

**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ**

Београд, 13.8.2018. године

**НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ**

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Београду од 25. јуна 2018. године одређена је Комисија за преглед и оцену докторске дисертације кандидата **Балинта Пастора**, дипломираног правника-мастера, под насловом: „**Ограничења законодавне функције парламента у савременој држави**“ у саставу: *др Оливера Вучић*, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, *др Владан Петров*, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду и *др Маријана Пајванчић*, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду, у пензији. Након што је пажљиво и детаљно прегледала достављени рукопис докторске дисертације, Комисија има задовољство и част да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду поднесе следећи

ИЗВЕШТАЈ

О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

I Основни подаци о кандидату и дисертацији

1. Основни подаци о кандидату

Pásztor Bálint (Балинт Пастор) је рођен 1979. године у Суботици, где је завршио Гимназију „Светозар Марковић“ (друштвено-језички смер) на мађарском наставном језику. Правни факултет Универзитета у Београду уписао је школске 1997/98. године, 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 „*Pannon Invest Consortium*“, а од јануара 2004. до фебруара 2007. године 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 („Службени лист СРЈ“, број 11/2002). Од 2002. до 2009. био је и председник Извршног одбора НСМНМ-а.

2010. године је уписао мастер академске студије на Правном факултету Универзитета у Београду, а 4. октобра 2011. је стекао академски назив: мастер правник (из уставноправне уже научне области).

Народни посланик је од 14. фебруара 2007, тренутно у петом мандату. 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.

Учесник је више међународних стручних семинара и студијских посета (језик семинара енглески и мађарски): септембар 2014. године - пројекат професионалног усавршавања народних посланика у Сједињеним Америчким Државама (*Washington DC* и *Hartford, Connecticut*), тема: *Политички и изборни систем САД, са посебним освртом на законодавни поступак* (пројекат подржан од стране Конгреса САД); 2002. новембар; 2003. јануар: *Leader in a Democracy*, Будимпешта: у организацији *Robert Schuman Institute*; 2001. децембар: *Мањинска права и процеси деволуције, London-Cardiff (Wales)*: у организацији *British Association for Central and Eastern Europe (BACEE) and The New Serbia Forum*; 2001. јул: Будимпешта: *Летњи универзитет*, у организацији Правног факултета Универзитета у Будимпешти (*ELTE*); 2000. децембар: *Организација модерних изборних кампања*, Београд: *Hea Demokratie* и *Karamanlis Institut*; 2000. јул: *Механизми заштите мањинских права*, Будимпешта: у организацији *Minority Rights Group International*.

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.

Практични и теоријски ангажман Балинта Пастора је везан за области уставног права и промоцију начела владавине права и институција демократске уставности; изборног законодавства; државне управе и локалне самоуправе; људских и мањинских права. Сагласно својим интересовањима, одржао је бројна предавања (на српском и мађарском језику), између осталог и на теме: *Заштита језичких и мањинских права у Народној скупштини Србије* (јун 2017. Суботица, правно-терминолошки семинар „Језик и стварност“ у организацији Националног савета мађарске националне мањине); *Привредни развој АП Војводине* (јануар 2015. Секешфехервар, IV Привредни форум Карпатског басена у организацији Привредне коморе Жупаније Фејер (Мађарска); *Измене изборног закона и предлог измена Устава* (2011. Београд, Тањуг); *Working for democracy and security - Serbia and the OSCE: 10 Years of Partnership* – панел: *Building the culture of inclusion* (мај 2011. Београд, Мисија ОЕБС-а у Србији); *Теоријски и практични аспекти поступка враћања имовине и обештећења (реституције) у Србији* (мај 2012. Палић, правно-терминолошки семинар „Службена употреба мађарског језика у државној управи и правосуђу“ у организацији Покрајинског секретаријата за образовање, управу и националне заједнице и Националног савета мађарске националне мањине); *Однос аутономије Војводине и персоналне аутономије војвођанских Мађара* (април 2010. Суботица, конференција „Аутономија Војводине – европске интеграције – права националних мањина“ у организацији Националног савета мађарске националне мањине и Докторске школе за државне и правне науке

Универзитета „Széchenyi István” из Ђера (Мађарска); *Србија са јаким савезницима или војно неутрална* (октобар 2009. Зрењанин, конференција Међународног института за безбедност); *Мађарска-Србија, политичко стање на Западном Балкану–будућност српско-мађарских односа* (март 2007. Будимпешта, конференција у организацији Министарства спољних послова Мађарске, Банке *CIB* и *AD Pénzügykutató*).

Чланство у професионалним удружењима: од маја 2014. члан Српског удружења за уставно право; од новембра 2016. члан Удружења правника војвођанских Мађара.

Говори мађарски и енглески језик; основно знање немачког и шпанског.

Ожењен је, отац једног сина. Са породицом живи у Суботици.

Балинт Пастор је аутор следећих научних радова:

- „Nyelvi és kisebbségi jogaink védelme a köztársasági parlamentben”, *Létünk*, Нови Сад, год XLVII, 2017/2, стр. 63-71;

- „Амандирање предлога закона – употреба или злоупотреба?“, *Српска политичка мисао*, Београд, год XXV, vol. 60, 2/2018, стр. 305-324 (позитивно рецензирано и прихваћено за објављивање, часопис у штампи).

2. Основни подаци о дисертацији

Наставно-научно веће Правног факултета Универзитета у Београду на седници одржаној 25. јануара 2016. године одобрило је кандидату Балинту Пастору израду докторске дисертације под називом „Ограничења законодавне функције парламента у савременој држави“ и за ментора му одредило др Оливеру Вучић, редовног професора Правног факултета Универзитета у Београду

Докторска дисертација Балинта Пастора написана је на 269 страница текста А4 формата (ћирилични фонт 12, проред 1,5), не рачунајући садржај и списак литературе и извора, и у свему је усаглашена са стандардима Универзитета у Београду у погледу форме и садржаја докторске дисертације.

