



УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ЗАКОНОДАВНА НАДЛЕЖНОСТ СКУПШТИНЕ У
ПАРЛАМЕНТАРНИМ СИСТЕМИМА ЗЕМАЉА У
ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА ЕУ
ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА**

Ментор: Проф. др Слободан Орловић

Кандидат: мр Петар Штурановић

Нови Сад, 2016. године

УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

KLJUČNA DOKUMENTACIJSKA INFORMACIJA

Redni broj: RBR	
Identifikacioni broj: IBR	
Tip dokumentacije: TD	Monografska dokumentacija
Tip zapisa: TZ	Tekstualni štampani materijal
Vrsta rada (dipl., mag., dokt.): VR	Doktorska disertacija
Ime i prezime autora: AU	Mr Petar Šturanović
Mentor (titula, ime, prezime, zvanje): MN	Dr Slobodan Orlović, vanredni profesor
Naslov rada: NR	Zakonodavna nadležnost skupštine u parlamentarnim sistemima zemalja u procesu pridruživanja EU
Jezik publikacije: JP	Srpski
Jezik izvoda: JI	srp. / eng.
Zemlja publikovanja: ZP	Srbija
Uže geografsko područje: UGP	AP Vojvodina
Godina: GO	2015
Izdavač: IZ	autorski reprint
Mesto i adresa: MA	Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Trg Dositeja Obradovića 1, 21000 Novi Sad

Fizički opis rada: FO	Broj poglavlja: 6; stranica 282; referenci: 470
Naučna oblast: NO	Pravo
Naučna disciplina: ND	Ustavno pravo
Predmetna odrednica, ključne reči: PO	Parlamentarizam, zakonodavna nadležnost parlamenta, zakonodavni postupak, nezavisne regulatorne agencije, proces pridruživanja EU
UDK	
Čuva se: ČU	Biblioteka Pravnog fakulteta, Univerziteta u Novom Sadu
Važna napomena: VN	
Izvod: IZ	Strana 9
Datum prihvatanja teme od strane Senata: DP	27. I 2012.
Datum odbrane: DO	
Članovi komisije: (ime i prezime / titula / zvanje / naziv organizacije / status) KO	predsednik: dr Vladan Petrov, vanredni profesor, Pravni fakultet, Beograd član: dr Slobodan Orlović, vanredni profesor, Pravni fakultet, Novi Sad, mentor član: dr Svetozar Čiplić, docent, Pravni fakultet, Novi Sad

UNIVERSITY OF NOVI SAD
FACULTY OF LAW

KEY WORD DOCUMENTATION

Accession number: ANO	
Identification number: INO	
Document type: DT	Monograph documentation
Type of record: TR	Textual printed material
Contents code: CC	Doctoral dissertation
Author: AU	Petar Šturanović, M. Sc.
Mentor: MN	Slobodan Orlović, Associate Professor, PhD
Title: TI	Legislative competence of the assembly in parliamentary systems of countries in the EU integration process
Language of text: LT	Serbian
Language of abstract: LA	eng. / srp.
Country of publication: CP	Serbia
Locality of publication: LP	Autonomous Province of Vojvodina
Publication year: PY	2015
Publisher: PU	Authors reprint
Publication place: PP	University of Novi Sad, Faculty of Law, Trg Dositeja Obradovića 1, 21000 Novi Sad

Physical description: PD	Chapters: 6; pages: 282; references 470
Scientific field SF	Law
Scientific discipline SD	Constitutional law
Subject, Key words SKW	Parliamentarism, legislative competence, law making process, independent regulatory agencies, EU integration process,
UC	
Holding data: HD	Library at Faculty of Law, University of Novi Sad
Note: N	
Abstract: AB	Page 10
Accepted on Senate on: AS	27. I 2012.
Defended: DE	
Thesis Defend Board: DB	president: Associate professor, Vladan Petrov PhD, Faculty of Law, Belgrade member: Associate professor, Slobodan Orlović, PhD, Faculty of Law, Novi Sad, mentor member: Assistant professor, Svetozar Čiplić, PhD, Faculty of Law, Novi Sad

САДРЖАЈ

Садржај	6
Извод	9
Abstract	10
Увод	11

I ДИО

Основни појмови

1.1. Парламентарни систем	14
1.2. Законодавна функција парламента	20
1.3. Законодавни поступак	26
1.4. Придруживање ЕУ и фактори који утичу на квалитет и садржај законодавних надлежности парламента	32

II ДИО

Законодавна надлежност парламента и актери њене узурпације на унутрашњем плану

2.1. Нормативна функција владе и њена улога у законодавном поступку	37
2.2. Законодавна иницијатива и предлагање закона	44
2.3. Законодавна делегација	53
2.4. Шеф државе и проглашавање закона	59
2.5. Политичке партије и законодавна надлежност парламента	67
2.6. Уставносудска контрола уставности закона	76

III ДИО

Утицај приступања ЕУ на законодавну функцију парламента

3.1. Европске интеграције и законодавна функција парламента	87
3.2. Однос европског права и унутрашњег права и интегративна клаузула.	95
3.3. Усклађивање домаћег права са правом Европске уније	108
3.4. Промјене устава у процесу приступања Европској унији	117
3.5. Директиве као секундарни извори права Европске уније	122
3.6. Модалитети примјене директива у националном правном поретку	126
3.7. Маневарски простор парламента у погледу прихватања садржаја директива	132

IV ДИО

Нормативна активност регулаторних и надзорних тијела

4.1. Појам регулаторних и надзорних тијела	139
4.2. Позиција и значај регулаторних и надзорних тијела у уставном систему . . .	143
4.3 Проблеми и недостаци концепта независне регулације	153
4.4. Нормативна активност регулаторних и надзорних тијела	157
4.5. Директиве ЕУ у вези са надлежношћу регулаторних и надзорних тијела . . .	163

V ДИО

Неопходна реформа законодавног поступка

5.1. Ефикасност законодавног процеса и квалитет доношених закона	168
5.2. Повећавање улоге радних тијела	178
5.3. Јавна расправе и јавна слушања (public hearings).	189
5.4. Разграничење садржаја материје законодавног поступка	202
5.5. Установљавање посебних законодавних поступака	206
5.6. Методолошка правила за израду закона	211

VI ДИО

Организационе претпоставке подизања квалитета законодавства

6.1. Самоорганизовање	218
6.2. Финансијска аутономија	224
6.3. Стручност	230
6.4. Јавност рада парламента	237
6.5. Јачање административних и материјалних капацитета	247
6.6. Однос парламент – политичке партије – изборни систем	255

ЗАКЉУЧАК

Закључак	261
Литература и извори	267

ИЗВОД

Ова дисертације се бави законодавном функцијом парламента и његовим односом са другим конкретним институцијама, које преузимају од парламента повјерене му надлежности, узрокујујући његову маргинализацију. Овај процес није нов, али постаје све комплекснији. На почетку су то биле влада и политичке партије, али се временом број субјеката који угрожавају законодавну надлежност парламента повећавао. У овом конкретном питању, парламент се суочава са озбиљним изазовима, дијелећи надлежност још и са шефом државе, уставним судом, независним регулаторим тијелима. Нажалост, ту није крај. Процес европских интеграција, кроз европску легислативу, креирао је једну нову област законодавне дјелатности изузете од надлежности националних парламената.

Снажне и веома дисциплиноване политичке партије доминирају, не само политичким процесима, већ и комплетним парламентарним процедурама и њихов нарастајући утицај угрожава подјелу власти коју успоставља устав и проузрокује проблеме у функционисању парламента уопште. С обзиром на њихов значај, оне су у овом раду анализирани као непосредни актер, али и индиректно, као чинилац који контролише одређене институције које угрожавају законодавну надлежност парламента.

Значај дисертације огледа се у томе што овој проблематици до сада није посвећена пуна пажња, која укључује процес европских интеграција и независних регулаторних тијела. Закључак који смо донијели након истраживања је да очигледно постоји потреба за парламентарном реформом која ће учинити законодавни поступак ефикаснијим, а законодавно тијело снажнијим. Генерално, сматрамо да је неопходно снажење традиционалне подјеле власти. Дисертација такође предлаже специфична конкретна рјешења у контексту реформе законодавног поступка.

Кључне ријечи: парламентаризам, законодавна надлежност, законодавни поступак, независна регулаторна тијела, процес европских интеграција.

ABSTRACT

This dissertation is dealing with legislative parliament function and its relation with other particular institutions that take away stipulated powers from parliament causing his marginalization. This process is not new but it's become more complex to deal with. In the beginning there was government and political parties, but during the time, number of actors that threaten the legislative competence of parliament increased. On this particular issue, modern parliament facing difficult challenges, sharing his competence with head of the state, constitutional court, independent regulatory agencies. Unfortunately, that is not the end. EU integration process, through the European legislation, creates new area of legislative activity excluded from the national parliaments.

Strong and highly disciplined political parties are dominating not only political process but whole parliamentary procedures, and its increasing influence causes further damage to separation of powers that constitution establishes and harms parliament particularly. Considering their impact in this process, they are studied in this work directly, and indirectly – as an actor that control other particular institutions which threaten legislative competence of parliament.

The importance of the dissertation is reflected in the fact that this issue does not have full attention including EU integration process, independent regulatory bodies. The conclusion that we made after the research is that obviously there is a need for parliamentary reform which will make law-making process more efficient, and legislative body stronger. Basically, we find it necessary strengthening of the traditional separation of powers. Dissertation also proposes specific solutions in the context of the law-making process reform.

Key words: parliamentarism, legislative competence, law making process, independent regulatory agencies, EU integration process.

УВОД

Циљ ове докторске дисертације је да на објективан начин представи обим и квалитет законодавне надлежности модерног парламента, као и функционисање законодавне активности уопште, унутар парламентарног система. Оно што је чини другачијом, у односу на друге радове који су се бавили темом разградње законодавне функције парламента, биће посебан осврт на процес европских интеграција и њихов утицај на надлежности парламента у законодавној сфери у земљама у процесу придруживања Европској унији. Дисертација је конципирана тако да се бави изазовима и потешкоћама који се налазе пред парламентом, али и предлозима одређених рјешења, првенствено у виду реформе законодавног поступка и организације парламента. Као упоредни оквир узели смо парламентарне системе Србије, Црне Горе и Македоније, и позицију њихових законодавних тијела у уставном систему.

Полазна претпоставка дисертације је окрњеност законодавне надлежности савременог парламента, те да је процес придруживања Европској унији, између осталих, незаобилазни фактор који сужава законодавне ингеренције модерног парламента. У том смислу, проблематизоваћемо сврсисходност процеса придруживања Европској унији и његове учинке. Настојаћемо да предложимо одређена рјешења, односно боље коришћење оних могућности које парламенту стоје на располагању, како би парламент уопште остао релевантан фактор у области доношења закона.

Структура докторске дисертације је, укључујући уводни дио, бити састављена из шест тематских цјелина. Уводни дио је посвећен основним појмовима, као што су законодавна надлежност парламента, законодавни поступак, парламентарни систем и придруживање Европској унији, као и фактори који утичу на законодавну надлежност парламента. Дефинисањем основних појмова и процеса, осврћући се на анализу поменутих држава, поставили смо оквир за истраживање.

У другом дијелу се потенцира одвећ традиционални ривалитет између извршне власти и парламента у погледу законодавне надлежности, наглашавајући као факторе слабљења позиције парламента доминацију владе у законодавној иницијативи, законодавну делегацију, њену брзину нормирања одређених друштвених односа насупрот спорости парламента. Дотаћи ћемо се и улоге предсједника у сфери проглашења закона, првенствено кроз институт суспензивног вета и његову (зло)употребу. Утицај политичких партија је незаобилазан у времену њихове доминације институцијама посредне демократије и конкретно парламентом. Уставни судови све мање представљају 'негативног законодавца', већ имају снажан утицај на законодавни поступак.

У трећој цјелини смо на свеобухватан начин настојали да објаснимо како процес приступања Европској унији утиче на сужавање законодавне функције националног парламента. Анализирали смо упоредна искуства различитих држава, у погледу промјене њихових устава, интегративне клаузуле. Посебну пажњу посветили смо директивама као секундарном законодавству Европске уније, њиховом укључивању у домаћи правни поредак, маневарском простору парламента у погледу прихватања садржаја директива, њиховим учинцима у националном праву.

Четврти дио посвећен је феномену независне регулације, нормативној активности независних регулаторних и надзорних тијела, њиховој правној природи, као и мјесту у уставном систему. Посебну пажњу смо посветили њиховом односу са законодавним тијелом, конкретно узурпацији ингеренција парламента путем њихове нормативне активности. На крају овог дијела истраживања говоримо о директивама Европске уније које регулишу надлежност регулаторних и надзорних тијела и њиховом утицају на законска рјешења која регулишу односну област.

Пета цјелина ове докторске дисертације односи се на неопходне реформе законодавног поступка које би парламентарне процедуре учиниле квалитетнијим, али и ефикаснијим (у мјери у којој то не доводи у питање квалитет), с обзиром да се одсуство ефикасности сматра кључном бољком модерног парламента. У циљу остваривања напретка на том пољу потребно је извршити одређене промјене. Увођење посебних законодавних поступака у зависности од врсте закона који се

доноси допринијело би већем квалитету доношених закона. Разграничење садржаја материје законодавног поступка намеће се само по себи, имајући у виду да је она веома често расута по правним актима различите правне снаге, што може проузроковати инертност законодавног поступка. Квалитет законодавства се може подићи путем повећавања улоге радних тијела, организовања јавних расправа и јавних слушања, укључивања експерата у рад првенствено радних тијела, али и посланичких клубова.

Шести дио дисертације посвећен је организационој позицији парламента у систему, односно предлозима за побољшање његовог статуса. Истичемо неопходност успостављања финансијске аутономије парламента у свом пуном садржају, у циљу остваривања његове независности у односу на извршну власт. Анализираћемо потребу конкретизације у пракси уставног начела јавности рада парламента, коришћењем како традиционалне, тако и савремене методе информисања, не би ли се на најквалитетнији и најбржи могући начин успоставила правовремена информисаност грађана о активностима парламента. Потенцираћемо јачање његове аутономије и сопствених капацитета како би одговорио надолazeћим изазовима. Непосредно прије закључка смо елаборирали однос парламента и политичких партија у свијетлу предложене реформе изборног система, сматрајући то питање капиталним за јачање статуса посланика и законодавног тијела уопште.

При изради ове докторске дисертације настојали смо да на синтетички начин обрадимо комплексну тему разградње законодавне надлежности савременог парламента, при том користећи основне методе правне науке, нарочито нормативни и компаративни. Анализирали смо уставне текстове, законе, пословнике као акте који регулишу устројство и функционисање парламента, посебно се усредивши на системе Србије, Црне Горе и Македоније. У домен политичко – правне науке залазили смо у оној мјери у којој је то било неопходно, обзиром на комплексност теме.

I ДИО

1.0. Основни појмови

1.1. Парламентарни систем

Парламентарни систем, као специфичан облик организације државне власти, заснован је на начелу подјеле власти, влади која је одговорна парламенту, те на равнотежи између законодавне и извршне власти. Подјела власти у парламентарном режиму није строго изведена као код председничког система, већ га карактерише својеврсна сарадња различитих, међусобно одвојених грана власти. Овај систем организације власти карактерише постојање бицефалне извршне власти, оличене у шефу државе и влади. У ужем значењу, парламентаризам је један специфични систем организације власти чија је окосница равнотежа и сарадња законодавне (парламента) и извршне (влада) власти, при чему би постојала извјесна превага законодавне власти над егзекутивом и то прије свега као изборне (влада произилази из парламента и овоме је одговорна), и контролне улоге парламента.¹ Основно питање и централни проблем парламентарног система јесте могућност постизања односа равнотеже између владе која је политички одговорна парламенту и самог парламента. Дакле, да би парламентаризам ваљано функционисао, однос између државних органа који врше различите функције мора да буде такав да ниједна од њих не располаже уставним средствима којима би, како у организационом, тако и у функционалном смислу, могла да обезбиједи супрематију над другом. Међутим, у савременом парламентаризму, равнотежа између извршне и законодавне власти се све више ремети на штету законодавног тијела. Таква

¹ ”У свом општем и ширем значењу, парламентаризам означава један облик представничке (грађанске) демократије у коме средишњу и најважнију улогу у политичким процесима има парламент као скуп слободно изабраних представника, односно грађана који су у равноправном политичком и правном статусу”, Милан Матић, Милан Подунавац, *Политички систем, теорије и принципи*, Факултет политичких наука у Београду 2007, 339.

тенденција манифестовала се с краја деветнаестог и почетком двадесетог вијека попримивши веома озбиљне размјере, што је за посљедицу имало настајање својеврсне кризе парламентарног система.

Постоје различити облици парламентарног система, али и различите подјеле у зависности од приступа аутора, односно мјерила класификације.² Поред Велике Британије као родоначелнице парламентарног система, Миодраг Јовичић на основу облика владавине и географског положаја државе, парламентарне системе разврстава у четири подгрупе, и то: западноевропске и скандинавске монархије; европске републике; земље Комонвелта и азијске и афричке парламентарне системе.³ Смиљко Сокол, кроз историјски развој парламентарног система препознаје четири раздобља: ограничену монархију, орлеански или изразито дуалистички парламентаризам, парламентаризам поремећене равнотеже у корист законодавне, те парламентаризам поремећене равнотеже у корист извршне власти.⁴

² Јован Теокаревић за мјерило класификације узима однос између законодавне и извршне власти, те према томе препознаје три главна типа парламентарних система. ”На једном полу те тријаде је *енглески тип премијера или кабинетског система*, гдје влада чврсто доминира парламентом. На другом полу је тип скупштинске владе, каква је постојала у француском систему из доба Треће и Четврте Републике. Због веће концентрације власти у скупштини, влада у таквим условима веома тешко успева да остварује стабилну и ефикасну власт. Између та два екстрема налази се *партијски контролисан парламентаризам* са примјерима из више различитих држава”, Јован Теокаревић, „Президенцијализам и парламентаризам у посткомунистичкој Европи”, *Транзиција деценију после: поуке и перспективе*, Институт за европске студије, Београд 2004, 173 – 174.

³ ”Прву од њих сачињавале би западноевропске и скандинавске монархије, а наиме Белгија, Холандија, Луксембург, Данска, Норвешка и Шведска. (Од прије неколико година, овој групи придружила се и Шпанија). У другој подгрупи би се налазиле три републике у средишњем делу Европе, СР Немачка, Аустрија и Италија, а осим њих још и Финска, Грчка и Португал. Даљу подгрупу сачињавале би развијене земље Комонвелта, као Канада, Аустралија и Нови Зеланд. Најзад, у четврту, највећу подгрупу спадао би низ азијских и афричких земаља, у којима формално функционише парламентарни систем.”, Миодраг Јовичић, *Уставни и политички системи*, Службени гласник, Београд 2006, 605 – 606.

⁴ У оквиру савременог парламентаризма у ком доминира извршна у односу на законодавну власт, узимајући за критеријум партијски систем, Сокол препознаје два типа: парламентаризам поремећене равнотеже двостраначког типа (гдје је доминација владе посебно изражена са примјером Велике Британије) и парламентаризам поремећене равнотеже већинског типа (гдје је

Вучина Васовић унутар парламентарног система препознаје вестминстерски модел са његовим карактеристичним представником – британским парламентаризмом, док за сличне моделе наводи Индију, Јапан, Нови Зеланд, Аустралију. За други тип парламентаризма наводи фрагментирани или фрактурални парламентаризам, којег карактерише прије свега слаба и нестабилна влада, док трећи вид парламентарног система представља рационализовани парламентаризам.⁵ Посљедњи репрезентује покушај преовладавања системских потешкоћа осталих облика парламентарног система.

Рационализовани парламентаризам се јавља између два свјетска рата када тзв. чисти парламентаризам и традиционална парламентарна влада западају у озбиљну кризу функционисања. У пракси се показало да је чисти парламентаризам тешко остварљив, с обзиром на потребу све веће ефикасности политичког одлучивања којој парламент својим сложеним процедурама није могао да одговори. Идеја рационализованог парламентаризма је управо у постизању већег степена функционалности парламентарног система. Он је одговор на нестабилност влада у фрагментираном парламентарном систему са великим бројем политичких партија и нестабилном владом чији су најбољи примјери Четврта Француска република, Република Италија. Рационализованим парламентаризмом – скупом уставних рјешења кроз увођење одређених специфичних инструмената као што је *конструктивно изгласавање неповјерења влади*; квалификована већина за именовање и покретање процедуре за њену смјену; односно непосредним избором шефа државе што би му као носиоцу извршних овлашћења давало додатни легитимитет и политички ауторитет; укидањем непосредне (индивидуалне) одговорности министара парламенту – настојала обезбиједити стабилност извршне власти и генерално политички систем учинити ефикаснијим.⁶ Творац кованице

поремећај равнотеже мање изражен (Немачка, Аустрија), Вид. Бранко Смердел, Смиљко Сокол, *Уставно право*, Правни факултет Свеучилишта у Загребу 2007, 355 – 363.

⁵ Вучина Васовић, *Савремене демократије том I и II*, Службени гласник, Београд 2008, 101.

⁶ Džon Haber (Huber) као снажан инструмент рационализације наводи ”гласање у блоку” (*vote bloquée*) установљен чланом 43 Устава Француске од 1958. По овој процедури, Влада у сваком моменту може захтијевати од парламента да одлучује једним гласањем о законском тексту којем је придружен одређени број амандмана (они које је сама Влада предложила или који су јој

рационализовани парламентаризам Борис Миркин–Гецевич (*Миркин–Гецевич*) настојао је успоставити комплексан интитудинални аранжман који ће цјелокупни политички живот подвести под писани устав и елиминисати одређене политичке елементе који су прије рата били основ функционисања, али и извор нестабилности парламентарног система. Слободан Јовановић сматра да је Миркин–Гецевич под рационализацијом власти подразумијевао логичко развијање демократске идеје (идејна рационализација) и са друге стране потпуније прилагођавање државне организације новим изазовима које друштвени развитак и нарастајуће потребе намећу држави (техничка рационализација), те да та два процеса теку паралелно.⁷ Шире гледано, рационализовани парламентаризам би подразумијевао такву организацију власти која постоји у свим државама у којима постоји, како уставом заснована, тако и практична доминација егзекутиве над парламентом. Постоје и аутори који занемарују ефекте рационализације, сматрајући да и у овом облику остају системски проблеми инхерентни парламентарном систему. Ратко Марковић је мишљења да је успјешност концепта рационализованог парламентаризма ограничена, из разлога што је немогуће проблеме политичке природе регулисати институционалним аранжманом.⁸ Карл Левенштајн (*Loewenstein*) је био скептичан према учинцима рационализације парламентаризма: ”Рационализација политичке моћи садржана у уставном документу није успјела да обезбједи основни квалитет свих влада, тј. политичког лидерства. Истина је да политичко вођство не може бити произведено уставним аранжманом, али је исто тако тачно да може бити превенирано од искорака неспретном структуром уставног права.”⁹ Насупрот одређеним позитивним учинцима, рационализовани парламентаризам је проузроковао осјетно јачање

прихватљиви) искључујући амандмане којима се противи. Парламент мора гласати за или против овако конципираног владиног ”пакета”. Од 1959. до 1994. *vote bloquée* је коришћен чак 299 пута и представљао је снажно средство за доминацију Владе у законодавној сфери., John Huber, *Rationalizing parliament*, Cambridge University press, 1996, 3.

⁷ Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности II*, Бигз, Београд, 1991, 426.

⁸ Ратко Марковић, *Уставно право*, Службени гласник, Београд 2010, 200.

⁹ Karl Loewenstein, „The balance between Legislative and Excecutive Power: A Study in Comparative Constitutional Law”, *The University of Chicago Law Review* Vol. 5, No. 4, 1938, 583.

егзекутиве насупрот легислативи, што је у еволутивном развоју парламентаризма отворило ново поглавље – парламентаризам поремећене равнотеже у корист извршне власти.

Република Србија, Црна Гора и Република Македонија, као чланице бивше СФРЈ, припадале су Источном блоку и баштиниле доктрину о тзв. демократском јединству власти, оличеном у парламенту као народном представништву. Међутим, након пада Берлинског зида, краха социјалистичког система и распада Југославије поставило се питање избора система организације власти. Политичка логика узроковала је опредељивање за парламентарни систем с обзиром да ”државе које изађу из диктатуре могу имати мало избора сем парламентарног”.¹⁰ Србија¹¹, Црна Гора и Македонија су у својим уставима прокламовале парламентарни систем организације власти, са одређеним специфичностима (непосредан избор председника, право суспензивног вета...), као систем за који су сматрале да је најмање подложен злоупотребама и који ће их на најсигурнији начин приближити тековинама западних демократија.¹² Александар Фира наводи да, за разлику од Србије и Црне Горе, Македонија има одређене елементе јединства власти које се посредно огледају кроз уставом (члан 66) успостављени принцип сталног

¹⁰ Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, ”Филип Вишњић”, Београд 2003, 132.

¹¹ Миодраг Јовичић сматра да је од 1990 године, у Србији функционисао парламентарни систем са јаким председничком компонентом, својеврсни парламентарно-председнички систем. Председник је располагао изузетно широким овлашћењима, што с друге стране није пратила еквивалентна одговорност. ”Председник Републике мења владе и како му одговара ставља вето на законе увек када влада и Скупштина не погоде његову вољу (*quod principi placuit*), доноси најважније одлуке, па и оне од којих зависи опстанак земље, без консултовања Скупштине и сл.”, Миодраг Јовичић, „Парламентарни систем насупрот председничком и скупштинском систему”, *Архив*, 1/1992, Београд 37 – 38.

