у средњем веку.³² Маневарски простор монарха се постепено сужавао, али се у то време није могло говорити о народном представништву нити о функцијама државне власти и њеним поделама.

Данас се парламент сматра представничким органом, носиоцем уставотворне и законодавне власти. Према „(...) најпознатијој дефиницији,

³⁰ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 14.

³¹ „У другим језицима наилазимо на термине скупштина, сабор, конвент, конгрес, сејм и слично, које, по правилу, означавају окупљање неких представника на једном месту.” Вучина Васовић, „Савремени изазови парламентаризма”, у: *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Фондација Конрад Аденауер, Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр. 321.

Назив за парламент Мађарске је *Országgyűlés*, у преводу: збор земље.

³² Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 274.

парламент је тело изабрано од народа на одређени временски период чија је основна надлежност доношење закона”.³³ Управо због своје основне, нормативне функције, често се назива легислативом.

Да бисмо разумели појам легислативе, морамо представити теорије о подели власти, а пре тога дефинисати појам државних власти или државних функција које сматрамо синонимима. Постоје тријалистичке и квадријалистичке теорије о државним функцијама и, следствено томе, можемо разликовати законодавну (легислатива), извршну (егзекутива), судску и управну власт. Субјективни (органски) појам државних власти подразумева постојање посебних законодавних и извршних органа – носилаца државне власти. „Облик државне власти је (...) начин на који је организовано вршење државне власти и успостављен однос међу њима.”³⁴ Кључан је свакако однос између легислативе и егзекутиве.

Најзначајнија подела гледишта о односима државне власти јесте она на теорије о подели власти и теорију о јединству власти. У претходна три и по века су на основу њих извршене класификације облика државне власти.

Данас се примена поделе власти у огромној већини држава подразумева, сматра се цивилизацијском тековином. О теорији о јединству власти је за потребе овог рада довољно рећи да се може јавити у два облика.³⁵ У њеном демократском облику карактерише је превласт легислативе у односу на егзекутиву. Извршни орган, најчешће савет министара, није самосталан орган већ радно тело скупштине. Демократски облик јединства власти се јавља као скупштински систем и у њему извршна власт „не поседује сопствену ни аутономну вољу”.³⁶ Због тога се може говорити о апсолутној доминацији парламента над извршним

³³ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 15.

³⁴ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 176.

³⁵ Оба облика спадају међу теорије о релативном јединству власти. У данашње време је незамисливо постојање јединства власти у свом апсолутном облику јер је немогуће да све државне функције обавља један орган.

³⁶ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 204.

органом. Скупштински систем је данас реткост, историјски куриозитет који произилази из специфичне политичке културе одређене државе. Након слома државног социјализма и повратка принципима грађанске демократије у посткомунистичким земљама Источне и Југоисточне Европе, најзначајнији представник демократског облика јединства власти остаје Швајцарска. Други, ауторитарни облик јединства власти, у којем постоји апсолутна превласт егzekутиве, данас се јавља још ређе. Скоро све државе света се труде да барем у формалном смислу успоставе систем поделе власти.

Корени парламента као законодавног органа и идеје о подели власти су исти и имали су исти циљ: ограничење апсолутне власти монарха. Оправдани страх од свевлашћа, арбитрерности, апсолутизма, као и потреба за изналажењем решења које ће довести до успостављања поштовања права и правне сигурности тада још поданика а данас грађана, довели су до теорија о подели власти.

Основе теорије о подели власти поставио је Џон Лок (*John Lock*) у свом делу *Две расправе о влади* 1690. године. „Као зачетник идеје о друштвеном уговору, он је сматрао да законодавна власт мора бити одвојена од извршне власти ради остваривања општег добра друштва.”³⁷ За предмет ове дисертације то није од посебне важности, али је куриозитет да је Лок судску власт сматрао делом егzekутиве.³⁸

Теорија о подели власти се данас најчешће везује за Шарла Монтескјеа (*Charles Montesquieu*). Он је у делу *О духу закона* из 1752. године изнео став да се функције државне власти морају установити као законодавна, извршна и судска. „Монтескје је сматрао да ’би био крај свему ако би исти човек или исто тело, именовано било од стране племства било од стране народа, вршило све три власти’, тј. ако би исти човек или орган имао прерогативе да доноси закон, извршава га и да решава случајеве појединаца.”³⁹

³⁷ Ирена Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Правни факултет, Центар за публикације, Ниш, 2011, стр. 7–8.

³⁸ Kukorelli István, *Alkotmánytan*, Osiris Kiadó, Budapest, 1996, стр. 222.

³⁹ И. Пејић (2011), *op. cit.*, стр. 8.

Локова и Монтескјеова гледишта се разликују у детаљима и због тога је исправније користити множину и говорити о теоријама о подели власти. Крајем XVIII века су у првим писаним грађанским уставима дефинисани модели по којима је легислатива имала надлежност да доноси законе, егzekутива да их извршава и генерално да дефинише политику, а судство да решава спорове грађана, тумачећи право.⁴⁰

У последња два века се много полемисало о месту парламента у уставној архитектури. Непосредно пре појаве првих писаних грађанских устава превладало је мишљење о превласти парламента, о томе да је законодавна функција најзначајнија у држави, и следствено томе да је скупштина најважнији државни орган. То је било доба парламентарног романтизма. Видели смо да се у Уједињеном Краљевству, упркос неспорно постојећим ограничењима, и даље сматра неупитном доктрина парламентарне супремације.⁴¹

Парламент ипак није и не може бити изван или изнад устава у материјалном смислу. Сувереност припада грађанима/народу/нацији, а скупштина или посланици учествују у законодавном поступку и процесу стварања права. Ривалитет егzekутиве и легислативе је једно од најинтересантнијих питања функционисања државе. У почетку је изгледало да је парламент „у вођству”, али се последњих деценија равнотежа извесно померила у корист извршне власти. Ову тврдњу ћемо доказати на више примера.

У овом делу дисертације, међутим, неопходно је представити теоријске основе два основна система поделе власти: председничког и парламентарног система. Оне су дефинисане на основу конкретних односа између легислативе и егzekутиве. Ова два система државне власти се разликују првенствено на основу

⁴⁰ Члан 16. француске Декларације о правима човека и грађанина из 1789. истиче да друштво у којем грађанска права нису гарантована и у којем подела власти није установљена нема устав.

⁴¹ Упркос томе што су о тако крупној теми као што је напуштање Европске уније одлучивали непосредно грађани на референдуму, а не Парламент. Истине ради, морамо додати да је правни основ референдумског изјашњавања о Брегзиту (*Brexit*) у јуну 2016. године био Закон о референдуму, усвојен у Парламенту годину дана раније.

тога у којој мери – или тачније, на који начин – је примењено начело поделе власти. У оба система је парламент самостални орган, представничко тело, носилац законодавне власти.

I.2.1 Председнички систем државне власти

Систем равнотежа и кочница (*system of checks and balances*)⁴² и подела власти (*separation of powers*) су два кључна начела председничког система државне власти, у којем се обезбеђује апсолутна међусобна независност функција државне власти. Овај систем значи строгу поделу власти.

Ову врсту поделе власти је разрадио најстарији и данас важећи устав на свету, највиши правни акт Сједињених Америчких Држава из 1787. године.

Законодавна власт припада дводомном Конгресу, а извршна председнику који је и врховни командант оружаних снага, склапа међународне уговоре, има значајне надлежности везане за именовања. Између осталог, он именује старешине ресора, судије, амбасадоре. Једна од суштинских разлика између председничког и парламентарног система је то што је у првом систему извршна власт моноцефална, што значи да уопште не постоји влада, која у парламентарном систему проистиче из скупштинске већине. Пошто председник државе именује старешине ресора, он је уједно и „председник владе”, али нема право законодавне иницијативе. То је друга класична разлика између два система. Видећемо касније да је један од разлога због којих у парламентарном систему државне власти скупштина губи дах у такмичењу са владом то што од потоњег органа потиче огромна већина законских предлога о којима легислатива води расправу. У председничком систему моноцефална егзекутива може само на посредан начин да утиче на законодавну политику. То може да учини помоћу председничког говора

⁴² „Тако је у конституционалној демократији контрола свих уставно институционализованих облика владавинског процеса, у крајњој линији, у рукама политичког суверена, 'народа'.” Лидија Р. Баста, „Тежа и противтежа (*check-and-balance*) као принцип парламентаризма. Три примера из теорије савременог англоамеричког конституционализма”, *Политичка мисао: часопис за политологију*, бр. 19(4), 1982, стр. 406.

у Конгресу (*State of Union*) једном годишње, у којем може изнети и своја виђења о питањима законодавне политике. О посланици председника се у скупштини не води претрес, што је још један од доказа за постојање строге поделе власти.

Две власти (председник и парламент) су равноправне и у председничком систему, али је то „систем у којем се еквилибријум између законодавне и извршне власти остварује њиховом узајамном независношћу, што укључује и сигурност да носиоци тих власти остају на својим функцијама до истека уставом предвиђеног мандата”.⁴³ Носиоци обе власти имају исти степен легитимитета јер су изабране непосредно од народа.⁴⁴ Трећа главна разлика између председничког и парламентарног система државне власти проистиче управо из истог степена легитимитета Конгреса и председника. Не постоје средства међусобне контроле, нити могућност да један орган утиче на егзистенцију другог, односно да се покрене питање политичке одговорности. Парламент не може оборити председника⁴⁵, нити председник може распустити парламент.

У парламентарном систему државне власти је значајна контролна или надзорна улога легислативе у односу на владу која из ње проистиче и одговорна јој је до последњег тренутка свог постојања. Та контролна улога је, додуше, релативизирана јачањем улоге политичких станака и влада, барем у истој мери у којој треба да ужива поверење скупштине, треба да има и подршку владајуће странке или коалиције, али у председничком систему надзорна улога Конгреса уопште не може да постоји.

За потребе овог рада су значајне само оне карактеристике председничког система које су везане за улогу парламента. Због тога нећемо улазити дубље у разрађивање даљих обележја овог система државне власти, већ ћемо закључити да

⁴³ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 183.

⁴⁴ Пошто то није предмет дисертације, оставићемо по страни улогу електора у поступку избора председника САД.

⁴⁵ Постоји институција тзв. *impeachment*-а, али се политичка одговорност не може покренути, већ овај вид „оптужнице” парламент може користити искључиво у случају постојања неуставног деловања председника.

дводомни Конгрес има значајну представничку улогу која произилази из непосредног легитимитета и једини је законодавни орган који без уплива егzekутиве дефинише правце и елементе законодавне политике државе. Председник не може директно да утиче на садржину аката које парламент усваја, осим што има право суспензивног вета, али тај институт постоји и у парламентарном систему државне власти. На законе много већи утицај имају ванправни фактори у форми политичких странака, представника заинтересованих страна и генерално јавног мњења. Ти фактори ограничавају нормативну надлежност парламента.

У наставку рада анализирамо улогу легислативе у парламентарном систему државне власти.

1.2.2 Парламентарни систем државне власти

Главна карактеристика парламентарног система државне власти је гипка подела власти, односно сарадња⁴⁶ законодавне и извршне власти. Егzekутива је бицефална, што значи да поред шефа државе, који може бити председник републике или краљ/краљица, у зависности од облика владавине, постоји и влада као извршни орган.

Влада и парламент сарађују, али су и у константној међузависности. Ж. Бирдо (*G. Burdeau*) истиче да су кључна начела парламентарног система: равноправност легислативе и егzekутиве, сарадња између две власти и постојање средстава узајамног утицаја једне власти на другу.⁴⁷ Могућност утицаја легислативе на егзистенцију егzekутиве је основна *differentia specifica* у односу на председнички систем. Парламент то чини на одлучујући начин већ при избору

⁴⁶ „Више од поделе власти, чак и од меке поделе, израз сарадње власти често служи за обележавање тог првог облика режима, производа дуге уставне еволуције.” Филип Лово, *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1999, стр. 110.

⁴⁷ Наведено према Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 194.

владе, која током читавог периода свог постојања и функционисања одговара парламенту за свој рад и мора да ужива поверење парламента.

Друга страна медаље је да је влада у могућности да самостално или уз сагласност шефа државе, помоћу института распуштања парламента, утиче на егзистенцију парламента. Помоћу овог института влада може вршити притисак на парламент и издејствовати усвајање одређеног правног акта чији је формални доносилац легислатива, стављајући у изглед скраћивање мандата скупштине и расписивање ванредних избора, али то може чинити и из других, политичких разлога.⁴⁸

Парламентарни систем државне власти је творевина праксе, није плод теоријских расправа, али се та пракса често мењала. Као што смо видели, настала је у Енглеској еволутивним путем, а његова обележја и елементи су се дуго формирали. У фази уобличавања првобитног модела у Енглеској нису били кључни односи између парламента и владе, већ између легислативе и монарха.

У Енглеској су се од краја XVII века одиграле крупне друштвене промене, а најважније јавноправно питање је постало да ли је могуће успоставити модел у којем ће власт бити одговорна парламенту. У то време се не може говорити о одлучујућој улози политичких странака, тако да су посланици првенствено „независни мислиоци”. Од 1830. године су се компромисна решења енглеског парламентаризма проширила и на Континент, да би од краја друге деценије XX века у највећем делу Европе парламентарна демократија постала општеприхваћена.⁴⁹

⁴⁸ Од ступања на снагу важећег Устава Републике Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 98 од 10. новембра 2006. године) Влада је чак у три наврата упутила образложени предлог за распуштање Народне скупштине (2008, 2014. и 2016. године). Председник Републике је у свим случајевима поступио по предлогу и расписао ванредне парламентарне изборе. Тако је од пет парламентарних избора у три случаја разлог одржавања било распуштање парламента на образложени предлог Владе.

⁴⁹ Белгија: 1831, Италија: 1848, Француска: 1873, Немачка: 1919.

Оливера Вучић наводи да „суштину парламентарног режима у највећој мери, чак пресудно, обележава на једној страни, флексибилна подела власти, која подразумева њихову међусобну сарадњу и постојање области заједничког деловања и правом предвиђеног и уређеног 'мешања' једне у поље надлежности друге – чиме се, по мишљењу великог броја теоретичара, остварује кључ парламентаризма оличен у равнотежи и хармонији власти и, на другој, политичка одговорност владе пред парламентом.”⁵⁰

Та равнотежа и хармонија у пракси ипак ретко може бити апсолутна. Смиљко Сокол наводи да је парламентарни систем, развијајући се, прошао кроз више раздобља и у сваком од њих је имао различита институционална обележја.⁵¹ Изглед тих различитих институционалних обележја је по нама првенствено зависио од тога да ли је заиста постојао еквилибријум, или је ипак била приметна превласт у корист легислативе или егzekутиве.

Орлеански парламентаризам⁵² је према С. Соколу заиста био систем равнотеже између монарха и представничког тела, који су сарађивали посредством владе.⁵³ У овом облику парламентаризма, који се зове и дуалистички, влада има двоструку одговорност – према монарху и према парламенту.

У каснијој фази развитка парламентарног система, који се одржао релативно дуго, долази до „поремећене равнотеже у корист законодавне власти”, у којој је средиште политичке власти и институционалне моћи у парламенту.⁵⁴

Монистички парламентаризам доводи до слабљења позиција владе. Она је политички одговорна парламенту, а „краљ влада, али не управља”.⁵⁵ Владе

⁵⁰ Оливера Вучић, „Интерпелација – утицај посланика на одговорно поступање владе”, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, Бања Лука, бр. 14, год. V, 2008, стр. 88.

О односима парламента и владе у условима поделе власти вид. и Kisényi Géza, *A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében*, Magyar Közigazgatás, Budapest, 1994/5.

⁵¹ Branko Smerdel, Smiljko Sokol, *Ustavno pravo*, Narodne novine d. d., Zagreb, 2009, стр. 356.

⁵² У Великој Британији је постојао од почетка XVIII до почетка XIX века, у Француској у првој половини, а у Италији и Скандинавији у другој половини XIX века.

⁵³ B. Smerdel, S. Sokol, *op. cit.*, стр. 358.

⁵⁴ *Ibid.*

постају нестабилне, а рад парламента неефикасан због других, ничим неограничених расправа и разних облика опструкција.

„Рационализовани” парламентарни систем имао је за циљ обезбеђивање стабилности владе, али је довео и до „рационализације” законодавног поступка и ефикаснијег рада парламента. У овом облику парламентаризма се детаљно регулишу односи легислативе и егzekутиве. Успостављен је Вајмарским уставом у Немачкој 1919. године.

Видимо да је еволуција парламентарног система након кратког периода истинске равнотеже између законодавне и извршне власти довела прво до неоправданог јачања парламента, а касније до оснажења владе која има доминантну позицију. Равнотежа се помера ка егzekутиви и у нормативној надлежности парламента. Влада прво стиче право, а касније у пракси и првенство предлагања закона. Законодавна иницијатива са широком уредбодавном надлежношћу извршне власти доводи до повлачења парламента и у његовој основној надлежности стварања права. Предлагање закона је један од најделотворнијих инструмената за вођење политике. Како Владан Петров наводи, „влада је давно освојила монопол на законодавну иницијативу, тако да већина законских предлога (у појединим земљама Западне Европе преко 90% од укупног броја законских предлога) потиче од владе”.⁵⁶ Томе додајемо да су бројке сличне и у Србији.⁵⁷

Функција надзора рада владе од стране легислативе би могла бити делотворно средство у стварању равнотеже, али улога политичких странака и други фактори који делују у модерном парламентаризму доводе до апсолутне надмоћи владе у односу на парламент.

⁵⁵ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 198.

⁵⁶ В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 128.

⁵⁷ Статистику предложених и усвојених закона у односу на овлашћеног предлагача у пракси Народне скупштине Републике Србије анализираћемо у поглављу које се бави фазама законодавног поступка.

Мандатара за састав владе обично предлаже шеф државе и влада после избора од стране скупштине за свој рад према уставу заиста одговара парламенту, али се због целовите слике морају узети у обзир још неке чињенице. Председник владе је обично председник странке са највише освојених мандата у парламенту. Чланови владе су исто тако у највећем броју случајева највиши функционери странке или странака на власти, уколико се ради о коалиционом управљању владом. Није реално очекивати, поготово у земљама са нестабилним политичким односима, неразвијеном политичком културом⁵⁸ и честим ванредним изборима, да посланици користећи богат инструментаријум контролне улоге парламента (посланичка питања, интерпелације, предлог за изгласавање неповерења влади, итд.) доводе своје страначке шефове у непријатну ситуацију. Опозициони посланици⁵⁹ су у сасвим другачијој позицији, али је опозиција по природи ствари увек у мањини.

Неспорно је да нема парламентарног система власти без парламенту одговорне владе, али уколико оставимо по страни улогу модерних политичких странака у исказивању политичке воље грађана на слободним, непосредним изборима, долазимо до закључака неодрживих у парламентарној пракси. Золтан Сенте (*Szente Zoltán*), позивајући се на Карла Левенштајна (*Carl Loewenstein*), исправно тврди да у строгом уставноправном смислу облик државне власти може бити парламентаран ако влада (премијер) зависи од поверења парламента⁶⁰, а и

⁵⁸ „(...) има једна црта у парламенту коју још увек не бришу, а повучена је да се зна да до те црте може краљ да уђе у парламент, а даље не сме.” Таква црта постоји у Енглеској и остатак је мере предострожности да краљ не би могао мачем убости неподобног посланика, али „ето, рецимо, ко би код нас поштовао такве ствари, такве црте?” Војислав, Становчић, „Парламент без парламентаризма”, у: *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Фондација Конрад Аденауер, Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр. 67–68.

⁵⁹ О правима опозиције у парламентарном праву вид. Smuk Péter, „Ellenzéki jogok a parlamenti jogban, különös tekintettel a törvényhozási eljárásra és a parlamenti ellenőrzésre”, *Jogtudományi közlöny*, Budapest, 2007, február, стр. 62–73.

Вид. такође и Војислав Коштуница, *Институционализована опозиција у политичком систему капитализма*, докторска дисертација, Правни факултет, Београд, 1974.

⁶⁰ Szente Z., *op. cit.*, стр. 335.

Пјер Пакте (*Pierre Pactet*) је у праву када наводи да је то режим у којем влада „у сваком тренутку мора располагати парламентарном већином”⁶¹, али је по нама не мање битно то да у пракси и чланови парламента стреме ка обезбеђењу и опстанку поверења врха странке која их је кандидовала на изборима. Не доводи ли то до померања равнотеже између владе и парламента ка првом органу?

II ФУНКЦИЈЕ САВРЕМЕНОГ ПАРЛАМЕНТА

II.1 О функцијама савременог парламента уопште

„Парламент врши извештајан број функција које се углавном сматрају традиционалне.”⁶² У теорији уставног права се у последња два века искристалисало више начина класификације функција парламента. Разлог томе треба тражити у могућностима различите поделе могућих надлежности.⁶³ Функције легислативе су и испреплетене, што такође отежава њихове класификације.

Једно од најчешће цитираних одређења функција парламента потиче од Волтера Беџота (*Walter Bagehot*). Он је 1867. године у делу *The English Constitution* као главне функције британског Доњег дома (*House of Commons*) навео изборну функцију, функцију изражавања воље народа, функцију политичког образовања, информативну функцију и законодавну функцију.⁶⁴ Није стилска фигура то што Беџот тек на последњем месту спомиње законодавну функцију, која се обично сматра најважнијом, основном и по којој се парламенти називају законодавним телима.

⁶¹ Наведено према Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 195.

⁶² Оливер Николић, *Законодавна процедура у Југославији са посебним освртом на швајцарско право*, Институт за упоредно право, Београд, 1997, стр. 19.

⁶³ Свесни смо да „функција” и „надлежност” не значе исто, али ће се оне у овом раду због избегавања понављања речи користити као синоними.

⁶⁴ Наведено према Szente Z., *op. cit.*, стр. 45–46. и В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 45.

У XIX веку скупштине нису доживљаване као машине за производњу закона. У то доба се сматрало „да је парламент скуп независних појединаца који имају сопствено гледиште”.⁶⁵ Шест година пре објављивања Беџотовог рада о енглеском уставу Џон Стјуарт Мил (*John Stuart Mill*) је у свом делу *Представничка влада* о парламенту писао као органу чији је основни задатак да „посматра и контролише владу”, да пренесе идеје јавности у своје акте, да именује и опозива шефа владе”.⁶⁶

Размишљања оба аутора се везују за Енглеску, државу која спада у ред земаља са парламентарним системом државне власти чија је једна од карактеристика, као што смо видели, то да је влада одговорна парламенту. У земаљама са председничким системом државне власти надзорна улога легислативе не може да постоји јер је егзекутива моноцефална, изабрана директно од народа, што значи да поседује исти степен легитимитета којом располаже и легислатива.

У нашој теорији Маријана Пајванчић као функције парламента наводи нормативну надлежност парламента, парламентарну контролу владе, надлежности парламента везане за изборе и право парламента да уреди сопствену организацију.⁶⁷

Свим наведеним функцијама је у основи представничка улога. У савременим државама сувереност припада грађанима/народу/нацији. Из суверенитета потиче власт, односно могућност да се донесу одлуке у најширем смислу, па и закони.⁶⁸ У парламентарном систему државне власти грађани на општим, непосредним, тајним изборима бирају парламент, а он владу. Влада мора

⁶⁵ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 15.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Маријана Пајванчић: *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008, стр. 115.

⁶⁸ У том смислу Монтеѕкје пише: „Либаније каже да је у Атини странац који би се уплитао у рад народне скупштине бивао кажњен смрћу. Јер, такав је човек узурпирао право суверенитета.” Monteskje, *O duhu zakona*, Umetničko društvo Gradac, Ђаћак–Београд, Feral Tribune, Split, 2001, стр. 23.

да има подршку парламента да би опстала, водила политику и извршавала законе. То је теоријски модел парламентарног система.⁶⁹

Када парламент усваја законе и друга акта чије доношење спада у његову надлежност и када контролише рад владе, у основи врши своју репрезентативну улогу. „Парламент је централна институција представничке демократије.”⁷⁰ Када грађани сувереност не врше директно у форми народне иницијативе, референдума или другог облика непосредне демократије, то чине преко својих слободно изабраних представника који су у одређеном мандатном периоду посланици, чланови народног представништва, парламента.

Због изнетог сматрамо да основна функција парламента није законодавна већ представничка. Из функције репрезентације парламента могу се извести све остале надлежности, па и нормативна, односно могућност скупштине да даје коначну реч о садржини закона пре његове промулгације. Битно је питање да ли је легислатива заиста законодавац. Мислимо да није, због постојања сувише великог броја ограничавајућих фактора који стоје на путу слободи парламента у поступку регулисања друштвених односа у форми закона и других аката, али је евидентно да све што парламент чини значи остварење његове представничке улоге.

Претпоставка за вршење основне функције парламента – представничке, из које се изводе законодавна и контролна улога скупштине у парламентарном систему државне власти – јесте слобода говора народних посланика. Без слободе говора нема слободне расправе у парламенту, а без слободне расправе је илузорно говорити о репрезентацији грађана.⁷¹

⁶⁹ Видели смо да се функционисање председничког система утолико разликује што не постоји надзорна улога скупштине над егзекутивом, нити парламент има надлежности у избору извршне власти.

⁷⁰ В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 35.

⁷¹ Институт слободе говора је превалио дуг пут док је постао општеприхваћен у функционисању парламената. У Енглеској су први случај *freedom of speech* забележили крајем XIV века. Тачка 9. *Bill of Rights* (Закон о правима) из 1689. је формализовала ову праксу. У том акту, који чини елемент устава у материјалном смислу те земље, не може орган или суд изван парламента покренути поступак против посланика за говор одржан у парламенту. До усвајања

Значај расправљања – чија претпоставка је слобода говора – наглашавају савремени аутори. „Парламент није више класично законодавно тело (...) и власт коју он данас врши је више 'власт расправљања' него традиционална 'законодавна власт'”.⁷² Скупштина води расправу током законодавног поступка, приликом постављања посланичких питања, поводом подношења интерпелације и у вршењу контролне улоге, користећи друга средства у парламентарном систему државне власти.⁷³

Скупштина као орган у којем се води расправа је више у складу са реалном моћи савременог парламента као представничког органа. Законодавна надлежност већ одавно не припада парламенту у целини, нити би се могло рећи да је улога скупштине у поступку усвајања закона кључна. У формалном смислу јесте, јер се ниједан текст не може назвати законом пре него што се он уз слагање одговарајуће већине посланика не усвоји на седници народног представништва. У пракси, међутим, улога политичких странака, заинтересованих страна, интересних група и других фактора је бар у истој мери важна. Када томе додамо практични монопол владе у сфери предлагања закона, институт суспензивног вета шефа државе и улогу уставног суда или другог органа у земљама у којима постоји могућност судске контроле уставности, принуђени смо да закључимо да се суштински улога парламента исцрпљује у вођењу расправе и доношењу одлуке у формалном смислу.

овог акта су се десили занимљиви случајеви. Szente Z. (*op. cit.*, стр. 189) цитирајући Вејда и Бредлија (Wade, E. C. S. – Bradley, A. W.: *Constitutional and Administrative Law*, Longman, London – New York, 1986) наводи случај из 1512. године када је посланик Ричард Строд осуђен на казну затвора суда за калај свог округа управо због говора у вези са предлогом закона о експлоатацији калаја.

О праву на говор чланова парламента као претпоставке вршења посланичке функције вид. Szánthó Őrsike, *Parlamenti beszédjogok*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2009.

⁷² В. Jeanneau. Цитирано према: Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 278.

⁷³ „Пре него што члан може да дâ предлог или да се обрати скупштини о било којем питању, нужно је да добије реч, а то значи да мора да устане и обрати се председавајућем титулирајући га, на пример 'Господине председавајући', који ће затим најавити име члана.” Henry M. Robert, *Robertova pravila procedure*, Global Book, Novi Sad, 1997, стр. 34.

Наравно, улога и степен моћи парламента нису исти у свим државама. У којој мери је скупштина заиста законодавни орган, да ли заиста делотворно надзире и усмерава рад владе не зависи првенствено од примењеног система државне власти већ од нивоа изграђености институција, традиције, а пре свега од степена политичке културе и морала. Закључци до којих ћемо доћи у овом раду ослањају се пре свега на анализу правног оквира и праксе у функционисању Народне скупштине Републике Србије.

Поред представничке, законодавне и контролне улоге, парламенти располажу и правом да уреде сопствену организацију, као и надлежностима везаним за изборе одређених државних органа.

Општи правни акт којим скупштина уређује сопствену организацију и процедуре је пословник о раду. „Због значаја који има овај акт за функционисање парламента, у неким уставним системима устав изричито прописује да се пословник о раду усваја квалификованом већином гласова.”⁷⁴

Доношење пословника према предмету спада у нормативну надлежност скупштине, а у хијерархији општих правних аката ради се о подзаконском акту, али је управо због његовог значаја за законодавне и друге парламентарне поступке могуће говорити о посебној функцији парламента: уређивању сопствене организације. Пословником о раду се, осим поступака, регулишу и питања у вези са унутрашњом организацијом и међусобним односима органа саме легислативе. Усвајање устава, буџета, завршног рачуна, као и ратификација међународних споразума су такође облици нормативне надлежности парламента који се могу издвојити у посебне функције легислативе.

Поред нормативне и контролне надлежности, као и репрезентативне, којој ми дајемо највећи значај, најчешће се још издваја изборна функција скупштине. Избор владе у парламентарном систему државне власти од стране легислативе

⁷⁴ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 128.

О аутономији парламента вид. и Samuel C. Patterson, Gary W. Copeland, „Parliaments in the twenty-first century”, *Parliaments in the modern world, changing institutions*, University of Michigan, 1994, стр. 4–7.

смо већ споменули, али ћемо касније видети да парламенти бирају и друге, у уставном животу земље значајне носиоце јавних овлашћења.

Поред наведених функција, у уставној архитектури држава парламенти располажу још неким врло значајним али сходно њиховој природи или ванредном карактеру ређе коришћеним надлежностима као што су: одлучивање о рату и миру, проглашење ратног или ванредног стања, расписивање референдума, вршење одређених квазисудских функција.⁷⁵

У наставку дисертације бавимо се основним надлежностима парламента: његовом репрезентативном, нормативном, изборном и надзорном функцијом, а код сваке од њих ћемо посебно указати на положај Народне скупштине Републике Србије у нашем уставном систему.

II.2 Функција репрезентације парламента

У уставноправној науци се парламент још увек доживљава као законодавац, а не истиче се у довољној мери његова представничка улога. Већ смо нагласили да сматрамо да је репрезентација основна и најважнија функција парламента из које извиру све остале надлежности, па и улога у поступку усвајања закона.

Парламент је данас репрезентативни орган, народно представништво. Однос чланова парламента и грађана је однос јавноправног заступања.⁷⁶ То значи да у савременој држави чланови парламента располажу слободним мандатом, односно у правном смислу нису одговорни грађанима за своје поступке, дат глас, изречену дискусију, нити се могу опозвати пре истека мандата.⁷⁷ У правном

⁷⁵ Szente Z., *op.cit.*, стр. 48.

⁷⁶ *Ibid*, стр. 23.

⁷⁷ Речима Ференца Деака (*Deák Ferenc*), министра правде у првој влади Мађарске (1848. године) и дугогодишњег посланика: „Нас нису овде послали да бисмо тражили савет од народа, већ да бисмо ми пружали народу одговарајуће савете.” Цитирано према: Romsics Viktor, *A szabad mandátum elvének jelentőségéről és értelmezéséről*, Parlamenti Ösztöndíjasok, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2007, стр. 203.

смислу они нису одговорни грађанима, али јесу ли неким другим субјектима? Одлучујућа улога савремених политичких странака у уставном систему не релативизује само улогу парламента у законодавном поступку, већ може у пресудној мери утицати и на правну природу представљања.

За ову тврдњу није могуће наћи бољи пример од Србије. Од усвајања важећег Устава, према којем је народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика⁷⁸, настала је веома жива научна и политичка дебата о правној природи посланичког мандата. Систем који Ратко Марковић назива „страначким императивним мандатом”⁷⁹ је додуше ублажен усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика 25. маја 2011. године, али је, најблаже речено, спорно да ли је наведеним законом могуће на правно ваљан начин релативизовати уставну одредбу о карактеру мандата народних посланика. По нашем мишљењу постојање слободног мандата ће бити неспорно тек након измене чл. 102. ст. 2. Устава.

Репрезентативна функција парламента извире из начела грађанске/народне/националне суверености, према којем је извор власти у народу. Грађани на непосредним, слободним изборима тајно одлучују о томе коме поверавају мандат, да би изабрани до наредног изјашњавања вршили власт у

За још неке аспекте у вези са карактером мандата вид. фн. 117.

⁷⁸ Чл. 102. ст. 2. Устава

⁷⁹ „Том, помало лицемерном одредбом (јер укључује слободу за одрицање од права), промењен је карактер мандата народног посланика. Уместо да представља бираче (народ), из овакве одредбе произлази да народни посланик представља странку на чијој је листи (предлог) изабран за посланика. Тиме је посланички мандат, иако формалноправно слободан, постао императиван у политичком смислу (наведеним уставним решењем уведена је могућност страначког опозива). Странка сада може политички непослушног посланика заменити другим, пошто је она та која располаже посланичким мандатом.” Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – Критички поглед”, *Анали Правног факултета у Београду* (Анали ПФБ), 2/2006, стр. 16–17.

њиховом интересу. Легислатива је скуп чланова парламента који заступају интересе грађана.⁸⁰

Иако је то реткост, код одређених аутора се представничка улога парламента наглашава и у самој дефиницији легислативе. Мајкл. Л. Мезеи (*Michael L. Mezey*) истиче следеће: „Легислатива је представничко тело изабрано од народа које делује колективно и које има у крајњем исходу формалну, ако не и ексклузивну моћ да доноси законе који се односе на све чланове специфичног геополитичког ентитета”.⁸¹ На „формалну, а не ексклузивну моћ” парламента у доношењу закона ћемо се још више пута вратити током овог рада.

Ако парламенту прилазимо не са правне већ са политиколошке тачке гледишта, његова репрезентативна улога постаје још израженија. Наиме, у његовим рукама нису више кључне одлуке, а временом је изгубио и монопол на законодавну иницијативу. Његов значај данас се може видети чешће у ономе што он представља него у ономе што ради, односно ономе што доноси. Тако је Д. Олсон⁸² написао да је „легислатива представничко тело: оно рефлектује осећања и мишљења грађана”.⁸³ Још су директнији Ог (*F. A. Ogg*) и Реј (*P. O. Ray*), на које се позива М. Јовичић истичући да је „члан Представничког дома званичан агент изборне јединице, њен ’потрчко’, који је задужен да олакша именовања својих суграђана и сл.”⁸⁴

⁸⁰ Szente Z., *op. cit.*, стр. 25.

⁸¹ Michael L. Mezey, *Comparative legislatures*, Durham, North Carolina: Duke University Press, 1979, стр. 6.

⁸² D. Olson, *Legislative Institutions: A Comparative View*, New York, 1994, стр. 1.

⁸³ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 16.

⁸⁴ Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи. Елементи за једно упоредно уставно право*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984, стр. 78.

Цитирана констатација се односи на доњи дом Конгреса САД али имајући у виду значај и традицију парламентаризма у тој земљи, мислимо да смо на добром путу да докажемо да су чланови парламента у земљама у транзицији са свега неколико циклуса вишестраначја и плуралистичке демократије у још мањој мери истински законодавци.

Захваљујући институту слободе говора народних посланика, који је у нераскидивој вези са карактером мандата, чланови парламента изражавају „осећања и мишљења грађана”. Уколико располажу слободним мандатом, то чине непосредније и једноставније, али и овом приликом морамо подвући значај савремених политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана, како каже Устав Републике Србије.⁸⁵ Политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи⁸⁶, али данашњи посланици – не само у Србији него и у земљама са много дужом демократском традицијом – нису „независни мислиоци” као што су били у првој половини XIX века. Политичке снаге (странке, друштвени покрети, организације за артикулацију одређених интереса) су битни актери у дефинисању политичке воље и стога имају значајан утицај на органе легислативе, па и на сам процес законодавства.⁸⁷

Сублимација свега реченог о репрезентативној улози парламента су речи Филипа Нортона (*Philip Norton*) о могућој дефиницији парламента: „(...) вишечлано представничко тело које разматра питања од јавног интереса. Његова главна функција састоји се у давању сагласности у име политичке заједнице која се простире преко извршне власти, повезујући мере јавне политике.”⁸⁸

На крају, погледајмо како репрезентативну улогу парламента третира највиши правни акт наше земље. У Републици Србији Народна скупштина је највише представничко тело.⁸⁹ Парламент чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом.⁹⁰

⁸⁵ Чл. 5. ст. 1. Устава.

⁸⁶ Чл. 5. ст. 3. Устава.

⁸⁷ Petrétei József, *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, стр. 61.

⁸⁸ Philip Norton, *Legislatures*, Oxford and New York: Oxford University Press, 1990, стр. 1.

⁸⁹ Чл. 98. Устава.

⁹⁰ Чл. 100. ст. 1. Устава.

II.3 Нормативна функција парламента

Нормативна функција парламента је шира од његове законодавне надлежности. Скупштина има утицаја на садржину закона, иако сматрамо да је анахронично рећи да је она законодавац, али у нормативну функцију спада и надлежност доношења устава, усвајања буџета, ратификације међународних споразума, а прихватање неких правних (пословник) или правно-политичких (резолуција, декларација) аката убрајамо у њену псеудонормативну функцију.

Приликом усвајања свих набројаних аката (устав, међународни споразум, буџет, пословник, резолуција, декларација) парламент се *mutatis mutandis* суочава са истим ограничењима као и у случају своје „основне надлежности”: усвајања закона у формалном смислу.

Различите процедуре и правна снага наведених аката чине потребним да говоримо о нормативној, а не о законодавној функцији.

Пошто законодавна функција парламента чини основни предмет ове дисертације, на овом месту ћемо навести само најосновније чињенице о нормативној надлежности парламента, а о процедурама и њеним ограничењима ће бити речи доцније.

Легислатива обично свугде има озбиљну улогу у изради и ревизији устава. Уставотворна власт је много апстрактнија категорија од законодавне, не функционише континуирано, јер дефинише саме основе државног и друштвеног уређења и због тога врло ретко дела.⁹¹ Ова констатација може да опстане и ако узмемо у обзир чињеницу да оригинерну уставотворну власт у многим државама, па тако и у Србији, скупштина дели са грађанима који се о највишем правном акту или његовим деловима изјашњавају непосредно, на референдуму, а у одређеним земљама нови устав може усвојити само уставотворна скупштина.

Буџетско право, односно право парламента да усвоји буџет државе, лежи у самом пореклу постојања парламента као представничког органа, касније

⁹¹ Szente Z., *op. cit.*, стр. 63.

народног представништва. Већ смо навели да је првобитни разлог настанка легислативе у средњем веку било ограничење монарха у разрезивању пореза. Крилатица „*No taxation, without representation*” вековима изражава срж постојања парламента. Буџет је по својој форми закон, али се издвајање права доношења буџета оправдава његовом кључном улогом по егзистенцију егzekутиве у парламентарном систему државне власти. Предлог буџета израђује влада, али га парламент формално усваја. Неусвајање буџета је једно од могућих разлога (у неким земљама је то и облигаторан разлог) за престанак мандата владе пре истека времена на које је изабрана. У каснијем току рада ћемо видети да ли је реално да парламент суштински утиче на садржину буџета у виду амандмана, или је он само формални доносилац закона о буџету.

Слична је ситуација и са потврђивањем међународних споразума. Њих ратификује парламент у форми закона, али осим одређивања термина ступања на снагу нема могућност утицаја на њихову садржину. Аутономију воље изражава егzekутива приликом вођења преговора о тексту споразума, његовог парафирања и потписивања. У неким уставним системима чак „уговоре од мање важности који за собом не повлаче измене у законодавству, ратификује влада својим актима”.⁹²

О праву парламента да уређује сопствену организацију и процедуре и да то чини у форми пословника о раду већ је било речи. У склопу псеудонормативне функције, парламент доноси и одређена правно-политичка или чисто политичка акта у виду резолуција или декларација. Њима парламент, обично на предлог извршне власти у парламентарном систему државне власти, заузима став о стратешким и другим политичким питањима.⁹³

По Уставу Републике Србије Народна скупштина у оквиру своје нормативне функције: доноси и мења Устав; потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања; доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије; даје претходну сагласност на

⁹² Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 278.

⁹³ У Србији је у последњих петнаест година донето близу десет резолуција и декларација о Косову и Метохији.

статут аутономне покрајине; усваја стратегију одбране; усваја план развоја и просторни план; усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе; даје амнестију за кривична дела.⁹⁴

Убеђени смо у то да данас вршење законодавне функције није најосновнија надлежност парламента. Легислатива као представнички орган и „арена политичких борби” неспорно има утицаја и на садржину аката које усваја, али је раскорак између слова устава и суштинске моћи скупштине доста велики. Доношење закона је можда и данас најкласичнија функција парламента, али се он суочава са исувише великим бројем ограничавајућих фактора да би се могао сматрати законодавцем.

II.4 Изборна функција парламента

Парламенти располажу надлежностима везаним за изборе сопствених органа, као и одређених носилаца јавних овлашћења.

У случају скупштинских функционера и чланова радних тела, изборна функција проистиче из пословника о раду који легислатива самостално усваја, што је израз права да уреди сопствену организацију. „Унутарпарламентарни избори обухватају овлашћење парламента да бира председника и потпредседнике парламента, као и председнике парламентарних домова, уколико је парламент дводоман, секретара парламента односно парламентарних домова, чланове радних тела парламента (и председнике радних тела) како сталних тако и повремених.”⁹⁵

Приликом избора својих функционера манифестује се аутономија парламента⁹⁶, иако скупштина није сасвим слободна јер мора имати у виду

⁹⁴ Чл. 99. ст. 1. Устава

⁹⁵ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 128.

⁹⁶ Пословник Народне скупштине Републике Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 20/2012 – пречишћен текст) предвиђа (чл. 14.) да Народна скупштина утврђује број потпредседника на предлог председника Народне скупштине. То значи да се почетком рада сваког сазива доноси одлука о броју потпредседника. Пошто максималан број потпредседника није утврђен ни Пословником, аутономија народних посланика је у правном смислу неограничена. Почетком рада

чињеницу да се за доношење одлука мора обезбедити уставом, законом и/или пословником предвиђена већина. Парламент је, на пример, приликом избора свог председника слободан да изабере најбољег кандидата, али само ако је за њега могуће обезбедити већину гласова посланика. То у пракси значи да је слобода парламента омеђена одлуком странке или странака чији посланици чине већину у скупштини.

Оправдање за избор органа државне власти и ималаца јавних овлашћења од стране парламента можемо наћи у два начела. Први је принцип контроле извршне власти, а други легитимитет.⁹⁷

Основна карактеристика парламентарног система државне власти је да је влада одговорна скупштини. То значи не само да парламент помоћу одређених средстава надзире њен рад, о чему ће касније бити речи, већ и да је бира.

С обзиром на начин избора, влада може бити канцеларска или парламентарна.⁹⁸ У првом случају скупштина бира само председника владе (канцелара), док чланове владе он поставља и разрешава. Канцелар има обавезу да извештава парламент о свакој промени у саставу владе. У другом случају, парламент бира не само председника владе него на његов предлог и све њене чланове, који су одговорни не само председнику владе, као у канцеларском систему, већ и парламенту.

садашњег сазива Народна скупштина је одлучила да има седам потпредседника. Тиме се одступило од неписаног правила које је поштовано кроз више циклуса, по којем је парламент имао шест потпредседника. Друго је питање то што је због одустајања једне посланичке групе од избора свог кандидата, јуна 2016. године, изабрано шест од седам предвиђених потпредседника, што се ни од тада није променило.

Вид. Одлука о броју и избору потпредседника Народне скупштине од 6. јуна 2016. године (http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2016/RS28-16.pdf, 28.02.2018.).

⁹⁷ Szente Z., *op. cit.*, стр. 51–52.

⁹⁸ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 127.

У одређеном броју земаља са парламентарним системом државне власти, у којима се о шефу државе не изјашњавају директно грађани⁹⁹, легислатива бира и председника републике. Интересантно је напоменути да је у изузетним случајевима могуће да парламент утиче и на „избор” шефа државе у монархијама. То је ванредна ситуација, када скупштина законом одређује редослед наслеђивања круне.¹⁰⁰

Поред сопствених функционера и органа егzekутиве, парламент у различитим уставним системима због начела легитимитета бира и разноврсне носиоце јавних овлашћења. То могу да буду носиоци правосудних функција (судије, председници судова, државни тужиоци, заменици јавних тужилаца, органи правосудних и јавнотужилачких савета), које скупштина бира на предлог неког другог органа или самостално; судије уставног суда; гувернер централне банке, омбудсман и повереници за заштиту одређених права; чланови државне ревизорске инсититуције и буџетског (фискалног) савета, итд.¹⁰¹

У Србији, у оквиру својих изборних права, Народна скупштина: бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара; бира и разрешава судије Уставног суда; бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом; бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и надзире његов рад; бира и разрешава Заштитника

⁹⁹ У Европи је то решење – које је много више у складу са теоријским моделом парламентарног система државне власти него што је то непосредан избор председника републике од стране грађана – примењено, између осталог, у Немачкој, Италији, Мађарској, Словачкој и Грчкој.

¹⁰⁰ Szente Z., *op. cit.*, стр. 53.

¹⁰¹ Конкретна решења могу у значајној мери одударати. па тако, на пример, у Мађарској, која припада парламентарном систему државне власти и где парламент бира председника републике, шеф државе именује министре, судије, председника Буџетског савета и Националне банке.

грађана, и надзире његов рад; бира и разрешава и друге функционере одређене законом.¹⁰²

II.5 Парламентарни надзор рада владе

Без надзора рада владе од стране скупштине и обезбеђивања делотворних инструмената контроле владе не може постојати парламентарни облик државне власти. С друге стране, због моноцефалног карактера егzekутиве, односно непостојања владе као извршног органа, у председничком систему државне власти је немогуће говорити о надзорној функцији парламента.

Још су се пре неколико векова јављала гледишта да је контролна функција парламента веома значајна. Шарл Монтескје је сматрао да представничко тело треба да буде бирано да би се, између осталог, видело да ли су закони које је донело добро спроведени. Још је директнији био Џон Стјуарт Мил, по коме скупштина није предодређена да управља, већ је основни смисао њеног постојања контрола над управљачима. „Права је делатност представничке скупштине (...) у томе да надгледа и контролише владу, да светлом јавности расветли све њене послове, да је натера да у потпуности изложи и оправда сваку акцију коју би ико могао сматрати сумњивом, да их осуди ако су за осуду, а ако људи који су у саставу владе злоупотребљавају указано им поверење, или се понашају супротно осмишљеним осећајима нације, да их истера из службе и непосредно или

¹⁰² Чл. 99. ст. 2 Устава.

Међу друге функционере одређене законом које бира Народна скупштина спадају: повереник за заштиту равноправности, повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, чланови Државне ревизорске институције и Фискалног савета и други.

Дана 22. I 2018. године објављен је радни текст амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије. Није могуће предвидети када ће и на који начин бити измењен највиши правни акт, али се објављени текст тиче и изборне функције Народне скупштине у сфери избора носилаца правосудних функција.

Вид. <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (28.02.2018).

посредно именује њихове наследнике. То је сигурно обиље моћи и довољно осигурање за слободу нације.”¹⁰³

Од савремених аутора Шандор Пешти (*Pesti Sándor*) контролну функцију легислативе над радом извршне власти назива њеном можда најважнијом функцијом.¹⁰⁴

Видели смо да по теоријском моделу парламентарног система треба да постоји равнотежа између легислативе и егzekутиве, из чега произилази да је влада самосталан орган, није радно тело скупштине као у систему демократског јединства власти, али је бира и надзире парламент и све време док постоји мора да ужива поверење парламента. Све то проистиче из чињенице да је парламент народно представништво. „Народни посланик је представник народа, и у томе својству он има право на критику владине политике, на њено оцењивање са гледишта јавних интереса и на давање свога суда о томе.”¹⁰⁵

Слично као и код нормативне функције, ни код контролних надлежности парламента није могуће оставити по страни кључну улогу политичких странака, односно других субјеката који имају посланике у парламенту. У том смислу Андраш Керешењи (*Körösényi András*) наводи¹⁰⁶ да су влада и владајућа посланичка група испреплетене, што стару теорију о подели власти чини фикцијом, уместо које се ствара нова подела власти између власти и опозиције. Противтежа владиној политици више није парламент у целини, већ парламентарна опозиција. Према њему се мора правити разлика између институционалних чинилаца и политичких фактора. Класични инструменти контроле над радом владе (посланичка питања, интерпелације, предлог за изгласавање неповерења) не могу се одвојити од улоге опозиције.¹⁰⁷

¹⁰³ Цитирано према В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 40.

¹⁰⁴ Pesti Sándor, *Az újkori magyar parlament*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002, стр. 62.

¹⁰⁵ Лазар Марковић, *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991, стр. 184.

¹⁰⁶ Körösényi András, *A magyar politikai rendszer*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000, стр. 294–315.

¹⁰⁷ Устави и пословници о раду парламената, наравно, не могу правити разлику између посланика владајуће већине и опозиције, али првој групацији по правилу није у интересу

Конкретна средства парламентарног надзора рада владе и њихове могуће класификације не чине предмет овог рада, стога ћемо само да напоменемо да уставни системи углавном познају: разне видове посланичких питања, интерпелацију, гласање о поверењу влади, парламентарну истрагу, а по појединим ауторима се и буџетско право парламента убраја међу инструменте контролне улоге скупштине.¹⁰⁸ Парламенти могу располагати и контролним органима (ревизорска институција, омбудсмани), који углавном надзиру рад управе.¹⁰⁹ Пред парламентом је, међутим, у политичком смислу одговорна једино влада.¹¹⁰

Устав Србије није сасвим прецизан када говори о надзорној улози Народне скупштине, пошто је сврстава у изборну функцију. У оквиру својих изборних права, Народна скупштина бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку

„довођење владе у непријатну ситуацију”. Из политичких разлога се, међутим, у пракси дешава да се и посланици владајуће већине користе богатим арсеналом надзорне функције парламента. То могу чинити или због потребе подвлачења одређених резултата владе, што долази до изражаја, на пример, кроз одговор министра на посланичко питање или интерпелацију, или због разних видова опструкције, или због тога што се на такав начин лакше може доћи до жељеног политичког циља. У том смислу је индикативан случај из Мађарске који се догодио 2009. године. Тада су посланици владајуће Социјалистичке партије Мађарске поднели предлог за изгласавање неповерења против председника Владе, Ференца Ђурчања (Gyurcsány Ferenc), који је уједно био и председник странке. Циљ је био да се нови премијер Гордон Бајнаи (Bajnai Gordon) изабере за премијера мимо председника Републике. У случају оставке премијера Ђурчања требало је да председник Републике предложи председника Владе (Soltész István: *Az Országgyűlés. Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése 1990–2010*, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010, стр. 139–140).

¹⁰⁸ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 124–126.

¹⁰⁹ У том смислу вид. Szente Z., *op. cit.*, стр. 52, но правна природа тих тзв. независних контролних органа је сложенија од тога, те ћемо се зауставити на констатацији да су они органи парламента који контролишу управну власт.

Вид. и David Beetham, *Parlament i demokratija u dvadeset i prvom veku, Vodič za dobru praksu*, Interparlamentarna unija, UNDP, Beograd, 2008.

¹¹⁰ О разним видовима одговорности чланова владе вид. Зоран Лончар, *Одговорност министара, са посебним освртом на југословенско право*, докторска дисертација, Правни факултет, Нови Сад, 2000.

мандата Владе и министара.¹¹¹ Закон о Народној скупштини прецизира да Народна скупштина врши контролу над радом Владе или члана Владе постављањем посланичког питања, подношењем интерпелације, гласањем о неповерењу Влади или поједином члану Владе и образовањем анкетног одбора. Поступак контроле над радом Владе или члана Владе уређује се Пословником.¹¹²

III НОРМАТИВНА НАДЛЕЖНОСТ ПАРЛАМЕНТА – ФУНКЦИЈА СТВАРАЊА ПРАВА

III.1 Еволуција нормативне надлежности

О појави парламента и његовом развоју кроз историју је већ било речи. Констатовали смо да је пут ка народном представништву био другачији у Енглеској, у којој је још крајем XIII века сазван Модел-парламент, с једне стране, и у Сједињеним Америчким Државама и Француској, земљама које се сматрају родоначелницама грађанске уставности у формалном смислу, с друге стране. Циљеви и постигнути резултати су били исти, али пут који је до њих водио другачији.

Без намере да понављамо оно што је већ на почетку овог рада речено, морамо се подсетити чињенице да је у Енглеској парламент постао главни законодавни чинилац стотинак година пре усвајања првих устава у формалном смислу у САД и Француској, што је био предуслов за формирање народних представништава у тим земљама.

Доношење акта под називом *Bill of Rights* 1689. године у Енглеској значио је формалну победу парламента над монархом, чиме је краљ остао законодавни чинилац али само унутар парламента („*The King in Parliament*”). Тиме се завршава

¹¹¹ Чл. 99. ст. 1. т. 1.

Од појединих инструмената надзорне функције парламента, интерпелацију регулише члан 129, а гласање о неповерењу Влади или члану Владе чл. 130. Устава.

¹¹² Чл. 56. Закона о Народној скупштини (*Сл. гласник РС*, бр. 9/2010).

четири века дуг процес ограничавања свевлашћа монарха у којем је парламент еволуирао од саветодавног органа, који је касније стекао судске и пореске надлежности, до кључног законодавног органа.

У САД и Француској парламент није настао еволутивним путем, већ је производ револуционарних дешавања. Већ смо напоменули да је један од непосредних повода за избијање Велике француске буржоаске револуције био начин одлучивања на сталешкој скупштини, коју краљеви сто седамдесет и пет година пре тога нису сазивали.¹¹³ Грађанство је тражило да се гласа по главама представника а не по сталежима, јер би то значило надгласавање трећег сталежа од стране племства и свештенства. Тада је скупштина трећег сталежа проглашена Народном скупштином, представничким телом са законодавном влашћу. Та постигнућа изразиће Француска у Декларацији о правима човека и грађанина из 1789.¹¹⁴ и свом првом уставу из 1791. године. САД, које су се револуционарним путем ослободиле од статуса колоније Велике Британије, доносе свој и данас важећи устав 1787. године.¹¹⁵

„Дакле, законодавна функција парламента појавиће се у САД и Европи три века после Енглеске и то револуцијом, насилном променом политичког поретка.”¹¹⁶

Ограничење апсолутизма монарха је био идеал у све три државе. До постизања тог циља се у Енглеској стигло успостављањем начела суверености парламента, а у Француској и САД револуцијама, односно доношењем првих устава у формалном смислу и увођењем принципа суверености

¹¹³ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 274.

¹¹⁴ Француска Декларација о правима човека и грађанина из 1789. је и данас део правног система те земље јер представља преамбулу Устава од 1958. године.

¹¹⁵ Основном тексту устава је од 1787. године додато двадесет и седам амандмана, од којих првих десет чине *Bill of Rights*, који, наравно, није истоветан документ са истоименим актом Енглеске, усвојеним 1689. године.

¹¹⁶ Владан Кутлешкић и Дарко Голић, *Уставно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2017, стр. 185.

грађана/народа/нације¹¹⁷, што је довело до рођења парламента као народног представништва.

„Крај апсолутне егзекutive десио се управо оног тренутка када је парламент, као представништво грађана, преузео надлежност да доноси и креира право, а истовремено је успостављена и формална законодавна процедура. У демократским системима предлози постају право када буду изгласани и верификовани у конгресу нације или народном представништву.”¹¹⁸ Крај XVIII века је период рођења савременог парламента. Пошто апсолутизам нестаје, а у том времену не постоје политичке странке у данашњем смислу речи, које су незамисливе без чврсте дисциплине. Тада почиње доба парламентарног романтизма.

Закони постају најважнији правни акти, производи суверености народа. Усваја их парламент као народно представништво, чиме се окончава период који

¹¹⁷ Разлике између грађанске, народне и националне суверености нећемо објашњавати јер су оне данас много мање него што су биле пре триста година и ирелевантне су за предмет овог рада. Једина и данас битна разлика између националне и народне суверености би се огледала у карактеру мандата посланика, пошто из народне суверености произилази императиван, а из националне суверености слободан (представнички) мандат. Вид. Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 155–158.

Пошто се данас слободан мандат чланова парламента сматра општеприхваћеном цивилизацијском тековином, терминолошку разлику између националне и народне суверености сматрамо небитном за наше интересовање, док ћемо на прави карактер данашњег слободног мандата, његове модификације и факторе ограничења који у суштинској мери утичу и на вршење законодавне функције парламента и његових чланова указивати на више места у даљем тексту.

О суштинском елементу традиционалног слободног мандата је већ било речи (вид. фн. 76).

Иако смо у уводним разматрањима рекли да се нећемо бавити бикамерализмом, код овог питања ћемо направити изузетак. У данашњим демократским државама се, наиме, императивни мандат задржао само у горњем дому бикамералног парламента у државама у којима његове чланове именује извршна власт федералне јединице. Тај начин избора чланова горњег дома може утицати и на начин гласања, јер је логична последица начина избора задржавање специфичне врсте плуралног вота: један гласа у име свих њих. Вид. В. Кутлешкић и Д. Голић (2017), *op. cit.*, стр. 195.

¹¹⁸ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 37.

је трајао више столећа, а у којем је монарх владао едиктима, декретима. Творци првих устава у формалном смислу су се угледали на дела Томаса Хобса (*Thomas Hobbes*), Џона Лока (*John Locke*), Шарла Монтескјеа (*Charles Montesquieu*) и других великих мислилаца просветитељства. Последњи споменути теоретичар је изузетно битан за изградњу институције данашњег парламента. Он је средином XVIII века у свом већ споменутом капиталном делу навео да је потребно „представничко тело изабрано ради усвајања закона”.¹¹⁹

Закони постају акти најјаче правне снаге после устава и морају их примењивати и судови. Закони су израз апсолутне аутономије којом парламент располаже¹²⁰ и „изворно, нико осим парламента нема овлашћење да се меша у законодавну активност парламента”.¹²¹ У другом делу рада ћемо видети да су овакве констатације, које су везане за период настанка скупштине као народног представништва и произилазе из теоријских модела о подели власти, нереалне данас у уставној пракси Републике Србије, али и већине европских земаља које функционишу по систему парламентарног система државне власти, због пресудног утицаја других фактора на садржину закона које и данас усваја легислатива.

Парламент као законодавни орган је настао због успостављања нових односа снага у друштву, крахом феудализма и стављањем на пиједестал начела о суверености народа, а ти чиниоци су довели до редизајнирања односа и прерасподеле моћи између егzekутиве, која је била у дефанзиви, и легислативе, која је постала свемоћно средство у очима стваралаца нових уставних поредака.

Место закона у хијерархији правних аката произилази, дакле, из два својства парламента. Прво обележје, из којег проистиче позиција парламента као законодавца, је то што је колективни орган, представничко тело. Како је Монтескје истицао, „мноштво боље обавља законодавни рад него један”¹²².

¹¹⁹ Цитирано према: Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 273.

¹²⁰ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 157.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Цитирано према: Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 273.

Друго битно својство парламента, из којег извире нормативна функција парламента, је легитимитет. Скупштина постаје народно представништво и поступно се проширује основа његовог легитимитета. То се дешава преласком са ограниченог на опште право гласа и појавом политичких странака – растом грађанства у вршењу власти на рачун племства.¹²³ Парламент постаје законодавац јер је народно представништво и стиче легитимитет на изборима. Акти парламента су веће правне снаге због тога што „ово тело има најјачу базу легитимитета; мандат стиче непосредно од народа, задатак му је представљање целокупног народа”.¹²⁴

У одређеном броју држава са парламентарним системом државне власти се данас шеф државе бира од стране народа, на непосредним, слободним изборима. Из тога произилази да председник републике и парламент имају исти извор и степен легитимитета као што је случај и у председничком систему. Законодавац ипак није шеф државе већ је то скупштина, иако и први орган, као што ћемо видети, има конкретну уставну надлежност у завршној фази усвајања закона у виду суспензивног вета. Зашто онда непосредно изабрани председник републике не доноси законе? Одговор проистиче из својства парламента као представничког, колективног органа. Скупштина, као орган репрезентације грађана, у највећој могућој мери изражава хетерогени карактер сваког друштва¹²⁵ и због тога према уставним текстовима има кључну улогу у усвајању закона и других аката које доноси у склопу своје нормативне надлежности.

Мера репрезентативности парламента, наравно, зависи од многих фактора, као што су изборни систем, степен остварења политичких права грађана, карактеристике страначког система, али је скупштина, по природи ствари, увек репрезентативнија од шефа државе као инокосног органа.

Од краја XVIII века се у науци оснажило гледиште према којем је парламент законодавац и оно је било *a priori* прихваћено дуги низ година.

¹²³ B. Smerdel, S. Sokol, *op. cit.*, стр. 355.

¹²⁴ Szente Z., *op. cit.*, стр. 294–295.

¹²⁵ У територијалном, националном, политичком и сваком другом погледу.

Појавом модерних политичких странака се равнотежа и у нормативној надлежности помера ка егзекутиви, на штету легислативе. Увођењем института судске контроле уставности и међународним интеграцијама држава ексклузивност парламента у законодавној делатности се још више потискује.

Између две крајности, парламентарне свемоћи с једне и опстанка само формалне улоге народних представништва у законодавном поступку с друге стране је, међутим, постојао период када су парламенти стицали право да поред закона у формалном смислу усвајају и низ других аката. Тај еволутивни процес је трајао дуго и решења у разним уставним системима нису ни приближно истоветна, али се може констатовати да савремени парламенти, поред закона, коначну реч дају о још неким актима. Због тога треба да разликујемо нормативне надлежности парламента у ужем и ширем смислу.

III.2 Нормативна надлежност парламента у ужем и ширем смислу

Већ смо на више места нагласили да смо убеђени да данас вршење законодавне функције није најосновнија надлежност парламента. Мислимо да та тврдња опстаје због бројних спољашњих и унутрашњих ограничења са којима се скупштина суочава – а о којима ће детаљно бити речи у другом делу дисертације – иако поглавља многих радова из области парламентарног права још увек почињу реченицом којом се истиче доношење закона као најкласичнија функција скупштине. У том смислу Золтан Сенте истиче: „Без сумње, стварање закона је најкласичнија парламентарна функција, што се види и из тога да се скупштине често називају легислативом, поистовећујући ово тело са том функцијом.”¹²⁶ У каснијем тексту и овај аутор додаје да је значај парламента у последње две деценије у овој области у одређеној мери опао, али тврди да је одговор о доношењу закона као најкласичнијој његовој функцији и данас прихватљив, иако у је у пракси данас значај парламента много више у својству политичке арене.¹²⁷

¹²⁶ Szente Z., *op. cit.*, стр. 335.

¹²⁷ *Ibid.*

Из реченог се види да се ни модерни аутори не одричу олако класичних схватања о нормативној функцији као основној надлежности парламента, иако су свесни лимита са којима се скупштине сусрећу. Ово стање је разумљиво и због тога што и уставни текстови законодавну функцију скупштине апострофирају као основну.

Ми сматрамо да су се од усвајања првих устава у формалном смислу паралелно одиграла два процеса. Први се односи на проширивање круг аката о којима парламент даје последњу реч, као и на повећавање броја закона које скупштина усваја¹²⁸, а други се тиче континуираног сужавања маневарског простора парламента у регулисању друштвених односа у форми закона и других аката.

Велика нормативна активност парламената је резултат техничког напретка који изискује законодавни активизам али и пренормираности друштвених односа. У посткомунистичким земљама Источне и Југоисточне Европе повратак на принципе класичне грађанске уставности и тржишне привреде захтева велике нормативне захвате, због чега се парламенти изјашњавају о великом броју закона и других аката. Ако узмемо у обзир и задатке које произилазе из хармонизације домаће регулативе са правним тековинама Европске уније у склопу интеграција¹²⁹, долазимо до закључка да су скупштине у овом делу континента „фабрике закона”.¹³⁰

¹²⁸ Позивајући се на више аутора, З. Сенте наводи да у Француској парламент у петогодишњем мандату усвоји око четири до пет хиљада закона; да је легислатива у Италији од 1948. године донела око 15.000 закона. Додуше, постоје и мање активни парламенти, на пример онај у Шпанији, који је 2005. године усвојио свега 28 обичних и 6 органских закона, али је разлог томе у великој законодавној активности регионалних парламената у тој земљи. Вид. Sente Z., *op. cit.*, стр. 302–303.