Дисертација је израђена на основу проучавања грађе која обухвата 124 библиографске јединице, анализе великог броја релевантних прописа домаћег и страног законодавства као и значајног броја одабраних интернет извора, који су садржани у 626 фуснота. Грађа коју је кандидат користио за израду дисертације писана је на српском, мађарском и енглеском језику. Текст дисертације је подељен у два дела: први део се састоји из четири поглавља, а други део се састоји из пет поглавља, уз поглавље којим су обухваћена уводна разматрања и последње поглавље у коме су садржана закључна разматрања.

II Предмет и циљ дисертације

Једно од питања на које се фокусира развој науке уставног права и које препознаје као питање изузетног значаја је: ко је законодавац? Балинт Пастор парафразирајући Томаса Хобса нововековну потрагу за одговорима на наведено питање сажима кроз дилему: претпоставља се ко је законодавац, али да ли се и зна? Тематизација овог питања отвара широки простор теоријских и практичних

сучељавања, а одговори представљају вододелнице које отварају нова поглавља у развоју уставноправне научне области.

Кандидат Балинт Пастор артикулише и из теоријског поља, користећи прецизно дефинисану методологију и практично искуство, дефинише конкретно питање: да ли је парламент још увек и стварни носилац законодавне власти?

Кандидат указује на својеврсни парадокс: општеприхваћени став да је извршна власт све доминантнија у уставној пракси земаља са парламентарним системом државне власти за већину аутора не значи и отварање простора преиспитивања улоге парламента те се консеквентно не прелази граница важећих истина и не изводе закључци који би говорили у прилог ограничењу законодавне функције парламента, напротив, за већину аутора улога парламента као носиоца законодавне власти у савременим државама се не доводи у питање. Додуше, већ неколико деценија воде се 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 и кандидат указује на карактеристике дуалистичког, монистичког и „рационализованог“ парламентаризма. Парламент је прешао дуг пут од саветодавног тела, преко учесника законоданог поступка, „господске казине“ и времена парламентарног романтизма до скупштине као номиналног законодавца.

Кандидат доводи у питање општеусвојени став и теоријски и практично доказује тезу да се данас улога парламента модификује и да се поље „законодавне суверености“ парламента сужава. У процесима спровођења политике, законодавни поступак је све више само обигаторни 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.

Промишљање овог питања представља истовремено и научни и практични изазов, изазов на који Балинт Пастор покушава да одговори из ракурса 21. века: вешевалентном анализом покушава да отвори нову перспективу, нови поглед на класична и нова ограничења модерног парламента. Кандидат усмерава своје напоре на пружање савременог одговора на „старо“ питање: „Чему служи модеран парламент?“ Пажљивом селекцијом неопходних стручних извора и ослањајући се на деценијско искуство народног посланика, кандидат анализира законодавну улогу парламента и не остаје само у пољу теоријског, већ своја залагања управља ка превођењу теорије у реалност, поткрепљујући своја истраживања и закључке конкретним примерима остваривања законодавне функције Народне скупштине Републике Србије.

Полазећи од става да је неопходно отворити нове перспективе у разумевању потенцијалне будуће улоге народног представништва у уставној архитектури, кандидат дефинише општи циљ тезе: да утврди, рационално истражи и изрази научни став о улози савременог парламента у светлости ограничења његове законодавне функције. Балинт Пастор је става да без промене перспективе не можемо разумети процесе редефинисања односа између парламента и других државних институција, нарочито највиших органа власти.

На овај начин дефинисани циљ захтева један широки захват, не само теоријски и упоредноправни, већ и прагматски, будући да се у новијој, па и старијој, домаћој литератури не налази на монографски приступ теми, већ се о ограничењима законодавне функције модерног парламента углавном пише као о теми другог реда, нпр. кад је средишње питање контролна функција парламента, која је кроз контролне механизме, као што су посланичко питање, интерпелација итд. солидније проучавана.

Предмет докторске дисертације су ограничења са којима се парламент данас суочава приликом вршења своје нормативне улоге. Кандидат класификује ограничења законодавне функције парламента кроз категорије: унутрашња и спољашња, с тим да за унутрашња ограничења уводи додатну класификацију кроз поткатегорије: класична и нова, и даље, методолошки темељно, поткатегорију нових ограничења анализира из перспективе правних и ванправних. Користећи различите методе истраживачког рада кандидат доказује да је немогуће направити прецизну методолошку класификацију, да се категорије међусобно прожимају, те да се о истој врсти ограничења може говорити и са правног и са ванправног аспекта (нпр. доминантна улога владе готово у свим фазама законодавног процеса). Предмет истраживања дефинисан је тако да не само да одговара природи докторске дисертације, већ га, по својој комплексности и обухвату, у извесном смислу, и надилази.

Кандидат логички повезује и кроз различите перспективе: контекстуалну, научно-историјску и прагматичну - презентујући као студију случаја примере из свакодневног рада Народне скупштине Републике Србије - образлаже различите категорије ограничења законодавне функције парламента: почев од устава као бедема, активности владе као све значајнијег актера законодавства, политичких странака, односно нових учесника у законодавном поступку са једне, као и релативизације суверености у условима међународних интеграција и утицаја глобалних економских токова с друге стране, што све доводи до модификације улоге савременог парламента.