¹² ”Постсоцијалистичка ситуација непрофилисаних политичких партија, тек успостављени изборни системи и мањак ауторитета законодавног и органа извршне власти нису представљали добру основу за примену чистог парламентарног модела. Вестминистерски модел демократије, као политички оквир енглеског парламентаризма, није могао бити примењен, али су зато остали континентални типови парламентарног система могли бити узети у обзир приликом одабира уставних решења”, Ирена Пејић, *Парламентарна влада, осцилације у равнотежи*, ”Свен”, Ниш 2011, 36.

засиједања Собрања.¹³ Овај принцип је наслијеђен као карактеристика система јединства власти СФРЈ и подразумејева непостојање посебних засиједања, а остварује се кроз рад пленума, али и радних тијела. Стога је македонски академик Евгени Димитров био мишљења да се организација државне власти у Републици Македонији може означити као парламентарни систем са елементима скупштинског система.¹⁴ Ипак, све три државе су због пренаглашене доминације политичким системом одређене политичке личности која се налазила на мјесту предсједника државе, а уз слабог премијера, у пракси попримале карактеристике полупредсједничког система. Србија у периоду 1990 – 2000, као и у периоду 2008 – 2012, Црна Гора у периоду 1998 – 2002, а Македонија у временском интервалу 1991 – 1999 године.

У коначном, све ове три државе, и Србија и Црна Гора и Македонија, својим уставима су се определијиле за неки вид парламентарног система. Доктринарне дилеме о чистом парламентаризму, односно степену рационализације парламентарних система поменутих држава не замагљује суштину¹⁵. Суштину, да је парламентарни систем код све три земље показао исте или сличне карактеристике. Било да су владе биле једнопартијске, двопартијске или вишепартијске (што би их требало чинити мање стабилним), било да је кључну улогу играо предсједник државе као један од носилаца извршне власти, искуство све три државе несумњиво је показало јасно изражену доминацију извршне власти у односу на законодавну.

¹³ Александар Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том III – Уставно право Републике Словеније, Републике Хрватске, Републике Македоније*, САНУ, Нови Сад 1999, 384.

¹⁴ Светомир Шкарић, Гордана Сиљановска – Давкова, *Уставно право*, Култура, Скопје 2009, 524.

¹⁵ Проф. Бранко Смердел, износи мишљење да ”чисти парламентаризам” јесте идеални тип који се као такав у пракси не појављује већ представља инструмент за анализу и да су се покушаји увођења таквих моделских рјешења увијек завршавали лоше. Постављајући питање да ли је ”чистији” парламентаризам са непосредно бираним предсједником или са предсједником бираним у парламенту, закључује да је ”одговор сасвим ирелевантан са стајалишта очекиваних учинака појединих институционалних склопова”, Бранко Смердел, „Уставне промјене и хрватски парламентарни сустав”, Загреб 2008, 29.

1.2. Законодавна функција парламента

Парламент располаже спектром различитих надлежности које могу бити систематизоване на другачији начин у зависности од ширине фокуса појединих теоретичара.¹⁶ Између више надлежности које представничко тијело у већој или мањој мјери садржи, као кључна надлежност парламента издваја се његова законодавна дјелатност. ”Законодавство се традиционално схватало као посебна област репрезентативних скупштина. Репрезентативне скупштине се у ствари називају ’законодавна власт’, иако се увијек одмах признаје да ове скупштине немају искључиву контролу над законодавством нити се баве само законодавством. Ипак, на законодавство се по традицији гледа као на његову примарну функцију.”¹⁷ Законодавна надлежност парламента јесте његова изворна функција која је још из периода његовог настанка до данас незаобилазна и још увијек представља суштинско обиљежје модерног парламента. ”Законодавна функција је прва и основна функција парламента, која обухвата надлежности парламента у погледу доношења устава, закона (квалификованих и обичних), потврђивања међународних уговора, скупштинских пословника, али и парламентарних резолуција и декларација као аката програмско–политичког карактера који обавезују снагом ауторитета свог доносиоца.”¹⁸ Дакле, у парламентарној систему, као систему подјеле власти, представничко тијело је првенствено носилац законодавне власти. ”Повјеравање ове функције парламенту значи имплицитно

¹⁶ ”Основне функције парламента, према Д. Стојановићу су: уставотворна, законодавна, буџетска, контролна, изборна и квазисудска. Законодавна функција по Р. Марковићу сублимира уставотворну и буџетску, наглашавајући да су неке од надлежности парламента, као што су одлучивање о рату и миру и законодавна функција, тесно повезане са сувереношћу. Разматрајући уставне надлежности представничког органа, М. Пајванчић потенцира ”власти” којима парламент располаже: уставотворна, законодавна, контрола владе, овлашћења парламента везана за изборе и право парламента да уреди сопствену организацију.”, Ирена Пејић, *Парламентарно право*, ”Свен”, Ниш 2011, 24 – 25.

¹⁷ Карл Фридрих, *Конституционална демократија*, ЦИД, Подгорица, 2005, 263.

¹⁸ И. Пејић, *Парламентарно право*, 24.

увођење става, према којем све оне норме које се – непосредно или посредно – тичу људске слободе може донијети искључиво парламент, и то у правном облику закона.’’¹⁹

Парламент је за циљ свог настанка 1265. године у Енглеској, управо имао остваривање монопола у стварању закона и дуго времена је у свом златном добу, управо због те своје законодавне функције, представљао центар политичког система.²⁰ Са краја XIX вијека, чувени британски уставни теоретичар А.В. Дајси (*Dicey*), елаборирајући законодавну надлежност парламента, дефинисао је парламентарни суверенитет на следећи начин: ’’Принцип парламентарног суверенитета значи ни мање ни више од овога: Парламент по енглеском уставу има право да донесе или поништи било који закон, а поред тога, ниједном појединцу или органу није енглеским законима дато право непризнавања или непримјењивања закона које доноси парламент.’’²¹ Дакле, парламент има позитивну и негативну сувереност. У том периоду код свих британских аутора, без обзира на то колико су се мало бавили концептолошком страном могуће организације односа између законодавних и извршних органа, постоји несумњива константа у схватању да британски политички и уставни систем парламентарне владе не остварује подјелу, већ прије јединство државне власти које се темељи на суверености и супрематији парламента.²² У том смислу је вршена својеврсна фетишизација парламента, неријетко су му приписиване функције које објективно никада није ни имао, односно надлежности чији је носилац само формално био. Међутим, половином двадесетог вијека равнотежа између легислативе и егzekутиве, полако али сигурно се помјера на штету парламента. Сигурно је да тај

¹⁹ Павле Јовановић, Ненад Димитријевић, Милан Поповић, *Савремени политички системи*, Универзитет Црне Горе, Подгорица 1998, 147 – 148.

²⁰ И. Пејић, *Парламентарна влада, осцилације у равнотежи*, 49.

²¹ A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics, London, 1982, 3 – 4.

²² ’’У том смислу ваља схватити познату Де Лолмеову изреку да енглески парламент може учинити све осим промијенити мушкарца у жену, чему су Енглези додали: ако то не може, то није због правних разлога.’’, Вид. Бранко Смердел, Смиљко Сокол, *Организација власти: политичке идеје, уставни модели, збиља*, Народне новине, Загреб 1988, 67 – 69.

процес слабљења парламента изгледа већи у оној мјери у којој је његова законодавна функција, као и позиција у систему, била предимензионирана.²³

Нарастајући тренд разградње надлежности парламента препознат је у теорији још половином прошлог вијека. ’’Кенет Вер (*Wheare*) је у једној од првих модерних компаративних студија о парламенту, дао следећу оцјену: Ако би се направио генерални извјештај о позицији и функционисању законодавних тијела у 20. вијеку, очигледно је да су уз неколико значајних и упадљивих изузетака, законодавна тијела ослабила у значајном погледу, а нарочито у погледу моћи у односу на постојећу владу.’’²⁴ Но, како тада тако и данас, позиција и значај савременог парламента у уставном систему првенствено се огледају управо у процесу доношења закона. У том смислу се и квалификовање значаја и снаге парламента сагледава најчешће у класификацијама које за мјерило узимају управо законодавну надлежност представничког тијела. Филип Нортон (*Northon*) је, подијелио парламенте на *јак*е који имају могућност да одбаце законске предлоге владе, да их модификују, па чак и да сами иницирају и формулишу предлоге закона, *умјерено јак*е који крећу од тога да могу да модификују, али не да их одбаце, до тога да могу да их одбаце, али не могу да формулишу сопствене предлоге и *слабе* парламенте који не могу ни да модификују, а поготово не да одбаце законске предлоге, нити наравно, да формулишу сопствене. У категорију умјерено јаких је сврстао британски *House of Commons*, као и највећи број западноевропских парламената који могу да модификују предлоге закона, могу да их одбаце, али не могу да формулишу сопствене предлоге закона.²⁵

Данашња уставна теорија не доводи у питање да су позиција и значај парламента измијењени и прилично уздрмани у односу на његово златно доба, као и да се то најбоље може примијетити у промијењеној садржини законодавне

²³ Волтер Беџот (*Bagehot*) је у свом капиталном дјелу навео доста богату листу парламентарних функција: законодавну, изборну, експресивну, образовну, информативну, формирање владе., Вид. Bagehot Walter, *The English constitution*, Oxford University Press, 1873, 118 – 121.

²⁴ Владан Петров, „(Не)моћ модерног парламента”, *Правни живот*, вол. 57, бр. 14, Београд 2008, 695.

²⁵ Philip Norton, „Representation of interests: the case of British House of Commons”, *Parliaments in the modern world, changing institutions*, University of Michigan, 1994, 13.

надлежности парламента. Примјер који представља прекретницу у том процесу јесте Устав Француске из 1958. године. Супротно дотадашњем претпостављању законодавне надлежности представничког тијела и њеном ријетком дојељивању извршним тијелима, Устав Пете Републике је изричито набројао питања која су у законодавној надлежности парламента, док је регулисање свих осталих друштвених односа препустио извршној власти. На тај начин је Устав Француске остварио диобу законодавне надлежности између парламента и извршних тијела (Владе и Предсједника) на штету парламента.²⁶ Процес даље разградње законодавне надлежности је константан. Треба имати у виду одређене процесе, као и комбинацију различитих фактора који су узроковали такво стање. Постојање дводомних парламената додатно отежава вршење законодавне надлежности. Наиме, државе које имају два дома парламента имају и сложенији законодавни поступак, с обзиром да сваки закон треба да буде изгласан у оба дома. На овај начин угрожена је ефикасност у процесу доношења закона, што иначе представља велики изазов модерног парламента, јер самим постојањем два законодавна дома, постоји и реална могућност да они буду међусобно супротстављени. Овај проблем је посебно изражен у земљама у којима су домови равноправни у процесу доношења закона (тзв. егалитарни бикамерализам)²⁷. Проблеми у функционисању дводомних представничких тијела могу у крајњем случају да имају за посљедицу и паралисање законодавне власти. Без обзира на инструменте којима се покушава усагласити законски предлог (формирање мјешовитих комисија у Њемачкој, ''shuttle'' процедура у Француској) поједини аутори сматрају да сукоб домова доводи до својеврсне парализе законодавне активности, с обзиром да не постоје ефикасна средства за рјешавање овог сукоба.²⁸

Законодавна функција парламента, као и снага парламента уопште зависи и од ширег политичког контекста. У том смислу, можемо препознати одређене

²⁶ Б. Смердел, С. Сокол, *Уставно право*, 323.

²⁷ Најбољи примјер егалитарног бикамерализма је италијански парламент гдје су оба дома (Представнички дом и Сенат) једнаке снаге.

²⁸ Вид. Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду 2010, 53 – 69.

разлике у функционисању и улози парламента унутар већинског и са друге стране консесуалног модела демократије.²⁹ С обзиром на то да у већинским моделима имамо доминацију владе, једностраначке кабинете, самим тим влада у потпуности контролише и законодавну активност, па се за законодавну иницијативу у британском парламенту, који је примјер већинског модела, каже да је скоро сведена на минимум.

Парламентарне процедуре као правила којих се законодавно тијело придржава при доношењу аката, незаобилазан су фактор који нам одређује квалитет функционисања парламента. Посљедња два вијека парламент је врло мало промијенио у области сопствених процедура, па се његово заостајање и инертност највише примјећују управо у вршењу законодавне функције. Због својег конзервативног уређења и функционисања, законодавни орган није успио да прати трендове и одговори на захтјеве друштвених промјена. Његова неефикасност, неприлагодљивост захтјевима модерног друштва, проузроковали су одлив његове законодавне надлежности, првенствено према влади. Све то је условило да се у крајњем појављују мишљења која не само да редукују његове надлежности већ из коријена мијењају схватање о законодавној надлежности савременог парламента. У том смислу, све су чешћа мишљења која чак преиспитују традиционалну тврдњу да је парламент законодавно тијело.³⁰ У пракси је ова функција парламента сведена на

²⁹ Аренд Лајпхарт (*Lijphart*) је извршио дистинкцију између већинског (вестминстерског) и консесуалног модела демократије на основу десет карактеристика. Између осталих критеријума подјеле који се тичу типова изборног и партијског система, начина промјене устава, државног уређења и сл. потенцираћемо оне које се тичу законодавног тијела. Тако Лајпхарт као разлику између већинског и консенсуалног модела демократије наводи "односи извршне и законодавне власти, у којима је извршна власт доминантна, насупротив равнотежи снага између извршне и законодавне власти; системи у којима законодавна тијела имају посљедњу ријеч у питању уставности закона које доносе, насупротив системима у којима закони подлијежу судској ревизији уставности коју врше врховни или уставни судови.", Аренд Лајпхарт, *Модели демократије*, ЦИД, Подгорица 2003, 76 – 77.

³⁰ "Прво, зато што овај само расправља и усваја законске предлоге које му подноси влада, а сам чин усвајања нарочито кад влада има стабилну већину иза себе, више је формална потврда онога што је влада унапред одлучила. Данас је влада орган који не само да води, већ и фактички утврђује политику једне земље. Парламент је ту да само, после често потпуно неплодотворне расправе

то да је он орган који доноси одлуку о одређеном закону, на начин што га усваја или не усваја, те је исправније говорити да он законодавну надлежност дијели са другим субјектима.³¹

Напуштањем начела јединства власти из Социјалистичког устава, успостављањем вишепартијског система у Србији, власт је Уставом Републике Србије организована на принципу подјеле на законодавну, извршну и судску, гдје законодавна власт припада парламенту. „Народна скупштина је највише представничко тијело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији.”³² Овај принцип налазимо у Уставу Црне Горе који дефинише Скупштину као ексклузивног законодавца: „Власт је уређена по начелу подјеле власти на: законодавну, извршну и судску. Законодавну власт врши Скупштина, извршну власт врши Влада, а судску суд“.³³ На сличан начин је конципирано начело подјеле власти у Уставу Републике Македоније гдје је Собрање дефинисано као представнички орган који је носилац законодавне власти.³⁴ Међутим, ове су уставне прокламације функционисале другачије у пракси наведених држава и карактеристика законодавне функције јесте њена расцјепканост између више субјеката, на штету парламента.

’аминује’ владин предлог. Друго, после Првог, а нарочито Другог светског рата, повећава се број случајева у којима парламент делегира надлежност за оригинално регулисање одређених друштвених односа на владу, те ова осим извршних, доноси у већини земаља и уредбе са законском снагом.”, Владан Петров, „О еволуцији и значају парламента”, *Правни живот* вол. 52, бр. 12, Београд 2003, 825.

³¹ ”У француској теорији истиче се да је законодавац сложени законодавни орган (*organ legislatif complexe*), који се састоји од више парцијалних законодавних органа (*organ legislatif partiels*). Парцијални законодавни органи су: парламент (домови парламента), народ, органи извршне власти (влада, шеф државе), а у посљедње време све више и уставни суд (у образложењу својих одлука уставни суд често одређује правце будуће законодавне политике; стога је данас уставни суд више од Келзеновог негативног законодавца”, В. Петров, *Парламентарно право*, 126.

³² Устав Републике Србије од 2006, члан 98.

³³ Устав Црне Горе од 2007, члан 11.

³⁴ Устав Републике Македоније од 1991, члан. 61.

1.3. Законодавни поступак

Процес доношења закона, као једна од најважнијих функција парламента, одвија се у процедури законодавног поступка, путем којег представничко тијело реализује своју законодавну функцију. Законодавни поступак је основни парламентарни поступак и по угледу на њега се конципирају радње свих осталих поступака у парламенту или се за одређене радње других поступака прописује примјена одговарајућих одредби законодавног поступка. Законодавни поступак обухвата скуп процесних радњи прописаних уставом и пословником парламента, којих се парламент мора придржавати приликом доношења закона да би он био пуноважан. Због његовог значаја, одређене државе (Италија, Шпанија, Португалија) у посебним поглављима својих устава детаљно регулишу законодавни поступак.³⁵ То је један умногоме комплексан поступак који обухвата све радње које се предузимају од самог предлагања закона до његовог проглашавања. Законодавни поступак састоји се од правила која уређују процедуру за доношење закона и он обухвата неколико фаза које се разликују у зависности од приступа појединих аутора. Ирена Пејић фазама законодавног поступка сматра: 1) предлагање закона, 2) разматрање предлога закона у парламенту или парламентарним одборима (кроз модел једног, два или више "читања"), 3) разматрање предлога закона у одборима, 4) гласање о законском предлогу, 5) проглашење закона.³⁶ Владан Петров у начелу препознаје три основне фазе законодавног поступка и то: 1) предлагање закона; 2) расправа и усвајање законског предлога; 3) проглашење, објављивање и ступање закона на снагу.³⁷

Законодавни поступак може бити јединствен или са друге стране, подијељен у неколико читања. Разлика између јединственог законодавног поступка и

³⁵ Маријана Пајванчић, Младен Вукчевић, *Уставно право*, Подгорица 2009, 189.

³⁶ И. Пејић, *Парламентарно право*, 157.

³⁷ Владан Петров разматрање (у пленуму и одборима) и гласање сматра једном фазом законодавног поступка, па у начелу препознаје само три фазе законодавног поступка., В. Петров, *Парламентарно право*, 127.

вишефазног поступка који је формално подијељен у неколико читања јесте у чињеници да код јединственог поступка постоји само једно гласање на крају поступка, а не више њих послје сваког читања. Јединствени законодавни поступак се одвија континуирано и сваки предлог закона који уђе у скупштинску процедуру пролази кроз све етапе до коначног гласања, изузев у случају да га предлагач повуче. За разлику од јединственог, законодавни поступак који је подијељен у више читања може пропасти у било којој од етапа, односно гласања.

Уколико за критеријум узмемо садржину материје уређене законом можемо разликовати поступак доношења обичних закона и посебне поступке за доношење појединих врста закона као што су органски, уставни, финансијски, буџет и завршни рачун, међународни уговори и др. У зависности од садржаја појединих фаза законодавног поступка разликујемо редовни, хитни и скраћени законодавни поступак. С обзиром на сложеност законодавног поступка која спречава брзо доношење закона, многе земље су усвојиле посебне процедуре које излазе у сусрет потреби да се из хитних разлога донесу одређени прописи.³⁸ Скраћени законодавни поступак одликују краћи рокови за поједине фазе законодавног поступка или потпуно изостављање његових појединих фаза.

Законодавни поступак у Народној скупштини Републике Србије дефинисан је као јединствени поступак доношења закона који није подијељен у више ”читања”, иако одређене етапе (расправа у начелу, расправа у појединостима и расправа о амандманима) подсјећају на тзв. читања. Ове етапе не представљају формалне фазе (читања) законодавног поступка, с обзиром да се не завршавају

³⁸ ”Такве процедуре се могу илустровати примјерима: (I) у многим земљама прескаче се фаза испитивања законског приједлога у одборима; (II) фаза рада у одборима убрзава (Холандија, Шпанија, Тунис); (III) одређује се максимално трајање кашњења (Камерун); (IV) настоји се у једном дану обавити више фаза (Канада, Швајцарска, Тајланд, Уједињено Краљевство); (V) није нужно да се сви документи који се тичу текста хитног закона штампају и подијеле унапријед (Белгија, Израел, Јордан); (VI) хитне мјере добијају првенство у односу на друге послове (Монако, САД); (VII) у Финској, да би се убрзало доношење пројекта уставног закона, могу дерогирати одређене пословничке одредбе (петшестинска већина која се тражи у Едускунти), у Данској (трочетвртинска већина која се тражи у Фолкетингу), у Пакистану.”, Арсен Бачић, *Парламентарно право, Хрватске и поредбене парламентарне процедуре*, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту 2004, 275.

гласањем, већ се одлучивање о закону врши на крају цјелокупног процеса, у дану за гласање. Овлашћени предлагач (народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине, или најмање 30.000 бирача) подноси предлог закона са одговарајућим образложењем. Прије разматрања на сједници Скупштине, предлог закона разматрају надлежни одбор и Влада (ако није предлагач). Након тога се о предлогу закона води начелни претрес у матичном одбору, а затим и претрес у појединостима о члановима на које су предложени амандмани. По завршеном претресу одбор шаље извјештај са мишљењем Скупштине, гдје се након тога одвија претрес у начелу. Скупштина може да одлучи да одржи заједнички претрес у начелу за више предлога закона који су на дневном реду на истој сједници, а између којих постоји одређена условљеност или су поједина рјешења тих закона међусобно повезана, уз то да се одлучивање о сваком предлогу врши посебно. Након најмање 24 часа по завршетку претреса у начелу прелази се на претрес у појединостима. Скупштина о предлогу закона у начелу, о амандманима и предлогу у цјелини, одлучује у дану за гласање. Поред редовног законодавног поступка, предвиђено је и доношење закона по хитном поступку. Предлог за доношење закона по хитној процедури може се поднијети најкасније 24 часа прије саме сједнице Скупштине, односно два сата од почетка претреса, уколико је предлагач закона Влада. Предлагач мора писмено образложити неопходност хитне процедуре, односно штетне посљедице које би у супротном наступиле. Како редовни, тако и хитни поступак, с обзиром на дужину трајања претреса, могу бити основни и скраћени.³⁹ Закон о Народној скупштини не уређује ни редовни ни посебни законодавни поступак већ то у потпуности препушта Пословнику о раду Народне скупштине.⁴⁰

Устав Црне Горе садржи само основна питања везана за законодавни поступак, док је главна питања препустио на дефинисање Пословнику Скупштине

³⁹ Мапа пута закона у Народној скупштини Републике Србије нам сликовито показује процедуру од предлагања до ступања на снагу закона., <http://www.parlament.gov.rs/akti/put-zakona/mapa-puta-zakona.1048.html>

⁴⁰ Пословник Народне скупштине Републике Србије, (*Службени гласник РС*, број 52/2010, чл. 150 – 168).

Црне Горе. Уставом се повјерава надлежност за доношење закона Скупштини Црне Горе, одређују субјекти (Влада, посланици, грађани под одређеним условима) који имају право да поднесу предлог закона, већине које су потребне за усвајање закона, надлежност проглашавања закона даје Предсједнику, регулише објављивање закона, ступање на снагу закона и изузетке од повратног дејства закона.

Три кључна питања која нам као показатељи пружају основне информације о законодавном поступку, а регулисана су Пословником Скупштине Црне Горе су:

- предлог закона и форма коју мора задовољити да би био валидан;
- процесна питања, посебно фазе кроз које се одвија законодавни поступак;
- улога радних тијела (одбора) у законодавном поступку.⁴¹

Кад је у питању форма предлога закона, Пословник прописује да он мора да задовољи два услова да би био валидан. Први услов тиче се облика у којем је састављен предлог закона и он подразумијева писану форму предлога закона, облик предлога закона мора одговарати облику у којем се закон доноси, писано образложење и достављање предлога закона у потребном броју примјерака и електронској форми. Други услов тиче се образложења предлога закона. Пословник прописује да образложење мора да садржи:

- уставни основ из члана 16 Устава за уређивање питања која су предмет предлога закона;
- разлоге за доношење закона;
- усаглашеност са европским законодавством и потврђеним међународним конвенцијама;
- објашњавање основних правних института;
- процјену финансијских средстава за спровођење закона;
- јавни интерес због којег је предложено повратно дејство, ако предлог закона садржи одредбе за које се предвиђа повратно дејство
- текст одредаба закона које се мијењају, ако се предлаже закон о измјенама.⁴²

⁴¹ Вид. Маријана Пајванчић, *Јавна расправа, облик непосредног учешћа грађана у законодавном поступку (организовање и вођење)*, OSCE, Подгорица 2010, 45 – 52.