¹²⁹ Све земље бившег комунистичког блока су без изузетка одлучиле да приступе Европској унији, тако да су или завршиле хармонизацију прописа или раде на томе.

¹³⁰ Парламент Чешке је у периоду од 1998. до 2002. усвојио 785 закона, Сејм у Пољској је од 1997. до 2001. донео 774 закона, а парламент Мађарске од 2002. до 2006. 574 закона. *Ibid.*

Друго је питање у којој мери су парламенти заиста законодавни органи, односно да ли на суштински начин утичу на текстове усвојених нормативних аката. Ми мислимо да због бројних ограничења не утичу у кључној мери на те процесе и да им се континуирано сужава маневарски простор у регулисању друштвених односа у форми закона и других аката. То смо апострофирали као други процес који се одиграва у последњих двеста година, а поготово од рационализације парламентаризма, односно потребе да се убрза и учини ефикасним нормативна делатност, што је, између осталог, постигнуто ојачавањем владе и у сфери законодавног поступка.

Због првог процеса који се односи на проширивање круга аката о којима парламент даје последњу реч, правилније је говорити о нормативној, па и псеудонормативној, а не законодавној функцији, јер у њу спадају и надлежност доношења устава, усвајања буџета, ратификације међународних споразума, прихватања других правних (пословник) или правно-политичких (резолуција, декларација) аката, аутентичних тумачења итд. Нормативну надлежност парламента у ужем смислу разумемо као његову надлежност усвајања закона, а у ширем смислу доношење свих осталих, типичних¹³¹ аката, од којих су неки по правној снази и изнад закона у хијерархији правних аката, као што је случај са уставом.

III.2.1 Парламент као уставотворац

Дефинисање устава није предмет овог рада, али да бисмо могли разумети због чега баш парламент располаже уставотворном влашћу (самостално или заједно са грађанима), целисходно је напоменути да се он може одредити као писани општи правни акт са највећом правном снагом (формални појам) који регулише основе државног и друштвеног уређења (материјални појам).¹³²

¹³¹ Говорићемо посебно о нашем виђењу псеудонормативне надлежности парламента.

¹³² Миодраг Јовичић, *О уставу – теоријско-компаративна студија*, Савремена администрација, Београд, 1977, стр. 9–18.

Пошто је парламент народно представништво, а устав акт који „гарантује слободу и права грађана и којим се уређују основни и најзначајнији односи у државној заједници (организација, надлежности, однос између појединих органа власти)»¹³³, доношење и промена устава спада у његову надлежност.

Уставотворна власт парламента се обично посматра у оквиру нормативне надлежности и сматра се сличном законодавној власти, али су уочљиве огромне разлике. Уставотворна власт је по класичној теорији установљавајућа власт, оригинерна, ничим неограничена. Та оригинерност се манифестује тиме што је уставотворац слободан да пропише решења која сматра најцелисходнијим. То је највећа разлика у односу на законодавну власт, јер, као што ћемо касније видети, управо је сâм устав бедем законодавне активности, који посредством уставних резервата, забраном смањења стеченог нивоа људских права и слобода и гарантовањем високог места билатералним и мултилатералним споразумима у хијерархији правних аката, представља ограничење у поступку доношења закона.¹³⁴

Из карактера и својстава устава произилази да је неопходно да у његовом доношењу учествују грађани, пошто њима припада сувереност. Они то чине или непосредно, или посредно преко народног представништва. Скупштина због своје функције репрезентације углавном у свакој земљи има улогу у доношењу и промени устава, али се могу уочити два основна начина учешћа народног представништва у доношењу устава.

„Разлике се (...) јављају по питању предвиђања природе представничког тела коме се поверава уставотворна функција. У том смислу од значаја је да ли је оно искључиво и само уставотворно – да ли је, дакле, у питању орган познат као уставотворна скупштина, или је, пак, реч о обичном представничком телу које, уз остале класичне функције обавља, на неки од познатих начина, и функцију доношења и промене устава – када говоримо о редовној скупштини.”¹³⁵

¹³³ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 116.

¹³⁴ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 52–53.

¹³⁵ Оливера Вучић, *Промена и трајање устава*, Досије, Београд, 2005, стр. 63.

Уколико је доношење или промена устава у надлежности посебног тела, уставотворне скупштине, њен једини задатак је усвајање или промена највишег правног акта, након чега јој престаје мандат. „Од обичног парламентарног сазива разликује се по надлежности, а понекада и по саставу посланика и начину њиховог избора.”¹³⁶

Уставотворне скупштине се ретко срећу и то скоро искључиво у ситуацијама уставног дисконтинуитета, односно раскида са уставном традицијом. У таквим приликама се ревизиона власт врши мимо правила која су важећим уставом предвиђена за сопствену измену.¹³⁷

У упоредној пракси постоји и међурешење, односно када се не бира посебна уставотворна скупштина, нити устав доноси редовна скупштина, већ се на изборима грађани изјашњавају о новом сазиву редовног парламента који ће донети или изменити највиши правни акт. То је посредно изјашњавање грађана о уставу и прикривени референдум.¹³⁸

Ипак, „најчешће, орган надлежан за промену, делимичну или потпуну, устава управо је обична, редовна скупштина.”¹³⁹ То је један од основних разлога због којих тврдимо да парламент располаже нормативном надлежношћу у ширем смислу, а не само законодавном. Надлежности редовног парламента у доношењу и промени устава не произилазе само из чињенице да је он народно

¹³⁶ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 116.

¹³⁷ У периоду настанка грађанске уставности у формалном смислу, доношење устава од стране уставотворних скупштина је чешће био случај.

„Појава прве уставотворне скупштине везује се за уставну историју САД”, О. Вучић (2005), *op. cit.*, стр. 66.

О. Вучић, поред САД, наводи и примере оба устава Аргентине (1860. и 1949), Бугарске (1879), Албаније (1928), Монголске Народне Републике (1940) и Федеративне Народне Републике Југославије (1946). *Ibid.*

¹³⁸ Такав је случај у Белгији. По члану 131. Устава, поступак промене устава започиње у сазиву парламента којем тече мандат. Он се након усвајања предлога за промену највишег правног акта распушта, а нови сазив усваја акт о промени устава. М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 116–117.

¹³⁹ О. Вучић (2005), *op. cit.*, стр. 69.

представништво већ и из тога што је устав, без обзира на то што је највиши правни акт, уједно и основни закон. У одређеним државама се тако и зове, а у ред тих земаља спадају Савезна Република Немачка и Мађарска.¹⁴⁰

Начин одлучивања о уставу зависи од степена његове чврстине, али у земљама које имају устав у формалном смислу, о њему се одлука у парламенту обично доноси квалификованом већином, јер у противном не би постојала разлика између устава као највишег правног акта и других аката о којима се парламент изјашњава. Слику додатно компликује могућност егзистирања уставних, органских или системских закона за чије усвајање у парламенту није довољна проста или релативна (кворумска) већина, по чему се приближавају уставу.

Поред позиције редовног парламента у процесу доношења устава, због предмета регулисања и његовог пресудног места у хијерархији правних аката, у поступку доношења или ревизије устава кључну улогу могу имати и грађани. У случају њиховог непосредног изјашњавања путем референдума, неспорно се умањује значај парламента као уставотворца. Уколико устав непосредно усваја народ, онда се он „доноси без опасности да његова воља буде деформисана”.¹⁴¹

И уколико се устав усваја од стране грађана, парламент обично има одређене надлежности пошто „код уставотворног референдума текст будућег устава обично припрема једно тело, усваја друго, да би га након тога, тајним писменим изјашњавањем, потврдили грађани”.¹⁴²

И када је потребно непосредно изјашњавање народа о предложеном тексту устава, упоредно право познаје више врста референдума, па тако они по дејству могу бити обавезни, факултативни и саветодавни.

¹⁴⁰ Основни закон Немачке је донет 1949, а Мађарске 2011. године.

¹⁴¹ М. Јовичић (1977), *op. cit.*, стр. 57.

¹⁴² О. Вучић (2005), *op. cit.*, стр. 74.

Према Уставу Републике Србије, Народна скупштина је носилац уставотворне власти¹⁴³, она доноси и мења Устав.¹⁴⁴ Предлог за промену Устава може поднети најмање једна трећина од укупног броја народних посланика, председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача. О промени Устава одлучује Народна скупштина. Предлог за промену Устава усваја се двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. Ако Народна скупштина усвоји предлог за промену Устава, приступа се изради, односно разматрању акта о промени Устава. Народна скупштина усваја акт о промени Устава двотрећинском већином од укупног броја народних посланика и може одлучити да га и грађани потврде на републичком референдуму. Народна скупштина је дужна да акт о промени Устава стави на републички референдум ради потврђивања, ако се промена Устава односи на преамбулу Устава, начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или поступак за промену Устава. Промена Устава је усвојена ако је за промену на референдуму гласала већина изашлих бирача. Акт о промени Устава који је потврђен на републичком референдуму ступа на снагу када га прогласи Народна скупштина. Ако Народна скупштина не одлучи да акт о промени Устава стави на потврђивање, промена Устава је усвојена изгласавањем у Народној скупштини, а акт о промени Устава ступа на снагу када га прогласи Народна скупштина.¹⁴⁵

Као што видимо, највиши правни акт наше земље препознаје Народну скупштину као носиоца уставотворне власти, али је она у одређеним, иначе доста широко одређеним случајевима врши заједно са грађанима, а поред тога, уколико се предложене измене односе на делове највишег правног акта који се сматрају мање важним, Скупштина може одлучити да се распише референдум да би

¹⁴³ Чл. 98. Устава.

¹⁴⁴ Чл. 99. ст. 1. т. 1. Устава.

¹⁴⁵ Чл. 203. За предмет дисертације је ирелевантан ст. 4. наведеног члана, према којем се, ако не буде постигнута потребна већина, промени Устава по питањима садржаним у поднетом предлогу који није усвојен не може приступити у наредних годину дана.

грађани потврдили предложена решења на референдуму. На овај начин Устав Србије познаје и обавезни и факултативни референдум, али у оба случаја воља грађана исказана на референдуму обавезује Народну скупштину.

Анализирајући уставна решења, могли бисмо закључити да је уставотворна улога Народне скупштине кључна, и њу према нашем мишљењу не угрожава ни у прописаним случајевима обавезно, ни у другим случајевима факултативно изјашњавање грађана на референдуму, јер то сматрамо остварењем уставног начела о суверености грађана.¹⁴⁶ Позицију парламента у вршењу уставотворне улоге, као и у другим видовима извршавања нормативне функције, угрожавају други чиниоци и процеси, и то у значајној мери.

Не само најактуелнија већ и најсликовитија потврда те тврдње је већ споменута радна верзија „уставних амандмана” који су потекли од Министарства правде¹⁴⁷, а не од неког од Уставом утврђених овлашћених предлагача или барем Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине, а тичу се и надлежности, конкретно изборних функција парламента. Свесни смо да се у правном смислу не ради о предлогу о промени Устава и да у демократском друштву сви субјекти имају право да размишљају о побољшању било ког правног акта, па и Устава, али је немогуће притом не приметити игнорисање Народне скупштине. Када томе додамо да је „Министарство правде (...) радни текст измена Устава израдило у сарадњи са бившим чланом и сталним експертом Венецијанске комисије Џејмсом Хамилтоном” и да ће „нацрт измена Устава бити послат на мишљење Венецијанској комисији, без чијег позитивног мишљења се неће ићи у даљу процедуру усвајања”¹⁴⁸, мислимо да је сувише трошити речи о

¹⁴⁶ Према чл. 2. Устава сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника. Ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана.

¹⁴⁷ <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (28.02.2018).

¹⁴⁸ Званичан интернет сајт Министарства правде Републике Србије, <https://www.mpravde.gov.rs/vest/17834/objavljen-radni-tekst-izmena-ustava-sledi-novi-krug-javne-rasprave-i-misljenje-venecijanske-komisije.php> (02.03.2018).

парламенту као носиоцу уставотворне и законодавне власти. Другачије формулисано, парламент се суочава са врло маркантним унутрашњим и спољашњим ограничавајућим факторима у вршењу своје нормативне, а унутар тога и уставотворне функције.

III.2.2 Усвајање закона

Парламент своја права која проистичу из суверености грађана врши првенствено кроз усвајање закона.¹⁴⁹ Доношење закона је онај део његове нормативне функције који се најчешће јавља у раду парламента.¹⁵⁰

„Законодавна делатност је свесна људска активност усмерена на стварање правних норми којима се *pro futuro* регулише понашање људи и односи у политичкој заједници. Резултат ове активности су закони у којима су систематизоване правне норме којима се уређује једна или више сродних области.”¹⁵¹

Ту свесну људску активност формално врши парламент као манифестацију своје представничке улоге. Слично уставу, и закон као општи правни акт је производ грађанских револуција с краја XVIII века и остварење је просветитељских идеала о правној сигурности и ограничењу свевлашћа монарха.¹⁵² Законе доноси парламент због тога што је орган народног представништва.

¹⁴⁹ Szente Z., *op. cit.*, стр. 291.

¹⁵⁰ „Већ су стари Грци дошли до сазнања да се самовоља владајуће већине у демократији може избећи само ако је под владавином општих, непристрасних и, што је нарочито важно, умних закона.” Коста, Чавошки, „Демократија и владавина права”, у: *О демократији: зборник радова*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 35.

¹⁵¹ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 136–137.

¹⁵² Идеју о закону који је изнад свих срећемо још код Платона и Аристотела. „Платон је сматрао да воља закона треба да буде највиша воља у држави и уместо владавине људи треба да се установи владавина непристрасних и праведних закона (...)” Здравко Јеж, *Принципи демократске правне државе*, Култура, Бачки Петровац, 2004, стр. 17.

Не доноси све опште правне акте скупштина, већ само оне који су због општости и апстрактности на врху хијерархије. Поред устава у формалном смислу, то је закон.¹⁵³ Једна од могућих дефиниција формалног појма закона би могла бити следећа: „општи правни акт донет по посебном поступку прописаном за његово доношење (законодавни поступак), од органа овлашћеног за његово доношење (по правилу парламент), под називом закон, и правне снаге мање од устава или уставног (органског, системског) закона, а веће правне снаге од осталих општих аката”.¹⁵⁴

Најзначајнија правила законодавног поступка су обично прописана уставом, а детаљи се разрађују законом о скупштини у земљама које располажу таквим актом и свакако пословником о раду. То што најбитнија питања у вези са процедуром за доношење закона предвиђа сâм устав произилази из значаја законодавства као делатности. Устави најчешће регулишу основе поступка усвајања закона као што су овлашћени предлагачи, потребна већина за усвајање, однос између државних органа у поступку стварања права. Највиши правни акт у вези са сопственим доношењем, односно ревизионим поступком прописује сва правила, а у вези са законом то чини само оквирно, што је и разумљиво јер то произилази из разлика у значају устава с једне стране и закона с друге.

Пословник о раду парламента садржи сва правила у вези са законодавним поступком. То значи да народно представништво не само усваја законе већ и дефинише све детаље поступка. Као што смо већ напоменули, то чини његову функцију уређивања сопствене организације. Видећемо у поглављу о фазама и врстама законодавног поступка да та правила могу бити од суштинске важности и за садржину донетих закона. Од огромног је значаја, на пример, да ли сваки

¹⁵³ Русо каже: „Пошто закон сједињује општост воље и општост предмета, види се још и то да оно што један човек, па ма ко то био, наређује по своме нахођењу није закон: чак и оно што суверен наређује за посебан предмет такође није закон, већ указ; то није акт суверености, већ акт управе.” Жан-Жак Русо, *Друштвени уговор. О пореклу и основима неједнакости међу људима. Расправа о наукама и уметностима*, „Филип Вишњић”, Београд, 2011, стр. 52.

¹⁵⁴ Владан Кутлешкић и Дарко Голић, *Увод у право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2017, стр. 78.

посланик има право да поднесе амандман – предлог за измену и допуну предлога закона, или то може само одређени број чланова парламента, или пак посланичка група чији се минимални број такође дефинише актом парламента, пословником.

Разне теорије о појму закона и њихове могуће класификације¹⁵⁵ не чине предмет овог рада, али је свакако битна одлика закона то што их доноси парламент у посебном законодавном поступку под називом закон. Касније ћемо се бавити разликама између уставног (органског, системског) закона у државама у којима таква правна акта постоје и „обичних закона”, што је за предмет ове дисертације – због суштинских разлика у правилима за њихово усвајање – једина значајна подела.

За разлику од изнетог појма закона у формалном смислу, значајно је споменути и његово материјално значење. Оно је за предмет нашег истраживања недовољно прецизно, јер по њему закон садржи све опште правне норме помоћу којих се утврђују друштвени односи а које нису садржане у уставу као највишем правном акту.¹⁵⁶ Недовољна прецизност одређења закона у материјалном смислу произилази, с једне стране, из занемаривања значаја законодавног поступка и парламента као органа са надлежностима у процесу усвајања закона и, с друге, из игнорисања чињенице да у хијерархији правних аката осим устава и закона постоји све већи број и других правних аката.

Та друга правна правна акта, која су по свом материјалном појму такође закони, заправо чине широк спектар подзаконских аката у виду уредби, правилника и других општих правних аката који се у хијерархији налазе испод

¹⁵⁵ Тако Маријана Пајванчић према обиму материје разликује опште (генералне) и посебне (специјалне) законе. Сингуларни закони су пак посебна врста закона који регулишу неку конкретну ситуацију, иако се ради о закону, општем правном акту чија је главна одлика апстрактност (нпр. закони о националним парковима, а ми бисмо додали: о остварењу разних пројеката и њиховом изузимању из режима општих закона, што у данашње време не чини реткост).

Према територијалном дејству разликујемо универзалне и партикуларне, а према временском дејству – трајне и привремене законе. М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 138.

¹⁵⁶ В. Кутлешић и Д. Голић (2017а), *op. cit.*, стр. 79.

закона. Кључно је питање зашто се они у хијерархији правних аката налазе испод закона.

Одговор налазимо у процедури и предмету њиховог регулисања.

Подзаконска акта не доноси парламент, већ орган који се у парламентарном систему државне власти бира од стране легислативе: влада, односно њена министарства. Следеће питање је: зашто та акта не усваја парламент? Да бисмо могли дати одговор на то питање, морамо детектовати сврху законодавног поступка. Слободан Јовановић о томе каже следеће: „Законодавство је апстрактно формулисање државних интереса. (...) Законодавством се утврђује шта је у којој прилици за државу најкорисније да уради, и онда на основу тога прописује да све оно што управни органи буду у том смислу хтели, вреди као један израз државне воље, односно као једна државна заповест.”¹⁵⁷

Влада, њена министарства и друге организације са јавноправним овлашћењима могу правила која су садржана у апстрактно формулисаним законима разрадити и прецизирати, али због начела на којем се темељи правни систем – принципа легалитета – не смеју излазити из оквира дефинисаних од стране парламента у облику закона у формалном смислу.

Последица тога је друга разлика између закона у формалном смислу и подзаконских аката. Једино је првим споменути актима могуће установити права и обавезе за субјекте права, док подзаконска акта могу регулисати искучиво начин њиховог остварења.¹⁵⁸

Из својства народног представништва парламента и дефинисања његовог положаја у уставној архитектури као носиоца уставотворне и законодавне власти произилази његова „ексклузивност” у дефинисању апстрактних правних норми којима се установљавају права и обавезе правних субјеката. То је класичан теоријски модел парламента као законодавца.

¹⁵⁷ Слободан Јовановић, *Држава, Књига прва*, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон А. Д., Београд, 1936, стр. 417.

¹⁵⁸ В. Кутлешић и Д. Голић (2017а), *op. cit.*, стр. 80.

Уколико желимо да стекнемо свеобухватан и пре свега реалан поглед о његовој данашњој улози у доношењу закона, морамо узети у обзир неколико чинилаца. На овом месту ћемо споменути искључиво све доминантнију улогу владе у државама са парламентарним системом државне власти. Та доминација није изражена само у фази предлагања закона, што се најчешће истиче, већ је јасно присутна током читавог законодавног поступка.

У другом делу овог рада ћемо се бавити делегираним законодавством, односно правом владе да у одређеним уставним системима, под одређеним условима, ствара правна акта која не само што могу носити име „закон” већ су и предмет њиховог регулисања правни односи који се само законом могу обрађивати. И у земљама које не познају модалитете делегирања питања законодавства влади, подзаконска акта која усвајају извршни органи су све „садржајнија” а закони парламента све оквирнијег карактера, што значи да се у пракси тежиште све више помера ка егzekутиви. Влада не само да је кључни чинилац целокупног законодавног поступка већ све више постаје и квазизаконодавац, због потребе за брзим деловањем и због све сложенијих друштвених односа које држава регулише.

Уколико желимо реално да сагледамо односе снага у процесу стварања закона, не можемо се зауставити на односима легислативе и егzekутиве већ морамо направити корак уназад и анализирати због чега је у парламентарним системима државне власти улога парламента у доношењу закона све мања.

Право првенствено ствара држава¹⁵⁹, а по данас још увек општеприхваћеном схватању најзначајнији орган који то чини је парламент. Парафразирајући Слободана Јовановића, држава законом формулише своје

¹⁵⁹ О аутономном праву као скупу друштвених норми са довољним степеном „правности” чији доносилац није држава вид. Будимир Кошуткић, Драган Митровић, *Аутономно право: с посебним освртом на колективне преговоре, право на штрајк и lock out у упоредном и нашем праву*, Досије, Београд, 1996.

интересе,¹⁶⁰ али је по нама главно питање: чија се воља манифестује у законима чији је формални доносилац парламент?

Делују анахронично речи Радомира Лукића, који, позивајући се на *Комунистички манифест*, каже: „Право ствара владајућа класа као оруђе за заштиту свог класног интереса. Стога се право често одређује и као 'воља владајуће класе'.”¹⁶¹ У данас публикованим делима се више термин „владајућа класа” не може наћи, нити сматрамо да је тај термин адекватан, али мислимо да суштина цитираних реченица верно одсликава стварност. У парламентарном систему државне власти чланове парламента бирају грађани, а легислатива бира владу која јој је политички одговорна. Овај теоријски модел, међутим, морамо допунити изузетно значајном улогом политичких странака. Председник владе је обично челник владајуће странке, а чланови владе истакнути функционери те странке или странака у случају формирања коалиционе владе.

Законодавне иницијативе владе представљају покушај реализације предизборног програма странке или странака које су на изборима освојиле највећи број мандата у скупштини, а за који је добијена подршка грађана.¹⁶² Посланици, усвајајући те законске предлоге – да поново употребимо већ цитирану дефиницију – стварају правне норме којима се регулишу понашање људи и односи у политичкој заједници. Због овога је било потребно учинити корак уназад и анализирати ко стоји иза владе и скупштине: улога политичких странака у креирању закона објашњава један од најзначајнијих разлога због којег је улога парламента у доношењу закона све мања у парламентарним системима државне власти.

¹⁶⁰ С. Јовановић (1936), *op. cit.*, стр. 336.

¹⁶¹ Радомир Д. Лукић, *Теорија државе и права*, Савремена администрација, Београд, 1964, стр. 152.

¹⁶² У данашње време персонализације политике све чешће се дешава да политичке странке које се такмиче на изборима за гласове грађана и немају предизборни програм. У том смислу се и ова реченица може модификовати у смислу остварења замисли странке у форми закона, у поступку вршења власти након добијања мандата од грађана за формирања парламентарне већине.

Од значаја може бити и утицај јавног мњења, под условом да у датој држави степен политичке културе то омогућава, а не треба занемарити ни удео чиновника, као ни међународних чинилаца у формулисању одређених решења о којима парламент гласа, али ипак мислимо да је моћ лидера и најистакнутијих личности политичких странака кључна у дефинисању законских оквира о којима, формално гледајући, последњу реч даје парламент. Друга страна медаље је то да члан парламента иза којег не стоји утицајна странка нема реалних изгледа да утиче на процес у којем „држава законом формулише своје интересе”.

Речима Јожефа Петретеија, „постојање посланичких група странака, њихова улога и функције – првенствено кроз захтев за дисциплином – чине остварење политичког заступништва стварно маркантним”.¹⁶³

Уколико бисмо желели да резимирамо до сада речено, могли бисмо рећи да су производи остварења политичког заступништва закони, које као реализацију (предизборног) програма странака на власти предлаже влада, а о којима последњу реч даје парламент, чији чланови, изјашњавајући се о њима, воде рачуна о партијској дисциплини.

Парламент у виду своје законодавне надлежности даје последњу реч о предлозима органских и „обичних” закона.

III.2.2.1 Органски закони

Уз сва класична и модерна, унутрашња и спољашња ограничења, законе, сем у случају тзв. делегираног законодавства у државама у којима та могућност постоји, усваја парламент. Видели смо да скупштина своје надлежности које проистичу из суверености грађана врши првенствено кроз усвајање закона.

Ти закони, с обзиром на начин доношења и предмет регулисања, могу бити „обични” или уставни, органски, системски закони. Ми се у овом раду нећемо удубљивати у разлике између уставних, органских и системских закона јер би за то била неопходна детаљна компаративна анализа, што би нас далеко одвело од

¹⁶³ Petrétei J. (1998), *op. cit.*, стр. 104.

основног предмета дисертације – ограничења законодавне функције парламента – али можемо констатовати да се уставни, органски и системски закони не могу сматрати синонимима иако имају најмање две заједничке карактеристике. Прва је да се доносе и мењају на сложенији начин него „обични” закони, а друга је да се по материји коју уређује приближавају уставу.¹⁶⁴

Разликујемо више врста уставних закона. Они се у хијерархији правних аката налазе између устава и „обичних закона”. Да будемо још прецизнији, они су између устава и органских или системских закона у земљама у којима постоје обе врсте „квалификованих закона”. Тако Љиљана Славнић разликује уставне законе као уставне акте с једне и уставне законе као специјалне законе с друге стране.

У том смислу, уставни закон као уставни акт суштински представља устав¹⁶⁵ и доноси се када је из одређених разлога немогуће донети нови целовити устав.¹⁶⁶ У оваквим ситуацијама се често јавља некодификована уставност. Као пример за ову врсту уставног закона из наше правне историје можемо споменути Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења и о органима власти Народне Републике Србије од 5. фебруара 1953. године, који је усвојен на основу неколико недеља раније донетог савезног уставног закона.¹⁶⁷

Други вид уставних закона је врло сличан органским законима. Њихов предмет регулисања су посебно значајна питања за функционисање државе. Они су специјални закони и доносе се у скупштини по посебном, компликованијем поступку. Могу да уређују област људских и мањинских права, као што је случај

¹⁶⁴ Љиљана Славнић, *Уставно право*, Привредна академија, Нови Сад, 2007, стр. 29.

¹⁶⁵ Интересантно је напоменути да Слободан Јовановић, када у свом капиталном делу *Држава* говори о уставним законима, првенствено мисли на сâм устав. С. Јовановић (1936), *op. cit.*, стр. 403–414.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Љ. Славнић, *op. cit.*, стр. 29.

у Хрватској¹⁶⁸, тематику финансија као у Аустрији, привредна питања у случају Немачке¹⁶⁹ и др.

Поред ова два основна вида, постоје и спроведбени уставни закони који су карактеристични и за уставни систем Србије и којима се новодонети уставни уводе у прави живот. Они имају својство привремености и постоје бројне полемике у науци у вези са њиховим карактером и степеном самосталности, али те дискусије нису предмет овог рада.

Органски закони се односе најчешће али не искључиво на положај и надлежности одређених значајних државних органа. За њихово постојање у уставним системима није довољно да је предмет њиховог регулисања поједини орган државне власти. Разлог за то лежи у чињеници да велики број земаља има законе о положају парламента, владе, шефа државе, уставног суда, државне ревизорске институције итд. У неким државама су ти закони уставни, а не органски, као што је, на пример, био случај у Мађарској са уставним законом о надлежностима Уставног суда у време важења претходног устава, а у већини земаља се ти закони третирају као „обични”. То је тако зато што их, без обзира на то што се та акта односе на изузетно значајна питања – конкретно, на органе са кључним надлежностима за вршење државне власти – парламент не усваја квалификованом већином.

Органски закони могу регулисати само оне друштвене односе које устав експлицитно и таксативно наводи као њихов предмет. Поред оснивања, организације рада и надлежности носилаца јавних овлашћења, то могу бити

¹⁶⁸ Уставни закон о људским правима и слободама и о правима етничких и националних заједница или мањина у Републици Хрватској од 3. 6. 1992. године.

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_06_34_896.html (08.03.2018).

¹⁶⁹ Последња два примера наводи Љ. Славнић, прецизирајући да се ради о Финансијском уставном закону Аустрије из 1948. и Закону о предузећима СР Немачке из 1989. године. Љ. Славнић, *op. cit.*, стр. 30.

друштвене сфере од општег значаја као што су образовање, питања својине, положај јавних службеника, кривичноправна област итд.¹⁷⁰

Органски закони, слично уставним законима уређују *materia constitutionis* и следствено томе могу чинити део устава у материјалном смислу. Према Маријани Пајванчић, „суштински се не разликују од основних закона” али се доносе „по строжијој процедури”.¹⁷¹ С обзиром на раније споменути чињеницу да поједине државе свој устав у формалном смислу називају основним законом, сматрамо да је прикладније користити термин „обичан” закон за њихово разликовање од органских, иако тај термин несумњиво има лаички призив.

Из свега изнетог видимо да је разликовање уставних, органских и системских закона релативног карактера, јер правна традиција и позитивноправна решења појединих држава у пресудној мери одређују да ли ће у конкретној земљи одређена друштвена област или положај органа јавне власти бити регулисани уставним, органским или системским законом, али свакако можемо закључити да су уставом у формалном смислу поједина питања због своје важности резервисана за ова правна акта која се у парламенту доносе по строжој процедури. То се обично манифестује у потребној већини приликом усвајања закона, што смо рекли да је друга карактеристика уставних, органских или системских закона, поред предмета регулисања.

У том смислу, у Румунији органске законе бикамерални парламент усваја апсолутном већином, то јест већином гласова свих чланова парламента у оба његова дома.¹⁷² Исто је и у Шпанији, где по Уставу од 1978. године органске законе (*leyes orgánicas*) апсолутном већином свих посланика усвајају оба дома

¹⁷⁰ Varga Attila., *Román alkotmányjog, Alkotmányjogi alapismeretek és kisebbségjogi vonatkozások*, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Kolozsvár, 2013, стр. 258.

¹⁷¹ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 211.

¹⁷² Varga A., *op. cit.*, стр. 258.

О законодавном поступку у Румунији вид. и Varga Attila, *Constituționalitatea procesului legislativ*, Editura Hamangiu, București, 2007.

Кортеса.¹⁷³ Посебну категорију закона установљава и Основни закон Мађарске од 2011. године. Устав ове државе у формалном смислу не само што прописује више десетина питања о којима се доноси органски закон – нпр., поред организације и рада органа државне власти, и питања у вези са држављанством, изборним системом, заштитом породице – већ предвиђа и изузетно сложену процедуру њиховог усвајања. У овој земљи се органски закони називају „угаоним” (*sarkalatos törvények*) и могу се донети двотрећинском већином присутних посланика.¹⁷⁴

У правном систему Републике Србије осим споменутог, трећег типа¹⁷⁵, не егзистирају уставни закони. Устав не познаје ни категорију органских, системских, оквирних закона, али предвиђа уређивање суштинске аутономије Аутономне покрајине Косова и Метохије посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.¹⁷⁶ Тај закон није предложен, па самим тим ни усвојен, али се у правној теорији због начина доношења сврстава у уставне, а по одређеним елементима у органске законе.¹⁷⁷

Изузев два наведена случаја, од којих је само један постојећи, важећи закон, наш правни систем не познаје законе који се у хијерархији општих правних аката налазе између Устава и „обичних” закона. Рекли смо, међутим, да је једно од обележја уставних и органских закона, поред предмета регулисања, и сложенији начин доношења. По том критеријуму, наш Устав познаје изванредан број закона који се доносе квалификованом већином. У том смислу, ако тренутно

¹⁷³ Szente Z., *op. cit.*, стр. 312.

¹⁷⁴ Основни закон Мађарске: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (08.03.2018.)

Основни закон Мађарске прописује двотрећинску већину и за усвајање пословника о раду (*Házszabály*) Парламента (*Országgyűlés*).

¹⁷⁵ Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије усвојен је заједно са највишим правним актом наше земље, што је и логично ако узмемо у обзир да је спроведбеног карактера и да му је задатак увођење у живот решења из устава у формалном смислу.

¹⁷⁶ Чл. 182. ст. 2 Устава.

¹⁷⁷ Љ. Славнић, *op. cit.*, стр. 34.

оставимо ван разматрања законе о буџету и завршном рачуну, као и законе о потврђивању међународних споразума о којима ће посебно бити речи, највиши правни акт за доношење појединих закона којима се регулишу одређене друштвене сфере захтева квалификовану већину. Конкретно, већином гласова свих народних посланика Народна скупштина одлучује о законима којима се уређују: референдум и народна иницијатива; уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина; план развоја и просторни план; јавно задуживање; територија аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, друга питања одређена Уставом.¹⁷⁸

Овој енумерацији треба додати и давање амнестије за кривична дела, што се чини у форми закона, као и доношење закона којим Република поверава аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности.¹⁷⁹ Због недовољно прецизне редакције устава ове две теме нису сврстане међу законе о којима због предмета њиховог регулисања Народна скупштина одлучује апсолутном већином, већ међу одлуке о другим питањима о којима се парламент изјашњава другим актом а не законом (нпр. проглашавање и укидање ванредног стања), или међу надлежности које уопште не чине њену нормативну функцију, већ изборну (избор чланова Владе и одлучивање о престанку њеног мандата или мандата министара) или контролну (нпр. одлучивање о одговору на интерпелацију).

Чињеница да према нашем уставу нема органских закона у хијерархији правних аката иако се одређене сфере друштвеног живота регулишу законима за чије се усвајање тражи квалификована већина доводи до питања зашто се онда ти

¹⁷⁸ Чл. 105. ст. 3. Устава.

¹⁷⁹ Чл. 105. ст. 2. Устава.

Раније смо видели да Народна скупштина већином гласова свих народних посланика одлучује и о свом пословнику.

Интересантно је напоменути да је Уставом експлицитно предвиђено да Народна скупштина доноси посебне законе о неким врло значајним државним органима какав је сâм парламент (чл. 110), Влада (чл. 135), председник Републике (чл. 121), Заштитник грађана (чл. 138. ст. 6) итд., али се ти закони доносе релативном а не квалификованом већином.

закони доносе гласовима већине свих народних посланика, када немају већу правну снагу од „обичних закона”. То је значајно и због бројних колизија¹⁸⁰ између закона које се јављају у нашем правном систему. Изнећемо само један пример. Било би логично да закон о националним саветима националних мањина који уређује уживање колективних права националних мањина буде веће правне снаге и да у се случају његове колизије са „обичним” законима који уређују питања образовања или културе примењује првопоменути због правила *lex superior derogat legi inferiori*, али то схватање тренутно не ужива подршку ни у теорији ни у пракси.

Уколико до сада речено желимо да ставимо у контекст ограничења законодавне функције парламента, можемо констатовати да органске законе, који су основног, оквирног, системског карактера усваја парламент квалификованом већином, али по правилу и њихова израда изискује већу пажњу, више времена, консултације између заинтересованих страна, представника струке и генерално јавности, а пре свега парламентарних политичких странака. Када устав за усвајање органских закона захтева апсолутну већину, њихово доношење зависи првенствено од степена дисциплине и организованости владајуће већине јер, по природи ствари, у парламентарном систему државне власти влада све време свог постојања мора да има већинску подршку у парламенту.

Уколико се пак за доношење органског закона захтева јача, на пример двотрећинска већина, често је потребно и изналажење компромисних решења у дијалогу владајуће већине и појединих опозиционих странака, јер се врло ретко дешава да владајућа већина ужива двотрећинску већину у парламенту. С друге стране, ако у одређеном тренутку ипак нека странка или коалиција ужива тако масовну подршку у парламенту, може да измени органске законе и да на тај начин практично „зацементира” свој поглед на значајна питања јавних политика у виду органских закона на дужи рок, односно до тренутка док неки други чинилац не

¹⁸⁰ О неопходности избегавања колизија правних аката и видовима решавања „номотехничких интерференција” вид. Letsch Endre, *A jog alkotása és nyelve*, Fórum Könyvkiadó Intézet, Újvidék, 2017, стр. 80–106.

буде уживао толику подршку да их може изменити. То се најефикасније може учинити у тренутку доношења устава, када се одређује о којим питањима се доноси органски закон, односно за промену којих решења је неопходно обезбедити квалификовану (апсолутну или двотрећинску) већину. Речима Слободана Јовановића, „да не би могли бити промењени обичним законодавним путем, они морају бити издани другим, а не обичним законодавним путем”.¹⁸¹

III.2.2.2 „Обични” закони

Пошто смо појам закона у формалном и материјалном смислу већ дефинисали, а касније ћемо се детаљно бавити фазама и врстама законодавних поступака, на овом месту ћемо се задовољити детектовањем разлика између органских и „обичних” закона.

У ту сврху је најцелисходније употребити негативно одређивање. О сваком питању чије уређење устав не третира као предмет уставног или органског закона, парламент као носилац законодавне власти може усвојити „обичан” закон. Закон је „обичан” јер по свом предмету не регулише питања која се регулишу уставним или органским законом и због тога што се не усваја квалификованом већ простом (кворумском) већином. То обично значи да је закон усвојен уколико је за њега гласала натполовична већина присутних народних посланика, под условом да је парламент могао пуноважно да одлучује, односно да је у тренутку гласања седници присуствовала већина чланова легислативе.

Огромна већина закона свих парламената спада у „обичне” законе јер значај питања која уређују не изискује доношење уставног или органског закона, па то и није предвиђено највишим правним актом. „Обични” закони чине основну категорију.¹⁸² Не смемо погрешно закључити да се ради о безначајним питањима. Управо супротно – да нису у питању друштвени односи које треба правно уредити, парламент не би ни реаговао.

¹⁸¹ С. Јовановић (1936), *op. cit.*, стр. 404.

¹⁸² Szente Z., *op. cit.*, стр. 311.

Прецизније, легислатива не би дала последњу реч о законском предлогу који у парламентарном систему државне власти највероватније потиче од владе која је осећала потребу да подношењем текста иницира доношење закона. Бројни су, наравно, фактори који доводе до законског уређења одређеног питања. Поред несумњиве неопходности, то може да буде и инсистирање одређене странке као начин реализације дела коалиционог споразума, притисак дела јавности или преузимање међународних обавеза у виду, на пример, хармонизације правног система са тековинама Европске уније. У тим ситуацијама се не мора радити о стварној друштвеној потреби за регулисањем одређених питања у виду „обичних” закона.

У Републици Србији, у вези са начином усвајања закона, Устав установљава следеће правило: Народна скупштина доноси одлуке већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика.¹⁸³ Као што смо видели, дефинисано је и неколико друштвених области које се регулишу законима који се доносе квалификованом већином, иако се са формалне тачке гледишта не ради о органским законима.

III.2.3 Доношење буџета

„Од свих формалних закона буџет је најважнији.”¹⁸⁴ Из ове констатације Слободана Јовановића можемо закључити да је доношење буџета врло значајан задатак парламента, као органа у чију надлежност спада давање последње речи о предлозима закона. Пошто се „под именом буџета разуме (...) предрачун државних прихода и расхода који се за одређени период времена, обично за годину дана, издаје у облику закона”¹⁸⁵, њега усваја парламент.

Право парламента да усвоји буџет државе лежи у самом пореклу постојања скупштине као представничког органа, касније народног представништва. Навели

¹⁸³ Чл. 105. ст. 1. Устава.

¹⁸⁴ С. Јовановић, (1936), *op. cit.*, стр. 378.

¹⁸⁵ *Ibid.*

смо већ да је првобитни разлог настанка легислативе у средњем веку било ограничење монарха у разрезавању пореза. Крилатица „*No taxation without representation*” вековима изражава срж постојања парламента.

Данас под буџетским правом, због изузетног значаја закона о буџету за функционисање сваке земље, подразумевамо посебан облик нормативне надлежности парламента. Финансије државе, збир свих њених прихода и расхода обједињени су у закону, а и више од тога: сваки корак државе, пре свега егzekутиве у вези са трошењем јавних средстава, у принципу, треба да има свог основа у законском овлашћењу.¹⁸⁶ Због централне улоге буџета у животу сваке државе, разумљиво је да се он сматра најважнијим законом, што се види и из чињенице да се за његово усвајање најчешће захтева квалификована већина.

Буџет, међутим, парламент само одобрава, док је његова израда у надлежности другог органа. Већ смо рекли, а и овом приликом истичемо, да је у парламентарном систему државне власти предлагање закона генерално постало монопол извршне власти. У случају буџета је то на неки начин и природно, јер „ефикасна и оперативна влада преузима на себе послове иницијативе и предлагања државних трошкова, као и начин њихове организације. Влада располаже стручним и професионалним капацитетом да припреми опсежан финансијски план државе (...).”¹⁸⁷

Пошто је буџет инструмент за реализацију економске политике владе, легислатива се, у парламентарном систему државне власти, у поступку доношења овог акта у још већој мери суочава са ограничењима него што је то случај приликом усвајања било ког другог закона у формалном смислу. Политику дефинише и води влада, а распоред буџетских средстава је инструмент којим се утврђују приоритети у финансирању одређених циљева.

У том смислу је изузетно значајна улога политичких странака. Од одлука вођства владајуће странке зависи како ће се дефинисати фискална политика, који

¹⁸⁶ Varga A., *op. cit.*, стр. 220.

¹⁸⁷ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 192.

ће бити обриси пореског система, што је од утицаја на приходну страну буџета, као и на шта ће држава трошити прикупљена средства што се тиче његове расходне стране. Све више губи на значају класична подела странака на левицу и десницу, а и идеологије све мање утичу на утврђивање политике, али поједностављајући стварност могли бисмо се сетити вишедеценијских констатација, које многи и данас сматрају аксиомом, о томе да странке левице више пажње посвећују социјалним издвајањима, финансијским правима запослених, бесплатном или бар приступачном здравству и школству, док странке деснице мерама економске политике владе покушавају да оснаже средњи слој грађана.

Када владу чини више странака, утврђивање приоритета економске политике путем буџета је још компликованије питање. Реалност коалиционих влада су интензивне међустраничке борбе везане за мере и приоритете буџета. Оне нису маркантне само када коалицију чине странке од којих неке себе дефинишу као левичарске а део као десничарске, што се, нпр., у Србији од 2001. године у више наврата дешавало, већ и ако су оне приближно исте оријентације. Борбе пре доношења одлуке, примера ради, о томе да ли ће се повећавати издвајања за пензиони систем, за пољопривреду или подршку младим брачним паровима у кључној мери одређују поступак израде предлога буџета.

Из свега реченог проистиче да се кључне одлуке доносе много пре фазе усвајања буџета у парламенту, због чега је маневарски простор скупштине изузетно мали. Као доказ за ту тврдњу може да послужи податак са краја 2015. године када је у Народној скупштини Републике Србије, у току буџетске расправе, од 215 поднетих био прихваћен свега један амандман којим је промењен распоред средстава предвиђен предлогом који је поднела Влада.¹⁸⁸ И тај једини прихваћен амандман¹⁸⁹ се односио на обнову зграде Народног позоришта у

¹⁸⁸ <http://www.politika.rs/sr/clanak/345206/Politika/Prihvaceni-amandmani-SVM-i-Zenske-parlamentarne-mreze> (11.03.2018).

¹⁸⁹ <http://www.pasztorbalint.rs/sr/amandmani/budzet-za-2016-g-prihvaceno#.WqY3HGrwbDc> (11.03.2018).

Суботици, чији завршетак је садржавао коалициони споразум двеју странака. У том смислу је усвајање амандмана народних посланика у парламентарној фази доношења буџета било последица договора двеју странака владајуће већине.

Сматрамо тачном следећу констатацију Ирене Пејић: „Иако је виђен првенствено као основни финансијски акт државе, буџет је у ствари преликан програм владе.”¹⁹⁰ Чланови парламента немају реалних могућности да утичу на буџет у фази његовог планирања, односно припремања¹⁹¹, а као што смо видели, ни у фази расправе у скупштини, подношењем амандмана. Њима једино преостаје да о њему воде расправу у оквиру законодавног поступка и да о њему гласају, пошто га парламент формално усваја.

Буџет је по својој форми закон, али се његово издвајање од осталих закона оправдава његовом кључном улогом по егзистенцију егzekутиве у парламентарном систему државне власти. Неусвајање буџета је једно од могућих разлога (у неким земљама и облигаторни разлог) за престанак мандата владе пре истека времена на које је изабрана. Видели смо да је у пракси нереално очекивати да парламент у суштинској мери утиче на садржину буџета у виду амандмана и да је он само формални доносилац закона о буџету, али је његово буџетско право, уз посланичка питања, интерпелације, предлог за изгласавање неповерења,

¹⁹⁰ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 193.

¹⁹¹ Од тога је једини изузетак израда и усвајање сопственог, скупштинског буџета у земљама у којима је то, као израз аутономије парламента, предвиђено. Према чл. 64. и чл. 65. Закона о Народној скупштини (*Сл. гласник РС*, бр. 9/2010) Народна скупштина самостално утврђује и располаже средствима за рад Народне скупштине. Скупштински буџет је саставни део буџета Републике Србије. Влада не може без сагласности председника Народне скупштине обуставити, одложити или ограничити извршавање скупштинског буџета. Приликом његове израде, ако се не постигне сагласност између надлежног одбора Народне скупштине и министарства надлежног за финансије, министарство предлог скупштинског буџета без измена укључује у нацрт буџета Републике Србије, а Влада без измена у предлог закона о буџету Републике Србије.

Да ли је парламент заиста самосталан у дефинисању свог буџета и у којој мери се цитирана законска решења остварују, увек је питање конкретних односа снага и степена моћи којима председник парламента и кључни посланици најутицајније странке располажу.

инструмент контролне улоге скупштине у парламентарном систему државне власти. У том смислу Слободан Јовановић парафразирајући Лабанда (*Paul Laband*) истиче да „намера парламента никада и није да паралише финансијску управу, него само да извесну владу принуди на одступање, – и премда је његова неоспорна дужност да сваке године одобри буџет, пошто земља не може остати без буџета, нигде не стоји да он мора одобрити буџет свакој влади чак и оној која његово поверење не ужива.”¹⁹²

Када се не усвоји буџет, то најчешће значи престанак мандата владе пре истека времена на које је изабрана. То може да буде обавезна последица, прописана уставом или пословником, а у неким државама је резултат уставних обичаја. Престанак мандата владе услед неусвајања предложеног буџета је у обе подваријанте логична последица основног обележја парламентарног система државне власти у којем влада све време свог постојања мора уживати поверење легислативе. Она не може да постоји када се „најважнији од свих закона” не усвоји у скупштини.

Буџет је не мање важан акт за функционисање и земаља са председничким системом државне власти, али због система строге поделе власти њено неусвајање не може утицати на егзистенцију егzekутиве. Ту тврдњу доказује пракса Сједињених Америчких Држава, у којима је „привремено финансирање” због неусвајања буџета редовна појава.

Због важности за функционисање државе и егзистенцију владе у парламентарном систему државне власти, за усвајање буџета се обично захтева квалификована већина. Као што смо видели, у Републици Србији се закон о буџету доноси гласовима већине свих народних посланика, то јест апсолутном већином.¹⁹³ Закон о буџетском систему¹⁹⁴ дефинише буџет као закон којим се

¹⁹² С. Јовановић (1936), *op. cit.*, стр. 389.

¹⁹³ Чл. 105. ст. 2. тачка 8. Устава.

¹⁹⁴ Закон о буџетском систему (*Сл. гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016 и 113/2017).

процењују приходи и примања, те утврђују расходи и издаци за једну или три године (капитални издаци исказују се за три године), а доноси га Народна скупштина; садржи и одредбе битне за извршење тог закона. Наведени закон детаљно регулише и буџетски календар, односно рокове за утврђивање нацрта и предлога буџета, као и његовог усвајања од стране парламента, али не постоје санкције за њихово непоштовање.

Поред доношења буџета, значајна надлежност парламента би била и контрола његовог трошења, али је битно напоменути да Народна скупштина Републике Србије од 2001. године ниједном није разматрала Закон о завршном рачуну буџета, а до пре неколико година Влада те законе није ни упућивала у скупштинску процедуру.

III.2.4 Ратификација међународних уговора

У другом делу рада ћемо видети да међународни уговори које парламент потврђује представљају значајна ограничења слободе парламента у регулисању друштвених односа путем закона. Чланство у међународним организацијама којима државе приступају након ратификације одређеног уговора такође доводе до ограничења у вези са законодавном политиком парламента.

С обзиром на то да је последњих деценија број и значај аката међународног права све већи, а они најчешће постају део унутрашњег права након ратификације у парламенту државе, све већи део нормативне надлежности легислативе чини њихово потврђивање.¹⁹⁵ Међународни уговор се може дефинисати као „међународни правни акт, производ сагласности воља два или више субјеката

¹⁹⁵ Предмет овог рада не чине расправе о односу међународног и домаћег права, као ни теоријске основе примата међународног права над правом државе. За нас је битно да су међународни уговори, који се могу јавити у облику конвенције, пакта, споразума, декларације итд., део нормативне надлежности парламента.

међународног права (државе или међународне организације), изражене преко надлежних органа, са циљем успостављања реципрочних права и обавеза.”¹⁹⁶

То што ратификација међународних уговора спада у нормативну надлежност парламента логична је последица улоге парламента као представничког органа. То, међутим, не значи да је улога легислативе у дефинисању праваца спољне политике, па ни у вези са склапањем међународних уговора, кључна. Аутономију воље изражава егзекутива приликом вођења преговора о тексту споразума, његовог парафирања и потписивања. Ратификује их парламент у форми закона¹⁹⁷, али осим одређивања термина ступања на снагу нема могућност утицаја на њихову садржину. То је логична последица карактера уговора као двостраног правног посла, па и међународног. О свим детаљима преговарају и све дилеме отклањају представници извршне власти приликом вођења преговора о тексту.

У парламенту се води расправа и гласа се о целокупном уговору, али посланици државе потписнице не могу утицати на текст већ само на закон о потврђивању уговора, тачније – на њен члан који говори о термину ступања на снагу. Зашто се онда међународни уговори посебно издвајају у оквиру нормативне надлежности парламента? Одговор на ово питање налазимо у њиховом значају. У данашње време државе гаје врло разгранате односе једне са другима, а последица тога је мноштво билатералних и мултилатералних уговора који се тичу разних друштвених сфера. Поред тога, земље се учлањују у међународне организације од којих очекују одређене бенефите. Последица тога могу бити одлуке којима се држава добровољно одриче неких својих надлежности које чине део њеног суверенитета и преносе их на поједине међународне организације.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Љ. Славнић, *op. cit.*, стр. 27.

¹⁹⁷ „Поступак ратификације међународних уговора разликује се од редовног законодавног поступка по: овлашћеном предлагачу; процедури; посебном образложењу (...) и сл.” М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 148.

¹⁹⁸ Szente Z., *op. cit.*, стр. 55.

Због последица које се често јављају и у вези са обимом вршења суверенитета одређене државе и положаја међународних уговора у хијерархији општих правних аката, уставни обично захтевају квалификовану већину за њихово потврђивање у парламенту.

Важећи Устав Србије, благо речено, није најјаснији када говори о односима домаћих и међународних правних аката¹⁹⁹, али је неспорно да Народна скупштина потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза²⁰⁰ и да то чини гласовима свих народних посланика.²⁰¹

III.2.5 Псеудонормативна надлежност парламента

Видели смо да је нормативна функција парламента шира од његове законодавне надлежности и истакли да његову нормативну надлежност у ужем смислу разумемо као усвајање формалних закона, а у ширем смислу као доношење свих осталих аката, од којих су неки по правној снази и изнад „обичних” закона у хијерархији правних аката.

Под псеудонормативном функцијом парламента подразумевамо доношење аката који не спадају у категорију већ описаних прописа: устав, органски закон, „обичан” закон, буџет, међународни уговор и сл. и не представљају типичну, честу активност стварања права парламента али ипак регулишу друштвене односе или због неког другог разлога располажу широким значајем. Конкретно, у псеудонормативну надлежност парламента убрајамо усвајање пословника, резолуција, декларација, стратегија, препорука, аутентичних тумачења и друге

¹⁹⁹ Према чл. 194. ст. 4. Устава: Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни уговори *не смеју бити у супротности са Уставом*, а члан 16. ст. 2. нашег највишег правног акта каже да: Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори *морају бити у складу с Уставом*.

²⁰⁰ Чл. 99. ст. 1. тачка 4. Устава.

²⁰¹ Чл. 105. ст. 3. тачка 6. Устава.

правне акте које Народна скупштина Републике Србије може донети, а који због одређених разлога не спадају у њену типичну нормативну функцију.

Пословником парламент уређује сопствену организацију и процедуре. Најважнија питања у вези са законодавном процедуром регулише сâм устав и закон о парламенту у државама у којима такав акт постоји, али веома значајне детаље у вези са поступком дефинише пословник. Постоје бројне полемике о правној природи пословника, што је и разумљиво ако узмемо у обзир да је он општи правни акт који је теоретски испод закона у хијерархији правних аката, али се за његово усвајање обично захтева квалификована већина. Ми пословник убрајамо у квазинормативну функцију парламента због тога што је то и акт самоорганизовања парламента, али и због тога што пословник не доноси само парламент већ и многи други органи (Влада, Уставни суд, Високи савет судства, Државно веће тужилаца...).

Скупштина доноси и одређена правно-политичка или чисто политичка акта у виду резолуција, декларација, стратегија²⁰², препорука. Њима парламент, обично на предлог извршне власти у парламентарном систему државне власти, заузима став о стратешким и другим политичким питањима. Због карактера ових аката, ово се убраја у псеудонормативну а не у „чисту” нормативну надлежност парламента, иако се на њихово доношење обично примењују правила за доношење закона.²⁰³ У вези са учесталашћу доношења ових аката постоје огромне разлике у пракси парламената у упоредном праву, али се о њиховим обележјима може рећи да не испуњавају критеријуме закона и других типичних аката, о којима је већ било речи, а које доносе легислативе.

У пракси Народне скупштине Републике Србије годинама је била пракса усвајање резолуција и декларација у вези са Косовом и Метохијом. Неке од њих

²⁰² На пример, Стратегија одбране.

²⁰³ Чл. 191. Пословника Народне скупштине Републике Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 52/2010 и 13/2011): На поступак за доношење декларације, резолуције, препоруке и стратегије сходно се примењују одредбе овог пословника о поступку за доношење закона, ако овим пословником није друкчије одређено.

садрже и одредбе које далеко превазилазе не само питање које чини њихов предмет већ и оквире ових аката као пре свега политичких. У том смислу је најречитији пример Резолуције Народне скупштине Републике Србије о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије с краја 2007. године, чија тачка 6. каже следеће: „(...) Народна скупштина Републике Србије доноси одлуку о проглашавању војне неутралности Републике Србије у односу на постојеће војне савезе до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела коначна одлука о том питању.”²⁰⁴ У најмању руку је атипично да се овако значајно питање какво је војна неутралност прокламује резолуцијом као политичким актом, чији је предмет иначе Косово и Метохија. Ово питање је по нама тема за устав као највиши правни акт или за закон као типичан акт парламента. Није изненађујуће што се у политичким расправама и новинским текстовима у Србији често погрешно наводи да је наша земља војну неутралност прогласила Уставом.

Поред шест резолуција²⁰⁵, Народна скупштина је у последњих петнаестак година о Косову и Метохији усвојила и две декларације²⁰⁶. Осим ове теме, парламент у нашој земљи је донео и две резолуције о приступању Европској унији²⁰⁷, једну о законодавној политици²⁰⁸ и још неколико декларација о веома широком кругу питања²⁰⁹.

²⁰⁴ *Сл. гласник РС*, бр. 125/2007

²⁰⁵ По једну 2004, 2005. и 2013, а чак три 2007. године

²⁰⁶ 2003. и 2011. године.

²⁰⁷ 2004. и 2013. године.

²⁰⁸ Резолуција Народне скупштине о законодавној политици (*Сл. гласник РС*, бр. 55/2013).

²⁰⁹ Од њих, по хронолошком реду доношења наводимо следеће: Декларација о пријему црногорских држављана с пребивалиштем у Републици Србији у држављанство Републике Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 56/2006); Декларација о проглашењу односа између отаџбине и расејања односом од највећег државног и националног интереса (*Сл. гласник РС*, бр. 86/2006); Декларација Народне скупштине Републике Србије о неопходности окончања санкција и изолације Републике Кубе (*Сл. гласник РС*, бр. 100/2007); Декларација Народне скупштине Републике Србије о осуди злочина у Сребреници (*Сл. гласник РС*, бр. 20/2010); Декларација Народне скупштине Републике Србије о осуди злочина учињених над припадницима српског народа и грађанима Србије (*Сл.*

Поступком за усвајање аутентичног тумачења закона ћемо се касније детаљније бавити. Овде ћемо само напоменути да и доношење ових аката, иако они после доношења чине саставни део закона на који се односе, због њихове релативне реткости и карактера убрајамо у псеудонормативне надлежности парламента. Са овим актима је слична ситуација као са пословником, пошто их не доноси само парламент. Усваја их доносилац акта и представљају прецизирање значења норме, односно одређивање како одређену норму треба разумети и тумачити. Из овога произилази да аутентична тумачења закона усваја парламент, а, на пример, тумачење уредби влада.²¹⁰

У псеудонормативну надлежност парламента бисмо могли сврстати и давање претходне сагласности на статут аутономне покрајине и усвајање плана развоја и просторног плана.

На крају можемо закључити да парламент као орган који се доживљава као носилац законодавне функције доноси још нека специфична акта, која или због другачије процедуре усвајања или због специфичног карактера спадају у његову псеудонормативну надлежност. И у случају ових аката парламент се суочава са истим ограничењима као приликом доношења закона у формалном смислу.

IV ЗАКОНОДАВНЕ ПРОЦЕДУРЕ – ОБЛИЦИ ОСТВАРИВАЊА ЗАКОНОДАВНЕ ФУНКЦИЈЕ

IV.1 Фазе законодавних поступака

„Будући да закон изражава вољу заједнице у погледу њених најважнијих интереса, циљева и делатности, као и да се једино њиме установљавају овлашћења и обавезе правних субјеката, поступак за његово доношење мора бити

гласник РС, бр. 74/2010); Декларација Народне скупштине Републике Србије о осуди аката против цивилног мађарског становништва у Војводини почињених 1944–1945. године (*Сл. гласник РС*, бр. 54/2013).

²¹⁰ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 196.

јаван, подробан и довољно дуг.”²¹¹ Парламент своју нормативну надлежност врши у оквиру детаљно регулисаних процедура. О најважнијим питањима поступка усвајања устава било је речи када смо говорили о нормативној надлежности парламента у ширем смислу. Рекли смо да је уставотворац слободан да пропише решења која сматра најцелисходнијим и да то произилази из својства оригинерности народног представништва као установљавајуће власти. То је највећа разлика у односу на законодавну власт, јер акта донета по том поступку не само што морају бити у сагласности са највишим правним актом, што је одлика материјалне уставности, већ се и морају донети по поступку прописаном уставом, што је последица уставности у формалном смислу.

Из реченог се види да су законодавне процедуре не само облици остваривања законодавне функције парламента већ и кључни стубови функционисања правног система једне државе. Не ради се само о томе да без прописивања и поштовања законодавних поступака не можемо говорити о демократичности усвајања закона, већ су парламентарне процедуре темељ формалне уставности.

Законодавна процедура се регулише из неколико извора. Најзначајнији међу њима је сâм устав, који прописује основна питања: фазе, овлашћене предлагаче закона, права посланика, начин одлучивања о законском предлогу, улогу других државних органа у процедури усвајања закона, објављивање, ступање на снагу и др. Друга питања, односно детаље у вези са фазама законодавног поступка, уређује закон о парламенту у земљама у којима постоји такав акт и првенствено пословник легислативе, који је, осим тога што је акт самоорганизовања парламента, и скуп детаљних правила о парламентарним процедурама, првенствено нормативним, а унутар тога и законодавним.

Пошто је законодавна делатност „скуп поступака, правила и материјалних радњи чији је резултат доношење закона” и пошто она „уноси промене у правни

²¹¹ Радмила Васић, Коста Чавошки, *Увод у право II*, Издавачка кућа „Драганић”, Београд, 1997, стр. 127.

систем, допуном, изменом или укидањем закона”²¹², логично је да се детаљно регулише. Нека питања претпарламентарне фазе законодавног поступка уређују се другим прописима (нпр. Закон о државној управи, Пословник Владе), из чега се види да је данас парламент далеко од ексклузивног законодавног органа.

Фазе законодавног поступка се могу на разне начине класификовати, на шта у великој мери утичу и позитивноправна решења појединих земаља, али се оне генерално могу одредити као: законодавна иницијатива, расправа о предлогу закона, подношење амандмана, одлучивање о предлогу закона, проглашење, објављивање и ступање на снагу закона. Пре него што започнемо представљање тих фаза, истаћи ћемо да је правилније говорити о законодавним процедурама у множини, јер због врсте или предмета акта који се доноси могу да се разликују и правила поступка, што доводи до више врста законодавних поступака, о чему ћемо још говорити.

IV.1.1 Законодавна иницијатива

Први корак парламентарне фазе законодавног поступка је подношење предлога закона. Свака реч из претходне реченице има свој значај јер се у литератури обично срећемо са упрошћеним представљањем ове фазе законодавног поступка, која се апострофира као прва.

Не сматрамо довољно тачном формулацију према којој законодавни поступак започиње подношењем предлога закона парламенту, из два разлога.

Први је тај што законодавни поступак има претпарламентарне фазе. То су формулисање радне верзије, преднацрта, па нацрта закона, његово усвајање од стране владе ако је она предлагач закона, што је у парламентарном систему државне власти најчешћи случај, али и пре ове фазе су честе, понекад и обавезне предрадње у виду организовања јавне расправе, консултација са заинтересованим

²¹² М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 137.

странама, анализе и евентуално укључивања предложених решења у текст преднацрта закона.

Други разлог због којег тврдимо да законодавни поступак не започиње подношењем предлога закона парламенту, већ је то само први корак парламентарне фазе законодавног поступка, јесте то што подношење текста у прописаној форми не значи аутоматски и његово стављање на дневни ред легислативе, а још мање усвајање. Законодавна иницијатива је ипак један од најзначајнијих института парламентарног процесног права јер је несумњиво да без предлога закона не може бити ни финалног производа законодавног поступка – закона. Како Владан Петров наводи, „неко је рекао да 'предложити закон значи владати'”.²¹³

Поједини аутори праве разлику између права законодавне иницијативе и права предлагања закона. Претходна прецизирања смо сматрали неопходним, али мислимо да би нас далеко одвело када бисмо прихватили став да „разлике између права законодавне иницијативе и права предлагања закона испољавају се у односу на круг субјеката који се овим правима могу користити, у садржају који обухвата свако од ових права, поступку са законодавном иницијативом односно предлогом за доношење закона, правном дејству и последицама које изазива коришћење једног односно другог права, форми у којој се право изражава и др.”²¹⁴

Ово разликовање²¹⁵ личи на дихотомију подношења иницијативе и предлога уставном суду у поступку накнадне нормативне контроле у земљама у

²¹³ В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 128.

²¹⁴ Маријана Пајванчић, *Правно нормирање*, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 1995, стр. 77.

²¹⁵ Прављење разлике између права законодавне иницијативе и права предлагања закона сматрамо оправданим једино у случају Луксембурга. У тој држави чланови парламента немају право предлагања закона, већ своје иницијативе подносе великом војводи, који је једини овлашћен да подноси предлоге закона парламенту. Вид. § 47. Устава Луксембурга, наведено према: Baranyi Bertold, „Törvénykezdeményezés”, *Parlamentek Európában* (ed. Nagy Csongor István, Papp Imre, Sepsi Tibor), Összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 2003, стр. 202.

којима постоји *actio popularis* у вези са оценом уставности општих правних аката. У том поступку је иницијатива само упозорење, апел, скретање пажње суду на елемент правног система који иницијатор сматра неуставним, а предлог за оцену уставности и законитости значи аутоматско започињање поступка. У том смислу, законодавна иницијатива или право предлагања закона – а ми ћемо те термине из наведених разлога користити као синонине – никада не значи аутоматски покретање законодавног поступка у парламенту. Шансе за започињање поступка су, као што ћемо мало касније видети, много веће у случају појединих субјеката, али аутоматизам никада не постоји.