Анализом различитих категорија ограничења законодавне функције парламента кандидат доказује тезу да је доношење закона функција скупштине која нестаје и да је евидентна тенденција слабљења улоге парламента као законодавца, будући да му измиче моћ стварања закона.

Упоредном методом и анализом праксе Народне скупштине Републике Србије и парламената других земаља које се сматрају моделом континенталног парламентаризма, кандидат је доказао да су евидентни трендови слабљења и еволуције законодавне улоге парламента и да у савременој држави, поготово у пост-комунистичким земљама Источне и Југоисточне Европе, поново јача његова репрезентативна улога на штету нормативне. Кандидат све време у анализи ових процеса води рачуна о контексту, о чињеници да изграђеност институција и степен политичке културе утичу на функционисање уставног система сваке земље појединачно, па тако и парламента као изузетно значајне политичке институције.

III Основне хипотезе од којих се полазило у истраживању

Кандидат Балинт Пастор је засновао истраживање на постављеној радној хипотези: 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 са једне, као и релативизације суверености у условима међународних интеграција и утицаја глобалних економских токова с друге стране, што све доводи до модификације улоге савременог парламента.

Кандидат је доказујући тезу о модификацији улоге парламента као „сувереног законодавца“ логички класификовао и повезао, анализирао закономерност процесâ промене законодавне функције парламента и истражио комплексну природу, врсте, меру, узроке и видове различитих унутрашњих: класичних и нових (правних и ванправних) и спољашњих ограничења законодавне функције парламента.

Контекстуалном анализом улоге парламента у различитим историјским епохама Балинт Пастор долази до закључка који исказује у ставу да је доба парламентарног романтизма прошло: трансформација парламента се може пратити маркирајући доминантну функцију: од представника грађана, потом законодавног тела, да би у савременој држави поново сведочили доминацију репрезентативне, а на штету нормативне функције.

Посебан напор кандидат улаже у разумевање процесâ, маркирање историјских, научно-теоријских и практичних правно-политичких прекретница у политичким заједницама парламентарног облика државне власти. За Балинта Пастора су истог реда важности два процеса: с једне стране, значај разумевања свеукупности појава и процеса који узрокују промену законодавне функције парламента и са друге, значај имплементације научних постулата на анализу законодавне праксе Народне скупштине Републике Србије. За кандидата, перспектива у којој се укрштају научни дискурс и практична постигнућа је важна истраживачко-упоришна тачка, будући да покушава да одговори на питање: на који начин се може у јавном мњењу променити, побољшати доживљај парламента, као представника грађана?

И поред методолошке фокусираности на анализу ограничења законодавне функције парламента, истраживачки рад отвара пред кандидатом нова питања и он успева да ограничења законодавне функције парламента препозна истовремено и као нове могућности: у промењеном правно-политичком контексту легислатива постаје носилац низа нових функција, али Балинт Пастор препознаје и упозорава на дискрепанцу између стварног и нормативног: чињеница је да се надлежности парламента у квантитативном смислу шире, али је фактичка снага ове институције у реалном амбијенту далеко од улоге која јој је уставним текстовима додељена.

Да би утврдио утемељеност, односно основаност и ваљаност постављене хипотезе о еволуцији улоге парламента у уставној архитектури земаља са парламентарним системом државне власти, кандидат је анализирао комплексан низ процеса, појава и околности, а да би потврдио или оспорио следеће - свеукупно тринаест класификованих - појединачне елементе постављене радне хипотезе:

1. Слаби законодавна функција парламента што је резултат интегрисаног учешћа легислативе и егзекутиве у законодавном поступцима; 2. Законодавни поступак је све више само формализам без значајније могућности утицаја посланика на садржину усвојених закона; 3. 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; 4. Ограничења парламента у законодавству се огледају и кроз делегирано законодавство, а у оним државама које не обезбеђују ту надлежност за егзекутиву, закони парламента су све оквирнијег карактера, а уредбе владе све више задиру у законску материју; 5. Уставни суд услед претходне и накнадне нормативне контроле све више постаје орган који врши улогу и остварује ефекте „коначног законодавца“; 6. Политичке странке одлучно утичу како на утврђивање дневног реда парламента, тако, у крајњој линији, и на садржину закона; 7. Независни (регулаторни) и контролни органи, цивилни сектор и заинтересоване друштвене групе постају нови учесници законодавног поступка и доводе до слабљења законодавног стваралаштва народних посланика; 8. Непосредно учешће грађана у форми јавних расправа и јавних слушања доводи до демократизације законодавног поступка и квалитетнијих закона са једне, и слабљења законодавне улоге парламента као представника грађана са друге стране; 9. 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 функција репрезентације на штету законодавне функције; 10. Све је израженија метазаконодавна (псеудозаконодавна) функција парламента; 11. 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; 12. Пресуде Европског суда за људска права обликују домаће законодавство сужавајући простор оригинерног деловања законодавца; 13. 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.

Ограничења законодавне функције парламента Балинт Пастор класификује као унутрашња: класична и нова (правна и ванправна) и спољашња: као последицу различитих глобалних процеса политичких и економских интеграција.

Класична ограничења обухватају устав као бедем законодавне активности парламента, владу као све значајнијег учесника у законодавној власти, шефа државе и инструмент суспензивног вета и уставни суд, као „негативног законодавца“. Парламент 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. Устав, који представља бедем законодавне слободе легислативе, кандидат види као једну од најнефективних институција ограничења, будући да дефинише хијерархију правних аката и уставним начелима промовише одређене вредности, метаправне принципе.