Сходно његовим одредбама након подношења предлога закона, законодавни поступак у Скупштини Црне Горе, у фази разматрања предлога, садржи три читања. Прво читање одвија се у одборима, и то Законодавном одбору и матичном одбору, као и заинтересованим одборима односно Одбору за финансије и буџет уколико се конкретним законом стварају обавезе за буџет. Законодавни одбор разматра формалну страну закона у смислу његове усклађености са Уставом и правним системом и стара се о јединственој методологији израде закона, утврђује предлог аутентичног тумачења закона, пречишћени текст закона и др. Матични одбор разматра садржај и цјелисходност рјешења предлога закона, као и мишљења осталих одбора и шаље своје коначно мишљење Скупштини, предлажући да се предлог закона усвоји у цјелини, у измијењеном садржају или да се не усвоји. Друго читање се одвија на пленарној сједници Скупштине у форми начелног претреса који обухвата расправу о: уставном основу из члана 16 Устава, разлозима за доношење закона, његовој усклађености са европским законодавством и потврђеним међународним уговорима, суштини и ефектима предложених рјешења и процјени потребних средстава из буџета за спровођење закона.⁴³ Након тога, Скупштина одлучује о предлогу закона чиме се завршава друго читање. Уколико Скупштина прихвати предлог закона у начелу, законодавни поступак се наставља и прелази се на расправу у појединостима, што представља треће читање. По завршеном претресу у појединостима гласа се о амандманима који нијесу саставни дио предлога закона, а након тога се гласа и о предлогу закона у цјелини. Амандмани уз писано образложење могу бити поднешени од стране посланика најкасније до почетка расправе у начелу, односно у појединостима уколико је подносилац надлежни одбор или предлагач. Амандмане разматра надлежни одбор и даје мишљење Скупштини да ли да их усвоји или одбије, затим се о њима гласа у пленуму (прије изјашњавања о предлогу закона у појединостима), чиме се завршава законодавна процедура у Скупштини.

Пословник Скупштине Црне Горе поред редовног предвиђа и скраћени законодавни поступак којим се може донијети закон који регулише оне друштвене

⁴² Пословник Скупштине Црне Горе, (*Службени лист Црне Горе*, број 7/2010, члан 130)

⁴³ *Ibid.*, члан 140.

односе који се нијесу могли предвидјети услијед одређених околности, као и законе чије је доношење неопходно у циљу усаглашавања са европским правом или међународним уговорима.⁴⁴ Скраћеним законодавним поступком не изоставља се ниједна од фаза поступка, већ се само скраћују рокови за њихово одвијање. Код предлога закона чије се доношење тражи у скраћеном поступку, није неопходан писани извјештај одбора, већ претрес може почети одмах, а извјестилац одбора га мора усмено образложити на сједници. Уколико одбор не предочи извјештај у предвиђеном року, Скупштина може претрес почети и без извјештаја одбора. Предлог за доношење закона по скраћеном поступку мора бити образложен и поднијет најкасније 24 часа прије почетка сједнице, а амандмани на овакав предлог закона се могу подносити до завршетка претреса. Код закона донешеног у скраћеном поступку краћи је и рок за његово проглашење указом Предсједника Црне Горе и тај рок износи три дана. Изузетак од општег правила предвиђеног Пословником постоји и онда када предлагач закона због сложености, значаја или осјетљивости питања које се регулише законом, затражи да се у Скупштини расправља најприје о нацрту закона.⁴⁵ За доношење других правних аката примјењује се исти поступак као и за доношење закона, уз то што је претрес јединствен и што може трајати највише три сата.⁴⁶

Устав Републике Македоније за овлашћене предлагаче закона предвидио је сваког посланика Собрања, Владу Републике Македоније и најмање 10.000 грађана. Поднешени предлог закона предсједник Собрања у року од највише три дана дистрибуира свим посланицима чиме почиње легислативна процедура. Законодавни поступак у парламенту Републике Македоније регулисан је Пословником и он се одвија у три читања. Прво читање се одвија у радним тијелима и то матичном одбору и Законодавном одбору. Након тога одвија се расправа у начелу на сједници парламента. Уколико парламент одлучи да је приједлог закона прихватљив, прелази се на друго читање. Друго читање одвија се

⁴⁴ *Ibid.*, чл. 151 – 153.

⁴⁵ *Ibid.*, чл. 130 – 154.

⁴⁶ Шему законодавног процеса у Скупштини Црне Горе можемо видјети на интернет адреси [http://www.skupstina.me/~skupcq/skupstina/cms/site_data/brosura_final - cg za web.pdf](http://www.skupstina.me/~skupcq/skupstina/cms/site_data/brosura_final_cg_za_web.pdf)

у матичном и Законодавном одбору парламента гдје се подносе амандмани на предложени текст закона. Одбори шаљу текст са прихваћеним амандманима као саставним дијелом предлога закона, предсједнику парламента. У оквиру другог читања, расправа се одвија једино о члановима предлога закона који су мијењани амандманима. Уколико су прихваћени амандмани за мање од трећине чланова, Собрание може одлучити да се треће читање одржи на истој сједници. У случају да у току другог читања није прихваћен ниједан амандман, гласање о предлогу закона се одвија на истој сједници. Уколико је прихваћено више од трећине амандмана, преправљени текст закона се правно-технички припрема за треће читање. Треће читање се одвија на првој сједници након сједнице на којој је завршено друго читање. Парламент расправља само о амандманима и одлучује о закону у цјелини. Пословник Собрания предвиђа постојање хитног законодавног поступка у случајевима спречавања великих економских поремећаја, када су у питању интереси безбједности и одбране, великих природних катастрофа, епидемија и других ванредних ситуација. Друго и треће читање одвијају се на истој сједници, у том случају друго читање почиње извјештајем о предлогу закона које се подудара са правилима Пословника Собрания за друго читање. Пословник предвиђа и скраћени законодавни поступак у случајевима сложеног и обимног предлога закона, престанка важења неког закона или када није у питању комплексан и обиман закон којим се врши хармонизација права са Европском унијом. Код скраћеног поступка се расправа у начелу не одвија, процедура другог читања креће одмах, а амандмани могу да се подносе до почетка другог читања.

1.4. Придруживање ЕУ и фактори који утичу на квалитет и садржај законодавних надлежности парламента

Придруживање и чланство у Европској унији јесте прокламовани циљ владајућих политика и приоритет готово свих влада, како Републике Србије, тако и Црне Горе и Републике Македоније. Консензус политичких и друштвених елита поменутих држава о неопходности европских интеграција неокрњен је и не постоје

значајнији друштвени чиниоци који би га доводили у питање и што је важније на конструктиван начин стављали под лупу тај процес, потенцирајући његове релне мањкавости и проблеме које генерише и самим тим нудили рјешења за те проблеме. Међутим, с обзиром на изразито апологетски приступ интеграцијама, ствара се атмосфера у којој нема мјеста за сумњу у плодотворност његових ефеката. У том смислу процес европских интеграција се неријетко фетишизира, доживљавајући се као универзални лијек за све проблеме са којима се иначе систем суочава.

Поред позитивних ефеката овог процеса морамо водити рачуна о негативним ефектима европских интеграција на политички систем. Процес придруживања Европској унији, представља комплексан процес који има како непосредан тако и индиректан утицај на унутрашње устројство и подјелу надлежности унутар државе која стреми чланству у Унији. Свака држава понаособ, која жели да постане члан Европске уније мора испунити унапријед постављене услове за чланство. Тзв. Копенхашки критеријуми за пуноправно чланство у Европској унији подразумијевају обавезу сваке од држава да поред испуњавања политичких и економских критеријума мора испунити и правни критеријум који подразумијева прихватање цјелокупне правне тековине Европске уније (*acquis communautaire*). Управо се испуњавање овог правног критеријума показало као најсложенији задатак који треба извршити у процесу приступања и управо је то прихватање правне тековине Европске Уније имало за резултат одређене негативне посљедице унутар функционисања политичког система тих земаља.

Процес европске интеграције и доношење одлука на европском нивоу имају огроман утицај на поједине ингеренције држава у процесу придруживања, с обзиром на то да европско законодавство све учесталије продире у области које су се традиционално сматрале сувереним унутрашњим питањима држава. Унутрашња питања све више постају европска питања, док су европска питања већ постала национална питања. У том смислу се све више традиционалних надлежности националних државних органа овако преноси на наднационални ниво и то је, нажалост, својеврсни *conditio sine qua non* процеса европских интеграција. Имајући у виду да је процес европских интеграција довео све традиционалне носиоце

различитих власти у сасвим другачији положај, сужавајући им надлежности, можемо утврдити да интензитет промјена које процес европских интеграција доноси на њихово функционисање није исти.

Национални парламенти су се показали највећим губитницима европске интеграције, а то се најбоље манифестује у вршењу њихове законодавне функције. Европска унија функционише на бази доминације управне власти – администрације и секундарној улози представничког тијела, те у том смислу тзв. ЕУ конституционализам продукује нове изазове за национални парламент. ”У таквом сложену оквиру о којему данас посебице свједочи Европска унија и њени односи са државама–чланицама, а којег **J.H.H Wieler** назива наддржавним конституционализмом (constitutionalism beyond the state), а **I. Pernice** конституционализмом на више разина (multilevel constitutionalism) увелико се мијења и традиционални положај и улога парламента.”⁴⁷ Препознајемо јасну законитост између процеса европских интеграција са једне стране и квалитета законодавне функције парламента са друге. Процес придруживања Европској унији пропорционалан је процесу слабљења законодавних надлежности националних парламената земаља које су дио европских интеграција. Конкретно, што су државе дубље интегрисане, све се више ингеренција националних парламената преноси на европски ниво. Таква константа процеса европских интеграција продукује хронични ’демократски дефицит’ одлучивања на националном нивоу. Међутим, тај процес преношења легислативних овлашћења са националних парламената највећим дијелом није ишао у корист Европског парламента, већ Вијећа министара. ”Слабији положај Европског парламента у упоредби с Вијећем министара, који одатле произилази, те због сукцесивног трансфера надлежности све слабији утицај националних парламената на простор политичког обликовања у европској политици узрокују, дакле, двоструки дефицит парламентарног судјеловања и надзора:

- Прво, национални парламенти кроз процес трансфера надлежности (приликом придруживања, промјене уговора итд.) губе све више опција

⁴⁷ Арсен Бачић, „О положају, улози и значају националног парламента у ЕУ конституционализму”, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту* 43, 2/2006, 20.

дјеловања – особито на подручју законодавства – које Европски парламент непосредно не преузима.

- Друго, на националном се нивоу губитак законодавне надлежности, који су сами парламенти ауторизирали, непосредно не компензира повећањем парламентарног надзора над владом.⁴⁸

Инкорпорирање европске правне тековине, за шта је неопходно донијети велики број закона, довело је до поремећаја равнотеже између различитих органа државне власти. Комплетан процес придруживања Унији доживљен је као својеврсна трка с временом, па су неријетко постављани наопаки приоритети, те је кључни циљ у процесу придруживања Европској унији био ’’што прије ући, а не што боље ући’’. Овакав владајући приступ додатно је поспјешио постојећу тенденцију деградације законодавног тијела, на начин што је на парламент континуирано стваран неподношљив притисак да у што краћем временском периоду, науштрб квалитета донесених закона, а са недостатним људским и материјалним капацитетима, инкорпорира у домаће законодавство што већи број европских прописа. Са друге стране, влада је као неспорно ефикаснији орган од парламента додатно узурпирала његову законодавну надлежност, нарочито у сфери законодавне иницијативе и путем законодавне делегације, а све у циљу постизања веће ефикасности у испуњавању европских захтјева, практично монополизујући процес придруживања Унији.

Неспорно је негативно рефлектовање процеса европских интеграција на позицију националних законодавних тијела. Међутим, не желећи ни на који начин да доведемо у питање чињеницу да је придруживање Европској унији увелико проузроковало слабљење законодавне надлежности националних парламената, потпуно би погрешно било редуковати узрок за тај евидентни синдром ’депарламентаризације’ парламента, само на процес европске интеграције. Наиме, овај процес темељне разградње законодавне надлежности парламента старијег је датума. Законодавна тијела су константно губила своје традиционалне ингеренције

⁴⁸ Андреас Маурер, „Допринос парламената у процесу приближавања ЕУ”, *Политичка мисао* вол. XL, бр. 2, 2003, 56.

током дугог времена и из сасвим различитих разлога укључујући повећавање комплексности модерног управљања; нарастајући значај техничког знања; независна регулаторна и надзорна тијела која су мање одговорна парламенту него извршној власти; повећану организациону моћ политичких партија и њихово успостављање партијске дисциплине у циљу подршке влади (владајућих партија); пораст значаја међународних организација; глобалну међузависност и друго. Свим овим ћемо се детаљније бавити у раду.

II – ДИО

2.0. Законодавна надлежност парламента и актери њене узурпације на унутрашњем плану

2.1. Нормативна функција владе и њена улога у законодавном поступку

Једна од основних карактеристика парламентарног система организације власти као система подјеле власти на законодавну и извршну власт јесте равнотежа између те двије гране власти оличене у парламенту односно влади. Постојање, односно непостојање поменуте равнотеже најбоље се огледа кроз уставну позицију парламента као носиоца законодавне надлежности и њеног вршења у пракси и са друге стране ингеренција владе у законодавној сфери.

Наиме, влада је као носилац извршне власти до почетка 20. вијека, користивши своја класична овлашћења у виду законодавне иницијативе, амандмана на предлоге закона, учешћа у расправи, у законодавној сфери ипак била подређена парламенту. Након завршетка Првог свјетског рата долази до свеобухватне промјене улоге државе у друштву кроз ширење њеног дјеловања што је узроковало повећање ингеренција владе. Уставна теорија је, разликујући законе у формалном смислу од закона у материјалном смислу, као и разликујући законодавну надлежност у формалном и законодавну надлежност у материјалном смислу, успоставила правно утемељење нарастајуће моћи егзекутиве.⁴⁹ У регулисању

⁴⁹ За разлику од законодавне функције у формалном смислу која законима сматра само правне акте који су донешени у законодавном поступку на за то прописан начин од стране парламента као законодавног тијела, законодавна функција у материјалном смислу, најопштије речено, подразумијева стварање, мијењање и укидање општих правних норми објективног права неког правног поретка., Сања Барић, *Законодавна делегација и парламентаризам у савременим еуропским државама*, Правни факултет Свеучилишта у Ријеци 2009, 60 – 61.

одређених друштвених односа захтијева се већа ефикасност, стручност и брзина дјеловања што је карактеристика рада владе, те зарад остваривања тог циља влада преузима одређени корпус надлежности које су традиционално припадале парламенту, угрожавајући дотадашња битна начела организације власти. Стога, Смиљко Сокол дефинише појам *поремећаја надлежности* који постоји ”кад државно тијело које обавља једну од темељних државних функција у свом дјеловању преузме дио надлежности тијела које обавља неку другу функцију.” У овом случају се наравно ради о поремећају надлежности у корист владе, а на штету парламента. Конкретизујући појам поремећаја надлежности у уставној теорији, Сокол издваја три основна случаја поремећаја надлежности када влада задире у ингеренције парламента:

1. у случају нужде, кад се држава нађе у опасности због вањских или унутрашњих разлога;
2. у случају непосредних уставних овлашћења извршним тијелима да прописују својим општим нормативним актима одређене друштвене односе;
3. у случају законодавне делегације, кад само законодавно тијело пренесе у мањем или у већем обиму своја законодавна овлашћења на извршно тијело или тијела.⁵⁰

Влада у оквиру своје нормативне надлежности доноси уредбе и друге опште правне акте којима извршава законе донешене у парламенту. Постоје различите класификације уредби као најважнијих подзаконских аката које доноси влада, у зависности од теоретичара, али и мјерила класификације.⁵¹ Као мјерило

⁵⁰ Б. Смердел, С. Сокол, *Уставно право*, 320.

⁵¹ С. Јовановић прави разлику између административних, правних и полицијских уредби, док И. Крбек говори о уредбама које се доносе на основу уставног овлашћења (спонтане) и уредбама које се доносе на основу законског овлашћења. Р. Лукић их дијели на уредбе – законе, уредбе за извршење закона и уредбе из нужде. F. Stratenwerth уредбе дијели према критеријуму обима њеног непосредног дјеловања на опште и административне. N. Gmelin их дијели на оне за које је потребно овлашћење, на слободне и на оне за које је дјелимично потребно овлашћење, V. Moreu помиње јавне уредбе, уредбе у форми јавних уредби и обичне уредбе, док њемачки писац Колер говори о уредбама које замјењују закон, у ужем смислу, уредбе по нужди и уредбе изузетног стања., Вид. Миле Дмичић, „Уредбодавна овлашћења и њихово остваривање у правном систему Републике

класификације уредби се најчешће узима правни основ доношења уредби или садржај уредби. У раду ћемо се придржавати категоризације уредби која разликује: уредбе за примјену или извршење закона, уредбе на темељу непосредног уставног овлашћења, уредбе у случају нужде, те уредбе на основу законодавне делегације.⁵² Уредбе за примјену или извршење закона су традиционалне *извршне* уредбе којима влада детаљније уређује одређену област друштвених односа конкретизујући одредбе закона, на основу генералног уставног овлашћења. Извршним уредбама се не могу уводити нова права и обавезе мимо оних која су прописана законом. Оне представљају једину врсту уредби које ни на који начин не угрожавају законодавну надлежност парламента и једино се оне у уставној теорији сматрају дозвољеним, и уколико нијесу уставом изричито предвиђене, што потврђује и савремена пракса. Монистичка теорија извора права признаје једино и искључиво извршне уредбе које се доносе за конкретизацију одређеног закона.⁵³

Ширење законодавних ингеренција владе одговарало је ширењу њене уредбодавне власти. Ратко Марковић потенцира двојако проширивање уредбодавне власти владе и то: путем делегације законодавних овлашћења парламента влади (делегирано законодавство у Великој Британији, декрети – закони у Француској Трећој и Четвртој републици, ордонансе у Француској Петој републици) и стварањем сопствених нормативних овлашћења владе (аутономна уредбодавна власт).⁵⁴ Ширење уредбодавне власти овим путем било је директно на уштрб овлашћења парламента.

Уредбе на темељу непосредног уставног овлашћења су поменуте тзв. *аутономне уредбе* којима се одређени друштвени односи оригинално регулишу,

Српске”, *Модерна управа бр. 3 – 4, Агенција за државну управу Републике Српске*, Бања Лука, 2010, 90 – 93.

⁵² С. Барић, 47.

⁵³ Монистичка теорија извора права заснива се на хијерархији прописа у правном поретку и доминацији парламента, као јединог представничког тијела, у законодавној сфери. Монистичка теорија сматра да законодавна власт искључиво припада парламенту па не познаје хоризонталну подјелу надлежности између закона и уредби. Самим тим ова теорија не признаје постојање уредбодавног резервата и аутономних уредби, већ је заснована на начелу законитости., *Ibid.*, 47 – 48.

⁵⁴ Р. Марковић, *Уставно право*, 340.

што мора бити изричито предвиђено уставом. Разрађујући појам поремећаја надлежности, Смиљко Сокол сматра да уколико сам устав, дијелећи функције између највиших државних тијела пропише овлашћење извршој власти да својим правним актима уређује одређене друштвене односе, тада кажемо да се ради о поремећају надлежности или задирању извршних тијела у дјелокруг законодавног тијела на темељу непосредног уставног овлашћења.⁵⁵ На овај начин, материја која се иначе регулише законима, уставом је препуштена извршној власти на оригинално регулисање. Уредбе на темељу уставног овлашћења, односно аутономне уредбе су закони у материјалном смислу које доноси влада упркос томе што то није у складу са начелом народног суверенитета да законе како у формалном тако и у материјалном смислу доноси народно представништво. Оне се ријетко налазе у савременим уставима и карактеристичне су за Француску Пету републику, чији је Устав члановима 34 и 37 предвидио хоризонталну подјелу законодавне надлежности између парламента и владе, дефинишући уредбодавни резерват. Француски уставотворац је покушао да, позитивно дефинишући законодавну надлежност парламента ограничавајући парламент да може уређивати само друштвене односе наведене у члану 34, разријеши проблем уставоправне премоћи, а фактички лимитиране правне моћи парламента.⁵⁶ На овај начин се само легитимисао фактички уплив владе у традиционалну законодавну надлежност парламента. Међутим, у циљу остваривања основне подјеле надлежности, уставотворац би морао настојати да у што мањем обиму даје влади овлашћења за доношење аутономних уредби. Аутономну уредбодавну власт неопходно је свести на најмању могућу мјеру, јер на тај начин уставним овлашћењем егзекутива преузима још један корпус законодавне надлежности парламента.

У случају наступања одређених ванредних околности када је угрожен државни поредак земље, било ратним стањем, стањем непосредне ратне опасности или уопште у ситуацији када државне власти нијесу у стању да врше своја уставна овлашћења, влада има овлашћење да доноси тзв. *уредбе у случају нужде*. Уредбе у случају нужде представљају одступање од утемељене расподјеле надлежности у

⁵⁵ Б. Смердел, С. Сокол, *Уставно право*, 2007, 322.

⁵⁶ Будимир Кошутећ, *Увод у јуриспруденцију*, ЦИД, Подгорица 2008, 177.

случају ванредног или ратног стања, када је неопходно брзо и ефикасно реаговати. Устав може овим уредбама омогућити задирање у законодавну или уставотворну надлежност и дати им законску односно уставну снагу. Са друге стране, устави могу прописивати да се уредбе у случају нужде могу доносити само у случају када парламент није у засиједању или пак без обзира на то, али се у сваком случају након престанка стања нужде оне подносе на потврду законодавном органу. Одређени теоретичари су мишљења да није могуће доношење уредби у случају нужде уколико уставом изричито није предвиђена таква могућност. Међутим, постоје и различита становишта, па су теоретичари класичног уставног права као нпр. Џорџ Јелинек (*Jellinek*) и Пол Лабанд (*Laband*) утемељили школу мишљења да извршна тијела у циљу остваривања права државе на самоодбрану увијек имају право доношења уредби из нужде, без обзира на то да ли су или нијесу предвиђене уставом.⁵⁷

Уставом Србије прописано је да Влада може доносити уредбе у случају нужде када се Народна скупштина услијед ванредних околности не може састати, а неопходно је регулисати одређене друштвене односе који по природи припадају законској материји. Мјере одступања од људских и мањинских права за вријеме трајања ванредног стања, које уредбама доноси Влада, не могу имати дискриминаторски карактер нити могу задирати у корпус таксативно наведених апсолутно заштићених права која су Уставом изузета из режима одступања.⁵⁸ Овим је Устав децидно свео уредбе у стању нужде на законску материју искључујући задирање у надлежност уставотворца, при том их дозвољавајући само у случајевима када се парламент не може састати. Устав Црне Горе је дао Влади овлашћења да доноси уредбе са законском снагом у току ратног или ванредног стања уколико Скупштина није у могућности да се састане, али има и обавезу да их поднесе Скупштини на потврду чим се створе услови за састајање парламента.⁵⁹ Устав Црне Горе не дозвољава доношење уредби у случају нужде које би имале

⁵⁷ Б. Смердел, С. Сокол, Уставно право, 2007, 320 – 321.

⁵⁸ Вид. Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2009, 265 – 267.

⁵⁹ Устав Црне Горе од 2007, члан 101.

уставну снагу и којима би се задирало у дјелокруг уставотворца.⁶⁰ Устав такође не дозвољава њихово доношење ни у случајевима када парламент иначе не засиједи па се у том смислу сужава могућност задирања Владе у надлежности парламента. Влада Републике Македоније може доносити уредбе из нужде у ратном и ванредном стању. ”У случају ратног или ванредног стања, Влада у складу са Уставом и законом, доноси уредбе са законском снагом.”⁶¹ Из ове уставне норме произилази да уредбе из нужде не могу имати уставну снагу. Међутим, остаје нејасно шта значи ”у складу са законом”, с обзиром да су то уредбе са законском снагом којима се по природи мијењају закони. Александар Фира даје своје тумачење.⁶² Уставом Македоније, као ни уставима Србије и Црне Горе, није дата могућност влади да доноси тзв. аутономне уредбе.⁶³

⁶⁰ Устав Републике Хрватске предвиђа да уредбе у стању нужде могу имати и обиљежје уставне одредбе у материјалном смислу с обзиром да се њима може задрати у надлежност уставотворца, али само када се парламент не може састати због ратног стања, непосредне угрожености независности и јединствености државе или великих природних непогода. Устав предвиђа могућност доношења уредбе у стању нужде од стране предсједника Републике на приједлог предсједника Владе и уз његов супотпис у три случаја 1) случају ратног стања; 2) случају непосредне угрожености независности и опстојности државе; 3) кад су тијела државне власти онемогућена да редовно обављају уставне дужности. Устав Републике Хрватске од 1990, чл. 17 и 100.

⁶¹ Устав Републике Македоније од 1991, члан 126.

⁶² ”Уредбе са законском снагом управо мењају законе, па изгледа бесмислено позивати се, при давању таквог овлашћења поред Устава још и на закон. Али уважавајући стару правничку максиму да бесмислену норму треба тумачити тако да она има некакав смисао, овде би се могло само претпоставити, уколико није у питању прост превид уставотворца, да је реч о закону који уређује рад и пословање Владе или сл.”, А. Фира, 446.

⁶³ Након уставних промјена из 2000. године Уставом Републике Хрватске није предвиђено постојање уредби на темељу уставног овлашћења. Разлог јесте управо карактер поменутих уставних промјена. Њима је промијењен дотадашњи полупредсједнички систем којим је поремећај законодавне надлежности на штету парламента доживио неслућене размјере и уведен рационализовани парламентарни систем. Сврха је дакле била слабљење до тада исувише снажне извршне власти и унутар ње посебно предсједника, чиме би се успоставила одређена равнотежа законодавне и извршне власти. У том свијетлу, сасвим је логично да није било мјеста уставом предвидјети тзв. аутономне уредбе.