Право предлагања закона, односно круг овлашћених субјеката, одређује се уставом. Пошто законодавног поступка нема без предлога закона, ради се о веома битном питању, а рекли смо да устав уређивање основа овог поступка због његовог значаја не препушта актима мање правне снаге. Одређивање субјеката који имају активну легитимацију у законодавном поступку није техничка ствар и може се чак сматрати и „питањем демократије”²¹⁶. Законодавну иницијативу разумемо као право подношења предлога закона чији круг одређује устав. Они субјекти који не располажу овим правом немају законодавну иницијативу, већ своја виђења у вези са законодавном политиком могу формулисати у виду представки или других предлога, који с аспекта демократичности – или како се то данас каже: инклузивности друштва – нису ирелевантни, али за формални законодавни поступак јесу.

У упоредном праву се као овлашћени предлагачи закона најчешће срећу чланови парламента, влада, шеф државе, други државни органи, најчешће у вези са питањима из својих надлежности, одређени број грађана са правом гласа, а у децентрализованим и федералним државама и одређене територијалне заједнице. Одређивање субјеката са активном легитимацијом није само правно већ и политичко питање, јер својом одлуком уставотворац утиче на каснију праксу.

Парламент је колективни орган и правом предлагања закона не располаже он као целина, већ његови чланови. Право посланика да предложи закон

²¹⁶ О. Николић, *op. cit.*, стр. 27.

произилази из, по нама, основне, представничке функције парламента, из које извиру све остале надлежности, па и законодавна. Законодавна иницијатива члана парламента је манифестација својства народног представништва легислативе.²¹⁷

Право посланика на законодавну иницијативу може се јавити у четири подваријанте. Прва могућност је да се то право уставом резервише за сваког посланика индивидуално. По другом модалитету се правом предлагања закона може користити одређени број чланова парламента и у том случају се ради о заједничкој иницијативи. Трећи начин је да овлашћени предлагач закона буде посланичка група, а најчешће се пословником регулише минималан број потребан за њено формирање. У одређеним државама право законодавне иницијативе припада и радном телу скупштине, најчешће одбору, и у том случају су подносиоци закона сви или већина чланова одбора. У смислу реченог, можемо истаћи да је право законодавне иницијативе у упоредном праву најчешће резервисано за сваког посланика индивидуално, од чега је изузетак, на пример, Летонија, где право да предложи закон има група од најмање петоро посланика.²¹⁸ Ове четири могућности се, наравно, не искључују, већ се често преплићу, па је могуће паралелно постојање комбинације ових подваријанти права предлагања закона од стране чланова парламента.

Право предлагања закона посланика није без ограничења, иако је то право резервисано за све чланове парламента, јер ћемо мало касније видети да овлашћени предлагач одређених типова закона може бити само влада, али се и поред тога могу у упоредном праву наћи баријере законодавне иницијативе народних трибуна. Тако, на пример, у Француској и на Кипру предлози закона не смеју створити додатни терет за буџет, односно произвести смањење јавних прихода.²¹⁹

²¹⁷ Petrétei J. (1998), *op. cit.*, стр. 171.

У том смислу вид. и Kukorelli István, „A parlamenti képviselők törvénykezdeményezési joga és részvétele a törvény-előkészítés folyamatában”, *Állam és Igazgatás*, 1987. 9. szám, Budapest.

²¹⁸ Baranyi B., *op. cit.*, стр. 202.

²¹⁹ *Ibid.*, стр. 203.

Највеће ограничење законодавне иницијативе посланика не чине наведени лимити у вези броја чланова парламента који имају активну легитимацију за подношење закона, па чак ни правила везана за забрану повећавања расхода у државном буџету предложеним законима, већ кључна улога политичких странака. Чланови парламента припадају политичким странкама које формирају посланичке групе чији су посланици чланови и захтевају дисциплину не само приликом усвајања закона него у свим фазама поступка. Видели смо да је парламент као скуп „угледних људи”²²⁰ нестао у доба парламентарног романтизма и да је данас улога политичких странака доминантна у политичком систему већине држава.

Овлашћени предлагач закона у државама са парламентарним системом државне власти је и влада. Правилније је чак рећи да је предлагач закона у првом реду влада. Ову тврдњу доказују бројни статистички подаци из праксе парламената. „Њено право законодавне иницијативе није јаче од права осталих овлашћених предлагача. У пракси, међутим, влада је давно освојила монопол на законодавну иницијативу, тако да већина законских предлога (у појединим земљама Западне Европе преко 90% од укупног броја законских предлога) потиче од владе.”²²¹ Мало касније ћемо видети да је у случају Републике Србије надмоћ владе у односу на остале овлашћене предлагаче још много снажнија.

Влада је и стручни, а не само политички орган, што значи да располаже неопходним оперативним капацитетима за израду законских предлога, а то свакако значи ненадокнадиву предност у односу на чланове парламента као предлагаче, али мислимо да њена надмоћ већ у овој, првој фази парламентарног законодавног поступка не проистиче из те чињенице. Влада, коју обично чине истакнути функционери владајућих странака, игра доминантну улогу у данашњим парламентарним системима. Она је најчешће уставом одређена да води политику, а законски предлози нису ништа друго до отелотворење програма владе; програм владе чине циљеви и мере који су чинили предизборни програм странке или странака које су је касније, обезбеђивањем већинске подршке у парламенту,

²²⁰ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 158.

²²¹ В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 128–129.

оформиле. Друго је питање што би влада у духу карактеристика парламентарног система државне власти требало да усвоји и парламенту достави годишњи план рада, а она ту обавезу често избегава.²²² Влада диктира темпо, одређује теме, често користи хитан поступак, а парламент губи дах.

У сфери законодавне иницијативе се може предвидети уставом да у случају одређених општих правних аката влада и дословно располаже монополном, односно да је њихов једини овлашћени предлагач. По природи ствари је то обично ситуација са буџетом, а у неким државама чак и са пореским законима, што ми сматрамо неоправданим решењем из многих разлога, од којих је само један да је надлежност парламента у одређивању пореских оптерећења вековима његова најкарактеристичнија функција. У случају међународних уговора смо видели да пре њиховог закључења преговоре води влада, чији члан их парафира, па потписује, из чега произилази да их она доставља парламенту у форми предлога закона за потврђивање међународног уговора. За кључну улогу владе у фази законодавне иницијативе ирелевантно је да ли тим правом располаже влада као колективни орган, њен председник или и члан владе.

У државама са председничким системом државне власти егзекутива је моноцефална и не постоји влада која проистиче из парламента. На овом месту ћемо се подсетити да због система строге поделе власти у овим земљама шеф државе нема право предлагања закона, већ у годишњем обраћању парламенту може изнети и своја виђења о питањима законодавне политике. Последица тога је да само посредно, преко чланова парламента, може издејствовати подношење законских предлога. Но, видимо да и у овом систему, захваљујући кључној улози политичких странака, извршна власт може да нађе пут до предлагања закона.

²²² На пример, у Републици Србији према Пословнику Народне скупштине: Годишњи програм рада Народне скупштине утврђује председник Народне скупштине, након консултација на састанку Колегијума, полазећи од обавеза Народне скупштине у складу са законом и *годишњег програма Владе* (чл. 28. ст. 1).

Према Пословнику Владе: Влада усваја годишњи план рада до краја децембра текуће године за наредну годину (чл. 77. ст. 2).

Шеф државе пак у неким земљама парламентарног система државне власти има и формално право законодавне иницијативе. То је случај у неким посткомунистичким земљама Источне и Југоисточне Европе. Ова решења у Литванији, Пољској или Мађарској су „последнице демократског прелаза”²²³ у тим државама, али су опстала до данас.

Поред чланова парламента, владе, а у појединим земљама и шефа државе, правом законодавне иницијативе располажу још неки субјекти. Међу њима се могу издвојити грађани, односно бирачи. Законодавна иницијатива уставом одређеног минималног броја грађана са правом гласа је облик непосредне демократије. Народну иницијативу познаје велики број земаља, али су значајне разлике у потребном броју потписника предлога²²⁴, као и у учесталости овог инструмента у пракси. Као што смо видели код чланова парламента као подносилаца предлога закона, и у случају народне иницијативе се могу предвидети одређена ограничења везана за предмет али и врсту предлога закона који се са њихове стране не могу поднети.

Поред наведених субјеката, право предлагања закона могу имати и поједини државни органи, најчешће у вези са питањима из њихових надлежности, а у децентрализованим и федералним државама²²⁵ и одређене територијалне заједнице. Пошто је упоредна пракса изузетно разнолика, а право законодавне иницијативе ових субјеката није од великог утицаја на предмет ове дисертације, ми ћемо сада прећи на представљање позитивноправних решења у Републици Србији, а овим субјектима ћемо се бавити само у контексту наше регулативе. Анализираћемо и структуру предлагача усвојених закона у Народној скупштини Републике Србије у периоду од 2011. до краја 2015. године да бисмо доказали инфериоран положај парламента и у сфери предлагања закона.

²²³ Szente Z., *op. cit.*, стр. 318.

²²⁴ „Тај број се креће од 1000 бирача у Лихтенштајну до 500.000 у Шпанији и Румунији. В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 131.

²²⁵ По Оливеру Николићу: „Посебно је интересантно питање носилаца законодавне иницијативе у федералним државама, обзиром да оно може бити израз веће или мање доследности у спровођењу федералног начела.” О. Николић, *op. cit.*, стр. 27.

Према нашем Уставу²²⁶ право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача.

Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности.

Видимо да активном легитимацијом предлагања закона располажу сви чланови државног парламента, док скупштина аутономне покрајине може предложити закон у вези са било којом друштвеном сфером али само као целина, као и да је предмет законских предлога Заштитника грађана и Народне банке ограничен на питања из њихових надлежности. За народну иницијативу је потребно минимум 30.000 бирача, а Влада је, као што ћемо видети, у пракси „монополиста” у овој фази законодавног поступка.

Сада ћемо навести званичне податке²²⁷ о укупном броју усвојених закона у периоду 2011–2015. у Народној скупштини Републике Србије и структуру предлагача. Године 2011. је Народна скупштина донела 205 закона, 202 на предлог Владе, 2 на предлог народних посланика и 1 на предлог других овлашћених предлагача. У 2012. години је Парламент усвојио укупно 130 закона који су објављени у *Службеном гласнику*, од чега 120 на предлог Владе, 8 на предлог народних посланика и 2 на предлог других предлагача. У 2013. години је Народна скупштина донела 147 закона, 143 на предлог Владе и 4 на предлог народних посланика. У 2014. години је Парламент усвојио 146 закона, 131 на предлог Владе, 10 као иницијативе посланика и 5 на предлог осталих предлагача. Године 2015. Народна скупштина је донела 196 закона, 193 на предлог Владе, 2 на предлог народних посланика и 1 на предлог осталих предлагача²²⁸.

²²⁶ Чл. 107. ст. 1 и ст. 2. Устава.

²²⁷ <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/pregled-aktivnosti-narodne-skupstine.1742.html> (16.03.2018).

²²⁸ Остали предлагачи усвојених закона били су Народна банка Србије и Скупштина Аутономне покрајине Војводине.

Из структуре усвојених закона у периоду 2011–2015. можемо видети да је у 95,75% случајева предлагач била Влада, 3,16% је усвојено на предлог народних посланика, 1,09% на иницијативу осталих овлашћених предлагача, док народних иницијатива које су резултирале усвајање закона није било. Посматрани период обухвата последње две године VIII сазива, цео IX сазив и прве две године X сазива Народне скупштине. Године 2012. дошло је и до губљења власти и конституисања нове коалиције након избора, тако да анализирани период сматрамо у сваком погледу репрезентативним за доказ више него доминантне улоге Владе у сфери предлагања закона. Слика је још јаснија када анализирамо политичку позадину предлагача „посланичких” закона. У ових пет година се свега два пута догодило да је Народна скупштина усвојила закон на предлог посланика из неке опозиционе странке²²⁹, а у осталим случајевима се најчешће радило о предлозима веће групе народних посланика, који су поднети с њихове стране или због тога што у том тренутку још није била изабрана Влада²³⁰, или због политичких разлога, на пример да у одређеном тренутку Влада не би бранила законски предлог, или да би очекивани ефекти закона у јавности били везивани за одређеног народног посланика а не за Владу.

За предмет овог рада су ирелевантна питања везана за форму и елементе законске иницијативе, а о томе због чега, пре свега, опозициони чланови парламента подносе предлоге закона, ко и у каквом се поступку изјашњава да ли ће се законски предлог уврстити у дневни ред скупштине и шта је даља судбина законских иницијатива говоримо у наставку рада.

²²⁹ Закон о допунама Закона о заштити података о личности на предлог народног посланика Срђана Миковића 2012. и Закон о превенцији и дијагностици генетичких болести, генетички условљених аномалија и ретких болести на предлог народног посланика проф. др Душана Миљисављевића 2015. године.

²³⁰ Нпр. Закон о министарствима 2012. године на предлог групе од 126 народних посланика и 2014. на предлог народног посланика Верољуба Арсића.

IV.1.2 Расправа о предлогу закона

Под расправом о предлогу закона подразумемо скуп радњи субјеката законодавног поступка од подношења предлога закона до изјашњавања о њему, а које се одигравају у парламенту. Видели смо да је први корак парламентарне фазе законодавног поступка подношење предлога закона, а поднети текст може постати закон само под условом да за њега гласа уставом утврђена већина чланова легислативе. За сада ћемо оставити по страни постпарламентарне фазе поступка²³¹ и концентрисаћемо се на расправу о предлогу закона у парламенту.

Парламент је *номинално* законодавни орган, из чега произилази да је он уједно и место одигравања расправа о предлозима закона. Колика је могућност утицаја посланика на садржину усвојених закона већ је друго питање, које представља основни предмет овог рада. Скупштина своју нормативну надлежност врши у оквиру детаљно регулисаних процедура, а „правила игре” садржи пословник. Тај акт самоорганизовања скупштине прописује пут закона од предлога до гласања о њему. На том путу постоје две радње помоћу којих чланови парламента у некој мери могу утицати на садржину закона. То су расправа о предлогу закона и подношење амандмана.

Слобода говора народних посланика је *conditio sine qua non* законодавног поступка. Она је претпоставка посланичке делатности уопште. Без слободе говора нема слободне расправе, а без слободне расправе²³² је илузорно говорити о представљању грађана. Већ смо истицали да основном улогом парламента, због постојања бројних унутрашњих и спољашних ограничења, за разлику од

²³¹ Као што читави процеси претходе акту подношења предлога закона парламенту, на шта смо већ указали, тако и након његовог усвајања од стране легислативе следе многе радње без којих усвојени закон не може да произведе правна дејства. Међу њима посебно место има проглашење и објављивање закона, о чему ће бити речи. У тој постпарламентарној фази законодавног поступка важну улогу има шеф државе.

²³² Видећемо да се слобода разним механизмима ипак ограничава, што је у последњих сто година „рационализованог” парламентаризма у некој мери и природно али, с друге стране, та ограничења нису увек – да искористимо игру речи – рационална.

општеприхваћеног гледишта, не сматрамо законодавну већ представничку. Посланици у суштинској мери не могу утицати на садржину закона који је производ реализације програма владе, односно предизборног програма странке која је формира у скупштини. Улога посланика и најчешћи домет чланова парламента је да изнесу мишљење о предлогу закона и скрену пажњу јавности на одређена решења. Право расправе је лимитирано због постојања временских ограничења²³³, учестале праксе обједињавања тачака дневног реда и, пре свега, страначке дисциплине, која представља основу функционисања посланичких група.

Да би се о поједином предлогу закона покренула расправа у парламенту, неопходно је да се он нађе на дневном реду. Када говоримо о расправи о предлогу закона, мислимо на дебату на пленарној седници, иако је у земљама са развијеном парламентарном традицијом све значајнија и улога скупштинских радних тела, пре свега одбора, о чему ће још бити речи. Видели смо да подношење предлога закона у прописаној форми не значи аутоматски и његово стављање на дневни ред скупштине. Утврђивање дневног реда пленарне седнице парламента је вишеструко значајан инструмент скупштинске дебате.

Остављајући по страни основни значај утврђивања дневног реда као претходног поступка који даје одговор на питање о чему, у којој врсти законодавног поступка и којим редоследом ће се водити дебата на седници парламента, он даје могућност, пре свега, посланицима опозиционих посланичких група да говорећи о својим предлозима закона – који, додуше, немају велике изгледе да се нађу на дневном реду – тематизују одређене садржаје на самој седници. Ову могућност гарантују пословници, обезбеђујући неколико минута за

²³³ У парламентима појединих земаља временског ограничења и нема. У том смислу М. Јовичић истиче да у Конгресу САД „дужина трајања говора (...) није ограничена”. Због тога су честе и опструкције (*filibuster*), а рекорд најдужега говора од 24 часа и 19 минута забележен је 1957. године. М. Јовичић (1984), *op. cit.*, стр. 83.

образлагање предлога закона чије уврштавање у дневни ред ти посланици покушавају да издејствују.

Утицај посланика на утврђивање дневног реда може да зависи од тога да ли се ради о редовном или ванредном заседању парламента.

У том смислу, на пример, Пословник Народне скупштине Републике Србије предвиђа да дневни ред седнице редовног заседања²³⁴ утврђује Народна скупштина, да се о предложеним допунама дневног реда које, између осталих, могу предложити и народни посланици обавља претрес који може трајати најдуже три минута, а у коме може учествовати само предлагач промене дневног реда.²³⁵ Из ове могућности се последњих година развила пракса прво више десетина, а сада већ више стотина предлога за допуну дневног реда чланова парламента због предвиђена три минута за сваку од њих. С обзиром на то да Пословник не предвиђа ограничења по броју предлагања и образлагања истог предлога закона, они се јављају и више десетина пута у току истог сазива, практично на свакој седници, без било каквог изгледа да се уврсте у дневни ред. У почетку су се овим средством служили искључиво посланици из опозиционих политичких странака, али пошто због енормно великог броја предлога за допуну дневног реда утврђивање дневног реда изискује цео радни дан, током којег су се под параваном предлога за допуну дневног реда сатима чула само опозициона гледишта, последњих месеци и поједини чланови парламента из посланичких група које подржавају Владу подносе предлоге закона и предлажу допуне дневног реда, односно њихово стављање на дневни ред. На тај начин дан утврђивања дневног реда престаје да буде „дан резервисан за опозицију”.

Драстично је другачија ситуација у случају ванредног заседања. Пошто се Народна скупштина састаје у ванредном заседању на захтев најмање једне трећине народних посланика или на захтев Владе, са унапред одређеним дневним

²³⁴ Према чл. 106. ст. 1. и 2. Устава Народна скупштина се састаје у два редовна заседања годишње. Прво редовно заседање почиње првог радног дана у марту, а друго редовно заседање првог радног дана у октобру. Редовно заседање не може трајати дуже од 90 дана.

²³⁵ Чл. 92. Пословника.

редом²³⁶, не постоји правна могућност за допуну дневног реда. На ванредном заседању Народна скупштина ради по унапред утврђеном дневном реду, који је доставио подносилац захтева за одржавање ванредног заседања.²³⁷ У овом случају на дневни ред по правилу могу утицати само посланници владајуће већине, јер чланови разних опозиционих странака тешко да могу прикупити најмање 84 потписа за сазивање ванредног заседања. Ни у случају чланова парламента из позиције се реално не може говорити о њиховом кључном утицају на предложени дневни ред. Он је безмало увек производ сугестија Владе, која је доминантна у свим фазама законодавног поступка. Уколико се не задовољавамо површним констатацијама, морамо закључити да политичке странке коју чине Владу посредством својих посланика не утичу само на садржину закона у одлучујућој мери већ и на утврђивање дневног реда парламента.

Пре расправе о предлозима закона на пленарној седници парламента, о њима се најчешће изјашњавају ресорни скупштински одбори.²³⁸ Њихов назив и надлежности најчешће прате структуру Владе и они разматрају предлоге закона и других аката пре њиховог стављања на дневни ред пленарне седнице или до почетка начелног претреса пред тим форумом. Састав одбора рефлектује односе снага у парламенту, али се сматра и стручнијим органом јер се посланици, додуше не обавезно, опредељују за чланство у одређеном радном телу парламента на основу својих професионалних преференција. На тај начин се у овим телима „могу добро интегрисати стручни и политички аспекти”.²³⁹

²³⁶ Чл. 106. ст. 3. Устава.

²³⁷ Чл. 249. Пословника.

²³⁸ Скупштински одбори обично не располажу правним субјективитетом, али у појединим земљама могу бити подносиоци предлога закона, а имају и значајну контролну функцију над радом извршне власти. Могу организовати и јавна слушања, што може допринети повећању демократских капацитета парламента. Но, у којој мери јавна слушања утичу на коначан изглед усвојених закона, друго је питање. О улози и значају других субјеката у законодавном поступку, пре свега цивилног сектора, заинтересованих друштвених група, непосредног учешћа грађана и утицају јавног мњења биће речи у другом делу овог рада.

²³⁹ Petrétei J. (1998), *op. cit.*, стр. 186.

Разлике у значају тих радних тела и њиховом утицају на коначан текст закона су огромне у упоредном праву. Те разлике првенствено не произилазе из тога да ли је примењен парламентарни или председнички систем државне власти, већ зависе од степена политичке културе, дужине парламентарне традиције и, генерално, моћи парламента у друштву.²⁴⁰ Уколико се скупштина у одређеној земљи доживљава као облигаторан али суштински небитан актер у обликовању општих правних аката и регулисању друштвених односа и ако се акценат ставља на обавезно формално усвајање законских предлога од стране легислативе, онда и расправе у одборима представљају чист формализам, као у крајњој линији и оне на пленарним седницама. У том случају се губи смисао одборских расправа које би требало да буду стручније од оних у пленуму, да не говоримо о томе да у оваквим околностима посланици нису ни мотивисани²⁴¹ да на седницама одбора говоре у прилог или против решења из предлога закона.

Не може се безрезервно прихватити став да „радним телима припада значајно место у поступку доношења закона”²⁴², јер већ изнети фактори у огромној мери утичу не само на надлежности парламентарних одбора већ и на њихов свеобухватни положај у функционисању парламента. У том смислу доста казује решење из Пословника парламента Србије, према којем, након завршетка претреса, надлежни одбор подноси Народној скупштини извештај, који садржи мишљење и предлоге одбора (...).²⁴³ Ако, међутим, надлежни одбор не достави извештај о предлогу закона, он ће се разматрати и без тог извештаја.²⁴⁴ Мишљење,

²⁴⁰ Тако, на пример, у Сједињеним Америчким Државама „праве расправе о неком законском предлогу воде се у одговарајућем одбору; у пленуму се предлози одбора углавном без много дискусије прихватају. (По једном званичном извештају, 90% законодавног рада одвија се у одборима.)” М. Јовичић (1984), *op. cit.*, стр. 85.

²⁴¹ Недостатку мотивације додатно доприноси околност што су седнице одбора и других радних тела за грађане практично „невидљиве”. За разлику од пленарних седница, чији је директан пренос најчешће на неки начин обезбеђен, рад у одборима се може пратити евентуално посредством *online* могућности.

²⁴² М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 157.

²⁴³ Чл. 156. ст. 3. Пословника.

²⁴⁴ Чл. 155. ст. 5. Пословника.

односно став надлежног одбора парламента је практично необавезна фаза законодавног поступка у Србији. Истоветна решења су Пословником прописана и за (не)достављање мишљења Владе о предлогу закона када она није предлагач, али смо конкретним подацима доказали да је такав случај у Србији, благо речено, теоретске природе.

Након утврђивања дневног реда и одборске фазе његовог разматрања следи расправа о предлогу закона на пленарној седници.²⁴⁵ Та расправа се обично одвија у две етапе, због чега се говори о „првом читању и другом читању” предлога закона. Прво читање је начелна расправа, а друго расправа у појединостима.

Начелна расправа се односи на предложени текст у целини, његове основне институте и ефекте који се желе постићи, док је расправа у појединостима претрес поднетих амандмана на предлог закона и тече по члановима у вези са којима су посланици и други овлашћени предлагачи уложили предлог за измену и допуну предлога закона. Ми ћемо овде рећи неколико реченица само о начелној расправи, пошто подношење амандмана чини посебан поднаслов овог рада.

Правила начелне расправе се разликују од државе до државе, а видећемо да постоји више врста законодавних поступака и у нашем праву, али се генерално може рећи да је њена суштина с једне стране у пружању могућности за заступање ставова посланичких група и њихових укрштања, а с друге у ограничавању тих права због намере постизања сразмерности без које нема парламентарне дебате. Представници и чланови посланичких група, као и независни посланици, излажу своје ставове о предлогу закона који је на дневном реду, али за то, генерално речено, имају онолико времена колика им је снага у парламенту, што се мери бројем мандата. Више мандата значи већу минутажу у укупном збиру. Налик на друге (горње) домове парламената у савезним државама у којима без обзира на величину територије, број становника или економску моћ све федералне јединице

²⁴⁵ Обрнути редослед корака је, на пример, у парламентима Уједињеног Краљевства и Ирске. У тим државама прва два читања парламента претходе одборској фази, из чега произилази да радно тело расправља о тексту чији су основни принципи већ прихваћени од стране пленума. Szente Z., *op. cit.*, стр. 323.

имају исти број чланова, тако и у начелној расправи председници или овлашћени представници посланичких група имају исти број минута на располагању, а преостало време начелне расправе се дели на посланичке групе сразмерно броју њихових чланова. Из реченог се види да су посланици који нису чланови посланичких група дискриминисани јер, поред тога што обично немају право на места у скупштинским одборима, тешко могу доћи до речи и у току начелне расправе²⁴⁶. Ово, међутим није необично, већ само подвлачи значај политичких странака и њихових посланичких група у парламентарном животу, па и у законодавном поступку. Значајан учесник начелне расправе је и Влада, чији представник активно учествује у расправи уколико се ради о њеном предлогу закона што је, као што смо видели, уз врло ретке изузетке опште правило. Штавише, председник Владе и њени чланови добијају реч кад је затраже и на њих се не односи ограничење у погледу трајања излагања.²⁴⁷ Уколико је пак законски предлог потекао од другог субјекта, он или његов представник учествују у расправи у својству предлагача. Истине ради, морамо истаћи да су иста права и других предлагача закона, то јест ни њихово време, као и у случају Владе, није ограничено.

Видели смо да од почетка XX века „рационализовани” парламентарни систем није имао за циљ само обезбеђивање стабилности владе већ је довео и до „рационализације” законодавног поступка и ефикаснијег рада парламента. Средства којима је то постигнуто су у савременим парламентима усавршена, а

²⁴⁶ Према члану 96. ст. 3. Пословника: Народни посланици који нису чланови посланичких група, међусобним договором одређују највише три учесника у расправи, који имају право да говоре свако по једном, до пет минута. Ако се не постигне међусобни договор, право да говоре по једном, до пет минута, имају три народна посланика који се први пријаве за реч.

Тренутно, у Народној скупштини Републике Србије има осам „самосталних” посланика, односно чланова парламента који нису чланови посланичких група. Због нестабилности опозиционих странака се овај број стално мења, али се може закључити да је то релативно велики број с обзиром на карактер изборног система (систем сразмерног представништва).

<http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/poslanicke-grupe/poslanicke-grupe.98.901.html> (19.03.2018).

²⁴⁷ Чл. 96. ст. 2. Пословника.

поред тога се изналазе и нове технике. У том смислу се, примера ради, може споменути пракса из Народне скупштине Републике Србије из протеклих десетак и више година која се односи на обједињавање тачака дневног реда иако оне нису међусобно условљене.²⁴⁸ Пошто је свакодневна појава да се обједињује расправа и о више десетина предлога закона из надлежност више министарстава, практично се време за расправу о сваком предлогу закона у буквалном смислу речи десеткује.

Не улазећи у непотребне детаље и остајајући при предмету овог рада, можемо констатовати да је представљена фаза законодавног поступка све више само формализам без суштинске могућности утицаја посланика на крајњи резултат. Значај одбора је мали, а улога посланичких група и генерално чланова парламента је ограничене природе која се манифестује у хваљењу владе или у указивању на недостатке предузетих потеза извршне власти, у зависности од тога из ког угла сале за пленарне седнице начелну расправу посматрамо.

IV.1.3 Подношење амандмана

Могућност подношења амандмана се обично не издваја у посебну фазу законодавног поступка, већ се третира као инструмент посланика и других субјеката у току расправе о предлогу закона. Ми подношење амандмана, иако неспорно чини „друго читање” предлога закона, сматрамо посебно значајним средством помоћу којег се у некој мери може утицати на уобличавање друштвених односа од стране посланика и због тога га издвајамо у засебну целину.

Више пута смо наглашавали да је парламент само формално законодавац и да он као колективни орган и посланици као његови чланови у савременој држави само у незнатној мери могу утицати на коначан облик усвојених закона. Сматрамо

²⁴⁸ Према члану 157. ст. 2. Пословника: Народна скупштина може да одлучи да обави заједнички начелни претрес о више предлога закона који су на дневном реду исте седнице, а *међусобно су условљени или су решења у њима међусобно повезана*, с тим што се одлучивање о сваком предлогу обавља посебно.

значајнијом представничку улогу скупштине и могућност посланика да у расправи скрену пажњу на одређено питање и траже партнере у извршној власти за њихово решавање. Амандмани, међутим – с обзиром на то да посланички предлози закона имају само минималну шансу да се уврсте у дневни ред и да буду усвојени – представљају једини начин утицаја на законодавну политику од стране чланова парламента, који су пак теоретски доносиоци закона.

Амандман је „процесни инструмент који се користи у поступку одлучивања, а чији смисао је да измени предлог о коме се води дебата. Ако је амандман усвојен, решење садржано у њему постаје саставни део основног предлога.”²⁴⁹ Из наведене дефиниције се види да је амандман – термин потиче од француске речи *amendement*, што значи побољшање, поправка²⁵⁰ – заправо предлог за измену и допуну предлога закона.

Посланици амандман могу поднети из два разлога. Први је да он буде алиби или да служи као повод да се говори о неком проблему на пленарној седници парламента. Подносилац амандмана има право да о њему говори, што чини расправу о појединостима поводом предлога закона. Због тога се овим средством служе опозициони посланици, али и чланови парламента који чине владајућу већину. Текст амандмана, наравно, треба да се односи на предлог закона поводом којег се води расправа на пленарној седници, али приликом његовог образлагања посланик – у зависности од свог положаја – може да скрене пажњу на неки проблем којем, по њему, влада не посвећује довољно пажње, односно да подвуче неке позитивне кораке извршне власти.²⁵¹ Из реченог се види

²⁴⁹ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 195.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ Речит је случај из парламентарне праксе Народне скупштине Републике Србије из марта 2018. године, када су посланици владајуће странке са највећим бројем мандата уложили више стотина амандмана на Предлог закона о странцима који је поднела Влада. Суштина тих амандмана је била предлагање „брже процедуре за решавање захтева странаца за издавање личних докумената Србије, с обзиром на чињеницу пораста страних инвестиција у нашој земљи, захваљујући активностима Владе и шефа државе”. Подношење ових амандмана није резултирало изменом предлога закона, пошто они нису прихваћени, али је допринело, с једне стране, ширењу

да је сувише поједностављен приказ парламентарне дебате према којем је амандман део арсенала скоро искључиво опозиције.

Други разлог за подношење амандмана је да се заиста измени текст појединих чланова предлога закона који је на дневном реду. Статистика у вези са успешношћу амандмана на примеру Народне скупштине Републике Србије није најсјајнија, али ипак морамо констатовати да је он практично једино делотворно средство у рукама чланова парламента у намери корекције законских предлога који скоро искључиво потичу од Владе.

Пословници парламената садрже детаљна правила о субјектима који имају активну легитимацију за подношење амандмана, форми и роковима за њихово улагање. Од огромног је значаја да ли сваки посланик има право да поднесе предлог за измену и допуну предлога закона, или то може само одређени број чланова парламента или пак посланичка група.²⁵² Обично је пословником предвиђено да и у случају када сваки посланик има право предлагања амандмана, то може учинити само уз одређена ограничења. У том смислу се обично прописује да подносилац амандмана не може сам, или заједно са другим народним посланицима, да поднесе више амандмана на исти члан предлога закона. Једноставније речено: један посланик, један члан предлога закона, један амандман. Правом подношења амандмана обично располажу и парламентарни одбори,²⁵³ па чак имају право да поднесу амандман и када је посланицима већ за то истекао рок. У том смислу, у времену између завршеног начелног претреса и

афирмативних ставова о раду извршне власти, а с друге одузимало доста времена у расправи која би иначе била потрошена на представљање амандмана опозиционих посланика.

²⁵² На пример „најмање 10 у Италији, најмање 26 у Немачкој”, В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 139.

²⁵³ Према пословнику Народне скупштине Републике Србије, амандман може да поднесе Уставом овлашћени предлагач закона, као и надлежни одбор Народне скупштине, у складу с овим пословником (чл. 161. ст. 1).

Из тога проистиче да подносилац амандмана може да буде, на пример, и Скупштина Аутономне покрајине Војводине али само као целина, као колективни орган, а не покрајински посланици појединачно.

отварања претреса предлога закона у појединостима надлежни одбор може да поднесе амандман на предлог закона.²⁵⁴

Форма амандмана је строго одређена и они чији подносиоци о томе нису водили рачуна одбацују се као непотпуни или немогући, а последица тога је да посланик нема право ни да их образлаже на пленарној седници, чиме се не остварује основни разлог њиховог подношења. Амандман мора да буде и благовремен, а рок за његово улагање зависи од врсте законодавног поступка. Можда звучи парадоксално, али у случају хитног поступка рок је дужи. Наравно, не у апсолутном смислу, али док је рок у случају Народне скупштине Републике Србије када се о предлогу закона на пленарној седници расправља у редовном поступку три дана пре почетка седнице, у оквиру хитног поступка могућност подношења амандмана истиче тек у тренутку отварања начелног претреса о предлогу закона, под условом да је седница заказана најмање седам дана раније.²⁵⁵

Пре почетка расправе о амандманима на пленарној седници, правило је да се о њима изјасне одређени субјекти. То изјашњавање се с једне стране односи на то да ли испуњавају формалне услове, односно да ли ће се они уопште узети у разматрање, а с друге стране се цене у садржинском смислу.

У погледу оцене формалних аспеката у вези са амандманом, у упоредном праву постоје два решења. У појединим државама тај први филтер уложених амандмана представља стручна служба парламента, а у неким постоји посебан

²⁵⁴ Чл. 157. ст. 6. Пословника. Надлежни одбор (пored предлагача закона, односно Владе) може поднети амандман чак и у току гласања у појединостима, али само ако је потреба за амандманом настала услед претходног прихватања неког другог амандмана (чл. 165. ст. 1. Пословника).

²⁵⁵ Амандман се подноси (...) најкасније три дана пре дана одређеног за одржавање седнице за коју је предложено разматрање тог предлога закона, осим ако се седница Народне скупштине сазове у року краћем од рока предвиђеног овим пословником (најмање седам дана пре дана одређеног за почетак седнице), када је рок за подношење амандмана до почетка прве начелне расправе на седници Народне скупштине. Амандман на предлог закона, који се разматра по хитном поступку, може да се поднесе до почетка начелног претреса тог предлога закона (Чл. 86. ст. 1. и чл. 161. ст. 2. Пословника).

скупштински одбор који оцењује да ли је благовремено поднет амандман у складу са уставом и правним системом.²⁵⁶ У Републици Србији, Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине одбацује амандмане који су непотпуни или увредљиве садржине²⁵⁷. Када смо код формалних услова које амандман мора испуњавати да би се узео у разматрање на пленарној седници, ваља се подсетити ограничења у вези са доношењем буџета, а у појединим државама и финансијских закона. Као што смо код законодавне иницијативе видели, у одређеним државама предлози закона не смеју створити додатни терет за буџет, односно произвести смањење јавних прихода, а по аналогији се то правило односи и на предлагање амандмана. У том смислу, додатно је компликована ситуација у вези са амандманом на државни буџет. Ту не мислимо на правило према којем образложење амандмана, између осталог, мора садржати и процену утицаја усвајања предложеног решења на буџетска средства²⁵⁸, већ да предлог за измену и допуну предлога закона о буџету не сме излазити из оквира дефинисаних укупним планираним приходима и расходима. У супротном, уколико се амандманом предложи повећање средстава за одређену намену а истовремено се предвиђена средства не смање на другој позицији, амандман ће бити непотпун и одбаћиће се.²⁵⁹ Већ смо доказали на примеру Србије да није реално да парламент

²⁵⁶ Надлежни одбор ће непотпуне амандмане и оне с увредљивом садржином одбацити, о чему ће Народној скупштини поднети извештај. Генерални секретар Народне скупштине ће обавестити подносиоце неблаговремених амандмана о томе да они нису поднети у року предвиђеном овим пословником. Одбачени и неблаговремени амандмани не могу бити предмет расправе и о њима се не гласа (чл. 163. ст. 2–4. Пословника).

²⁵⁷ Чл. 48. ст. 6. Пословника.

²⁵⁸ Чл. 62. ст. 1. т. 5. Јединствених методолошких правила за израду прописа (*Сл. гласник РС*, бр. 21/2010).

²⁵⁹ „Предлог буџета ради целокупна влада и ту су уклопљени предлози свих министарстава. Зато је тешко очекивати да парламент учини делимичне захвате у том акту јер би то разбило конструкцију целог предлога владе.” И. Пејић наводи да у том смислу изузетак чини парламент Сједињених Америчких Држава, који по уставу има надлежност ексклузивног одређивања трошкова. И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 39.

суштински утиче на садржину буџета у виду амандмана и да је он само формални доносилац закона о буџету.

Пре почетка расправе у појединостима, о амандманима се у садржинском смислу изјашњавају надлежни одбор парламента и предлагач закона.²⁶⁰ Пошто је у парламентарном систему државне власти предлагач закона обично влада, кључно је њено мишљење о поднетим амандманима. Она се најчешће изјашњава о поднетим амандманима и када законски предлог није од ње потекао. Барем не у званичном смислу.

Због доминантног положаја владе током читавог законодавног поступка, у пракси надлежни одбор парламента подржава само оне амандмане чије прихватање је у свом мишљењу и влада предложила. Ставови одбора и владе су у формалном смислу значајни због тога што амандман који је у складу с Уставом и правним системом – што у Србији, као што смо видели, процењује Одбор за уставна питања и законодавство Парламента – а прихвате га предлагач закона и надлежни одбор, постаје саставни део предлога закона и о њему Народна скупштина не одлучује посебно.²⁶¹

Сама расправа о амандманима на пленарној седници парламента зове се расправа у појединостима и одвија се по правилима која личе на она којима је пословником регулисана начелна расправа. Ово „друго читање закона” се одвија по члановима предлога закона на које су уложени амандмани. Из тога произилази да је могућа и ситуација да расправе у појединостима и не буде ако на предлог закона није поднет ниједан амандман, или они не испуњавају формалне критеријуме о којима је било речи. Друга могућност изостанка посебне пленарне расправе о амандманима је када се води јединствен претрес, и у том случају су начелна расправа и расправа по појединостима обједињене. То је случај, на

²⁶⁰ Амандмане, који су благовремено поднети, председник Народне скупштине упућује предлагачу закона, народним посланицима, надлежном одбору и Влади (чл. 163. ст. 1. Пословника Народне скупштине Републике Србије).

²⁶¹ Чл. 164. ст. 3. Пословника.

пример, са поступком ратификације међународних уговора.²⁶² И када су обједињене одређене тачке дневног реда у начелној расправи, расправа у појединостима се одвија за сваку тачку посебно, у оквиру пословником предвиђеног времена. У том смислу сматрамо значајним коришћење могућности улагања амандмана и од стране посланика владајуће већине, пошто се, као што смо већ споменули, то може разумети и као посебна врста опструкције од стране власти, јер у недостатку времена доводи до онемогућавања образлагања предлога опозиције.

Пословничке могућности су све ограниченије јер је до пре усвајања Пословника из 2009. године у Србији сваки народни посланик могао да говори петнаест минута о сваком амандману, док по садашњем подносилац има два минута. Укупно време за претрес у појединостима за посланичке групе износи исто колико је износило и укупно време за начелни претрес предлога закона, односно за заједнички начелни претрес више предлога закона за посланичке групе, а председници, односно овлашћени представници посланичких група, за укупни претрес у појединостима имају додатно време од петнаест минута за посланичку групу (уместо двадесет колико им је на располагању у начелној расправи).²⁶³

Да закључимо, подношење амандмана је начин да чланови парламента у некој мери утичу на садржину закона. Подношење амандмана служи и другим циљевима, али прихватање посланичког амандмана несумњиво значи манифестацију законодавне функције на делу јер прихваћен амандман постаје саставни део усвојеног закона. Као што законодавна иницијатива данас у земљама са парламентарним системом државне власти представља монопол владе, тако је подношење амандмана средство у рукама чланова парламента. То је један од

²⁶² На поступак за доношење закона о потврђивању међународног уговора сходно се примењују одредбе овог пословника о поступку за доношење закона, с тим што се о предлогу тог закона води јединствен претрес. Под јединственим претресом подразумева се истовремено вођење начелног претреса и претреса у појединостима предлога закона (чл. 170. ст. 1–2. Пословника).

²⁶³ Чл. 158. Пословника.

разлога за улагање великог броја амандмана, иако се тек њихов мали број усваја. Тако, у Народној скупштини Републике Србије у последњих седам година број поднетих амандмана је следећи: 2011: 4927, 2012: 1188, 2013: 2825, 2014: 2717, 2015: 5396, 2016: 5174, 2017: 5767.²⁶⁴ Тачним статистикама о структури подносилаца амандмана и броју усвојених не располаже ни сâм Парламент, али емпиријским методом смо могли утврдити да је преко 90% њих поднето од стране народних посланика, а број прихваћених чини свега неколико посто.

IV.1.4 Одлучивање о предлогу закона

Поред расправе о предлогу закона и подношења амандмана, трећа могућност парламента „као законодавца” је формално одлучивање о предлогу закона и других аката. Као што смо већ више пута истакли, на парламент гледамо као на орган који *формално* даје последњу реч о тексту закона. Ни та констатација није најпрецизнија јер оставља по страни улогу шефа државе и могућност његовог суспензивног вета, о чему ће бити речи у другом делу овог рада, међу класичним ограничењима законодавне функције парламента.

Када смо разматрали нормативну надлежност парламента, рекли смо да начин одлучивања у законодавном телу зависи од врсте закона и њиховог предмета и да потребну већину за њихово усвајање прописује устав, али да се за доношење уставних, органских, системских закона обично тражи нека варијанта квалификоване већине, што је најмаркантнија разлика у односу на „обичне” законе.

Пре одлучивања о предлогу закона неопходно је утврђивање кворума.²⁶⁵ Кворум неопходан за одлучивање обично постоји ако је на седници парламента

²⁶⁴ <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/broj-podnetih-amandmana.1956.html> (21.03.2018).

²⁶⁵ Треба да разликујемо појам кворума за одлучивање и радног кворума. Овај други је неопходан да би се уопште могла водити расправа на седници парламента. У појединим земљама радни кворум треба да постоји све време претреса, а у неким само приликом почетка рада. За радни кворум је обично довољан мањи број присутних посланика, рецимо једна трећина.

присутна најмање половина плус један од укупног броја народних посланика. Без постојања кворума донете одлуке нису пуноважне јер усвајање закона никад не може бити привилегија политичке мањине.²⁶⁶ Утврђивање кворума је данас много једноставније због постојања електронског система за гласање у огромној већини парламената, а последица тога је транспарентније одлучивање легислативе.

„Обични” закони по свом предмету не регулишу питања која су највишим правним актом издвојена као садржина уставних или органских закона и због тога се не усвајају квалификованом већ релативном већином. То значи да је закон усвојен уколико је за њега гласала натполовична већина присутних народних посланика, под условом да је скупштина могла пуноважно да одлучује, односно да је у тренутку гласања седници присуствовала већина чланова парламента. Из реченог произилази да су термини релативна, обична и кворумска већина синоними.

О квалификованој већини поводом одлучивања о предлогу закона можемо говорити када је неопходан компромис владајуће странке и опозиције.²⁶⁷ Квалификованост се може манифестовати у виду апсолутне већине (половина плус један свих народних посланика), двотрећинске или чак трочетвртинске већине, у зависности од решења из устава. Компромис, наравно, није неопходан када владајућа странка или коалиција која подржава владу самостално располаже потребном квалификованом већином. У овом другом случају се преговори у вези са обезбеђењем потребне већине воде унутар коалиције владајућих странака.

Ту долазимо до суштинског питања везаног за одлучивање „парламента” поводом предлога закона.²⁶⁸ Парламент стављамо међу наводнике јер посланици

²⁶⁶ Ипак, има и изузетака. „У неким уставним системима (Аустрија, Чешка) седници парламента на којој се усваја закон мора присуствовати најмање 1/3 посланика, а закон се усваја већином гласова присутних посланика”, М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 164.

²⁶⁷ Szalai A., „Minősített többség a törvényhozásban az Európai Unió tagállamaiban”, *Jogelméleti Szemle*, Budapest, 2007/4.

²⁶⁸ У последњих више од десет година (пет сазива) у Народној скупштини Републике Србије се свега једанпут десило да предлог закона након расправе у начелу и у појединостима на пленарној седници није добио потребну већину народних посланика у Дану за гласање. Године

само формално одлучују о предлогу закона. Одлука у суштинском смислу се доноси на седници посланичке групе или органа странака. Вечна је дилема да ли странка има посланичку групу или је ситуација обрнута, али је евидентно да је, упркос томе што је у огромној већини уставних система мандат чланова парламента слободан²⁶⁹ а не императиван, та слобода немоћна пред партијском дисциплином²⁷⁰. То је и природно јер легислатива није више скуп независних интелектуалаца као у доба парламентарног романтизма, већ збир људи који остварују страначки програм који је у изборном надметању добио већинску подршку грађана.

Гласање може да буде тајно или јавно, а његова детаљна правила прописује пословник. По И. Пејић, „тајно гласање може бити корисно са аспекта заштите народне репрезентације, јер обезбеђује посланицима да поступају изван партијског налога.”²⁷¹ По нама, народну репрезентацију не угрожава страначка дисциплина, јер је у представничкој демократији, када грађани сувереност не остварују непосредно, функционисање политичког система незамисливо без улоге партија. Суштину видимо у томе да се политичке партије позиционирају између грађана и народних посланика, а последица тога је да се парламент као орган не може сматрати законодавцем већ представничким органом чији се чланови само формално изјашњавају о предлозима закона. Улога политичких странака је толико велика у поступку парламентарног одлучивања да се у појединим уставним системима установљавају и „партијски бичеви” који приликом изјашњавања о

2011. Предлог закона о железници није прихваћен због неусвајања амандмана Савеза војвођанских Мађара.

<http://www.pasztorbalint.rs/sr/amandmani/zakon-o-zeleznici-predlog-zakona-nije-prihvacen-u-narodnoj-skupstini#.Wsdzfy5ubDc> (06.04.2018).

²⁶⁹ И Ханс Келзен је, додуше у другом контексту, слободан мандат називао „фикцијом фикције”. Ханс Келзен, *О суштини и вредности демократије*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 24.

²⁷⁰ Норберто Бобио поставља следеће питање: „Шта значи партијска дисциплина ако не отворено кршење забране императивног мандата?” Норберто Бобио, *Будућност демократије. Одбрана правила игре*, „Филип Вишњић”, Београд, 1990, стр. 22.

²⁷¹ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 146.

предлозима закона контролишу да ли посланици поступају по издатим смерницама.²⁷² И када не постоје „партијски бичеви”, владајућа странка или коалиција изналази методе како приликом одлучивања не би долазило до непријатних изненађења. У том смислу је велика одговорност председника посланичке групе, који благовремено и на јасан начин сигнализира својим посланицима када је неопходно позитивно изјашњавање. То је неопходно због тога што због великог броја амандмана гласање може да траје и неколико сати, па и цео дан. У овом смислу улогу у појединим државама има и председник парламента, што баш и није у духу парламентаризма.

Кључно је питање степена демократичности у функционисању самих партија. Уколико се одлуке унутар странака и посланичких група пре гласања у парламенту доносе након слободне дебате, већинским изјашњавањем, онда ни фаза одлучивања у скупштини није узалудна.

У техничком смислу, гласање о предлогу закона се обично састоји из три фазе. Као што током расправе разликујемо прво и друго читање, тако се и приликом формалног одлучивања прво гласа о тексту у начелу, што представља изјашњавање о предлогу закона у форми у којој је поднет, па о свим поднетим, правно ваљаним амандманима који још – због прихватања од стране предлагача закона и надлежног одбора – нису постали саставни део предлога закона и на крају у целини: о предлогу првобитног закона, модификованим у међувремену поднетим и прихваћеним амандманима. До одлучивања може доћи или одмах након окончања расправе о предлогу закона или у неком другом термину, када се заврши претрес о свим тачкама дневног реда парламента.²⁷³ Ова друга могућност

²⁷² Вучина Васовић, *Савремене демократије I*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 342 и 353.

²⁷³ Према Пословнику Народне скупштине Републике Србије, Народна скупштина одлучује у Дану за гласање, који одређује председник Народне скупштине. Председник Народне скупштине може да одреди да Дан за гласање о предлогу закона буде одмах по завршетку претреса тог предлога закона (чл. 87. ст. 5).

је мање у духу парламентаризма, али је уједно и практичнија због могућих тешкоћа у обезбеђивању кворума, односно присуства посланика владајуће већине, пошто је право опозиције да не асистира доношењу одлука.

Одлучивање, односно гласање о предлогу закона, у случају његовог приhvатања доводи до окончања парламентарне фазе законодавног поступка.²⁷⁴ То значи да до измена усвојеног закона може доћи само у оквиру новог законодавног поступка, поводом новог предлога о измени и допуни или предлога новог закона који регулише предметну материју.

IV.1.5 Проглашење, објављивање и ступање закона на снагу

Усвајањем закона у скупштини окончава се само парламентарна фаза законодавног поступка, али пре него што он ступи на правну снагу треба да савлада још најмање две препреке. Проглашење и објављивање закона сматрамо (постпарламентарним) фазама законодавног поступка, а у земљама у којима постоји претходна нормативна контрола²⁷⁵ усвојени закон, да би ступио на снагу и почео да се примењује, треба и њу да „преживи”. У другом делу рада ћемо видети да нормативна контрола спада у класична ограничења законодавне функције парламента, а уколико се она врши претходно, пре проглашења и објављивања закона, онда је она практично део самог законодавног поступка.

„Последња фаза законодавног поступка, проглашење и ступање закона на снагу није, нити је икада била у надлежности парламента.”²⁷⁶ Проглашење или промулгација закона, која потиче од латинске речи *promulgatio* – обнародовање,

Председник Народне скупштине може да одреди Дан за гласање о предлогу буџета у току седнице Народне скупштине, не чекајући да се заврши расправа у начелу и појединостима о осталим тачкама дневног реда (чл. 175. ст. 3).

²⁷⁴ Petrétei J., (1998), *op. cit.*, стр. 194.

²⁷⁵ После усвајања, а пре објављивања закона, субјекти одређени уставом могу се обратити уставном суду и затражити оцену уставности његових одредаба. Varga A., *op.cit.*, стр. 250.

²⁷⁶ В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 145.

обзнањивање²⁷⁷, спада у надлежности шефа државе, који то чини својим актом, најчешће указом. Указ је по својој правној природи појединачни акт, али неспорно општег значаја јер без њега усвојени закон не може бити објављен, па тако ни ступити на правну снагу. Указ се објављује истовремено са – у формалном смислу – од стране парламента донетим законом. Правна природа промулгације не чини предмет ове дисертације, па ћемо оставити ван разматрања теоријске расправе које се односе на ово питање. За нас је битно да је институција проглашења закона настала од краљевске санкције којом данас више ни у државама које су по облику владавине уставне парламентарне монархије²⁷⁸ шеф државе не располаже и да у републикама председник има надлежност суспензивног вета „чијом применом се закон враћа на поновно одлучивање (усвајање или расправљање и усвајање) у парламенту”²⁷⁹.

У највећем броју случајева, шеф државе, као орган који не може утицати на садржину закона и који се сматра неутралним чиниоцем, који „стоји изнад партија”²⁸⁰, својим потписом, односно посебним појединачним правним актом²⁸¹, потврђује да текст усвојен вољом владајуће већине постаје закон који су сви дужни поштовати и примењивати. Пре проглашења закона, шефу државе, у зависности од конкретних позитивноправних решења поједине државе, стоје на располагању одређене могућности. Може да покрене поступак претходне нормативне контроле и/или да се користи правом суспензивног вета. Пошто вето није апсолутне природе, уколико парламент поново изгласа закон, шеф државе мора донети указ о проглашењу закона. Овај инструмент у рукама председника је ипак значајан јер се приликом поновног одлучивања од стране парламента уставом тражи квалификована већина и у случају „обичних” закона. Парламент

²⁷⁷ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 221.

²⁷⁸ Монарх данас не ускраћује давање сагласности на пример у Белгији, Норвешкој, Холандији, Шпанији, Уједињеном краљевству, па се ради о превазиђеном праву које евентуално формално постоји. О. Николић, *op. cit.*, стр. 160.

²⁷⁹ В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 143–144.

²⁸⁰ Petrétei J. (1998), *op. cit.*, стр. 195.

²⁸¹ Самостално или уз премапотпис. М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 171.

након враћања усвојеног закона од стране шефа државе може одустати од доношења закона, а замислива је и ситуација у којој он није у стању да обезбеди квалификовану већину за његово усвајање, па у том случају текст неће бити објављен и неће ступити на правну снагу, а уколико скупштина поново изгласа закон прописаном већином, председник је дужан да га прогласи. Ако то одбије, што је изузетан случај и представља кршење устава, то ће уместо њега учинити представник другог органа, обично председник законодавног тела, да се воља манифестована приликом усвајања закона не би анулирала. Промулгација закона, наиме, није само надлежност већ и обавеза шефа државе²⁸², због чега му председник парламента неодложно доставља текст усвојеног закона.

Након проглашења, текст се још увек не може сматрати законом. „Он ступа на снагу, најраније, даном објављивања у службеним новинама, односно у одређеном року (*vacatio legis*) по објављивању.”²⁸³ Скупштина на ову постпарламентарну фазу законодавног поступка нема утицаја, али је објављивање акта *sine qua non* процеса настанка закона. Он следи после проглашења јер „се може објавити само правно ваљан закон”²⁸⁴, чиме он постаје правно обавезан. Треба разликовати дан ступања на снагу и дан почетка примене објављеног закона. Закон због *vacatio legis* обично ступа на снагу неколико дана након објављивања, изузетно следећег дана или чак даном објављивања²⁸⁵, док почетак примене може да буде одложен и не мора се подударати са даном ступања на снагу. То се догађа када се у законодавном поступку процени да је потребан дужи рок да би се, с једне стране, грађани упознали са новим прописом, а с друге да би се стекли организациони, финансијски или други услови за почетак његове примене. Дан ступања на снагу (и уколико се два термина разликују, почетак примене) се одређује у прелазним и завршним одредбама усвојеног закона.

²⁸² Petrétei J. (1998), *op. cit.*, стр. 196.

²⁸³ В. Петров (2010), *op.cit.*, стр. 145.

²⁸⁴ О. Николић, *op. cit.*, стр. 162.

²⁸⁵ Само врло изузетно, у уставу тачно одређеним случајевима закон може и ретроактивно важити.

У Републици Србији председник Републике је дужан да најкасније у року од петнаест дана од дана изгласавања закона, односно најкасније у року од седам дана ако је закон донет по хитном поступку, донесе указ о проглашењу закона или да закон, уз писмено образложење, врати Народној скупштини, на поновно одлучивање. Ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону који је председник Републике вратио на одлучивање, закон се изгласава већином од укупног броја посланика. Председник Републике је дужан да прогласи поновно изгласани закон. Ако председник Републике не донесе указ о проглашењу закона у Уставом предвиђеном року, указ доноси председник Народне скупштине.²⁸⁶

Закони и сви други општи акти објављују се пре ступања на снагу. Устав, закони и подзаконски општи акти Републике Србије објављују се у републичком службеном гласилу. Закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења.²⁸⁷

IV.2 Врсте законодавних поступака

Законодавне процедуре сматрамо облицима остваривања законодавне функције парламента, а пошто их има неколико, једино је исправно говорити о законодавним процедурама у множини, јер се због врсте или предмета акта који се доноси модификују и правила поступка, што доводи до више врста законодавних поступака.

Све што смо до сада излагали у вези са фазама законодавног поступка односило се на редовну законодавну процедуру. У више наврата смо истицали да с обзиром на значај одређених типова правних аката, односно због важности њиховог предмета регулисања, уставом може бити прописано да се они усвајају квалификованом већином, која може бити апсолутна већина, али чак и

²⁸⁶ Чл. 113. Устава.

²⁸⁷ Чл. 196. ст. 1, 2. и 4. Устава.

двотрећинска или трочетвртинска. У ову групу могу спадати уставни, органски, системски закони, буџет, завршни рачун, сâм пословник скупштине итд.

Већ споменуте чињенице овом приликом нећемо понављати, већ ћемо се сконцентрисати на типове поступка „с обзиром на садржај појединих фаза поступка.”²⁸⁸ По овој типологији је ирелевантно шта је предмет регулисања одређеног закона. Битно је једино да ли има одступања у односу на законодавни поступак који се сматра редовним у одређеној држави, по чијим правилима се уобичајено закони усвајају.

У том смислу, посебна правила појединих врста законодавних процедура се могу разликовати с обзиром на сужени круг могућих овлашћених предлагача аката, краће рокове у вези са одређеним радњама или чак изостајање појединих фаза, времена расправе, начина изјашњавања.²⁸⁹ Специфична правила могу бити у корелацији са врстом акта који се усваја, али то не мора да буде случај. Наиме, с обзиром на одређене објективне околности али и интересе владе, односно политичких странака које данас имају доминантну улогу током читавог законодавног поступка, замисливо је да одређени закон у истом парламенту једне године буде усвајан у редовном, а након извесног времена у скраћеном или по хитном поступку.

Разлике у упоредном праву су огромне, тако да ћемо се при представљању врста законодавних поступака бавити позитивноправним решењима и праксом Народне скупштине Републике Србије. Нећемо сметнути с ума шта је основни предмет овог рада, те ћемо се детаљима процедура бавити само у мери у којој је то неопходно да бисмо доказали да парламент и његови чланови нису и не могу бити кључни фактори приликом усвајања закона, већ су то заправо само формално.

²⁸⁸ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 142.

²⁸⁹ Szente Z., *op. cit.*, стр. 326.

IV.2.1 Редован поступак

Свака законодавна процедура по природи ствари има одређене карактеристике.²⁹⁰ Све што смо раније говорили о фазама законодавне процедуре највећим делом се односило на редован поступак усвајања закона. Указали смо и на одређене специфичности које долазе до изражаја у случају закона који се доносе квалификованом већином.

Овде ћемо поновити да је целокупан поступак у току којег долази до суочавања мишљења његових учесника детаљно регулисан пословником. Примењује се расправно начело, али је законодавни поступак уједно и писане природе, јер се у свим његовима фазама она води о поднетим актима (предлог закона, амандман, мишљење одбора или владе). Споменута расправа је двофазна јер се прво, као што смо већ видели, расправља о предлогу закона у начелу, а затим у појединостима, то јест о поднетим амандманима. Поступак је, осим у случају сасвим ретких изузетака, јаван²⁹¹, што је у духу законодавне делатности и парламента као представничког органа који се сматра и доносиоцем закона.

У законодавном поступку, без обзира на његове различите врсте, одређеним надлежностима располажу и скупштинска радна тела, али смо видели да пленум може расправљати, па чак и одлучивати, без постојања мишљења одбора о предлогу закона или амандману. Ситуација је, наравно, другачија када је предлагач акта одбор, али је та ситуација предвиђена само поводом доношења одређених одлука и подношења амандмана, а не и предлога закона. Пошто у Србији скупштински одбори не располажу активном легитимацијом, у прошлости

²⁹⁰ Varga A., *op. cit.*, стр. 244–245.

²⁹¹ Седнице Народне скупштине и њених радних тела су јавне. Седница Народне скупштине може бити затворена за јавност у случајевима одређеним законом, ако то предложи Влада, одбор или најмање 20 народних посланика. Предлог мора бити образложен. О том предлогу Народна скупштина одлучује без претреса (члан 254. ст. 1–2. Пословника).

се дешавало да су подносиоци одређеног законског предлога били народни посланици – чланови појединог одбора.²⁹²

Одлучујућа је улога посланичких група преко којих долази до изражаја политичка воља политичких странака, односно Владе. Народни посланици имају мноштво формалних могућности, од подношења предлога закона или амандмана, дискусије о њима и формалног одлучивања али „у свакој фази законодавног поступка фракције располажу значајном улогом и када је реч о законској иницијативи али и током израде, дебате и одлучивања поводом предлога.”²⁹³ Улога чланова парламента из владајуће већине долази до изражаја тек када прођу прву, најтежу фазу, односно када у исправност свог предлога убеди председника посланичке групе и/или лидера странке, који је највероватније председник или бар члан владе. О могућностима опозиционих посланика у вези са реализовањем неке замисли у смислу њеног претварања у усвојени закон већ је било речи и можемо слободно констатовати да је то првенствено могућност која егзистира у теорији, а не нешто се дешава у пракси.

Законе и друге акте Народна скупштина доноси у редовном и у хитном поступку. Редовни и хитни поступци, с обзиром на дужину трајања претреса на седници Народне скупштине, могу да буду основни и скраћени.²⁹⁴ Из овог произилази да и редован поступак може да буде скраћен. Ако је поступак скраћен (било да се остварује у оквиру редовног или хитног поступка), то значи да је

²⁹² Предлог закона о изменама и допунама Закона о Државној ревизорској институцији (*Сл. гласник РС*, бр. 36/2010) је 15. априла 2010. поднело седморо чланова Одбора за финансије Народне скупштине, међу њима и аутор ове дисертације. Те године је парламент усвојио 260 закона, 257 на предлог Владе, 1 на предлог осталих предлагача, и свега два закона на предлог народних посланика, од којих је овај један.

<http://www.pasztorbalint.rs/sr/amandmani/predlog-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-drzavnoj-revizorskoj-instituciji-prihvaceno#.WrpDYC5ubDc> (27.03.2018).

<http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/statistics/cir/2010%20godina%20-%20novo.pdf> (27.03.2018).

²⁹³ Varga A., *op. cit.*, стр. 244.

²⁹⁴ Чл. 94. Пословника.

време за дискусију преполовљено. О детаљима ове подврсте поступка биће речи касније.

У основној варијанти редовног поступка укупно време расправе у начелу за посланичке групе износи пет часова. То време се распоређује на посланичке групе сразмерно броју народних посланика чланова те посланичке групе. Председник, односно представник посланичке групе, пре отварања претреса има право да предложи дуже време претреса за посланичке групе, о чему Парламент одлучује већином гласова народних посланика, на седници на којој је присутна већина народних посланика, без претреса.²⁹⁵ У време од пет часова предвиђено за начелну расправу не улазе дискусије овлашћених представника посланичких група²⁹⁶, као ни говори предлагача акта, реплике и јављања по повреди пословника. Из овога проистиче да народни посланици имају довољно времена за исказивање својих ставова, као и за формулисање става о предлогу до Дана за гласање. Право стање ствари је, међутим, изнијансираније. Одлуке о дефинисању става поводом предлога закона али и о понашању приликом гласања суштински доноси посланичка група, односно странка чији је посланик члан. Расправа је због тога више остварење представничке улоге парламента и начин убеђивања грађана који посредством телевизијских преноса прате седнице Парламента.

Вероватно је то један од разлога што унутар редовног поступка врло ретко долази до продужења, али и до скраћења времена за дискусију. Инструменти помоћу којих Влада, односно владајућа већина, постиже убрзање законодавног

²⁹⁵ Чл. 97. ст. 1–3. Пословника.

²⁹⁶ Маја 2018. године у Народној скупштини (која броји 250 чланова) функционише укупно 16 посланичких група, што је у компаративном прегледу екстремно велики број. У том смислу, на пример, у Парламенту Мађарске (199 посланика) формирано је пет посланичких група.

<http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/poslanicke-grupe/poslanicke-grupe.901.html> (10.05.2018).

<http://www.parlament.hu/a-partok-kepviselocsoportjai-es-a-fuggetlen-kepviselok-aktualis-> (27.03.2018).