Балинт Пастор детаљно анализира нова ограничења која додатно доводе до слабљења законодавне функције парламента у савременим државама и поставља тезу: да 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. Он указује на низ околности које могу довести у питање општеприхваћени став да непосредно учешће грађана у форми јавних расправа и јавних слушања нужно доводи до демократизације законодавног поступка и аргументује став да то не мора увек бити случај. Поред кључне улоге владе у свим фазама законодавног поступка која за последицу има „свемоћност“ њених уредби и све оквирније законе скупштине, побројани субјекти – под плаштом демократизације, инклузивности и транспарентности поступака дефинисања оквира којима се регулишу друштвени односи – могу да произведу још драстичније сужавање слободног простора легислативе у креирању права.

Тематизујући ривалитет егzekутиве и легислативе као једно од кључних питања функционисања државе, кандидат низом аргумената поткрепљује тезу да законодавна функција парламента слаби и као резултат интегрисаног учешћа легислативе и егzekутиве у законодавним поступцима: у овим поступцима је евидентно интегрисано учешће егzekутиве, парламентарних одбора, посланичких група и народних посланика. Надлежности владе се рапидно шире и нема места сумњи да је влада више од равноправног учесника законодавног поступка, а уредбе владе се доживљавају као „свемоћне“ у смислу да постепено преузимају неке карактеристике закона.

Кандидат Балинт Пастор износи утемељену аргументацију детаљно анализирајући начине, механизме и технике којима савремене политичке партије господаре законодавним поступком, а у прилог тези да узроке доминације егzekутиве у односу на легислативу треба тражити не у извршној власти већ у политичким странкама које су фактички креатори целокупне политичке и институционалне инфраструктуре те да влада у коначници само реализује политичке циљеве владајуће политичке већине. Формално, уставне одредбе о улози скупштине се поштују, али јаз између политичке и уставне стварности бива видљив у светлости чињенице да је доношење закона све више само форма, обавезни елемент, а парламент политичка арена за вербално обрачунавање између „зараћених страна“.

Посебну пажњу кандидат посвећује институцији уставног суда („четврта грана власти“ и „негативни законодавац“), који кроз поступке претходне нормативне контроле и накнадне контроле уставности и законитости општих правних аката све више постаје субјект који врши улогу и остварује ефекте „коначног законодавца“. Улога уставног суда у дефинитивном утврђивању права и обавеза, чије одлуке нису само општеобавезујуће, већ су и коначне и извршне, неупитна је.

Уставни резервати, ујемчена људска права и међународни уговори представљају значајан фактор ограничавања законодавне надлежности парламента. Кандидат оцењује да су људска права и међународни уговори институти преко чијих граница легислатива не сме да крочи.

Поред факторâ унутрашње природе, на законодавну власт парламента у значајној мери утичу и глобални процеси политичких и економских интеграција. Анализирајући ове процесе Балинт Пастор европске интеграције види као још један фактор повећавања утицаја егzekутиве на рачун легислативе у земљама чланицама. Такође, указује да процесе хармонизације националног законодавства са правним тековинама ЕУ у епохи релативизације суверености, карактеришу контрадикторне активности: с једне стране, појачана активност скупштине у доношењу нових закона а са друге, кандидат сматра да је евидентно сужавање маневарског простора парламента. Хармонизацију националног законодавства са правним тековинама ЕУ оцењује као значајан процес, али пре у квантитативном него у квалитативном смислу.

Балинт Пастор низом аргумената доказује став да се национални парламенти сматрају „институционалним губитницима чланства у Унији“, не само због тога што су принуђени да се одрекну великог дела законодавне надлежности (контекстуална анализа ограничења унутрашње природе – пре свега због доминантне улоге владе у земљама са парламентарним системом државне власти и још више улоге политичких странака – показала је да парламенти ни у времену „неокрњене суверености“ нису били законодавци у правом и пуном смислу речи), већ и због чињенице да у Европском савету земље чланице нису представљене преко скупштина, већ влада.

Сличним регистром аргумената кандидат доказује тезу и да 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, Балинт Пастор анализира последице глобалних економских интеграција, 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 уређивања других сфера друштвеног живота.

Став је кандидата да се прихватањем одлука међународних финансијских институција и њиховом неупитном улогом у формулисању закона жртвује нормативна самосталност државе зарад очувања економске стабилности.

IV Кратак опис садржаја дисертације

Докторска дисертација кандидата Балинта Пастора се састоји из два дела: први део се састоји из четири, а други део из пет поглавља, уз поглавље у коме су изложена уводна разматрања и последње поглавље посвећено закључним разматрањима.

У првом делу рада, који обухвата четири поглавља, размотрене су најзначајније фазе еволуције институције парламента, парламентарног облика државне власти и основне разлике између парламентарног и председничког система, основне функције парламента и фазе законодавних поступака.

У другом делу рада, структурираном у пет поглавља, кандидат класификује и детаљно, логичким следом описује појединачне категорије ограничења законодавне функције парламента, анализира њихову међусобну повезаност и условљеност,

методолошки прецизно деконструишући механизме и процесе слабљења законодавне функције парламента.

Структура и садржина рада одговарају свеобухватности дефинисаног предмета и комплексности постављених циљева дисертације.

У **Уводним разматрањима** докторске дисертације кандидат одређује предмет и циљ свог истраживања, образлаже научну и друштвену оправданост теме. Он одређује за предмет истраживања ограничења законодавне функције парламента у државама које спадају у парламентарни облик државне власти. Кандидат класификује ограничења законодавне функције парламента кроз категорије: унутрашња: класична и нова (правна и ванправна) и спољашња. У овом поглављу се наводе хипотезе које кандидат доказује током истраживања, као и научни методи који су у њиховом доказивању коришћени. Кандидат у уводном делу дефинише основне појмове: парламент, политичко представљање, облици државне власти; указује на историјско-контекстуалну дистинкцију појмова и дефинише општи циљ тезе: да утврди, рационално истражи и изрази научни став о улози савременог парламента у светлости ограничења његове законодавне функције.