Када говоримо о улози владе у законодавном поступку, можемо утврдити да она у парламентарном систему има незаобилазну улогу током већег дијела одвијања поступка доношења закона. У пракси не може доћи до случаја да влада не буде укључена, у већој или мањој мјери, бар у појединим фазама законодавног поступка. Ирена Пејић подвлачи интензитет учешћа владе у законодавној процедури, издвајајући неколико основних начина: а) она располаже правом подношења предлога закона; б) учествује у расправи о предлогу закона; в) потенцијално гласа о предлогу, уколико су министри истовремено чланови парламента, као што је то случај у британском систему.⁶⁴ Без обзира на то што законодавни поступак треба да представља скуп правила којих се парламент придржава приликом доношења закона, извршна власт и те како задире у готово све његове фазе. Арсен Бачић сматра да је савремени парламент само теоријски вршилац законодавне функције, те да постоји њена диоба првенствено са владом, која задире у ингеренције парламента, елаборирајући обим њеног утицаја. За примјер таквог задирања наводи првенствено право на законодавну иницијативу, али као други примјер те улоге коју извршна власт има приликом предлагања законодавног текста помиње изванпарламентарне консултације⁶⁵, затим законодавну делегацију, потом њена овлашћења у промулгацији закона, право вета итд.⁶⁶ Из свега тога произилази да је улога владе данас далеко већа од класичног извршавања закона, па се одређени теоретичари залажу да се она због своје промијењене улоге не означава као извршна власт, него као "активна власт" ("pouvoir actif").⁶⁷

⁶⁴ И. Пејић, *Парламентарно право*, 157.

⁶⁵ Под изванпарламентарним консултацијама Бачић подразумијева консултације са особама и организацијама изван парламента који су заинтересовани за конкретан законски предлог. Он разликује два типа консултација а) прије представљања законског пројекта у парламенту (отвара га односно њиме управља егзекутива), те б) током испитивања законског приједлога (учествује парламент односно парламентарни одбор). Та се два поступка не искључују: могу бити примијењена заједно, а у истима често учествују исте особе и организације., Вид. А. Бачић, *Парламентарно право, Хрватске и поредбене парламентарне процедуре*, 266 – 267.

⁶⁶ *Ibid.*, 249.

⁶⁷ Р. Марковић, *Уставно право*, 340.

Уставно прокламовање парламента као носиоца законодавне власти све више представља теоријску констатацију од које је мало што остало у пракси. Слободан Орловић тврди да је извршна власт та која свестрано доминира законодавним поступком, те да је однос парламента и владе однос пасивног и активног органа, да је од почетка до краја законодавног поступка парламент спутан како од стране владе тако од стране председника. Према његовом мишљењу, парламент јесте близак народном суверенитету, али његова пасивна природа која се најбоље огледа у чекању да извршна власт – влада припреми и предложи законе да би их затим њена, владина већина у законодавном тијелу подржала, открива нам да парламент заправо није мјесто гдје се одлучује.⁶⁸ Све то условљава нестанак времена када је парламент био искључиви законодавац. У савременом парламентаризму то је влада и она данас врши законодавну функцију уистину и више неголи сам парламент.

2.2. Законодавна иницијатива и предлагање закона

Законодавна иницијатива представља покретање законодавног поступка које се састоји у подношењу предлога закона представничком тијелу надлежном за његово доношење.⁶⁹ Законодавна иницијатива и право предлагања закона, иако наизглед синоними, представљају различита права и погрешно је вршити поједностављивање, повлачећи између њих знак једнакости. Наиме, законодавна иницијатива је шире право од права на предлагање закона и садржи различите видове обраћања државним органима (петиције, молбе). Законодавна иницијатива и предлагање закона разликују се по *субјектима, садржају права, поступку и дејству*.⁷⁰ Међутим, у пракси аутори често термин законодавна иницијатива

⁶⁸ Слободан П. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду 2008, 155.

⁶⁹ *Правна енциклопедија том I и II*, Савремена администрација, Београд 1985, 1917.

⁷⁰ Вид. Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2008, 149.

користе у ужем значењу, свдећи је на право предлагања закона, с обзиром да често ни уставни ни парламентарни пословници не разликују законодавну иницијативу од права на предлагање закона.

Владан Петров указује на традиционално постојање три система законодавне иницијативе. Први систем у којем право законодавне иницијативе припада једино извршној власти, други систем гдје је право законодавне иницијативе резервисано само за законодавно тијело и трећи систем који је карактеристичан за парламентарни систем у којем је законодавна иницијатива подијељена између између владе и парламента (чланова парламента).⁷¹ Међутим, оваква подјела је сигурно исувише крута и упрошћена да би обухватила комплетну разноврсну регулативу у погледу законодавне иницијативе у савременим уставним системима. Арсен Бачић такође законодавну иницијативу у парламентарном систему сматра генерално подијељеном између парламента и владе, па право предлагања закона првенствено имају посланик/посланици и влада.⁷² У зависности од тога да ли је носилац права предлагања закона посланик или група посланика, разликујемо индивидуално или колективно право предлагања закона.

Већ у фази предлагања закона чита је тенденција разградње законодавне надлежности парламента. Само формално носилац законодавне власти, у пракси парламент све више заостаје у односу на владу у погледу законодавне иницијативе. Доминантан број законских предлога подноси управо влада. Парламент, посебно посланици владајуће већине, већ одавно веома ријетко предлажу законе, не иновирају законске предлоге потекле од извршне власти, својеволјно не желећи да

⁷¹ Вид. В. Петров, *Парламентарно право*, 128.

⁷² Носилац законодавне иницијативе може бити шеф државе, парламентарни одбори, али и неки други органи. ”Тако у Италији, СР Њемачкој и Швајцарској, то право имају регије односно федералне јединице; у Финској га имају провинцијалне скупштине Аландских острва; у Аустрији, Италији, Лихтенштајну правом законодавне иницијативе располаже законодавно тијело. У Аустралији, Фиџију, Ирској, Јужноафричкој Републици, на Новом Зеланду и у Уједињеном Краљевству могуће право законодавне иницијативе имају локални колективитети, јавне установе, комерцијална друштва и други, и то петицијом која се упућује парламенту а садржи презентацију и предлог закона с приватним интересом (private bills).”, А. Бачић, *Парламентарно право, Хрватске и поређбене парламентарне процедуре*, 261 – 262.

се и посредно супротстављају својим шефовима који најчешће сједи у влади. Сидни Ло (*Low*), критикујући овакву праксу британског парламентаризма још од краја 19. и почетка прошлог вијека закључује: ”Колико мало стварног надзора чланови Парламента могу вршити ма у ком правцу над законима које предлажу министри, јасно се показало готово у сваком сазиву од 1893, кад су изношени предлози најширих размјера, са толико појединости за полемику, да је несхватљиво како су сви они који чине већину Доњег Дома – а да и не кажемо ништа о мањини – могли погледати у очи и изгласати на позив Кабинета један знатан број одредаба, не расправљајући ни толико колико у Одбору.”⁷³

Законски предлози који долазе од стране посланика појединачно или групе посланика у парламенту неупоредиво су рјеђи, а неријетко се и подносе да би се актуелизовало одређено питање, а не са циљем њиховог усвајања, или се опет ради о мање битним предлозима закона чије усвајање влада није сматрала приоритетом. Несумњиво је да постоје различити разлози за овако снажну доминацију владе у фази предлагања закона. Између осталог, Бачић наводи да разлоге треба тражити у сложености модерних закона који не траже само креативну машту политичког и јуридикског ума, него и знање економиста, појачано специјалностима за низ других области, а с обзиром на чињеницу да посланици у односу на владу располажу инфериорним техничким ресурсима и стручним знањима, за посљедицу свега имамо опадање и парламентарне иницијативе.⁷⁴ Влада контролише законодавну агенду, закони чији је она предлагач имају приоритет, и њена доминација у том погледу је најчешће јасно уставом утемељена.⁷⁵

Као незаобилазан разлог поменуте доминације можемо навести и суштинску карактеристику у функционисању савременог парламентарног система, као система у којем доминирају строго дисциплиноване политичке партије. Са тим у вези морамо анализирати не само однос између владе и парламента, већ и однос између

⁷³ Сидни Ло, *Енглески парламентаризам*, Правни факултет у Београду 2010, 78.

⁷⁴ Арсен Бачић, *Парламентарно право, Хрватске и поредбене парламентарне процедуре*, 259 – 260.

⁷⁵ ”Дневни ред домова садржи, приоритетно и редом који је влада утврдила, расправљање о нацртима закона које је поднијела влада и предлозима закона које је она прихватила”, Устав Француске од 1958, члан 48.

власти и опозиције. Наиме, с обзиром на то да влада у потпуности контролише парламентарну агенду, постоји својеврсна инертност посланика владајућих партија у погледу предлагања закона, па они препуштају влади да одлучи када ће и са којим предлогом закона ићи у скупштинску процедуру, концентришући се првенствено на подршку владиним предлозима у пленуму и на одборима.⁷⁶ С друге стране, опозиција преузима свакако активнију улогу, настојећи да својим предлозима закона покаже нестручност, негативне учинке власти и својим рјешењима покажу бирачком тијелу активност и спремност да буду квалитетна алтернатива. Управо ово и јесу превасходни циљеви опозиционих предлога закона, јер су опозициони посланици веома добро свјесни и искуством поучени да њихови предлози закона имају веома слабе шансе да добију већину у парламенту гдје доминирају строго хијерархизоване политичке партије.

Постоје одређена специфична ограничења законодавне иницијативе за чланове парламента, што доминацију владе у овој сфери чини снажнијом и неупитном. Она се првенствено огледају у ограничавању законодавне иницијативе парламентарца у финансијским питањима. У највећем броју држава предлагање закона којим се регулише финансијска област, кроз увођење или укидање прихода односно расхода, резервисано је искључиво за владу. У том смислу кроз примјере компаративне праксе можемо навести конкретна ограничења законодавне иницијативе за чланове британског Доњег дома (*House of Commons*). Наиме, његови чланови немају право подношења законских предлога који би могли изазвати било повећање расхода, било смањење прихода (ово се правда потребом да се осујете демагошки предлози). Пословник Доњег дома иначе предвиђа врло мало времена за разматрање *Private Member's Bill* тако да, према неким подацима годишње од двадесетак оваквих предлога прође сваки десети. За вријеме рата и у

⁷⁶ „...Положај посланика владајуће већине није много бољи од његовог такмаца у опозиционим клубовима. Он је, исто тако, само у једном одређеном смислу законодавац; он тешко да има какву моћ да прави нове законе или да спречава њихово прављење, или да старе поправља. По законским предлозима које влада намјерава изнијети, не тражи се његово мишљење ништа више него од чланова опозиције; он предлоге види само кад се врате из штампарије; па и тада, он зна да се од њега ишчекује да их помогне гласањем у сали, било да му се допадају или не”, С. Ло, 86.

првим послеријатним годинама, дом је био одлучио да све своје вријеме посвети разматрању владиних предлога, па се у том периоду *Private Member's Bill* није уопште ни могао поднијети.⁷⁷ Друге примјере сличног ограничења права законодавне иницијативе можемо наћи у Аустрији, Белгији, Камеруну, Обали Слоноваче, Сенегалу, гдје ниједан посланик не може подносити законски предлог који би умањивао јавне изворе или јавне приходе изузев уколико истовремено не садржи и предлог којим би тај трошак намирио на другој страни.⁷⁸ Треба напоменути да постоје рјешења која директно не онемогућавају посланичке законодавне иницијативе, већ их у великој мјери отежавају кроз успостављање додатних услова за њено остваривање. Конкретно, прописивање већег броја посланика који морају подржати предлог финансијског закона у односу на други предлог закона је једно од таквих рјешења. Сужавање посланичког права предлагања закона можемо пронаћи у нормама појединих пословника. Наиме, предвиђа се одбацивање посланичког предлога за доношење закона уколико он нема довољну подршку, а самим тим ни реалног изгледа да буде усвојен. Стога у Аустрији парламент може расправљати о независном предлогу одређеног посланика једино уколико га подржава најмање осам посланика. О таквом предлогу ће у Белгији одлучивати предсједник парламента.⁷⁹

Уставом Републике Србије предвиђено је да право предлагања закона има сваки посланик појединачно, Влада, Скупштина аутономне покрајине и најмање 30.000 бирача. Влада као овлашћени предлагач има привилеговану позицију⁸⁰ и спроводи своју политику контролишући законодавну агенду, а предлози закона који потичу од Владе могу да рачунају на сигурну подршку парламентарне већине

⁷⁷ П. Јовановић, Н. Димитријевић, М. Поповић, 218.

⁷⁸ А. Бачић, *Парламентарно право, Хрватске и поредбене парламентарне процедуре*, 262.

⁷⁹ *Ibid.*, 263.

⁸⁰ „О томе говори и Уставом загарантовано право Владе да изрази своје мишљење о законима и другим општим актима које Народној скупштини предложи други овлашћени предлагачи (ст. 1 тачка 4). О посебној позицији Владе у поступку предлагања закона и других општих правних аката говори и правило да неке законе (нпр. Закон о буџету) или друге опште акте које доноси Народна скупштина може предложити једино Влада (чл. 99 ст. 1 тачка 11).”, М. Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, 156.

из које Влада и произилази. У овом поступку је јасно видљива надмоћ егzekутиве над легислативом: ако Скупштина не жели да прихвати законски предлог, Влада може извршити додатни притисак тражећи од парламента да јој изгласа повјерење или може позвати у помоћ Предсједника Републике, активирајући поступак распуштања Скупштине.⁸¹ У савременој српској парламентарној пракси, далеко је мањи број предлога закона који су потекли од посланика у односу на законе које је предложила Влада. Не постоје формално – правне препреке да посланици поднесу било какав законски предлог, али су ипак у пракси они практично онемогућени у том намјери, имајући у виду да сваки предлог који не потиче од Владе мора да прође ” Владину инстанцу” и она парламенту препоручује усвајање или одбијање истог предлога.⁸² Статистички приказ односа предложених закона између парламента и Владе најбоље говоре колико у пракси вриједи Уставом прокламована подијељена законодавна иницијатива.⁸³

Право предлагања закона по Уставу Црне Горе (члан 93), имају Влада и посланик, а право предлагања закона има и шест хиљада бирача преко посланика којег овласте. Парламентарна пракса приказује јасну доминацију Владе у броју поднешених предлога закона.⁸⁴ Скупштина Црне Горе није усвојила занемарљив

⁸¹ С. П. Орловић, 154.

⁸² И. Пејић, *Парламентарно право*, 320.

⁸³ Поређење броја закона предложених од стране Владе и посланика, као овлашћених предлагача у Народној скупштини Републике Србије, у периоду од 5 година одсликава доминацију Владе у области законодавне иницијативе. Конкретно 2006. године, Влада је предложила 116 закона, а посланици само 6. Тај однос 2007. године био је 121 према 73 у корист Владе, док је 2008. године Влада предложила 178 закона, а посланици 87. Наредне, 2009. године, Влада је предложила чак 309 закона, насупрот свега 11 колико су предложили посланици, док је 2010. године, однос предложених закона био је следећи: Влада је предложила њих 195, а посланици 83. (Подаци према: Информатор о раду Народне скупштине, www.parlament.gov.rs/ активности/информатор/садржај-информатора.)

⁸⁴ Поређење броја закона предложених од стране Владе и посланика у Скупштини Црне Горе у посљедње три године нам јасно говори о доминацији Владе у погледу законодавне иницијативе. Наиме, 2010. године, Влада је предложила 120 закона од којих је усвојено 104, за разлику од посланика који су предложили 15 закона од којих је усвојено 7. Наредне, 2011. године, Влада је предложила 160 закона од чега је усвојено 147, док су посланици предложили 32 од којих је

број предлога закона чији је предлагач Влада, док су предлагачи закона који су пропадали, били наравно посланици. За разлику од посланичких предлога закона који су неупоредиво рјеђи и који неријетко бивају одбијени, Владины предлози закона доминирају учесталостју, а карактерише их извјесност у погледу исхода гласања. Владајућа већина у парламенту је инертна и само изузетно предлаже доношење неког закона, већ то оставља на вољу Влади која контролише законодавну агенду. Клубови посланика владајућих партија јој представљају својеврсну логику за њене предлоге. Њихово понашање и гласање (као и гласање посланика опозиције) указује нам на постојање строге партијске дисциплине као главне карактеристике у функционисању посланичких клубова.⁸⁵ Онај мали удио посланичких предлога од укупног броја предложених закона су предлози опозиције. Међутим, њихова интенција је прије свега политичко профитирање у јавном мњењу, кроз потенцирање грешака у политици Владе, с обзиром на то да су свјесни да њихови предлози имају веома мале шансе да буду усвојени, а често се у старту назире негативан исход гласања. Институт законодавне иницијативе грађана којом би шест хиљада бирача могло да поднесе предлог закона, обесмишљен је с обзиром да је Уставом прописано да је неопходан овлашћени предлагач за процесуирање њиховог предлога закона. Стога је логично да законодавна иницијатива грађана није практикована имајући у виду могућност грађана да у директној, непосредној комуникацији са послаником могу остварити суштину овог права без икаквог сакупљања потписа. Са друге стране, посланици

усвојено само 9. Влада је 2012. године предложила 81 закон, од чега је усвојено 73, док је посланичка законодавна иницијатива била пословично слаба – са 18 предлога и 6 усвојених закона. (Подаци према: Извјештај о раду Скупштине Црне Горе, www.skupstina.me/ публикације/извјештај.)

⁸⁵ Колико је партијска дисциплина постала нераскидиви дио функционисања парламента логично је да долази и до њене фетишизације. Наиме, њено постојање не спори нико, а поједини посланици је чак позитивно оцјењују као ”пут ка политичком здрављу и у институцијама и у друштвеном животу Црне Горе”. Већина посланика, међутим, наглашава слободу коју њихова партија дозвољава приликом гласања, било да се гласа различито од става партије, било да се свјесно избјегне присуство у сали приликом гласања., Борис Вукићевић, „Законодавна функција Скупштине Црне Горе”, *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Факултет политичких наука у Подгорици 2012, 129.

немају обавезу да предложе доношење одређеног закона без обзира на сакупљени број потписа уколико то не желе, самим тим неће ни доћи до остваривања законодавне иницијативе.⁸⁶

Право да подносе амандмане на предлоге закона имају посланици, одбори, Влада и грађани (у својству представника предлагача). Међутим, имајући у виду досадашњу праксу можемо закључити да је слична ситуација кад је у питању амандманско дјеловање на предлоге закона. Највише амандмана на предлоге закона подноси опозиција, са ипак нешто бољом пролазношћу него кад су у питању опозициони предлози закона. Но, проблем је што опозиција веома често на погрешан начин, боље речено са погрешним циљем приступа подношењу амандмана. Наиме, суштина најчешће није побољшање закона, већ добијање времена за говорницом са могућношћу за обраћање бирачком тијелу. Много бољи приступ би био фокусирање на одређени број питања уз ваљану, стручну аргументацију, него расплињавање на много питања са политиканским приступом. С друге стране, владајућа већина често *a priori* одбацује могућност прихватања опозиционих амандмана. Резултат оваквог приступа, како власти тако и опозиције, је прихватање само амандмана који не мијењају суштински закон, већ најчешће предствљају правно–техничке или лингвистичке измјене. Насупрот томе, амандмани владајуће већине бивају у скоро сваком случају прихваћени. Искуствено, амандмани клубова владајућих партија на Владице предлоге закона су права ријеткост и то углавном у случајевима када млађи коалициони партнер (Социјалдемократска партија) остане у мањини у Влади, па се покушава кроз скупштинску процедуру изборити за ”своја” законска рјешења. Учесталост амандманског дјеловања мањег коалиционог партнера на Владице приједлоге закона примјетна је у периоду кризе власти 2013. и 2014. године, првенствено продукване разлазом владајућих странака око кандидата на предсједничким изборима и тијесним резултатима тих избора који су поларизовали црногорско друштво. Дакле, пракса нам показује да амандмани нијесу предлагани доминантно у циљу побољшавања предлога закона, већ првенствено у циљу политичке профилације конкретне политичке партије (која је мањински дио Владе),

⁸⁶ *Ibid.*, 128.

потенцирања њене самобитности, заузимања бољих позиција пред могуће ванредне парламентарне изборе и ширења својег коалиционог потенцијала, што су све политички разлози. То нам указује на доминацију политичких партија и њихових интереса институцијама и посебице парламентом, јер његовим функционисањем преовладавају њихови ускостраначки интереси.

Право предлагања закона, по Уставу Републике Македоније има сваки посланик Собрања, Влада Републике Македоније и најмање 10.000 бирача. Иницијативу за доношење закона овлашћеним предлагачима може поднијети било који грађанин, група грађана, институција или удружење.⁸⁷ Дакле, уставно рјешење изједначава Владу и посланике у погледу предлагања закона. Међутим, у пракси постоји јасна превласт егзекутиве над легислативом у законодавном поступку.⁸⁸ Статистички подаци посљедња три сазива Собрања Републике Македоније недвосмислено нам говоре у прилог екстремној доминацији Владе у погледу предлагања закона. Примјера ради, 2008. године Влада је предложила 225 закона, а посланици само један, док је 2014. Влада Републике Македоније предложила 190 закона, а посланици Собрања нити један закон! О чему ми онда говоримо када помињемо ””посланичку законодавну иницијативу””? О нечем што већ не постоји или је врло близу тога. Стога се оправдано поставља питање да ли је право предлагња закона од стране посланика само пука прокламација која је много ближа фикцији него реалности. Македонско искуство говори нам понајбоље и најсликовитије да предлагање закона од стране парламента представља само инцидент. Разоткрива суштину проблема са којим се неопходно суочити и потражити разлоге, као и могућа рјешења. Парламент је генерално гледано

⁸⁷ Устав Републике Македоније од 1991, члан 71.

⁸⁸ Поређење броја закона предложених од стране Владе и посланика у Собрању у посљедња три сазива нам говори о размјерама доминације Владе у области законодавне иницијативе. Наиме, у сазиву 2006 – 2008 године, Влада је предложила 289 закона, а посланици свега 4. Такав тренд се наставља и у наредном сазиву 2008 – 2011 године, када је Влада предложила 800 закона насупрот њих 28 које су предложили посланици. Посљедњи сазив 2011 – 2014 карактерисао је невјероватан однос предложених закона у корист Владе – 888 према 19, колико су их предложили посланици. (Подаци према: Извјешетај о раду Собрања Републике Македоније <http://www.sobranie.mk/content/izvestai/>)

развлашћен у законодавној сфери, само што то у погледу законодавне иницијативе изгледа најјасније. Узроци су комплексни, али произилазе из доминантног обиљежја савременог парламента и саме суштине функционисања парламентаризма. Конкретно, мислимо на то да је модерни парламента – парламент политичких партија, и да он функционише на бази доминације строго устројених политичких партија. На крају, једно је сигурно: у том троуглу политичке партије – влада – парламент, парламент је губитник, нажалост потпуни.

2.3. Законодавна делегација

Делегацију уопште, па и законодавну делегацију конкретно није лако прецизно дефинисати. ”У најширем смислу свака се делегација овласти подразумијева као радња путем које носилац одређене овласти (делегант) преноси њено вршење или њен дио на неки други орган (делегатар).”⁸⁹ Законодавна делегација подразумијева пренос законодовних овлашћења са парламента на егзекутиву и постоји само када је парламент сагласан да пренесе одређену законодавну надлежност на егзекутиву. ”Парламент може на различите начине делегирати влади овлашћење за доношење закона и то: доношењем тзв. закона о пуним властима (овлашћењима), односно закона о хабилитацији, којима овлашћује владу да умјесто њега уреди одређене области законом с ограниченим временским важењем или доношењем тзв. *оквирних закона* (закона–скелета), у којима одређује само оквире и општа начела у области друштвених односа захваћеним тим законима, а детаљније њихово уређивање препушта влади”⁹⁰ Законодавна делегација је ограничена обимом и временски. Делегира се одређена надлежност и делегација законодавне надлежности престаје након што се донесе акт на основу делегираног овлашћења. Путем уредби донесених на основу законодавне делегације (*уредбе са законском снагом*) влада у цјелости мијења парламент у вршењу законодавне функције, у оквиру делегираних јој овлашћења.

⁸⁹ Арсен Бачић, *Лексикон Устава Хрватске*, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту 2000, 410.

⁹⁰ Р. Марковић, *Уставно право*, 342.