Представник посланичке групе има на располагању двадесет минута у начелној расправи поводом предлога закона (чл. 96. ст. 1. алинеја 3. Пословника).

рада, понекад и до нерационалне мере, су хитан поступак, о чему ће мало касније бити речи, и обједињавање тачака дневног реда, што смо већ споменули. Наиме, учестала је пракса обједињавања тачака дневног реда иако оне нису међусобно условљене, нити су решења у њима међусобно повезана, што је услов по Пословнику.²⁹⁷ Практика обављања заједничког начелног претреса о више предлога закона који су на дневном реду исте седнице доводи до драстичног смањења времена за расправу по предлогу закона и у основној варијанти редовног поступка.

Све што смо већ рекли у вези са расправом по амандманима важи за редован поступак, па нема потребе за понављањем. Важно је да се подсетимо да постоји могућност за обављање јединственог претреса када се истовремено води начелни претрес и претрес у појединостима предлога закона, али је то већ врста скраћеног претреса, о чему ће посебно бити речи.

„Највећи број закона доноси се по редовном поступку, који се детаљно уређује пословником парламента, док се остали поступци (хитни, скраћени) уређују само у делу у коме се разликују од редовног поступка.”²⁹⁸ Сада ћемо анализирати да ли је и у Србији редован поступак правила а хитан изузетак, али је пре тога целисходно представити основна правила овог потоњег.

IV.2.2 Хитан поступак

Хитан поступак се не користи због предмета који се одређеним законом жели регулисати. По хитном поступку је, наиме, могуће расправљати о сваком предлогу закона. Посебност хитног поступка у односу на редовну процедуру у упоредном праву се огледа најчешће у краћем времену расправљања, ограниченој могућности дискусије или дефинисању максималног броја дана предвиђених за усвање предлога закона.²⁹⁹

²⁹⁷ Члан 157. ст. 2. Пословника.

²⁹⁸ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 142–143.

²⁹⁹ Szente Z., *op. cit.*, стр. 326.

Наведена одступања од редовног поступка у појединим правним системима представљају хитан поступак, док се у неким морају разликовати још неке модификације редовне процедуре, па се посебно уређују и скраћени поступак или јединствени претрес о предлогу закона. Видећемо да је тако и у Србији, стога ћемо посебно говорити о скраћеном поступку, који се не може поистоветити са хитним јер је он могућа подваријанта хитног али и редовног поступка.

„Хитан поступак због својих карактеристика скоро увек користи влади, јер је на располагању краће време за дискусију, формулисање, подношење и расправу по амандманима”.³⁰⁰ Хитан поступак је нужност јер се могу створити околности због којих постоји неодложива потреба за усвајањем закона у парламенту. У таквим случајевима је не само нерационално и нецелисходно већ и штетно држати се рокова и, генерално, правила редовног поступка. Влада је државни орган који води политику, располаже свим инструментима и информацијама за брзо делање, али је ипак неопходно створити правни основ чињења што још увек, по правилу – без обзира што су уредбе извршне власти све чешће „свемоћне”, а закони све више оквирног карактера – акти донети од стране парламента.

„Хитни законодавни поступак користи се изузетно, најчешће када су у питању важније измене закона које не допуштају одлагање”.³⁰¹ Ту долазимо до најважније дилеме везане за хитан поступак, која је у непосредној вези са предметом ове дисертације: ограничења законодавне функције парламента. Да ли се хитан поступак, који се заиста мора предвидети пословницима скупштина, користи изузетно, или се он злоупотребљава од стране извршне власти и владајуће већине? Да би стало на пут широкој примени овог одступања од редовне законодавне процедуре, за коју се мисли да омогућава темељно расправљање о предлозима закона и доношење промишљене одлуке у дану за

³⁰⁰ Kenderesi Nóra, „Gyorsított törvényalkotási eljárások”, *Parlamentek Európában* (ed. Nagy Csongor István, Papp Imre, Sepsi Tibor), Összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003, стр. 234.

³⁰¹ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 145.

гласање, аутори пословника легислативе коришћење хитног поступка везују за испуњење одређених услова. Један од услова је да „разлог због којег предлагач закона предлаже да се он донесе по хитном поступку мора бити посебно образложен”.³⁰² Други услов за активирање хитног поступка је да се о њему посебно изјашњавају сами посланици. Влада хитан поступак само предлаже, уколико законски предлог од ње потиче, али одлуку о томе да ли ће се о њему расправљати по хитном поступку доносе чланови парламента. Из овога проистиче да је парламент у вези са учесталошћу коришћења хитног поступка аутономан, али ако узмемо у обзир доминантан положај Владе током читаве законодавне процедуре и улогу посланичких група, односно политичких партија у обликовању ставова народних посланика, не можемо а да закључимо да је одлука о томе да ли ће се о одређеном предлогу расправљати по редовном или хитном поступку само формално у рукама чланова легислативе. Одлучивањем у прилог коришћења хитног поступка посланици сами себи смањују маневарски простор у процесу обликовања општих правних аката и регулисању друштвених односа. Зашто је то тако, представимо на примеру Народне скупштине Републике Србије.

Према Пословнику³⁰³, по хитном поступку се може донети закон којим се уређују питања и односи настали услед околности које нису могле да се предвиде, а доношење закона по хитном поступку могло би да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација, као и ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа с прописима Европске уније. Предлагач закона је дужан да наведе разлоге за доношење закона по хитном поступку, али можемо закључити да примена хитног поступка по пословнику нашег парламента није изузетна могућност, како то поједини већ цитирани аутори наводе.

У првом реду, могућност доношења закона по хитном поступку ради хармонизације наших закона са правним тековинама ЕУ доводи до ситуације у којој је хитан поступак правило, а редован изузетак. У земљама које су у

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ Чл. 167. Пословника.

транзицији већина законодавних подухвата се може окарактерисати као део хармонизације закона са *acquis communautaire*. Велики број закона је по хитном поступку у последњих десетак година донет управо из овог разлога.

До неоправданог коришћења „благодети” хитног поступка често доводи и могућност „проузроковања штетне последице по рад органа и организација”. У овом случају се најчешће ради о нестрпљивости члана Владе који би што пре, изменама регулативе, желео да – у зависности од интереса – прошири или сузи надлежности министарства на чијем је челу у одређеној тематици. До позивања на овај разлог хитности поступка долази и када је он заиста нужан због, на пример, истицања одређених рокова и неопходности њихових продужења, али би се овакве ситуације могле избећи када би Влада на време припремила законски предлог, што се и може очекивати од органа којем стоје на располагању сви материјални и људски ресурси и капацитети.

За разлику од редовне процедуре, када законски предлог пре разматрања треба да се налази најмање петнаест дана у скупштинској процедури³⁰⁴, предлог закона за чије се доношење предлаже хитан поступак може да се уврсти у дневни ред седнице Народне скупштине ако је поднет најкасније 24 часа пре одређеног почетка те седнице.³⁰⁵

Постоје изузеци и од правила да предлог треба да буде у процедури најмање 24 сата пре почетка претреса о њему. Оставићемо по страни правила по којима се у току седнице Народне скупштине, изузетно, по хитном поступку може ставити на дневни ред и предлог за избор, именовање и разрешење и престанак функције, предлог за изгласавање неповерења Влади или поједином њеном члану јер се у овим случајевима не ради о поступку доношења закона, већ о вршењу изборне и контролне функције парламента. Међутим, за предмет овог рада од важности је могућност по којој се предлог закона којим се уређују питања из

³⁰⁴ Предлог закона, припремљен у складу с одредбама овог пословника, може да се уврсти у дневни ред седнице Народне скупштине у року не краћем од 15 дана од дана његовог подношења (члан 154. Пословника).

³⁰⁵ Чл. 168. ст. 1. Пословника.

области одбране и безбедности, за чије се доношење предлаже хитан поступак, може ставити на дневни ред седнице Парламента и ако је поднет на дан одржавања седнице, два часа пре одређеног почетка те седнице, а ако је предлагач Влада, предлог закона може се ставити на дневни ред и ако је поднет у току седнице Народне скупштине, под условом да седници присуствује већина од укупног броја народних посланика.³⁰⁶ Разлози одбране и безбедности заиста могу изискивати изузетну хитност, што оправдава предвиђање овакве могућности уколико се она заиста само ванредно користи.

О сваком предлогу за стављање аката на дневни ред по хитном поступку Народна скупштина претходно одлучује, без претреса, приликом утврђивања дневног реда, односно у току седнице, одмах по пријему предлога, под условом да седници присуствује већина од укупног броја народних посланика.³⁰⁷ Цитирано решење Пословника потврђује да је коначна одлука о одобрењу хитног поступка увек у рукама самог парламента, али с обзиром на то да се она доноси без претреса и да се очекује дисциплина посланика у односу на странку којој припадају, није упитно да ли ће чланови владајуће већине одобрити хитан поступак.

У хитном поступку се модификују и правила везана за подношење амандмана. Док је рок у случају када се о предлогу закона на пленарној седници расправља у редовном поступку три дана пре почетка седнице, под условом да је она заказана најмање седам дана раније, односно почетак прве начелне расправе на седници ако се седница Народне скупштине сазове у року краћем од тог рока, амандман на предлог закона који се разматра по хитном поступку може да се поднесе до почетка начелног претреса тог предлога закона.³⁰⁸

Видимо да је у случају хитног поступка рок за подношење амандмана дужи, али наравно не у апсолутном смислу. У оквиру хитног поступка могућност подношења амандмана истиче тек у тренутку отварања начелног претреса о том

³⁰⁶ Чл. 168. ст. 2. Пословника.

³⁰⁷ Чл. 168. ст. 4. Пословника.

³⁰⁸ Чл. 86. ст. 1. и чл. 161. ст. 2–3. Пословника.

предлогу закона, а та дихотомија може и да збуни посланике када се о предлогу закона расправља у редовном поступку. Одмах ћемо видети да се у пракси Народне скупштине хитан поступак не може сматрати изузетком, због чега се дешава да чланови Парламента и у редовном поступку рачунају на могућност подношења амандмана до почетка начелног претреса предметног закона, а у парламентарним поступцима су рокови, па и овај, преклузивног карактера.

У случају законодавних иницијатива смо у пракси Народне скупштине Републике Србије анализирали период од 2011. до 2015. године и објаснили због чега тај период сматрамо репрезентативним.³⁰⁹ Поводом хитног поступка ћемо узети у разматрање истих пет година, из којих се види да је хитан поступак врло значајан фактор ограничења вршења законодавне функције Парламента.

У 2011. години³¹⁰ је, као што смо видели, Парламент донео 205 закона, од којих 92 по хитном поступку, што чини 44,88%. У наредним годинама су подаци следећи: 2012: 130 усвојених закона, 88 по хитном поступку, што чини 67,69%; 2013: 147–59–40,14%; 2014: 146–115–78,77%; у 2015. години Народна скупштина је усвојила 196 закона, али не постоје званични подаци о броју донетих закона по хитном поступку.

Из доступних, званичних података можемо видети да је Народна скупштина у предметном периоду 57,87% закона донела по хитном поступку. На основу добијеног податка можемо рећи да у пракси Народне скупштине Републике Србије не важи правило по којем се „хитни поступак користи само изузетно”.³¹¹ Ако узмемо у обзир и чињеницу да се „хитни поступак (...) често користи управо за (...) најзначајније измене или допуне закона”³¹², ова пракса нашег парламента је у још већој мери поражавајућа. У условима када изузетак

³⁰⁹ За анализу периода 2001–2004. вид. Слободан Антонић, „Скупштина Србије данас”, *Нова српска политичка мисао: Анализе*, Београд, број 1, година 1, 2005, стр. 13–21.

³¹⁰ <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/pregled-aktivnosti-narodne-skupstine.1742.html> (29.03.2018).

³¹¹ М. Пајванчић (1995), *op. cit.*, стр. 71.

³¹² *Ibid.*, стр. 70.

постаје правило, тешко је говорити о парламенту као законодавном органу који то није само номинално.

IV.2.3 Скраћени поступак

Већ смо видели да и редован и хитан поступак, с обзиром на дужину трајања претреса на седници Народне скупштине, могу бити основни и скраћени. Скраћени поступак је, дакле, подваријанта редовног али и хитног законодавног поступка. У теорији се сматра да се „закони (...) најчешће доносе по скраћеном поступку ако се ради о мање значајним изменама”.³¹³

Према Пословнику, народни посланик може да предложи скраћење времена за расправу о предлогу појединог акта.³¹⁴ За разлику од хитног поступка, скраћење поступка не може предложити не предлагач акта већ само народни посланик. То, међутим, не може учинити по свом нахођењу, већ се Пословником прецизира када је таква ситуација замислива: ако се ради о потврђивању међународног уговора; мањој измени или допуни постојећих закона којима се битно не мењају материјална решења; престанку важења закона; усклађивању закона с правним системом Републике Србије и прописима Европске уније; измени закона која је у вези с одлуком Уставног суда; аутентичном тумачењу закона.³¹⁵ Као и у случају усвајања закона по хитном поступку, и о предлогу за скраћење времена за расправу одлучује Парламент, без претреса.³¹⁶

Видимо да је могуће да се о предлогу закона расправља по хитном поступку и по скраћеној процедури. Што се тиче круга предлога закона код којих

³¹³ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 145.

³¹⁴ Чл. 92. ст. 3. Пословника.

³¹⁵ Чл. 95. Пословника.

Народна скупштина може водити скраћени претрес и о избору и разрешењу лица које у складу с Уставом и законом бира Народна скупштина, ако Пословником није друкчије уређено, али се у том случају не ради о вршењу законодавне функције, па је та ситуација ирелевантна за предмет нашег интересовања.

³¹⁶ Чл. Чл. 93. ст. 1. алинеја 4. Пословника.

је могуће предложити скраћени поступак, можемо закључити да је прешироко одређен. И овом приликом бисмо посебно указали на неоснованост примене ове подврсте законодавног поступка у вези са хармонизацијом закона са правним тековинама ЕУ, пошто се на тај начин у вишеструкој мери повећава могући обухват примене скраћеног поступка. У овом случају се ни под којим условима не можемо сложити са већ наведеном констатацијом да се по скраћеном поступку најчешће расправља о мање значајним изменама закона.

Што се конкретних последица вођења скраћеног поступка тиче, оне се огледају у томе што укупно време расправе у начелном претресу износи 50% времена утврђеног за овлашћене представнике посланичких група и остале народне посланике.³¹⁷ То конкретно значи десет минута, односно два и по сата расправе.

Иако се често истиче да се „скраћени законодавни поступак од редовног (...) разликује, најчешће (...) и по изостављању фаза које су прописане за редовни законодавни поступак, посебно у оним уставним системима у којима се редовни законодавни поступак одвија као двофазни или вишефазни”³¹⁸, скраћени поступак треба разликовати од јединственог претреса предлога закона. Под јединственим претресом се подразумева истовремено вођење начелног претреса и претреса у појединостима предлога закона.³¹⁹ У случају скраћеног поступка се обавља и претрес о амандманима, само што је време предвиђено за начелну расправу преполовљено.

На први поглед се вођење скраћеног поступка чини примамљивим средством уштеде времена у законодавној расправи, али се у пракси Народне скупштине оно ипак врло ретко користи. Разлог треба тражити у томе што се

³¹⁷ Чл. 99. Пословника.

³¹⁸ М. Пајванчић (1995), *op. cit.*, стр. 70.

³¹⁹ Чл. 170. ст. 2. Пословника.

Јединствен претрес се води о потврђивању међународног уговора (чл. 170. ст. 1), о предлогу декларације, резолуције, препоруке и стратегије (чл. 190), у поступку за давање претходне сагласности на статут аутономне покрајине (члан 186), као и у поступку за доношење пословника (члан 192).

тачке дневног реда спајају у једну, чиме се на времену добија много више него што би се постигло прихватањем предлога о вођењу скраћеног поступка.³²⁰ Једно,

³²⁰ Навешћемо само један пример из праксе Народне скупштине Републике Србије. На Петој седници Другог редовног заседања Парламента Србије која је почела 6. децембра 2017. године, предложено је обједињавање свих (31) тачака дневног реда, и то: Предлог закона о допуни Закона о буџету Републике Србије за 2017. годину; Предлог одлуке о давању сагласности на Одлуку о изменама Финансијског плана Фонда за социјално осигурање војних осигураника за 2017. годину; Предлог одлуке о давању сагласности на Одлуку о изменама Финансијског плана Националне службе за запошљавање за 2017. годину; Предлог одлуке о давању сагласности на Одлуку о изменама и допунама Финансијског плана Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за 2017. годину; Предлог закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему; Предлог закона о буџету Републике Србије за 2018. годину са Предлогом одлуке о давању сагласности на Финансијски план Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за 2018. годину, Предлогом одлуке о давању сагласности на Финансијски план Републичког фонда за здравствено осигурање за 2018. годину, Предлогом одлуке о давању сагласности на Финансијски план Фонда за социјално осигурање војних осигураника за 2018. годину и Предлогом одлуке о давању сагласности на Финансијски план Националне службе за запошљавање за 2018. годину; Предлог закона о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност; Предлог закона о изменама и допунама Закона о порезу на добит правних лица; Предлог закона о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана; Предлог закона о изменама и допунама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање; Предлог закона о изменама и допунама Закона о републичким административним таксама; Предлог закона о изменама и допунама Закона о јавној својини; Предлог закона о изменама и допунама Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама; Предлог закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма; Предлог закона о изменама и допунама Закона о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма; Предлог закона о изменама и допунама Закона о регулисању јавног дуга Републике Србије по основу неисплаћене девизне штедње грађана положене код банака чије је седиште на територији Републике Србије и њиховим филијалама на територијама бивших република СФРЈ; Предлог закона о потврђивању Споразума о зајму (Зајам за развојне политике у области управљања ризицима од елементарних непогода са опцијом одложеног повлачења средстава) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој; Предлог закона о потврђивању Споразума о зајму (Програм унапређења ефикасности и одрживости инфраструктуре) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој; Предлог закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Канцеларије Уједињених нација за пројектне услуге у вези са отварањем Канцеларије Уједињених нација за пројектне услуге у Београду, у Републици Србији; Предлог закона о изменама и допунама Закона о стечају;

наравно, не искључује друго, али обједињавањем више десетина тачака дневног реда је већ у више него довољној мери ограничен маневарски простор парламента „као законодавца”. Све то посматрано, наравно, из угла Владе, односно владајуће већине.

Принуђени смо да констатујемо да и могућности које сâм законодавни поступак пружа представљају врсте ограничења законодавне функције парламента у рукама владе, односно политичких партија чији посланици чине владајућу већину.

IV.2.4 Усвајање аутентичног тумачења закона

Врсте законодавних поступака можемо класификовати на основу одређених особених правила на основу којих се они разликују од редовне процедуре, али то можемо учинити и везано за предмет регулисања одређеног акта. До сада смо се бавили поделом и представљањем законодавних поступака с обзиром на правила поступка и видели да је и сâм поступак врста процесног ограничења законодавне функције.

Предлог закона о финансијској подршци породица са децом; Предлог закона о изменама и допунама Закона о раду; Предлог закона о изменама и допунама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености; Предлог закона о изменама и допунама Закона о запошљавању странаца; Предлог закона о запосленима у јавним службама; Предлог закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе; Предлог закона о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; Предлог закона о изменама и допунама Закона о систему плата запослених у јавном сектору; Предлог закона о измени Закона о уређењу судова; Предлог аутентичног тумачења одредбе члана 48. Закона о извршењу и обезбеђењу (*Службени гласник РС*, бр. 106/15 и 106/16 – аутентично тумачење); Предлог одлуке о давању сагласности на Финансијски план Регулаторног тела за електронске медије за 2017. годину.

Народна скупштина је, у складу са чланом 157. ст. 2. Пословника, већином гласова одлучила да прихвати предлог и обавила је заједнички начелни претрес о свим (31) тачкама дневног реда, иако предлози закона нису били међусобно условљени, нити су решења у њима била међусобно повезана, што се одмах види ако се прелете само називи предлога закона.

Већ смо истицали да је све израженија псеудозаконодавна функција парламента, чији продукти не представљају типичну, честу активност стварања права парламента али ипак регулишу друштвене односе, због чега располажу широким значајем. У ту категорију убрајамо усвајање пословника, резолуција, декларација, стратегија, препорука, аутентичних тумачења.

Аутентичним тумачењима се посебно бавимо због значаја тих аката, као и због одређених специфичности поступка за његово доношење. Оно је „тумачење правне норме или другог правила које даје њен доносилац”.³²¹ Из овога произилази да у надлежност парламента не спада доношење свих аутентичних тумачења. Парламент као „законодавни орган” тумачи своја акта у виду усвајања аутентичних тумачења, док, на пример, аутентична тумачења уредби доноси влада. Тумачење права је задатак свих који га примењују – па тако разликујемо и судска тумачења, тумачења науке – али је за значење правне норме од значаја само став доносиоца акта. Због тога су аутентична тумачења парламента у истом рангу са текстом самог закона. Увек се односе на конкретно назначени члан раније усвојеног закона, појашњавају одређена решења и дају одговор на питање који је циљ „законодавац” желео остварити приликом прописивања баш тог решења које се налази у закону. Последица тога може бити уједначавање примене и складније функционисање правног система, што је битно због правне сигурности.

Интересантан је однос између парламента и органа који врши нормативну контролу везан за тумачење права. У том смислу, у земљама у којима егзистира, надлежност је уставног суда да укине закон парламента или његов део, што нијансира значај права легислативе да усваја *interpretatio authentica*³²², али он управо због појашњења одређеног института из закона може допринети опстанку решења у вези са којим би се могао покренути поступак оцене уставности.

³²¹ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 196.

³²² Szente Z., *op. cit.*, стр. 293.

„Тумачењем се прецизира значење норме и на тај начин често ствара ново правило. Отуда право доносиоца норме да одреди њено право значење.“³²³

У Републици Србији, народни посланик, у складу са законом и Пословником, има право да предлаже аутентично тумачење закона.³²⁴ Међу процедурама за доношење аката у Народној скупштини Закон посебно наводи поступак за аутентично тумачење закона.³²⁵

Треба разликовати предлог за доношење аутентичног тумачења закона од сачињавања предлога аутентичног тумачења закона. Док доношење аутентичног тумачења може иницирати било који народни посланик³²⁶, овлашћени предлагач његовог доношења може бити искључиво надлежни одбор Парламента, а то је Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине.³²⁷ То је најбитнија разлика између класичне законодавне процедуре с једне и поступка доношења аутентичног тумачења с друге стране. Иако он после доношења чини саставни део закона на који се односи, приметне су разлике у начину доношења. Као што видимо, ограничено је право народних посланика поводом ове врсте аката, јер иницирати доношење и предложити ни приближно не значе исто. Да би Парламент могао да расправља о предлогу аутентичног тумачења, наведено надлежно радно тело треба да припреми и на седници одбора, већином гласова, предложи усвајање аутентичног тумачења.

Ако надлежни одбор оцени да је предлог оправдан, припрема предлог аутентичног тумачења и доставља га подносиоцу предлога и Народној скупштини, која о њему – у законодавном поступку (редовном или хитном) – одлучује. Ако пак одбор оцени да иницијатива није оправдана, о томе обавештава

³²³ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 196.

³²⁴ Чл. 40. ст. 1. тачка 2. Закона о Народној скупштини (*Сл. гласник РС*, бр. 9/2010).

³²⁵ Чл. 53. ст. 1. тачка 9. Закона о Народној скупштини.

³²⁶ Као и сви други Уставом овлашћени предлагачи закона (чл. 194. ст. 1. Пословника).

³²⁷ Чл. 48. ст. 1. алинеја 10. Пословника.

подносиоца иницијативе и подноси извештај Народној скупштини. У том случају, Народна скупштина одлучује о предлогу.³²⁸

На поступак за аутентично тумачење сходно се примењују одредбе овог пословника о поступку за доношење закона³²⁹, а експлицитно је наведено да народни посланик може да предложи скраћење времена за расправу о предлогу акта, ако се ради – између осталог – и о аутентичном тумачењу закона.³³⁰

Што се учесталости усвајања аутентичних тумачења тиче, годинама у Народној скупштини није постојала пракса његових доношења. Разлог вероватно треба тражити у томе што се слични ефекти могу произвести и изменама и допунама предметног закона. У том случају се аутентично тумачење не објављује у службеном гласилу у виду објашњења одговарајућег члана закона, већ се уместо његовог прихватања директно интервенише у сâм текст закона. Последњих година се, ипак, појављују и предлози аутентичног тумачења закона на дневном реду Народне скупштине. Конкретно, Парламент је у 2013. години усвојио два, у 2015. три, у 2016. пет, а у 2017. години два аутентична тумачења.³³¹

Након што смо представили еволуцију парламента и његове функције у савременој држави и видели да се и у оквиру „своје основне надлежности” стварања права легислатива суочава са ограничењима процесног карактера, у другом делу овог рада представимо конкретна, класична и нова ограничења законодавне надлежности скупштине чије постојање поткрепљују нашу тврдњу о тенденцији слабљења улоге парламента као законодавца.

³²⁸ Чл. 194. ст. 2–3. Пословника.

³²⁹ Чл. 195. Пословника.

³³⁰ Чл. 95. ст. 1. алинеја 6. Пословника.

³³¹ Аутентична тумачења су се односила на поједине одредбе следећих закона: Закон о Агенцији за борбу против корупције; Закон о јавним предузећима; Закон о основама система образовања и васпитања; Закон о високом образовању; Закон о порезу на добит предузећа; Закон о јавном информисању и медијима; Закон о приватизацији; Закон о стицању права својине на земљишту, објектима и водовима Привредног друштва за производњу и прераду челика Железара Смедерево д.о.о. Смедерево; Закон о експропријацији; Закон о извршењу и обезбеђењу; Закон о државном премеру и катастру.

ДРУГИ ДЕО

I КЛАСИЧНА ОГРАНИЧЕЊА ЗАКОНОДАВНЕ ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА

I.1 Устав као бедем законодавне функције парламента

Парламент је теоретски носилац уставотворне и законодавне власти. Цитирали смо већ Де Лолма, према коме: „Основно начело је (...) да парламент може да учини све осим да претвори жену у мушкарца, и мушкарца у жену”, и Коука: „Власт и надлежност парламента (је) трансцендентална и апсолутна, тако да јој се не могу поставити... било какве границе.” Докторина суверености парламента, међутим, у нашем делу Европе нити је икад била, нити може бити неограничена, јер се скупштина ограничава бројним класичним и модерним, унутрашњим и спољашњим факторима.

У класична ограничења убрајамо устав, који сматрамо бедемом законодавне активности парламента, владу као све значајнијег учесника у законодавној власти, шефа државе и инструмент суспензивног вета и уставни суд, као „негативног законодавца”.

Неспорно је да парламент своја права која проистичу из суверености народа/нације/грађана врши првенствено кроз усвајање закона.³³² Он не може бити неограничен, јер је у корену историје Старог континента у последња два века постојање и поштовање акта који дефинише основе државног и друштвеног уређења, који даје обавезне смернице законодавној власти о томе како може да уреди одређене друштвене односе, односно коју сферу држављана мора оставити нетакнутом. „Уставност (...) само обележава оне границе чије прелажење може

³³² Szente Z., *op. cit.*, стр. 291.

довести до тираније.”³³³ Али, с друге стране, истиче Шајо, уставност је широки шињел, много тога стане испод њега.

Устав, дакле, представља бедем законодавне активности парламента, али с друге стране оставља и релативно велику слободу парламента, јер у сваком питању коју не резервише за себе, скупштина може да дефинише општа и апстрактна правила понашања, то јест – законе.

Ограничења која устав поставља не проистичу само из његових правних својстава према којима је он највиши правни акт, са најјачом правном снагом, већ смо склонили томе да прихватимо и одређена метаправна начела због којих сматрамо оправданим карактер устава као зида преко којег законодавац не може, тачније не би смео прелазити. На историју Европе у последња два и по века, као и на стварање и прве деценије постојања Сједињених Америчких Држава, у пресудној мери су утицали мислиоци које данас убрајамо у епоху просветитељства.

Потреба ограничавања свемоћи и арбитрности тадашњих монарха довела је до појаве првих устава у формалном смислу на Континенту и у САД. Ти први писани уставни су, осим што су били највиши правни акти са одређеним степеном чврстине, пропагирани и одређене вредности и садржавали у себи метаправна начела којих се сваки носилац неке од државних функција мора држати. У основи конституционализације државне власти је слобода појединца која је „компатибилна са општом слободом за све, на основу права и закона. Њено вршење претпоставља постојање ефективних институција за ограничења, без којих власт, моћ појединца, групе, државе – увијек показује тенденцију да буде злоупотребљена.”³³⁴ Једно од најнефективних институција за ограничења је сам устав. Устав дефинише хијерархију правних аката и међу својим начелима промовише одређене вредности, метаправне принципе. Мало касније ћемо споменути значај и правну природу уставних резервата, али је битно напоменути

³³³ Sajó A., *op. cit.*, стр. 76.

³³⁴ Фридрих, Карл Јоаким, *Конституционализам (ограничавање и контрола власти)*, ЦИД, Подгорица, 1996, стр. 52–53.

да је каснији председник САД, Џеферсон (*Thomas Jefferson*), истицао да је потребно да свака генерација има могућност да измени, прекомпонује устав.³³⁵ Неспорно је пак да су се у последња скоро два и по века модерне писане уставности искристалисале одређене вредности које у интересу ограничења власти и гарантовања слободе треба неговати. Оне данас представљају теоријску основу ограничења законодавне делатности у ширем смислу, пошто се односе и на измене највишег правног акта али и на усвајање „обичних” закона. У том смислу, садржина закона парламента треба да испуњава критеријуме „остварења праведности, правне сигурности, сразмерности и целисходности”.³³⁶ Устави обично дефинишу одређена начела од којих законодавац не може одступити. Нека од њих су од интереса за све правне гране, а неке само за одређене, на пример *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* у кривичном праву³³⁷.

Из неопходности прихватања природноправних вредности као филозофске основе уставности су, дакле, настали захтеви уставних текстова према законодавцу да их инкорпорира у законе, односно да их претвори у позитивно право и да, с друге стране, не прописује ништа што би се са њима косило. Поред тога, „устави су издигнути из оквира редовне законодавне процедуре, јер се надређеност устава може гарантовати само уколико се он не може изменити ’обичним’ законима”.³³⁸ Уставни судови или други органи у чију надлежност спада оцена уставности закона – што је логична последица ограничености законодавне власти и карактеристике устава као бедема законодавне активности парламента – су органи који реагују када парламент ипак „прескочи зид”, односно не води рачуна о лимитима који су постављени од стране највишег општег правног акта.

³³⁵ Sajó A., *op. cit.*, стр. 55.

³³⁶ Petrétei J. (1998), *op. cit.*, стр. 88.

³³⁷ Szente Z., *op. cit.*, стр. 300.

³³⁸ Györfi István, „A törvényhozó hatalom korlátai”, *Jogbölcséleti előadások* (ed. Szabó Miklós), Miskolc, 1998, стр. 139.

Ситуација је утолико компликованија што је законодавац најчешће уједно и уставотворац. Ову констатацију, додуше, можемо сматрати тачном једино ако изузмемо опцију формирања уставотворне скупштине и оставимо по страни могућност, а негде и обавезу грађана као носилаца суверености да се непосредно изјашњавају о уставу, о чему је већ било речи. Несумњиво је, међутим, да једном створени уставни оквири касније – све до његових каснијих померања у складу са ревизионим поступком – обавезују доносиоца закона. Ти лимити штите првенствено сферу људских права и слобода, али се односе и на друге теме, дефинишући уставне резервате, али произилазе и из међународних обавеза државе, што спада и у спољашња ограничења парламента као формалног доносиоца закона. Устав као бедем је заједнички именитељ свих ових ограничења, о којима сада бити речи.

I.1.1 Уставни резервати

О људским правима и слободама као ограничењима законодавне активности ће посебно бити речи, тако да ћемо на овом месту говорити о уставним резерватима који се не односе на ту област. Људска права свакако представљају најзначајније лимите законодавне политике парламента – суштински владе и странака које имају посланичку већину у легислативи – али уставни не узимају само те теме из руку „законодавца”.

О уставним резерватима³³⁹ можемо говорити када су регулисање одређених друштвених односа и одређивање основних питања за функционисање државе резервисани за уставотворца. Из угла законодавца то значи да у вези са тим темама не може да дела, односно да ствара законе. Према Херберту Харту (*Herbert L. A. Hart*) писани устав може ограничавати надлежности парламента, и то не само у погледу форме и начина доношења закона већ и тако што одређене теме изузима из његове надлежности.³⁴⁰

³³⁹ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 20–21.

³⁴⁰ Herbert L. A. Hart, *A jog fogalma*, Osiris, Budapest, 1995, стр. 86.

Ова реченица је у духу класичне уставноправне теорије. Ми смо пак убеђени да је данас влада много више орган који ствара законе у парламентарном систему државне власти, а парламент их само формално усваја, тако да је тачније рећи да се у случају постојања уставних резервата одређена питања могу регулисати искључиво уставом, а не законом.

У уставној теорији постоје размимоилажења у вези са правном обавезношћу уставних резервата, али је евидентно да се они у упоредној пракси – и ако материју људских права и слобода оставимо по страни – релативно често јављају, као ограничења законодавне власти легислативе. У том смислу Р. Марковић наводи следеће примере из Устава Републике Италије од 1947. године: носиоци законодавне иницијативе се могу одредити само уставом; стварање нових области или спајање постојећих исто спада у категорију уставних резервата у овој држави.³⁴¹ Само ћемо у загради споменути да слична решења садржи и важећи Устав Републике Србије.³⁴²

Од ових примера морамо разликовати две ситуације које су, на први поглед, сличне уставним резерватима. Прва је када регулисање одређене материје остаје у надлежности парламента, то јест – може је уредити легислатива, али у законодавном поступку који се приближава уставотворном. Ради се о већ споменутим уставним или органским законима за чије усвајање се, као што смо видели, уставом прописује квалификована већина. Највиши правни акт због значаја материје регулисања, осим, на пример права националних мањина у Хрватској, у категорију уставних закона може сврстати бројна друга питања. Тако се у Мађарској „угаони” закони доносе двотрећинском већином присутних посланика, којима се поред организације и рада органа државне власти уређују питања везана за држављанство, изборни систем, заштиту породице и бројне

³⁴¹ *Ibid.*, стр. 21.

³⁴² Чл. 107. и чл. 182. ст. 3. Устава Републике Србије. Додуше, наше решење је мало другачије јер: нове аутономне покрајине могу се оснивати, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава. Предлог за оснивање нових или укидање односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом.

друге теме. Због значаја материје се захтева постизање већег степена сагласја међу чиниоцима законодавног поступка, али се ипак не ради о уставним резерватима, јер та питања нису изузета из надлежност скупштине као формалног ствараоца закона. У овом случају су последице очигледне: уколико није могуће обезбедити уставом предвиђену већину, законски предлог није усвојен ни уколико је већина посланика гласала за одређено решење.

Други институт који личи на уставне резервате је забрана промене устава. У њену правну природу нећемо дубље улазити, само ћемо напоменути да постоји спор везан за питање да ли је могуће ограничити уставотворну власт која је увек установљавајуће, оригинерне природе. Ми се слажемо са констатацијом О. Вучић: „У најкраћем, значај је невелик, превасходно је политички и пролазне је природе, као и политика чији је изданак, а 'правне судбине' у основи и нема, јер саме забране нису од правне важности.”³⁴³ Забрана промене устава може бити трајна или привремена, може се односити на целину текста, као и на само одређене његове делове. Као трајна и делимична забрана промене највишег правног акта се најчешће наводе следећи примери: забрана промене облика владавине по Основном закону Немачке од 1949. године, Уставу Француске од 1958. и малопре споменутом Уставу Италије од 1947.³⁴⁴ Након 1990. године, у посткомунистичким земљама Источне и Југоисточне Европе чешће се јављају „вечне одредбе” највиших правних аката које се односе и на облик владавине, територијални интегритет, а у Румунији чак и на одбрану службеног језика и политичког плурализма.³⁴⁵

Значај и правна природа забране промене устава могу бити спорне у теорији, али је неспорно да је функција усвајања закона парламента у државама које су споменуте као примери у наведеним темама ограничена.

Данас уставни све више на класичан начин ограничавају законодавну надлежност парламента у сфери економске политике. У том смислу, Основни

³⁴³ О. Вучић (2005), *op. cit.*, стр. 142.

³⁴⁴ Szente Z., *op. cit.*, стр. 298.

³⁴⁵ *Ibid.*

закон Мађарске од 2010. године садржи експлицитну забрану усвајања таквог закона о буџету којим би јавни дуг премашио половину бруто домаћег производа.³⁴⁶ С тим у вези је интересантно цитирати Закон о буџетском систему Републике Србије, у којем стоји: Општа фискална правила су: 1) циљни годишњи фискални дефицит износиће у средњем року 1% БДП; 2) дуг општег нивоа државе, не укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 45% БДП.³⁴⁷ Пошто ово правило није садржано у Уставу, а не постоји однос субординације између закона, ова одредба нема практичан значај, па је последица тога да је дуг општег нивоа државе, и поред мера фискалне консолидације (и без обавезе по основу реституције), већ више од десет година већи од 45% БДП. Пошто је услед ограничавања економског суверенитета држава – због утицаја Међународног монетарног фонда и Светске банке на домаће законодавство – слобода парламената приликом усвајања закона највише спутавана баш у темама економске политике, о овим аспектима ће још детаљније бити речи.

Пандан уставних су законски резервати, којима се одређене теме сврставају у искључиву материју закона. Они могу бити апсолутни када се одређена материја у свим својим видовима мора регулисати законом³⁴⁸, а код релативних законских резервата „устав резервише за закон само правце и темеље у односној материји”.³⁴⁹ Видећемо касније да су данашњи закони све више оквирног карактера и да су подзаконска акта извршне власти много више од скупа техничких детаља везаних за начине остварења права и обавеза предвиђених законом, тако да законски резервати не могу на делотворан начин заштитити парламент као законодавца.

³⁴⁶ Чл. 36. (4) Основног закона Мађарске.

³⁴⁷ Чл. 27е ст. 4. тачке 1) и 2) Закона о буџетском систему (*Сл. гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016 и 113/2017).

³⁴⁸ На пример: Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу да се задужују. Услови и поступак задуживања уређују се законом (Чл. 93. ст. 1–2. Устава Србије).

³⁴⁹ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 21.

I.1.2 Људска права и слободе

„Правни документ који не садржи специфична људска права и одредбе за њихову примјену и остварење, не може се сматрати правим, изворним уставом у контексту традиције западног конституционализма.”³⁵⁰ Наведена Фридрихова (*Carl Joachim Friedrich*) реченица нас подсећа на чињеницу да су корени постојања устава као највишег правног акта најјаче снаге, с једне стране, и људских права, с друге стране, исти. О конституционализацији власти се не може говорити без постојања ова два института. Вишевековни еволутивни процеси који су инспирацију нашли у теоријама о природном праву, друштвеном уговору, подели власти, довели су до поступног ограничења свемоћи монарха. Видели смо да је током векова настао и ојачао парламент, који је потискујући до тада апсолутистичког шефа државе постао све значајнији фактор управљања државом, али је тек појавом првих писаних устава и гарантовањем одређених права људима – који су од поданика постали грађани – дошло до делотворног ограничења власти. Нераздвојивост појмова уставности, поделе и ограничења власти најбоље одсликава члан 16. француске Декларације о правима човека и грађанина из 1789, који истиче да друштво у којем грађанска права нису гарантована и у којем подела власти није установљена нема устав.

„Људска права реална су препрека самовољи моћника, она су, као и устав, брана од апсолутне и неодговорне власти, па се због тога, као и организација државе, прописују уставом.”³⁵¹ Људска права и слободе су исувише важни инструменти за функционисање демократске државе да би одређивање њиховог каталога било препуштено законодавцу. Али то није одувек било тако. У последња безмало два и по века историје континенталне Европе и Сједињених Америчких Држава смењивала су се схватања о томе којим актом и на који начин треба гарантовати људске слободе. Њихово обезбеђивање и ограничавање у интересу слободе других су две стране исте медаље. Због доминације природноправних схватања, као и стрепње од тога да би апсолутизам ранијих

³⁵⁰ К. Ј. Фридрих, *op. cit.*, стр. 130.

³⁵¹ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 455.

монарха могао послужити као узор и за представнике народа, људска права првобитно нису ни чинила део највишег правног акта, што се манифестовало кроз њихово изостављање из оригиналног текста Устава САД. Након Велике француске буржоаске револуције је преовладало схватање да су ограничења људских права понекад неопходна и да њихова основа може да буде једино закон.³⁵² Како је, међутим касније извршна власт – додуше на сасвим други начин него раније – у парламентарним системима државне власти постајала све доминантнији учесник законодавног поступка, „препуштање заштите људских права легислативи је, на дуге стазе, почело личити на односе поверења између козе и купуса.”³⁵³ Страхоте Другог светског рата и болна искуства са тоталитарним режимима су учиниле неопходним гарантовање људских права, као сфере у којој се не може интервенисати „обичним” законима, већ једино актом који се мења у сложенијем поступку и који чини основе државног и друштвеног система: уставом. Увођењем института нормативе контроле генерално и формирањем уставних судова као отелотворења једног од њеног модела, значај људских права је додатно подвучен.³⁵⁴

Данас су људска права и слободе значајан фактор ограничења не само државне власти уопштено већ и законодавне надлежности парламента. Видели смо већ да савремени уставни поједине значајне теме „отимају из руку” легислативе. У групу тих питања, због њиховог карактера и свеукупног значаја за функционисање демократског друштва, спадају и људска права и слободе. Још је Келзен (*Hans Kelsen*) писао да каталог основних права и слобода који чини типичан саставни део модерних устава није ништа друго до негативно одређивање садржине будућих закона, пошто савремени уставни одређене садржаје могу прописати, а одређене забранити.³⁵⁵

³⁵² Sajó A., *op. cit.*, стр. 334.

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ Овом приликом није потребно посебно говорити о уставној жалби – о којој такође одлучују уставни судови – и њеном значају за заштиту и остварење људских права.

³⁵⁵ Наведено према: Györfi I., *op. cit.*, стр. 141.

Приватна сфера грађана је свакако забрањена област законодавне власти у демократским државама, али је „пракса правне државе, изграђене на основу каталога основних права, на релативно прецизан начин поставила оквире законодавног деловања легислативе”.³⁵⁶ Законодавац садржину људских права не може да ограничава ни директно, ни посредно, непотребним прописивањем услова за њихово уживање који би могли давати повода разним рестриктивним тумачењима. Ограничења законодавца се обично предвиђају формулацијом највишег правног акта о непосредној примени људских права. Устав Републике Србије садржи управо то решење: људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно се примењују. Законом се може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права.³⁵⁷

Додатну гаранцију могу значити одредбе устава која говоре о забрани смањивања достигнутог нивоа људских и мањинских права.³⁵⁸ Људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму

³⁵⁶ Szente Z., *op. cit.*, стр. 297.

³⁵⁷ Чл. 18. ст. 1–2. Устава Републике Србије.

³⁵⁸ Забрана смањивања достигнутог нивоа људских и мањинских права је природан захтев највишег правног акта према законодавном органу, али је интересантна позиција Уставног суда Србије поводом овог правног начела. Неспорно је да Уставни суд егзистира управо да би елиминисао из правног система елементе који нису у складу са Уставом или су му супротни, али он неким својим одлукама може на директан начин довести до смањења одређених права. У том смислу се може навести пример одлуке Уставног суда Србије из 2014. године (ИУз број 882/2010 од 16. јануара 2014. године, објављена у *Сл. гласнику РС*, бр. 20/2014 од 21. фебруара 2014. године) којом је – због тога што одредбе о људским и мањинским правима није тумачио у корист унапређења вредности демократског друштва – укинуо поједине одредбе Закона о националним саветима националних мањина и тако лишио националне савете националних мањина одређених надлежности у сферама образовања, културе и обавештавања на матерњем језику, чиме су припадници националних мањина онемогућени у уживању појединих колективних права.

неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права.³⁵⁹

Поред наведених ограничења слободe законодавног органа у сфери људских права, поједини правни системи, у складу са традицијом и историјом државе и религиозним убеђењима већине држављана, могу предвидети и врло конкретне, експлицитно наведене лимите деловања легислативе. На пример, устав Републике Ирске забрањује парламенту да усвоји закон којим би се дозволио развод брака, а по уставу САД Конгрес не може донети закон о слободи штампе. Разлог таквог решења у САД лежи у начелу устава о забрани ограничења слободe говора и слободe штампе.³⁶⁰

Видимо да људска права представљају значајан фактор ограничавања законодавне надлежности парламента, на неки начин су подваријанта уставних резервата, односно кроз њих се манифестује већ представљена функција устава као бедема законодавне активности. С друге стране, устави одређена врло значајна питања из области људских права препуштају законодавцу. Примера ради, у Републици Србији Устав само констатује да страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима, у складу са законом или међународним уговором³⁶¹, али услове оставарења овог права странаца препушта законодавцу.

I.1.3 Међународни уговори

Људска права и слободe и међународни уговори представљају сродна ограничења законодавне власти парламента. Оба извиру из устава јер се само њим могу прописати и за законодавца представљају забрањену територију као што је случај са људским правима, или се склапају на основу устава који одређује и место тих правила у хијерархији правних норми, што се догађа у вези са међународним уговорима.

³⁵⁹ Вид. чл. 120. Устава.

³⁶⁰ Szente Z., *op. cit.*, стр. 297.

³⁶¹ Чл. 85. ст. 1. Устава.

Оно што још спаја људска права и слободе и међународне уговоре је чињеница да „већ одавно однос власти према грађанима није унутрашња ствар државе која се не тиче међународне заједнице. Због различитог положаја човека у појединим државама, међународна заједница је морала прибећи методу договора и усаглашавања држава о минимуму људских права, која су због тога и називана 'основна људска права', што је израз за права и слободе човека признате међународним актима".³⁶² Пошто је након Другог светског рата питање људских права постало наднационално питање, потпуну слободу у регулисању ове области не само што не ужива законодавац већ ни уставотворац.

Пошто су питања међународних уговора и људских права у контексту ограничења законодавне функције парламента нераскидива, нећемо понављати констатације са претходних страница, само ћемо изнети један пример. Према Протоколу 6 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, који је и парламент наше државе ратификовао³⁶³: „Смртна казна се укида. Нико се не може осудити на смртну казну или погубити.”

Из овога произилази да изменама Кривичног законика Републике Србије није могуће предвидети смртну казну ни за најтежа кривична дела, па ни ако су учињена на свиреп начин или постоје друге отежавајуће околности. Руке законодавца су везане јер је наведена конвенција као ратификовани међународни уговор део нашег правног система са којим, као што смо већ видели, закони

³⁶² Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 459.

³⁶³ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом број 11, Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у Конвенцију и први протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима (*Сл. лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003).

морају бити у сагласности. Поред тога, наша држава је чланица Савета Европе, а један од услова за пријем у ту најстарију европску међународну организацију је укидање смртне казне. У том смислу се, приступајући међународним организацијама, држава добровољно одриче дела својих надлежности које чине део њеног суверенитета и преноси их на поједине међународне организације, а међу тим надлежностима су и поједини елементи законодавне политике.

Међународни уговори које парламент потврђује представљају значајна ограничења слободе парламента у регулисању друштвених односа путем закона због постојања још једног аспекта. Људска права су свакако један од најзначајнијих предмета пре свега мултилатералних међународних уговора, али се они закључују и у вези са другим темама. Без обзира, међутим, на тематику билатералног или мултилатералног споразума, преговоре води и уговор парафира и потписује представник извршне власти. Већ смо рекли да споразуме парламент само формално ратификује, без могућности утицаја на њихову сарджину, осим термина ступања на снагу закона о потврђивању споразума.

На овај начин је легислатива двоструко ограничена јер, с једне стране, ратификовани међународни уговори значе јасне лимите слободе законодавца, а с друге стране – о доношењу суштинских одлука о томе да ли ће та ограничења бити инкорпорирана у домаће правни систем само формално одлучује скупштина, а суштински влада.

I.2 Влада као све значајнији учесник у законодавној власти

Влада влада, парламент расправља – тако бисмо могли у најкраћем формулисати поделу послова између два државна органа значајна у уставној архитектури. Ова констатација се, наравно, односи само на земље које су изабрале парламентарни систем државне власти, јер смо видели да је у председничком систему извршна власт моноцефална, што значи да владе као колективног органа и нема. Али ако влада влада а парламент расправља, ко доноси законе, односно шта значи владати?

Да бисмо одговорили на ово питање, и овом приликом треба да кренемо од историје. Парламентарни систем државне власти је настао еволутивним путем, што значи да је имао више фаза, о којима је већ било речи. Основни циљ је све време био ограничавање монарховог апсолутизма, потискивање шефа државе из законодавне сфере. У дуалном или орлеанском парламентаризму је постојао систем равнотеже између монарха и представничког тела који су сарађивали посредством владе.³⁶⁴ Влада је постојала јер без ње нема парламентарног система државне власти, али је била слаба због двоструке одговорности: према монарху и према парламенту.

У каснијој фази развитка парламентарног система, која се одржала релативно дуго, долази до „поремећене равнотеже у корист законодавне власти” у којој је средиште политичке власти и институционалне моћи у парламенту.³⁶⁵ Ову епоху, која се у теорији назива монистичким парламентаризмом, ми сматрамо добом парламентарног романтизма. Влада је политички одговорна само парламенту, „краљ влада, али не управља”³⁶⁶, али ипак долази до слабљења позиција владе. Оне постају нестабилне, а парламент, који се налази у пуној снази, постаје неефикасан због дугих, ничим неограничених расправа и разних облика опструкција.

Видимо да је у првој фази влада политички немоћна, а у другој долази до сталних сукоба између легислативе и егзекутиве и честог губљења поверења влади у парламенту – поготово на Континенту, где није постојао стабилан двопартијски политички систем као у Енглеској – што је довело до учесталих криза.³⁶⁷

Одговор на те кризне ситуације пронађен је у моделу парламентаризма који је добио назив „рационализовани”. Он је, с једне стране, за циљ имао обезбеђивање стабилности владе, али је довео и до „рационализације”

³⁶⁴ В. Smerdel, S. Sokol, *op. cit.*, стр. 358.

³⁶⁵ *Ibid.*

³⁶⁶ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 198.

³⁶⁷ В. Кутлешић и Д. Голић (2017), *op. cit.*, стр. 108.

законодавног поступка и ефикаснијег рада парламента. Успостављен је Вајмарским уставом у Немачкој 1919. године и њиме су детаљно регулисани односи легислативе и егзекутиве. Последица је била крај парламентарног романтизма и заузимање централне позиције од стране владе. У парламентарном систему се, наиме, шеф државе сматра стабилним елементом бичефалне егзекутиве, али је и влада увођењем строжих правила за изгласавање неповерења постала теже смењива, што је постепено довело до њеног доминантног положаја.

Шајо истиче да је доста краљевских привилегија из либералних устава прошлости пренето на „извршиоце”, оснажене парламентарним легитимитетом. У те привилегије се убраја право законодавне иницијативе, право учествовања у парламентарним расправама којим су владе одувек располагале и надлежности у вези са проглашењем закона у уставним системима у којима је уз потпис шефа државе неопходан и супотпис члана владе.³⁶⁸

Влада се бира од стране парламента и све време своје егзистенције мора да ужива његову подршку, али доминира од првог тренутка законодавног поступка до усвајања закона, а као што смо малопре видели, у одређеним државама чак до објављивања донетог акта.

Појавом модерног страначког система и њиховом улогом у обликовању политичке воље грађана влада постаје још јача. Разлози су посредни и огледају се у чињеници да су чланови влада обично највиши функционери странке или странака са највећом подршком грађана исказаним на изборима. У данашњем систему партијског парламентаризма легислатива је у још инфериорнијем положају, пошто на њене позиције не утичу само правни фактори у облику остварења теоријског модела о потреби стабилизације владе и побољшању ефикасности, већ још више ванправни чиниоци који проистичу из природе политичких странака као организација са јасном хијерархијом и захтевом за строгом дисциплином својих чланова. Нико ово стање није јасније описао од Слободана Јовановића (додуше, у наведеном тексту је реч о надзорној улози

³⁶⁸ Sajó A., *op. cit.*, стр. 233.

легислативе): „(...) у Влади и у Парламенту заступљена иста странка, и то у Влади својим генералима, а Парламенту својим редовима.”³⁶⁹

Осим надлежности владе током свих фаза законодавног поступка и делегираног законодавства, о чему ће мало касније бити речи, губљење даха од стране парламента у извршавању свог класичног задатка – усвајања закона – огледа се и у томе што су „његови” закони све оквирнијег карактера, а подзаконски акти владе све садржајнији. Влада влада и то чини „свемоћним” уредбама, док закони губе епитет „најзначајнијих општих правних прописа”³⁷⁰ јер је примена права данас немогућа без познавања више уредби, правилника и других подзаконских аката владе и министарстава, без обзира о којој теми је реч. Разлог за то треба тражити у све разгранатијим друштвеним односима и у потреби за брзим реаговањем, али и у свести страначких централа о парламенту као свађалачкој и гласачкој машинерији која је неспособна за ефикасно и довољно стручно уређивање питања која спадају у његову надлежност. На све те начине влада влада, а парламент расправља.

По Уставу Републике Србије, Влада је носилац извршне власти. Она утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом. Одговорна је Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе.³⁷¹

Пре него што пређемо на представљање конкретних инструмената помоћу којих је влада све значајнији учесник и у законодавној власти, осећамо потребу да

³⁶⁹ Слободан Јовановић, Предговор у књизи Сидни Лоу: *Енглески парламентаризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010, стр. 12.

³⁷⁰ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 118.

³⁷¹ Чл. 122–124. Устава.

констатујемо да постоји несклад између уставних решења – па и нашег – која разрађују класичне теоријске поставке о парламенту одговорној влади и стварног стања које – из објективних разлога везаних за потребу за брзим и ефикасним реаговањем с једне стране и, с друге стране, субјективних, који проистичу из логике функционисања политичких странака – доводи до инфериорног положаја скупштине као законодавца.

I.2.1 Делегирано законодавство

Због сложености друштвених односа и већ споменуте надмоћи владе у парламентарним системима државне власти, подзаконски акти све више добијају на значају. Не само што се правни систем састоји од све већег броја уредби³⁷² већ су оне „свемоћне”, у смислу да постепено преузимају неке карактеристике закона.

Истакли смо већ да се по класичној правној теорији права и обавезе могу установити само законом (и уставом, наравно), док се подзаконским актима може регулисати искључиво начин њиховог остварења. Влада, њена министарства и друге организације са јавноправним овлашћењима могу правила која су садржана у апстрактно формулисаним законима разрадити и прецизирати, али због начела легалитета не би смели излазити из оквира дефинисаних од стране закона парламента. У супротном би орган надлежан за оцену уставности и законитости требало да касира уредбу или правилник који задиру у законску материју.

Поред овог начина неформалног задирања владе у законодавну делатност, у одређеним правним системима се и на формалан начин омогућава извршној власти креирање законских одредби. Овом приликом се нећемо бавити том могућношћу за време ванредног или ратног стања³⁷³, већ само у редовним

³⁷² У Енглеској је 1890. године било донето укупно 106 уредби. Данас се тај број попео на више хиљада. Сајб А., *op. cit.*, стр. 204.

³⁷³ Примера ради, према Уставу Републике Србије (чл. 200. ст. 5–6): Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина.

околностима. Одмах ћемо констатовати да у Републици Србији опција делегирања законодавних овлашћења постоји само у наведеним нередовним околностима.

У државама које ту могућност познају и у редовним околностима, „делегирање законодавних овлашћења парламента на владу допуштено је само под уставом одређеним условима и у ограниченом обиму”.³⁷⁴ На владу се надлежност доношења закона делегира или директно, самим уставом, или одлуком парламента, и у тим случајевима се законска материја регулише подзаконским актом извршне власти. Овим долази до одступања од основног правила, према којем је парламент носилац законодавне власти.

Док је у Италији и Шпанији делегирање законодавства на владу могуће само у случајевима хитности и неопходности, у Француској влада било када, у интересу спровођења свог програма, може тражити такво овлашћење од парламента.³⁷⁵

На први поглед се чини да делегирање законодавне надлежности не може у великој мери угрозити парламент у вршењу његове функције која се сматра основном, јер је он везан за рестриктивне, уставом предвиђене услове у погледу предмета, рокова, експлицитне одлуке саме легислативе о препуштању регулисања одређених питања и често обавезе да акти које влада у овом поступку донесе накнадно буду потврђени и у скупштини, али због надмоћног положаја владе и карактеристика савремених политичких странака сматрамо неопходним постојање дуже демократске традиције на основама владавине права да ова могућност не би довела до злоупотреба и анулирања основних постулата поделе

Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике.

Слична решења су чланом 201. Устава предвиђена и за време ратног стања.

³⁷⁴ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 120.

Вид. и Ádám Antal, „A végrehajtó hatalom és az autonóm közjogi intézmények jogalkotásáról”, *Magyar Közigazgatás*, Budapest, 1993, 5. szám.

³⁷⁵ Szente Z., *op. cit.*, стр. 305.

власти. У реално постојећим односима између скупштине и владе извршна власт би врло једноставно и брзо могла од скупштине издејствовати делегирање законодавне надлежности и у најзначајнијим питањима, захваљујући чему би закони донети од стране парламента били изузетак, а не правило. Овом приликом је довољно подсетити се чињенице да се и у нашој земљи у последње две деценије десило неколико пута да је законска материја регулисана подзаконским актом, иако наш уставни систем не познаје могућност делегираног законодавства у редовним околностима.³⁷⁶ Реакција Уставног суда у већини случајева није изостала, али није могла бити ни благовремена.

Опасност злоупотребе права делегирања законодавне надлежности у земљама у којима је та могућност обезбеђена евидентна је и због тога што хитност и ефикасност не морају бити једини разлог законодавне делатности владе. Извршна власт се овим инструментом може служити и када жели избећи већи публицитет током дебате у вези са одређеном темом, што парламентарне расправе по природи ствари носе са собом, или ако процени да је целисходније питање уредити изостављањем парламента у ситуацијама када посланици странака које су формирале владу чине танку већину.

Пример Италије показује да је делегирање законодавне надлежности на владу озбиљно ограничење нормативне функције парламента. У тој земљи је „у првом сазиву након Другог светског рата донето 29 уредби са законском снагом, у шестом (1972–1976) већ 124, а у деветом (1983–1987) чак 424.“³⁷⁷

I.2.2 Надлежности владе у законодавном поступку

Кључни елемент сваке државе је то да располаже монополом силе, али том силом на свакодневној бази руководи влада, а поред тога њој „у физичком смислу

³⁷⁶ Као пример ћемо навести изручење бившег председника Републике, не улазећи у анализу политичких разлога, оправданости, целисходности или моралних аспеката овог чина. <http://www.politika.rs/scc/clanak/350833/Sudije-odbile-da-potpisu-izrucenje-Milosevica> (06.04.2018).

³⁷⁷ Szente Z., *op. cit.*, стр. 306.

стоје на располагању и ресурси”³⁷⁸, а ова два фактора чине да је она кључни чинилац уставне архитектуре у парламентарним системима државне власти. Значај извршне власти је незаобилазан, наравно, и у председничком систему, али као што знамо, у тим државама је егzekутива моноцефална, тако да је немогуће говорити о влади као колективном органу на челу са председником тог тела, јер она не постоји.

У државама са парламентарним системом државне власти влада данас доминира током читавог законодавног поступка. Није то увек било тако, већ су „овлашћења владе временом (...) еволуирала, тако да данас обухватају њена класична овлашћења, затим овлашћења која су произашла из промењене улоге државе током последњих деценија (...).”³⁷⁹ О овлашћењима владе у ванредним околностима смо већ говорили оноколико колико смо то сматрали неопходним за предмет овог рада, тако да њих остављамо по страни. Ширење улоге државе и промена начина и темпа функционисања друштва учинили су неопходним брзо реаговање и ефикасност. Парламент као великобројан и спор орган није могао одговорити на те нове изазове, што је довело до његовог слабљења, а паралелно са тим до снажења извршне власти, првенствено владе. Тако је почетком XX века, а још више након Првог светског рата, дошло до краја епохе коју ми називамо добом парламентарног романтизма.

О новим овлашћењима владе која су произашла из промењене улоге државе говорићемо више у поглављу о „свемоћним” уредбама владе, а сада ћемо се бавити њеним класичним надлежностима током законодавне процедуре.

Према И. Пејић, влада у законодавном поступку учествује на три начина. С једне стране јој стоји на располагању право подношења законских предлога, с друге учествује и у расправи поводом њих, а с треће – чланови владе могу чак и да гласају у земљама у којима не постоји инкомпатибилитет између посланичке и министарске функције, што је случај, на пример, у британском систему.³⁸⁰ Тим

³⁷⁸ Sajó A., *op. cit.*, стр. 224.

³⁷⁹ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 339.

³⁸⁰ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 183.

класичним овлашћењима владе у законодавном поступку 3. Сенте додаје права везана за утврђивање дневног реда парламента и надлежности у вези са сазивањем ванредне седнице легислативе.³⁸¹ У том смислу он говори о „дириговању” целокупне законодавне процедуре од стране владе.³⁸²

Ако кренемо редом, право законодавне иницијативе је делотворан инструмент помоћу којег влада усмерава рад парламента, кандидујући теме, а с друге стране утиче и на темпо рада. „У немачком Бундестагу³⁸³, у периоду од 1949. до 1992. године, чак 77% усвојених закона потиче од владиних предлога. У истом периоду, у Бундестагу је усвојено 19% оваквих (посланичких) предлога, а у Бундесрату само 3%³⁸⁴. Немачка је земља са дугом парламентарном традицијом – додуше са прекидом од скоро две и по деценије због срамног исуства са нацизмом – и уједно држава чији је највиши правни акт 1919. године први преточио идеје о рационализованим парламентаризму у праксу, али податак о 77% говори о доминантној улози владе и на „домаћем терену” парламента. Навели смо већ да је у Србији у посматраном периоду (2011–2015) у случају чак 95,75% усвојених закона предлагач била влада. Ове цифре на пластичан начин одсликавају чињеницу да је влада супериорна у односу на скупштину већ на првом кораку законодавног поступка.³⁸⁵

³⁸¹ Szente Z., *op. cit.*, стр. 369.

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ О функцијама немачког Бундестага и његовим процедурама вид. Susanne Linn, Frank Sobolewski, *The German Bundestag, Functions and Procedures, Organisation and working methods*, NDV, Rheinbreitbach, 2010.

³⁸⁴ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 184.

³⁸⁵ Интересантно је упоредити добијене податке са ранијом праксом Народне скупштине Републике Србије, као и са подацима из Парламента Мађарске. Према Душану Павловићу и Слободану Антонићу: „Друга мана Милошевићевог парламентаризма била је законодавни монопол Владе. Скупштина је била аутомат који је послушно усвајао све што Влада тражи. Стање се није поправило ни након 5. октобра. Од усвојених закона, Влада је била предлагач 85% закона у 2001. години, 96% у 2002. и 92% у 2003. Тако није било у другим послесоцијалистичким друштвима, у раном раздобљу транзиције.” Наведени аутори истичу да је у Парламенту Мађарске, у периоду 1990–1994, од усвојених закона 63% поднела Влада, 22% посланици, а 15% одбори.

Влада иде и даље, јер не само неформално, посредством коришћења арсенала страначке дисциплине, већ и на директан начин може утицати на дневни ред парламента, предлогом за сазивање ванредних седница. У Србији, на пример, Народна скупштина се састаје у ванредно заседање на захтев најмање једне трећине народних посланика, али и на захтев Владе, са унапред одређеним дневним редом.³⁸⁶ У овом случају, председник парламента може да одреди само датум и време окупљања, али скупштина није у могућности да сужава или допуњује дневни ред сопствене седнице пошто га је влада већ дефинисала у захтеву за сазивање седнице. Ако томе додамо могућност предлагања хитног поступка за предлоге закона од стране Владе, а имајући у виду смањење маневарског простора посланика у случају те врсте законодавне процедуре, јасно је да је влада кључни чинилац и у парламенту, јер одређује чиме ће се и на који начин легислатива бавити.