Након *Уводних разматрања*, следи **први** део докторске дисертације, чије се *прво поглавље* под насловом „**Појам и еволуција парламента**“ састоји од четири одељка. У првом кандидат анализира појаву и развој парламента који је настао у Енглеској као плод вишевековне еволуције односа између краља и парламента, дакле, као творевина праксе, а не теоријских расправа. Први парламент у свету у XIII веку није настао због нормативе, већ да би краљу одобравао одређивање пореза. Парламент – у значењу институције у којој се слободно говори, као законодавно тело се усталио знатно касније у Енглеској, а на Континенту још доцније. Вековима се није доводило у сумњу гледиште по којем је парламент врховни законодавни орган. У другом одељку кандидат анализира улогу парламента у системима поделе власти (председнички и парламентарни систем државне власти). У трећем се описује председнички систем државне власти, систем равнотежа и кочница (*system of checks and balances*) и подела власти, као и основна начела конституционалне демократије. У четвртном одељку се описује еволуција парламентарног система државне власти, институционална обележја и основна начела парламентаризма оличена у гипкој подели власти, равнотежи и хармонији власти са једне и политичке одговорности владе пред парламентом, са друге стране.

У *другом поглављу* првог дела дисертације под насловом „**Функције савременог парламента**“ представљен је преглед двовековних научних залагања да се у пољу теорије уставног права класификују функције парламента, али се показало да се различите школе мишљења ни у 21. веку нису сагласиле око општеприхваћене класификације. За потребе истраживања кандидат користи једну од свеобухватнијих класификација и као свој истраживачки стандард прихвата следећу класификацију: нормативна надлежност парламента, парламентарна контрола владе, надлежности парламента везане за изборе и право парламента да уреди сопствену организацију. Ово поглавље се састоји од пет одељака. Први говори о функцијама савременог парламента уопште и као извор институционалног и политичког значаја парламента мармира

сувереност. Сувереност припада грађанима/народу/нацији и из суверенитета потиче власт, односно могућност да се донесу одлуке у најширем смислу, па и закони. Други одељак говори о функцији репрезентације парламента за коју кандидат сматра да је основна и најважнија функција парламента из које извиру све остале надлежности, па и улога у поступку усвајања закона. Појам политичког представљања је теоријски оквир разумевања посланичког мандата, слободног и императивног. Трећи одељак посвећен је нормативној функцији парламента и кандидат указује на чињеницу да је нормативна функција шира од саме законодавне надлежности и да управо у нормативној надлежности треба тражити корене парламентаризма, будући да још у Средњем веку парламент и настаје из разлога ограничења надлежности монарха у разрезивању пореза. Четврти одељак, изборна функција парламента, говори о надлежностима парламента везаним како за избор сопствених органа тако и одређених носилаца јавних овлашћења. Пети одељак тематизује надзорну улогу парламента будући да без надзора рада владе од стране скупштине и обезбеђивања делотворних инструмената контроле владе не може постојати парламентарни облик државне власти. Као и код нормативне функције, ни код контролних надлежности парламента није могуће оставити по страни кључну улогу политичких странака, и кандидат посебно указује да је важно правити разлику између институционалних чинилаца и политичких фактора.

Треће поглавље првог дела дисертације под насловом „**Нормативна надлежност парламента – функција стварања права**“ се састоји из два одељка и приказ еволуције нормативне надлежности парламента у првом одељку, прати детаљно структурисан други одељак „Нормативна надлежност парламента у ужем и ширем смислу“ који се састоји из пет пододељака, кроз које се посебно анализира улога парламента као уставотворца, усвајање закона и његово појмовно одређење у формалном и материјалном смислу, уводи дистинкција између “обичних“ и органских закона, као и детаљна објашњења која се односе на надлежност парламента у вези са доношењем буџета, ратификацијом међународних уговора и псеудонормативну надлежност парламента. Са посебном пажњом кандидат разматра питање кредибилитета и анализира околности које узрокују пад поверења у институцију парламента и контекст који подстиче забрињавајуће расправе о смислу постојања институције чија улога видно слаби и бледи.

Четврто поглавље првог дела докторске дисертације под насловом „**Законодавне процедуре – облици остваривања законодавне функције**“ анализира законодавне процедуре, односно облике остваривања законодавне функције. Два одељка „Фазе законодавних поступака“ и „Врсте законодавних поступака“ имају своје пододељке. Кандидат детаљно приказује фазе законодавних поступака (законодавна иницијатива, расправа о предлогу закона, подношење амандмана, одлучивање о предлогу закона, проглашење, објављивање и ступање на снагу закона), као и њихове врсте (редовни, хитни, скраћени поступак, усвајање аутентичног тумачења закона) будући да законодавне процедуре разуме не само као облик остваривања законодавне функције парламента, већ и као кључни стуб функционисања правног система једне државе. И додатно, не само да су парламентарне процедуре темељ формалне

уставности, већ се без прописивања и поштовања законодавних поступака не може говорити о демократској правној и политичкој култури.