Могућност делегирања овлашћења за доношење закона мора бити предвиђена уставом. Парламент може делегирати влади доношење конкретног закона једино уколико је то изричито предвиђено уставом. Уставом се врши подјела надлежности државним органима која не омогућава њихово располагање тим надлежностима. Законодавна власт, која је израз народне суверености, припада народу и не може се без изричитог уставног овлашћења преносити.⁹¹

Делегација може бити вршена у редовним и ванредним околностима. У редовним околностима делегација по правилу краће траје и има ужи обим, док у ванредним приликама дуже траје и њен предмет су шира овлашћења. У редовним приликама се користи не би ли влада на бржи и ефикаснији начин рјешавала хитне акумулиране проблеме за чије је брже рјешавање по природи ствари влада способнија. У ванредним околностима (ванредно, ратно стање) сврха законодавне делегације је да влада или шеф државе доносе одређене мјере из надлежности парламента, због немогућности његовог састајања. ”Основ за делегацију законодавне власти на егzekутиву мора да постоји у уставу или закону. Овим актима се установљава право владе да непосредно на основу устава и закона, или по одлуци парламента актима подзаконског карактера (уредба) уређује законску материју (уредба са законском снагом).”⁹²

С обзиром да се употребом законодавне делегације врши поремећај уставом дефинисане подјеле надлежности у корист извршне власти, неопходно је успоставити одређене границе. Постоје два начина ограничавања законодавне делегације и то временска и материјална ограничења. Временско ограничење

⁹¹ Јован Стефановић закључује ”Правна могућност за извршну власт, да задире у надлежност законодавне, не постоји уопште, ни без пристанка, а ни с пристанком законодавне власти, и без обзира на разлоге, који то захтијевају, ако устав не предвиђа могућности таквог задирања ни без пристанка ни с пристанком законодавне власти.”. Самим тим уредбе донешене на основу делегације, иако устав не третира то питање, сматрају се противуставним. Но, остаје нејединствен став у уставној теорији да ли је законодавна делегација ипак могућа ако није изричито прописана, ако с друге стране није забрањена уставом. Други у прилог уставности законодавне делегације, кад устав о томе ћути, наводе као основни аргумент опште правно начело да је допуштено све што је све што није уставом изричито забрањено.”, Вид. Б. Смердел, С. Сокол, *Уставно право*, 323 – 324.

⁹² М. Пајванчић, *Парламентарно право*, 121.

подразумијева да парламент не може делегирати влади овлашћења на неодређено вријеме, а влада не може даље делегирати другом органу делегирану јој надлежност. Различити су модалитети временског ограничења трајања делегираног овлашћења. Оно може бити дефинисано навођењем конкретног временског периода у делегирајућем закону (нпр. мјесец, годину дана), али може и да се не прецизира рок трајања делегације (нпр. 'одређено вријеме', Устав Италије, 'док за то постоји потреба', СР Њемачка, Велика Британија).⁹³ Делегирајући закони углавном предвиђају у пракси делегирајуће овлашћење које не траје дуже од трајања сазива парламента који јој је делегирао овлашћење што је максимално вријеме унутар којег се може дефинисати вријеме трајања делегираног овлашћења.⁹⁴ Сања Барић разврстава материјална ограничења законодавне делегације у четири скупине: 1) одређење материје чије се регулисање не може делегирати извршној власти, тзв. законски резерват; 2) дефинисање оспега, сврхе и усмјерења делегиране овласти; 3) ограничења која произилазе из међународних обавеза држава и 4) специфична ограничења употребе законодавене овласти.⁹⁵

Постоји одређена материја која се једино може регулисати законом, а никако актом ниже правне снаге у односу на закон. Та ексклузивна законска материја која не може бити предмет законодавне делегације, већ је резервисана за законско регулисање назива се "законски резерват". "Законски резерват је *specius* ширег родног појма резервата нормативних аката, који се може дефинисати као норма о стварању правних норми која везује овласт нормирања одређене материје (одређених друштвених односа) уз употребу само једне врсте нормативних аката –

⁹³ Вид. С. Барић, 121 – 126.

⁹⁴ Делегирајућим законом овлашћење влади не престаје уколико у међувремену дође до распуштања парламента или пада владе, осим уколико то није изричито наведено у делегирајућем закону. Изузетак представља Француска која је уставом дефинисала да законодавна делегација независно од рока у делегирајућем закону престаје промјеном владе с обзиром да делегацију у Француској влада тражи у циљу провођења свог програма. Кад дође до промјене владе, слиједи и нови програм нове владе, па је сасвим логично да делегирајуће овлашћење претходне владе престаје.

⁹⁵ С. Барић, 121.

закона, а искључује употребу свих других нижих правних аката.”⁹⁶ Материја законског резервата може различито бити конципирана, мада је то најчешће материја која се односи на људска права. Тако италијанско право законским резерватима дефинише питања људских права и слобода и она могу једино бити предмет законског регулisaња. Материјално ограничење законодавне делегације представљају ограничења у вези са одређењем објекта чија се регулација преноси извршној власти и сврхом која се треба постићи, што осигурава утицај парламента на садржај будуће регулације. Ограничење такође представља и утицај норми међународног права. Опште норме међународног права имају статус норми унутрашњег правног поретка и имају надзаконску снагу, па у том смислу оне представљају извјесну брану законодавној делегацији.⁹⁷

Идеално функционисање парламентарног система подразумева да парламент доноси све законе, не вршећи делегацију законодавних овлашћења и на тај начин вршећи законодавну функцију у пуном капацитету. Међутим, у пракси ствари функционишу другачије. Хитност доношења одређених одлука, све више питања која треба благовремено регулисати, умногоме притискају парламент. Исувише класичне, круте и нерепформисане парламентарне процедуре, недостатни стручни и материјални капацитети, неријетко присутан аматеризам у посланичким клупама нијесу нешто што ће олакшати парламенту да одговори овим изазовима. У том смислу, преношењем овлашћења за доношење одређених закона влади путем института делегираног законодавства, поспјешује се ефикасност и продуктивност у доношењу прописа.⁹⁸ На тај начин влада успијева да се много брже изборити са

⁹⁶ Сања Барић, „Законодавна делегација и законски резерват”, *Хрватска јавна управа*, вол. 6, бр 1/2006, 198 – 199.

⁹⁷ *Ibid.*, 142 – 158.

⁹⁸ Циљеви парламента због којих прибјегава законодавној делегацији могу бити и другачији, сасвим политичке природе. Наиме, парламент може делегирати влади доношење одређеног закона за који сматра да ће проузроковати превише жучну расправу у парламенту, којим се уведе одређене непопуларне мјере и проузрокију негативан одјек у јавности. Тај врућ кромпир политичке партије које доминирају парламентом (и владом) препуштају влади, јер водећи рачуна о свом угледу у јавном мњењу процјењују да ће на овакав начин све проћи са мање публицитета (без директног тв преноса расправе и сл.)

надолазећим обавезама, прихватајући изазове модерног времена. Но, постоје и негативне стране законодавне делегације. ”Свака делегација, без обзира на (не)постојање уставне/законске основе, представља више или мање интензивну дерогацију основне подјеле надлежности. Законодавна делегација очито је у сукобу с идејом диобе власти и замишљеном институционалном равнотежом.”⁹⁹ Делегацијом се могу уређивати не само друштвени односи који нијесу регулисани законима већ се њима могу мијењати или укидати постојећи закони. На такав начин се врши потпуни уплив у ингеренције парламента у законодавној сфери. Надаље, институт законодавне делегације је и те како подложен злоупотребама у пракси. Влада неријетко зна вршити узурпацију делегиране надлежности тумачећи широко делегирана јој овлашћења и на тај начин извршава сврху самог института законодавне делегације. У том смислу, најцјелисходније је законодавну делегацију уставом омогућити само у периоду када парламент није у засиједању, и на такав начин би се заштитила позиција представничког тијела као уставом прокламованог законодавца, а влади дозволила могућност да регулише одређене друштвене односе када је то неопходно, у периодима кад парламент није у стању то да чини.

Устав Републике Србије не познаје делегацију законодавне надлежности парламента извршној власти у редовним околностима, што значи да Влада не може доносити уредбе са законском снагом у редовним приликама. Влада може доносити одређене мјере само у ванредним приликама што је неопходно за нормално функционисање система.¹⁰⁰ Дакле, Народна скупштина нема право ни оквирним законима (законима скелетима), ни законима о пуним овлашћењима (хабилитацији) да повјери Влади доношење уредаба са законском снагом. Уставотворац је, очигледно, имао у виду да би се делегирањем законодавних овлашћења Влади вршење народне суверености пренијело са представничког на непредставнички

⁹⁹ Сања Барић дерогацију постојећег система надлежности (често веома значајну), издваја као једну од кључне три карактеристике законодавне делегације. ”Дерогација у себи носи многе негативности: од пролиферације правних прописа и нетранспарентности правног поретка, преко недостатка демократског надзора и апсолутног фаворизирања изборних побједника у стварању правне регулације до, у крајим случајевима абдикације парламента”, С. Барић, *Законодавна делегација и парламентаризам у савременим еуропским државама*, 57.

¹⁰⁰ Устав Републике Србије од 2006, члан 200. став 4.

орган. Имајући у виду владајући став у теорији да законодавна делегација не постоји уколико није изричито наведена у уставу, закључујемо да и Србија као и Црна Гора не дозвољавају овај институт. У том смислу Устав Црне Горе такође рестриктивно прилази дефинисању института законодавне делегације, те Влада може доносити уредбе са законском снагом само у ванредним приликама. Самим дозвољавањем доношења уредби са законском снагом једино у ванредним приликама, сужено је задирање владе у ингеренције парламента у пракси, па су ефекти овог процеса у Црној Гори и Србији, насупрот нпр. Хрватске, слабији¹⁰¹.

¹⁰¹ ”Хрватски Сабор може, највише на вријеме од годину дана, овластити Владу Републике Хрватске да уредбама уређује поједина питања из његова дјелокруга, осим оних која се односе на разраду Уставом утврђених људских права и темељних слобода, национална права, изборни систем, устројство, дјелокруг и начин рада државних тијела и локалне самоуправе. Уредбе на темељу законске овласти не могу дјеловати унатраг. Уредбе донесене на темељу законског овласти престају вриједити истеком рока од годину дана од дана добијеног овласти, ако Хрватски Сабор не одлучи друкчије.”, Устав Републике Хрватске од 1990, члан 88.

Дакле, хрватским уставом је јасно дефинисана материја законског резервата, односно питања која изричито и једино могу бити регулисана законом донешеним у парламенту. Забрањена је делегација за све законе за чије је доношење уставом прописана квалификована, двотрећинска већина, односно за законе за које је предвиђена апсолутна већина. Такође, предвиђено је временско ограничење законодавне делегације, као и забрана ретроактивности. Међутим, хрватска пракса обилувала је контроверзама у примјени овог института. Поред негативних карактеристика које су инхерентне овом институту, у пракси је било честих злоупотреба института законодавне делегације. Наиме, неријетко се догађало да се Влада, широко тумачећи делегирана јој овлашћења, упушта у измјене закона који регулишу људска права, односно материје која је строго резервисана за законско регулисање (законски резерват). Посебно је то било присутно за вријеме прве деценије од осамостаљења Хрватске, гдје се испрва као повод за измјене важећег законодавства искоришћавало ратно стање, а касније се са том праксом злоупотребе делегације наставило, што је за посљедицу имало губљење ефективне законодавне надлежности парламента. Упркос правилу да законодавна надлежност престаје осим уколико Сабор не продужи, усталила се пракса продужавања законодавног овлашћења, чиме је то од изузетка фактички постало правило. Бранко Смердел са стручног становишта потцртава проблематичне стране законодавне делегације, подсјећајући да се таквим уредбама крши начело владавине права и хијерархије правних прописа, на начин примјерен ванредним околностима, тиме одржавајући недопустив неред у правном систему. ”Додатни проблем који наглашава важност постављања уставног питања, јесте и у томе што је Влада, широко тумачећи своја овлашћења, уз одсутност саборског надзора, прекршила и материјална ограничења

Устав Републике Македоније такође дозвољава доношење уредби са законском снагом. У случају ратног или ванредног стања Влада у складу са Уставом и законом доноси уредбе са законском снагом.¹⁰² Примјећујемо да македонски устав ово питање на сличан начин регулисао као и српски и црногорски устав. Стога су и сличне посљедице уставног дефинисања уредби са законском снагом на подјелу надлежности.

Међутим, утицај законодавне делегације на разградњу законодавне надлежности парламената у Србији, Црној Гори и Македонији представља потенцијалну опасност коју у перспективи не треба потпуно пренебрећи. У том погледу, првенствено треба имати у виду могућност увођења института законодавне делегације у перспективи интензивирања европског пута Црне Горе, Србије и Македоније у циљу бржег инкорпорирања правне тековине Европске уније у домаћи правни поредак све три државе. Наиме, није искључено да ће се политичке елите одлучити на овакав потез имајући у виду пословичну спорост парламентарних процедура, а са друге стране притиске европских партнера да се закони што брже усвајају, све у циљу остваривања спољнополитичког приоритета – што брже уласка у Унију. Такво одређивање за брзину регулисања друштвених односа владином уредбом, на штру квалитета закона донешеног у парламенту, резултирало би постизањем краткорочног ефекта, али би насупрот томе узроковало додатни подстрек разградњи законодавне надлежности представничког тијела.

2.4. Шеф државе и проглашавање закона

Карактеристика парламентарног система организације власти јесте бицефална извршна власт, коју персонификују влада и шеф државе, па када говоримо о односу између парламента и извршне власти, морамо се осврнути и на

садржана у чл. 87. Устава, мијењајући законе којима се разрађују људске слободе и права, односно уређује устројство, дјелокруг и начин рада државних тијела, и то само неколико дана након што је из саборске процедуре повукла одређене законске приједлоге.”, Бранко Смердел, „Хрватски правни сустав и уставно начело владавине права”, *Зборник Правног факултета у Загребу* 6/2001, 1154.

¹⁰² Устав Републике Македоније од 1991, члан 126.

одређена овлашћења шефа државе у законодавној сфери. Уставна овлашћења шефа државе у парламентарном систему су генерално протоколарне природе, али је његов статус у Србији, Црној Гори и Републици Македонији у одређеној мјери другачији него што је у традиционалном парламентарном систему. За непосредан избор шефа државе, што није типично за чисти парламентарни систем, али јесте за бивше социјалистичке земље, определијиле су се и Србија и Црна Гора и Македонија. Непосредним избором, али и дужином мандата од пет година, у односу на дужину трајања легислативе од четири године, додатно се појачао легитимитет председника као и његова улога у систему.¹⁰³ Шеф државе нема право да предлаже законе, али га устави убрајају у круг овлашћених предлагача за промјену устава.¹⁰⁴ У законодавној сфери, овлашћења државног поглавара првенствено се односе на посљедњу фазу законодавног поступка, проглашавање закона.

Посљедња фаза законодавног поступка је проглашавање предлога закона усвојеног у парламенту, чиме он стиче снагу закона. Дакле, када говоримо о овлашћењима шефа државе у законодавној сфери прије свега треба поменути проглашавање закона, али и институт суспензивног вета којим шеф државе располаже и чијом употребом може вратити закон на поновно одлучивање. То су дакле, уско повезана овлашћења која одражавају алтернативан однос шефа државе према изгласаном закону. Наиме, шеф државе може указом прогласити донешени закон, чиме ће обезбиједити извршност закона. То је акт декларативне природе којим се само наводи назив закона, сједница и датум када је усвојен. Парламентарни систем проглашавање закона скоро да своди на формалност. У монархијама проглашење закона има облик краљевске санкције и представља само

¹⁰³ У том смислу је сасвим оправдано мишљење Ратка Марковића да држање Народне скупштине највишим представничким тијелом не стоји, имајући у виду непосредни избор и председника републике, као такође представничког органа, што му даје једнак степен легитимитета који посједује и Народна скупштина. Ратко Марковић, „Устав Републике Србије, Предговор: Устав Републике Србије од 2006 – критички поглед”, *Анали* LIV бр. 2, Београд 2006, 29.

¹⁰⁴ Устав Републике Србије од 2006, члан 203; Устав Црне Горе од 2007, члан 155; Устав Републике Македоније од 1991, члан 130.

теоријско право монарха, као један својеврсни подсјетник на период апсолутне монархије кад је он био једини законодавац.

У оквиру овлашћења шефа државе у законодавној сфери, он располаже правом законодавног вета. Апсолутни законодавни вето не постоји у савременим уставним системима¹⁰⁵, а шеф државе располаже правом суспензивног законодавног вета. Суспензивни вето води поријекло од законодавне санкције, али између ових института постоје суштинске разлике. Наиме, када говоримо о законодавној санкцији, без потврде монарха нема закона, док употреба суспензивног вета, који је карактеристика републиканског облика владавине, само одлаже ступање на снагу закона. Владан Петров даје свеобухватну дефиницију суспензивног вета која гласи: ”Суспензивни вето предсједника републике је овлашћење овог органа да врати, у уставом предвиђеном року, законски предлог једном усвојен у парламенту на поновно одлучивање, кад сматра да је овај неуставан или нецелисходан, с тим да не може спречити ступање на снагу закона уколико га парламент поновно изгласа потребном већином.”¹⁰⁶ Дакле, уколико државни поглавар није задовољан садржајем и посљедицама донешеног закона, односно сумња у његову уставност, он има право да га користећи суспензивни вето врати на поновно одлучивање. Предмет предсједничког вета најчешће је закон у цјелини, међутим постоји и такозвани парцијални вето који омогућава предсједнику да ветира поједини дио, а не читав закон.¹⁰⁷ Све то чини

¹⁰⁵ ”Апсолутни вето карактеристичан је за уставне системе у којима је законодавна власт подељена између парламента и шефа државе. Савремена уставност не познаје апсолутни законодавни вето, јер је законодавна власт у пуном обиму поверена парламенту који репрезентује грађане. Овај институт као и законодавна санкција припадају историји уставности.”, М. Пајванчић, *Парламентарно право*, 173 – 174.

¹⁰⁶ Према овој дефиницији, битни елементи суспензивног вета су: а) природа овлашћења б) предмет суспензивног вета; в) рок за употребу вета; г) враћање законског предлога парламенту – поновно разматрање и гласање или само поновно гласање; д) разлози за стављање вета; ђ) већина потребна за коначно усвајање закона., В. Петров, *Парламентарно право*, 180 – 186.

¹⁰⁷ Поставља се питање да ли постоји и парцијални вето уколико он децидно уставом није предвиђен. Уставна теорија стоји на становишту да је парцијални вето дозвољен, иако није изричито предвиђен у складу са начелом ”ко може више може и мање”, *Ibid.*, 183.

предсједника, ако не незаобилазним барем незанемарљивим фактором у законодавној сфери.

Предсједник Италије, унутар предвиђеног рока од 30 дана за проглашење закона, уз неопходно писано образложење, може да врати закон на поновно одлучивање само из разлога неуставности, али не и нецјелисходности закона. Основним законом СР Њемачке није изричито предвиђено право предсједника на суспензивни вето, али у теорији преовладава мишљење да би предсједник могао ускратити потпис уколико донешени закон има формалне недостатке.¹⁰⁸ Суспензивни вето често у пракси има апсолутно дејство, па макар се у поновном гласању не захтијева квалификована већина. Уколико предсједник долази из странака парламентарне већине, та већина ће поштујући велики углед и политичку снагу и статус који предсједник ужива у странци, веома често промијенити мишљење с обзиром на постојање чврсте партијске дисциплине. Међутим, много веће негативне ефекте може имати претјерана употреба суспензивног вета која је карактеристична у условима тзв. кохабитације, када непосредно изабрани предсједник не долази из парламентарне већине. На тај начин предсједник врши својеврсну опструкцију рада парламента, отежавајући му вршење законодавне функције. У ситуацији перманентне пријетње предсједничким ветом долази и до својеврсне самоконтроле или самоограничавања парламента у вршењу своје законодавне функције. Свјестан пријетње ветом, парламент је додатно спутан, те настоји да садржај одређеног закона буде такав да не буде у супротности са вољом предсједника, не би ли на тај начин избјегао његов вето, а самим тим и сачувао дигнитет законодавног тијела.

Злоупотребом коришћења суспензивног вета генеришу се даљи конкретни проблеми који карактеришу вршење законодавне надлежности парламента, али и савремени парламентаризам уопште. Наиме, коришћењем предсједничког вета из разлога нецјелисходности, предсједник у свом образложењу веома јасно сугерише парламенту каква би, по његовом мишљењу, садржина конкретног закона требало да буде. На тај начин шеф државе се непосредно мијеша у ингеренције парламента

¹⁰⁸ Вид. С. Барић, *Законодавна делегација и парламентаризам у савременим еуропским државама*, 75 – 77.

узурпирајући његову законодавну надлежност. Често коришћење предсједничког вета има за посљедицу смањивање ефикасности рада парламента као једног од основних начела у његовом раду, а управо се неефикасност модерног парламента сматра једним од његових главних проблема. Наиме, враћање законског предлога парламенту може условити поновно разматрање и гласање или само поновно гласање. Тада се о конкретном закону поново води расправа и закон може бити измијењен у оном обиму, односно садржини у којој то захтијева предсједник. На тај начин предсједник државе врши директан уплив у законодавну надлежност парламента. Очигледно је да се у земљама којима је предвиђено и поновно разматрање и гласање, додатно слаби ефикасност рада парламента. Тај недостатак је много јасније изражен код земаља које су у процесу европских интеграција који условљава доношење великог броја европских закона за кратак временски период. Имајући у виду све то, можемо устврдити да предсједнички вето, односно његова злоупотреба представља потенцијални узрок разградње законодавне функције парламента и отежавања вршења његове законодавне надлежности.

Уставом Републике Србије прописано је да предсједник у року од 15 дана од изгласавања закона, односно 7 дана уколико је закон донешен у хитном поступку, има право на суспензивни вето којим може вратити закон Народној скупштини на поновно одлучивање¹⁰⁹, уз обавезно писмено образложење.¹¹⁰ Законом о Председнику Републике дефинисани су разлози због којих предсједник може вратити закон Народној скупштини на поновно одлучивање: ”ако сматра да закон није сагласан са Уставом или да је у супротности са 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.” Дакле, то су разлози неуставности или нецјелисходности конкретног закона.¹¹¹ Да би закон био изгласан

¹⁰⁹ ”Поновно одлучивање” представља својеврсну неутралну формулацију која експлицитно не говори да ли је у питању поновно разматрање или само гласање.

¹¹⁰ Устав Републике Србије од 2006, члан 113.

¹¹¹ Ратко Марковић с правом проблематизује прописивање разлога неуставности за коришћење суспензивног вета, сматрајући да би предсједник у пракси требао да користи право вета

Народна скупштина га у поновном одлучивању мора подржати апсолутном већином, већином од укупног броја посланика.¹¹² У том смислу, користећи се суспензивним вето, председник сужава надлежности Народне скупштине као носиоца законодавне власти, условљавајући је да исти закон донесе апсолутном већином. С обзиром да се за доношење закона углавном ионако предвиђа већина од укупног броја посланика, чини се на први поглед да на те законе овај вето нема утицај, већ само за оне за чије је изгласавање предвиђена релативна већина. Међутим, у том случају Народној скупштини се намеће додатни притисак, како јавности, тако и политичких странака које су против доношења конкретног закона. Посебно је значај суспензивног вета био изражен у периоду тзв. кохабитације, када председник није припадао истој политичкој групацији која је имала скупштинску већину, па је суспензивни вето могао користити као средство за политички обрачун са владом и скупштинском већином која је подржавала.¹¹³ За примјер можемо навести Закон о изменама Закона о радиодифузији из 2006. који је председник Борис Тадић ветирао, Закон о изменама и допунама Закона о пдв-у из 2010. године.

Уставом Црне Горе су предвиђени краћи рокови за проглашавање закона, 7 дана за редовни поступак и 3 дана за законе донешене по хитном поступку, а предвиђено је такође постојање председничког суспензивног вета, али се не тражи квалификована већина, без обзира о којем је закону ријеч и која је већина Уставом прописана за његово доношење.¹¹⁴ Устав не спомиње разлоге због којих

првенствено из разлога нецјелисходности донешеног закона, а да оцјену уставности закона остави Уставном суду. ”Кад председник Републике сматра да је закон неуставан, то нема довољну ”тежину”. Приликом поновног одлучивања о том закону Народна скупштина га може поново изгласати и он ће постати закон, без обзира што председник Републике сматра да је закон неуставан. Кад Уставни суд сматра да је закон неуставан, такво схватање има ”тежину”, јер ће закон престати да важи, више неће бити закон.”, Р. Марковић, *Уставно право*, 327.

¹¹² ”Устав не налаже Народној скупштини да поново гласа о закону који је председник Републике вратио на поновно одлучивање. Устав експлицитно прописује да Народна скупштина одлучује о томе да ли ће приступити поновном гласању о закону (ст 2).”, М. Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, стр. 147 – 148.

¹¹³ Вид. С. П. Орловић, 149 – 150.

¹¹⁴ Устав Црне Горе од 2007, члан 94.

Предсједник Црне Горе може искористити суспензивни вето, па се подразумијева да то могу бити и разлози неуставности, као и разлози нецјелисходности. Међутим, сам предсједник до сада није имао активну улогу у вези са коришћењем својих надлежности, али и њиховог тумачења. Наиме, он је рестриктивно тумачио сопствена овлашћења сматрајући да он нема право да из разлога неуставности враћа Скупштини закон на поновно одлучивање већ да је то једино ингеренција Уставног суда. Такође, његово мишљење је било да је за садржински квалитет закона искључиво одговорна Скупштина, па је у пракси врло ријетко користио право да не потпише закон и врати га на поновно одлучивање. За два мандата у року од 10 година, актуелни предсједник је вратио Скупштини на поновно одлучивање само два закона, а у оба случаја су разлози за коришћење суспензивног вета били постојање унутрашње правне колизије у закону. У оба случаја Скупштина је прихватила његове примједбе. Уопштено, с обзиром на чињеницу да се у поновном гласању не захтијева квалификована већина, сврха суспензивног вета постоји само у форми притиска на Скупштину да још једном, истом већином изгласа закон и има слабије дејство у односу суспензивни вето у Уставу Републике Србије. Сходно слабијем дејству, за његово коришћење није неопходно писмено образложење.