О праву чланова владе да учествују у парламентарним расправама и у пленуму и на седницама скупштинских радних тела се овде нећемо посебно бавити јер је о томе већ било речи, али оно свакако спада у класична овлашћења владе током законодавног поступка. Према А. Шајо, права моћ владе не проистиче из права предлагања закона, јер је то само могућност, већ ако те предлоге успе да учини имуним на амандмане посланика.³⁸⁷ У том смислу је значајно право владе да учествује у дебатама, јер без прихватања амандмана посланика од стране владе тешко је замислива ситуација да се и парламент о њима позитивно изјасни. Када смо говорили о фазама законодавног поступка, констатовали смо колико се ретко дешава – поготово у односу на предлоге закона о буџету – да парламент помери макар један зарез у предлогу владе, због чега му не преостаје ништа друго него да у формалном смислу верификује замисли и планове владе. С друге стране пак влада може поднети амандмане на сопствени предлог закона, чиме коригује евентуалне грешке које су се десиле приликом

Душан Павловић и Слободан Антонић, *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 93.

³⁸⁶ Чл. 106. ст. 3. Устава.

³⁸⁷ Sajó A., *op. cit.*, стр. 239.

израде нацрта, али та могућност може да послужи и као средство отежавања сналажења посланика у тексту предлога закона. То је техника којом се владе најчешће служе непосредно пред почетак буџетских расправа.

Влада остварује свој програм тако што поједине његове тачке претаче у предлоге закона о којима, у формалном смислу, последњу реч (не рачунајући могућност суспензивног вета шефа државе) даје легислатива. Влади стоје на располагању сви ресурси и сматра се добро организованим, стручним органом, због чега је њен став као органа који води политику одлучујући и у случају предлога који потичу од чланова парламента, било да је реч о посланичким предлозима закона или амандманима. Због доминантног положаја владе током читавог законодавног поступка, у пракси надлежни одбор парламента и/или пленум подржава само оне амандмане чије прихватање је у свом мишљењу и влада предложила.³⁸⁸

Законодавна процедура има и претпарламентарне фазе. Током израде текста о којем се касније изјашњавају посланици у парламенту, кључну улогу имају министарства и поједине посебне организације владе. У Републици Србији

³⁸⁸ У Републици Србији, према чл. 71. Пословника Владе (*Сл. гласник РС*, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014): Ако је Влада предлагач акта Народној скупштини, предлоге амандмана на предлог акта припрема надлежно министарство или посебна организација у сарадњи с Републичким секретаријатом за законодавство.

Ако амандмане на предлог акта Владе поднесу други предлагачи, Генерални секретаријат их доставља надлежном министарству или посебној организацији да у сарадњи с Републичким секретаријатом за законодавство припреми за Владу предлог мишљења о амандманима. У предлогу мишљења наводи се који се амандмани прихватају, а који не прихватају и образлажу разлози за то.

Ако Влада није предлагач акта Народној скупштини, надлежно министарство или посебна организација у сарадњи с Републичким секретаријатом за законодавство припрема за Владу предлог мишљења о предлогу акта, предлог амандмана на предлог акта и предлог мишљења о амандманима које поднесу други предлагачи (чл. 72. ст. 1. Пословника Владе).

то су: Републички секретаријат за законодавство³⁸⁹ и Републички секретаријат за јавне политике³⁹⁰. Из Закона о министарствима и Пословника Владе видимо у којој мери споменути секретаријати утичу на садржину предлога закона. Због недостатка стручних и техничких могућности, чланови парламента не могу „парирати” Влади, због чега је она, уз коришћење својих класичних овлашћења, доминантна током свих фаза претпарламентарних и парламентарних фаза законодавног поступка.

³⁸⁹ Републички секретаријат за законодавство обавља стручне послове који се односе на: изграђивање, праћење и унапређење правног система; обезбеђивање усаглашености прописа и општих аката у правном систему у поступку њиховог доношења и старање о њиховој нормативно-техничкој и језичкој ваљаности; (...). Чл. 24. Закона о министарствима (*Сл. гласник РС*, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон и 62/2017).

³⁹⁰ Републички секретаријат за јавне политике је 2014. године настао из раније Канцеларије за регулаторну реформу и према чл. 33. Закона о министарствима обавља стручне послове који се односе на: анализу, идентификовање потреба и достављање иницијатива за израду стратешких докумената којима се утврђују јавне политике; обезбеђивање усклађености предлога стратешких докумената којима се утврђују јавне политике и нацрта закона са усвојеним стратешким документима којима се утврђују јавне политике, у поступку њиховог доношења; давање иницијатива за унапређење процедура за израду стратешких докумената којима се утврђују јавне политике; припремање предлога стратешких докумената којима се утврђују јавне политике из делокруга свих органа државне управе, као и друге послове одређене законом (чл. 33. ст. 1. Закона о министарствима).

Републички секретаријат за јавне политике обавља и стручне послове који се односе на спровођење регулаторне реформе и анализу ефеката прописа које припремају министарства и посебне организације, што укључује: давање претходног мишљења о потреби спровођења анализе ефеката и о потпуности садржаја приложене анализе ефеката; помоћ предлагачима прописа при успостављању механизма за праћење и анализу ефеката прописа током њихове примене; прикупљање и обраду иницијатива привредних субјеката, других правних лица и грађана за измену неефикасних прописа на републичком нивоу; подношење иницијативе надлежним предлагачима прописа за измену неефикасних прописа; учешће у организовању обуке државних службеника који раде на пословима који су повезани са анализом ефеката прописа; обављање послова везаних за праћење и анализу институционалних и кадровских капацитета за спровођење регулаторне реформе, као и друге послове одређене законом (Чл. 33. ст. 2. Закона о министарствима).

I.2.3 „Оквирни” закони и „свемоћне” уредбе

„Морамо видети да, у пракси, извршна власт до утицаја првенствено долази политичким средствима.”³⁹¹ Правна средства обезбеђују легалне оквире политичкој доминацији владе над парламентом. Представљена класична средства којима се постиже надмоћ владе се, међутим, не сматрају увек довољним. Супериорност владе се обично правда потребом за бржим, ефикаснијим, стручнијим утврђивањем одређених друштвених односа. Влада за разлику од парламента функционише на другачијим основама. Политички критеријуми су и те како значајни при њеном формирању, али због постојања службеничког апарата и разних организација у склопу владе доношење одлука је брже и не претходе им сложене демократске процедуре. „Извршну власт није обичај организовати на демократски, већински, делиберативни начин, јер овде дебата доводи у опасност ефикасност.”³⁹² Недостатак демократског одлучивања у склопу влада не значи да се одлуке не доносе гласањем, већ да у влади, по природи ствари, не постоји опозиција, али и то да се ретко дешава да се министри мешају у надлежност других чланова владе, или пак да се удубљују у материјале других ресора. У том смислу је гласање на седницама владе у још већој мери само „фасада” него што је то случај при формалном одлучивању парламента о предлозима закона.

Владе ни описани начин функционисања не сматрају довољном гаранцијом за ефикасно извршавање својих надлежности. Због тога, владе поред већ представљених класичних, располажу и новијим овлашћењима у вези нормативне функције, која су произашла из промењене улоге државе током последњих деценија. Због наводне спорости и евентуалних противљења парламента у случајевима када странке које су победнице на изборима ипак не могу да обезбеде масовну подршку у парламенту кроз који би лако пролазили њени предлози, „повећавају се захтеви извршне власти да уредбама надомести недостајуће

³⁹¹ Szente Z., *op. cit.*, стр. 368.

³⁹² Sajó A., *op. cit.*, стр. 225.

законе”.³⁹³ Ту не мислимо на могућност делегирања закона – овај инструмент све значајнијег утицаја владе на законодавни процес смо већ представили, јер она није генерално постојећа опција већ се мора предвидети уставом, што чини мањи број држава – већ на све „угледније место” подзаконских аката у поступку примене права.

Уредбе³⁹⁴ су све „садржајније” због тога што закони у многим областима представљају празну љуштуру, а сва битна питања се због „потребе за високим степеном стручности” регулишу уредбама и другим подзаконским актима владе, министарстава и других правних лица чији је оснивач влада. Овоме треба додати и нормативну улогу независних (регулаторних) и контролних органа, о којима ће посебно бити речи. Не само што се правни систем састоји од све већег броја уредби већ су оне „свемоћне” у смислу да постепено преузимају неке карактеристике закона. Ти трендови доводе до све инфериорнијег положаја парламента и током вршења нормативне функције, односно регулисања друштвених односа актима легислативе.

Ови трендови се могу назвати новима само због све разгранатије структуре владе и мноштва њених нових субјеката, али се не може рећи да су без преседана у нашој историји. Слободан Јовановић је 1921. године овако писао: „У нашој новој држави Владино уредбовање вршило се и врши без икаквог знака отпора од стране парламента. Привремени парламент, који смо имали пре Уставотворне скупштине, пуштао је да Влада издаје какве хоће уредбе, пуштао је чак да их она издаје и онда када је он био на окупу, и када се њихово издавање није могло правдати његовим одсуством.”³⁹⁵ Можда би се могло рећи да је описана ситуација

³⁹³ *Ibid.*, стр. 240.

³⁹⁴ Према чл. 42. ст. 1. Закона о Влади (*Сл. гласник РС*, бр. 55/2005, 71/2005 – испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС и 44/2014) Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона.

Као да и ова законска дефиниција уредбе алудира на то да законом треба дефинисати само циљ регулисања друштвених односа, а оквире треба да попуни Влада, одговарајућим уредбама.

³⁹⁵ Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности I*, Сабрана дела, књига 11, БИГЗ, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд, 1991, стр. 403.

у годинама настанка нове државе природна, али С. Јовановић додаје: „Влада уредбе која је код нас заменила владу закона, довела је и судску власт у тежак положај.”³⁹⁶ Није чудо што је и данас актуелно питање да ли Народна скупштина може да поврати свој углед и достојанство од Владе, па и у вршењу своје основне функције – доношења закона – када је пре нешто мало мање од сто година „парламент нашао да нема ничега незгодног да се пословник – и то пословник Уставотворне Скупштине, – октроише Владином уредбом.”³⁹⁷

У савременој парламентарној пракси суочавамо се са два проблема на релацији закон – подзаконски акт. Први проблем је већ споменуто својство „оквирности” закона, а други дуги рок за доношење подзаконских аката, без којих се законска решења не могу спровести. За обе тврдње је одличан пример Закон о националном оквиру квалификација, усвојен у априлу 2018. године, којим је предвиђено да ће се подзаконски прописи за спровођење тог закона донети у року од годину дана од његовог ступања на снагу, иако је то осмог дана од дана објављивања, а почетак примене закона није одложен.³⁹⁸

I.3 Председник Републике и суспензивни вето

Поред приказаних класичних и нових надлежности владе, значајно ограничење законодавне функције скупштине у парламентарном систему државне власти је и суспензивни вето шефа државе. У земљама са председничким системом државне власти извршна власт је моноцефална, тако да су због примењене круте поделе власти надлежности председника републике једини формални начин утицаја извршне власти на коначну садржину закона.

У оба система државне власти, дакле, парламент даје последњу реч – у формалном смислу – о предлогу закона, али се то не може сматрати коначном одлуком. Рекли смо већ, када смо представљали фазе законодавног поступка, да

³⁹⁶ *Ibid.*, стр. 404.

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ Чл. 45. и 54. Закона о националном оквиру квалификација (*Сл. гласник РС*, бр. 27/2018).

се усвајањем закона у скупштини окончава само парламентарна фаза законодавне процедуре, али пре него што он ступи на правну снагу треба да савлада још најмање две препреке (евентуалну претходну нормативну контролу сада остављамо по страни). Проглашење и објављивање закона сматрамо постпарламентарним фазама дефинисања правних оквира друштвених односа, а пре промулгације закона шефу државе стоји на располагању право враћања усвојеног закона на поновно гласање или на поновно одлучивање и гласање, што чини још један класичан инструмент ограничавања слободе легислативе у вршењу њене законодавне функције.

Ако узмемо у обзир неформалне начине утицаја извршне власти на скупштину политичким средствима која проистичу из функционисања страначког система, чињеницу да огромна већина предлога закона у парламентарном систему државне власти потиче од владе, широку аутономију уредбодавне власти и у земљама чији устав не познаје институт делегираног законодавства и свему томе на крају процедуре додамо суспензивни вето шефа државе, јасно је да се парламент суочава са врло значајним лимитима своје нормативне функције. Можда нека од тих средстава не би на одлучујући начин утицала на слободу легислативе у усвајању по њој најбољих законских решења, али заједно свакако значе делотворна ограничења „законодавног органа”.

Поред уставног судства, „институционалне гаранције баријера законодавне власти парламента – и у погледу обима и у погледу садржине – чини власт шефа државе.”³⁹⁹ Навели смо већ да је институција проглашења закона настала од краљевске санкције, којом данас више ни у државама које су по облику владавине уставне парламентарне монархије шеф државе не располаже и да у републикама председник има надлежност суспензивног вета „чијом применом се закон враћа на поновно одлучивање (усвајање или расправљање и усвајање) у парламенту.”⁴⁰⁰

Суспензивни вето је делотворно средство ограничења законодавне власти парламента због тога што се за поновно усвајање и „обичног” закона након

³⁹⁹ Szente Z., *op. cit.*, стр. 301.

⁴⁰⁰ В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 143–144.

употребе тог инструмента од стране шефа државе уставом обично захтева квалификована већина која је у великом броју случајева недостижна, па је скупштина принуђена да одустане од одређеног текста закона. Треба зарад целовите слике, међутим, додати да уколико узмемо у обзир реално функционисање законодавног поступка и улогу државних органа и других фактора који чине његове актере, суспензивни вето је више „шамар” владајућим политичким странкама које преко владе или других овлашћених предлагача закона желе реализовати неке своје циљеве и тачке програма доношењем одређеног закона чији је само формални доносилац парламент.

По класичној уставноправној теорији, промулгација закона је уз могућност суспензивног вета шефа државе неспорно с једне стране правно, а с друге политичко средство ограничења парламента.⁴⁰¹ Ми смо томе само додали прецизирање у вези са правим адресатом тог ограничења, узевши у обзир реално функционисање законодавног поступка у савременим државама, а уједно се слажемо са констатацијом да је суспензивни вето у великој мери и политичко средство.

То долази нарочито до изражаја када је председник републике у сукобу са странком која чини окосницу владе и владајуће већине у парламенту. Ти случајеви тзв. кохабитације доводе до богате праксе враћања закона легислативи на поновну расправу и/или поновно одлучивање помоћу инструмента суспензивног вета.

Друга ситуација учесталог коришћења суспензивног вета као политичког средства ограничења законодавне надлежности парламента је када су председник републике и председник владе припадници исте политичке опције, па се на тај начин фингира функционисање контролних механизма моћи странке/странака на власти. На први поглед се можда чини претеривањем спомињање ове опције, практично (зло)употребе суспензивног вета, али су и те како могуће ситуације у којима се на тај начин поновним усвајањем истог закона у парламенту чак и оснажује легитимитет не само решења из предметног акта већ и целокупне владе,

⁴⁰¹ Szente Z., *op. cit.*, стр. 301–302.

односно манифестује се учвршћивање подршке парламента за реализацију појединих циљева из програма политичке партије која располаже највећим бројем посланика у легислативи.

Суспензивни вето као правно средство ограничења нормативне функције парламента реликт је законодавне санкције, апсолутног вета шефа државе, пошто је тај „државни орган претходио парламенту и није само вршио једну државну функцију, него је истовремено вршио све државне функције.”⁴⁰² Еволуцијом улоге парламента и истовременим слабљењем монарха, односно прерастањем апсолутних монархија у ограничену монархију – прво у уставну, па потом у уставну парламентарну – постао је мекши и инструмент вета шефа државе.

Морамо узети у обзир и примењени модел поделе власти у држави, јер је „у америчком председничком систему – као противтежа непостојања надлежности извршне власти током законодавног поступка – вето шефа државе изузетно јак; свакако јачи него што је то обично у парламентарним системима државне власти.”⁴⁰³ „Да би предлог закона усвојен у Конгресу, којем је председник ускратио сагласност, могао независно од председниковог става постати закон, потребно је да га Конгрес поново изгласа, али овог пута двотрећинском већином у оба дома.”⁴⁰⁴ У САД постоји и ситуација у којој одлажући вето практично постаје апсолутни када пре изјашњавања председника Конгрес закључи са радом, због чега не постоји могућност поновног изјашњавања („*pocket veto*”).⁴⁰⁵

За разлику од америчког решења, у парламентарним системима државне власти вето шефа државе је увек одлажућег карактера. Према Основном закону Мађарске, председник Републике, на врло нетипичан начин, има право законске иницијативе⁴⁰⁶, а у вези са законом усвојеним у парламенту са којима се не слаже стоје му на располагању две могућности. Уколико не жели да потпише закон,

⁴⁰² Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 317.

⁴⁰³ Szente Z., *op. cit.*, стр. 371.

⁴⁰⁴ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 187.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ Чл. 6. ст. 1. Основног закона Мађарске.

може га једанпут вратити уз саопштавање својих примедби парламенту „на промишљај”. Парламент поново води расправу о враћеном закону и гласа.⁴⁰⁷ Као што видимо, за усвајање закона у вези са којим је председник Републике изнео примедбе уставни акт ове државе не тражи квалификовану већину већ ону којом је и првобитно усвојен, у зависности од тога да ли се ради о „угаоном” или „обичном” закону. Друга могућност председника Републике у случају неслагања са усвојеним законом јесте покретање претходне нормативне контроле пред уставним судом, о чему ће – као посебном виду ограничења законодавне надлежности парламента – бити речи у следећем поглављу.

Након 1990. године у посткомунистичким земљама Источне и Југоисточне Европе, а на западном делу континента и раније због става о неефикасности и „рационализованог” парламентаризма, дошло је до увођења особитих мешовитих система државне власти.⁴⁰⁸ У овим државама су надлежности шефа државе јаче, он се често бира непосредним путем, што му обезбеђује најмање исти степен легитимитета који има парламент. У свим тим, као и у класичним парламентарним државама шефу државе стоји на располагању право суспензивног вета. Разлике постоје у погледу рокова (али су они, по природи ствари кратки), у вези са потребном већином која се мора обезбедити у парламенту за поновно усвајање закона и поводом тога да ли скупштина поново води расправу или само гласа о враћеном закону, али је заједничка карактеристика вета свуда то да он има само одлажуће дејство, али да је делотворно правно и политичко средство за ограничавање законодавне функције парламента.

Република Србија према уставним решењима спада у ред класичних парламентарних држава, али са председником Републике јаког легитимитета због непосредног начина избора од стране грађана (за разлику од председника републике у Мађарској, кога бира парламент). Према нашем Уставу⁴⁰⁹ председник

⁴⁰⁷ Чл. 6. ст. 5. Основног закона Мађарске.

⁴⁰⁸ В. Кутлешић и Д. Голић (2017а), *op. cit.*, стр. 112.

⁴⁰⁹ Чл. 113. Устава.

Републике је дужан да најкасније у року од 15 дана од дана изгласавања закона, односно најкасније у року од седам дана ако је закон донет по хитном поступку, донесе указ о проглашењу закона или да закон, уз писмено образложење, врати⁴¹⁰ Народној скупштини, на поновно одлучивање. Ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону који је председник Републике вратио на одлучивање, закон се изгласава већином од укупног броја посланика. Председник Републике је дужан да прогласи поновно изгласани закон. Ако председник Републике не донесе указ о проглашењу закона у Уставом предвиђеном року, указ доноси председник Народне скупштине.

Из наведених решења видимо да је право вета шефа државе одлажућег (суспензивног) карактера и да се односи само на законе, а не и на друге „производе” нормативне надлежности парламента, што је у складу са правном природом овог института. У случају да шеф државе уз „писмено” (*sic!*) образложење врати закон Скупштини, она може одлучити да ли ће поново да гласа о предметном закону. Из овог решења произилазе две констатације. Прва је да Народна скупштина не расправља поново о враћеном тексту, нити га може изменити, а друга да парламент може да одустане од већ изгласаног а од стране председника Републике враћеног закона, а уколико жели да остане први свом ставу, мора се постићи већина од најмање 126 народних посланика.

⁴¹⁰ Према Закону о председнику Републике (*Сл. гласник РС*, бр. 111/2007) он закон може вратити ако сматра да није сагласан са Уставом или да је у супротности с потврђеним међународним уговорима или општеприхваћеним правилима међународног права или да при доношењу закона није поштована процедура која је прописана за доношење закона или да закон не уређује неку област на одговарајући начин (чл. 19. ст. 1).

Председник Републике не може Народној скупштини вратити на поновно одлучивање закон о коме су се грађани изјаснили на референдуму пре његовог доношења и закон који су грађани потврдили на референдуму (чл. 19. ст. 2).

Из текста закона произилази да су разлози коришћења суспензивног вета врло широко постављени и да обухватају повреду формалне и материјалне уставности али и нецелисходности, што даје могућност коришћења овог средства ограничења законодавне надлежности парламента и из политичких разлога. Све је то у складу са већ изнетим ставом да одлажући вето шефа државе није само правно већ и политичко средство ограничења парламента „као законодавца”.

Од усвајања важећег Устава наше државе свега се једанпут десило да је председник Републике вратио усвојени закон на поновно одлучивање⁴¹¹, а Народна скупштина је тада одустала од текста, чиме се суспензивни вето шефа државе показао као изузетно ретко коришћено али делотворно средство ограничења законодавне функције парламента.

I.4 Уставни суд као „негативни законодавац”

Ханс Келсен (*Hans Kelsen*) је још пре безмало сто година уставне судове дефинисао као негативне законодавце, који у претходној или накнадној нормативној контроли, касирајући законе или њихове поједине одредбе, у значајној мери задиру у законодавну надлежност парламента. Речима бискупа Ходија (*Hoady*): „Онај ко има апсолутну власт у тумачењу закона бива прави законодавац.”⁴¹² Све то и те како оправдава навођење функционисања уставног суда као ограничења законодавне власти парламента. Ово ограничење је класично због тога што су уставни судови у протеклим деценијама постали традиционални органи у уставним архитектурама земаља, а њихов однос са парламентом је кључан за стварање правних норми.

Различитим системима нормативне контроле општих правних аката се нећемо детаљно бавити јер то питање није релевантно за предмет овог рада, само

⁴¹¹ Председник Републике Томислав Николић је 5. августа 2015. године донео Одлуку о враћању Народној скупштини Закона о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије на поновно одлучивање. Народна скупштина је Закон усвојила 31. јула 2015, а председник Републике је између осталог истакао да сматра да би доношењем Закона био повређен Устав, који у члану 84. предвиђа да сви имају једнак положај на тржишту али и да „Закон не уређује на одговарајући начин продају одређених непокретности и зато што је у јавности пре више од годину дана било познато да је у припреми и да треба узимати у закуп одређену државну имовину, ону која је сада предмет продаје.”

⁴¹² Sajó A., *op. cit.*, стр. 283.

Вид. и Csink Lóránt, Petrétei József, Tilk Péter, Constitutional Court as Positive Legislator (National Report), in: Allan R. Brewer-Carías, *Constitutional Courts as Positive Legislators, A Comparative Law Study*, Cambridge University Press, New York, 2011, стр. 575–585.

ћемо напоменути да у многим европским државама ту надлежност врше специјализовани органи: уставни судови, који су од 1990. године оснивани и у посткомунистичким земљама Источне и Југоисточне Европе. У овом региону је Југославија била прва која је још Уставом од 1963. године увела уставно судство.⁴¹³ Треба рећи да у одређеним државама функцију нормативне контроле врше други органи, као што је, на пример, Уставни савет у Француској, а у неким старим западним демократијама као што је Холандија нормативне контроле и нема.⁴¹⁴ У појединим државама функционише систем децентрализоване нормативне контроле, и у том случају је касирање или непримењивање закона у вези са којим постоји сумња да није у сагласности са уставом надлежност редовних судова (амерички систем).

Увођење судске контроле уставности и законитости општих правних аката се данас сматра цивилизацијском тековином чији је циљ ограничавање власти. Тако она поред људских права и слобода и права грађана на локалну самоуправу чини фактор ограничења државне власти.⁴¹⁵

Контрола уставности и законитости општих правних аката поред судске може да буде и политичка. У појединим држава, нарочито у ранијим периодима развоја уставности, она је била поверена парламенту. То је доба парламентарног романтизма, а у међувремену су се ствари преокренуле, па сада други органи врше нормативну контролу аката парламента. До појављивања првих писаних

⁴¹³ Вид. више о томе: Гашо Мијановић, *Контрола уставности закона*, Докторска дисертација брањена на Правном факултету Универзитета у Сарајеву 1965. године, Српско Сарајево, 2000.

⁴¹⁴ Чланом 120. Устава Краљевине Холандије је експлицитно забрањена контрола уставности. (*The constitutionality of Acts of Parliament and treaties shall not be reviewed by the courts.*)

<https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008> (13.04.2018).

⁴¹⁵ С друге стране, егзистирање правних система у којима не постоји контрола уставности и законитости, као што је то случај – како смо видели – и у Холандији, не значи по аутоматизму да се ради о земљи у којој се не остварује начело владавине права. Пре формулисања таквог закључка треба да се анализирају и други фактори, а могуће је и да је због дубоке демократске уставне традиције одређене земље функционисање таквог органа и непотребно.

устава постојање закона и стремљења ка увођењу народног представништва су сматрана довољним гарантијама против ауторитаризма, па и свевлашћа. Касније су постојање чврстог устава и доношење закона од за то надлежног органа постали недовољни критеријуми за функционисање правне државе и владавине права. Устав је у последњим деценијама све више акт који садржи вредности којих треба да се држе сви државни органи који доносе опште правне акте, па и парламент, о чему смо већ говорили када смо расправљали о уставу као бедему законодавне функције парламента.

Према Р. Марковићу „демократска и парламентарна влада, супрематија чврстог устава, контрола управе од стране саме управе, као и судска контрола рада парламента, владе и управе – све су то драгоцене гарантије људске слободе”.⁴¹⁶

Тако смо од политичке контроле уставности од стране парламента стигли до става да је у интересу обезбеђивања људске слободе неопходно постојање судске (неполитичке?) контроле општих правних аката. Постављају се само питања: који органи, у каквом поступку и са којим кругом субјеката који располажу активном легитимацијом треба да врше ту надлежност и какво је правно дејство њихових одлука? Од одговора на та питања зависи у којој мери је парламент ограничен у вршењу своје „основне надлежности” – стварања права.

Суштина централизованог система, који се назива и концентрисани или аустријски, је постојање специјалног органа – уставног суда⁴¹⁷ – чија је основна надлежност контрола уставности нормативних аката.⁴¹⁸

⁴¹⁶ Ратко Марковић, *Покретање уставног спора о уставности нормативних аката*, Савремена администрација, Београд, 1973, стр. 9.

⁴¹⁷ У надлежност уставних судова у државама које су увеле централизован систем контроле обично спада и решавање конфликта надлежности између државних органа, односно централних и нецентралних органа, као и одређених изборних спорова, тумачење устава, суђење високим државним функционерима због повреде устава, решавање уставних жалби итд.

⁴¹⁸ За предмет овог рада то није битно, али због целовите слике наводимо да у одређеним државама (Италија, Немачка) чији уставни акти предвиђају функционисање уставног суда контролу законитости ипак не врши тај орган већ редовни судови. Уставни суд Немачке спада међу најоптерећеније органе такве врсте у свету, па је вероватно то разлог што је контрола

Сви конкретни облици централизованог система се ослањају на аустријски модел из 1920. године.⁴¹⁹ Заједничко обележје уставних решења свих земаља које су увеле овај систем је да оцену уставности (и законитости) покрећу сви или одређени државни органи. До укидања закона од стране уставног суда долази и када не постоји конкретан спор, због чега се уставни спор назива објективним или апстрактним. То није сукоб између странака у конкретном спору већ између норми.⁴²⁰ Предмет спора у централизованом систему је сâмо питање уставности нормативног акта. Циљ спора је заштита уставности (и законитости), а резултат елиминација неуставног општег правног акта или његових делова из правног система.⁴²¹ Одлуке уставног суда у нормативном спору због тога делују *erga omnes*.

Другачије формулисано, закони који прођу све фазе законодавног поступка, пре или после њихове промулгације и објављивања подлежу оцени уставности једног, за та питања специјализованог органа, који након спроведеног поступка оцене уставности може да укине закон парламента или њен део јер је става да он није у сагласности са уставом као највишим правним актом државе. У децентрализованом систему није неопходно да питање уставности искрсне у

законитости подзаконских аката поверена редовним судовима. Оливера Вучић, Владан Петров, Дарко Симовић, *Уставни судови бивших југословенских република*, Досије студио, Београд, 2010, стр. 52.

⁴¹⁹ Творац тог устава Ханс Келзен (*Hans Kelsen*) пошао је од тога да је за функционисање устава неопходно постојање уставног суда. Келзен је истицао три главна аргумента у прилог егзистирања тог посебног органа. Правни систем треба да функционише као складна целина; тај орган треба да доноси одлуку у конфликтним споровима између разних државних органа; и треба да постоји делотворно средство заштите мањине против самовоље парламентарне већине, што је по њему садржинска функција устава. По Феликсу Ермакори (*Felix Ermacora*) уставно судство је делотворна заштита уставности. Интересантно је напоменути да је, за разлику од њих, Карл Шмит (*Carl Schmitt*) заштиту уставности видео у функцији председника Републике. Сајо А., *op. cit.*, стр. 291–293.

⁴²⁰ Милован Бузацић, „Поступак пред уставним судовима – Значај, правна уређеност и ток”, *Правни живот*, Београд, бр. 12/1996, стр. 157.

⁴²¹ Р. Марковић (1973), *op. cit.*, стр. 15–18.

конкретном судском спору, већ је довољно да неко од субјеката који на основу устава има право активне легитимације покрене то питање пред уставном судом.

Постојање уставног суда је делотворно средство ограничења законодавне функције парламента због тога што су његове одлуке у поступку нормативне контроле општих правних аката коначне, извршне и општеобавезујуће.⁴²² То значи да уколико уставни суд својом одлуком процени да одређена одредба закона није у сагласности са уставом, након њеног објављивања у службеном гласилу она престаје да важи, а парламент нити има „право жалбе”, нити може да конвалидира укинуту одредбу. На тај начин уставни суд постаје другостепени законодавни орган или „негативни законодавац”.

Поред дејства одлука и положај, односно одређење уставног суда, може утицати на степен ограничења нормативне функције парламента. Он се обично дефинише као самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе.⁴²³ Кључно је, међутим, да ли је уставни суд увек и у сваком питању независан и самосталан и да ли се бави само заштитом устава или остварује своју законодавну политику. Уколико уставни суд није имун на политичке притиске с једне стране, или пак, с друге стране, има своје, одређеним идеологијама обојене ставове у погледу значајних друштвених тема, постаје значајна „конкуренија” парламенту у обликовању правног система. То се постиже касирањем одређених законских решења усвојених у парламенту, чиме – у будућности, у односу на ту тему – руке парламента и свих других чинилаца који на одлучујући начин утичу на садржину закона (влада, политичке странке, заинтересоване друштвене групе) постају везане. Од степена политичке културе у држави, вештине самоограничења свих актера и начина избора судија уставног суда зависи у којој мери је тај орган истински заштитник уставом прокламованих вредности и људских права, а у којој пак политички актер који реализује своје политичке или друге замисли укидајући закон усвојен у парламенту или његове делове, иза којег је стајала довољна већина посланика

⁴²² Чл. 166. ст. 2. Устава Србије.

⁴²³ Ову дефиницију смо преузели из Устава Републике Србије (чл. 166. ст. 1), док по Основном закону Мађарске: Уставни суд је највиши орган заштите Основног закона (чл. 24. ст. 1).

странака које су стекле легитимитет на изборима за баш такво уређење одређеног питања.⁴²⁴

Врло је важно и питање момента контроле, односно круга субјеката са активном легитимацијом – ко може да покрене поступак оцене уставности пред уставним судом. Што је шири круг тих лица, већа су и ограничења легислативе у стварању права. У том погледу можемо разликовати три врсте субјеката који под уставом и законом предвиђеним условима могу покренути или иницирати пократање поступка за оцену уставности: одређени државни органи, сва лица по принципу *actio popularis* и сâм суд, по службеној дужности. Поступак може претходити објављивању и ступању на снагу закона, и у том случају говоримо о претходној нормативној контроли, или следити ове фазе законодавног поступка, када је реч о накнадној контроли. У наставку рада представљамо ова два вида поступка оцене уставности, али само у мери у којој је то од интереса за предмет овог рада.

⁴²⁴ Већ смо споменули случај оцене уставности Закона о националним саветима националних мањина у Србији и одлуку Уставног суда из 2014. године (ИУз број 882/2010 од 16. јануара 2014. године, објављена у *Сл. гласнику РС*, бр. 20/2014 од 21. фебруара 2014. године) којом је укинуо поједине одредбе тог закона и тако лишио националне савете националних мањина одређених надлежности у сферама образовања, културе и обавештавања на матерњем језику, чиме су припадници националних мањина онемогућени у уживању појединих колективних права гарантованих Уставом.

Неспорно је да Уставни суд егзистира управо да би елиминисао из правног система елементе који нису у складу с Уставом или су му супротни, али одређеним својим одлукама он не само да може на директан начин довести до смањења достигнутог нивоа права, што је експлицитно забрањено Уставом (чл. 20. ст. 2. Устава), већ и постати субјектом који своје коначне, општеобавезујуће и извршне одлуке доноси вођен начелом целисходности и политичке оправданости.

С друге стране, „ћутање“ Уставног суда у предметима који се из било ког разлога сматрају осетљивим исто тако доводи до могућности вођења сопствене законодавне политике тог органа.

I.4.1 Претходна нормативна контрола

Оправдање постојања уставног суда се обично види у чињеници што он штити замисли уставотворне власти и ограничава парламент као – на основу устава – установљене власти. У том смислу највиши правни акт представља бедем који парламенту и свим осталим носиоцима државних функција поставља лимите у деловању, па и у делатности стварања права. Скупштина се обично дефинише као законодавни орган – и ако на тренутак оставимо по страни велики број чинилаца који у одлучујућој мери утичу на коначан облик текста о којем посланици гласају, можемо очекивати да се предлог закона након усвајања у парламенту прогласи, објави и ступи на снагу. Међутим, у државама чији уставни познају институт претходне нормативне контроле, између усвајања и проглашавања закона може постојати још једна (постпарламентарна) фаза доношења закона: претходна нормативна контрола усвојених а још необјављених закона.

Ако строго, формалноправно посматрамо ову ситуацију, морамо констатовати да не можемо говорити о закону, јер се одређени текст не може сматрати законом само због усвајања, све док се не прогласи и објави. Од тада тече период *vacatio legis*, који траје од објављивања закона до његовог ступања на снагу.

У земљама које су изабрале (и) овај вид нормативне контроле могу постојати велике разлике у вези са кругом овлашћених предлагача контроле уставности, али и у вези са моментом односно обавезношћу покретања овог поступка.⁴²⁵ Најпознатији модел претходне нормативне контроле је француски,

⁴²⁵ Од претходне нормативне контроле треба разликовати улогу одређеног парламентарног радног тела или стручне службе скупштине који процењују да ли је предлог закона у складу са уставом. То треба разумети као решавање по претходном питању, да би парламент уопште почео да расправља о предлогу одређеног акта.

У том смислу, на пример, у Републици Србији Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине разматра предлог закона, другог прописа и општег акта са становишта

где је по уставу од 1958. године „та контрола обавезна кад је реч о органском закону, а факултативна кад је реч о законима”.⁴²⁶ Дихотомија органски – „обични” закони је у овом случају разумљива због разлика не само у вези са начином доношења већ и са предметом регулисања. У односу на обе врсте акта „смисао превентивне контроле уставности закона је да спречи да евентуално неуставан закон ступи на снагу и да произведе штетне последице”.⁴²⁷ Према највишем правном акту те земље⁴²⁸, одредба за коју се на основу конкретно наведеног члана процени да је неуставна не може бити промулгирана нити имплементирана.

Нећемо улазити дубље у анализу француског система нормативне контроле, само ћемо додати да га карактеришу две особености. Прва је да у тој држави не постоји накнадна, већ само претходна контрола уставности. Видећемо мало касније да је обезбеђење накнадне контроле уставности чешће у упоредној пракси, али и да у земљама које дозвољавају претходну нормативну контролу обично постоји могућност и накнадне. Друга карактеристика француског система је да, иако припада централизованом систему контроле уставности, ту надлежност не врши уставни суд већ Уставни савет. Председник Републике Де Гол „је желео да ограничи власт Парламента. (...) Савет је првобитно настао као ’топ уперен ка легислативи’ и за време председниковања Де Гола уставним је увек процењивао став генерала и његове владе”.⁴²⁹

усклађености с Уставом и правним системом и оправданости њиховог доношења (чл. 48. ст. 1. алинеја 3. Пословника Народне скупштине).

⁴²⁶ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 536.

О француском систему контроле уставности вид. Alec Stone Sweet, „The politics of constitutional review in France and Europe”, *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 5, No. 1, 2007, стр. 69–92.

⁴²⁷ *Ibid.*, стр. 545.

⁴²⁸ Превод на енглески језик чл. 62. Устава Републике Француске гласи: *A provision declared unconstitutional on the basis of article 61 shall be neither promulgated nor implemented.*

http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=179092 (16.04.2018).

⁴²⁹ Sajó A., *op. cit.*, стр. 295.

И Аренд Лајпхарт истиче да је Уставни савет првобитно служио „углавном да заштити извршну власт од злоупотреба законодавних органа” и да је тек амандманом из 1974. године дата

За разлику од Француске, у Србији, Мађарској и Румунији, поред претходне, постоји и накнадна контрола уставности. У све три наведене земље поступак претходне нормативне контроле покрећу одређени државни органи.

У Србији је овај вид нормативне контроле уведен 2006. године и оцена уставности закона пре његовог ступања на снагу могућа је на захтев најмање једне трећине народних посланика.⁴³⁰ На први поглед се чини да је уставотворац имао намеру да оснажи парламентарну мањину и да јој обезбеди инструмент за заштиту својих ставова. У томе, међутим, није успео, из неколико разлога. Први је што се захтева сагласност најмање 84 посланика опозиције, што је у условима расцепканости свагдашње опозиције тешко обезбедити, али то није кључан разлог. Ово је неделотворно средство ограничења парламентарне већине првенствено због тога што је због неконзистентности уставотворца могуће да председник Републике прогласи усвојени закон пре доношења одлуке о његовој уставности од стране Уставног суда. Иако постоји кратак рок (7 дана) за доношење одлуке Уставног суда, шефу државе није забрањено да прогласи закон у вези са којим је у току претходна нормативна контрола. На тај начин се губи сваки смисао претходне контроле уставности закона. Устав чак предвиђа да, ако закон у међувремену буде проглашен, Уставни суд наставља да поступа према захтеву, у складу са редовним поступком за оцену уставности закона, тј. накнадним. Ако пак Уставни суд донесе одлуку о неуставности закона пре његовог проглашења, та одлука ће ступити на снагу даном проглашења закона,

могућност представницима парламентарне мањине да се „жалe уставном савету”. Аренд Лајпхарт, *Модели демократије: облици и учинак владе у тридесет шест земаља*, ЦИД, Подгорица, Службени лист СЦГ, Београд, 2003, стр. 228.

⁴³⁰ Оцену уставности закона пре његовог ступања на снагу регулише члан 169. Устава Србије.

Други вид претходне нормативне контроле, према којем Влада може пред Уставним судом покренути поступак за оцену уставности или законитости одлуке аутономне покрајине, је пре њеног ступања на снагу. У том случају Уставни суд може, до доношења своје одлуке, одложити ступање на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине (Члан 186. Устава). Овај вид спомињемо само зарад целовите слике, али он није од важности за ограничење законодавне функције парламента.

чиме се поштује својство формалног законодавног органа парламента. На снагу истовремено ступа закон, као и одлука о његовом укидању.

У Румунији, поступак претходне нормативне контроле може покренути шири круг органа. То су: председник Републике, председници два дома парламента, влада, председник врховног касационог суда, „адвокат народа”, 50 посланика или 25 сенатора.⁴³¹ Видимо да су ограничења законодавне функције парламента у тој земљи још озбиљнија него у Србији, не само због тога што поступак може покренути већ скоро једна седмина посланика (50 од 334), или скоро једна шестина сенатора (25 од 137), већ због тога што право активне легитимације имају и други органи, чиме се доводи у питање чак и примена начела поделе власти (првенствено мислимо на право председника врховног касационог суда да покрене поступак).⁴³²

Што се релевантних решења у Мађарској тиче⁴³³, већ смо у вези са суспензивним ветом председника Републике рекли да осим враћања закона парламенту, у случају неслагања са појединим одредбама закона или постојања сумњи у погледу њихове уставности, на располагању му стоји и покретање претходне нормативне контроле пред уставним судом. Поступак може покренути уколико то пре њега није учинио сâм парламент, на иницијативу предлагача закона, владе или председника парламента. Уколико уставни суд у року од 30 дана процени да поједине одредбе предметног закона нису у сагласности са Основним законом, парламент поново расправља и гласа о њима, након чега се у вези са измењеним решењима поново може покренути претходна контрола уставности, о чему уставни суд одлучује у року од 10 дана. Као што видимо, у овој земљи право предлагања претходне нормативне контроле уставности није

⁴³¹ Varga A., *op. cit.*, стр. 94.

⁴³² Чл. 146. Устава Румуније: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ro/ro021en.pdf> (16.04.2018).

⁴³³ Основни закон Мађарске у члану 6. регулише питања у вези са суспензивним ветом али и претходном нормативном контролом. Логично је ова два уставна иснтитута сматрати целином јер су оба средства ограничења законодавне функције парламента и садрже у себи могућност да усвојени закон ипак не буде проглашен и не ступи на снагу.

обезбеђено парламентарној мањини, али председник Републике и сâм, али и у садејству са уставним судом, може на ефикасан начин ограничити слободу парламента у законодавној делатности.

I.4.2 Накнадна контрола уставности и законитости

Накнадна нормативна контрола је други вид заштите највишег општег правног акта државе „с обзиром на тренутак у којем надлежни орган приступа оцени уставности”.⁴³⁴ Ми ћемо овом приликом – на примеру истих држава – детектовати основне разлике у односу на претходну нормативну контролу и већ смо рекли да се оне односе не само на питање момента контроле већ и на круг субјеката са активном легитимацијом. У случају претходне контроле уставности, уставом се методом еnumerације наводи који органи могу покренути поступак пред надлежним органом. У случају накнадне контроле, поред одређени државних органа, покретање поступка у појединим државама по принципу *actio popularis* могу иницирати сви субјекти права али и сâм суд, по службеној дужности. У овом случају поступак не претходи објављивању и ступању закона на снагу, већ следи након ове фазе законодавног поступка.

Контролу законитости наводимо у поднаслову само због тога што у одређеним земљама, које познају категорије уставних, оквирних, системских закона, „обични” закони морају бити у складу и са њима, а не само само са уставом. Контрола законитости уредби и других подзаконских аката са законима, као што смо већ видели, у одређеним државама и не спада у надлежност уставног суда, већ редовних судова (Италија, Немачка).

Поступак накнадне контроле уставности се може покренути у односу на законе који су усвојени, проглашени и објављени. У одређеним државама се, међутим, уставни суд може изјашњавати чак и о уставности закона који су

⁴³⁴ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 536.

престали да важе, што је случај и у Србији.⁴³⁵ Према Уставу наше државе, поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика. Поступак може покренути и сâм Уставни суд.⁴³⁶ И неки закони Србије експлицитно предвиђају право појединих државних органа да покрену поступак за оцену уставности општих правних аката. У том смислу, примера ради, Закон о Заштитнику грађана наводи да је овај орган овлашћен да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката.⁴³⁷

Додатна могућност ограничења законодавне функције парламента у Србији јесте решење према којем свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости.⁴³⁸ Из ове уставне одредбе произилази да иницијатива није везана за објективно постојање повреде права, правног интереса, већ је довољно да постоји тврдња или осећај субјекта права, тј. њу може поднети свако.

Суштинску разлику између предлога за оцену уставности и законитости с једне и иницијативе с друге стране осветљава Закон о Уставном суду, јер прописује да кад Уставни суд оцени да има основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе, поступак покреће решењем. Кад Уставни суд нађе да је иницијатива неприхватљива, одбациће је, а када након спроведеног поступка

⁴³⁵ Према чл. 168. ст. 5. Устава Србије: Уставни суд може оценити сагласност закона и других општих аката са Уставом, општих аката са законом и по престанку њиховог важења, ако је поступак оцене уставности покренут најкасније у року од шест месеци од престанка њиховог важења.

⁴³⁶ Чл. 168. ст. 1. Устава Србије.

Одлуку да самостално покрене поступак за оцену уставности (...) Уставни суд доноси двотрећинском већином гласова свих судија (чл. 175. ст. 2. Устава).

⁴³⁷ Чл. 19. Закона о Заштитнику грађана (*Сл. гласник РС*, бр. 79/2005 и 54/2007).

⁴³⁸ Чл. 168. ст. 2. Устава.

оцени да иницијатива није основана, донеће одлуку о њеном одбијању.⁴³⁹ Поступак оцене уставности или законитости се, дакле, не покреће по аутоматизму, а ни Уставни суд није дужан да решењем покрене поступак. То чини само ако иницијативу сматра основаном. Иницијатива је апел, упозорење, скретање пажње суду на елемент правног система који иницијатор сматра „кукавичјем јајетом”, а предлог за оцену уставности и законитости значи аутоматско започињање поступка⁴⁴⁰, али оба начина „стављања у погон” Уставног суда представљају могућност Уставног суда за ограничење законодавне слободе парламента.

Мађарска је све до 2012. године предвиђала иницијативу, па чак и више од тога, пошто је Уставни суд на „упозорење” свакога *морао* да покрене поступак нормативне контроле. Према Основном закону Мађарске Уставни суд на предлог Владе, једне четвртине посланика у Парламенту (тј. 50) или омбудсмана (Заштитника основних права) оцењује сагласност прописа са Основним законом.⁴⁴¹ Уставни суд на основу предлога судије, по хитном поступку, али најкасније у року од 90 дана, оцењује уставност прописа који се примењује у конкретном спору.⁴⁴²

Четвртом изменом Основног закона из 2013. године проширен је круг предлагача оцене уставности и законитости. Поред до тада таксативно наведених државних органа, и председник Врховног суда (*Kúria*) и Врховни државни тужилац могу покренути нормативну контролу пред Уставним судом.

Видимо да у Мађарској више нема могућности иницијативе за оцену уставности. Она не постоји ни у Румунији, која је применила решење које је ближе децентрализованим системима нормативне контроле. У тој земљи, наиме,

⁴³⁹ Чл. 53. Закона о Уставном суду (*Сл. гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 103/2015 и 40/2015 – др. закон)

⁴⁴⁰ Слично: Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 768–769.

⁴⁴¹ Чл. 24. ст. 2. тачка е) Основног закона.

⁴⁴² Чл. 24. ст. 2. тачка б) Основног закона.

накнадна контрола уставности је могућа само у конкретном спору, и у том случају изјашњавање Уставног суда о уставности предметног закона могу тражити странке у спору, судски органи, арбитраже или „адвокат народа”. Сумња у неуставност мора бити у непосредној вези са спором пред судом. Уколико Уставни суд оцени да одређени закон није у сагласности са Уставом, Парламенту стоји на располагању рок од 45 дана да би неуставност отклонио. Уколико то не учини, одредбе које нису у сагласности са Уставом престају да важе.⁴⁴³

Да закључимо: регулатива земаља је врло шаролика кад је реч о субјектима који располажу активном легитимацијом и тренутку оцене уставности, али уставни суд као „негативни законодавац” представља значајан фактор ограничења законодавне власти који у претходној и накнадној нормативној контроли одређује шта се и даље има сматрати законом, а шта губи то својство, што делује и *pro futuro* јер легислатива нема право да на било који начин конвалидира укинута решења. Уколико се право покретања поступка оцене уставности обезбеди одређеном броју посланика, то може да буде средство у рукама опозиције за остварење властитих циљева, мада то што је неко у мањини ни најмање не значи да му је заштита уставних начела преча од долажења на власт, а уколико је то право дато судским органима, то може допринети релативизацији начела поделе власти. Ако пак и сâм уставни суд *ex officio* долази до могућности покретања поступка нормативне контроле, ограничења скупштине у остваривању његове „основне” функције су још маркантнија.

Кључно је питање ко бира, односно ко именује судије уставног суда или чланове другог органа који је надлежан у питањима оцене уставности закона, односно ко штити највиши правни акт од уставног суда, који може да се понаша и као политичко тело које је постављено изнад устава јер казује шта је устав, и које је надређено законодавној власти, које свој легитимитет не црпи из воље народа изражене на изборима.⁴⁴⁴ Како се судије уставног суда практично не могу позвати на одговорност због својих ставова, а одлуке су им општеобавезујуће, коначне и

⁴⁴³ Varga A., *op. cit.*, стр. 94–95.

⁴⁴⁴ B. Smerdel, S. Sokol, *op. cit.*, стр. 200.

извршне, а пошто су ти органи по правилу знатно малобројнији од парламената који поседују директни легитимитет исказан од стране грађана на изборима, прафразирајући Шајоа, остаје питање: „Ко нас штити од заштитника?“⁴⁴⁵

II НОВА ОГРАНИЧЕЊА ЗАКОНОДАВНОГ ПОСТУПКА

II.1 Независни (регулаторни) и контролни органи

Парламент се као „законодавни орган“ поред класичних – у виду устава као бедема, владе као све значајнијег учесника законодавног поступка, шефа државе који располаже суспензивним ветом и уставног суда као „негативног законодавца“ – суочава и са новим ограничењима, што додатно доводи до слабљења његове законодавне функције у савременим државама. Постојање независних (регулаторних) и контролних органа, улога цивилног сектора, заинтересованих друштвених група, непосредно учешће грађана и утицај јавног мњења доводе не само до слабљења већ и до пражњења нормативних надлежности легислативе. Поред кључне улоге владе у свим фазама законодавног поступка, која за последицу има „свемоћност“ њених уредби и све оквирније законе скупштине, видећемо да набројани субјекти – под плаштом демократизације, инклузивности и транспарентности поступака дефинисања оквира којима се регулишу друштвени односи – производе још драстичније сужавање слободног простора легислативе у креирању права.

Регулатива се у вези са конкретним начинима и поступцима утицаја нових фактора ограничења законодавне функције парламента у толикој мери разликује од државе до државе да би било преамбициозно упоређивати решења чак и из суседних држава, тако да ћемо се фокусирати на позитивно право Републике Србије. Остаје, међутим, констатација да је у државама у транзицији, односно у посткомунистичним земљама Источне и Југоисточне Европе, пражњење

⁴⁴⁵ Sajó A., *op. cit.*, стр. 283.

законодавне функције парламента најизраженије због слепог веровања у „чудотворно дејство” независних (регулаторних) и контролних органа, захваљујући чему су они постали озбиљни конкуренти скупштине у вршењу нормативне делатности.

Независна (регулаторна) тела су се појавила у Сједињеним Америчким Државама и представљала су покушај давања одговора на актуелне изазове који су произашли из нове, повећане улоге државе током индустријског развоја, а још више у првим деценијама прошлог века и Велике економске кризе. Иако у тој земљи, као што смо видели, темељ уставне архитектуре чини председнички систем државне власти заснован на строгој подели власти, према којем је законодавна функција у искључивој надлежности Конгреса, потреба за већим степеном специјализације и стручности је довела до оснивања ових тела и до преузимања елемената и законодавне улоге.

Упркос постојању дилема у теорији везаних за правну природу, оправданост и карактер независних (регулаторних) и контролних тела, она су се након САД појавила и у Европској унији, односно њеној претходници: Европској економској заједници. Према Петру Штурановићу „циљ њиховог формирања је био да се одговори на новонастале изазове проширења, а самим тим неопходно је било рјешавати многобројне техничке и стручне задатке. Регулаторне агенције су доприносиле децентрализацији и специјализацији активности Уније, омогућавајући Европској комисији да се сконцентрише на доношење политичких одлука.”⁴⁴⁶

Ту долазимо до суштине: због жеље за већим степеном стручности и специјализације, жртвује се принцип легитимитета и тако долази до енормног повећања броја независних (регулаторних) и контролних тела која не „одузимају” надлежности само парламенту, али је тај процес најочљивији у односу на тај

⁴⁴⁶ Петар Штурановић, *Законодавна надлежност скупштине у парламентарним системима земаља у процесу придруживања ЕУ*, Докторска дисертација брањена на Правном факултету Универзитета у Новом Саду 2016. године, стр. 141.

орган због већ ионако бројних ограничења класичног типа, о којима је већ било речи.

„Независне регулаторне агенције се појављују као посебни носиоци јавних овлашћења у транзиционим земљама које су у процесу придруживања Европској унији. Прихватање концепта независне регулације тијесно је везано за процес европских интеграција. Повећавање њиховог броја је подстакнуто напредовањем тих земаља у процесу придруживања и условљавањем њиховог напредовања од стране европских преговарача формирањем таквих регулаторних тијела и делегирањем јавних овлашћења њима у ингеренције.”⁴⁴⁷

У Републици Србији, независна (регулаторна) тела представљају релативно нову категорију у систему поделе власти. Њиховим појављивањем се на још један начин мења традиционална формула о парламенту као законодавном органу, влади која води политику, а уједно је одговорна легислативи за свој рад, па и за извршавање закона помоћу својих аката. Видели смо на примеру ЕУ да је првобитна замисао била да се главни органи (првенствено Европска комисија) те наднационалне организације растерете да би се могли посветити решавању политичких питања. У Србији пак, у последње скоро две деценије, рапидно расте број независних (регулаторних) и контролних органа који дефинишући својим актима одређена питања не само што преузимају неке сегменте нормативне надлежности парламента већ креирају и политику у појединим друштвеним областима. У формалном смислу, наравно, до одступања парламента и препуштања вршења одређених сегмената нормативне функције независним (регулаторним) и контролним органима долази одлуком саме скупштине у виду закона, али због потребе за „ефикаснијим и стручнијим” одлучивањем, које је „у складу са европском праксом”, а поготово због „потребе за хармонизацијом нашег правног система са тековинама Европске уније” у последњих седам сазива Народне скупштине изузетно велики број усвојених закона предвиђа формирање

⁴⁴⁷ *Ibid.*, стр. 143.

одређене агенције или сличног регулаторног тела које располаже и нормативном, рекли бисмо – квазизаконодавном надлежношћу.

Независна (регулаторна) тела осим квазизаконодавне надлежности могу имати и извршне или контролне⁴⁴⁸ функције, али морамо констатовати да усвајајући своја акта она практично тумаче законе парламента и на тај начин на неформалан али веома ефективан начин креирају правни оквир у одређеној области. За ову тврдњу је најбољи пример Агенција за борбу против корупције, која као самосталан и независан државни орган⁴⁴⁹, и која је, додуше, за свој рад одговорна Народној скупштини, својим актом одлучује о давању сагласности на вршење друге јавне функције функционера, чиме веома често својим екстензивним тумачењима излази из уставних и законских оквира одређујући да су одређене јавне функције неспојиве иако и сâм Устав садржи доста детаљна правила о инкомпатибилитету, а и законске одредбе су прилично јасне.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ У контролна тела убрајамо Агенцију за борбу против корупције, Фискални савет, Државну ревизорску институцију, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереника за заштиту равноправности. У нашем правном систему је понекад тешко повући границе између независних (регулаторних) тела с једне и контролних органа с друге стране.

⁴⁴⁹ Чл. 3. Закона о Агенцији за борбу против корупције (*Сл. гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење и 8/2015 – одлука УС)

⁴⁵⁰ У том смислу је интересантан Правилник о утврђивању јавних функција, послова и делатности које функционери могу да обављају без сагласности Агенције за борбу против корупције који је 2011. године донео директор Агенције, али и одлуке тог органа из 2017. године којима је заузет правни став према којем је неспојива „функција” члана савета месне заједнице са функцијом одборника у скупштини општине (*sic!*), иако у чл. 28. ст. 3. Закона о Агенцији за борбу против корупције стоји: „Функционер изабран на јавну функцију непосредно од грађана може, без сагласности Агенције, да врши више јавних функција на које се бира непосредно од грађана, осим у случајевима неспојивости утврђених Уставом.” Агенција је игноришући јасну одредбу Закона стала на становиште да су „функције” члана у савету месне заједнице и одборника у скупштини општине неспојиве због тога што одборник гласајући о предлогу буџета јединице локалне самоуправе може да утиче на остваривање развојних замисли месне заједнице, чиме долази до недозвољеног утицаја.

Тиме што независни (регулаторни) и контролни органи уживају самосталност и независност, а врше и квазизаконодавну надлежност али не располажу легитимитетом како то чине носиоци класичних законодавних и извршних функција, традиционалне теорије о подели власти у драстичној мери губе на значају. До непрегледности слике доводи не само чињеница да независна (регулаторна) и контролна тела у правном систему егзистирају под различитим именима, већ и то да се осим Законом о јавним агенцијама могу оснивати било којим посебним законом, а пре усвајања наведеног закона и уредбама владе.⁴⁵¹

Према Закону о јавним агенцијама оне се оснивају ако развојни, стручни и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга. Јавној агенцији се могу посебним законом, као јавно овлашћење, између осталог, поверити доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе. Јавна агенција је самостална у свом раду, а Влада не може усмеравати рад јавне агенције, нити га усклађивати са радом органа државне управе.⁴⁵²

Видимо да, упркос томе што је оснивач јавне агенције обично Влада, она због својстава самосталности и независности, без уплива било ког другог државног органа (осим контроле уставности од стране Уставног суда), врши своје надлежности, а у оквиру њих и нормативну функцију у веома значајним темама. Да бисмо осетили о каквим питањима је реч, само примера ради ћемо навести неколико независних (регулаторних) тела и агенција које егзистирају у нашем правном систему: Агенција за привредне регистре, Комисија за хартије од вредности, Регулаторно тело за електронске медије, Безбедносно-информативна агенција. Функционисање неких од њих се регулише посебним законом, али је њихова заједничка карактеристика да располажу маркантним регулативним

⁴⁵¹ Добросав Миловановић, Немања Ненадић, Владимир Тодорић, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ, Београд, 2012, стр. 36.

⁴⁵² Чл. 2–4. Закона о јавним агенцијама (*Сл. гласник РС*, бр. 18/2005 и 81/2005 – испр.).

надлежностима у областима које покривају. Распрострањена је пракса да Народна скупштина законом само на оквиран начин регулише одређену област, а независна (регулаторна) и контролна тела попуњавају оквире својим општим правним актима, чиме постају квазизаконодавци, а парламент губи моћ регулисања друштвених односа, што би требало да буде његова основна функција као представничког органа са широким легитимитетом.

II.2 Цивилни сектор, заинтересоване друштвене групе

Већ смо истакли да законодавне процедуре имају и претпарламентарну (као и постпарламентарну) фазу. Овом приликом не мислимо на могућност грађана да у форми законодавне иницијативе поднесу легислативи текст на усвајање, јер ће о томе мало касније посебно бити речи, већ на неопходност консултација у поступку израде предлога закона када он потиче од владе, што је у земљама са парламентарним системом државне власти убедљиво најчешћи случај.

Та неопходност понекад произилази из прописа и у том случају се ради о правно обавезној претпарламентарној фази законодавног поступка, а чешће је плод обичаја, добре праксе. У савременим државама у којима, према општем схватању, демократија представља врхунску вредност, термини „транспарентност” и „инклузивност” се схватају као лек за све. Према распрострањеном схватању, закон је добар ако је израђен у консултацији са цивилним сектором, заинтересованим грађанима, „независним експертима”.

У том смислу видимо да треба разликовати „јавност у најширем смислу, стручну јавност и заинтересоване стране”.⁴⁵³ У стручну јавност се обично убрајају цивилни сектор и (неретко инострани) „независни експерти”. Под заинтересованим странама разумемо организације оних субјеката на које се текст нацрта закона односи, тачније, чија права и обавезе ће текст у изради – након

⁴⁵³ Д. Миловановић, Н. Ненадић, В. Тодорић, *op. cit.*, стр. 87.

О томе вид. и Key, V. O. Jr, *Politics, Parties and Pressure Groups*, Thomas Y. Crowell Company, New York, 1958.

усвајања у парламенту, промулгације, објављивања и ступања на снагу у виду закона – регулисати. Консултације са њима, па и њихово укључивање у круг субјеката који трагају за најцелисходнијим решењима много пре стижања текста у парламент на усвајање може допринети већем степену прихватања од стране јавности, односно легитимитета закона.

О јавним расправама, јавним слушањима и ванпарламентарним консултацијама биће речи у посебном поглављу, када ћемо и анализирати правни оквир Републике Србије и видети која је процедура превиђена за те облике претпарламентарне фазе законодавног поступка. На овом месту је важно истаћи да улога цивилног сектора и заинтересованих друштвених група представља ограничења законодавне функције савременог парламента. Посланици ће расправљати о тексту који је у земљама са парламентарним системом државне власти у огромној већини случајева поднела влада и који је усаглашен са цивилним сектором и заинтересованим друштвеним групама. На први поглед се може чинити да инклузивност доводи до квалитетнијих законских текстова, али то не мора да буде случај. Све друштвене групе имају своје интересе, па чак и оне за које се обично верује да немају политичких амбиција, већ да су вођене искључиво правилима струке. Видели смо да се, упркос великом броју поднетих, само незнатан део амандмана народних посланика усваја током расправе у појединостима у парламенту, из чега произилази да ће се у закону наћи решења која влада, односно политичке странке које чине њену окосницу, сматрају најцелисходнијим, а о којима је постигнута сагласност са заинтересованим друштвеним групама. Како је у данашњим условима фетишизације инклузивности и транспарентности у савременим државама у интересу владе да се о њој створи слика као о субјекту који за најбољим решењима трага заједно са онима на које ће се она односити, посланици имају врло мали маневарски простор. Чланови парламента који подржавају владу ће у расправи истицати отвореност владе према конструктивним предлозима стручних удружења, а посланицима опозиције не преостаје ништа друго него да приме к знању одбијање њихових амандмана, уз најчешће образложење „да су решења из предлога закона целисходнија”.

Кључно је питање ко и на који начин одређује ко се у једној држави сматра цивилним сектором, односно заинтересованим друштвеним групама. Видећемо да у оквиру јавне расправе сваки субјект може доставити своје предлоге у вези са текстом будућег закона, као и да на јавна слушања која се организују у парламенту круг позваних организација утврђује легислатива, али због кључне улоге владе у свим фазама законодавног поступка, ипак је најважнија њена одлука о избору партнера које ће – у духу инклузивности – укључити у процес израде нацрта закона.

Пре парламентарне фазе усвајања закона, текст којим се регулишу одређени друштвени односи, односно утврђују права и обавезе субјеката, има облик нацрта, а пре тога радне верзије коју израђује за то задужена радна група. У Републици Србији радну групу за израду радне верзије закона оснива ресорно министарство Владе којем према Закону о министарствима⁴⁵⁴ спада у надлежност припрема текста нацрта закона из одређене области. Нацрт закона се усваја на седници Владе, па се у форми предлога закона упућује Народној скупштини на усвајање.⁴⁵⁵ Пре утврђивања нацрта закона је обавезно или могуће организовати јавну расправу, о чему ће посебно бити речи, тако да је на овом месту неопходно цитирати само одредбу Пословника Владе⁴⁵⁶ према којој као прилог уз нацрт закона предлагач доставља и анализу ефеката закона, која садржи следећа објашњења: „(...) да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону и које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава.”⁴⁵⁷

⁴⁵⁴ Закон о министарствима (*Сл. гласник РС*, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон и 62/2017).

⁴⁵⁵ Чл. 37. ст. 1. Пословника Владе: Закон и остале акте које Влада предлаже Народној скупштини и председнику Републике предлагач припрема у облику нацрта. Влада прихвата нацрт акта тако што утврђује предлог акта, који потом упућује Народној скупштини или председнику Републике.

⁴⁵⁶ Чл. 40. ст. 1. Пословника Владе.

⁴⁵⁷ Идентично решење садрже и Пословник Народне скупштине (чл. 151. ст. 3) и Јединствена методолошка правила за израду прописа (чл. 59. ст. 1. тачка 4).

Из наведених општих правних аката можемо констатовати да је обавезно консултовати заинтересоване стране, али је цитирана одредба недовољно прецизна и не садржи ништа о начину обављања тих консултација, методу одређивања ко се сматра заинтересованом страном, као и шта се дешава ако оне ипак нису биле у могућности да се изјасне о тексту пре њеног утврђивања на седници Владе.