Други део докторске дисертације у *првом поглављу* под насловом **„Класична ограничења законодавне функције парламента“** у истраживачки фокус ставља недовољно теоријски осветљену тему модификације класичног појма суверености и анализу релативизације суверенитета, узимајући као студију случаја законодавну активност Народне скупштине Републике Србије, која је, сагласно Уставу, највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. *Ово поглавље* се састоји из четири одељка, од којих сваки има своје пододељке, кроз које се темељно анализирају унутрашња ограничења законодавне функције парламента: устав као бедем законодавне функције парламента (и посебно димензије уставни резервати, људска права и слободе, међународни уговори); улога владе као све значајнијег учесника у законодавној власти (кроз призму делегираног законодавства, надлежности владе у законодавном поступку и „оквирни“ закони и „свемоћне“ уредбе); улога председника Републике и суспензивни вето и уставни суд као „негативни законодавац“ (анализом значаја поступка претходне нормативне контроле и накнадне контроле уставности и законитости). Кандидат у историјској и компаративној перспективи упоређује искуства, превасходно однос између законодавне и извршне власти једног броја држава (нпр. Француска, Шпанија, Румунија) које примењују институт делегираног законодавства и држава које не познају законодавну делегацију, али у којима је евидентна пракса да су закони све „оквирнијег“ карактера, а уредбе владе све „садржајније“ и све више задиру у законодавну материју.

У *другом поглављу* другог дела докторске дисертације под насловом **„Нова ограничења законодавног поступка“** кандидат анализира нова ограничења законодавне функције парламента отварајући до сада недовољно истражену перспективу правних и ванправних фактора (иако су последњих година објављене монографије о јавној расправи и, генерално, учешћу јавности у законодавним поступцима, улога нових учесника законодавног поступка је још увек у недовољној мери истражена). Поглавље се састоји од три одељка која детаљно анализирају улогу и утицај независних (регулаторни) и контролних органа и цивилног сектора, заинтересованих друштвених група на садржину закона и законодавну политику уопште, док трећи одељак из различитих перспектива осветљава непосредно учешће грађана и утицај јавног мњења, а кроз два пододељка: јавне расправе и јавна слушања и ванпарламентарне консултације. Процес разумевања нових, ванинституционалних фактора ограничења законодавне функције парламента Балинт Пастор двоструко утемељује: не можемо ни разумети ни вредновати утицај јавности на обликовање законодавног процеса без разумевања степена демократске, политичке културе одређене заједнице, а друго, кључно упориште за кандидата је: појам одговорности (у свим димензијама правног, полититиколошког, социолошког, културолошког категоријалног апарата) коју сви актери јавног живота морају да демонстрирају у залагању за опште друштвено добро.

Све то доводи до интегрисаног законодавства, о чему се говори у *трећем поглављу* другог дела дисертације под насловом **„Интегрисано законодавство и**

слабљење утицаја народних посланика на садржину закона“, а што као последицу има све опипљивију тенденцију слабљења улоге парламента као законодавца. Ово поглавље се састоји из четири одељка. У првом се анализира улога политичких странака чија активност не само да релативизује улогу скупштине у законодавном поступку, већ у пресудној мери утиче и на правну природу представљања, па тако и на маневарски простор народних посланика у процедурама дефинисања оквира друштвених односа (посебна пажња је посвећена природи слободног и императивног мандата). Кандидат посебно апострофира став да се уставни принцип слободног парламентарног мандата у савременој држави, у којој доминирају политичке партије, налази у одређеној противуречности с апстрактно-теоријским концептом прихваћеном у европском конституционализму. У другом одељку кандидат анализира значај скупштинских одбора у поступку усвајања закона, и аргументује став да се њихова улога може разумети превасходно из ракурса достигнутог степена политичке културе, парламентарне традиције и генерално, моћи парламента у друштву. У трећем одељку кандидат отвара поред практичних и теоријску дилему да ли посланичке групе представљају део парламента или политичких странака и указује да су сходно Уставу у Србији изборне листе уставна категорија, а посланичке групе то нису. Четврти одељак се логички наставља на претходни, будући да у највећем броју случајева народни посланик има одређене дужности према посланичкој групи због тога што је члан и политичке партије, а политичке партије су централни актери не само политичког система, већ и целокупне уставне архитектуре савремених представничких демократија. У том смислу пракса показује да моћ стварања закона не измиче само парламенту, као органу, већ, због све израженије улоге политичких странака, и народним посланицима.

Ови процеси се детаљније анализирају у *четвртом поглављу* другог дела дисертације под насловом **„Тенденција слабљења улоге парламента као законодавца“** које се састоји из два одељка. У првом кандидат доводи у везу, подупирући примере из праксе теоријском аргументацијом и епизодама из историје парламентаризма, доминантан положај политичких странака и дебате које проблематизују и доводе у питање смисао и сврху парламентаризма. Балинт Пастор широким регистром изложених аргумената брани тезу да је теже очувати институцију парламента у државама у којима 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, и до метрополитације парламентарног живота и стања. Потврду налазимо и на примеру Народне скупштине Републике Србије: више десетина општина сада већ у неколико мандата нису имале нити једног народног посланика, што све последично води слабљењу репрезентативности „законодавног органа“. У другом одељку се анализира чињеница да је неспорно да и законодавна, као и све друге функције парламента извиру из његовог својства народног представништва, те да управо функција репрезентације захтева јачање института слободног мандата народних посланика.