Предсједник Македоније указом проглашава законе, које поред њега супотписује и предсједник Собрања. Устав Републике Македоније такође предвиђа постојање предсједничког суспензивног вета. Предсједник може, али не мора образложити разлоге за употребу вета, стога они могу бити и разлози нецјелисходности и разлози неуставности. Предсједник нема право на парцијални (селективни) вето односно на вето на дио закона. Процедура подразумијева да уколико предсједник не потпише закон у року од 7 дана који прописује Закон о Собрању¹¹⁵, он се враћа поново на треће читање. У року од 30 дана парламент поново расправља о односном закону и у случају да га парламент након расправе поново изгласа закон, већином од укупног броја посланика, предсједник мора потписати указ. Дакле, апсолутна већина која се тражи у поновном одлучивању

¹¹⁵ Закон за Собранието на Република Македонија, (*Службен весник на Република Македонија*, број 1/09, члан 38).

даје снагу суспензивном вету, тјерајући парламент да задовољи оштрије услове за доношење закона, макар за оне законе за чије је усвајање довољна релативна већина. На тај начин у одређеној мјери спутава законодавну надлежност Собрања. У случају да је за доношење одређеног закона Устав прописао двотрећинску већину укупног броја посланика, против таквог закона предсједник нема право искористити суспензивни вето, већ је дужан прогласити закон.¹¹⁶ Дакле, Устав је ипак нашао за сходно да пропише да предсједник нема право користити суспензивни вето против закона за чије усвајање Устав прописује двотрећинску већину. Овдје се ради о претјераном нормирању и беспотребном детаљисању у највишем правном акту. Наиме, у истом члану (став 3) каже да уколико Собрање враћени закон ”усвоји већином гласова од укупног броја посланика, Предсједник је дужан да потпише указ”. Већина коју захтијева суспензивни вето је та која дефинише обим његовог дјеловања, а она је мања од двотрећинске у случајевима у којим је Устав предвиђа. Са друге стране, у овом случају би свако предвиђање предсједничког вета било потпуно неоправдано и бесмислено јер би се њиме морала тражити опет двотрећинска или нека ”квалификованија”, нпр. трочетвртинска већина, што би доводило његово постојање до потпуног апсурда с обзиром на то да се већ у старту захтијевала квалификована већина. Предсједник Киро Глигоров је неколико пута користио вето, и то први пут на Закон о склапању, ратификацији и извршавању међународних уговора, или пред крај мандата Закон о амнестији 1998. године, за који је сматрао да омогућава Собрању дубоко продирање у надлежност судске власти. Вето је користио и предсједник Борис Трајковски – на Закон о правима и дужностима посланика из 2002, (који је у јавности препознат као Закон о привилегијама посланика) и Закон о измјенама закона о Републичком судском савјету, 2003, сматрајући да је неуставан.¹¹⁷

¹¹⁶ Устав Републике Македоније од 1991, члан 75.

¹¹⁷ Вид. С. Шкарић, Г. Сиљановска – Давкова, 645 – 646.

2.5. Политичке партије и законодавна активност парламента

Савремени парламент јесте парламент којим доминирају строго хијерархизоване политичке партије, што има за посљедицу суштинску трансформацију традиционалног представничког тијела. Услијед тога, парламент је све мање народно представништво, а све више парламент политичких партија,¹¹⁸ док се посланици претварају у својеврсне партијске чиновнике формално слободног мандата, а суштински императивног мандата у односу на политичку странку. Појава овако организованих политичких странака постала је веома битан фактор у функционисању политичког система¹¹⁹, те је осјетно угрозила мјесто и улогу парламента између осталог дерогирајући његову законодавну надлежност. Добро организоване политичке странке доминирају политичким системом и управо оне све више представљају истински центар одлучивања. Обзиром да партије своје најважније људе делегирају на позиције у извршној власти, самим тим је стварна власт све више концентрисана у влади, док у парламенту остаје други ешалон својеврсних партијских чиновника који не представљају ништа друго него обичну гласачку машину владе, односно партијске врхушке. Партијска дисциплина је

¹¹⁸ У пионирском дјелу које се бави природом, значајем и функционисањем политичких партија – *''Политичке странке''*, Морис Диверже (Duverger) тврди да су партије утицале и умногоме промијениле функционисање парламентарног система, те закључује да *''онај који познаје класично уставно право, а не познаје друштвену улогу политичких странака, не може уопште схватити савремене политичке режиме; насупрот, онај који схвата друштвену улогу политичких странака, а не познаје класично уставно право има о њима, додуше непотпуну, али тачну слику''*, Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Armand Colin, Paris 1951, 387.

¹¹⁹ У прилог њиховом утицају на политички систем, можемо навести типологију политичких система Жоржа Ведела (Vedel) у којој овај у прву групу политичких система убраја оне системе унутар којих су егзекутива и легислатива само два огранка преко којих дјелује владајућа странка. Услови за постојање оваквих система по Веделу је постојање јаких, кохезионих и дисциплинованих политичких странака које имају монопол у политичком и друштвеном животу државе., *„Le probleme des rapports du legislative et de l’executif’’, Congres de l’Association internationale de science politique*, vol. 8. Paris 1958, 764 – 765.

имала за посљедицу да су посланици појединачно потпуно изгубили значај и да су сведени на број у посланичком клубу своје партије. Политичке странке су преко својих представника у клубовима посланика у потпуности уподобили рад парламента својим уско-страначким интересима, како у другим областима његових надлежности, тако и у законодавној сфери. Она се огледа у свеукупној контроли и дириговању законодавне процедуре, од самог подношења приједлога закона до усвајања закона у коначном. Сагледавајући реалну снагу законодавног тијела, Зоран Стојиљковић констатује да су данас парламенти, као и парламентарни одбори далеко прије мјеста на којима се преговарају, интересно усаглашавају и усвајају претходно већ формулисана законска рјешења и одлуке, него што се у њима заиста креирају закони, те закључује да би се, у најбољем случају, могло говорити тек о редукованој финализирајућој легислативној функцији парламента.¹²⁰ Свако јачање странака, кроз разне инструменте попут бланко оставки, постојања *посредног пропорционалног изборног система* (што био је случај у потпуности Србији, а дјелимично у Црној Гори)¹²¹ представљало је у великој мјери слабљење парламента. Ипак, ова рјешења измијењена су у Србији Законом из 2011. године, којим је укинута пракса бланко оставки и утврђивањем да се мандати додјељују према редослиједу кандидата за посланике на изборној листи (што је учињено односним законом и у Црној Гори).¹²² Имајући у виду подређен однос

¹²⁰ Зоран Стојиљковић, „Партије у парламенту”, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Факултет политичких наука у Београду 2007, 107.

¹²¹ Гоати напомиње да је претходно важећим законским рјешењем у Србији подносилац листе био обавезан да изврши одабир носилаца мандата тек 10 дана после званичног проглашавања резултата избора (!), док је у Црној Гори примјењиван блажи вид, јер је подносилац листе био дужан да половину задобијених мандата расподијели у складу са распоредом на листи, а само је другу половину био овлашћен да арбитрерно расподјељује. Владимир Гоати, „Парламентаризам и политичке странке”, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Факултет политичких наука у Београду 2007, 130.

¹²² ”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.”, Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика, члан 13.

посланика према вођству своје партије, одређена реформа изборног система би могла оснажити позицију посланика унутар парламента и у односу на партију. Наиме, увођење одређеног вида персонализације на начин што ће грађани гласати за страначку листу, али унутар ње и за одређеног посланика, а не као до сада само за листу, чинећи изборни систем деперсонализованим, што је карактеристика анализираних земаља. Тиме би посланици стекли већи легитимитет и постали аутономнији у односу на партију са чије су листе изабрани. Као један од могућих предлога, у жељи за остваривањем истих циљева, може бити комбинација већинског и пропорционалног система по угледу на СР Њемачку.

Статус посланика, њихов значај појединачно као и значај посланичких клубова зависи од правне природе посланичког мандата. Стога се статус посланика може кретати од неслободног представника одређеног дијела народа који гласа по њиховим упутима и увијек може бити опозван (у концепту императивног мандата), до посланика који има слободу гласања, представља читав народ, а не његов дио и не може бити опозван (у концепту слободног мандата). Императивни мандат подразумијева да правна веза између бирача и представника не престаје чином избора и да из те чињенице произилазе сљедећа овлашћења бирача: 1) бирачи имају право да дају обавезна упутства својим представницима; 2) представници су дужни да подносе редовне извјештаје о свом раду бирачима; 3) бирачи могу опозвати представника чијим радом нијесу задовољни.¹²³ Императивни мандат био је једна од незаобилазних карактеристика скупштинског система у државама реалног социјализма, као и тзв. ”самоуправном социјализму” СФРЈ. Све ове земље су се из идеолошких разлога опредјелјивале за императивни мандат базиран на тумачењу Русоовог (*Rousseau*) схватања посланика као делегата бирача. Но, то није превише утицало на статус посланика и парламента уопште, с обзиром да је он ионако функционисао као институција која је вршила трансмисију воље свемоћне комунистичке партије. Међутим, сломом комунизма транзицијске државе су се

”Мандати које је изборна листа добила додјељују се кандидатима према редосљеду на изборној листи.”, Закон о измјенама и допунама Закона о избору одборника и посланика, (*Службени лист ЦГ*, број 46/2011, члан 65).

¹²³ В. Петров, *Парламентарно право*, 73.

орјентисале према слободном посланичком мандату. Владимир Гоати наводи примјере Пољске која је уставом забранила обавезивање посланика да гласају на одређени начин наглашавајући да су они представници народа (члан 104), и Словачке гдје је Уставни суд поништио одлуку о одузимању мандата посланику на основу активирања унапријед потписане бланко оставке.¹²⁴

Насупрот императивном мандату, којег устави неријетко дефинишу ништавим¹²⁵, слободни посланички мандат представља цивилизацијску тековину¹²⁶. Његова правна природа произилази из теорије о недјеливом народном суверенитету. Он у представничком тијелу заступа интересе цјелокупног народа, а не само оних бирача који су га изабрали, односно изборну јединицу у којој је изабран. Слободан мандат значи слободан посланик, а то управо значи и већа аутономија законодавног тијела уопште. Но, то не значи да слободни мандат није подложен одређеним слабостима које су инхерентне његовој самој природи. Гоати као неколико најозбиљнијих наводи: повећање непредвидивости у политичком животу до којег могу да доведу промјене ”партијског дреса” од стране посланика, пружање прилике богатим појединцима да финансијски стимулишу ”посланичке трансфере” и тако мијењају односе снага у највишем представничком тијелу и, најзад, омогућавање посланицима да, у току мандата, прелазе у партије које на изборима нијесу ушле у парламент или на њима нијесу ни учествовале, што отвара широк простор ”неизборној парламентаризацији”.¹²⁷ Управо ови недостаци поспјешују настојање политичких партија за успостављањем што јаче партијске дисциплине, што у крајњем има за посљедицу слабљење статуса посланика и парламента уопште. Међутим, иако је слободни посланички мандат незаобилазан темељ савременог парламентаризма, те императивни мандат практикује свега

¹²⁴ Вид. Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Факултет политичких наука, Универзитет Црне Горе, Подгорица 2008, 115.

¹²⁵ ”Сваки императивни мандат је ништав”, Устав Француске од 1958, члан 27.

¹²⁶ У Извјештају о императивном мандату и сличној пракси од 14. марта 2009. закључује се да је ”основни уставни принцип који забрањује императивни мандат или други облик политичког одузимања мандата представника ... угаони камен европског демократског конституционализма.”, Вид. В. Петров, *Парламентарно право*, 75 – 79.

¹²⁷ В. Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, 117.

неколико земаља у свијету, поменуте државе бивше СФРЈ су доскора итекако имале искуства са императивним мандатом. Конкретно, поред класичног императивног мандата који су напустиле напустивши комунизам, проживљавале су периоде гдје је ”на мала врата” или сасвим отворено уставним нормама увођен императивни мандат, само овога пута императивни мандат у односу на политичку партију.

У Србији се прекид са императивним мандатом десио одлуком Уставног суда из 27. маја 2003. године.¹²⁸ Међутим, она је поштована само до 3. марта 2004, када је та одлука дерогирана одлукама Административног одбора Народне скупштине којима се прихватају тзв. бланко оставке, иако бланко оставке представљају уговоре између посланика и странке и они као такви не би смјели дерогирати императивну норму.¹²⁹ Коначни стадијум доминације политичких странака Народном скупштином представља управо увођење највишим правним актом института бланко оставки, а самим тим и увођење својеврсног императивног мандата, само овога пута не више у односу на бираче, већ у односу на политичке

¹²⁸ Ријеч је о одлуци којом је Уставни суд прогласио неуставним одредбе члана 88. Закона о избору народних посланика, према којој мандат посланика престаје прије истека времена у случају престанка његовог чланства у политичкој партији или коалицији са чије је листе изабран (став 1), и брисањем из регистра код надлежног органа политичке странке односно политичке организације на чијој је листи изабран (став 9). Уставни суд је донио одлуку о несагласности поменутих одредби са Уставом (конкретно са чл. 2, 42, 44, 74 и 76). Суд је сматрао да посланик има Уставом загарантовану слободу у представљању оних који су га бирали и не може бити везан правно обавезујућим налозима партије и да се из чињенице да је политичка странка кандидовала грађанина на својој листи не могу извлачити посебна права и овлашћења која би имала правно обавезујући карактер који укључује и одузимање мандата. С обзиром да чланство у политичкој странци није услов за остваривање пасивног бирачког права тако се ни брисањем из чланства у партији не може изгубити остварено пасивно бирачко право, због несагласности са Уставом у чл. 13 и 42. Независно од начина кандидовања и субјеката кандидовања, кандидат према Уставу стиче својство народног посланика чином избора од стране грађана (члан 74, став 2.), и од тог момента посланик постаје представник грађана (члан 76 Устава) преко кога грађани остварују своја суверена права (сагласно члану 2 ставу 2. Устава). Чинити законом трајање мандата зависним од чланства у политичкој партији није у складу са одредбама чл. 2, 13, 44. Устава, који јамче слободу политичких дјеловања. Одлука Уставног суда IV-197/2002 од 27. V 2003, (*Службени гласник РС*, број 57/2003).

¹²⁹ В. Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, 116 – 117.

странке. Устав Републике Србије (члан 102), нажалост легализује поменућу праксу и даје ”слободу” посланику да свој мандат стави на располагање политичкој странци са чије листе је изабран за народног посланика што представља уставно утемељење института бланко оставки. Владимир Гоати говори о штетним посљедицама оваквог уставног рјешења: ” У таквим околностима, посланици су претворени – додуше, сада не противправно него у складу са Уставом – у привремене и замјенљиве носиоце ’императивног партијског мандата’, парламентарни клуб у групу појединаца без икакве аутономије, а парламент у ’проточни бојлер’ политичких партија. На описани начин парламент је ’заробљен’ од стране партијских вођа, а Србија је постала у том погледу девијантан случај како међу земљама стабилне демократије, тако и међу посткомунистичким земљама овог региона.”¹³⁰ Ипак, ово ретроградно рјешење је измијењено усвајањем претходно поменутог Закона из 2011. године, којим се укинула пракса бланко оставки.

Апострофирајући замјењивост посланика, Слободан Орловић закључује да је заправо политичка странка репрезент интереса бирача и најдиректнији учесник у законодавној власти.¹³¹ Законодавна надлежност Народне скупштине Републике Србије је поприлично маргинализована услед дјеловања одређених заједничких фактора и процеса из сфере доминације политичких партија који су карактеристични за савремени парламент уопште, али и појединих специфичних начина којима се та доминација огледа, а који су карактеристични конкретно за њен рад. Између осталих треба поменути превласт извршне власти (Владе), трговина мандатима, гласање из иностранства (гласање картицама одсутних народних посланика), често мијењање персоналног и страначког састава и без избора, дуго чекање неких системских закона и невидљиви рад скупштинских

¹³⁰ *Ibid.*, 117.

¹³¹ С. П. Орловић, 158.

одбора, умјесто „инкубатора демократије”, учинили су је једном од слабијих институција.¹³²

Политичке партије у Србији у својим програмским документима се залажу за представничку демократију и парламентарни систем организације власти. Српска напредна странка (СНС) као један од својих програмских циљева наводи „владавину права и поштовање принципа уставности и законитости”. Социјалистичка партија Србије (СПС) у својем програму из 2010. године наводи залагање за представничку демократију, али потенцира њене лимите: „Грађани имају право да на основу општег и једнаког права гласа на непосредним и тајним изборима непосредно и директно бирају одборнике и народне посланике у представничким институцијама, али то није довољно. Представничка демократија не може замијенити непосредно учешће грађана у доношењу одлука. Зато се залажемо да се убудуће чешће примјењује референдум и народна иницијатива када се одлучује о питањима од заједничког и општег интереса.” Демократска странка (ДС) у форми општег начела износи страначко увјерење о парламентарној демократији као најбољем систему за Србију. Демократска странка Србије (ДСС) се залаже за стварање система заснованог на принципима парламентарне демократије. „Најефикаснији облик уређења државе је парламентарни систем у којем је Влада за свој рад политички одговорна Скупштини. Циљ нам је коначно институционално уобличавање парламентарног демократског система.”

Иако слободни мандат неспорно представља цивилизацијски искорак насупрот по много чему анахроном императивном мандату, Црна Гора је у периоду 1995 – 2004 године остављала могућност за постојање императивног мандата. Наиме, насупрот чињеници да је Црна Гора Уставом из 1992. године (члан 77) прокламовала концепт слободног мандата посланика, Законом о допуни Закона о избору одборника из 1995. године је на мала врата уведена могућност опозива посланика од стране политичке странке на чијој је листи овај изабран у парламент. Искључењем из партијског чланства добровољно или против његове воље,

¹³² Славиша Орловић, „Анализа процеса усвајања закона о Народној скупштини”, *Политичке странке и законодавна активност Народне скупштине Републике Србије*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду 2012, 30.

посланик је аутоматски губио свој мандат. Међутим, Одлуком Уставног суда из 2004. године (слично Одлуци Уставног суда Србије коју смо претходно помињали), према којој појединац задржава својство посланика и када му престане чланство у политичкој партији, Црна Гора је коначно напустила императивни мандат.¹³³

Све битније политичке странке у Црној Гори у својим програмима третирају парламент, али не превише детаљно, већ више уопштено и најчешће у контексту прокламовања идеје подјеле власти. Демократска партија социјалиста (ДПС) у својем програму прокламује своје залагање за подјелу власти у оквиру уставом утврђених надлежности. ”Самосталност је услов ефикасности сваке од њих, а међусобна контрола гарант њихове одговорности.” Демократски фронт (ДФ) у својем изборном програму предлаже афирмацију парламентарног система и позиционирање Скупштине као средишњег органа у систему власти. У оквиру мјера којима се жели постићи реафирмација значаја парламента издваја се доношење Закона о Скупштини Црне Горе ”којим би се дефинисали права и обавезе као чворишне тачке, унаприједила правно–системска улога, модернизовало функционисање, уредио начин доношења закона, посебно оних по хитном поступку, унаприједила контролна функција, покретање питања повјерења и интерпелације цијеле Владе и појединог министра и то све издигло на много виши ниво у односу на постојећи Пословник.” Социјалистичка народна партија (СНП) у својем програму дефинише остваривање принципа подјеле власти као један од кључних циљева: ”Доследна политичка активност на реализацији уставних принципа демократске подјеле власти, нарочито одговорне извршне власти, као и уређење Црне Горе као државе социјалне правде, кључне су одреднице нашег програма.” Позитивна Црна Гора (ПЦГ) у свом програму препознаје квалитет подјеле власти на законодавну, извршну и судску и сматра да ”Црна Гора треба да буде функционална парламентарна демократија”.

Значај политичких партија у Републици Македонији огледа се у томе да странке представљају *materia constitutionis*, имајући у виду да је право грађана да ”могу слободно оснивати удружења грађана и политичке партије” дефинисано

¹³³ Вид. В. Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, 116.

Уставом.¹³⁴ Као и Србија и Црна Гора, Република Македонија од увођења вишестраначја није водила конзистентну политику слободног мандата. Наиме, Закон о избору посланика из 2002. године предвиђао је престанак мандата посланику којем престаје чланство у политичкој партији, из чега је произишло да је мандат припадао партији, а не посланику. Дисциплиновање посланика изабраних са пропорционалне листе разлог је за увођење тзв. императивног мандата у односу на партију. Међутим, Уставни суд је укинуо поменуто рјешење, као и у случају Србије и Црне Горе. Стога, у складу са чланом 62 Устава Републике Македоније¹³⁵, чланом 56 Пословника Собрања¹³⁶ и чланом 8 Закона о избору посланика у Собрање Републике Македоније¹³⁷, посланички мандат је слободан. Ни у Уставу нити у Закону се не наводи разлог за престанак мандата који би могао упућивати на могућност увођења императивног мандата у односу на политичку партију, као у наведеним случајевима Србије и Црне Горе. Међутим, то не значи да слободни мандат у Македонији није имао наведене недостатке који су својствени његовој природи, па је промјена партијске припадности била присутна у свим сазивима Собрања од увођења вишестраначја.¹³⁸ Додатни проблем у односу политичке партије – парламент представља амандманима на Устав успостављена тзв. Бадинтерова већина – двострука већина у законодавном процесу, по којој је код доношења закона који су битни за мањине, неопходна не само већина посланика у Собрању већ и већина посланика мањинских заједница. Ово рјешење је постало примјењиво након стварања коалиције ВМРО – ДПМНЕ и ДПА, 2006. године.¹³⁹ Имајући у виду производ који генерише овакво уставно рјешење можемо

¹³⁴ Устав Републике Македоније од 1991, члан 20.

¹³⁵ ”Посланик који представља грађане у Собрању одлучује по сопственом увјерењу. Посланик не може да буде опозван.”

¹³⁶ ”Посланику престаје мандат или му може бити одузет мандат само у случајевима предвиђеним Уставом, законом и овим Пословником.”

¹³⁷ ”Посланици не могу бити опозвани.”

¹³⁸ ”На примјер, свих 13 посланика Демократске алтернативе 2000. године је напустило ту партију, формирајући нове партије или прелазећи у друге.”, С. Шкарић, Г. Сиљановска – Давкова, 607.

¹³⁹ Весна Станковић – Пејновић, „Консоцијацијска демократија у Македонији”, *Социолошка луча*, Никшић VI/2012, 57.

закључити да смо свједоци ”блокаде па и парализе процеса одлучивања у Парламенту, због двоструке већине (у ствари вета); деинституционализације, односно слабљења легалних и легитимних институција, јер се процес одлучивања сели из Парламента и лоцира у репрезентима сегмената, чиме се стимулише владавина људи а не владавина права; етно-партизације судства и државне и јавне администрације и релативизације па и суспензије стручности и компетентности у процесу одлучивања чиме креирамо сервисе етноса и партија, али не и грађана.”¹⁴⁰

Из свих наведених разлога доминације политичких странака функционисањем савременог парламента уопште и законодавном надлежношћу конкретно, у финалу можемо навести да се једна од карактеристика функционисања односа политичких странака и законодавног процеса у Народној скупштини Републике Србије може узети за уопштени закључак који можемо примијенити на све три анализиране државе. Он ”подразумијева да се завршна парламентарна фаза доношења закона, посебно њен ток, број укључених актера и њихови односи у великој мјери разликују зависно, прије свега од (процијењеног) партијско - политичког значаја, конфликтности и ургентности питања које је на политичкој агенди.”¹⁴¹

2.6. Уставносудска контрола уставности закона

Постоји више различитих система контроле уставности закона и других општих правних аката у зависности од органа који ту контролу врши. У том погледу у историјској пракси се искристалисало неколико основних система: систем ”самоконтроле” законодавца, систем контроле коју врше посебни

¹⁴⁰ Гордана Сиљановска Давкова, „Македонске политичке партије кроз призму идеологије”, *Политичке странке и бирачи у државама бивше Југославије*, Институт друштвених наука, Београд 2006, 228.

¹⁴¹ Зоран Стојиљковић, Јелена Лончар, Душан Спасојевић, „Политичке странке и законодавна активност Народне скупштине Републике Србије”, *Факултет политичких наука у Београду* 2012, 19.

политички органи, систем судске контроле (редовни судови), систем уставносудске контроле (уставно судство).¹⁴²

Систем уставносудске контроле и први уставни суд настао је након Првог свјетског рата, 1920. године, доношењем ”професорског” Устава Аустрије, а његов творац био је чувени теоретичар права Ханс Келзен (*Kelsen*). Веома брзо, а нарочито послје Другог свјетског рата уставно судство је доживјело пуни замаха када су га успоставиле Италија (Уставом од 1947.) и Њемачка (Основним законом из 1949.), док је Социјалистичка Федеративна Република Југославија била прва земља социјализма која је формирала Уставни суд (Устав од 1963.)¹⁴³. Суштина идеје конституционализације државне власти је да се државне власти (законодавна, извршна и судска) морају најприје раздвојити једна од друге (како не би било исувише власти на једном мјесту), а затим све оне подвести под уставно - судску контролу (како свака од њих не би кршила акт којим је установљена).¹⁴⁴ У *ужем смислу*, уставни судови били би посебни државни органи, формиран и искључиво ради контроле уставности као своје основне функције.¹⁴⁵ Уставни суд је временом ширио спектар својих надлежности међу којима су рјешавање сукоба надлежности различитих органа власти, забрана рада политичких партија, одлучивање о заштити уставних права грађана. Међутим, најважнија, основна функција Уставног суда је општа нормативна контрола којом се обезбјеђује хијерархија општих правних аката у правном поретку. Она се огледа у вршењу контроле уставности и законитости, а самим тим и контроле законодавне функције. У односу на вријеме њеног вршења, постоје двије врсте контроле уставности, и то *накнадна* која се спроводи након што је закон ступио на снагу и *претходна* или *превензивна* контрола која има

¹⁴² Вид. Павле Николић, *Уставно право*, Пословни биро, Београд 1997, 362 – 367.