Пошто та питања нису регулисана, јасно је да је изјашњавање заинтересованих страна претпарламентарна фаза законодавног поступка која се уређује обичајима и у вези са чим је неопходно да се изгради пракса. Изјашњавање заинтересованих страна можемо сматрати „јавном расправом по позиву” у смислу да у јавној расправи, као што ћемо видети, може учествовати свако физичко или правно лице, док се код изјашњавања заинтересованих страна претпоставља нека врста „активног легитимитета”, чије постојање утврђује Влада. У пракси Републике Србије се у последње време уводи посебна категорија тзв. јавних консултација⁴⁵⁸, које су по форми слободније од јавних расправа. Док су правила јавних расправа утврђена законом, јавне консултације су необавезна форма вођења расправе са заинтересованим друштвеним групама и организацијама.

Иако детаљи нису регулисани, омогућавање заинтересованим странама да се изјасне о закону ипак представља обавезу за Владу. Управо због тога, уколико се поједини закон жели брзо изменити, а још више ако измене садрже одређена – у политичком смислу – осетљива решења, у пракси се дешава да се одређени предлог закона не упућује Народној скупштини од стране Владе, већ буде поднет од стране посланика владајуће већине. На тај начин се избегава не само спровођење јавне расправе већ и изјашњавање заинтересованих друштвених група. Неки од закона који су у раније анализираном периоду у Народној скупштини усвојени на предлог народних посланика спадају баш у ову категорију.

⁴⁵⁸ На пример о радној верзији Закона о изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина у другој половини 2017. године.

Видели смо да је и у вези са одређивањем круга субјеката који се сматрају заинтересованим странама кључна улога Владе, међутим постоји једна област у којој је јасно дефинисано ко се сматра партнером Владе у изналажењу најбољих законских предлога. То је Социјално-економски савет, који, између осталог, разматра питања: развоја и унапређивања колективног преговарања, утицаја економске политике и мера за њено спровођење на социјални развој и стабилност, политике запошљавања, политике зарада и цена, конкуренције и продуктивности, приватизације и друга питања структурног прилагођавања, заштите радне и животне средине, образовања и професионалне обуке, здравствене и социјалне заштите и сигурности, демографских кретања. Социјално-економски савет је независан орган који за територију Републике Србије чине представници Владе, репрезентативних удружења послодаваца и репрезентативних синдиката, који разматра нацрте закона и предлоге других прописа од значаја за економски и социјални положај запослених и послодаваца и о њима даје мишљење.⁴⁵⁹ У којој мери се мишљење Социјално-економског савета уважава од стране Владе и да ли му се уопште достављају нацрти закона из наведених области друго је питање, али је за предмет нашег рада битна констатација да је незамислива ситуација да се у случају постизања договора између чланова овог савета касније, у Парламенту, усвоји било који амандман народних посланика којим би се одређено питање на другачији начин регулисало. Било би речено да би то било у супротности са инклузивношћу и демократичношћу законодавног поступка у чијој претпарламентарној фази је постигнут консензус са заинтересованим странама.

У Републици Србији је 2010. године уредбом Владе основана и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом која обавља стручне послове за потребе Владе који се односе на старање о усклађеном деловању органа државне управе и подстицање сарадње органа државне управе са удружењима и другим организацијама цивилног друштва, што укључује и иницирање доношења прописа

⁴⁵⁹ Чл. 9, 2. и 10. Закона о Социјално-економском савету (*Сл. гласник РС*, бр. 125/2004).

којима се уређује положај удружења и других организација цивилног друштва, као темеља изградње демократског, инклузивног и солидарног друштва.⁴⁶⁰

Можемо закључити да цивилни сектор и заинтересоване друштвене групе представљају посебно издвојене категорије јавног мњења, односно начин непосредног учешћа грађана (у форми заступника одређених правних лица) у процедури усвајања закона. Због данас врло популарне инклузивности и транспарентности, њихов утицај на садржину закона – када то Влади као најзначајнијем субјекту законодавног поступка одговара – може бити пресудан, али никако мањи од утицаја чланова Парламента, који врло често само потврђују постигнут договор између Владе и заинтересованих друштвених група, односно представника цивилног сектора.

II.3 Непосредно учешће грађана и утицај јавног мњења

Увођење и функционисање непосредне демократије је у савременим државама немогућа мисија.⁴⁶¹ Замисао да ће сви грађани заједно вршити власт, доносити одлуке важне за заједницу и извршавати их може представљати једино утопију.⁴⁶² И заступници идеје непосредне демократије признају да је

⁴⁶⁰ Чл. 2. Уредбе о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом (*Сл. гласник РС*, бр. 26/2010).

⁴⁶¹ Непосредним учешћем грађана се бавимо само као видом новог ограничења законодавног поступка, због чега се нећемо удубљивати у представљање теоријских расправа о облицима демократије, разлозима (не)могућности остварења непосредне демократије, као ни лимита између (полу)непосредне и представничке демократије.

⁴⁶² Према Ирени Пејић: „Посматрано кроз упоредна искуства европских земаља, ни народна иницијатива ни референдум до сада нису угрозили институције представничке демократије.” Ирена Пејић, „Народна иницијатива у законодавном поступку”, *Парламентарна пракса II*, Уводни реферати, чланци и прилози о унапређивању квалитета законодавног поступка са тежиштем на иницијативи грађана, јавном слушању и јавној расправи (ур. Маријана Пајванчић, Александра Поповић), Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2012, стр. 21.

незамислива ситуација у којој ће законе извршавати и на основу њих судити⁴⁶³ сви грађани, па се задовољавају констатацијом да директна демократија постоји када се најважнији закони доносе од стране грађана. Али шта значи да се закони доносе од стране грађана?

Видели смо – када смо представљали фазе законодавних поступака – да се у државама са парламентарним системом државне власти као овлашћени предлагачи закона најчешће срећу: влада, чланови парламента, под одређеним условима и шеф државе, други државни органи, најчешће у вези са питањима из својих надлежности, али и одређени број грађана са правом гласа. Ова могућност се односи на право законодавне иницијативе, односно опцију да група грађана са бирачким правом (значи не било који припадник заједнице) предложи усвајање одређеног општег правног акта, најчешће закона у формалном смислу, којим ће се регулисати одређени друштвени односи, установити права и обавезе субјеката права. У вези са кругом субјеката који располажу активном легитимацијом за предлагање закона, у државама са парламентарним системом државне власти се може предвидети да у случају одређених општих правних аката влада и дословно располаже монополном, односно да је њихов једини овлашћени предлагач. По природи ствари је то обично ситуација са буџетом и међународним уговорима, а у неким државама чак и са пореским законима.

Према Уставу Србије⁴⁶⁴ право предлагања закона, других прописа и општих аката има (пored сваког народног посланика, Владе, скупштине аутономне покрајине) и најмање 30.000 бирача. Наш највиши општи правни акт прави разлику између законодавне иницијативе с једне стране и могућности предлагања измена Устава од стране грађана с друге, јер је у потоњем случају

⁴⁶³ Непосредно учешће грађана у вршењу судске функције се у европско-континенталном правном систему постиже учешћем судија-поротника у одређеним врстама судских поступака, а у англосаксонском доношењем одлуке од стране пороте, коју чине лаици.

Према Уставу САД (члан 3) суђење за сва кривична дела, сем у случајевима дисквалификације у Конгресу, врши се уз учешће пороте.

http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf (03.05.2018).

⁴⁶⁴ Чл. 107. ст. 1. и ст. 2. Устава.

минималан број потписа 150.000.⁴⁶⁵ Ова дихотомија је оправдана јер произилази из разлика у хијерархији правних аката. Предлог закона поднет од стране најмање 30.000 бирача је у формалном смислу равноправан са предлозима закона других овлашћених предлагача, што значи да улази у скупштинску процедуру, али нема гаранција да ће се и наћи на дневном реду пленарне седнице или да ће бити усвојен. Пословник Народне скупштине само понавља уставну одредбу.⁴⁶⁶

Од ступања на снагу важећег Устава Србије (у претходних пет сазива Народне скупштине), укупно три предлога закона је потекло од грађана. Дана 22. новембра 2007. године је 35.870 бирача предложило усвајање Предлога закона о класификацији информација и Предлога закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја⁴⁶⁷, а у следећем сазиву, 16. априла 2009. године група од 80.162 бирача је упутила у процедуру Предлог закона о забрани пушења у затвореним јавним и радним просторијама⁴⁶⁸. Пошто се ниједан од наведена три предлога закона поднета од стране потребног броја грађана са бирачким правом није нашао на дневном реду пленарне седнице Парламента, можемо констатовати да је народна иницијатива у Србији неделотворно средство остварења (полу)непосредне демократије, односно ограничења законодавне функције парламента. Видећемо мало касније, међутим, да се утицај јавног мњења на законодавну политику државе може манифестовати на друге, неформалне начине, а не у облику формалних народних иницијатива, тако да смо далеко од тога да је непосредно учешће грађана без ефекта.

Непридавање великог значаја формалним средствима (полу)непосредне демократије у Србији се види из тога што је још увек на снази Закон о

⁴⁶⁵ Чл. 203. ст. 1. Устава.

⁴⁶⁶ Право предлагања закона и других општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача (чл. 150. ст. 1. Пословника).

⁴⁶⁷ <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/u-sazivu-od-14-februara-2007.1038.html> (03.05.2018).

⁴⁶⁸ <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/u-sazivu-od-11-juna-2008.1527.html> (03.05.2018).

референдуму и народној иницијативи⁴⁶⁹, који је последњи пут измењен десет година пре доношења важећег Устава. Овај закон садржи одређена не претерано концизна правила о правилима народне иницијативе. Најважнија су следећа:⁴⁷⁰ иницијативни одбор од најмање три члана који имају бирачко право доставља предлог органу надлежном за доношење акта, односно за решавање о питању на који се предлог односи ради обавештења да се за тај предлог прикупљају потписи; иницијативни одбор пријављује прикупљање потписа Министарству унутрашњих послова – организационој јединици у општини на чијој ће се територији прикупљати потписи; закон регулише које податке листа потписника народне иницијативе мора да садржи; прикупљање потписа грађана који учествују у народној иницијативи траје најдуже седам дана; иницијативни одбор доставља листу потписника народне иницијативе надлежном органу ради провере да ли је листа потписника народне иницијативе сачињена у складу с одредбама закона и да ли је прикупљен потребан број потписа, при чему разматра и евентуалне примедбе грађана на поступак прикупљања потписа; кад је листа потписника народне иницијативе сачињена у складу с одредбама овог закона а прикупљен је потребан број потписа, надлежни орган дужан је да о предлогу за који су прикупљени потписи одлучи на начин и по поступку утврђеном Уставом и законом, односно одговарајућим статутом или пословником; кад надлежни орган не прихвати предлог, дужан је да о томе обавести иницијативни одбор; ако иницијативни одбор сматра да надлежни орган није правилно поступио, може поднети жалбу Врховном суду чија је одлука по жалби коначна.

Из појединих наведених законских одредби се лако може закључити да у терминолошком смислу нису у складу са важећим Уставом. Није наш задатак да „судимо” о уставности предметног закона, али је евидентно да он не обезбеђује функционалност народне иницијативе.⁴⁷¹ То показује и најновији случај „народне

⁴⁶⁹ Објављен у *Сл. гласнику РС*, бр. 48/94 и 11/98.

⁴⁷⁰ Чл. 31–41. Закона о референдуму и народној иницијативи.

⁴⁷¹ И према Владану Петрову: „Овај закон је, у многим својим одредбама, превазиђен и садржи доста правних празнина.” Владан Петров, „Народна иницијатива и референдум ’у троуглу суверености’ – грађанин, парламент, устав”, *Парламентарна пракса II*, Уводни реферати, чланци

иницијативе”. Представници Фондације „Тијана Јурић” су 9. новембра 2017. године предали Народној скупштини 158.460 потписа грађана, прикупљених у оквиру народне иницијативе за измену Кривичног законика којим би се казна доживотног затвора прописала за најтеже облике тешких кривичних дела, који су за последицу имали смртни исход детета, малолетника или бремените жене.⁴⁷² У протеклом периоду предлог није ушао у скупштинску процедуру и није јасна не само његова судбина већ ни правни карактер, односно да ли се ради о народној иницијативи или петицији грађана, неформалном предлогу за измену закона⁴⁷³. Због мањкавости представљених законских решења у вези са народном иницијативом и неспремности да се било који предлог усвоји а да није добио „зелено светло” од Владе, непредвидљива је судбина предлога који је подржало пет пута више грађана од по Уставу неопходног минималног броја.

Анализирајући протеклу деценију парламентарне праксе у Србији, закључујемо да су могућа три сценарија. Према првом би изостала реакција актера законодавног поступка и Кривични закон не би био измењен. У овом случају би се воља значајног дела јавног мњења игнорисала. Друга опција је да овај предлог у формалном смислу буде поднет од стране неког члана парламента. У раније анализираном периоду у погледу овлашћених предлагача закона у Србији установили смо да је у свега два случаја био усвојен законски предлог народног посланика – члана опозиционе посланичке групе. У једном од та два, предмет донетог закона се такође у великој мери односио на децу и усвојен је на притисак значајног дела јавног мњења. Био је то Закон о превенцији и дијагностици генетичких болести, генетички условљених аномалија и ретких

и прилози о унапређивању квалитета законодавног поступка са тежиштем на иницијативи грађана, јавном слушању и јавној расправи (ур. Маријана Пајванчић, Александра Поповић), Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2012, стр. 73.

⁴⁷² <https://tijana.rs/kazna-dozivotnog-zatvora/> (03.05.2018).

⁴⁷³ Према чл. 56. ст. 1. Устава: Свако има право да, сам или заједно са другима, упућује петиције и друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и да од њих добије одговор када га тражи.

болести⁴⁷⁴ на предлог народног посланика проф. др Душана Милисављевића, 2015. године. Познајући начин функционисања политичког живота у Србији у протекле две деценије, остаје неразјашњено зашто закон није усвојен на предлог Владе или члана парламента из редова већине. Трећа могућност у вези са иницијативом Фондације „Тијана Јурић” је да у скупштинску процедуру буде упућен као предлог Владе. С обзиром на кључну улогу Владе, односно политичких странака које је чине у свим фазама законодавног поступка, као и на праксу неколико закона који се у јавности спомињу по именима настрадале деце, а који су усвојени на предлог Владе због притиска дела јавног мњења, ова опција је можда најреалнија.

Из реченог можемо закључити да су народна иницијатива и референдум⁴⁷⁵ у Србији постојећи али неделотворни инструменти непосредног учешћа грађана у поступку усвајања закона, али и да утицај јавног мњења ипак може у суштинској мери утицати на законодавну политику у виду предлога који најчешће потичу од Владе и која идеје у вези са којима се искристалисао одређени степен сагласности у друштву претаче у предлоге закона о којима се на формалан начин изјашњавају чланови Парламента након спроведене начелне и расправе у појединостима на пленарној седници легислативе.

Непосредно учешће грађана у дефинисању законских решења која усвајају посланици, осим народне иницијативе, може да се манифестује и у виду јавних расправа, јавних слушања и других облика ванпарламентарних консултација.

⁴⁷⁴ Закон је објављен у *Сл. гласнику РС*, бр. 8/2015.

⁴⁷⁵ Позитивно право Републике Србије познаје институт законодавног референдума који се на основу Устава расписује на захтев већине свих народних посланика или најмање 100.000 бирача, али предмет референдума не могу бити обавезе које произлазе из међународних уговора, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порески и други финансијски закони, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестија, као ни питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине (чл. 108. Устава), али од усвајања важећег највишег општег правног акта ово средство (полу)непосредне демократије ниједном није било употребљено.

П.3.1 Јавне расправе и јавна слушања

Осим предлагања законских решења, било у форми народне иницијативе или неформалне „петиције”, грађани на садржину од стране парламента усвојених аката могу утицати и учествовањем у јавној расправи или на јавном слушању. У државама у транзицији, тј. у посткомунистичким земљама Источне и Југоисточне Европе чаробним речима се сматрају „транспарентност” и „инклузивност”. После четири и по деценије ауторитарне прошлости проведене у условима политичког монизма то је у некој мери и разумљиво, мада су у југословенском, по много чему *sui generis* политичком систему и до 1990. године постојали формални начини формулације предлога одређених слојева грађана у поступку усвајања закона.⁴⁷⁶

У савременим државама се једним од мерила демократичности законодавног поступка сматра то да ли су, у којој мери и на који начин грађани могли изнети своје предлоге, формулисати своја виђења у поступку дефинисања оквира друштвених односа.⁴⁷⁷ Инклузивност у законодавном поступку представља облик непосредног учешћа грађана у вршењу јавних послова. Убеђени смо да је представничка демократија данас једини функционалан облик демократије. Носиоци суверености су пак грађани/народ/нација, а као што је, на пример, наш устав одредио, сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника.⁴⁷⁸ У земљама са парламентарним системом државне власти „слободно изабрани представници” бирају владу, која постаје доминантан актер у обликовању не само политике већ и правног оквира друштвених односа, али због потребе за што већим степеном прихваћености од стране грађана, егзекутива и

⁴⁷⁶ Оливер Николић истиче да је Пословник Савезног већа Скупштине Социјалистичке Федеративне Републике Југославије предвиђао јавну дискусију која је представљала „дуготрајну и, мање-више, сталну праксу (...)” О. Николић, *op. cit.*, стр. 75.

⁴⁷⁷ Маријана Пајванчић као предности јавних расправа наводи легитимитет, поверење, грађански активизам, алтернативе, консензус и разрешавање сукоба и едукацију. Маријана Пајванчић, *Јавна расправа – Облик непосредног учешћа грађана у законодавном процесу (организовање и вођење)*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2013, стр. 35–39.

⁴⁷⁸ Чл. 2. ст. 1. Устава.

легислатива осећају потребу за стварањем могућности и за њихово непосредно учешће у изналажењу најбољих решења у поступку усвајања појединих општих правних аката. У савременим условима вођења јавних послова је због модерних комуникационих канала, пре свега у виду друштвених мрежа, посредством којих се сви кораци законодавне политике на прилично ефикасан начин доводе у питање, потреба за доказивањем постојања легитимитета огромна. Та потреба се реализује и посредством организовања јавних расправа и јавних слушања, којима се доказује инклузивност, транспарентност, речју: отвореност владе и парламента за сугестије грађана.

Можемо детектовати две основне разлике између јавне расправе и јавног слушања. Прва се огледа у тренутку, а друга у субјекту њиховог организовања. Представимо правила ова два облика непосредног учешћа грађана у поступку доношења закона на примеру Републике Србије.

Према Пословнику Владе⁴⁷⁹, предлагач је обавезан да у припреми закона којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност спроведе јавну расправу.⁴⁸⁰ Јавна расправа се може спровести и у припреми стратегије развоја, уредбе и одлуке. Као што видимо, јавна расправа се може спровести и у поступку доношења других аката, не само закона, а дефинисано је у којим случајевима законодавне процедуре је обавезна фаза. Предмет закона одређује да ли ће се јавна расправа обавезно организовати,

⁴⁷⁹ Чл. 41. ст. 1. Пословника Владе.

⁴⁸⁰ Осим Пословника Владе, за институт јавне расправе је значајан извор и Закон о државној управи (*Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014 и 30/2018 – др. закон), али он садржи само оквирна правила. Према чл. 77. наведеног закона: Министарство и посебна организација дужни су да у припреми закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност спроведу јавну расправу. Спровођење јавне расправе у припреми закона ближе се уређује пословником Владе.

Влада Републике Србије је 4. маја 2018. године упутила Народној скупштини на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о државној управи којим се на мало детаљнији начин уређује институт јавне расправе и којим се предвиђа укључивање јавности у процес израде закона у што ранијој фази законодавног поступка, али Пословник Владе остаје кључан извор за ово средство учешћа грађана у процесу дефинисања будућих законских решења.

мада је тешко одредити како се одређује да ли одређено питање „посебно занима јавност”.

Пословник Владе⁴⁸¹ ипак даје неке смернице, па наводи да се јавна расправа организује: приликом припреме новог системског закона; приликом припреме новог закона, осим ако надлежни одбор на образложен предлог предлагача не одлучи друкчије; приликом припреме закона о изменама и допунама закона ако се њиме битно мењају решења из постојећег закона, о чему надлежни одбор, на образложен предлог предлагача, одлучује у сваком конкретном случају; приликом припреме закона о потврђивању међународног уговора – само ако надлежни одбор одлучи да се спроведе јавна расправа, и то на образложен предлог Министарства спољних послова или органа државне управе из чијег су делокруга питања уређена међународним уговором, али је видљиво да постоје бројни изузеци и да владини одбори имају одлучујућу реч у вези тога да ли ће се спровести јавна расправа. Већ смо истакли да, у претпарламентарној фази законодавног поступка, текст којим се регулишу одређени друштвени односи, односно утврђују права и обавезе субјеката има облик нацрта, а пре тога радне верзије коју израђује за то задужена радна група која је основана од стране надлежног министарства. У овој фази предлагач је министарство, а о тексту се изјашњавају владини одбори, који доносе одлуку и о томе да ли ће се спровести јавна расправа о нацрту закона. Јавна расправа се, наиме увек организује пре парламентарне фазе и због тога је одлука на Влади. У том смислу, када се жели избећи обавеза спровођења јавне расправе – због хитности усвајања закона или осетљивости, у политичком смислу појединих решења из предлога, која могу довести до смањења популарности политичких странака које чине владу – текст који је израђен у оквиру надлежног министарства се прослеђује народном посланику владајуће већине да би га он поднео Народној скупштини на усвајање. На тај начин се изиграва обавеза спровођења јавне расправе.

Поступак јавне расправе започиње објављивањем јавног позива за учешће у јавној расправи са програмом јавне расправе на интернет страници предлагача и

⁴⁸¹ Чл. 41. ст. 2. Пословника Владе.

порталу е-управе. Јавни позив садржи и информације о образовању и саставу радне групе која је припремила нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе. Програм јавне расправе обавезно садржи: нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе са образложењем и прилозима утврђеним овим пословником, рок за спровођење јавне расправе, важне информације о активностима које се планирају у оквиру јавне расправе (одржавање округлих столова, трибина, адресу и време њиховог одржавања и др.), начин достављања предлога, сугестија, иницијатива и коментара, као и друге податке значајне за њено спровођење. Јавна расправа траје најмање 20 дана. Предлагач је дужан да извештај о спроведеној јавној расправи објави на својој интернет страници и порталу е-управе најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.⁴⁸²

Можемо констатовати да је у многим случајевима спровођење јавне расправе обавезна претпарламентарна фаза законодавног поступка, али и онда када њено организовање ипак није обавезно материјал постаје доступан јавности најкасније кад надлежни одбор Владе донесе закључак којим Влади предлаже да донесе акт или да утврди предлог акта.⁴⁸³ На тај начин је право увида јавности омогућено и у ситуацијама када је јавна расправа оправдано или неоправдано изостала, па простор за реакцију, додуше у мало каснијој фази поступка, још постоји.

Та мало каснија фаза законодавног поступка је јавно слушање, уколико се организује, а ако не, онда јавном мњењу стоје на располагању одређена неформална средства утицаја о којима је већ било речи. Јавно слушање се од јавне расправе разликује по томе што се организује од стране надлежног одбора парламента, и што следи након јавне расправе ако је она спроведена. Из овога произилази да је јавно слушање облик рада парламентарног одбора и да су следствено томе извори који садрже правила у вези са јавним слушањима други, а у Србији су то Закон о Народној скупштини и Пословник парламента.

⁴⁸² Чл. 41. ст. 3–6. Пословника Владе.

⁴⁸³ Чл. 42. Пословника Владе.

Исто као и код јавне расправе, закон садржи само оквирна правила, тачније – уводи институт јавног слушања у правни систем.⁴⁸⁴ Констатује да јавно слушање може да организује било који скупштински одбор, а право да поднесе предлог за организовање јавног слушања има сваки члан Парламента.

Према Пословнику Народне скупштине, ради прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу акта који је у скупштинској процедури, разјашњења појединих решења из предложеног или важећег акта, разјашњења питања значајних за припрему предлога акта или другог питања које је у надлежности одбора, као и ради праћења спровођења и примене закона, односно остваривања контролне функције Народне скупштине, одбори могу да организују јавна слушања.⁴⁸⁵ Одлуку о организовању јавног слушања доноси ресорни одбор Парламента. Председник одбора на јавно слушање позива чланове одбора, народне посланике и друга лица чије је присуство од значаја за тему јавног слушања. Након јавног слушања, председник одбора доставља информацију о јавном слушању председнику Народне скупштине, члановима одбора и учесницима јавног слушања.⁴⁸⁶ Из пословничких одредби можемо извести два закључка. Први је да је њихов предмет много шири од разматрања предлога закона и изјашњавања позваних, односно изношења сугестија у вези са текстом будућег закона и практично се може односити на било које питање доношења и примене аката из надлежности Народне скупштине. Други закључак је да на јавним слушањима осим чланова парламента могу учествовати лица позвана од стране председника ресорног одбора Парламента, што нас враћа на дилему коју смо формулисали и у вези са улогом цивилног сектора и заинтересованих друштвених група: на основу којих критеријума се одређује ко располаже активним легитимитетом за представљање својих ставова и изношење сугестија?

⁴⁸⁴ Одбор може да организује јавно слушање (чл. 27. ст. 7. Закона о Народној скупштини). Народни посланик, у складу са законом и Пословником, има право да подноси предлог за спровођење јавног слушања о питањима од јавног интереса (чл. 40. ст. 1. тачка 7. Закона о Народној скупштини).

⁴⁸⁵ Чл. 83. Пословника Народне скупштине.

⁴⁸⁶ Чл. 84. Пословника Народне скупштине.

Пре него што донесемо закључак о донетима јавне расправе и јавног слушања у поступку доношења закона, потребно је представити још један институт: ванпарламентарне консултације.

II.3.2 Ванпарламентарне консултације

Поједини аутори не праве разлику између јавних расправа, јавних слушања и јавних консултација и све их подводе под појам ванпарламентарних (или екстрапарламентарних) консултација. Према Оливеру Николићу „мотиви успостављања ових облика несумњиво леже у потреби да се обезбеди што већи квалитет у изради закона како у стручном погледу, тако и у техничко-правном смислу, али и да се, према официјелно израженом мишљењу, омогући непосредније учешће грађана, њихових институција, удружења и сл.”⁴⁸⁷

Јавна слушања сигурно не можемо сврстати у ванпарламентарне консултације, јер је њихова суштина управо то да се у самом парламенту води расправа о неком битном питању у вези са доношењем или применом правног акта између народних посланика и представника позваних удружења, других организација и стручњака за одређену друштвену област.

У пракси Републике Србије се у последње време уводи посебна категорија тзв. јавних консултација, које су по форми слободније од јавних расправа. Док су правила јавних расправа утврђена законом, јавне консултације су необавезна форма вођења расправе са заинтересованим друштвеним групама, организацијама, генерално – са јавношћу.

Јавне консултације су, дакле, мање формализован и необавезан облик учешћа јавности у обликовању текста будућег закона о којем се касније изјашњава парламент, мада ни за изостављање фазе јавне расправе у случајевима када би она била облигаторна у претпарламентарној фази доношења закона не постоји санкција нити било каква негативна последица за владу, као најчешћег предлагача акта. Јавне расправе се могу разумети као облик ванпарламентарних

⁴⁸⁷ О. Николић, *op. cit.*, стр. 74.

консултација јер се спроводе пре утврђивања предлога закона на седници владе и његовог упућивања скупштини на усвајање.

Сви облици ванпарламентарних консултација могу допринети бољем квалитету закона, већем степену легитимитета и акта који се усваја, али и органа који имају надлежности у поступку усвајања закона, пре свега владе, али могу бити и инструментализовани и служити постизању дневнополитичких циљева. Могу се представљати, наиме, као највиши домет демократизације процеса доношења закона али бити и празна форма, још једна обавезна степеница коју влада и политичке странке које је чине прескачу на путу који води ка реализацији предизборног програма или других политичких циљева. У којој мери су ванпарламентарне консултације и генерално цивилни сектор или јавност фактор ограничења законодавне функције парламента, зависи од степена политичке културе који је изграђен у одређеној држави.

Неспорно је да је неопходно цивилни сектор, заинтересоване друштвене групе, познаваоце одређених области и генерално – јавност укључити у процес доношења закона, али спровођење јавних расправа, јавних слушања, јавних консултација и других облика ванпарламентарних консултација по себи не значи гаранцију за усвајање квалитетнијих закона. Кључно је питање одговорности. Немају сви субјекти који виндикују себи право да кроје законска решења у одређеној држави одговорност за функционисање државе, из чега прозилази да они без ограничења могу заступати своје уске, понекад и политичке интересе у поступку доношења својих ставова, формулисања предлога у оквиру разних облика ванпарламентарних консултација и јавних слушања. Морамо да будемо свесни и чињенице да удружења изабрана од стране владе, друге организације и стручњаци служе свагдашњој влади у стварању привида о широкој подршци за одређене мере и законске предлоге. С друге стране, опозиционе политичке странке исто тако имају „своје” репрезентативне организације и експерте који током разних облика ванпарламентарних консултација и јавних слушања служе стварању привида да је „струка” против решења која је предложила влада.

Због свега реченог сматрамо да одређене елементе (полу)непосредне демократије треба гајити⁴⁸⁸, али то не сме да доведе до негирања вредности представничке демократије у којој парламент мора (поново) да нађе своје место.

III ИНТЕГРИСАНО ЗАКОНОДАВСТВО И СЛАБЉЕЊЕ УТИЦАЈА НАРОДНИХ ПОСЛАНИКА НА САДРЖИНУ ЗАКОНА

III.1 Народни посланици

Више пута смо епоху у којој су чланови парламента као „слободни мислиоци” предлагали и доносили законе након ничим неограничених расправа називали добом парламентарног романтизма. Пре појаве модерних политичких партија у уставној архитектури и стабилизације владе инструментима рационализованог парламентаризма, вршење законодавне активности је представљало правни и политички монопол чланова парламента. Та констатација се, наравно, односи на државе које су функционисале као уставне парламентарне монархије, јер је у ранијим појавним облицима државе улога шефа државе била пресудна.

За предмет овог рада сматрамо ирелевантним расправе о разликама између народне, националне и грађанске суверености, али је и те како значајно подвући да је основа споменуте улоге посланика у доба парламентарног романтизма био институт слободног мандата, чије се најпознатије одређење везује за Едмунда Берка (*Edmund Burke*), који је 1774. године у Енглеској, у говору својим бирачима у Бристолу, истакао: „(...) међутим, ауторитативне инструкције: додељена

⁴⁸⁸ У земљама у транзицији још увек постоје тежње да се стално изналазе нови инструменти укључивања јавност у процес израде и усвајања закона и да се та инклузивност манифестује у што ранијој фази законодавног поступка. У тај правац се уклапа већ споменут Предлог закона о изменама и допунама Закона о државној управи који је Влада Републике Србије 4. маја 2018. године упутила Народној скупштини на усвајање.

овлашћења (мандат) која везују чланове скупштине да им се слепо и изричито покоравају, да гласају и залажу се за њих, иако су супротне јасном убеђењу о његовом мишљењу и савести – ово су ствари потпуно непознате праву ове земље, и оне долазе из фундаменталне грешке целог поретка и схватања нашег устава.”⁴⁸⁹ Пре скоро два и по века се, дакле, искристалисао став чија је суштина да народни посланик није делегат своје изборне јединице, односно својих бирача, већ заступник целокупног народа⁴⁹⁰. Последица тога је да је он слободан у дефинисању својих ставова и начину њихових заступања, било током расправе, било током гласања у парламенту. Управо због тога, парламент у својим ранијим фазама развоја Шајо назива „господским казином” и „дебатним клубом”.⁴⁹¹

То стање неефикасног доношења одлука, међутим, није на дуже стазе било одрживо. Оснажење владе у земљама са парламентарним системом државне власти, појава политичких партија, потреба за већим бројем релативно брзо донетих закона – све то је довело до релативизације идеје о слободном посланичком мандату у пракси. Чланови парламента губе статус „независних интелектуалаца” и покоравају се захтевима политичке странке чије боје бране у скупштини. У којој мери су посланици у стању да пре парламентарне фазе утичу на процес доношења одлука унутар својих странака које представљају базу легислативе али и егzekутиве, као и евентуалне будуће владе када се ради о партији која је у опозицији – зависи од многих фактора. Мера утицаја је последица степена демократичности одређене странке, положаја конкретног народног посланика и генерално – нивоа политичке културе у одређеној држави, чији је један од показатеља и начин функционисања партија.

Када говоримо о Србији, неопходно је поново подвући раније већ констатовано: одлучујућа улога савремених политичких странака не релативизује само улогу скупштине у законодавном поступку, већ у пресудној мери утиче и на правну природу представљања, па тако и на маневарски простор народних

⁴⁸⁹ Цитирано према И. Пејић, (2006), *op. cit.*, стр. 42.

⁴⁹⁰ Varga A., *op. cit.*, стр. 252.

⁴⁹¹ Sajó A., *op. cit.*, стр. 155–158.

посланика у процедурама дефинисања оквира друштвених односа. Због решења из важећег Устава према којем је народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика⁴⁹², Ратко Марковић карактер представљања назива „страначким императивним мандатом”⁴⁹³, који је, додуше, ублажен усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика 25. маја 2011. године, али је најблаже речено спорно да ли је наведеним законом могуће на правно ваљан начин релативизовати уставну одредбу о карактеру мандата народних посланика. По нашем мишљењу, постојање слободног мандата ће у правном смислу бити неспорно тек након измене члана 102. става 2. Устава.

У политичком и реалном смислу је пак постојање слободног мандата народних посланика у Србији илузија. И кад би се предмет ревизије Устава проширио на измену цитираног члана, мандат би био слободан само у формалном смислу. У политичком смислу ће странкама увек стајати на располагању различити инструменти помоћу којих ће ефикасно моћи захтевати поштовање правила страначке дисциплине. Посланик ће, уколико странка функционише на демократски начин, моћи до доношења одлуке на органима странке да брани свој став о одређеном нацрту или предлогу закона или било којем питању које је актуелно у политичком животу у датом тренутку, али ће након дефинисања коначног става странке бити приморан да прихвати став партије и да га заступа.

У овоме не видимо ништа спорно, нити сматрамо да овакав начин функционисања угрожава демократско доношење одлука. И наш Устав констатује да се јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана⁴⁹⁴ и тај принцип сврстава међу своја основна начела. Додаје и да политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је

⁴⁹² Чл. 102. ст. 2. Устава.

⁴⁹³ Р. Марковић (2006), *op. cit.*, стр. 16–17.

⁴⁹⁴ Чл. 5. ст. 1. Устава.

потчинити себи⁴⁹⁵, али би била грешка у процесу слабљења утицаја народних посланика на садржину закона видети непосредно вршење власти или њено потчињавање себи од стране политичких партија. Ови процеси, не само у Србији, последица су функционисања савремене представничке демократије, које нема без модерних политичких странака. Посланици у парламенту заступају идеје и програм странке која је добила одређени број гласова на слободним, непосредним изборима, захваљујући чему су стекли мандат члана парламента.

До сада речено не ослобађа странке обавезе поштовања демократских процедура, нити брише разлике између земаља по питању мере слабљења утицаја народних посланика на садржину закона. Као што смо рекли, многи фактори утичу на конкретан степен моћи чланова парламента, а међу њима је степен политичке културе најсвеобухватнији и најважнији, због чега одређених разлика у упоредном праву свакако има, али је неспорно да је данас, у условима модерне представничке демократије, улога посланика драстично другачија од оне која је постојала у време парламентарног романтизма. И Ирена Пејић констатује да „уставни принцип слободног парламентарног мандата у савременој држави, у којој доминирају политичке партије, налази се у одређеној противуречности са апстрактно-теоријским концептом прихваћеним у европском конституционализму.”⁴⁹⁶

Улога посланика је еволуирала као што је и сам парламент еволуирао – у надлежностима, функцији и значају. У првом кораку су политички програми партија постали важнији од личности чланова парламента, док у најновије време нестанка идеологија и релативизације значаја предизборних програма – које већина странака и не сматра битним елементом кампање – лидери партија, њихов поглед на свет, сама личност⁴⁹⁷, најављене и до тада спроведене мере с њихове стране постају кључни фактор у доношењу одлука на изборима од стране грађана.

⁴⁹⁵ Чл. 5. ст. 4. Устава.

⁴⁹⁶ И. Пејић (2006), *op. cit.*, стр. 42.

⁴⁹⁷ Да бисмо се уверили у тачност ове констатације, треба се присетити назива изборних листи са последњих неколико парламентарних избора у Србији. Није неопходна детаљна анализа,

У оваквим условима, чланови парламента – власници својих мандата – приликом подношења предлога закона или амандмана, учествовања у расправи у начелу или у појединостима на пленарној седници или седницама радних тела, гласања о поједином предлогу, постављања посланичког питања или вршења других својих права, покушавају да буду или се бар претварају да јесу оно што према значајном делу јавности заиста и јесу – законодавци.

Маневарски простор и степен слободе посланика који заступају странке које подржавају владу у земљама парламентарног система државне власти је другачији, ужи од чланова парламента који представљају опозицију. Заједничко им је, међутим, то што представници обе категорије посланика сваки корак чине у складу са одлукама својих страначких органа или у договору са челницима партије чије боје бране у „законодавном телу”. Можда се овом начину резоновања може пребацити да је тачан само у случају земље са пропорционалним изборним системом и да су посланици који су изабрани по већинском систему самосталнији јер располажу већим степеном легитимитета, пошто су изабрани именом и презименом.

Са овим контрааргументима се не можемо сложити из два разлога. Први је тај што је и у случају пропорционалног изборног система, у случају везаних изборних листа⁴⁹⁸, у доста великој мери јасно који ће кандидати након избора заузети посланичка места, а други, још важнији, то што без обзира на примењени изборни систем, „пошто знају да су кандидатуру добили захваљујући странки, кандидати се, кад буду изабрани за представнике, осећају обавезнији према

види се на први поглед да је њихов највећи део почињао навођењем личног имена и презимена лидера политичке странке, док је назив партије био у другом плану, уколико је уопште добио место у називу листе. Много се последњих година говори о неопходности персонификације изборног система и о потреби да грађани са већом извесношћу знају унапред ко ће им бити посланик у парламенту, а реално стање је да се у модерној политичкој комуникацији све подређује челнику странке и све функционише по принципу „сви председникови људи”.

⁴⁹⁸ Та подваријанта сразмерног представништва је од већ споменутих измена Закона о избору народних посланика из маја 2011. године примењена и у Србији.

странки него према бирачима.”⁴⁹⁹ Ову нашу тврдњу доказује пракса земаља са мешовитим изборним системом, каква је, на пример, Мађарска, у којој се део чланова парламента бира по већинском, а део по пропорционалном систему, али степен утицаја посланика на законодавни процес ни у најмањој мери не зависи од начина избора. У земљама са већинским или мешовитим изборним системом је замислива и ситуација у којој у одређеној изборној јединици мандат стиче независни кандидат⁵⁰⁰, али је у условима кључне улоге политичких партија његов утицај на садржину закона практично непостојећи.

III.2 Парламентарни одбори

О парламентарним одборима и другим радним телима скупштине смо већ говорили када смо представљали фазе законодавних поступака и констатовали смо да се, пре расправе о предлозима закона на пленарној седници легислативе, о њима најчешће изјашњавају ресорни скупштински одбори. Њихов назив и надлежности најчешће прате структуру владе и они разматрају предлоге закона и других аката пре њиховог стављања на дневни ред пленарне седнице или до почетка начелног претреса пред тим форумом. Састав одбора рефлектује односе снага у парламенту⁵⁰¹, али се он сматра и стручнијим органом јер се посланици, додуше не обавезно, опредељују за чланство у одређеном радном телу парламента на основу својих професионалних преференција.

⁴⁹⁹ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 229.

Та врста аутоцензуре није приметна само код чланова парламента, већ код свих функција код којих је могућ реизбор од стране било ког државног органа (првенствено скупштине или владе) на чије функционисање политичке партије имају одлучујући утицај.

⁵⁰⁰ У Мађарској се од 199 посланичких места 106 дели на основу већинског изборног система. На парламентарним изборима 8. априла 2018. године само је у једној изборној јединици победио и мандат стекао независни кандидат.

⁵⁰¹ Посланичке групе предлажу кандидате за чланове и заменике чланова одбора, сразмерно броју народних посланика посланичке групе у односу на укупан број народних посланика у Народној скупштини (чл. 23. Пословника Народне скупштине Републике Србије).

Значај скупштинских одбора је у упоредном праву различит, али је неспорно да имају одређену функцију у поступку усвајања закона. Те разлике првенствено не произилазе из тога да ли је у некој земљи примењен парламентарни или председнички систем државне власти, већ зависе од степена политичке културе, дужине парламентарне традиције и, генерално, моћи парламента у друштву.

Уколико се скупштина у одређеној земљи доживљава као облигаторан, али суштински небитан актер у обликовању општих правних аката и регулисању друштвених односа и ако се акценат ставља само на обавезно формално усвајање законских предлога од стране легислативе, онда и расправе у одборима представљају чист формализам, као у крајњој линији и оне на пленарним седницама. У том случају се губи смисао одборских расправа, које би требало да буду стручније од оних у пленуму. То очекивање проистиче из општеприхваћеног става у науци према којем се у овим телима „могу добро интегрисати стручни и политички аспекти”.⁵⁰² За то, међутим, гаранција нема, јер као што ни у случају владе у земљама са парламентарним системом државне власти није извесно да ће, на пример, министар животне средине и просторног планирања бити стручњак за питања екологије и/или грађевине, тако ни у случају, рецимо, скупштинског одбора за здравље није сигурно да ће сви, па чак ни да ће већина чланова бити представници медицинске струке.

Од значаја радних тела у функционисању парламента зависи и мотивисаност посланика да на седницама одбора говоре у прилог или против решења из предлога закона. Недостатку мотивације може допринети околност што су седнице одбора и других радних тела за грађане практично „невидљиве”. За разлику од пленарних седница, чији је директан пренос најчешће на неки начин обезбеђен, рад у одборима се може пратити евентуално посредством *online* канала комуникације.

Као што смо већ рекли, надлежности одбора у вршењу појединих функција парламента зависе од многих чинилаца, а ни најмање од примењеног система

⁵⁰² Petrétei J. (1998), *op. cit.*, стр. 186.

државне власти у одређеној земљи. Због тога је релевантна чињеница да се, на пример, у Сједињеним Америчким Државама „праве расправе о неком законском предлогу воде (...) у одговарајућем одбору; у пленуму се предлози одбора углавном без много дискусије прихватају.”⁵⁰³ Пракса посткомунистичких земаља Источне и Југоисточне Европе пак далеко заостаје за Јовичићевом констатацијом у вези са Конгресом САД, према којој „по једном званичном извештају, 90% законодавног рада одвија се у одборима”.⁵⁰⁴

У том смислу, речито је решење из Пословника Народне скупштине Србије, према којем: Након завршетка претреса, надлежни одбор подноси Народној скупштини извештај, који садржи мишљење и предлоге одбора (...).⁵⁰⁵ Ако, међутим, надлежни одбор не достави извештај о предлогу закона, он ће се разматрати и без тог извештаја.⁵⁰⁶ Мишљење, односно став надлежног одбора парламента је, дакле, практично необавезна фаза законодавног поступка у Србији.

Они који у науци и генерално у јавном животу деценијама говоре о неопходности инклузивности и транспарентности законодавног поступка, као и о потреби укључивања представника цивилног сектора, независних експерата и заинтересованих друштвених група, заговарају и став о важности оснажења улоге парламентарних одбора у процесу дефинисања друштвених оквира у виду усвајања закона, али се у овом тренутку још не може безрезервно прихватити став да „радним телима припада значајно место у поступку доношења закона”,⁵⁰⁷ јер њихов свеобухватан положај у функционисању парламента то не оправдава, што најсликовитије показује функционисање ресорних одбора Народне скупштине Републике Србије. Они првенствено функционишу као „проточни бојлери”, кроз које је целисходно, али, као што смо видели, не и обавезно да прођу предлози

⁵⁰³ М. Јовичић (1984), *op. cit.*, стр. 85.

⁵⁰⁴ *Ibid.*

⁵⁰⁵ Чл. 156. ст. 3. Пословника.

⁵⁰⁶ Чл. 155. ст. 5. Пословника.

⁵⁰⁷ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 157.

закона пре започињања „два читања” на пленарној седници: начелне расправе и расправе у појединостима.

Што се расправе у појединостима, то јест о поднетим амандманима тиче, надлежни одбори у овој фази законодавног поступка располажу значајним надлежностима. Парламентарни одбори⁵⁰⁸, наиме, не само што могу поднети амандмане на предлоге закона већ то имају право да учине када је посланицима, па и Влади, за то већ истекао рок.⁵⁰⁹ У том смислу, у времену између завршеног начелног претреса и отварања претреса предлога закона у појединостима, надлежни одбор може да поднесе амандман на предлог закона.⁵¹⁰ Надлежни одбор – поред предлагача закона, односно најчешће Владе – може поднети амандман чак и у току гласања у појединостима, али само ако је потреба за амандманом настала услед претходног прихватања неког другог амандмана.⁵¹¹

Кључно је питање у којој мери и на који начин парламентарни одбори користе надлежности које су им на располагању. Право подношења амандмана свакако је значајан инструмент у тренутку када то, услед непостојања пословничких могућности, не само што не могу учинити народни посланици већ ни влада, која је предлагач акта у највећем броју случајева. Ако анализирамо праксу Народне скупштине Србије по том питању, добијамо одговор и на питање у којој мери парламентарни одбори, с једне стране, представљају ограничење народним посланицима у обликовању садржине будућих закона, а у којој мери, баш супротно, доприносе самосталности парламента као, по Уставу, носиоца законодавне функције у дефинисању друштвених оквира.

⁵⁰⁸ Према Пословнику Народне скупштине Републике Србије, амандман може да поднесе Уставом овлашћени предлагач закона, као и надлежни одбор Народне скупштине, у складу с овим пословником (чл. 161. ст. 1).

⁵⁰⁹ Неретко се дешава да су одборски амандмани заправо Владини, само тај орган у тој фази законодавног поступка више нема право подношења амандмана. На тај начин скупштински одбор постаје „продужена рука” Владе.

⁵¹⁰ Чл. 157. ст. 6. Пословника.

⁵¹¹ Чл. 165. ст. 1. Пословника.

Пошто се чланство парламентарних одбора састоји искључиво од народних посланика, на први поглед се чини да је бесмислено говорити о скупштинским радним телима као факторима ограничења чланова парламента у вршењу законодавне функције. Ако, међутим, узмемо у обзир чињеницу да се ресорни скупштински одбори, као што смо видели, изјашњавају о свим поднетим предлозима закона и – што је с практичне стране још значајније – о амандманима, постављање овог питања није неоправдано. Због доминантног положаја владе током читавог законодавног поступка, наиме, надлежни одбор парламента у пракси подржава само оне амандмане чије је прихватање у свом мишљењу и влада предложила. Ставови одбора и Владе су у формалном смислу значајни због тога што амандман који је у складу с Уставом и правним системом – што у Србији, као што смо видели, цени Одбор за уставна питања и законодавство Парламента – а прихвате га предлагач закона и надлежни одбор, постаје саставни део предлога закона и о њему Народна скупштина посебно не одлучује.⁵¹² Теоретски је замислива ситуација, да „зелено светло” у Дану за гласање у пленуму добије и амандман посланика чије прихватање Влада и надлежни одбор парламента нису предложили, али су такви случајеви изузетно ретки, па можемо констатовати да и парламентарни одбори представљају ограничење народним посланицима у обликовању садржине будућих закона.

С друге стране, у тражењу одговора на питање да ли скупштински одбори у дефинисању друштвених оквира доприносе самосталности парламента као, по уставу, носиоца законодавне власти, морамо узети у обзир и друге надлежности парламентарних радних тела, осим права подношења амандмана. Скупштински одбори обично не располажу правним субјективитетом, али у појединим земљама могу бити подносиоци предлога закона, а имају и значајну контролну функцију над радом извршне власти. Као што смо видели, у Србији немају право предлагања закона, али могу организовати јавна слушања, на шта се обично гледа као на давање доприноса повећању демократских капацитета парламента, међутим „сасвим ретко се дешава да парламентарни одбори подносе амандмане

⁵¹² Чл. 164. ст. 3. Пословника.

на предлоге закона који су у процедури, као резултат уважавања аргумената изнесених у току јавног слушања”.⁵¹³

У недостатку надлежности предлагања закона, скупштински одбори, иако у оквиру својих делокруга прате спровођење политике коју води Влада, као и извршавање закона и других аката⁵¹⁴, што формално значи да располажу контролном улогом, у законодавном поступку представљају радна тела легислативе која само потврђују одлуке Владе у вези са законодавном политиком. У том смислу њихова улога у Републици Србији није стварајућа⁵¹⁵, нити они доприносе „интегрисању стручних и политичких аспеката”.

III.3 Посланичке групе

Убеђења смо да су политичке партије централни актери не само политичког система већ и целокупне уставне архитектуре савремених представничких демократија. То не значи заговарање непостојећих вредности партијске државе, већ управо супротно: прихватање реалности у вези са улогом партија у функционисању модерних држава које се заснива на принципима политичког плурализма. Парламент данас не представља „господску казину”, а посланици нису „независни интелектуалци” који у поседу слободног мандата заступају своје ставове или ставове грађана за које мисле да су најцелисходнији. То је логична последица чињенице да они само у изразито малом броју случајева постају чланови парламента као „независни експерти”, то јест као субјекти који

⁵¹³ Александар Мартиновић, „Јавна расправа као облик рада Народне скупштине Републике Србије”, *Парламентарна пракса II*, Уводни реферати, чланци и прилози о унапређивању квалитета законодавног поступка са тежиштем на иницијативи грађана, јавном слушању и јавној расправи (ур. Маријана Пајванчић, Александра Поповић), Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2012, стр. 107.

⁵¹⁴ Чл. 44. ст. 1. алинеја 2–3. Пословника.

⁵¹⁵ За разлику од наше праксе, „скандинавске земље дају добар пример квалитетног рада парламентарних одбора. Систем власти у овим земљама назива се ’одборским парламентаризмом’, јер се често у одборима креира политика о којој касније цео парламент гласа”. В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 108.

немају копчу са билом којом организацијом политичке природе. Циљ политичких партија увек је учествовање у вршењу државне власти и оне то чине постављањем својих чланова на одређене, правним актима – пре свега уставом – предвиђене државне функције у легислативи и егzekутиви. Кандидати странака, након ступања на функцију, настоје да реализују елементе програма странке за који је обезбеђена подршка одређеног броја грађана на изборима. Овом приликом ћемо ставити на страну већ речено о томе да је у функционисању савремених политичких система све битнији партијски лидер и да највећи број странака и не сматра неопходним да на изборној утакмици учествује са концизним изборним програмом, али је ван сваке сумње да су политичке партије кључни субјекти данашње представничке демократије. О значају политичких странака у интегрисаном законодавству ће бити речи мало касније, али без реченог није могуће разумети улогу посланичких група у савременом парламентарном животу, јер их по правилу образују народни посланици – припадници одређене политичке странке.

Пошто смо дошли до закључка да народни посланици у парламенту обично заступају програм и/или интересе својих политичких партија, неопходно је истражити која је улога посланичких група у томе. Стара је дилема да ли странка поседује посланичку групу или посланичка група има странку, и на то питање ћемо се још вратити. Ова дилема је политиколошке природе, али постоји и правно питање, које се односи на природу посланичке групе. Оне обично нису уставна категорија, већ се услови њиховог оснивања обично регулишу законом о парламенту, а још чешће и детаљније пословником о раду скупштине. У том смислу се може рећи да су посланичке групе институције самоорганизовања парламента, јер сама легислатива својим актом одређује под којим условима и на који начин се могу образовати, односно са којим правима и обавезама признаје деловање посланичких група. Обично се наводи да су посланичке групе, поред скупштинских одбора, друга врста организационих јединица парламента. Правна природа споменуте две врсте организационих јединица је, међутим, драстично различита. Док су парламентарни одбори радна тела легислативе са тачно одређеним делокругом у оквиру вршења законодавне, контролне, извршне и других функција скупштине, због чега је њихов карактер неспоран, постоје разна

размишљања о томе да ли посланичке групе представљају део парламента или политичких странака. У одређеним државама је ова дилема доспела и на дневни ред уставног суда, па у том смислу З. Сенте наводи одлуку Севзног уставног суда СР Немачке, према којој су посланичке групе „организационе јединице Бундестага” које су „део државне организације” као неопходни елементи уставног живота.⁵¹⁶

Изнесена дилема ипак није неоправдана, због тога што је деловање посланичких група много више везано за активности политичких странака него за парламент као „носиоца законодавне власти.” Посланичке групе јесу део унутрашње организације парламента, али су још више „институционализован облик деловања политичких странака заступљених у парламенту”.⁵¹⁷ Оне се у упоредном праву, али и у свакодневном говору у Србији називају различитим именима, па се осим термина посланичка група употребљавају и термини парламентарна група, клуб и фракција, али је суштина у томе што оне представљају отелотворење политичке странке у органу легислативе. У том смислу је можда најречитији термин „фракција”, јер он указује на парцијалност, односно на својство посланичке групе да заступа само одређене интересе и исказује само за поједину странку својствене, специфичне ставове и то чини на начин који та партија сматра најцелисходнијим у поступцима вршења конкретних функција скупштине.

Посланичке групе не треба мешати са изборним листама у случају земаља у којима је на снази пропорционални изборни систем. Посланичку групу, додуше, обично формирају кандидати за посланике који су мандат стекли као припадници одређене политичке странке, или предизборне коалиције странака и других организација, или група грађана који по решењима конкретне државе имају право учествовања на изборима у случају испуњавања тачно назначених услова, али се посланичка група оснива тек након конституисања парламента, након верификације мандата чланова парламента. Тако, примера ради, у Србији

⁵¹⁶ Szente Z., *op. cit.*, стр. 138.

⁵¹⁷ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 94.

председник Републике предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљења представника изабраних изборних листа.⁵¹⁸ Као што видимо, шеф државе се не консултује са представницима посланичких група већ изборних листа, иако је у тренутку предлагања кандидата за председника Владе парламент већ конституисан, па су и посланичке групе основане. На тај начин у Србији изборне листе јесу уставна категорија – чиме је уставотворац свесно или, што је још вероватније, несвесно зацементирао изборни систем, што у упоредном праву није правило – а посланичке групе то нису.

Разлика између изборних листа и посланичких група није само теоријске природе. У закону о парламенту или, још чешће, у актима самоорганизовања скупштина предвиђени су услови под којима се посланичке групе формирају. Тако, на пример, у Србији посланичку групу чини најмање пет народних посланика. Посланичка група је образована подношењем председнику Народне скупштине списка чланова који је потписао сваки члан посланичке групе. На списку се посебно назначава председник посланичке групе и његов заменик. Народни посланик може да буде члан само једне посланичке групе.⁵¹⁹ Будући да је у нашој земљи, као разрада уставне одредбе о обезбеђивању равноправности и заступљености представника националних мањина у Народној скупштини⁵²⁰, Законом о избору народних посланика⁵²¹ предвиђено да политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали⁵²², дешава се да нису све изборне листе, односно политичке партије чији су кандидати стекли посланички мандат, у могућности да

⁵¹⁸ Чл. 112. ст. 1. тачка 3. и чл. 127. ст. 1 Устава.

⁵¹⁹ Чл. 22. Пословника.

⁵²⁰ Чл. 100. ст. 2. Устава.

⁵²¹ *Сл. гласник РС*, бр. 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003 – др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука УС, 36/2011 и 104/2009 – др. закон.

⁵²² Чл. 81. ст. 2. Закона о избору народних посланика.

оснују своју посебну посланичку групу. Та чињеница их наводи на формирање заједничких посланичких група више изборних листа, односно странака.

Друга могућност када се састав изборних листа и посланичких група не поклапају јесте када се чланови парламента који су стекли мандат на изборима као кандидати одређене изборне листе издвајају и формирају засебне посланичке групе. То се дешава када политичке партије склапају предизборне коалиције, па се на заједничкој изборној листи налазе представници више политичких партија, који после конституисања парламента формирају посланичке групе својих странака.⁵²³ То се може тумачити и изигравањем изборне воље грађана, јер већина тих странака самостално не би била ни близу законом предвиђеног цензуса неопходног за улазак у парламент. С друге стране пак таква пракса доводи до енормно великог броја посланичких група⁵²⁴, што се може тумачити и као препрека ефикасном раду „законодавног тела” али и као његова широка репрезентативност.

Формирање посланичких група је битно колективно право чланова парламента јер су многе могућности и инструменти у обављању посланичке функције резервисани искључиво за чланове посланичких фракција, а не и за независне или самосталне посланике. То се може односити на право додатног времена или уопште обраћања у расправи за народног посланика – члана посланичке групе, подношења предлога закона или амандмана, постављања

⁵²³ У овом (XI) сазиву Народне скупштине Републике Србије представници једне изборне листе формирали су чак четири посланичке групе.

⁵²⁴ Тренутно у Народној скупштини Републике Србије (250 чланова парламента) функционише чак 16 посланичких група, а чак 9 народних посланика нису чланови посланичке групе, већ делују као самостални посланици. <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/poslanicke-grupe/poslanicke-grupe.901.html> (10.05.2018).

Пошто се посланичким групама бавимо као факторима ограничења народних посланика у вршењу законодавне делатности и као чиниоцима интегрисаног законодавства, овом приликом се нећемо удубљивати у могућност иступања из посланичке групе одређеног народног посланика и његовог деловања као самосталног посланика или формирања новог посланичког клуба, што је првенствено у редовима парламентарне опозиције постала честа појава.

посланичког питања, а о тим конкретним модалитетима у вези са Народном скупштином Србије говорили када смо представљали фазе законодавних поступака.

О дужностима посланика као чланова посланичких група говорићемо мало касније, а пре тога, да бисмо сумирали улогу посланичких група у интегрисаном законодавству, цитираћемо речи Драгана М. Стојановића: „Појавом парламентарних група или фракција и њиховом улогом у парламентарном процесу правни и политички положај посланика далекосежно је промењен. Неспорно је да парламентарне групе олакшавају и убрзавају ток парламентарног одлучивања, али, с друге стране, сразмерно њиховом значају, слаби улога појединачног посланика. Губећи својства самосталног политичког субјекта, посланик постаје обичан гласноговорник фракције и политичке партије којој припада.”⁵²⁵

III.4 Учествовање политичких странака у законодавном поступку

У највећем броју случајева, народни посланик има одређене дужности према посланичкој групи због тога што је члан и политичке партије. Видели смо да има случајева када се између политичке странке у парламенту и посланичке групе не може ставити знак једнакости због тога што су фракцију образовали припадници више политичких странака, али то не значи да су у том случају обавезе чланова скупштине према посланичком клубу лабавије.⁵²⁶ С друге стране,

⁵²⁵ Драган М. Стојановић, *Правни положај посланика на примерима Француске, Аустрије, Немачке и Југославије*, Центар за публикације Правног факултета и Нишу, Ниш, 1999, стр. 181.

⁵²⁶ Са посланичким групама (фракцијама, клубовима, парламентарним групама) се не смеју поистоветити неформалне групе посланика које се у последње време формирају у скупштинама и чији је циљ деловање чланова парламента у интересу промовисања одређених вредности. У том смислу се могу споменути тзв. зелене посланичке групе, које се баве питањима заштите животне средине, женске парламентарне мреже, економски кокуси итд. Од посланичких група треба разликовати и посланичке групе пријатељства које су скупштинска тела која се могу образовати у циљу унапређења односа и сарадње са другим државама на принципу добровољности. Заједничка карактеристика свих ових неформалних група јесте да функционишу

иако је правило да чланови једне политичке партије буду у истој посланичкој групи – што је обично прописано и правним актима политичких партија – дешава се да припадници једне странке ипак не седе у истој посланичкој групи. Разлози су политичке природе и леже у договору руководства двеју странака које у легислативи делују као коалиција. То се може замислити и у случају странака и посланичких група које подржавају владу у земљама са парламентарним системом државне власти, као и у вези са опозиционим партијама и клубовима. Због већ представљених предности деловања унутар посланичких група, у протеклих десетак година се и у пракси Народне скупштине Србије дешавало да је поједина странка „посудила” свог посланика другој партији да би она располагала минималним бројем чланова парламента за образовање свог посланичког клуба.

Сва ова могућа одступања не релативизују правило према којем је *sine qua non* постојања посланичких група дисциплина. Председник посланичког клуба не само што најчешће износи ставове групе на пленарним седницама скупштине и, генерално, заступа фракцију, већ има и одлучујући утицај на одређивање осталих говорника – не само њиховог редоследа већ обично и садржине обраћања. Слично је и са подношењем предлога закона и амандмана, постављањем посланичких питања и свим осталим средствима вршења било које функције парламента. Посланичке групе одржавају састанке на којима, теоретски, заједнички дефинишу правце будућег деловања групе, али је у пракси ситуација другачија. Председник посланичке групе је обично уједно и председник политичке странке која је стекла одређени број мандата у скупштини, или други високи функционер партије који има одлучујући утицај на понашање чланова парламента који бране боје те организације у легислативи. Личност председника партије и председника посланичке групе се најчешће подудара када се ради о опозиционој групи, а уколико је реч о посланичком клубу странке из које је потекла влада, председник

на добровољној основи, имају чланове из свих или већине посланичких група, а пошто немају надлежности везане за доношење одлука, посланици су слободнији у заступању ставова.

партије је обично на челу владе, на функцији министра или председника саме скупштине, па је шеф фракције друга утицајна личност из странке.

У неколико наврата смо већ рекли да од степена политичке културе и нивоа демократског функционисања одређене политичке партије зависи у којој мери су посланици у могућности да утичу на одлуке странке и посланичке групе, али је ван сумње да посланичка група као облик отелотворења политичке странке у парламенту од својих чланова очекује дисциплину, која се манифестује при коришћењу било ког инструмента у вршењу законодавне функције.⁵²⁷ Већ споменути партијски бичеви у парламенту гарантују остварење очекиване дисциплине, која је највидљивија током последње фазе законодавног поступка: гласања о предлогу закона и поднетим амандманима.⁵²⁸

Изнетим током мисли дали смо одговор и на пре неколико страница формулисану дилему у вези са питањем да ли политичка странка има посланичку групу или је обрнуто. Посланичка група је „продужена рука” партије и средство у реализацији политичког програма и генерално – њених циљева у скупштини. Фракцијска дисциплина је само облик и конкретно остварење страначке дисциплине. Уколико се пак из изнетих политичких разлога „границе” партије и посланичког клуба не подударaju, посланик гласа на основу страначких очекивања, што се обично констатује одмах приликом постизања договора о формирању заједничке посланичке групе.

⁵²⁷ Сидни Лоу за функционисање парламента и странака у Енглеској каже: „Према томе, странке, уместо да буду две групе верника који се старају да рашире своју веру, представљају две војске активних бораца, од којих свака жели изнад свега да иде за својим изабраним вођом ка победи.” Сидни Лоу, *Енглески парламентаризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010, стр. 118.

⁵²⁸ „Право је, једном својом страном, од најстаријих времена до данас, израз политичке воље, њен инструмент, врло често слуга политичке воље. Ту страну повезаности права и политичке власти запажамо у ситуацијама када се право користи као средство за постизање политичких циљева (...) имплементацију и легитимизацију политичких и идеолошких програма и система.” Војислав Становчић, *Политичка теорија*, том I, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 421.

На овај начин, у савременим представничким демократијама заиста долази до „страначког императивног мандата”. Овај термин је употребио Ратко Марковић, додуше у вези са чл. 102. ст. 2. Устава Србије и тзв. бланко оставкама, али га можемо искористити и за опис стања у модерним парламентима у којима је основни *modus operandi* – поштовање страначке дисциплине. Важно је истаћи да ова ситуација не представља новину у функционисању парламената, нити је својствена само Србији или посткомунистичким земљама Источне и Југоисточне Европе, односно државама у транзицији. Још је Слободан Јовановић, као што смо већ навели, констатовао да су у влади страначки генерали, а у скупштини редови, а строга хијерархија није својствена само војсци него и функционисању данашњих парламената у условима представничке демократије.