Пето поглавље другог дела докторске дисертације под насловом „**Европске интеграције и законодавна власт парламента**“ се састоји из четири одељка. Општа перспектива је отворена првим одељком који тематизује сужавање деловања парламента у епохи релативизације суверености, указујући да процеси политичких и економских интеграција доносе појачану активност скупштина због настојања да се национално законодавство у што већој мери хармонизује са правним тековинама Европске уније, али анализирајући ове процесе кандидат отвара нову проблемску раван и наглашава да се у овим процесима не може говорити о слободи у одабиру најбољих решења, будући да скупштина доноси правна акта која не смеју излазити из оквира који су утврђени правним тековинама Европске уније. У другом одељку, процеси хармонизације националног законодавства са правним тековинама ЕУ анализирају се имајући све време у виду двострукост ограничења: једна је група фактора унутрашње, а друга група фактора 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 произлази из саме суштине хармонизације: обриси будућих 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. Такође, потврђивање мултилатералних споразума који потичу од Савета Европе искључују могућност делања законодавног органа на суверени начин. У трећем одељку се анализира улога пресуда Европског суда за људска права као значајног лимитирајућег фактора у процесу вршења законодавне улоге парламента, будући да земље чланице поштујући одлуке Суда треба да предузму и мере општег карактера. То подразумева модификацију сопствене судске праксе или чак измену одређених општих правних аката. На тај начин пресуде Суда не само да постају извор већ у великој мери и обликују правни систем лишавајући парламент слободе у вршењу законодавне функције. У четвртном одељку кандидат анализира утицај глобалних економских актера, Међународног монетарног фонда и Светске банке, њихових препорука, одлука и извештаја на ограничење законодавне функције парламента. Балинт Пастор посебно указује да ограничења која произлазе 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“. Став је кандидата да се данас све дилеме о (не)постојању суверености једне државе отклањају управо у економској сфери, и да глобални економски токови и преодминатан утицај међународних економских институција, у озбиљној мери релативизују спољни елемент суверености држава – независност.

У *поглављу* **Закључна разматрања** кандидат рекапитулира резултате свеобухватне анализе унутрашњих и спољашњих, класичних и нових (правних и у одређеним случајевима ванправних) ограничења законодавне функције парламента и прегнантно их сажима у реченицу: модификација улоге парламента и еволуција од

„сувереног законодавца“ до представника грађана, чини и данас актуелним, три и по века старо питање: ко је законодавац? Балинт Пастор посебно указује да дилеме овог времена захтевају одговоре из ракурса XXI века и да редефинисање односа између парламента и других државних институција, нарочито највиших органа власти, захтева нов, модеран поглед на законодавну улогу скупштине. На трагу ових промишљања кандидат даје савремен одговор на старо питање: „Чему служи модеран парламент?“ Пажљивом селекцијом неопходних стручних извора уз ослањање на вишедеценијско искуство народног посланика, кандидат анализира законодавну улогу парламента и не остаје само у теоријској равни, већ преводи теорију у реалност, поткрепљену конкретним примерима остваривања законодавне функције Народне скупштине Републике Србије. Посебну тежину истраживачким напорима и консеквентно извученим закључцима које кандидат презентује даје контекстуално разумевање закономерности појава и процеса: кандидат све време, анализирајући различите категорије ограничавања законодавне функције парламента, води рачуна о контексту, о чињеници да изграђеност институција и степен политичке културе утичу на функционисање уставног система сваке земље појединачно, па тако и парламента као изузетно значајне политичке институције. Кандидат закључује рад разматрањем и отварањем нове перспективе, разумевајући ограничења законодавне функције као изазов и могућност креирања нових функција парламента.

V Коришћена методологија

Имајући у виду сложеност и домаћај предложене теме дисертације кандидат Балинт Пастор је при њеној изради синтетички користио више метода. Будући да предмет рада 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, комплексност предмета је захтевала методолошки приступ којим је обухваћено неколико неопходних метода.

Опште је позната концептуална ограниченост сваког појединачног метода у друштвеним наукама. Непоузданост резултата добијених применом појединачних истраживачких техника могуће је отклонити комбиновањем више метода - егзегетичког, историјског, упоредног и нормативног метода. Ови методи нису међусобно подељени, већ су повезани и приликом истраживања неопходно их је комбиновати и употребљавати заједно.

У раду је највише употребљаван *егзегетички приступ*, односно тумачени су различити правни текстови. Полазна тачка у проучавању су били бројни, како домаћи тако и страни, расположиви правни извори у вези са овом темом. Посебну пажњу је кандидат посветио представљању, коментарима и тумачењима одређених уставних, законских и подзаконских (међу којима и пословничких) норми правног поретка Републике Србије, али и анализи случаја из наше и стране парламентарне праксе. На тај начин кандидат је стекао увид у постојећа теоријска схватања која је преиспитивао и тестирао на примерима практичне нормативне активности Народне скупштине. Овај

метод је кандидату омогућио да изврши синтезу постојећих знања, критички их сагледа и предложи нове одговоре на питања која су истраживачким радом отворена.

Историјски метод је био непоходан како би се доказало да је улога парламента еволуирала и да је од представника грађана парламент постао законодавни орган, да би у савременој држави, поготово у земљама бившег комунистичког блока Средње и Источне Европе, поново јачала његова репрезентативна улога на штету нормативне. Историјски метод је био непоходан да би се разумели процеси еволуције конституционалне демократије, историјског контекста и промена политичке културе и следствено промена функција парламента. Историјски метод је омогућио везу са упоредноправним делом. Без историјског контекста је немогуће разумети закономерност процеса, и то је случај и са еволуцијом и модификацијом улоге „сувереног законодавца“. Од краја 13. века до данас парламент је прешао дуг пут од времена „господске казине“ и парламентарног романтизма до функције репрезентације, промене улоге у времену релативизације суверености, и дебата о смислу и сврси парламентаризма.

Упоредни метод је омогућио да кандидат докаже постојање трендова слабљења законодавне улоге парламента у земљама које су примениле парламентарни облик државне власти. Кандидат је коришћењем упоредног метода доказао радну хипотезу кроз компарацију праксе рада Народне скупштине Републике Србије и других парламента, поштујући и теоријски валоризирајући претпоставку да изграђеност институција и степен политичке културе утичу на функционисање уставног система сваке земље појединачно, па тако и парламента као изузетно значајне политичке институције. У циљу одржавања фокуса истраживања кандидат се све време држао мултидисциплинарног приступа и повезивао различита научно-теоријска поља, посебно уставно право и политичке науке.