¹⁴³ Оливера Вучић, „Уставни суд и Скупштина Црне Горе у изградњи и обезбјеђивању праведног права – експертска визија”, *Црна Гора у ери компетитивности, Црногорска академија наука и умјетности* 73/5, Подгорица 2010, 214 – 215.

¹⁴⁴ Giuseppe Vergotini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova 1993, 315 – 316.

¹⁴⁵ ”Уставни судови су у ширем смислу државни органи који по судском поступку решавају о одређеним уставноправним питањима (уставним споровима), тј. о повредама устава, а у циљу заштите устава и кад им то није основна функција за чије су вршење образовани”, Р. Марковић, *Уставно право*, 531.

својеврсни политички карактер с обзиром да се врши прије ступања закона на снагу. Претходна контрола уставности закона може бити *обавезна* и *факултативна*. Обавезна контрола уставности постоји у одређеним уставним системима (Норвешка, Финска, Француска), а претходи одређеним законима већег значаја (уставним, органским законима). За разлику од обавезне, факултативна контрола уставности се врши на захтјев уставом овлашћених субјеката. Концепт уставног судства има своје недостатке, међу којима се издваја недостатак легитимитета. У поређењу са законодавном као и извршном влашћу које црпе легитимитет из народне воље, уставни судови својим одлукама производе поред правних и политичке посљедице а да за то немају легитимитет који се стиче на изборима, већ га темеље једино на уставу.¹⁴⁶

Појавом уставних судова, поред њихових позитивних утицаја на политички процес¹⁴⁷, јавља се и њихов негативни утицај на законодавну активност парламента, у смислу угрожавања његове законодавне надлежности. Наиме, у оквиру своје надлежности да врши оцјену уставности закона уставни суд, улазећи у врло осјетљив однос са парламентом, својим одлукама продукује одређене политичке посљедице. Јадранко Црнић указује на политичку конотацију одлука

¹⁴⁶ О политичком аспект дјеловања уставног судства видјети у: Слободан П. Орловић, „Политички капацитет уставног судства”, *Журнал за криминалистику и право*, Београд 2013, 71 – 80.

¹⁴⁷ ”**Прво**, уставни судови **штите права опозиције**, односно прецизније парламентарне мањине, и олакшавају јој да владајућу већину задржава у границама уставних овлашћења;

- **друго**, уставни судови **штите права мањина**, етничких, вјерских, социјалних и политичких, и тиме надокнађују њихову слабу заступљеност у политички одлучујућим тијелима;

- **треће**, надзирући **дјелотворност и каквоћу закона**, уставни судови придоносе рационализацији процеса одлучивања, те могу значајно смањити деструктивни потенцијал политичких сукоба и у великој мјери исправљати одступања којима су склоне велике странке или моћне коалиције;

- **четврто**, уставни суд дјелује као заштитник уставних начела о **одговорности извршне власти** која данас доминира свим модерним политичким системима без обзира на устројство државне власти;

- **пето**, дјеловање уставних судова придоноси **јачању правне свијести грађана** и уопште примјени уставних начела у законодавству и животу.”, Б. Смердел, С. Сокол, *Уставно право*, 201 – 202.

уставног суда и њихову рефлексију на уставом успостављену подјелу власти и опсег надлежности.¹⁴⁸ Слободан Орловић сматра да се уставни судови не могу до краја дефинисати ни судским, нити политичким органима говорећи о њиховом тзв. хибридном, политичко – правном карактеру. Они настоје да с једне стране дефинишу правила која ће бити обавезна за политичке процесе, у том смислу то је ”јудикализација” политике, а са друге стране политизују правосуђе везом коју успостављају са обичним судовима.¹⁴⁹ Теоријска интерпретација уставносудске контроле закона пружа нам двије врсте приговора на просуђивање законодавног рада парламента од стране уставног суда. Са једне стране постојање уставно – судске контроле закона је у супротности са начелом које произилази из подјеле власти која на ексклузиван начин резервише законодавну надлежност парламентарним скупштинама. У том смислу ће се суд који је овлашћен да верификује регуларност закона једноставно сматрати зупчаником законодавне власти. Са друге стране, подношење одлука законодавног органа на оцјену другом органу упућује нас на закључак о истинском господару државе, односно признање да законодавна скупштина мора с другим дијелити задатак интерпретације уставом изражене суверене воље народа.¹⁵⁰ У пракси уставни суд врши веома конкретан утицај на законодавну активност парламента. Наиме, уставни суд, вршећи уставносудску оцјену уставности закона дјелује на законодавну функцију парламента и посредно утиче на смањивање његове надлежности. Уставни суд је

¹⁴⁸ ”На функционално прагматичкој разини односа Уставног суда и законодавног тијела ваља истакнути да већина случајева испитивања уставности закона од Уставног суда, посебно укидних одлука кад суд утврди неуставност одређене законске одредбе, има, без обзира на сву правну утемељеност и аргументацију, и одређену политичку конотацију. То не произилази само из чињенице што се у том случају Уставни суд супротставља вољи већине у законодавном тијелу, него посебно због тога што је у правилу ријеч, уз остало, и о одређеном, у јавности више или мање спорном, интересном питању које је самим тиме, с обзиром на посљедице оваквог или онаквог његовог правног рјешавања, политички контраверзно.”, Јадранко Црнић, „Уставни Суд Републике Хрватске: искуства и перспективе”, *Политичка мисао*, вол. 38 Но.4, Загреб 2002, 135.

¹⁴⁹ Слободан П. Орловић, „Промјена положаја уставног судства”, *Зборник Правног факултета Универзитета у Новом Саду*, 148.

¹⁵⁰ А. Бачић, *Парламентарно право, Хрватске и поредбене парламентарне процедуре*, 299 – 300.

тзв. *негативни законодавац*, он не може доносити законе умјесто парламента, али их може стављати ван снаге. ”Укидање неуставних закона, процјењивање различитих могућности интерпретације нормативних аката и њихове сагласности са уставним принципима, има за циљ да се законодавцу упути упозорење у погледу потребе измјена, допуна или доношења потпуно новог нормативног акта, а што све спада у домен уставних овлашћења парламента и његових законодавних надлежности.”¹⁵¹ Уставни суд у образложењима својих одлука утиче на законодавну политику парламента и све мање представља само негативног законодавца. Законодавно тијело ће, респектујући уставни суд, размишљати о његовом мишљењу и настојаће да код доношења сваког закона предуприједи евентуалну неуставност и његово поништење односно укидање. На овај начин, парламент својеврсним антиципирањем става уставног суда, обезбјеђује да донешени закон не буде проглашен неуставним. Међутим, не мора да значи да мањи број закона који су проглашени неуставним подразумијева и мањи уплив уставног суда у законодавну надлежност парламента. Управо супротно, низак проценат закона проглашених неуставним у поступку уставно–судске контроле, указује да уставни суд, чврсто уклопљен у институционалну структуру, своју улогу у очувању уставне демократије остварује и ”превентивно”.¹⁵² Са друге стране, уставни суд може својим дјеловањем и охрабривати законодавно тијело да на одређени начин регулише конкретне друштвене односе, излазећи из сфере негативног законодавства.¹⁵³

¹⁵¹ Ирена Пејић, „Ограничења законодавне функције парламента”, *ТМ Г. XXXV бр. 1*, Ниш 2011, 177.

¹⁵² У прилог тој тези Ирена Пејић наводи примјер Бундестага чијих је пет процената донешених закона Савезни уставни суд прогласио неуставним. Разлогом за то се сматра управо пројектовање оцјене уставног суда која на тај начин умногоме утиче на садржај закона., *Ibid.*, 177.

¹⁵³ Ирена Пејић наводи примјере, Савезног уставног суда Западне Њемачке који је својом одлуком из 1967. године извршио утицај на законодавца сугеришући му да извјесна питања регулише законом, као у случају успостављања једнакости између дјеце рођене у браку и дјеце рођене ван брака, и примјер Уставног суда Италије који је седамдесетих година прошлог вијека не само утицао на парламент већ и помагао законодавном тијелу да се ослободи снажног утицаја Католичке цркве., И. Пејић, *Парламентарно право*, 32.

Имајући у виду наведени утицај уставног судства на законодавну активност парламента, проблематизујући ово питање, Арсен Бачић поставља дилему да ли је сврха контроле уставности закона одбијање арбитрерне радње законодавца или је ријеч о средству којим се слаби улога парламента у законодавном поступку. Ова дилема није постављена као суштинска, већ је својим реторичким карактером послужила као средство којим би се показало какве реперкусије има дјеловање уставних судова и до којих граница долази слабљење законодавне надлежности парламента, као посљедица и њиховог дјеловања. У том контексту, сврха постојања уставно–судске контроле свакако није слабљење улоге парламента у законодавном поступку, већ успостављање хијерархије правних аката, али је засигурно тај процес слабљења позиције парламента поприлично узрокован (између осталог) постојањем уставно–судске контроле закона. Противници концепта уставносудске контроле закона износе констатацију да су уставни судови у својој суштини политичка тијела која су изнад устава и надређена законодавној власти, а да немају легитимитет заснован на непосредно израженој вољи грађана. Додатни проблем представља злоупотреба надлежности уставног суда, али и у њеном случају Слободан Орловић закључује да је уставносудски орган много заштићенији и уставносудска власт ”правно комотнија” од извршне или законодавне. Уколико уставни суд пристрасно укида одређене одредбе закона или показује пасивност и оставља устав без заштите, то има за посљедицу да такав уставни суд изгуби легитимитет, али је за разлику од владе или парламента, у таквој ситуацији он заштићен од ”распуштања”, од смјене и новог избора свих судија.¹⁵⁴ Загребачки професор Иво Крбек у свом дјелу ”Уставно судовање” каже: ”Судац који рјешава уставноправну ствар мора скрупулозно пазити да остане у оквиру судске функције, а не да ову пређе и да себи присваја надлежност неке надпарламентарне власти. Судац који то чини злоупотребљава своју надлежност, мјесто да чува устав он га најгрубље вријеђа.”¹⁵⁵

Надлежност уставног суда којом одлучује о сагласности закона са уставом одређена је Уставом Републике Србије, односно Законом о Уставном суду. Уставни

¹⁵⁴ С. П. Орловић, „Политички капацитет уставног судства”, 74.

¹⁵⁵ Вид. Б. Смердел, С. Сокол, *Уставно право*, 200 – 202.

суд Србије у оквиру опште нормативне надлежности врши накнадну контролу уставности сваког закона и општег правног акта. ”Устав, међутим, предвиђа могућност, која важи само за закон, а не и за други општи правни акт, да Уставни суд оцјењује уставност закона који је усвојен у Скупштини, али указом председника Републике није још увијек проглашен, на предлог (у Уставу стоји ”на захтјев”) најмање једне трећине народних посланика (за оцјену уставности закона који је на снази тражи се најмање 25 народних посланика).”¹⁵⁶ Превентивна контрола уставности закона има неспорне позитивне ефекте. Претходном оцјеном уставности настоји се заштити парламентарна мањина од неуставног мајоритета већине која отвара врата тиранији власти над опозицијом.¹⁵⁷ С друге стране, опозиција може злоупотребљавати сврху претходне контроле уставности закона и вршити опструкцију. На тај начин се законодавни поступак чини додатно неефикасним. Слободан Вучетић критикује овако постављену претходну контролу уставности потенцирајући одређене мањкавости. Наиме, поред могуће масовне опструкције од стране опозиције, он сматра да је ово право неоправдано ускраћено председнику Републике и Влади у случају да није предлагач закона. Вучетић закључује да је било неопходно предвидјети да указ о проглашењу закона не може бити донијет прије истека Уставом прописаног рока од 7 дана за превентивну контролу уставности, јер је могуће да закон буде проглашен прије доношења одлуке о његовој уставности, па ће Уставни суд од тада наставити да цијени његову уставност у редовном поступку као основном (накнадна контрола уставности).¹⁵⁸ Међутим, када говоримо о превентивној контроли уставности закона, не смијемо пренебрећи чињеницу да управо она представља јасан утицај Уставног суда на Народну скупштину као законодавца. У том смислу, посланици у Народној скупштини, при вршењу своје законодавне надлежности морају водити рачуна и о мишљењу Уставног суда о сваком конкретном закону, јер његовом одлуком може

¹⁵⁶ Вид. Ратко Марковић, „Уставни Суд у Уставу Републике Србије од 2006. године”, *Анали Правног факултета у Београду*, година LV, 2/2007, 31.

¹⁵⁷ С. П. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, 169.

¹⁵⁸ Слободан Вучетић, „Парламентаризам и судство”, *Дилеме и изазови парламентаризма, Факултет политичких наука у Београду*, 2007, 274.

доћи до проглашења закона неуставним и прије него што закон ступи на снагу. Исте или веома сличне посљедице на изворну надлежност Народне скупштине, у смислу својеврсне самоконтроле и пројектовања потенцијалног мишљења Уставног суда, узрокује и накнадна контрола уставности закона.

Надлежност Уставног суда Црне Горе је одређена Уставом Црне Горе и Законом о Уставном суду. Уставни суд Црне Горе не врши претходну контролу уставности закона, већ законодавну власт парламента ограничава једино путем накнадне контроле уставности. Наиме, уколико се покрене поступак за оцјену уставности одређеног закона, Скупштина Црне Горе је дужна да Уставном суду достави своје мишљење везано за оспорену одредбу, а може и да промијени закон у спорној одредби. На тај начин Уставни суд ограничава законодавну власт Скупштине, која ће веома често опортунистички поступајући измијенити оспорену одредбу и на тај начин питање оцјене уставности учинити беспредметним. Но, друга страна медаље је да ће законодавно тијело на овај начин приступити својеврсној аутоцензури, одричући се дијелом своје законодавне надлежности. Маријана Пајванчић потенцира тај индиректни утицај Уставног суда на законодавну надлежност Скупштине, тврдећи да ’’постоје инструменти којима Уставни суд индиректно може утицати на законодавну власт Скупштине, не само у поступку оцјене уставности закона (оцјена уставности закона након његовог ступања на снагу) већ и ставовима и мишљењима Уставног суда о појавама и питањима значајним за заштиту уставности и законитости, а која се односе на остваривање законодавне власти Скупштине’’¹⁵⁹ Уставни суд прати законодавну активност Скупштине и може путем својих мишљења, опажања, ставова, посредно да утиче на садржај одређених закона, с обзиром да Скупштина (као и Влада) засигурно послушнује и цијени мишљење Уставног суда о било којем проблематизованом питању. На тај начин Скупштина ће настојати да избјегава ситуације у којима би јој се донешени закони проглашавали неуставним, учествујући и сама на такав начин у сужавању сопствене надлежности.

¹⁵⁹ Маријана Пајванчић, „Парламентаризам у Црној Гори у друштву компетитивности – експертска визија”, *Црна Гора у XXI стољећу – у ери компетитивности, Црногорска академија наука и умјетности* 73/5, Подгорица 2010, 191.

Надлежност Уставног суда Републике Македоније одређена је Уставом, а једна од кључних свакако јесте контрола уставности закона и уставности и законитости других општих правних аката. Устав, таксативно набрајајући надлежности Уставног суда,¹⁶⁰ дефинише само накнадну (*a posteriori*) контролу уставности и законитости. С обзиром да Устав експлицитно не спомиње претходну (*a priori*) контролу уставности и законитости, сматра се да је није ни предвидио као надлежност Уставног суда. Стога је и утицај Уставног суда на законодавну дјелатност Собрања, непостојањем претходне контроле уставности (за разлику од Србије), утолико и сужен. Статистички преглед активности Уставног суда нам указује да је он превасходно укидао, а неупоредиво мање поништавао (у мјери 95% – 5%) законе, односно чланове закона.¹⁶¹ Може се закључити да је био вођен принципом очувања правне сигурности грађана. Са друге стране велика бројка укинутих закона показује да постоји одређени степен напетости (конкурентности) између Уставног суда Републике Македоније као органа за контролу уставности закона и Собрања Републике Македоније као законодавног органа. Уставни суд на тај начин све више постаје ’’позитивни законодавац’’, све више улазећи у надлежност Собрања. У том смислу оправдано се поставља питање ко треба да

-
- ¹⁶⁰ - одлучује о сагласности закона са Уставом,
- одлучује о сагласности других прописа и колективних уговора са Уставом и законима,
 - штити слободе и права човјека и грађана који се односе на слободе увјерења, савјести, мисли и јавног изражавања мисли, политичког удруживање и дјеловања и забране дискриминације грађана на основу пола, расе, вјерске, националне, социјалне и страначке припадности,
 - рјешава сукоб надлежности помеђу носилаца законодавне, извршне и судске власти,
 - рјешава сукоб надлежности помеђу органа Републике и јединице локалне самоуправе,
 - одлучује о одговорности Предсједника Републике,
 - одлучује о уставности програма и статута политичких странака и удружења грађана,
 - одлучује о осталим питањима утврђеним Уставом.’’, Устав Републике Македоније од 1991, члан 110.

¹⁶¹ ’’У периоду јануар 1991 – октобар 2008 године укинато је 15 закона у цјелости и одређени чланови код 296 закона. У истом периоду поништен је само један закон у цјелости, као и одређен број чланова код 5 закона.’’, С. Шкарић, Г. Сиљановска – Давкова, 717.

контролише контролора уставности закона, односно како законодавац да се одбрани од власти Уставног суда.¹⁶²

Међутим, треба имати у виду постојање другог проблема у пракси функционисања уставних судова Србије, Црне Горе и Македоније. Наиме, уставни судови су представљали мању кочницу законодавној власти јер веома често нијесу ни вршили сопствену надлежност независно и у пуном обиму. Конкретно, у свим овим државама, мање или више су представљали трансмисију парламентарне већине, својеврстан парapolитички орган који је неријетко више марио за пројекцију његових одлука од стране владајуће већине него ли за самостално и независно вршење своје надлежности. Еклатантни примјер политичке обојености представља пракса избора за судије уставног суда високих функционера владајућих партија или министара у влади. Дозвољавање овакве праксе иде "на душу" уставима који као једини услов за избор судије уставног суда предвиђају да се он бира из реда истакнутих правника (уз године живота и искуства) што је било веома погодно за његово флексибилно тумачење и обезбјеђивање избора политички подобних кадрова, а не истинских стручњака и ауторитета.¹⁶³ Разлоге за такво стање треба тражити у начину предлагања кандидата за судије уставног суда, начину избора, већини за њихов избор. С друге стране, условљавање исувише високим квалификованим већинама, закономјерно води у друге проблеме. Реално је очекивати својеврсну блокаду услед немогућности избора судија уставног суда, а у конкретном случају Црне Горе ће се посљедице скорих промјена устава којима се за избор судија прописује квалификована већина (двотрећинска, касније

¹⁶² *Ibid.*, 718.

¹⁶³ "До сада пуно пута у Републици Македонији кандидати за судије су били прозивани да не испуњавају основне услове да постану уставне судије јер ни у ком случају не представљају истакнуте правнике, међутим од стране већине су увек брањене да су они баш то - „истакнути правници“. Исто тако, судије нису успели да се отргну од страначког утицаја који им је наметнут, а то је доказано у и неколико наврата када је један судија само након 6 месеци како је био одабран поднео оставку и постао министар правосуђа, док је други изабрани кандидат одмах након избора поднео оставку јер није био изабран и за председника Уставног суда.", Блаже Крчински, „Организација и надлежност Уставног суда у Републици Македонији - критички осврт“, *Гласник права, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу*, 2013, 3.

тропетинска већина), тек манифестовати. Са једне стране пријети сценарио блокаде, а с друге стране чини се сасвим реалним сценарио политичких погодби којим би конституенти те квалификоване већине делегирали своје партијске војнике у Уставни суд.

III – ДИО

3.0. Утицај приступања ЕУ на законодавну функцију парламента

3.1. Европске интеграције и законодавна функција парламента

Европске интеграције као комплексан процес и приступање Европској унији утичу на функционисање система и уставом успостављену подјелу надлежности код земаља које се налазе у процесу придруживања, као и земаља које су чланице Европске уније. Поред утицаја на све носиоце државне власти, издваја се интензиван утицај који овај процес има на законодавно тијело конкретно. У том свијетлу, чини нам се неспорним да су управо национални парламенти највећи губитници у процесу европских интеграција, с обзиром да је поменути процес имао за директну последицу сужавање надлежности и смањење суверенитета парламента. Позиција националних парламената у Европској унији сликовито се огледа у тези о 'депарламентаризацији', којом се тврди да национални парламенти трпе због недостатка ауторитативне власти над транснационалним креирањем политике.¹⁶⁴

Земље које су на путу да постану чланице Европске уније морају као услов за евентуални пријем извршити усклађивање унутрашњег права са комунитарним. Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, државе се обавезују на усклађивање сопственог правног поретка са *acquis communautaire*-ом. Усклађивање толиког броја прописа представља веома захтјеван и обиман посао, па тај процес пред земљу и национални парламент поставља изазове којима није једноставно одговорити. Наиме, доношење нових прописа у одређеној држави, по правилу би требало да буде производ темељне анализе њихове оправданости, а не спољашњег утицаја. Насупрот томе, жеља за што бржим усклађивањем унутрашње

¹⁶⁴ Francesko Duina, Michael Oliver, „National parliaments in the European Union: Are there any benefits to integration?“, *European law journal*, Vol. 11, No. 2, Blackwell publishing, Oxford 2005, 174.

регулативе са европском, од које директно зависи брзина придруживања, имала је за посљедицу не само опадање квалитета донешених закона него и угрожавање законодавне надлежности парламента уопште, подривајући његово мјесто у уставном систему.

Искуство Словеније у процесу усклађивања законодавства са европским говори нам о својеврсним лутањима која су показала неспремност, како парламента тако и владе за наступајуће процесе. Описујући словеначко искуство, Драго Зајц наводи да се није најбоље одговорило на велики притисак за доношењем нових закона, с обзиром да је влада стално мијењала приоритете и да није успостављена јасна законодавна агенда. Такво несналажење довело је до својеврног 'легислативног волунтаризма' који је резултирао великим бројем закона, а међу њима је био незанемарљив број оних којима су били допуњени и исправљени прије донешени закони.¹⁶⁵ Успоставила се веома лоша пракса која је потпуно маргинализовала законодавно тијело, успијевајући да га сведе на институцију за механичко доношење што већег броја закона у што мањем временском периоду. Арсен Бачић то препознаје као одређену правилност у понашању свих транзицијских држава у суочавању са овим проблемом. ''Да би уопште прогутале тако велики број прописа своједобно су многе сукцесијске државе скратиле процедуре за усвајање законодавства повезаног за правним тековинама ЕУ. Такву су убрзану процедуру (fast track adoption procedure) тијekom 1998 – 2004 године, користиле Бугарска, Чешка Република, Словенија и Румунија. Но, истодобно је ова стратегија створила ризик редуцирања парламента на пуки печат и тиме поткопала значај њихове институционализације и значајно ослабила њихов легитимитет.'¹⁶⁶ Као веома упечатљив случај можемо узети примјер Чешке Републике. У легислативном периоду септембар 1998 – април 2002. године, влада је поднијела парламенту 458 предлога закона, 196 од њих су имали у фокусу приближавање Унији.¹⁶⁷ Како је процес придруживања деградирао национални парламент може

¹⁶⁵ Драго Зајц, „Улога словеначког парламента у процесу транзиције, прилагођавања законодавства и учлањивања у ЕУ”, *Политичка мисао*, Загреб 2005, 116.

¹⁶⁶ А. Бачић, „О положају, улози и значају националног парламента у ЕУ конституционализму”, 14.

¹⁶⁷ Jiri Zemanek, *Making of the European Constitution - the Czech view*, 2007, 161.

нам сликовито предочити искуство Бугарске.¹⁶⁸ Превелики број закона донешен у веома кратком периоду, у циљу постизања компатибилности са комунитарним правом, проузроковао је опадање законодавне функције парламента као и његовог значаја уопште, али такође и нестабилност правног поретка.