Политичке партије у савременим вишестраначким системима, наравно, нису непосредни учесници законодавног поступка, али формирање посланичких група „омогућује у парламентарном животу простор за деловање политичких странака и реализацију њихових програма које су грађани подржали на изборима. Легитимност оваквог облика деловања политичких странака у парламенту ослоњена је на изборну вољу грађана.”⁵²⁹

Кључно је питање: којим механизмима политичке странке утичу на понашање народних посланика, односно због чега у пракси функционише страначка дисциплина када је, на основу теорије о националној суверености, мандат народних посланика у савременим представничким демократијама слободан? Улога народних посланика у законодавном поступку је драстично ослабљена првенствено због чињенице да странке преко права кандидовања имају „пресудан утицај на избор самих кандидата”.⁵³⁰ У свим државама, а поготово у онима у којима су због политичке нестабилности или других, пре свега политичких разлога чести превремени, ванредни парламента избори, народни посланици имају у виду ту „опасност”. Без обзира на то што је, на пример у Србији, у формалном смислу, утицај странке на понашање чланова парламента

⁵²⁹ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 95.

⁵³⁰ В. Кутлешић и Д. Голић (2017а), *op. cit.*, стр. 169.

сада већ слабији услед већ више пута споменутих измена Закона о избору народних посланика из маја 2011. године – којима је онемогућено функционисање механизма тзв „бланко оставки”⁵³¹ с једне стране и уведене су везане листе⁵³² с друге – реизбор народних посланика још увек у пресудној мери зависи од политичке партије, односно њеног врха. Не можемо рећи искључиво, јер коначну одлуку ипак доносе грађани на изборима, али место које ће на изборној листи заузети одређени народни посланик у својству кандидата после расписивања парламентарних избора од пресудног је значаја за стицање или губитак мандата. У том смислу нису без преседана случајеви да су председници одређених политичких партија, после увођења затворених изборних листа у наш правни систем, за своје страначке ривале „обезбеђивали” места под редним бројевима за које је било евидентно да не могу произвести стицање мандата.

Зарад целовите слике морамо констатовати да се на први поглед може чинити да су у најновије време у свету, па и код нас, присутни трендови слабљења улоге класичних политичких партија у функционисању политичког система и нестанка њиховог монополског положаја. Странке никад нису биле једини субјекти који су располагали правом кандидовања на парламентарним изборима⁵³³, али последњих година на изборима учествују групације које негирају улогу политичких партија у демократском обликовању политичке воље грађана.

⁵³¹ Посланик лично подноси оставку, оверену код органа надлежног за оверу потписа, председнику Народне скупштине, у року од три дана од дана овере (чл. 88. ст. 2. Закона о избору народних посланика).

⁵³² Републичка изборна комисија ће најкасније у року од 10 дана од дана објављивања укупних резултата избора све добијене мандате са изборне листе доделити кандидатима по редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата са листе (чл. 84. Закона о избору народних посланика).

Овим изменама закона је отишло у историју решење према којем су странке након избора арбитрерно могле одредити било ког кандидата, па и последњег са листе као носиоца парламентарног мандата.

⁵³³ У Србији кандидате могу, под условима утврђеним овим законом, предлагати регистроване политичке странке и страначке коалиције, као и групе грађана (чл. 40. ст. 1. Закона о избору народних посланика).

Неке од њих своје кандидате бирају на „конкурсу” или на друштвеним мрежама, а заједничке одлике тих формација и код нас и у упоредном праву су да слободније, прилично неорганизовано делују у парламенту ако стекну неколико мандата, а управо због тога, обично након следећих избора, и нестају са политичке сцене. У намери проналажења алтернативних форми представљања и свесног негирања улоге политичких странака у представничкој демократији, не смемо занемарити ни чињеницу да, осим покушаја капитализовања непопуларности странака и политике генерално, оснивачи покрета, група грађана и других сличних формација које учествују на изборима на делотворан начин избегавају обавезе – пре свега у вези са прикупљањем потписа за регистровање, као и оне финансијске природе – са којима се партије неизбежно суочавају.

Ове новије тенденције, међутим – поготово због чињенице да такве неформалне формације не остављају дубљи траг у функционисању парламената, а одмах након стицања мандата почиње њихово слабљење које доводи и до брзог нестанка са политичке позорнице – не релативизују још увек тврдњу према којој „је данас парламентарни систем, бар у току једне легислатуре, систем концентрације власти у корист странке или коалиције странака више него што је систем еквилибријума власти, како је идеално замишљен у теорији.”⁵³⁴

Интегрисано законодавство значи да у формулисању решења о којима се парламент изјашњава учествују многи фактори и у том процесу је утицај народних посланика на садржину закона све мањи, а политичке странке, којима на располагању стоје делотворна средства у остваривању партијске дисциплине, све су доминантније.

⁵³⁴ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 200.

Додали бисмо само да за ово питање систем државне власти које је једна земља применила није од пресудног значаја. Странке су кључни фактори у дефинисању законодавне политике и у председничком, као и у мешовитим системима. Разлоге за то што су чланови легислативе, на пример у САД, слободнији и самосталнији и што је партијска дисциплина у тој земљи лабавија треба тражити, пре свега, у другачијој природи тамошњих политичких странака.

IV ТЕНДЕНЦИЈА СЛАБЉЕЊА УЛОГЕ ПАРЛАМЕНТА КАО ЗАКОНОДАВЦА

IV.1 Парламент коме измиче моћ стварања закона

Институција парламента је у последњим вековима прешла дуг пут од консултативног органа, преко „господске казине”, до носиоца законодавне власти и поновног слабљења њене улоге услед пресудног утицаја, пре свега, политичких партија. Интегрисано законодавство данас значи да поред многих ванпарламентаних фактора, међу којима је – у земљама са парламентарним системом државне власти – најзначајнија влада, на садржину закона о којима скупштина на крају законодавног поступка гласа заједно утичу – у већој или мањој мери – посланичке групе, парламентарни одбори, народни посланици и, пре свих, политичке странке.

Суштински утицај народних посланика на оквире друштвеног живота који се дефинишу у форми закона у пракси је најмањи, јер је промењен карактер посланичког мандата и генерално – заступања. Видели смо да члан легислативе практично стиче мандат од политичке партије.⁵³⁵ Разлике могу да постоје у зависности од степена политичке културе у одређеној земљи и изборног система, али посланик у скупштини остварује програм партије, односно следи обавезне директиве страначког вођства које се у формалном смислу манифестују кроз деловање посланичке групе и дисциплину која јој је својствена. На то није имун ни већински изборни систем⁵³⁶, који се обично глорификује као вреднији,

⁵³⁵ Никада, међутим, не смемо сметнути с ума да су „партије (...) одиграле одлучујућу улогу не само у успостављању демократског поретка у централној и југоисточној Европи, него и у процесу стабилизације демократских институција”. Владимир Гоати, *Партије и партијски систем у Србији*, Одбор за грађанску иницијативу: ОГИ центар, Ниш, 2004, стр. 9.

⁵³⁶ Фарид Закарија цитира „еминентног стручњака за америчку политику” Клинтона Роситера, који каже: „Нема Америке без демократије, нема демократије без политике, нема политике без партија.” Фарид Закарија, *Будућност слободе: нелиберална демократија код куће и у свету*, Дан Граф, Београд, 2004, стр. 166.

непосреднији и бољи због његовог погрешног схватања и непознавања начина функционисања савремених политичких партија, пре свега њихове сналажљивости. Пошто је кандидовање практично монопол политичких партија, чему морамо додати да је поседовање ресурса за вођење кампање данас кључ изборног успеха, члан парламента који жели да и током следећих избора буде реизабран делује у складу с очекивањима странке са чије листе, на чији предлог, односно чијом подршком је изабран за посланика.

Представљено стање не сматрамо недемократским, нити изигравањем, па чак ни релативизовањем воље бирача. Грађани се на изборима опредељују за одређену странку, њен програм, њеног лидера, а личност кандидата за народног посланика је данас у другом плану. Изабрани члан парламента и треба да делује онако како су у предизборној кампањи представници странке обећали, јер је управо поседовање партијског чланства кандидата битан фактор у доношењу одлуке бирача на изборима. Наравно да ни у овом случају не смемо игнорисати разлике који долазе до изражаја у степену политичке културе, функционисању странака, изборном систему, инструментима предизборне кампање, квалитету кандидата, али су у жижи савремених политичких система у свим демократским земљама политичке партије.

Остаје само да констатујемо најзначајнију улогу политичких странака у функционисању савремених скупштина јер је „(...) промењени карактер избора довео (...) до структуралних промена у самом парламенту и коначно до његове функционалне зависности од парламентарних група, односно политичких партија”.⁵³⁷

Управо је доминантан положај политичких странака један од чинилаца који су довели до размишљања о томе да ли нам је уопште институција парламента потребна, односно, уколико јесте, чему он служи. С времена на време се појављују тврдње да је парламент скупа, гломазна, неефикасна институција у којој главну реч воде политичке странке и у којој се због беспрекорног функционисања партијске дисциплине унапред могу знати резултати гласања, па

⁵³⁷ Д. М. Стојановић, *op. cit.*, стр. 201.

се изводе закључци о томе да би било довољно када би свака посланичка група располагала са једним послаником који би у складу са правилима плуралног вотума⁵³⁸ имао онолико гласова колико је мандата странка стекла на изборима. Овакви цинични ставови произилазе из непознавања еволутивног развоја парламента као институције, али је чињеница да је институт парламента теже брањив у земљи у којој скупштина функционише по принципу „императивног страначког мандата”, са једном изборном јединицом и пропорционалним системом расподеле мандата, са недовољно развијеном политичком културом и непостојећом традицијом самоконтроле у вршењу државне власти, јер све то доводи, између осталог, до метрополизације парламентарног живота и стања у којем више десетина општина сада већ у неколико мандата није имало ниједног народног посланика, и до слабљења репрезентативности „законодавног органа”.

Чињеница је, међутим, да због кључне улоге политичких партија које своју моћ артикулишу преко владе (у земљама са парламентарним системом државне власти) и посланичких група (у свим државама демократског опредељења) све постаје ствар њихове одлуке – када једна странка располаже већином мандата у парламенту, односно њиховог договора – када је сарадња политичких партија неопходна или је из политичких или правних разлога целисходна.

У овом другом случају је, услед постојања потребе међустраничке сарадње, и значај народних посланика већи. Да би се одређени предлог закона усвојио, неопходни су гласови народних посланика – чланова коалиционог партнера, па је већи маневарски простор и за усвајање амандмана и, уопштено говорећи, прихватање другачијих ставова. Таква ситуација постоји и када би одређена странка сама могла да формира владу, али из одређених правних или ванправних разлога ипак склапа коалицију. Најчешћи разлози правне природе су када у

⁵³⁸ Не односи се директно на ову констатацију, али је занимљиво навести да Војислав Становчић истиче да „плурализам гласова може имати врло негативних последица (увели су га бољшевици да би себи обезбедили 'класну, а не грађанску већину' кад су после узимања власти на изборима за уставотворну скупштину децембра 1917. добили слабу подршку”. Војислав Становчић, „Демократија и владавина права”, *Анали Правног факултета у Београду*, година 53, број 2, 2005, стр. 46.

хијерархији правних аката постоје уставни, оквирни или системски закони за чију је измену потребна квалификована већина у парламенту, или се жели изменити сâм устав који је чврсте природе. О ванправним разлозима за формирање коалиција можемо говорити када странка са највећим бројем посланичких мандата жели да подели одговорност за вршење државне власти због неизбежности доношења закона који могу довести до смањења популарности предлагача или када се владајућа већина проширује из других разлога, политичке природе.

Евидентно је, међутим, да су на функционисање парламената и на њихове одлуке у виду усвајања закона од највећег утицаја странке и њихови међусобни договори, уколико за њима, из било ког од наведених разлога, постоји потреба. Видели смо да је током еволутивних процеса парламент у вршењу законодавних надлежности, због стабилизације извршне власти и политичког система уопште, константно губио на значају, а можда није претерано рећи: жртвован је. То пре свега није последица рационализованог парламентаризма и иструмената који се за њега везују (нпр. конструктивно изгласавање неповерења влади), већ је резултат оснажења политичких странака.

„Партије су мање-више постале машинерије.”⁵³⁹ Из те чињенице проистиче једна аналогија. Као што заговорници непосредне демократије, критикујући савремену представничку демократију, истичу да је улога народа/грађана/нације као носилаца суверености сведена на учествовање на изборима једном у – најчешће – четири или пет година, тако је и улога народних посланика у земљама са парламентарним системом државне власти деградирана на избор владе и потврђивање њених одлука у скупштини у виду гласања о предлозима закона. Политички систем је оснаживањем владе стабилизован, а парламент као институција дестабилизован – он задржава своје формалне прерогативе, али му суштински измиче моћ у стварању закона.

Осим доминантне улоге политичких партија, желимо да укажемо на још два фактора који утичу на слабљење улоге скупштина у креирању законодавних

⁵³⁹ Sajó A., *op. cit.*, стр. 159.

оквира. Све што смо већ рекли о класичним и новим ограничењима сматрамо тачним и не осећамо потребу за понављањем, али два додатна чиниоца – који се јављају у виду процеса – у суштинској мери сужавају маневарски простор парламента приликом вршења законодавне функције.

Први је глобални тренд пренормираности друштвених односа, чија је неизоставна последица не само енормно увећавање броја закона и поготово – што је за предмет овог рада од мањег значаја – подзаконских аката⁵⁴⁰, већ и раст значаја бирократије⁵⁴¹, припадника стручних служби у разним државним органима у формулисању закона. Због вишег степена детаљности аката и потребе, у одређеним случајевима, за уском специјализацијом у изради предлога закона, могућност посланика као појединаца али и парламента као институције да утичу на коначан текст закона о којима ће се баш они, у формалном смислу, изјаснити минимална је. Влада у својим мишљењима о поднетим амандманима народних посланика врло често употребљава формулацију „решења из предлога закона су целисходнија”, а током разговора о будућој физиономији закона министри обично шире руке, дајући објашњење да по експертима које је влада ангажовала или по правној служби министарства то решење у закону мора да гласи тако и никако другачије.⁵⁴²

⁵⁴⁰ Szente Z., *op. cit.*, стр. 381.

⁵⁴¹ Више о томе у: Макс Вебер, *Привреда и друштво*, Просвета, Београд, 1976, стр. 170–178.

„Под бирократијом он подразумева најрационалнији облик друштвене организације или, тачније, такав друштвени механизам који систематски усклађује рад великог броја појединаца и с највећим могућим успехом остварује постављене задатке (...).” Михаило Ђурић, *Социологија Макса Вебера*, Напријед, Загреб, 1987, стр. 173.

Видећемо мало касније да се данас поново мешају елементи три веберовска чиста типа легитимне власти: легална власт са бирократским управним апаратом, традиционална и харизматска власт.

⁵⁴² Овом приликом ћемо занемарити утицај страних експерата и консултаната у изради предлога закона. На њихов значај ћемо се вратити када будемо представљали спољашња ограничења законодавне функције парламента.

Друга појава која доводи до парламента коме измиче моћ стварања закона само на први поглед искључује важну улогу припадника стручних служби у разним државним органима у формулисању закона. Реч је о процесима, трендовима који су изражени у посткомунистичким земљама Источне и Југоисточне Европе, али не само у њима. У данашњим сложеним политичким и економским условима јачају не само политичке странке већ и поједине личности које су на изборима стекле јасан легитимитет за вођење државне политике. Предмет овог рада није оправдавање или оспоравање, односно формулисање вредносних судова о појави коју је раније већ споменути Карл Шмит називао децизионизмом, али је неспорно да председници влада или шефови држава због јаког легитимитета стеченог на изборима и централне улоге у модерним политичким условима имају одлучујући утицај на све процесе, па тако и на законодавство. За разумевање ових појава није од значаја проучавање уставних текстова, нити примењеног облика државне власти у конкретној земљи, већ су кључна очекивања великог броја грађана везана за јасан правац, ефикасност и брзе одлуке и спремност политичког лидера „да на себе преузме терет”. Речима Карла Шмита: парламенти „на питање ’Христ или Варава’ одговарају предлогом за одлагањем изјашњавања или за формирањем анкетног одбора”.⁵⁴³ Данашњи лидери су – захваљујући коришћењу максимума уставних могућности с једне и ослањању на легитимитет и инструменте који произилазе из јаке страначке инфраструктуре с друге стране – све значајнији фактори и у законодавним процесима, што за последицу има парламент коме измиче моћ стварања закона.

IV.2 Парламент – од законодавца до представника грађана

Да ли је нужно, да ли је неизбежно слабљење улоге парламента у дефинисању законодавне политике? Већ неколико деценија постоје расправе о тзв. пропадању парламента. В. Петров у корист ове тезе наводи следеће аргументе: парламенти су „институције у сенци” других субјеката; потчињени су егzekутиви; то су пасивна, многочлана, некохерентна тела, неспособна да

⁵⁴³ Carl Schmitt, *Politikai teológia*, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1992, стр. 32.

дефинишу полититику и обезбеде квалитетну законодавну расправу; законодавна функција у земљама са парламентарним системом државне власти помера се у корист владе; влада господари парламентом у сваком погледу; у легислативи седе професионални политичари; скупштине су изгубиле углед; губе примат и у односу на међународне институције.⁵⁴⁴

За већину изнетих тврдњи постоје и противаргументи⁵⁴⁵, међу којима су најважнији да без обзира на све, скоро све државе имају своје парламенте; да се те институције у бившим социјалистичким земљама опорављају; скупштине ипак располажу радним капацитетима; настају и нове функције легислативе; међу посланицима има и образованих политичара-специјалиста који могу уживати одређени степен независности у односу на страначко руководство; парламенти су били и остали централни политички форуми; правна снага скупштине као институције је прилагодљивост.⁵⁴⁶

Речима Зорана Стојиљковића: „За једне, парламент је храм демократије, место где изабрани најбољи представници народа доносе законе, уређују државу и контролишу власт, промовишући и ширећи демократске вредности и дух слободе и толеранције. За друге, он је тек велика брбљаоница, арена на којој се размењују пропагандне политичке поруке, односно луткарско позориште у коме посланици – марионете само глуме ведете послушно следећи упутства правих режисера – партијских босова и економских олигарха, који изван кулиса вуку конце, односно доносе кључне одлуке.”⁵⁴⁷

Да ли је постојање парламента као институције само традиција, или он ипак служи нечему и у савременој држави? Постављање тог питања оправдавају пре

⁵⁴⁴ В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 42–44.

⁵⁴⁵ Према Вучини Васовићу, „парламент у иоле развијеним демократијама није изгубио своју моћ и утицај”. В. Васовић, (2006), *op. cit.*, стр. 94.

⁵⁴⁶ В. Петров (2010), *op. cit.*, стр. 42–44.

⁵⁴⁷ Зоран Стојиљковић, „Партије у парламенту”, *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Фондација Конрад Аденауер, Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр. 106–107.

свега оцене по којима је скупштина само „брбљаоница”⁵⁴⁸, па чак и „мртва”⁵⁴⁹. Ту квалификацију за парламент употребљавао је и Карл Шмит, који се, додуше, назива Томасом Хобсом XX века, али чије су идеје послужиле нацистичким политичарима за укидање вишестраначке представничке демократије после 1933. године.

Убеђени смо у ограниченост савремених парламената у вршењу законодавне функције и сва до сада представљена ограничења унутрашње природе сматрамо круцијалним, те због тога не сматрамо оправданим ставове по којима се још увек ради о „законодавцу” чији је значај неупитан. С друге стране пак постојање парламената не можемо сматрати мимикријом или га приписати само поштовању традиције.⁵⁵⁰ З. Сенте истиче да „због слободних, општих и равноправних избора, једино легислатива располаже таквим суштинским и формалним легитимитетом који оправдава демократичност и обавезност њених одлука.”⁵⁵¹

Не бисмо се могли сложити са констатацијом да једино скупштине располажу веома важним својством легитимитета које их чини битним субјектом уставне архитектуре. У Мађарској се шеф државе бира посредно, баш од стране парламента, али у земљама са председничким системом државне власти, као и у неким државама које су примениле његов парламентарни или полупредседнички,

⁵⁴⁸ Не желимо да га цитирамо, али ћемо због истине споменути да овај опис потиче од Владимира Иљича Лењина.

⁵⁴⁹ „(...) Шмит ће, самом констатацијом да се парламентаризам његовог времена више не заснива на дискусији, моћи прогласити парламентаризам у глобалу за мртав. Оно што, по Шмиту, од парламентаризма преживљава, се више не тиче парламентаризма као принципа, већ њега као инструмента задобијања моћи за одређене друштвене групе.” Невен Цветићанин, *Европска десница између мача и закона: практична филозофија Карла Шмита*, „Филип Вишњић”, Београд, 2004, стр. 259.

⁵⁵⁰ „(...) парламентарци постају зависни од, како се Вебер изразио, ’плебисцитарног диктатора у парламенту’ и партијске машине која га подржава; они су сведени на ’дисциплиновану лобистичку марву’.” Јан-Вернер Милер, *Оспоравање демократије: политичке идеје у Европи двадесетог века*, Фабрика књига, Едиција РЕЧ, књига 83, Београд, 2013, стр. 52.

⁵⁵¹ Szente Z., *op. cit.*, стр. 335.

мешовити облик, а у којима се председник републике бира директно од стране грађана, степен његовог легитимитета је изједначен са легитимитетом легислативе. Карактеристика, међутим, по којем се шеф државе разликује од парламента је својство инокосног државног органа. Оно што, по нама, парламенту обезбеђује будућност и упркос доминацији политичких странака и њихових лидера јесте својство репрезентативности. Степен репрезентативности зависи од многих фактора, а примењени изборни систем и начин расподеле мандата могу утицати и на крајњи резултат избора па победника учинити губитником или обрнуто, али је јасно да парламент у већој или мањој мери одсликава плуралитет постојећих ставова у демократском друштву, што је својствено само легислативи.

Парламент са сматра – додуше због површности посматрања – симболом демократије, а транзиција је у свим посткомунистичким земљама Источне и Југоисточне Европе започела стварањем услова за организовање вишестраначких избора за парламент након неколико деценија дугог периода политичког монизма. Политичке странке, међутим, ништа нису препуштале случају, због чега сматрамо исправном констатацију „да су данас парламенти (...) далеко пре места на којима се преговарају, интересно усаглашавају и усвајају претходно већ формулисана законска решења и одлуке, него што се у њима заиста креирају закони.”⁵⁵² То што су парламенти данас превасходно места на којима се преговара и где се усаглашавају ставови значи да поново јача њихова репрезентативна улога на штету нормативне.

Видели смо да због правила страначке и фракцијске дисциплине у данашњим условима не треба превише озбиљно схватати одређена начела која се у литератури већ дуже од два века истичу као *sine qua non* парламентарног живота. Мислимо пре свега на принципе скупштинске аутономије и слободне расправе. Странке господаре парламентом, а закони су материјализација предизборних програма или бар обећања и међупартијских коалиционих договора. Народни посланици извршавају налоге страначких органа, али постоји

⁵⁵² З. Стојиљковић, *op. cit.*, стр. 107.

једна сфера у којој чланови парламента уживају већу самосталност, а то је њихова представничка улога.

У литератури се, као што смо видели, обично наводи нормативна надлежност парламента, парламентарна контрола владе у земљама са парламентарним системом државне власти, надлежности скупштине везане за изборе и право легислативе да уреди сопствену организацију.⁵⁵³ Неоправдано се занемарује репрезентативна улога легислативе и њених чланова. Парламент се на данас већ неодбрањив начин апострофира као законодавни орган када је јасно да то више није. Или, да будемо прецизнији, опет није. Парламент је институција која је имала различите улоге кроз историју, а парламентарни систем државне власти је еволуирао и модификовао се. У одређеним периодима је та институција јачала, па слабила. Колоквијално речено: парламент је прокоцкао своју шансу да дуже времена буде оно што према многим још увек јесте – носилац законодавне власти. Сигурно је, међутим, био и остао представник грађана у условима вишестраначког система. Та репрезентативна улога се манифестује и приликом вршења других, класичних надлежности парламента: подношења предлога закона или амандмана, гласања о њима, постављања посланичких питања, вршења изборне функције итд., али постоји превише ограничења унутрашње, а као што ћемо мало касније видети и спољашње природе због којих не одговара стварности традиционална тврдња да је парламент законодавац и орган који делотворно контролише рад владе у земљама са парламентарним системом државне власти.

Када, међутим, члан парламента – искористивши својство демократског легитимитета парламента – говори о одређеној теми на пленарној седници легислативе и апелује да се реши одређено питање које представља проблем грађанима у његовој изборној јединици, оправдава се смисао постојања скупштина. Представљање грађана у том смислу је улога скупштине и њених чланова у чијем остварењу их не могу осујетити стварни господари законодавних просеца.

⁵⁵³ М. Пајванчић (2008), *op. cit.*, стр. 115.

Цитирали смо већ М. Јовичића, који је у вези са улогом посланика у Сједињеним Америчким Државама истакао да је „члан Представничког дома званичан агент изборне јединице, њен 'потрчко', који је задужен да олакша именована својих суграђана и сл.”⁵⁵⁴ Свесни смо разлика у улози странака, степену утицаја посланика у САД и, на пример, у нашој земљи, али закључујемо да чланови парламента у обе државе – додуше из различитих разлога – уколико желе корисно да обављају своју функцију, треба да се окрену репрезентативној улози. Вршење представничке улоге народног посланика не везује се само за велику салу легислативе где се одржавају пленарне седнице.⁵⁵⁵ Члан парламента врши своју репрезентативну улогу и када – додуше у условима страначких ограничења – разговара о прихватању одређених амандмана или финансирању одређеног, на примера инфраструктурног пројекта од стране владе. У том смислу му реалност, коју чине правила партијске дисциплине, сужава маневарски простор, али, с друге стране, постојање међустраничног коалиционог споразума и олакшава остварење идеја оних грађана чије интересе заступа у парламенту. Бити члан парламента, уз испуњавање одређених других услова (припадност одређеној странци или посланичкој групи, препознатљивост, преговарачке способности) значи пропусницу не само за делотворну репрезентацију већ и за реализацију интереса изборне јединице.

А. Шајо истиче да се „јавно убеђивање одвија изван парламента. Онај ко говори у парламенту не жели да утиче на друге посланике.”⁵⁵⁶ То је у модерним представничким демократијама у великој мери тачно, али не у потпуности. То што су клупе у парламентима – осим у данима за гласање – (полу)празне, не значи

⁵⁵⁴ М. Јовичић (1984), *op. cit.*, стр. 78.

⁵⁵⁵ Марта Деже истиче да се у Француској посланици већином времена формулишу и шаљу писма министарствима и другим државним органима. Dezső Márta, *Képviselőt és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, МТА Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1998, стр. 85.

У парламентима држава у којима народни посланици немају услове – у виду саветника и других „помагача” – као у наведеним земљама, те делатности изискују још више времена.

⁵⁵⁶ Sajó A., *op. cit.*, стр. 161.

да та институција, преко својих чланова, не остварује своју представничку функцију. Остале посланике и не вреди убеђивати, јер ће свакако гласати по налогу странке или посланичке групе. За успешност представљања интереса грађана изборне јединице кључан је однос представника егzekутиве према иницијативи члана парламента. Због чињенице да су на местима шефа ресора челни људи странака које су гласовима посланика владајуће већине формирале владу у парламентарном систему, они самостално одлучују или су бар у односу на чланове легислативе много независнији у доношењу одлука о обезбеђивању подршке за предлоге народних посланика.

Репрезентативна улога парламента и народних посланика је додатно важна у хетерогеним земљама у којима је скупштина форум где се аргументи представника најразличитијих слојева становништва могу чути и где они, захваљујући скупштинском мандату, могу артикулисати своје интересе. Данас је легислатива, без обзира на облик државне власти, много више представник грађана него што је законодавни орган. Савремени парламент се враћа својим коренима исказаним у етимолошком значењу речи „парламент”, а „легислатива” остаје термин који се може и даље употребљавати као синоним за тај државни орган, али је његово значење далеко од функције скупштине коју она данас заиста извршава.

V ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И ЗАКОНОДАВНА ВЛАСТ ПАРЛАМЕНТА

V.1 Сужавање деловања парламента у епохи релативизације суверености⁵⁵⁷

У досадашњем току дисертације смо видели како устав, људска права и слободе, влада као све доминантнији државни орган у земљама са парламентарним системом државне власти, председник републике, уставни суд и, пре свих, политичке странке утичу на вршење законодавне функције парламента. Установили смо да набројана класична ограничења законодавног поступка, уз нова, у виду већ споменутих партија, независних (регулаторних) и контролних органа, цивилног сектора и друштвених група, непосредног учешћа грађана и утицаја јавног мњења сужавају маневарски простор скупштина у утврђивању оквира друштвених односа у форми закона, захваљујући чему сматрамо да је парламент данас само номинално законодавни орган и да му нормативна функција није основна. Заједничка карактеристика свих набројаних – класичних и нових – ограничења је да су она унутрашње природе. Проистичу из функционисања саме државе, њеног политичког и правног система.

Поред унутрашњих лимита нормативне надлежности легислативе, у последњим деценијама су у дефинисању елемената правног система све значајнија ограничења парламента која произилазе из разних међународних интеграција. У овом делу континента пре свега мислимо на прокламовани циљ држава који се односи на приступање Европској унији, али она није једина међународна организација која делотворно утиче на законодавну политику својих чланица, али и земаља које то тек желе да постану. Поред ЕУ, Европски суд за

⁵⁵⁷ Објаснили смо разлике између народне и националне суверености. Вид. фн. 117. Овом приликом само додајемо да термин „национална сувереност” у овом раду не употребљавамо да бисмо означили својство независности земље од других држава. Р. Марковић, наиме, истиче да поједини аутори у последње време све више користе тај израз за означавање спољне суверености. Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 157.

људска права, као и Светска банка и Међународни монетарни фонд су субјекти који – захваљујући глобалним економским токовима – у значајној мери утичу на домаће законодавство у многим државама.

Према класичној теорији, независност као својство државне власти и спољни елемент суверености значи да је држава слободна у доношењу својих одлука. Она има изворну власт, оригинерност.⁵⁵⁸ У савременим условима функционисања глобалних економских и политичких токова који доводе до тренда унификације правних система, устав државе, сва израженија улога владе и моћне политичке странке нису једина ограничења деловања парламента. Сужавање маневарског простора парламента у епохи релативизације суверености доноси појачану активност скупштина због опредељења везаних за хармонизацију домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније, али се не може говорити о слободи у одабиру најбољих решења. До истих закључака можемо доћи и када анализирамо утицај других међународних органа или организација на елементе правног система многих суверених држава.

Будимир Кошутећ истиче да су „успостављањем Европских заједница средином прошлог века, национални парламенти (...) несумњиво изгубили део својих овлашћења у законодавном процесу”.⁵⁵⁹ Увек се истиче добровољност⁵⁶⁰ у тим процесима, што је нешто налик слободи уговарања која се обично помиње и у поступцима ратификације међународних уговора који после потврђивања у парламенту постају део домаћег правног система, али је кључно питање колика је

⁵⁵⁸ *Ibid.*, стр. 151–152.

⁵⁵⁹ Будимир Кошутећ, „Утицај чланства у Европској унији на законодавни поступак у државама чланицама”, *Парламентарна пракса I*, Уводни реферати, чланци и прилози о унапређивању квалитета законодавног поступка са тежиштем на номотехнику и на утицај међународног права на законодавни поступак у Републици Србији, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2012, стр. 65.

⁵⁶⁰ „И кад се у садашње време великих, континенталних интеграција, подвргава одлукама органа тих интеграција, држава то чини јер је њихов члан постала по својој, сувереној вољи, често и одлуком грађана на референдуму, као што из њих може да изиђе, опет по својој сувереној вољи.” Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 151–152.

стварна слобода држава у савременим политичким а пре свега економским токовима.

У овом поглављу ћемо се задржавати на последицама чланства земаља у Европској унији. Нећемо улазити у питања предности и мана прикључења тој међународној организацији, нити у представљање начина одлучивања у њој и генерално функционисања ЕУ. Наше интересовање се искључиво односи на ограничења која парламент трпи због одлуке грађана државе – донете било непосредно на референдуму, било посредством органа савремених представничких демократија – да постане члан Европске уније. Та одлука је увек политичка, а последице су у највећој мери правне природе.

Сувереност држава, поготово њен спољни елемент – независност, релативизује се у условима европских интеграција због тога што се земља чланица (добровољно) одриче дела нормативне надлежности и преноси их на заједницу чланова, односно на органе Европске уније, пре свега на Европски савет, Европску комисију и Европски парламент.⁵⁶¹ У том смислу, последица приступања ЕУ ограничава не само легислативу већ сваки орган који располаже овлашћењем усвајања било ког правног акта који спада у домен *acquis communautaire*, односно права Европске уније.

Национални парламенти се ипак сматрају „институционалним губитницима чланства у Унији”⁵⁶² не само због тога што су принуђени да се одрекну великог дела законодавне надлежности, јер смо видели да због ограничења унутрашње природе – пре свега због доминантне улоге владе у земљама са парламентарним системом државне власти и још више политичких странака – они ни у времену

⁵⁶¹ Најважнији извор Европске уније данас је Лисабонски уговор, који је потписан 13. децембра 2007, а ступио на снагу 1. децембра 2009. године.

Lisabonski ugovor Europske unije (2007.), Konsolidirani tekst Ugovora o Europskoj uniji (Maastricht, 1992.), Konsolidirani tekst Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Rim, 1957.), protokoli, prilozi i izjave, ADRIAS, Zbornik Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu, Svezak 16, Zagreb – Split, 2009.

⁵⁶² Horváth Zoltán-Ódor Bálint, *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2010, стр. 128.

„неокрњене суверености” нису били законодавци у правом и пуном смислу речи, већ због чињенице да у Европском савету земље чланице нису представљене преко скупштина већ влада.⁵⁶³ На тај начин, европске интеграције представљају још један вид повећавања утицаја егzekутиве на рачун легислативе у земљама чланицама.⁵⁶⁴

Ограниченост законодавне функције националног парламента не огледа се само у сужавању круга друштвених области у вези са којима – најчешће, као што смо видели, на предлог владе – усваја законе⁵⁶⁵, већ су ти лимити и садржинског карактера. Скупштина доноси правна акта која не смеју излазити из оквира који су утврђени правним тековинама Европске уније. *Acquis communautaire*, најчешће у виду уредби и директива органа ЕУ, представља бедем законодавне активности легислативе и у вези са темама чије је уређивање остало у њеној надлежности. У том смислу, правни акти Европске уније представљају лимите законодавне самосталности држава чланица и њених парламената на сличан начин као што су то устав, потврђени међународни уговори, одлуке уставног суда у земљама у којима постоји институт контроле уставности и, као што ћемо мало касније видети, пресуде Европског суда за људска права. Законодавна функција парламента је, дакле, и у садржинском смислу омеђена правним тековинама ЕУ, а не само у квантитативном.

Европска унија не представља само заједницу интереса већ и заједницу вредности земаља чланица, а оне су наведене у члану 2. Лисабонског уговора.⁵⁶⁶

⁵⁶³ Према члану 15. Лисабонског уговора, Европски савет чине шефови држава или влада држава чланица. За поједине друштвене области формирају се и посебни савети у чијем раду учествују ресорни министри држава чланица.

⁵⁶⁴ Szente Z., *op. cit.*, стр. 382.

⁵⁶⁵ „Овакав утицај чланства у Унији на законодавни поступак у државама чланицама назива се не тако ретко ’депарламентаризацијом’, то јест преношењем одређених овлашћења са националног законодавца на институције Европске уније (Европски парламент и Савет). Б. Кошутић, *op. cit.*, стр. 68.

⁵⁶⁶ Унија се темељи на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући и права

Није спорно да правни системи земаља чланица треба да почивају на поштовању тих вредности. Кључно је, међутим, ко одређује да ли су одређена правна акта државе чланице у складу са тим вредности и правним тековинама Европске уније, односно шта се дешава уколико се појави сумња да нису. Земље ЕУ су и даље суверене државе, њихов положај није у рангу федералних јединица унутар неке савезне државе. Оне су део својих надлежности, слободном одлуком, пренеле на заједничке органе те међународне организације, услед чега се појам суверености неминовно сужава у односу на традиционално схватање тог појма из XVII и XVIII века, али се поставља питање да ли се уопште може говорити о самосталном деловању парламената и, генерално, слободи утврђивања најбољих решења приликом усвајања закона у областима које и даље спадају у искључиву надлежност држава чланица. Давање одговора је још компликованије када се дилема не односи не усвајање закона већ на доношење устава од стране установљавајуће, оригинерне власти земље чланице. Приликом вршења нормативне надлежности од стране скупштине државе чланице, јасно је да у данашњем цивилизованом свету слобода законодавца, ма ко то био, не може да буде апсолутне природе и да, на пример, институција ропства не може наћи место у правном систему. Дискутабилно је, међутим, по којим мерилима највиши органи Европске уније одређују да ли одређене земље чланице приликом доношења свог устава или усвајања појединог закона у довољној мери воде рачуна о принципима владавине права и поштовања људских права. Сматрамо да објективни критеријуми не могу постојати и да је то много више терен покушаја политичког дисциплиновања појединих чланица него што је одбрана заједничких вредности на којима Унија почива.

Средство помоћу којег се нормативна функција легитимно изабраних државних органа земаља чланица ограничава је тзв. процедура заштите права, односно дисциплински поступак због непоштовања демократије и владавине

припадника мањина. Те су вредности заједничке државама чланицама, у друштву у којем превладавају плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и равноправност жена и мушкараца.

права (*infringement procedure*). На предлог једне трећине држава чланица или на предлог Европског парламента или Европске комисије, Савет може, већином од четири петине својих чланова, уз претходни пристанак Европског парламента, утврдити постојање очигледне опасности од озбиљне повреде вредности из члана 2. Уговора од стране неке државе чланице. Детаље процедуре нећемо описивати јер су ирелевантни за предмет овог рада, али скрећемо пажњу на формулацију „постојање очигледне опасности” и на санкције уколико држава чланица не жели да измени акт који је усвојила вршећи своју искључиву надлежност: могућност да се обуставе одређена права која произлазе из примене Уговора, укључујући и право гласа представника владе те државе чланице у Савету.⁵⁶⁷ Наведени механизам, иако се због прописане квалификоване већине за његову употребу ретко користи, представља средство ограничења нормативне надлежности парламента и у сферама у којима је сувереност остала неокрњена, као и инструмент вршења политичког притиска на легитимно изабране представнике грађана одређених држава чланица.⁵⁶⁸

За тему ове дисертације то није од великог значаја, али ради целовите слике желимо да нагласимо да се у литератури наводи да је улога националних парламената, у односу на ранији период, Лисабонским уговором оснажена.⁵⁶⁹ Та улога се односи на неке механизме у поступку усвајања правних аката Уније, а још од 1989. године постоји и COSAC (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*)⁵⁷⁰, форум који се састоји од посланика Европског парламента и чланова одбора за европске интеграције или европске послове држава чланица. Надлежности парламената по Лисабонском уговору, међутим, не обезбеђују парламентима држава чланица непосредну могућност учешћа у било

⁵⁶⁷ За детаље поступка вид. чл. 7. Лисабонског уговора.

⁵⁶⁸ Поступак који неки називају „нуклеарним оружјем”, у претходних неколико година покретан је у односу на Мађарску и Пољску.

<https://www.politico.eu/article/hungary-eu-news-article-7-vote-poland-rule-of-law/>
(17.05.2018).

⁵⁶⁹ Б. Кошуткић, *op. cit.*, стр. 72.; Horváth Z., Ódor B., *op. cit.*, стр. 124–131.

⁵⁷⁰ <http://www.cosac.eu/en/> (17.05.2018).

ком поступку одлучивања на европском нивоу, већ осигуравају благовремену обавештеност и могућност изражавања мишљења, чиме, по Сањи Барић и Лени Ружић, „отварају могућност политичког притиска на властите владе”.⁵⁷¹ Мислимо да наведено не релативизује нашу констатацију према којој су национални парламенти држава чланица ЕУ не само ограничени преношењем надлежности на ЕУ у одређеним друштвеним областима, што доводи до „депарламентаризације”, већ је слобода избора најбољих решења приликом усвајања правних аката лимитирана и у сферама у којима је по Лисабонском уговора сувереност држава чланица остала неокрњена.

V.2 Друга страна медаље: Улога парламента у хармонизацији закона са правним тековинама ЕУ

До сада смо говорили о ограничењима са којима се парламенти држава чланица суочавају због преношења дела надлежности на Европску унију и њене органе. Видели смо да су ти лимити двојаки. С једне стране, скупштина државе чланице у одређеним друштвеним областима, због сужавања суверености, нема право да усваја законе. С друге стране пак, и у областима у којима је национални парламент задржао своју улогу коју је имао пре приступања земље Европској унији, његова самосталност је ограничена инструментима предвиђеним Лисабонским уговором.

Све до сада изложено је једна страна медаље и још једном подвучимо: представљени лимити произилазе из релативизације суверености држава чланица,

⁵⁷¹ Sanja Barić, Lena Ružić, „Sekundarno zakonodavstvo EU i parlamentarni nadzor nad nacionalnom egzekutivom”, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 29, br. 2, 787–824 (2008), стр. 818.

Исти аутори истичу и следеће: „Lisabonski ugovor samo u dva slučaja uvodi pravo veta nacionalnog parlamenta. Naime, sukladno čl. 48. st. 7–3 UEU, odluka Europskog vijeća o pojednostavljivanju postupka odlučivanja (primjerice, kvalificiranom većinom umjesto jednoglasno; primjena redovnog umjesto posebnog zakonodavnog postupka) ne može biti donesena ako se samo jedan nacionalni parlament tomu usprotivi u roku od 6 mjeseci. Istovrsno pravo veta nacionalnih parlamenata uvršteno je i u čl. 81. st. 3–3 UFEU, a u odnosu na regulaciju obiteljsko pravnih odnosa.” *Ibid.*

због чега се ограничавају сви учесници законодавног поступка, не само легислатива, али су те баријере најизраженије у односу на парламент због тога што је његов маневарски простор већ ионако сужен због представљених ограничења унутрашње природе и због тога што начин функционисања Европске уније погодује додатном фаворизовању егzekутиве.

Другу страну медаље представља улога парламената земаља које још нису чланице Европске уније али то желе да постану, и у вези с тим желимо да укажемо на један парадокс. У годинама или деценијама која протекну од одлуке легитимно изабраних органа државе да се придружи Европској унији па до постизања пуноправног чланства, национални парламент у склопу хармонизације⁵⁷² закона државе са правним тековинама ЕУ усваја велики број закона. На први поглед се чини да је национални парламент незаобилазан и да има кључну улогу у приступању земље Европској унији. Тачно је да се у склопу усклађивања елемената домаћег правног система са *acquis communautaire* доноси велики број закона⁵⁷³, али је утицај скупштине на садржину закона о којима се у последњем кораку парламентарне фазе законодавног поступка изјашњава минималан.

То је последица два фактора, од којих је један унутрашње а други спољашње природе. Унутрашњи садржи у себи све оне лимите о којима је већ било речи у склопу представљања класичних и нових ограничења законодавне функције парламента, док спољашњи произилази из саме суштине хармонизације:

⁵⁷² Хармонизација права је метод односно политика којом се приближавају решења из два, или типично из више правних система, у склопу које се усвајају норме са истом садржином, али не нужно и у истоветном тексту. Циљ усклађивања је отклањање тешкоћа која проистичу из различитости прописа. До хармонизације може доћи добровољно, али она може представљати и последицу која проистиче из међународног уговора. Најбољи пример за то налази се управо у праву Европске уније. Вид. *Jogi lexikon* (ed. Lamm Vanda, Peschka Vilmos) KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 1999, стр. 301 и 296.

⁵⁷³ Процењује се да право Европске уније чини око 150.000 страница, али се обим стално повећава.

<http://www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/publikacije/poljoprivreda11.pdf> (20.05.2018).

обриси будућних закона су унапред дефинисани. У том смислу спољашњи фактор не утиче на ограничавајући начин само на парламент који се у дану за гласање изјашњава о предлогу закона већ и на владу у земљама са парламентарним системом државне власти, политичке странке и све друге учеснике законодавног поступка. На тај начин се ограничења јављају већ приликом израде нацрта закона, а огледају се и у формулисању дневног реда скупштине јер је редослед хармонизације елемената домаћег правног система са правним тековинама ЕУ унапред дефинисан. Због изнетих аргумената тврдимо да је улога парламента у процесу приступања државе Европској унији значајна у квантитативном смислу, и то због великог броја закона који се усвајају у склопу хармонизације, али у квалитативном смислу његов значај није толико изражен. Разлог за то треба и овом приликом тражити у доминантном положају владе у земљама са парламентарним системом државне власти, а у крајњем случају у кључној улози политичких партија. У годинама или деценијама приступања ЕУ преговоре у име земље кандидата воде представници владе, као што је и у случају држава које су већ пуноправне чланице Уније, као што смо видели, улога егзекутиве најзначајнија пошто је земља у Европском савету представљена на нивоу шефова држава и влада, односно ресорних министара.

Хармонизација правног система са *acquis communautaire* је *sine qua non* пуноправног чланства у Европској унији. „Један од главних предуслова приступања је да је нова чланица од момента приступања способна да примени право Уније. Делатност хармонизације се стога огледа у испуњавању обавеза које проистичу из асоцијације са Унијом и њеним чланицама, као и у правним припремама за приступање Европској унији.”⁵⁷⁴ Хармонизација уједно значи и испуњавање критеријума из Копенхагена⁵⁷⁵, који представљају услове за чланство

⁵⁷⁴ Petrétei József, „A magyar jogharmonizáció az európai uniós csatlakozás előtt és után”, Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2005/1, стр. 5.

Вид. и Cristina Bengston, *National Parliaments in European decision-making – A real prospect or wishful thinking*, The Federal Trust for Education and Research, University of Glasgow, 2003, стр. 8.

⁵⁷⁵ Критеријуми су, поред правног, и економског али и политичког карактера и односе се, између осталог на: владавину права, поштовање људских права и заштиту мањина; изградњу

у ЕУ, а утврђени су јуна 1993. године на састанку Европског савета у Копенхагену.

Шта значи хармонизација домаћег правног поретка са правним тековинама ЕУ, приказаћемо на примеру Републике Србије. Нећемо ни овом приликом износити вредносне ставове у вези са прикључењем Европској унији, јер то не представља тему ове дистертације, само ћемо констатовати да су очекивања јавности велика, додуше не у оној мери у којој су била присутна пре десетак година. Процес приступања може да послужи за преузимање одређених, заиста неопходних правних института, али сам по себи неће учинити правни систем бољим. Оно што свакако морамо констатовати јесте да се „ради (...) о веома великом правном процесу, незабележеном у савременој српској правној и политичкој историји”.⁵⁷⁶ Тај веома велики правни процес носи у себи значајна ограничења за Народну скупштину Србије иако се у квантитативном смислу, због великог броја усвојених закона, површном посматрачу може чинити да она овим поступком добија на значају.

Парламент Републике Србије је 2004. године донео Резолуцију о придруживању Републике Србије Европској унији⁵⁷⁷, којом је потврдила да је убрзани улазак наше земље „у пуноправно чланство у Европској унији (...) стратешки и национални циљ, којем ће у будућем раду Народна скупштина Републике Србије давати пуну и сталну подршку”.⁵⁷⁸ Интересантно је да је у

функционалне тржишне привреде, способност преузимања обавеза чланства, укључујући приврженост циљевима политичке, економске и монетарне уније итд. *Ibid.*

Копенхашки критеријуми су допуњени на састанку Европског савета у Мадриду 1995. године. Мадридски критеријум подразумева јачање административне способности и стварање ефикасног државног система управе за спровођење *acquis communautaire* и других обавеза које произилазе из чланства у Европској унији.

<http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=5602&langTag=bs-BA> (18.05.2018).

⁵⁷⁶ Дејан М. Мирковић, *Србија и усвајање *acquis communautaire*-а*, Докторска дисертација брањена на Правном факултету Универзитета у Београду 2012. године, стр. 4.

⁵⁷⁷ Објављена у: *Сл. гласник РС*, бр. 112/2004.

⁵⁷⁸ Тачка 1. Резолуције.

време доношења предметне резолуције Република Србија била чланица државне заједнице Србија и Црна Гора. Парламент се тим актом обавезао да ће усклађивање законодавства државе са правним тековинама Европске уније добити приоритет у раду Народне скупштине, укључујући и увођење посебних процедура за побољшање ефикасности тог процеса.⁵⁷⁹

Након подношења захтева за пријем у чланство Републике Србије у Европску унију 22. децембра 2009. године, добијања статуса кандидата за чланство 1. марта 2012. године и ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране⁵⁸⁰, парламент наше државе је 2013. године усвојио Резолуцију о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији.⁵⁸¹ Према наведеној Резолуцији, Народна скупштина позива Владу, која је надлежна да води и координира преговоре о приступању Европској унији, да то чини одговорно и ефикасно, водећи рачуна о заштити националних интереса. С друге стране, Народна скупштина својим активним деловањем настоји да допринесе успешном вођењу и што скоријем окончању преговора о приступању Републике Србије Европској унији. Даље, Одбор за европске интеграције је радно тело Народне скупштине које, у сарадњи са председником Народне скупштине, координира процес праћења преговора о приступању Републике Србије Европској унији.⁵⁸² У даљем тексту Резолуције разрађују се механизми чија је суштина да Одбор за европске интеграције Парламента даје мишљење и/или доноси препоруке о предлогу преговарачке позиције у вези са појединим преговарачким поглављима. Влада разматра мишљење и препоруке Одбора за европске интеграције приликом усвајања преговарачке позиције и обавештава Одбор о усвојеној преговарачкој

⁵⁷⁹ Тачка 4. Резолуције.

⁵⁸⁰ Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране (*Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/2008).

⁵⁸¹ Објављена у: *Сл. гласник РС*, бр. 112/2013.

⁵⁸² Тачке 2, 3, 13. и 15. Резолуције.

позицији. Поред тога, Парламент, током преговора, настоји да јача друштвени и политички консензус о приступању Републике Србије Европској унији.⁵⁸³

Као што видимо, Парламент Србије настоји да допринесе успешном вођењу и што скоријем окончању преговора, његов одбор координира процес праћења преговора, даје мишљење и/или доноси препоруке о предлогу преговарачке позиције и настоји да јача друштвени и политички консензус о приступању државе ЕУ. Влада води политику, па и политику придруживања и понекад извештава Народну скупштину. С друге стране, Скупштина усваја све законске предлоге Владе који представљају испуњење критеријума на путу ка пуноправном чланству⁵⁸⁴.

Процес хармонизације домаћег правног система са правним тековинама ЕУ доноси нове обавезе и за Владу, односно за све субјекте који имају активну легитимацију за подношење предлога закона.⁵⁸⁵ Према Пословнику Владе, уз нацрт закона и предлог уредбе предлагач као прилоге доставља и Изјаву о усклађености прописа са прописима Европске уније и Табелу усклађености прописа са прописима Европске уније, на обрасцима који су утврђени посебним актом Владе. Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније и

⁵⁸³ Тачке 19. и 24. Резолуције.

⁵⁸⁴ Европска комисија у својим извештајима о политици проширења ЕУ – раније у извештајима о напретку – једном годишње даје оцену у вези са испуњавањем тих критеријума у земљама која су у поступку придруживања.

За досадашње годишње извештаје вид. <http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek> (18.05.2018).

⁵⁸⁵ Обавеза се односи на све овлашћене предлагаче јер је прописана Пословником Народне скупштине (чл. 151. ст. 4) и гласи: Уз предлог закона, предлагач доставља изјаву да је предлог закона усклађен с прописима Европске уније, или да не постоји обавеза усклађивања, или да закон није могуће ускладити с прописима Европске уније, и табелу о усклађености предлога закона с прописима Европске уније.

Чл. 60. Јединствених методолошких правила за израду прописа садржи исту обавезу, формулисану на мало другачији начин: „Као прилог уз предлог закона предлагач доставља изјаву да је предлог закона усклађен с прописима Европске уније или да не постоји обавеза усклађивања или да закон није могуће ускладити са прописима Европске уније.”

Табела усклађености прописа са прописима Европске уније доставља се и уз предлог одлуке којом се врши усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније.⁵⁸⁶ Као што видимо, наведене обавезе се не односе само на нацрте закона у формалном смислу већ и на друга општа правна акта.

Иако је недоказана тврдња, распрострањена у домаћем јавном говору, према којој су парламенти појединих држава у процесу придруживања ЕУ – због великог обима посла а мањка времена – на енглеском језику усвајали законе, неспорно је да је хармонизација често некритичан процес, чак бисмо рекли понекад аутоматизован, као и да је понекад политички целисходно поштовати одређене постављане рокове да би се у процесу напредовало, услед чега и Пословник Народне скупштине Србије предвиђа два одступања од редовног односно основног законодавног поступка везаног за хармонизацију. С једне стране, народни посланик може да предложи скраћење времена за расправу о предлогу акта ако се ради о усклађивању закона с правним системом Републике Србије и прописима Европске уније⁵⁸⁷, док, с друге, по хитном поступку може да се донесе закон ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа с

⁵⁸⁶ Чл. 39а ст. 1–2. Пословника Владе.

Према чл. 46. ст. 4. Пословника Владе: О нацрту закона и предлогу уредбе односно предлогу одлуке којом се врши усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније предлагач прибавља и мишљење Канцеларије за европске интеграције, посебно о томе да ли су Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније и Табела усклађености прописа са прописима Европске уније правилно попуњене. Мишљење Канцеларије за европске интеграције прибавља се и о предлогу стратегије развоја.

Интересантно је напоменути да је Канцеларија за европске интеграције ступањем на снагу измена и допуна Закона о министарствима, 27. јуна 2017. године, који је уједно и дан почетка рада Министарства за европске интеграције, престала са радом, али Влада наведену одредбу свог Пословника није довела у склад са чињеничним стањем.

⁵⁸⁷ Чл. 95. ст. 1. алинеја 4. Пословника Народне скупштине.

Према чл. 64. ст. 1. алинеји 1. Пословника Народне скупштине, Одбор за европске интеграције разматра предлог закона и другог општег акта са становишта њихове прилагођености прописима Европске уније и Савета Европе и даје претходно мишљење о оправданости скраћеног поступка.

прописима Европске уније.⁵⁸⁸ О оба ова одступања од редовног односно основног законодавног поступка смо говорили када смо представљали врсте законодавних поступака, а видели смо да се (правни) основ скрћеног поступка налази у споменутој резолуцији из 2004. године.

Представљено одступање од основног поступка се, међутим, практично и не користи у пракси – што се не може рећи за одступања од редовног поступка у виду широке употребе хитног поступка – али не због тога да се законски предлози не би расправљали по скрћеном поступку, већ због постојања већег степена „инвентивности” у функционисању Народне скупштине. Обједињавањем тачака се, наиме, добија још више на времену, па се та пракса одомаћила у раду, а с њом у вези смо раније указали и на врло екстремне случајеве спајања расправа о више десетина предлога.⁵⁸⁹

Морамо констатовати да је број предлога закона који се усвајају у процесу хармонизације правног система са правним тековинама ЕУ последњих година драстично опао. Док је до пре стицања статуса кандидата за чланство 2012. године удео тих законских предлога у вршењу законодавне функције нашег парламента чинио и преко педесет посто, према подацима добијеним од Службе Народне скупштине у последње три године статистика је следећа: у 2015. години је Скупштина усвојила 196 закона, од којих је 27 проистекло из Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније⁵⁹⁰, у 2016. години је тај

⁵⁸⁸ Чл. 167. ст. 2.

⁵⁸⁹ Према члану 157. ст. 2. Пословника: Народна скупштина може да одлучи да обави заједнички начелни претрес о више предлога закона који су на дневном реду исте седнице, а *међусобно су условљени или су решења у њима међусобно повезана*, с тим што се одлучивање о сваком предлогу обавља посебно.

⁵⁹⁰ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније представља детаљан, вишегодишњи план усклађивања домаћих прописа са прописима ЕУ, за период 2014–2018. Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније наставак је Националног програма за интеграцију (НПИ) који је реализован у периоду од 2008. до 2012.

http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/08/NPAA_2014_2018.pdf (18.05.2018).

Битна акта у вези са хармонизацијом прописа су и акциони планови који се доносе за одређена преговарачка поглавља од стране Владе.

број 14 од 88, а у 2017. години свега 6 од 89 донетих закона. Ако узмемо у обзир неспорно постојећи „замор ЕУ од проширења” и изјаве појединих највиших функционера водећих замаља Уније из последњих недеља, можемо претпоставити да ће се ова тенденција наставити. Ову тврдњу поткрепљује и Декларација из Софије⁵⁹¹, усвојена 17. маја 2018. године на Самиту ЕУ – Западни Балкан од стране „лидера Европске уније и њених држава чланица, у консултацији са партнерима са Западног Балкана и у присуству релевантних регионалних актера”, у којој се, додуше, говори о европској перспективи овог региона, али нема ни речи о придруживању држава.

Нисмо говорили о свим правним и политичким аспектима процеса прикључења Србије Европској унији, нити смо представили све правне механизме, али можемо закључити да процес хармонизације закона са правним тековинама ЕУ Народној скупштини, у квантитативном смислу, значи повећање обима посла⁵⁹² – иако се последњих година број предлога закона из ове области смањује – али да, с друге стране, усклађивање домаћег права са *acquis communautaire* представља значајно ограничење слободе свих актера законодавног поступка, али пре свега парламента.

V.3 Европски суд за људска права и домаће законодавство

На основу до сада реченог се јасно види да парламенти губе примат у процесу доношења закона и због утицаја међународних институција. То се може догодити на више начина. Неке међународне организације – међу које спада Европска унија – на директнији начин обликују правни систем одређених држава, док неке то чине посредним путем.

⁵⁹¹ http://www.consilium.europa.eu/media/34809/sofia-declaration_sr.pdf (18.05.2018).

⁵⁹² Макс Вебер није могао имати на уму повећање обима посла парламента због европских интеграција и задатака који произилазе из хармонизације правног система, па је, како Келзен наводи, овако размишљао: „Законодавно тело неке добро организоване државе требало би, заправо, да само изузетно делује, ако је потребно да се нешто поправи на темељним зидовима зграде.” Х. Келзен, *op. cit.*, стр. 37.

У литератури се много мања пажња посвећује спољашњим ограничењима законодавне функције парламента савремених држава него унутрашњим, јер се аутори заустављају на представљању све већег утицаја владе у обликовању законодавне политике и евентуално политичких партија. Међутим, и они уставни правници који у хармонизацији домаћих прописа са правним тековинама ЕУ, осим развојне шансе, виде ограничења за парламент, у потпуности занемарују Европски суд за људска права као значајан лимитирајући фактор у процесу вршења законодавне улоге парламента.

За разумевање могућности утицаја Европског суда за људска права на домаће законодавство неопходно је указати на значај Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, коју је и парламент наше државе ратификовао.⁵⁹³ Истакли смо раније да људска права и слободе и међународни споразуми представљају сродна ограничења законодавне власти парламента, пошто међународни уговори које легислатива потврди производе значајна ограничења слободе парламента у регулисању друштвених односа путем закона, баш у сфери људских права. Важећи Устав Србије, благо речено, није најјаснији када говори о односима домаћих и међународних правних аката⁵⁹⁴, али је

⁵⁹³ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом број 11, Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у Конвенцију и први протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима (*Сл. лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003).

Закон о ратификацији Протокола бр. 14 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којим се мења контролни систем Конвенције (*Сл. лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 5/2005 и 7/2005 – испр.).

У даљем тексту: Конвенција.

⁵⁹⁴ Према чл. 194. ст. 4. Устава: Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни уговори *не смеју бити у супротности са Уставом*, а члан 16. ст. 2. нашег највишег правног акта

неспорно да Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода чини део нашег правног поретка. „Конвенција се налази иза Устава, али изнад закона и подзаконских аката. Закон може регулисати само начин остваривања људских права уколико Устав садржи изричито овлашћење за поступање законодавца и уколико је, због природе одређеног права, неопходно да закон регулише начин његовог остваривања.”⁵⁹⁵

За предмет ове дисертације није од значаја сâмо важење наведене Конвенције, јер су део нашег правног поретка још неки, за остваривање људских права и слобода значајни међународни уговори, а њих смо већ као факторе класичних ограничења законодавне функције парламента представили. Ова Конвенција не буди наше интересовање ни из разлога што се ради о међународном уговору који могу потписати и ратификовати само земље чланице Савета Европе. Несумњиво је да та међународна организација, најстарији облик европских интеграција, деценијама функционише у сенци Европске уније и њених правних претходника, иако њене механизме, препоруке, конкретне формулације преузимају, односно на њих се позивају и органи ЕУ, првенствено у области заштите права националних мањина, али све то није од прворазредног значаја за наше истраживање.

Конвенцијом се бавимо јер она представља правни основ за успостављање Европског суда за људска права. Да би се обезбедило поштовање обавеза из Конвенције и протокола уз њу које су прихватиле Високе стране уговорнице, установљава се Европски суд за људска права. Суд ће радити као стални орган.⁵⁹⁶

каже да: Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори *морају бити у складу с Уставом*.

⁵⁹⁵ Ивана Крстић, „Статус и примена Европске конвенције о људским правима у Републици Србији”, *Упоредни приказ примене Европске конвенције о људским правима на националном нивоу* (ур. Силвија Пановић-Ђурић), Савет Европе, Београд, 2016, стр. 92.

⁵⁹⁶ Чл. 19. Конвенције.

Европски суд за људска права ћемо у даљем тексту спомињати као „Суд”.

У овом међународном суду са седиштем у Стразбуру број судија је једнак броју земаља чланица Савета Европе које су ратификовале Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода.⁵⁹⁷ Начин функционисања Суда се протеклих деценија – усвајањем више протокола уз Конвенцију – мењао, али пошто овај извор права садржи каталог људских права и гаранција које свака држава потписница признаје, његова је улога да обезбеди да их државе поштују. Поред осталих надлежности, Суд може да прима представке од сваке особе, невладине организације или групе лица који тврде да су жртве повреде права установљених Конвенцијом или протоколима уз њу, учињене од стране неке Високе стране уговорнице.⁵⁹⁸ Када закључи да је држава прекршила неко право или гаранцију из Конвенције, Суд доноси пресуду која је обавезујућа, а држава на коју се она односи је, као што ћемо одмах видети, у обавези да делује у складу са њом.

Према Љиљани Мијовић, „институционализација ове заштите почива на двије чињенице – Европска конвенција је настала у форми међународног и правно обавезујућег уговора у односу на државе потписнице, чиме је по први (*sic!*) у историји међународног права успостављен систем надзора заштите на унутрашњем плану држава уговорница. Тиме су државе потписнице (...) прихватиле надлежност Европског суда за људска права (...) у случајевима када појединац подноси представку против своје или неке друге државе потписнице пред овим Судом. Притом је такође установљена одговорност државе (држава) не само за поступке њених органа према њеним држављанима, већ и према странцима, који чак не морају бити држављани земаља потписница. Тиме је заштита основних људских права подигнута на један виши ниво, на ниво на којем

О општем питањима у вези функционисања Суда вид. Милан Пауновић, Славољуб Царић, *Европски суд за људска права – надлежност и поступак*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007.

⁵⁹⁷ Чл. 20. Конвенције.

⁵⁹⁸ Чл. 34. Конвенције.

се установљава колективна одговорност држава чланица у осигуравању поштовања Конвенцијом заштићених права и слобода.”⁵⁹⁹

Из реченог проистиче да су државе потписнице у обавези да поштују пресуде Суда⁶⁰⁰, чија је најчешћа последица плаћање накнаде штете која је досуђена странци која је пред њим поднела апликацију против земље потписнице Конвенције. Према важећем Уставу Србије „грађани имају право да се обратe међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом”.⁶⁰¹ Овим правом се наши држављани и користе, што се може видети из званичних података Суда.⁶⁰²

За нас је од посебног значаја чињеница да се, осим доношења индивидуалних мера усмерених ка самом подносиоцу захтева, односно обавезе државе у вези са којом је установљена повреда права, дешава да земље чланице, као последицу одлуке Суда, треба да предузму и мере општег карактера. То се може огледати у модификацији сопствене судске праксе, или чак измени одређених општих правних аката. То значи да земље потписнице Конвенције располажу двома обавезама. С једне стране, због потписивања и ратификовања тог међународног уговора и његових протокола губе слободу у изналажењу – из

⁵⁹⁹ Љиљана Мијовић, „Утицај одлука Европског суда за људска права на правне системе држава чланица Вијећа Европе са посебним освртом на Босну и Херцеговину”, Годишњак Правног факултета у Бањој Луци, Бања Лука, Број 31/32, 2010, стр. 234.

⁶⁰⁰ Према чл. 46. Конвенције: Високе стране уговорнице преузимају обавезу да се повинују правоснажној пресуди Суда у сваком предмету у коме су странке.

⁶⁰¹ Чл. 22. ст. 2. Устава.