Нормативни метод је коришћен приликом проучавања и тумачења одговарајућих правних решења у овој области кад је реч о Републици Србији, где су усвајана решења која, свакако, заслужују продубљену анализу. Кандидат је водио рачуна и о посебности нормативног оквира међународног јавног права, будући да је истраживање спољашњих ограничења законодавне надлежности парламента, захтевало консултацију релевантних документа Европске уније, Савета Европе, Светске банке, Међународног монетарног фонда, као и пресуда Европског суда за људска права.

Докторска дисертација кандидата Балинта Пастора има теоријскоправну, нормативноправну и политиколошко-правну димензију. Кандидат је истраживао предмет дисертације у теоријском пољу уставног права и парламентарног права, као и уставне историје, теорије државе и права, политиколошких наука а делимично, у мери у којој је то налагала природа предмета истраживања, и међународног јавног права. На тај начин, кандидат је питање ограничења законодавне функције парламента у савременој држави осветлио из свих углова.

VI Остварени резултати и научни допринос дисертације

Докторска дисертација кандидата Балинта Пастора под насловом „**Ограничења законодавне функције парламента у савременој држави**“ представља оригиналан и самосталан научни рад, посвећен једном од најзначајнијих питања која се изучавају у уставноправној науци, питању законодавне власти, прецизније, ограничењима која се у савременој држави јављају у вршењу ове функције која је, словом устава, дакле највише ранжираним правом, као неприкосновена и непреносива, поверена парламенту.

Бавећи се одабраним уставноправним питањем, кандидат се, сасвим оправдано, запитао „да ли је парламент још увек носилац законодавне власти“ и својим исцрпним истраживањима обухватио сва ограничења са којима се парламент данас суочава приликом вршења поверене му нормативне функције. Успешно, дакле с јасно оствареним резултатом, кандидат Балинт Пастор је најпре уочио, а потом и детаљно и свестрано размотрио, ако не све, али засигурно кључне, разлоге због којих парламент данас у вршењу своје основне функције, у стварности, није ни једини, ни неприкосновени носилац законодавне власти. Пошавши од општепознате чињенице да је многочлано тело какво је парламент, чији су чланови народни представници без посебних стручних знања за потребе вршења власти, у позицији која никако не гарантује ефикасност и брзину у вршењу поверених функција, Балинт Пастор исправно закључује да се овој познатој чињеници, доказаној у пракси парламентарно уређених земаља, у модерном времену придружују и други чиниоци ограничења законодавног деловања парламента. Пре свих то је трансфер тежишта власти на егzekутиву, затим све изразитија улога политичких партија, али и релативизација класичног појма суверености. Сви они заједно доводе до модификовања законодавне функције парламента, мењајући, у крајњој линији улогу парламента у савременој држави.

Ослањајући се у својим истраживањима на релевантну литературу, али и на вишедеценијско искуство стицано у својству народног посланика активним радом у парламенту Републике Србије - Народној скупштини, кандидат је у своме раду систематизовао и обрадио лимите са којима се данашње представничко тело суочава у вршењу нормативне надлежности, класификујући их, по својој природи, на унутрашње и спољашње, као и класичне и нове. Иако у раду ниједно од ових ограничења, која у савремено доба модификују домаћај и снагу законодавног деловања парламента, није остало необрађено, обим литературе коју је аутор користио и на коју се позива, па и корпус практичних потврда изнетих теоријских закључака, могли су бити богатији и свестранији. Постојећа литература, пре свега страна, али и домаћа, као и позната пракса рада Народне скупштине Републике Србије, која представља колоритан пример нимало лаког поновног успостављања парламентарног начела у постсоцијалистичким условима, након напуштања начела јединства власти и система скупштинске владавине, пружају могућности веће од оних које је својим докторским радом кандидат Балинт Пастор и искористио.

И поред одређених запажања која се могу изрећи у функцији даљег унапређивања истраживања овако важног питања, које ће, несумњиво, будућим развојем парламентаризма и самог парламента као есенцијалне институције, чија је,

опет, есенцијална функција нормативна делатност, законодавство, као творење општеобавезујућих правних правила иза чијег настанка стоји институционализована већинска воља грађана у свакој модерној демократској држави, остварени резултати Балинта Пастора у докторском раду представљају неупитни допринос не само изучавању одабраног питања, већ, напорима у остваривању заштите парламента од његовог даљег и опсежнијег пропадања. Успех на овом путу, коме, реално, у мери којом је то могуће постићи једним докторским радом, несумњиво доприноси и докторски рад Балинта Пастора, значиће оснажење парламента, односно остварење реалније моћи грађана чије је то представничко тело и сузбијање, или свођење на примеренију меру, утицаја сада уочених ограничавајућих чинилаца парламентарне снаге и стварног учинка у процесу вршења власти.

VII Закључак

На основу свега наведеног, Комисија, са посебним задовољством и чашћу, констатује да докторска дисертација кандидата Балинта Пастора под насловом: „**Ограничења законодавне функције парламента у савременој држави**“ представља самостално и оригинално правнонаучно дело које, одговоривши на све постављене хипотезе и задовољивши највише потребне стандарде, испуњава услове да буде јавно брањено, те је стога слободна да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду упути

ПРЕДЛОГ

да прихвати позитивну оцену предметне докторске дисертације и одреди комисију за њену јавну одбрану.

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