⁶⁰² Европски суд за људска права је само у 2017. години донео 26 пресуда у предметима против Републике Србије, од којих је у 25 случајева установио да је дошло до повреде права. У периоду од 1959. до 2017. године Суд је донео 179 пресуда поводом Србије, од којих је само у 12 случајева био становишта да није повређено право наших држављана. Суд је у 2017. години добио 1431 нову представку из наше земље. Највише њих, у односу на 10.000 становника, поднето је из Румуније (3,31), Турске (3,25), Босне и Херцеговине (2,47), Црне Горе (2,22). Просек за Србију је 2,03, што је скоро три пута више од просека земаља потписница Конвенције.

Вид. Годишњи извештај Европског суда за људска права: https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2017_ENG.pdf (21.05.2018).

угла предлагача закона – најцелисходнијих законских решења. С друге стране пак и сâм Суд указује на неопходност измена домаћих законских решења у пресуди која је донета *inter partes* (у спору између држављана одређене државе и земље потписнице Конвенције пред Европским судом за људска права), али која делује *erga omnes* јер је држава принуђена да мења поједина решења у својим правним актима да би у будућности избегла плаћање накнаде штете својим држављанима након поступка пред Судом. На тај начин пресуде Суда не само да постају извор домаћег права⁶⁰³ већ у великој мери и обликују правни систем, лишавајући парламент слободе у вршењу законодавне функције.

Да бисмо поткрепили ову тврдњу, навешћемо два случаја из праксе Народне скупштине Републике Србије. Први се односи на закон који је већ усвојен, односно на ситуацију када је Парламент на предлог Владе донео закон као последицу пресуде Европског суда за људска права. Народна скупштина Србије је, наиме, 28. децембра 2016. године усвојила Закон о регулисању јавног дуга Републике Србије по основу неисплаћене девизне штедње грађана положене код банака чије је седиште на територији Републике Србије и њиховим филијалама на територијама бивших република СФРЈ.⁶⁰⁴ Према образложењу предлога закона, основ за доношење је пресуда Европског суда за људска права⁶⁰⁵, којом су обавезане Република Србија и Република Словенија да исплате стару девизну штедњу подносиоцима представке, који су штедели код Љубљанске

⁶⁰³ Пресуде Европског суда за људска права у поступцима у којима је Република Србија једна од странака преводе се и објављују у *Службеном гласнику Републике Србије*, али су „пресуде против Србије” доступне и на званичној интернет презентацији Врховног касационог суда: <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/presude-protiv-srbije> (21.05.2018).

„Од новембра 2016. године Врховни касациони суд је тражио од свих судова да воде посебан регистар пресуда у којима се судови позивају на Европску конвенцију и праксу Европског суда.” И. Крстић, *op. cit.*, стр. 103.

⁶⁰⁴ Објављен у: *Сл. гласник РС*, бр.108/16 и 113/17.

⁶⁰⁵ Предмет Алишић и други против Босне и Херцеговине, Хрватске, Србије, Словеније и Бивше Југословенске Републике Македоније.

<http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Alisic%20protiv%20Bosne%2C%20Hrvatke%2C%20Srbije%2C%20Sovenije%20i%20Makedonije-60642-08.pdf> (21.05.2018).

банке Сарајево и Инвестбанке ПЈ Тузла, и то под истим условима као и друге штедише које су имале такву штедњу у домаћим филијалама српских односно словеначких банака. Према пресуди, Република Србија мора предузети све неопходне мере, укључујући и законодавне измене, у року од годину дана од доношења пресуде, односно до 16. јула 2015. године, како би подносилац представке и сви други у истој ситуацији могли да поврате своју стару девизну штедњу. Као што видимо, Народна скупштина није поштовала рок прописан пресудом Суда, али је ипак поступила у складу с њим – односно, да будемо прецизнији: то је учинила Влада пошто је наведени предлог закона упутила Парламенту на усвајање.

Други случај који илуструје да на законодавну политику државе потписнице Конвенције на најнепосреднији начин утичу пресуде Европског суда за људска права је Предлог закона о утврђивању чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породицишта у Републици Србији. Овај предлог закона се налази у скупштинској процедури од 20. марта 2018. године⁶⁰⁶, а према чл. 2. ст. 2.: „Циљ овог закона је и извршење обавезе Републике Србије из пресуде Европског суда за људска права у предмету Јовановић против Србије (број представке 21794/09)”.⁶⁰⁷ Као што видимо, за разлику од претходног случаја, када је обавеза која проистиче из пресуде Европског суда за људска права била наведена у образложењу, овом приликом је то назначено у самом предлогу закона. Суд је пресудом у предмету Зорица Јовановић против Републике Србије обавезао државу да, поред исплате одговарајућег износа на име накнаде нематеријалне штете подносиоцима представке, спроведе и одређене мере опште природе, односно да у року од једне године од правноснажности пресуде

⁶⁰⁶ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/700-18%20lat.pdf (21.05.2018).

⁶⁰⁷ <http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/%D0%88%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%9B%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2%20%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5%202821794-08%29.pdf> (21.05.2018).

Као што видимо, број представке је у Предлогу закона погрешно наведен.

предузме одговарајуће мере ради установљавања механизма који би омогућио свим родитељима да у сличним ситуацијама добију одговарајуће одговоре и одговарајућу накнаду. Ради извршавања обавезе по наведеној пресуди Суда, потребно је да се донесе закон који прописује посебан поступак за утврђивање чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала у породици у Републици Србији.

Поред наведених случаја из Републике Србије, желимо да скренемо пажњу на још један предмет из Босне и Херцеговине који доказује да земље потписнице Конвенције не поступају увек по пресудама Европског суда за људска права када је прописана обавеза измене домаћих правних прописа. Држављани те државе Дерво Сејдић и Јакоб Финци⁶⁰⁸ су 2006. године одвојено поднели представке Суду због немогућности да се као припадници ромске односно јеврејске националне мањине кандидују за чланове Дома народа Парламентарне скупштине и Предсједништва Босне и Херцеговине, јер се по Уставу БиХ могу кандидовати само припадници тзв. конститутивних народа, тј. српског, бошњачког и хрватског народа. Суд је по тужби Сејдића и Финција крајем 2009. донео пресуду⁶⁰⁹ којом је тој држави наложено да из Устава и изборног закона елиминише дискриминаторске одредбе, али то до данас није учињено.

На основу наведених случајева можемо закључити да пресуде Европског суда за људска права представљају директна ограничења законодавне функције парламената држава потписница Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, пошто осим обавезе новчаних давања за подносиоце представки, односно накнаде штете грађанима, доводе и до обавезе доношења односно измене прописа који су довели до кршења права из Конвенције. Зарад

⁶⁰⁸ Ђорђе Томић, „Управљање на више нивоа као модел дјелотворне демократије у Босни и Херцеговини: да ли су европске интеграције прилика?“, *Зборник радова са међународне научне конференције „Устави у времену кризе: постјугословенска перспектива“* (ур. Милан Подунавац и Биљана Ђорђевић), Универзитет у Београду, Факултет политичких наука и Удружење за политичке науке Србије, Београд, 2014, стр. 480.

⁶⁰⁹ http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA (21.05.2018).

целовите слике, међутим, морамо констатовати да, иако неспровођење пресуда Суда може произвести суспензију чланства земље потписнице у Савету Европе, па чак и искључење из чланства, спољашња ограничења законодавне функције парламента – а међу њима пресуде Европског суда за људска права – ипак су специфична, јер поводом њих нису одлучујући само правни аспекти већ и политички, као и чиниоци међународних односа, геополитике итд.

V.4 Глобални економски токови и парламент као носилац законодавне власти

Говорити о ограничењима законодавне функције парламента у савременој држави, а не покушати дати одговор на питање на који начин и у којој мери креатори глобалних економских токова утичу на слободу легислативе у избору најбољих решења приликом дефинисања елемената законодавне политике је у најмању руку мањкаво. Ову сферу спољашњих лимита највећи број аутора ипак оставља ван разматрања. Разлог за то можда треба тражити у неразумевању економских и политичких питања, али, као што ћемо видети, лимити који проистичу из постојања модерних глобалних економских токова обухватају врло широк опсег тема и утичу на физиономију скоро свих друштвених сфера, као и на прописе који их уређују.

Ограничења која произилазе из глобалних економских токова не представљају лимите само за парламент. Њихово неспорно постојање утиче на све актере законодавног поступка и генерално нормативне делатности, а за парламент, поред свих других до сада представљених, значе још једно ограничење које га спутава у томе да и у реалном свету буде оно што према уставним текстовима јесте – „носилац законодавне власти”.

Када говоримо о глобалним економским токовима, не мислимо пре свега на разлике у економској моћи које постоје између разних држава света и на последице које из тога проистичу. Видели смо, наиме, да земље, склапајући билатералне и мултилатералне споразуме, могу једне са другима ступати у уговорне односе, а обавезе у њима преузете неспорно значе ограничења за домаће

законодавство након њихове ратификације од стране парламента и ступања на снагу. У том смислу су, на пример, споразуми о слободној трговини⁶¹⁰ са одређеним државама бране актерима легислативног процеса приликом израде и усвајања царинског закона и евидентно је да разлике у економској моћи између потписника могу утицати на слободу слабије стране, иако је и међународни уговор, формално, израз аутономије воља. Ове лимите, међутим, не бисмо посебно истицали јер их сматрамо већ представљеним у делу о класичним ограничењима и међународним уговорима.

Данас, кључним питањем суверености држава сматрамо њену економску компоненту. У ери пресудног значаја глобалних економских токова, у озбиљној мери се релативизује спољни елемент суверености држава – независност. „Правно изражено, то би значило да она није дужна да се повинује заповестима било које стране власти која се налази изван државне територије.”⁶¹¹ Намећу се два питања: да ли се Међународни монетарни фонд, Светска банка, Светска трговинска организација и друге међународне организације из области финансија сматрају страним властима, односно да ли се савремене државе повинују њиховим заповестима? Тешко је дати објективан одговор на наведена питања, а остати на пољу науке. Да бисмо покушали на објективан начин да представимо ограничења законодавне функције парламента која проистичу из односа држава са наведеним међународним организацијама, навешћемо неколико случајева из парламентарне праксе, пре свега Србије.

⁶¹⁰ Као пример мултилатералног међународног споразума који је ратификовала Народна скупштина Србије наводимо Закон о потврђивању Споразума о измени и приступању Споразуму о слободној трговини у Централној Европи – ЦЕФТА 2006 (*Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 88/2007). Билатералне споразуме о слободној трговини наша земља има са неколико држава, међу њима са Руском Федерацијом, Републиком Турском, Републиком Казахстан итд., али, у складу са већ цитираним Законом о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица с једне стране и Републике Србије с друге стране, и са државама чланицама ЕУ.

⁶¹¹ Р. Марковић (2010), *op. cit.*, стр. 152.

Оснажење наведених међународних организација је последица неколико економских криза светских размера у последњих деведесетак година. С друге стране, те кризне ситуације су навеле уставотворне власти савремених држава да својим највишим правним актом уреде одређена питања која нису класичне теме *materia constitutionis*. Тако се данас неретко у уставима срећу термини: јавни дуг, дефицит или други појмови из сфере економске политике. У том смислу, Основни закон Мађарске од 2010. године садржи експлицитну забрану усвајања таквог закона о буџету којим би јавни дуг премашио половину бруто домаћег производа.⁶¹² Ширење уставне материје на поље монетарне политике је последица борбе за очување економске суверености држава, пре свега њихове компоненте независности, али је то често тешко оствариво због одлучујућег утицаја одређених међународних финансијских институција. Прецизније, нормативна самосталност држава жртвује се на олтару очувања економске стабилности.

Користећи метод анализе случаја, поћи ћемо од Међународног монетарног фонда.⁶¹³ Основ сарадње Србије и ММФ-а чини члан IV Статута⁶¹⁴ ове организације, на основу којег се одвијају годишње консултације. Према оцени Народне банке Србије: „Овакве консултације представљају статутарну обавезу земаља чланица, на основу којих ММФ доноси оцену о економској ситуацији у

⁶¹² Чл. 36. (4) Основног закона Мађарске.

⁶¹³ Бивша Југославија је била једна од земаља учесница Бретонвудске конференције (1944. године) и оснивача Међународног монетарног фонда (ММФ) и Светске банке. Одлуком Одбора извршних директора ММФ-а од 14. децембра 1992. године констатовано је да је СФРЈ престала да постоји. Истовремено су утврђени услови под којима земље сукцесори могу да наследе чланство СФРЈ у ММФ-у. Од активне и пасивне СФРЈ у ММФ-у, СР Југославији је припало 36,52%.

Одбор извршних директора ММФ-а је 20. децембра 2000. године донео одлуку, с ретроактивним дејством од 14. децембра 1992. године, да је СР Југославија испунила услове за чланство у тој институцији.

Након престанка постојања Државне заједнице Србија и Срна Гора, Република Србија је наследила њен међународноправни субјективитет и наставила њено чланство у међународним финансијским организацијама.

https://www.nbs.rs/internet/latinica/40/40_1/index.html (22.05.2018).

⁶¹⁴ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf> (22.05.2018).

земљи и адекватности мера економске политике.”⁶¹⁵ У периоду од 2000. године до данас, Међународни монетарни фонд је обезбедио финансијску подршку нашој земљи у оквиру неколико механизма. Међу њима су најзначајнији тзв. *stand-by* аранжмани од 2009, 2011. и 2015. године, а последњи од њих је завршен 22. фебруара 2018. године.⁶¹⁶ У пролеће 2018. вођени су преговори између Владе Србије и мисије ММФ-а и о склапању новог аранжмана, али због оставке министра финансија они још нису окончани.

Ови аранжмани се колоквијално називају „чуваркуће” и врло често су неопходни због одржања макроекономске стабилности у држави, али њиховом склапању између те међународне организације и владе земље чланице претходе преговори – понекад и вишемесечни – чију суштину представља: које мере, у разним областима, држава треба да спроведе да би се квалификовала за уживање предности економске стабилности, коју у одређеној мери аранжман са ММФ-ом обезбеђује. Суштина тих мера се обично може формулисати као фискална консолидација, али се оне не односе само на фискалну и монетарну политику већ и на многе друге друштвене сфере.

Закон о привременом уређивању начина исплата пензија⁶¹⁷ је Народна скупштина донела 26. октобра 2014. године. У образложењу предлога закона је наведено да за доношење предложеног закона постоји посебно важан јавни интерес који се огледа у потреби очувања стабилности економског система државе у условима финансијске кризе, подмиривања обавеза државе и осигурања несметаног обављања свих државних функција и задатака. Међутим, у Извештају ММФ-а из фебруара 2015. године – који је објављен у складу са већ споменутиим чланом IV Статута – стоји следеће: „However, important fiscal consolidation measures have been introduced since mid-2014, including a parametric pension reform in line with the Fund’s advice, a 10 percent public sector wage cut, and a progressive

⁶¹⁵ https://www.nbs.rs/internet/latinica/40/40_1/index.html (22.05.2018).

⁶¹⁶ *Ibid.*

⁶¹⁷ Објављен у: *Службени гласник РС*, бр. 116/14 и 99/2016.

reduction of pensions.”⁶¹⁸ Видимо да се решења из споменутог закона Републике Србије у Извештају ММФ-а називају „саветима Фонда”. Ти савети, међутим, из угла посматрања парламента представљају ограничења у самосталном дефинисању елемената пензионог система.

Цитирани Извештај Међународног монетарног фонда спомиње још једну меру која је од интереса за наше истраживање, а ради се о смањењу плата у јавном сектору. Народна скупштина Србије је 31. јула 2015. усвојила Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.⁶¹⁹ У образложењу предлога закона на још директнији начин стоји „извор идеје” Владе за упућивање у скупштинску процедуру баш таквог предлога закона него што је то било у претходно анализираним случајима, пошто је наведено да је доношење овог закона неопходно због потписаног аранжмана са ММФ-ом који предвиђа смањење броја запослених за по 5% годишње у наредном трогодишњем периоду, што би требало да донесе уштеду од око 0,3% БДП годишње.

Не улазимо у питање оправданости те мере, нити вршимо анализу постигнутих ефеката усвојеног закона јер је то далеко изван предмета ове дисертације, само констатујемо да је Народна скупштина у драстичној мери била лимитирана у вршењу законодавне власти, не само факторима унутраше природе – у виду Владе и политичких странака – већ и спољашњим. Уколико до сада реченом додамо чињеницу да је Влада цитирани предлог закона утврдила на својој седници у суботу, 25. јула, да је Шеснаесто ванредно заседање Народне скупштине⁶²⁰, на захтев Владе, било сазвано за понедељак, 27. јул, са четрнаест тачака дневног реда које су све биле спојене у једну и да је Парламент предметне законе усвојио у петак, 31. јула, можемо створити слику о томе у коликој мери је Народна скупштина истински „носилац законодавне власти”.

⁶¹⁸ IMF Country Report No. 15/50, стр. 4.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1550.pdf> (22.05.2018).

⁶¹⁹ Објављен у *Сл. гласник РС*, бр. 68/2015 и 81/2016 – одлука УС.

⁶²⁰ Дневни ред Шеснаестог ванредног заседања Народне скупштине: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2015/16.%20vanredno.pdf> (22.05.2018).

У улози међународних финансијских организација у обликовању елемената домаћег законодавства, међутим, не виде се сви фактор ограничења законодавне улоге Народне скупштине. Фискални савет у свом званичном документу „Фискална консолидација 2012–2014. vs. 2015–2017: овог пута је другачије?” истиче следеће: „Уговор са ММФ-ом обухвата прилично детаљне планове и временске рокове за спровођење свих предвиђених мера (као и тромесечне провере напретка од стране ове финансијске институције), што омогућава да и шира јавност лако прати реализацију циљева на које се Влада обавезала. Додатну предност представља и стручна помоћ коју ММФ, Светска банка, ЕБРД и друге међународне институције укључене у овај програм могу пружити у решавању професионално тешких проблема у јавним и државним предузећима.”⁶²¹ Видимо да Фискални савет, који је државни орган Републике Србије – установљен Законом о буџетском систему 2010. године, о којем је већ било речи када смо говорили о независним (регулаторним) и контролним органима као новим ограничењима законодавне функције парламента – експлицитно каже да се Влада Уговором са ММФ-ом обавезала на реализацију одређених циљева, као и да стручна помоћ коју ММФ, Светска банка, ЕБРД и друге међународне институције укључене у овај програм могу пружити представља додатну предност.

Није Међународни монетарни фонд једина међународна организација која у условима глобалних економских токова на драстичан начин ограничава слободу парламента и других домаћих субјеката законодавног поступка у вршењу нормативне делатности. У вези са утицајем Светске банке⁶²² на уређивање значајних друштвених области у Србији, навешћемо само један пример. У документу Report No. 96451-YF – Republic of Serbia-Public Finance Review: Toward a Sustainable and Efficient Fiscal Policy од 24. јула 2015 године, међу закључцима и

⁶²¹ Стр. 9, http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/fiskalna_konsolidacija_2012-14_vs_2015-17.pdf (22.05.2018).

⁶²² Према званичној интернет презентацији Светске банке, она обезбеђује кредите и даје савете земљама како би се повећао економски развој и смањило сиромаштво, али и очувале међународне инвестиције.

<http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do> (22.05.2018).

препорукама стоји следеће: „Reduce the number of primary and secondary teachers by drafting a strategy to right-size the teaching workforce and undertaking teacher rationalization, including redeployment. This recommendation is linked to the rightsizing of the school network and has the potential to create savings that could be either brought back to the budget or reallocated to investments in the sector.”⁶²³ Као што видимо, Светска банка се залаже за смањење броја учитеља и наставника у основном и средњем образовању, као и за рационализацију мреже школа, а у интересу постизања уштеда. Овакве „препоруке” се не односе само на сферу просвете већ и здравства, јавне управе, енергетике итд.

Споменуте међународне организације не износе своје „препоруке” само у Србији и другим државама које се сматрају земљама у транзицији. Експерти Међународног монетарног фонда су тако средином маја 2018. године у свом извештају Савезној влади СР Немачке предложили да размотри реформу пензионог система и тржишта рада тако што ће изменом закона повећати минималан број година проведених на раду након којих се стиче право на одлазак у пензију. ММФ такође већ дуго сугерише Немачкој да повећавањем плата и инвестиција поспеши домаћу тражњу.⁶²⁴ Међународне финансијске институције су од избијања финансијске кризе 2008. године већем броју земаља „сугерисале” повећање стопе пореза на додату вредност, отпуштање из јавног сектора, рационализацију мреже образовних и здравствених установа, смањење плата итд.

Те међународне организације су посебна правна лица али обично повезано делују и осим представљених начина, на решења из општих правних аката многих држава утичу и тако што делегирају спољне саветнике – стручњаке у радне групе које израђују текстове будућих закона о којима се у последњој фази законодавног поступка изјашњавају народни посланици. Као што смо видели, на утицај међународних финансијских институција нису имуне ни државе које располажу

⁶²³ Стр. 68, <http://pubdocs.worldbank.org/en/776271446462342355/PFR-eng-web-final.pdf> (22.05.2018).

⁶²⁴ <http://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/14/Germany-Staff-Concluding-Statement-of-the-2018-Article-IV-Mission> (22.05.2018).

јаком економијом и великом политичком моћи у међународним односима, али су земље у транзицији, поготово када су још и на путу ка пуноправном чланству у Европској унији, свакако мање отпорне на њихове „предлоге” и „сугестије”.

Истине ради, морамо да напоменемо да је у одређеним земљама скоро непознат појам финансијске дисциплине, што, уз неспремност владе да одоли изазову повећавања издатака за одређене категорије становништва из буџета и на тај начин стекне додатне гласове на предстојећим изборима, може довести до ситуације у којој је – не рачунајући опцију банкрота државе – једина могућност опстанка склапање аранжмана „чуваркуће”. Постојање таквог аранжмана може довести и до већег прилива директних страних инвестиција, јер у њему потенцијални инвеститори могу видети симбол поузданог тржишта, гаранцију сигурности. С друге стране пак, када члан парламента од представника владе – у вези са одређеном иницијативом или амандманом – добије одговор по којем су његово прихватање или реализација немогући јер би се то косило са постигнутим договором са представницима Међународног монетарног фонда, Светске банке или неке друге међународне организације, онда сматрамо оправданим констатацију према којој се парламент, у ери глобалних економских токова, не може сматрати истинским вршиоцем законодавне власти.⁶²⁵

⁶²⁵ Славиша Орловић цитира Ивана Крастева, који сликовито описује трендове о којима је било речи: „Владе бивају изабране након љубавне везе са бирачким телом, али су венчане са међународним донаторима.” Славиша Орловић, *op. cit.*, стр. 269.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

„Ништа није закон кад се не може знати ко је законодавац. (...) Претпоставља се да је у свакој земљи познато ко је аутор или законодавац зато што је он суверен, кога, пошто је успостављен пристанак свих, претпоставља се, сви знају.”⁶²⁶ Ове мисли Томаса Хобса из средине XVII века навели смо као мото на почетку ове дисертације. Њихово цитирање не представља стилску фигуру помоћу које се читалац на ефикасан начин жели увести у тематику којом се бавимо. Сматрали смо, наиме, да се основано може поставити питање: Да ли је парламент још увек носилац законодавне власти? Због тога смо за предмет овог рада изабрали питање ограничења са којима се скупштина данас суочава приликом вршења своје по многима још увек основне функције: нормативне надлежности. Ти лимити се могу поделити на оне унутрашње и спољашње природе, класичне и нове.

Циљ дисертације је био да кроз пажљиву селекцију неопходних стручних извора и ослањајући се на деценијско искуство у својству народног посланика у Народној скупштини Републике Србије прецизно утврдимо и рационално истражимо сазнања и изразимо научни став о улози савременог парламента у светлости ограничења његове законодавне функције.

Пошли смо од хипотезе да је законодавна функција парламента сужена због устава као бедема, активности владе као све значајнијег актера законодавства, политичких странака, односно нових учесника у законодавном поступку с једне стране, као и релативизације суверености у условима међународних интеграција и утицаја глобалних економских токова с друге стране, што све доводи до модификације улоге савременог парламента.

⁶²⁶ Томас Хобс, *Левијатан или материја, облик и власт државе црквене и грађанске*, Правни факултет универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 223.

Пре него што смо приступили утврђивању појединачних елемената наведене хипотезе, сматрали смо неопходним представљање најзначајнијих фаза еволуције институције парламента, парламентарног облика државне власти и његове основне разлике у односу на председнички систем, основне функције парламента и фазе законодавних поступака. О свим тим питањима смо говорили у првом делу дисертације јер смо сматрали да је без тога илузорно расправљати о дOMETИМА ограничења законодавне власти парламента и о његовој улози у савременој држави, што су теме које смо обрадили у другом дела овог рада.

Парламент је институција која је настала еволутивним путем и у разним епохама људске цивилизације је имао различите улоге. Настанак и еволуција парламента у средњем веку је била везана за борбу против апсолутне власти монарха. Плећство је желело да има значајнију улогу, првенствено у одређивању пореза. Маневарски простор монарха се постепено сужавао, али се у то време није могло говорити о народном представништву, нити о функцијама државне власти и њеним поделама. Формална потврда победе парламента над краљевским апсолутизмом се у Енглеској десила само 38 година након објављивања Хобсовог *Левијатана*: шеф државе је остао законодавни чинилац, али само унутар парламента.

Парламентаризам је плод дуге еволутивне праксе, а не теоријских расправа, док је, насупрот томе, председнички систем инсталиран Уставом Сједињених Америчких Држава од 1787. године, али у оба система државне власти, конституисана на основу теорија о подели власти, парламент се сматра колегијалним органом, чији се чланови бирају од стране народа – који је носилац суверености – на одређени временски период и чија је основна надлежност доношење закона. По још увек општеприхваћеном ставу је, дакле, парламент носилац законодавне власти.

Тврдња према којој је извршна власт све доминантнија у уставној пракси земаља са парламентарним системом државне власти не доводи код већине аутора до закључка да је улога парламента као носиоца законодавне власти у савременим државама доведена у питање. Додуше, већ неколико деценија постоје расправе о тзв. пропадању парламента, али се оне углавном завршавају констатацијом да се

ради о „законодавцу” чији значај је неупитан. Улога парламента у уставној архитектури земаља са парламентарним системом државне власти је еволуирала кроз векове, али се он столећима доживљавао као „суверени” законодавац. Значај парламента није био увек исти, због чега смо указали на његове карактеристике у дуалистичком, монистичком и „рационализованом” парламентаризму. Од саветодавног тела, преко учесика законодавног поступка, „господске казине” и доба парламентарног романтизма до скупштине као номиналног законодавца пут је био дуг. Евидентно је да се данас, у условима савремене државе, његова улога модификује, а законодавна функција сужава. До тога доводи више фактора, које ми називамо унутрашњим и спољашњим, класичним и новим ограничењима.

Устав представља бедем законодавне слободе легислативе. Уставни резервати, људска права и међународни уговори представљају значајан фактор ограничавања законодавне надлежности парламента. Устав у својству носилаца суверености доносе грађани/народ/нација, који то чине самостално или преко својих представника у парламенту. Највиши правни акт, међутим, као производ установљавајуће власти поставља оквире парламенту који се сматра законодавцем. Људска права и међународни уговори постављају границе изван којих легислатива не сме да крочи.

Услед превласти извршне власти и све присутнијег захтева за ефикасношћу, парламент губи дах и кључну улогу у вршењу законодавне власти, а тиме и кључну уставну позицију творца закона у реалном свету. Из анализиране праксе Народне скупштине Републике Србије смо видели да је надмоћ Владе у свим фазама законодавног поступка изузетно изражена. Једна од главних карактеристика функционисања данашњег парламентарног система државне власти је апсолутна доминација владе у обликовању оквира правних односа.

Слабљење законодавне функције парламента је последица интегрисаног учешћа егzekутиве, парламентарних одбора, посланичких група и народних посланика у законодавним поступцима. Анализом случаја смо дошли до закључка да процедуре усвајања закона све више значе само формализам, без значајније могућности утицаја посланика на садржину аката о којима гласају.

Ограничења парламента у законодавству се огледају и у делегираном законодавству, а у оним државама које не обезбеђују ту могућност за егzekутиву закони парламента су све оквирнијег карактера, а уредбе владе све више задиру у законску материју. Не само што се правни систем састоји од све већег броја уредби већ су оне „свемоћне” у смислу да постепено преузимају неке карактеристике закона. Брзо се шире надлежности влада и оне су данас више од равноправног учесника законодавног поступка. Промена карактера њихових прописа последица је генералног овлашћења за доношење подзаконских аката који произилазе из својства владе као органа који утврђује и води политику. У процесима спровођења политике, законодавни поступак је све више само облигаторни формализам, а парламент се доживљава као неефикасно, скупо, тромо тело које због надлежности предвиђених у уставу треба формално да се изјасни о мерама егzekутиве које се претварају у форму закона.

Потпуна доминација владе је, међутим, само последица. И она је инструмент у рукама политичких странака, које у данашњим условима представничке демократије обликују политичку вољу грађана. Оне одлучно утичу како на утврђивање дневног реда парламента, тако, у крајњој линији, и на садржину закона. Неспорно је да нема парламентарног система државне власти без парламенту одговорне владе, али уколико бисмо оставили по страни улогу модерних политичких странака у исказивању политичке воље грађана на слободним, непосредним изборима, дошли бисмо до неодрживих закључака које би парламентарна пракса свакодневно демантовала. Велику пажњу смо посветили описивању начина, механизма и техника којима савремене политичке партије господаре законодавним поступком. Те појаве сматрамо природном последицом уставних одредби о томе да сувереност потиче од грађана/народа/нације, с једне стране и функционисања савремених политичких система с друге стране. Политичка странка, захваљујући исказаном поверењу на слободним, вишепартијским изборима, настоји да своја обећања, односно начин виђења најважнијих друштвених проблема преточи у текст закона у формалном смислу. Вршење власти је циљ, а влада и парламент су само средства. Док се уставне одредбе којима је дефинисана формална улога скупштине поштују, сматра се да странке не потчињују себи власт, али је доношење закона све више само форма,

обавезни елемент, а парламент политичка арена за вербално обрачунавање између „зараћених страна”.

Сада већ скоро цео век постојећа институција уставних судова, помоћу претходне и накнадне нормативне контроле уставности општих правних аката све више постаје субјект који врши улогу и остварују ефекте „коначног законодавца”. У дефинитивном утврђивању права и обавеза, улога овог органа, чије одлуке нису само општеобавезујуће већ су и коначне и извршне, неупитна је. „Четврта грана власти” и „негативни законодавац” су само неки од термина у литератури који указују на значај судске контроле уставности и укидања закона парламента као могуће последице деловања уставних судова. Они су значајни фактори ограничења законодавне функције скупштине, иако смо зарад целовите слике принуђени да констатујемо да у одређеним приликама ни оне нису имуне на политичке утицаје, што у вези са појединим предметима који су се налазили пред Уставним судом Србије није било тешко доказати. То је још један аргумент у прилог тврдње да корене лимита нормативне надлежности легислативе не треба тражити у влади већ у политичким странкама, у чијим рукама су посланичке групе, влада, а понекад и остали органи државне власти само средство за реализацију политичких циљева. У дисертацији нисмо улазили у то да ли су тежње за реализацијом појединих циљева извршне власти биле легитимне или целисходне или не, само смо их представљали као илустрацију за наше тврдње.

Поред политичких странака, уставног суда, шефа државе и његовог права суспензивног вета, појављују се и нови учесници законодавног поступка који доводе до додатног слабљења могућности законодавног стваралаштва народних посланика. Инклузивност и транспарентност постају чаробне речи у савременим демократским државама, захваљујући чему, поред кључне улоге владе у свим фазама законодавног поступка, што за последицу има „свемоћност” њених уредби и све оквирније законе скупштине, независни (регулаторни) и контролни органи, цивилни сектор и заинтересоване друштвене групе постају субјекти чије деловање такође производи драстично сужавање слободног простора легислативе у креирању права.

На први поглед се чини да непосредно учешће грађана у форми јавних расправа и јавних слушања доводи до демократизације законодавног поступка, што уз неспорно слабљење законодавне улоге парламента као носиоца законодавне власти за последицу може имати и усвајање квалитетнијих закона, међутим то није увек случај. Видови непосредног учешћа грађана у креирању законских оквира, влади, односно политичким странкама који је чине често служи за оправдање предлагања одређених решења у предлогу аката о којима се парламент у дану за гласање изјашњава.

Због свих представљених и анализираних ограничења законодавне функције, постоји тенденција слабљења улоге парламента као законодавца, пошто му измиче моћ стварања закона. Доношење закона је функција скупштине која нестаје. Парламент од законодавца све више постаје „само” представник грађана, односно јача његова функција репрезентације на штету законодавне. Када се прихвати одређени амандман или предлог закона чији је предлагач поједини члан парламента, то је последица коалиционог споразума или договора политичких странака. Народни посланици, с друге стране, у вршењу представничке улоге могу указати влади на потребу решавања одређеног проблема грађана из својих изборних јединица, што је максимум њиховог домета у данашњим условима страначке и фракцијске дисциплине.

Поред фактора унутрашње природе, на законодавну власт парламента у значајној мери утичу и европске интеграције, јер услед релативизације суверености доводе до сужавања деловања парламента. Хармонизација закона са правним тековинама ЕУ је значајан процес, али пре у квантитативном него у квалитативном смислу. На сличан начин и пресуде Европског суда за људска права обликују домаће законодавство, сужавајући простор оригинерног деловања законодавца. Да би спољашња ограничења нормативне надлежности скупштине била на целовит начин презентована, томе треба додати и последице глобалних економских токова, односно, пре свега, утицај Међународног монетарног фонда, Светске банке и других међународних финансијских организација чије деловање не утиче само на монетарну и фискалну политику владе већ и на слободу

законодавца у изналагању најбољих решења. На тај начин се нормативна самосталност државе жртвује на олтару очувања економске стабилности.

Свеобухватна анализа унутрашњих и спољашњих, класичних и нових ограничења парламента у вршењу његове – по већини још увек – основне надлежности је по нама кључна претпоставка за истраживање његове улоге у савременој држави. Нов, модеран поглед на законодавну улогу скупштине је нужен због присутних токова који доводе до редефинисања односа између парламента и других државних институција, нарочито највиших органа власти. Поред тога, и одређени ванправни, пак чак и ванинституционални чиниоци утичу на данашњи положај скупштине у поступку доношења закона и генерално – уставној архитектури.

Живимо у времену у којем се, у земљи са парламентарним системом државне власти, на правно неутемељен начин и у стручним круговима о парламенту говори као о најзначајнијем државном органу или институцији која је на врху пирамиде органа власти. С друге стране, у истим тим стручним круговима се пише о министру који се *именује (sic!)* и о законима који *се усвајају на седницама владе (sic!)*. У тим условима смо сматрали неопходним да, ослањајући се на стручну литературу с једне стране и богато парламентарно искуство којим располажемо с друге стране, покушамо да дамо савремен одговор на старо питање које је све време од централног значаја: Шта је улога парламента?

Анализом случајева из праксе Народне скупштине Републике Србије, али и других земаља, доказали смо да је улога парламента еволуирала и да је он од представника грађана постао законодавни орган, а да у савременој држави, поготово у посткомунистичким земљама Источне и Југоисточне Европе, поново јача његова репрезентативна улога на штету нормативне. Можда нисмо обухватили све аспекте ограничења законодавне функције парламента у савременој држави, али смо, сваког тренутка остајајући на терену науке и избегаваши коришћење дневнополитичких формулација, предочили да је данашња скупштина политички орган, расправна власт која се враћа на почетак свог развоја. Ограничења, с друге стране, доводе и до нових улога легислативе, што

значи да се надлежности у квантитативном смислу шире, али је она у реалном амбијенту далеко од улоге која јој је уставним текстовима додељена.

Одабир теме, на одређеним местима провокативнији начин излагања, као и наши закључци ће, надамо се, довести до нових конструктивних расправа о улози парламента у савременој држави. Важно би било да у будућности буде све више оних који ће покушати да дају актуелан одговор на три и по века старо питање: Ко је законодавац?

ЛИТЕРАТУРА

Књиге и чланци:

ÁDÁM Antal: „A végrehajtó hatalom és az autonóm közjogi intézmények jogalkotásáról”, Magyar Közigazgatás, Budapest, 1993. 5. szám.

АНТОНИЋ, Слободан: „Скупштина Србије данас”, *Нова српска политичка мисао: Анализе*, Београд, Број 1, Година 1, 2005.

АРИСТОТЕЛ: *Политика*, Београдски издавачко-графички завод, Београд, 1984.

BARANYI Bertold: „Törvénykezdeményezés”, *Parlamentek Európában* (ed. Nagy Csongor István, Papp Imre, Sepsi Tibor), Összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003.

BARIĆ, Sanja; RUŽIĆ, Lena: „Sekundarno zakonodavstvo EU i parlamentarni nadzor nad nacionalnom egzekutivom”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (1991) v. 29, br. 2, 787–824 (2008).

БАСТА, Лидија Р.: „Тежа и противтежа (check-and-balance) као принцип парламентаризма. Три примера из теорије савременог англоамеричког конституционализма”, *Политичка мисао: часопис за политологију*, Број 19(4), 1982.

БЕЕТНАМ, David: *Parlament i demokratija u dvadeset i prvom veku. Vodič za dobru praksu*, Interparlamentarna unija, UNDP, Beograd, 2008.

BENGSTON, Cristina: *National Parliaments in European decision-making – A real prospect or wishful thinking*, The Federal Trust for Education and Research, University of Glasgow, 2003.

БОБИО, Норберто: *Будућност демократије. Одбране правила игре*, „Филип Вишњић”, Београд, 1990.

БУЗАЦИЋ, Милован: „Поступак пред уставним судовима – Значај, правна уређеност и ток”, *Правни живот*, Београд, бр. 12/1996.

VARGA Attila: *Román alkotmányjog. Alkotmányjogi alapismeretek és kisebbségjogi vonatkozások*, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Kolozsvár, 2013.

VARGA Attila: *Constituționalitatea procesului legislativ*, Editura Hamangiu, București, 2007.

ВАСИЋ, Радмила и ЧАВОШКИ, Коста: *Увод у право II*, Издавачка кућа „Драганић”, Београд, 1997.

ВАСОВИЋ, Вучина: *Савремене демократије I*, Службени гласник, Београд, 2006.

ВАСОВИЋ, Вучина: „Савремени изазови парламентаризма”, у: *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Фондација Конрад Аденауер, Факултет политичких наука, Београд, 2007.

ВЕБЕР, Макс: *Привреда и друштво*, Просвета, Београд, 1976.

ВУЧИЋ, Оливера: „Интерпелација – утицај посланика на одговорно поступање владе”, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, Бања Лука, Број 14, Година V, 2008.

ВУЧИЋ, Оливера: *Промена и трајање устава*, Досије, Београд, 2005.

ВУЧИЋ, Оливера, ПЕТРОВ, Владан, СИМОВИЋ, Дарко: *Уставни судови бивших југословенских република*, Досије студио, Београд, 2010.

ВУЧИЋ, Оливера, СТОЈАНОВИЋ, Драган: „Уставно судство на пресеку права и политике”, *Анали Правног факултета у Београду* (Анали ПФБ), 2/2009.

ГОАТИ, Владимир: *Партије и партијски систем у Србији*, Одбор за грађанску иницијативу: ОГИ центар, Ниш, 2004.

ГОЈАР-ФАБР, Симон: „Појам суверености од Бодена до Хобса”, у: Бојанић, Петар и Миленковић, Иван: *Суверен и сувереност: између појма, фикције и политичке емоције*, Службени гласник, Београд, 2008.

DEZSŐ Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1998.

DICEY, Albert Venn: *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics, London, 1982.

БОРЂЕВИЋ, Јован (и група аутора): *Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1966.

БОРЂЕВИЋ, Јован: *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1982.

GYÖRFI István: „A törvényhozó hatalom korlátai”, *Jogbölcséleti előadások* (ed. Szabó Miklós), Miskolc, 1998.

БУРИЋ, Михаило: *Социологија Макса Вебера*, Напријед, Загреб, 1987.

ЗАКАРИЈА, Фарид: *Будућност слободе: нелиберална демократија код куће и у свету*, Дан Граф, Београд, 2004.

ЈЕЖ, Здравко: *Принципи демократске правне државе*, Култура, Бачки Петровац, 2004.

ЈОВАНОВИЋ, Слободан: *Држава*, Књига прва, Издавачко и књижевско предузеће Геца Кон А. Д., Београд, 1936.

ЈОВАНОВИЋ, Слободан: *Из историје и књижевности I*, Сабрана дела, књига 11, БИГЗ, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд, 1991.

ЈОВАНОВИЋ, Слободан: Предговор књизи Сидни Лоу: *Енглески парламентаризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010.

ЈОВИЧИЋ, Миодраг: *Велики уставни системи. Елементи за једно упоредно уставно право*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984.

ЈОВИЧИЋ, Миодраг: *О уставу – теоријско-компаративна студија*, Савремена администрација, Београд, 1977.

КЕЛЗЕН, Ханс: *О суштини и вредности демократије*, Службени гласник, Београд, 2005.

KENDERESI Nóra: „Gyorsított törvényalkotási eljárások”, *Parlamentek Európában* (ed. Nagy Csongor István, Papp Imre, Sepsi Tibor), Összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 2003.

KEY, V. O. Jr: *Politics, Parties and Pressure Groups*, Thomas Y. Crowell Company, New York, 1958.

KILÉNYI Géza: „A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében”, *Magyar Közigazgatás*, Budapest 1994/5.

KÖRÖSÉNYI András: *A magyar politikai rendszer*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

КОШТУНИЦА, Војислав: *Институционализована опозиција у политичком систему капитализма*, докторска дисертација, Правни факултет, Београд, 1974.

КОШУТИЋ, Будимир и МИТРОВИЋ, Драган: *Аутономно право: с посебним освртом на колективне преговоре, право на штрајк и lock out у упоредном и нашем праву*, Досије, Београд, 1996.

КОШУТИЋ, Будимир: „Утицај чланства у Европској унији на законодавни поступак у државама чланицама”, *Парламентарна пракса I*, Уводни реферати, чланци и прилози о унапређивању квалитета законодавног поступка са тежиштем на номотехнику и на утицај међународног права на законодавни поступак у Републици Србији, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2012.

КРСТИЋ, Ивана: „Статус и примена Европске конвенције о људским правима у Републици Србији”, *Упоредни приказ примене Европске конвенције о људским правима на националном нивоу* (ур. Силвија Пановић-Ђурић), Савет Европе, Београд, 2016.

KUKORELLI István: *Alkotmánytan*, Osiris Kiadó, Budapest, 1996.

KUKORELLI István: „A parlamenti képviselők törvénykezdeményezési joga és részvétele a törvény-előkészítés folyamatában”, *Állam és Igazgatás*, 1987. 9. szám, Budapest.

КУТЛЕШИЋ, Владан и ГОЛИЋ, Дарко: *Увод у право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2017.

ЛАЈПХАРТ, Аренд: *Модели демократије: облици и учинак владе у тридесет шест земаља*, ЦИД, Подгорица, Службени лист СЦГ, Београд, 2003.

LAMM Vanda, PESCHKA Vilmos (ed.): *Jogi lexikon*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 1999.

LETSCH Endre: *A jog alkotása és nyelve*, Fórum Könyvkiadó Intézet, Újvidék, 2017.

LINN, Susanne, SOBOLEWSKI, Frank: *The German Bundestag, Functions and Procedures, Organisation and working methods*, NDV, Rheinbreitbach, 2010.

ЛИНЦ, Хуан и АЛФРЕД, Стефан: *Демократска транзиција и консолидација: Јужна Европа, Јужна Америка и посткомунистичка Европа*, „Филип Вишњић”, Београд, 1998.

LISABONSKI UGOVOR EUROPSKE UNIJE (2007.), Konsolidirani tekst Ugovora o Europskoj uniji (Maastricht, 1992.), Konsolidirani tekst Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Rim, 1957.), protokoli, prilozi i izjave, ADRIAS, Zbornik Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu, Svezak 16, Zagreb – Split, 2009.

ЛОВО, Филип: *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1999.;

ЛОНЧАР, Зоран: *Одговорност министара, са посебним освртом на југословенско право*, докторска дисертација, Правни факултет, Нови Сад, 2000.

ЛОУ, Сидни: *Енглески парламентаризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010.

ЛУКИЋ, Радомир Д.: *Теорија државе и права*, Савремена администрација, Београд, 1964.

МАРКОВИЋ, Лазар: *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991.

МАРКОВИЋ, Ратко: *Извршина власт*, Савремена администрација, Београд, 1980.

МАРКОВИЋ, Ратко: *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2010.

МАРКОВИЋ, Ратко: „Устав Републике Србије из 2006 – Критички поглед”, *Анали Правног факултета у Београду* (Анали ПФБ), 2/2006.

МАРКОВИЋ, Ратко: *Покретање уставног спора о уставности нормативних аката*, Савремена администрација, Београд, 1973.

МАРТИНОВИЋ, Александар: „Јавна расправа као облик рада Народне скупштине Републике Србије”, *Парламентарна пракса II*, Уводни реферати, чланци и прилози о унапређивању квалитета законодавног поступка са тежиштем на иницијативи грађана, јавном слушању и јавној расправи (ур. Маријана Пајванчић, Александра Поповић), Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2012.

MEZEI Barna, SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

MEZEY, Michael, L.: *Comparative legislatures*, Durham, North Carolina: Duke University Press, 1979.

МИЈАНОВИЋ, Гашо: *Контрола уставности закона*, Докторска дисертација брањена на Правном факултету Универзитета у Сарајеву 1965. године, Српско Сарајево, 2000.

МИЈОВИЋ, Љиљана: „Утицај одлука Европског суда за људска права на правне системе држава чланица Вијећа Европе са посебним освртом на Босну и Херцеговину”, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци*, Бања Лука, Број 31/32, 2010.

МИЛЕР, Јан-Вернер: *Оспоравање демократије: политичке идеје у Европи двадесетог века*, Фабрика књига, Едиција РЕЧ, књига 83, Београд, 2013.

МИЛОВАНОВИЋ, Добросав, НЕНАДИЋ, Немања, ТОДОРИЋ, Владимир: *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ, Београд, 2012.

МИРОВИЋ, Дејан М.: *Србија и усвајање *acquis communautaire*-а*, Докторска дисертација брањена на Правном факултету Универзитета у Београду 2012. године.

MONTESKJE, Šarl: *O duhu zakona*, Umetničko društvo Gradac, Čačak–Beograd, Feral Tribune, Split, 2001.

НИКОЛИЋ, Оливер: *Законодавна процедура у Југославији са посебним освртом на швајцарско право*, Институт за упоредно право, Београд, 1997.

НОЈМАН, Франц: *Владавина права: политичка теорија и правни систем у модерном друштву*, „Филип Вишњић”, Београд, 2002.

NEUMAN, Franz: *Demokratska i autoritarna država: studije o političkoj i pravnoj teoriji*, Izdavačko knjižarsko poduzeće Naprijed, Zagreb, 1974.

NORTON, Philip: *Legislatures*, Oxford and New York: Oxford University Press, 1990.

ОРЛОВИЋ, Славиша: *Политиколошки огледи: политичка социологија и политичка теорија*, Службени гласник, Београд, 2010.

ПАВЛОВИЋ, Душан и АНТОНИЋ, Слободан: *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, Службени гласник, Београд, 2007.

ПАЈВАНЧИЋ, Маријана: *Јавна расправа – Облик непосредног учешћа грађана у законодавном процесу (организовање и вођење)*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2013.

ПАЈВАНЧИЋ, Маријана: *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008.;

ПАЈВАНЧИЋ, Маријана: *Правно нормирање*, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 1995.

PATTERSON C. Samuel, COPELAND W. Gary: „Parliaments in the twenty-first century”, *Parliaments in the modern world. Changing institutions*, University of Michigan, 1994.

ПАУНОВИЋ, Милан, ЦАРИЋ, Славољуб: *Европски суд за људска права – надлежност и поступак*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007.

ПЕЈИЋ, Ирена: „Народна иницијатива у законодавном поступку”, *Парламентарна пракса II*, Уводни реферати, чланци и прилози о унапређивању квалитета законодавног поступка са тежиштем на иницијативи грађана, јавном слушању и јавној расправи (ур. Маријана Пајванчић, Александра Поповић), Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2012.

ПЕЈИЋ, Ирена: *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Правни факултет, Центар за публикације, Ниш, 2011.

ПЕЈИЋ, Ирена: *Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента* – Правни факултет у Нишу, Ниш, 2006.

ПЕКИЋ, Борислав: *Сентиментална повест Британског царства*, Службени гласник, Београд, 2010.

PETRÉTEI József: „A magyar jogharmonizáció az európai uniós csatlakozás előtt és után”, *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny* 2005/1.

PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

ПЕТРОВ, Владан: *Енглески устав*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће „Службени гласник”, Београд, 2007.

ПЕТРОВ, Владан: *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.

ПЕТРОВ, Владан: „Народна иницијатива и референдум ’у троуглу суверености’ – грађанин, парламент, устав”, *Парламентарна пракса II*, Уводни реферати, чланци и прилози о унапређивању квалитета законодавног поступка са тежиштем на иницијативи грађана, јавном слушању и јавној расправи (ур. Маријана Пајванчић, Александра Поповић), Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2012.

PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002.

ПИТКИН, Хана: „Хобсово схватање представљања I”, у: Миленковић, Иван и Бојанић, Петар (приредили): *Политичко представљање*, Службени гласник, Београд, 2010.

ПОДУНАВАЦ, Милан: *Принцип грађанства и поредак политике*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2001.

ROBERT, Henry M.: *Robertova pravila procedure*, Global Book, Novi Sad, 1997.

ROMSICS Viktor: „A szabad mandátum elvének jelentőségéről és értelmezéséről”, *Parlamenti Ösztöndíjasok*, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2007.

РУСО, Жан-Жак: *Друштвени уговор. О пореклу и основима неједнакости међу људима. Расправа о наукама и уметностима*, „Филип Вишњић”, Београд, 2011.

SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.

САРТОРИ, Ђовани: *Упоредни уставни инжењеринг*, „Филип Вишњић”, Београд 2003.

СЛАВНИЋ, Љиљана: *Уставно право*, Привредна академија, Нови Сад, 2007.

SMERDEL, Branko; SOKOL, Smiljko: *Ustavno pravo*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2009.

SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés. Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése 1990–2010*, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010.

СТАНОВЧИЋ, Војислав: „Демократија и владавина права”, *Анали Правног факултета у Београду*, година 53, број 2, 2005.

СТАНОВЧИЋ, Војислав: „Парламент без парламентаризма”, у: *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Фондација Конрад Аденауер, Факултет политичких наука, Београд, 2007.

СТАНОВЧИЋ, Војислав: *Политичка теорија*, том I, Службени гласник, Београд, 2006.

СТОЈИЉКОВИЋ, Зоран: „Партије у парламенту”, у: *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Фондација Конрад Аденауер, Факултет политичких наука, Београд, 2007.

СТОЈАНОВИЋ, Драган М.: *Правни положај посланика на примерима Француске, Аустрије, Немачке и Југославије*, Центар за публикације Правног факултета и Нишу, Ниш, 1999.

STONE SWEET, Alec: „The politics of constitutional review in France and Europe”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 5, No. 1, 2007.

SZALAI András: „Minősített többség a törvényhozásban az Európai Unió tagállamaiban”, *Jogelméleti Szemle*, Budapest, 2007/4.

SZÁNTHÓ Örsike: *Parlamenti beszédjogok*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2009.

SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010.

ТОМИЋ, Ђорђе: „Управљање на више нивоа као модел дјелотворне демократије у Босни и Херцеговини: да ли су европске интеграције прилика?”, *Зборник радова са међународне научне конференције „Устави у времену кризе: постјугословенска перспектива”* (ур. Милан Подунавац и Биљана Ђорђевић), Универзитет у Београду, Факултет политичких наука и Удружење за политичке науке Србије, Београд 2014.

ТРКУЉА, Јовица: „Обнова демократије у посткомунизму”, у: *О демократији: зборник радова*, Службени гласник, Београд, 2005.

ФРИДРИХ, Карл Јоаким: *Конституционализам (ограничавање и контрола власти)*, ЦИД, Подгорица, 1996.

HART, Herbert L. A.: *A jog fogalma*, Osiris, Budapest, 1995.

ХОБС, Томас: *Левијатан или материја, облик и власт државе црквене и грађанске*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.

HORVÁTH, Zoltán, ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2010.

ЦВЕТИЋАНИН, Невен: *Европска десница између мача и закона: практична филозофија Карла Шмита*, „Филип Вишњић”, Београд, 2004.

ЧАВОШКИ, Коста: „Демократија и владавина права”, у: *О демократији: зборник радова*, Службени гласник, Београд, 2005.

CSINK Lóránt, PETRÉTEI József, TILK Péter: „Constitutional Court as Positive Legislator (National Report)”, in: Allan R. Brewer-Carías, *Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Law Study*, Cambridge University Press, New York 2011.

SCHMITT, Carl: *Politikai teológia*, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1992.

SMUK Péter: „Ellenzéki jogok a parlamenti jogban, különös tekintettel a törvényhozási eljárásra és a parlamenti ellenőrzésre”, *Jogtudományi közlöny*, Budapest, 2007. február.

ШТУРАНОВИЋ, Петар: *Законодавна надлежност скупштине у парламентарним системима земаља у процесу придруживања ЕУ*, Докторска дисертација брањена на Правном факултету Универзитета у Новом Саду 2016. године.

Списак извора права Републике Србије:

– Устав Републике Србије (*Сл. гласник РС*, број 98 од 10. новембра 2006. године).

– Закон о потврђивању Споразума о измени и приступању Споразуму о слободној трговини у Централној Европи – ЦЕФТА 2006 (*Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 88/2007).

– Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране (*Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/2008).

– Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом број 11, Протокола уз

Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у Конвенцију и први протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима (*Сл. лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003).

– Закон о ратификацији Протокола бр. 14 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којим се мења контролни систем Конвенције (*Сл. лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 5/2005 и 7/2005 – испр.).

– Закон о Агенцији за борбу против корупције (*Сл. гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење и 8/2015 – одлука УС).

– Закон о буџетском систему (*Сл. гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016 и 113/2017).

– Закон о Државној ревизорској институцији (*Сл. гласник РС*, бр. 36/2010).

– Закон о државној управи (*Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014 и 30/2018 – др. закон).

– Закон о Заштитнику грађана (*Сл. гласник РС*, бр. 79/2005 и 54/2007).

– Закон о избору народних посланика (*Сл. гласник РС*, бр. 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003 – др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука УС, 36/2011 и 104/2009 – др. закон).

– Закон о јавним агенцијама („Сл. гласник РС”, бр. 18/2005 и 81/2005 – испр.).

- Закон о министарствима (*Сл. гласник РС*, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон и 62/2017).
- Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору (*Сл. гласник РС*, бр. 68/2015 и 81/2016 – одлука УС).
- Закон о Народној скупштини (*Сл. гласник РС*, бр. 9/2010).
- Закон о националном оквиру квалификација (*Сл. гласник РС*, бр. 27/2018).
- Закон о превенцији и дијагностици генетичких болести, генетички условљених аномалија и ретких болести (*Сл. гласник РС*”, бр. 8/2015).
- Закон о председнику Републике (*Сл. гласник РС*, бр. 111/2007).
- Закон о привременом уређивању начина исплата пензија (*Службени гласник РС*, бр. 116/14 и 99/2016).
- Закон о регулисању јавног дуга Републике Србије по основу неисплаћене девизне штедње грађана положене код банака чије је седиште на територији Републике Србије и њиховим филијалама на територијама бивших република СФРЈ (*Сл. гласник РС*, бр.108/16 и 113/17).
- Закон о референдуму и народној иницијативи (*Сл. гласник РС*, бр. 48/94 и 11/98).
- Закон о Социјално-економском савету (*Сл. гласник РС*, бр. 125/2004).
- Закон о Уставном суду (*Сл. гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 103/2015 и 40/2015 – др. закон).
- Јединствена методолошка правила за израду прописа (*Сл. гласник РС*, бр. 21/2010).
- Пословник Народне скупштине Републике Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 20/2012 – пречишћен текст).

– Пословник Владе (*Сл. гласник РС*, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014).

– Резолуција Народне скупштине о законодавној политици (*Сл. гласник РС*, бр. 55/2013).

– Резолуција Народне скупштине Републике Србије о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 125/2007).

– Резолуција о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији (*Сл. гласник РС*, бр. 112/2013).

– Резолуција о придруживању Републике Србије Европској унији (*Сл. гласник РС*, бр. 112/2004).

– Декларација Народне скупштине Републике Србије о неопходности окончања санкција и изолације Републике Кубе (*Сл. гласник РС*, бр. 100/2007).

– Декларација Народне скупштине Републике Србије о осуди аката против цивилног мађарског становништва у Војводини почињених 1944–1945. године (*Сл. гласник РС*, бр. 54/2013).

– Декларација Народне скупштине Републике Србије о осуди злочина у Сребреници (*Сл. гласник РС*, бр. 20/2010).

– Декларација Народне скупштине Републике Србије о осуди злочина учињених над припадницима српског народа и грађанима Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 74/2010).

– Декларација о пријему црногорских држављана с пребивалиштем у Републици Србији у држављанство Републике Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 56/2006).

– Декларација о проглашењу односа између отаџбине и расејања односом од највећег државног и националног интереса (*Сл. гласник РС*, бр. 86/2006).

– Уредба о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом (*Сл. гласник РС*, бр. 26/2010).

– Одлука Уставног суда, ИУз број 882/2010 од 16. јануара 2014. године, објављена у *Сл. гласнику РС*, бр. 20/2014 од 21. фебруара 2014. године.

Списак предлога закона:

– Предлог измена и допуна Закона о државној управи (у процедури Народне скупштине од 4. маја 2018. г.).

– Предлог закона о утврђивању чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породици у Републици Србији (у процедури Народне скупштине од 20. марта 2018. г.).

Одабрани интернет извори:

Народна скупштина Републике Србије <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.871.html>

Уставни суд Републике Србије <http://www.ustavni.sud.rs/>

Устав Републике Србије <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije>

Влада Републике Србије <http://www.srbija.gov.rs/>

Министарство правде Републике Србије <https://www.mpravde.gov.rs/>

Министарство државне управе и локалне самоуправе
<http://www.mduls.gov.rs/>

Министарство за европске интеграције Републике Србије
<http://www.mei.gov.rs/>

Високи савет судства <https://vss.sud.rs/sr>

Државно веће тужилаца <http://www.dvt.jt.rs/>

Народна банка Србије <https://www.nbs.rs/internet/cirilica/index.html>

Председник Републике Србије <http://www.predsednik.rs/>

Веб-сајт народног посланика Балинта Пастора <http://www.pasztorbalint.rs/sr/>

Скупштина Аутономне покрајине Војводине
<http://www.skupstinavoivodine.gov.rs/>

Заштитник грађана Омбудсман <http://www.ombudsman.rs/>

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности
<https://www.poverenik.rs/sr/>

Фискални савет Републике Србије <http://www.fiskalnisavet.rs/>

Парламент Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске
<https://www.parliament.uk/>

Дом Комуна <https://www.parliament.uk/business/commons/>

Дом Лордова <https://www.parliament.uk/business/lords/>

Парламент Краљевине Норвешке <https://www.stortinget.no/en/In-English/>

Парламент Исланда <https://www.althingi.is/english/>

Парламент Мађарске <http://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly>

Уставни суд Мађарске <https://alkotmanybirosag.hu/>

Основни закон Мађарске
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100425.ATV>

Народна скупштина Републике Француске <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>

Декларација о правима човека и грађанина <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html>

Конгрес Сједињених Америчких Држава
<https://www.visitthecapitol.gov/about-congress>

Представнички дом Конгреса <https://www.house.gov/>

Сенат САД <https://www.senate.gov/>

Устав Сједињених Америчких Држава <http://constitutionus.com/>

Парламент Републике Италије <http://www.parlamento.it/home>

Сенат италијанског парламента <https://www.senato.it/3801>

Камера Дом посланика <http://en.camera.it/>

Уставни суд Италије <https://www.cortecostituzionale.it/default.do>

Парламент Краљевине Шпаније <http://www.cortesgenerales.es/>

Кортес, Конгрес посланика

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

Кортес, Сенат <http://www.senado.es/web/index.html>

Парламент Чешке Републике <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?akk=7>

Заступнички дом Чешког парламента <http://www.psp.cz/en/sqw/hp.sqw>

Сенат Чешког парламента

http://www.senat.cz/informace/pro_verejnost/infocentrum/infocentrum_informace_o_senatu-eng.php?ke_dni=4.8.2016&O=10

Парламент Републике Пољске <http://opis.sejm.gov.pl/en/index.php>; Сенат <https://www.senat.gov.pl/en/about-the-upper-house/>

Парламент СР Немачке Бундестаг <https://www.bundestag.de/en/>; Савезни савет Бундесрат <https://www.bundesrat.de/DE/homepage/homepage-node.html>

Савезни Уставни суд Немачке

http://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Homepage/home_node.html

Хрватски сабор <http://www.sabor.hr/Default.aspx>

Парламент Републике Аустрије

<https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/PARL/>

Уставни суд Републике Аустрије <https://www.vfgh.gv.at/index.en.html>

Парламент Великог Војводства Луксембург

<https://gouvernement.lu/en/systeme-politique/chambre-deputes.html>

Парламент Републике Румуније http://www.parlament.ro/index_en.html

Заступнички дом румунског парламента

<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.home?idl=2>

Сенат румунског парламента <https://www.senat.ro/>

Парламент Краљевине Холандије https://www.staten-generaal.nl/begrip/the_states_general

Представнички дом холандског парламента

<https://www.houseofrepresentatives.nl/>

Сенат холандског парламента https://www.eerstekamer.nl/begrip/english_2

Устав Краљевине Холандије

<https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>

Савет Европе <https://www.coe.int/en/web/portal>

Европски суд за људска права

<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>

Европска конвенција о људским правима

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

„Венецијанска комисија” <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>

Лисабонски уговор <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty.html>

Европски парламент <http://www.europarl.europa.eu/portal>

Европска унија <https://europa.eu/>

Савет Европске уније https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_en

Европска комисија <https://ec.europa.eu/commission/>

Међународни монетарни фонд <http://www.imf.org/external/index.htm>

Светска банка <http://www.worldbank.org/>

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Pásztor Bálint (Балинт Пастор) је рођен 1979. године у Суботици, где је завршио Гимназију „Светозар Марковић” (друштвено-језички смер) на мађарском наставном језику. Школске 1997/98. године, уписао је Правни факултет Универзитета у Београду, где је дипломирао 4. фебруара 2002. године, са просечном оценом 8,00.

Од априла 2002. био је правни саветник суботичког д. о. о. за консалтинг Rannon Invest Consortium, а од јануара 2004. до фебруара 2007. директор овог привредног друштва.

Од 2002. до 2010. био је члан Националног савета мађарске националне мањине, формираног на основу Закона о заштити права и слобода националних мањина (*Сл. лист СРЈ*, бр. 11/2002). Од 2002. до 2009. био је и председник Извршног одбора НСМНМ.

Дипломске академске мастер студије на Правном факултету Универзитета у Београду је уписао 2010, а 4. октобра 2011. је стекао академски назив мастер правник (из уже уставноправне научне области).

Од 14. фебруара 2007. године је, тренутно у петом мандату, народни посланик у Народној скупштини Републике Србије. Председник је једне посланичке групе, члан је Одбора за уставна питања и законодавство и Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, заменик члана Одбора за европске интеграције, председник Посланичке групе пријатељства са Краљевином Шпанијом. У ранијим сазивима био је и члан Одбора за финансије, Одбора за иностране послове и Законодавног одбора Народне скупштине, као и члан Акционе групе за реформу политичког система.

Од 2014. године ангажован је у својству асистента на Правном факултету за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија, на предметима уставно право и увод у право.

Говори мађарски и енглески језик.

Ожењен је, има сина. Са породицом живи у Суботици.

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Име и презиме аутора Pásztor Bálint (Балинт Пастор)

Број индекса ДС 5/2011

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

„Ограничења законодавне функције парламента у савременој држави”

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 13.08.2018.

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ ДОКТОРСКОГ РАДА

Име и презиме аутора Pásztor Bálint (Балинт Пастор)

Број индекса ДС 5/2011

Студијски програм Докторске студије права (Уставноправна научна област)

Наслов рада „Ограничења законодавне функције парламента у савременој држави”

Ментор Проф. др Оливера Вучић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 13.08.2018.

ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић” да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Ограничења законодавне функције парламента у

савременој држави”

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 13.08.2018.

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.