У процесу европских интеграција Република Хрватска је настојала повећати улогу Сабора, поред Владе која је представљала центар преговарачког процеса. У том контексту донешена је заједничка *Изјава Хрватског сабора и Владе РХ о заједничком дјеловању у процесу преговора у за чланство у Европској унији* којом се Сабор и Влада обавезују на ”усклађено дјеловање у процесу преговора о пуноправном чланству Републике Хрватске у Европској унији, посебно у дијелу усклађивања националног законодавства с правном стечевином Европске уније.” У изјави се потенцира значај парламента и његова спремност да поспјеши рад Владе и као и обавезе Владе да информира парламент транспарентно водећи процес чиме се изражава пуна посвећеност координираног дјеловања у овом процесу. ”Влада Републике Хрватске изражава спремност за пружање свих облика и начина потпоре Хрватском сабору на даљњем информирању заступника, као и стручних служби Хрватског сабора у циљу подизања разине спремности за будуће обавезе слиједом Протокола о улози националних парламената у Европској унији и Протокола о примјени начела супсидијарности и пропорционалности.”¹⁶⁹

¹⁶⁸ Бугарска је започела преговоре са Европском унијом 2000. године, међутим није успјела да се прикључи у петом таласу проширења 2004. године. Након тога Бугарска је наставила са кашњењем усвајања одређених закона што је доводило у питање сами наставак преговора, с обзиром да је постојала могућност да Европска унија замрзне преговоре и одложи пријем Бугарске у ЕУ до даљњег. Ипак, Бугари су временски цајтнот превазишли на незабиљежен начин. Увидјевши да им увелико недостаје времена, а у жељи да испоштују рокове за усвајање одређених закона, Бугари су пришли у потпуности оригиналном рјешењу. Не само да су преписивали законе, већ су у недостатку времена да их преводе, законе усвајали на енглеском језику! Трагикомедија овог поступка представља дубину понора у којој се нашла Бугарска скупштина. Компромитијући консензус нијесу ускратили европски партнери, а и како би кад овакво унижавање законодавног тијела није сметало самој земљи која приступа.

¹⁶⁹ Вид. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1253>

Статистички приказ активности Хрватског сабора нам указује на повећани број донесених закона услјед интензивирања процеса придруживања државе Европској унији и хармонизовања законодавства.¹⁷⁰ Ови закони неријетко су доношени без квалитетне расправе о садржају текста закона, а начин на који су усвајани представљао је производ некритичког приступа испуњавању захтјева Европске уније. Унутар скупине донесених закона у периоду посљедња три сазива (2003 – 2013), велики број њих донијет је у процедури хитног законодавног поступка (доминантно из разлога што бржег усклађивања са прописима ЕУ), што је хитни поступак практично учинило редовним законодавним поступком. Таква пракса је деградирала законодавни поступак, али и маргинализовала улогу парламента уопште, свдећи га на орган само формалног значаја у процедури доношења закона, који некритички усваја приједлоге владе, водећи више рачуна о пролазном времену неголи о самом квалитету предложених аката.

Имајући у виду приступање Хрватске Европској унији чији је постала пуноправни члан 1. VII 2013. године, Хрватски сабор је донио Закон о сурадњи Хрватског сабора и Владе Републике Хрватске којим је таксативно прецизирао одређена овлашћења Сабора у европским пословима. У обављању европских послова Хрватски сабор:

- прати и надзире рад Владе у институцијама Европске Уније;
- разматра документе Европске уније и становишта Републике Хрватске и о њима може доносити закључке;
- надзире поштовање начела супсидијарности;
- одлучује о примјени клаузуле премошћавања;

¹⁷⁰ Наиме, у V сазиву Хрватског сабора донешено је 568 закона, од чега 134 у редовном, а 434 по хитном поступку. Закона са ознаком П.З.Е. (предлога закона којим се врши усклађивање домаћег законодавства са прописима ЕУ) донешено је 160 и то 40 у редовном и 120 по хитном поступку У VI сазиву донешено је 816 закона, и то њих 108 у редовном, а чак 708 закона донешено је по хитном поступку! Закона са ознаком П.З.Е. донешено је 297 (48 у редовном и 249 по хитном поступку). Слична пракса настављена је и у VII сазиву, у којем су донешено 743 закона, од чега 143 у редовном, а чак 600 по хитном поступку. Од укупног броја донесених закона, њих 253 имало је ознаку П.З.Е. (33 је донешено у редовном, а 220 по хитном поступку), <http://www.infodok.sabor.hr>.

- учествује у поступку предлагања кандидата Републике Хрватске за институције и тијела Европске уније;
- учествује у поступцима ревизије темељних уговора Европске уније у складу са чланом 48. Уговора о Европској унији;
- у оквиру слободе, сигурности и правде учествује у оцјени механизма за примјену политика Уније у тим подручјима у складу са чланом 70. Уговора о функционисању Европске уније;
- учествује у политичком праћењу рада Еуропола и оцјени активности Еуројуста у складу са члановима 85. и 88. Уговора о функционисању Европске уније;
- учествује у међупарламентарној сарадњи националних парламената и у сарадњи с Европским парламентом у складу са Протоколом о улози националних парламената у Европској унији те
- прати рад Владе у обезбјеђењу одрживости реформи и спровођењу свих обавеза проистеклих из преговора са Европском унијом те досљедној примјени правне тековине Европске уније.

Сабор може у складу са Уставом Републике Хрватске и Пословником Хрватског сабора разматрати и друге европске послове.¹⁷¹

Процес европских интеграција Републике Србије генерално, као и процес хармонизације правне регулативе са европском конкретно, допринијели су већ присутној маргинализацији законодавног тијела. Као и код претходно наведених држава, овај процес показује исте карактеристике, али и продукује исти или сличан одговор законодавног тијела. Наиме, ствара се велики притисак на Народну скупштину да доноси велики број закона у кратком временском периоду у циљу усклађивања са европским законодавством, иако је стручно недовољно оспособљена, што све доводи у питање квалитет тако донесених закона. Од усвајања Националног програма за интеграцију Србије у ЕУ значајно се интензивирала законодавна активност Народне скупштине. Већина донијетих

¹⁷¹ Закон о сарадњи Хрватског сабора и Владе Републике Хрватске, члан 3, (*Народне новине*, број 85/2010).

закона је била дио тзв. Европске легислативне агенде.¹⁷² Тако се Народна скупштина све више своди на орган који ће механички усвајати што већи број закона у чијем предлагању практично не учествује, у што краћем времену, а без ваљане расправе и амандманског дјеловања. Овај процес генерише и многе негативне ефекте по цијели правни систем, па ’’интензивна законодавна активност ствара ефекат „регулаторне инфлације“ – појаве која значајно угрожава цјелину правног система, уводи проблеме правне несигурности, колизије између важећих прописа, њихове непрегледности и тешкоће у проналажењу мјеродавне норме, неуједначености формулација, нејасности и противурјечности у појмовима, објективне немогућности примјене низа застарјелих, али важећих прописа.’’¹⁷³ Сами осврт на обим негативних ефеката овог процеса показује нам са колико озбиљним проблемом се сусрећемо. Под утицајем оваквог притиска, све чешћа је пракса доношења закона по хитном поступку, што онемогућава организовање квалитетне јавне расправе и генерално утиче на слабији квалитет донешених закона, што је заједничка карактеристика свих анализираних држава.

Утицај европских интеграција на законодавну функцију и рад Скупштине Црне Горе уопште је двојак. Он се огледа у константном инсистирању на појачавању административних капацитета у складу са европским стандардима са једне стране и процесу усклађивања законодавства са Европском унијом са друге стране. Усклађивање законодавства и предлози закона који су регулисали ту област су били приоритет унутар законодавне агенде. У том смислу, утицај Европске

¹⁷² Одређени аутори сматрају да то покреће низ питања:

- 1) На који се начин доносе одлуке у вези са законодавним плановима Владе у европским интеграцијама?
- 2) Који је разлог оваквог квантитета усвојених закона?
- 3) Да ли се равномјерна пажња поклања питањима спровођења закона?
- 4) Колико се механички, а колико суштински улази у питања обима усклађивања с правом ЕУ и избора оптималне варијанте усклађивања?

Добросав Миловановић, Немања Ненадић, Владимир Тодорић, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ, Београд 2012, 247.

¹⁷³ Владимир Тодорић, Никола Јовановић, *Mind the gap - Студија о имплементацији европског законодавства у Србији*, Центар за нову политику, Београд 2011, 23.

уније на доношење конкретних закона у Скупштини Црне Горе је веома осјетан и повезан је са напредовањем придруживања Црне Горе Унији. Међутим, по правилу је тај утицај веома крут, те представници Уније нијесу сензибилни према одређеним специфичностима црногорског правног поретка и правне традиције. Често се инсистира на неким законским рјешењима која нијесу прилагођена црногорској пракси и збиљи, што за последицу има неспремност друштва да се прилагоди тим новим рјешењима и неријетко захтијева одређено вријеме да поменута конкретна рјешења остваре жељени ефекат. Пословником Скупштине Црне Горе поред основног предвиђен је и скраћени законодавни поступак у циљу постизања процеса доношења закона ефикаснијим и интензивирања законодавне активности, а пракса је показала да је један од разлога за његово коришћење управо брже апсорбовање европског законодавства у процесу приближавања Европској унији.¹⁷⁴ Поред својих одређених позитивних ефеката у смислу постизања веће ефикасности, превише често доношење закона у процедури скраћеног законодавног поступка може продукovati проблеме у виду хиперпродукције закона, па самим тим и негативне ефекте по статус и значај парламента у уставном систему, посебно у свијетлу вршења његове законодавне надлежности, које су у својим искуствима придруживања искусиле горе наведене државе.

Аргументи којима можемо поткријепити ову тврдњу јесу статистички подаци о сједницама Скупштине Црне Горе 21. 22. 23. и 24. сазива. Наиме, у 21. сазиву Скупштине Црне Горе (јун 2001. године – септембар 2002. године) одржана је 21 сједница од чега 10 редовних и 11 ванредних. У том периоду донешено је 29 закона и 15 закона о измјенама и допунама закона. У 22. сазиву (новембар 2002. године – септембар 2006. године) одржана је 51 сједница, од чега 41 редовна и 10 ванредних, а донешена су 154 закона и 59 закона о измјенама и допунама закона. У 23 сазиву одржане су 42 сједнице од којих 36 редовних и 6 ванредних, те су

¹⁷⁴ „По скраћеном поступку може се донијети закон којим треба уредити питања и односе настале услед околности које нијесу могле да се предвиде, а недоношење закона могло би да проузрокује штетне последице и закон који је неопходно усагласити са европским правом и међународним уговорима и конвенцијама.”, Пословник Скупштине Црне Горе, (*Службени лист Црне Горе*, број 7/2010, члан 151).

донешена 182 закона и 69 закона о измјенама и допунама закона. У 24 сазиву (април 2009 – новембар 2012. године) Скупштина Црне Горе је одржала 77 сједнице, од којих 63 редовне и 14 ванредних, а донијела је 305 закона и 156 закона о измјенама и допунама закона.¹⁷⁵ Анализирајући статистичке податке о законодавној активности Скупштине Црне Горе у различитим сазивима у посљедњих 11 година примјећујемо тенденцију пораста законодавне активности и донесених закона, у периоду укључивања Црне Горе у процес европских интеграција. Овај пораст броја донесених закона односи се превасходно на 23. и 24. сазив, у оквиру којег је Црна Гора потписала Споразум о стабилизацији и придруживању (15. октобра 2007 године.), званично аплицирала за чланство у Европској унији (15. децембра 2008.), добила Упитник Европске комисије (22. јула 2009), формално постала кандидат за чланство у ЕУ (17. децембра 2010) и почела преговоре о приступању Унији (29. јуна 2012). У наведеном раздобљу Црна Гора је преузела обавезе прилагођавања унутрашњег законодавства европском. Ови показатељи иду у прилог тези о хиперпродукцији закона за коју се оправдано поставља питање да ли је прати квалитет или се парламент претвара у орган који беспоговорно врши пуку трансмисију воље европских законодаваца.

Република Македонија је потписала споразум о стабилизацији и придруживању (21. априла 2001), предала формални захтјев за чланство (22. марта 2004), предала одговоре на упитник Европске уније (14. фебруара 2005), добила службени статус кандидата (16. децембар 2005), Европска комисија предложила почетак преговора (1. септембар 2009). Од потписивања поменутог споразума о стабилизацији и придруживању, Собрање врши интензивну законодавну активност. Доминантан број доношених закона имали су за циљ усклађивање са законодавством Уније и приближавање чланству. Собрање је свјесно пристало на правила игре урушавајући своју позицију зарад испуњавања европских захтјева и бржег апсорбовања европског законодавства. На тај начин је због виших циљева учествовало у деинституционализацији законодавне надлежности и себе свело на орган који је надлежан за трансмисију туђих одлука. Међутим, Македонија због

¹⁷⁵ Подаци према: Извјештај о раду Скупштине Црне Горе,

<http://www.skupstina.me/publikacije/izvjestaj>

спора око имена државе није још увијек почела преговоре са Европском унијом. Наиме, Грчка је блокирала европски пут Македоније условљавајући је да промијени име у Бивша Југословенска Република Македонија, а једино под тим именом је Европска унија и признаје. Уколико би сада подвукла црту, а могла би, Македонија је од ЕУ заузврат добила само неизвјесност уз периодичне унутрашње нестабилности које су се често могле довести у везу са неусклађивањем спољне политике са Европском унијом. Стога, македонско искуство можемо видјети кроз утопијску жељу једне државе кандидата за чланством у ЕУ и циничан однос Уније, гдје је Македонија дала скоро све, а добила готово ништа.

3.2. Однос европског права и унутрашњег права и интегративна клаузула

Специфичност права Европске уније се огледа кроз директан, непосредан и универзалан утицај на све правне субјекте на територији држава чланица Европске уније за разлику од норми тзв. "традиционалног" међународног права. Директна примјена права ЕУ чини Европску унију различитом од других међународних институција и организација. Уколико постоји несклад између унутрашњег и комунитарног права примјењиваће се европско право и овај принцип се зове принцип *супрематије права ЕУ*. Национални судови имају обавезу да примјењују европско право у случају супротности националног права са њим. Национално законодавство не може успоставити никаква правна правила која су у супротности са Европским уговорима, законодавством донешеним у европским институцијама, међународним правом Европске уније (споразуми које је Европска унија склопила са трећим државама и међународним организацијама, као и споразуми између држава чланица) или праксом Европског суда правде. "О примату права ЕЗ-а, Суд ЕЗ-а је рекао: То што су државе своја права и обавезе које произилазе из уговора са својих домаћих правних система пренијеле на систем Заједнице, са собом повлачи трајно ограничење њихових суверених права, над чиме никакав накнадни једностранни акт који није у складу са концептом Заједнице не може имати

превагу.¹⁷⁶ Анализирајући уставна рјешења држава које су до сада приступале Европској унији запажамо различите приступе регулисања односа између комунитарног¹⁷⁷ и националног права. Поједине од тих држава ће примјењивати своје уставне одредбе у погледу ратификације међународних уговора без обзира на посебну природу права Европске уније. Са друге стране, у великој већини држава чланица Европске уније, супрематија комунитарног права је јасно дефинисана уставима тих држава, на начин што се уставне одредбе које регулишу то питање не односе на међународне организације, већ конкретно на Европску унију, имајући у виду посебност те организације и посебност комунитарног права.

Постоји различита пракса дефинисања принципа супрематије европског права, код појединих држава чланица. У неким земљама као што су Холандија и Луксембург постоје уставна правила која омогућавају превласт међународних споразума над националним правом и примјењују се у случају конфликта националног и права ЕУ. Друге земље су прије уласка у ЕУ промијениле своје уставе признавши примат међународног права над националним законодавством (на примјер члан 28 Устава Грчке). У трећој групи су земље које су донијеле посебне одредбе које се позивају на право ЕУ дајући му супрематију (нпр. Ирска).¹⁷⁸ Но, све државе које желе бити чланице ЕУ на један или други начин морају обезбиједити примат комунитарног над унутрашњим правом. Одређене

¹⁷⁶ Циклус семинара „Абецеда ЕУ”, *Увод у право ЕЗ*, Министарство вањских послова и еуропских интеграција: Загреб 2005, 12.

¹⁷⁷ Радован Вукадиновић дефинише како уже, тако и шире схватање комунитарног права. Стога, „према ужем схватању, у комунитарно право спадају само прописи које су донели органи Заједнице на основу овлашћења која су им доделиле државе чланице и то су, пре свега, уговори о оснивању, уговори између Заједнице/Уније и трећих држава и међународних организација и норме секундарног законодавства, али не и норме унутрашњих права држава чланица. Са друге стране, према ширем схватању, комунитарно право обухвата не само поменуте изворе, већ и оне националне (унутрашње) прописе које су државе чланице донеле у циљу имплементације (спровођења и извршења) прописа које су донијели органи заједнице.”, Радован Вукадиновић, *Право Европске Уније*, Центар за право Европске уније, Крагујевац 2006, 68 – 69.

¹⁷⁸ Рената Дескоска, „Уставни аспекти евроинтеграције”, *Право Републике Србије и право Европске уније - стање и перспективе*, Правни факултет у Нишу 2009, 234.

државе су се определијиле за средњи пут, којим у основи прихватају примат комунитарног права над уставним правом на основу тзв. интегративне клаузуле¹⁷⁹, али уз заштиту одређених уставних начела од супрематије комунитарног права над домаћим правом садржаних у истој клаузули.¹⁸⁰ Такав случај имамо у Италији, Њемачкој, Данској.

Иако су ефекти комунитарног секундарног права у земљама чланицама Европске уније засноване на самим комунитарним законима, аутори словачких уставних амандмана су ипак одлучили да изричито потврде те ефекте кроз конкретне уставне одредбе. Основни циљ је био да се избјегне било каква сумња, проблем или дискусија који би могли настати у вези са директним и непосредним утицајем законодавства заједнице у Републици Словачкој након приступања Европској унији.¹⁸¹

Примат права Европске уније се сада изричито спомиње у неким уставима: амандман на члан 29. ирског Устава успоставља примат права ЕУ у Ирској. Од 2001. године, италијански Устав предвиђа "ЕУ и међународне обавезе" као ограничења којих се морају придржавати и државни и регионални законодавци, потенцирајући примат права Европске уније у италијанским правом систему. (члан 117 став 1, са измјенама и допунама 2001). Међутим, остало је отворено да ли се

¹⁷⁹ Интегративна клаузула представља уставно рјешење којим се обезбјеђује уставни основ за ступање одређене државе у Европску унију, пренос дијела суверености и одређених надлежности на ниво ЕУ, као и успоставља директна примјенивост и примат комунитарног права над унутрашњим.

¹⁸⁰ "De Witte је то назвао двоструким капацитетом интегративних клаузула, тј. да дозвољавају глатку интеграцију права ЕУ у национални правни систем, а с друге стране да омогуће уставним судовима да заштите оно што сматрају језгром устава од ЕУ задирања", Frank, Hoffmeister, „Constitutional implication of EU membership“, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 3. 2007, 24.

¹⁸¹ "Република Словачка може међународним уговором или на основу међународног уговора, пренијети на међународну организацију чији је члан, дио својих суверених права, ако је то уговором предвиђено, и под условом да такве међународне организације доносе правно обавезујуће акте, ови акти биће директно обавезујући у Републици Словачкој и преовлађиваће њене законе.", Ова посебна одредба потврђује и директно обавезујући карактер ЕУ подзаконских аката и примат над законима Републике Словачке., European Commission for democracy through law, *European integration and constitutional law*, Council of Europe Publishing, Germany, 2001.

примат односи и на уставне нормe.¹⁸² Основно питање је да ли је супрематија европског права апсолутна или релативна односно да ли се оно протеже и на уставне нормe. С обзиром да је примјена европског права дефинисана уставима, улога уставних судова није само да трансфер суверенитета учини зависним од одређених процедуралних услова, већ и да дефинише суштинска ограничења у циљу заштите устава. У том смислу, уставни судови Италије и Њемачке успоставили су 'доктрину ограничења', коју су преузеле и неке централноевропске државе.¹⁸³

Интегративна клаузула представља инструмент којим се обезбјеђује примат међународног над унутрашњим правом и утврђује директна примјена и директно дејство комунитарног права у националном правном поретку. Суштина интегративне клаузуле подразумијева да се њеним уношењем у устав обезбјеђује преношење суверених права и надлежности поједине конкретне државе на органе Европске уније и да се њом омогућава да земља ступи у пуноправно чланство у Европској унији. То може бити децидно наведено у садржају интегративне клаузуле или може да произилази из саме њене суштине. Без обзира на различите концепте као што су ограничавање суверенитета, пренос односно повјеравање овлашћења, или заједничко вршење овлашћења, специфичне интеграционе клаузуле дијеле исту основну функцију, да обезбиједе уставни основ за чланство у ЕУ¹⁸⁴. Интегративну клаузулу су садржали уставни готово свих новоприкључених земаља Европској унији. Напредовање у процесу европских интеграција имало је за посљедицу да одредбе које су се односиле на инкорпорирање норми међународног права више нијесу биле саме по себи довољне. Највећи број тих држава су прије

¹⁸² Jens Woelk, *Constitutional Challenges of EU Accession for South East European Applicant Countries: A Comparative Approach*, Konrad Adenauer Stiftung, 2011, 12.

¹⁸³ Италијански Уставни суд је 'доктрину ограничења' успоставио у случају Фронтини 1973. сматрајући да надређеност европских норми постоји само уколико оне нијесу у конфликту са фундаменталним принципима националног Устава. Уставни суд Пољске каже: док право ЕУ може надјачати националне законе, оно не може надјачати Устав. У случају конфликта између ЕУ закона и Устава, Пољска треба да донесе суверену одлуку како ће тај конфликт бити ријешен. (промјеном устава, напуштањем Европске уније или захтјевом ЕУ да промијени закон).'', *Ibid.*, 31 – 34.

¹⁸⁴ F. Hoffmeister, 23.

прикључивања унијеле поменуте интегративне клаузуле у своје уставе, како би на најлакши могући начин могле остварити интеграцију у Европску унију. Постоји различита динамика укључивања ове клаузуле у уставе земаља које су у процесу европских интеграција и она зависи од степена интеграције конкретне државе. У том смислу постоје два приступа, један који подразумева да државе које се определиле за интеграцију у Европску унију и уђу у тај процес, одмах унесу интеграциону клаузулу у своје уставе, док је други приступ постепеног испуњавања услова неопходних за придруживање.

Придруживањем Европској унији поставља се питање уставног основа приступања Унији, којим се обезбјеђује уставност и легитимитет ступања у чланство. У том смислу, клаузуле се разликују, па по свом приступу могу бити опште, специфичне, свеобухватне, конкретне, и по њиховој намјени (пренос суверених овлашћења, пренос процедуралних овлашћења, специфична питања). Постоје два концепта односно начина одређивања уставног основа за преношење суверених права државе на Европску унију. Први је *апстрактни* којим се *генералном клаузулом* дефинише могућност преношења дијела суверених права са државе на било коју међународну организацију уопште што подразумева и Европску унију, и *конкретни* којим се уставом предвиђа пренос права конкретно на Европску унију. Велики број држава, укључујући и већи дио држава оснивача Уније, прихватиле су први приступ апстрактног одређења правног основа (генералном клаузулом) који не помиње Европску унију, већ уставном одредбом омогућавају пренос суверених права и надлежности на међународне организације уопште ¹⁸⁵ Насупрот њима за конкретни приступ (којим се уставом предвиђа

¹⁸⁵ ”Белгијски Устав предвиђа пренос државних овлашћења на међународне организације без конкретног назива тих организација (члан 34). Сличне одредбе имају Луксембург (49бис) и Холандија (члан 92). И Италија је ратификовала Мастрихтски уговор на основу уставне одредбе, која допушта пренос државних овлашћења те државе на међународне организације без помињања Европске уније (члан 11). Од других држава, Европској унији су на исти начин приступиле и Грчка, Данска и Шпанија. Велика Британија, која нема писани устав, правно је уредила приступање Европској заједници, касније и Европској унији, на основу посебног закона, који је Парламент прихватио 1972. године (The European Communities Act).”, Руди Коцјанчић, „Уставни основ за

пренос права конкретно на Европску унију), одређивањем уставног основа путем експлицитне интегративне клаузуле, определијиле су се двије најважније земље Уније, Њемачка и Француска.¹⁸⁶ Овог приступа држале су се такође и Аустрија, Финска, Ирска, Португал и Шведска, као и Мађарска, Словачка и Естонија, чији уставотворци изричито указују на преношење одређених надлежности на ниво Европске уније.

Земље Источне Европе су у одређеном смислу биле у привилегованом положају, с обзиром да су могле да користе искуства држава које су прије њих приступиле Европској унији. Међу новоприкљученим државама постоје примјери одредби о преносу дијела суверености на међународне организације уопште, илустроване у Уставу Словеније (члан 3а)¹⁸⁷, али највећи број њих је усвојио концепт *преноса надлежности* као нпр. у Уставу Пољске (члан 90), и Чешке Републике (члан 10а).¹⁸⁸ Устав Републике Пољске (у члану 90) генерално говори о преносу надлежности на међународне организације, па посебна интегративна

одлучивање о приступању Словеније Европској унији”, *Анали Правног факултета у Београду*, година LIII, бр. 1, 2005, 115.

¹⁸⁶ ”Њемачка је при ратификацији Мастрихтског уговора промијенила и члан 23, који се у потпуности односи на Европску унију. Међу седам одломака овог члана, најбитнији је први одломак, који дозвољава Савезу (Бунд) да законом може да преноси суверена права на Европску унију. Француска је при ратификацији Мастрихтског уговора увела ново, XV поглавље и именovala га „Европска заједница и Европска унија“. У једном од чланова уредила је чланство Француске у Европској заједници и Европској унији (88-1), а у другом пренос дијела њене суверености на те организације (88-2).”, *Ibid.*, 116.

¹⁸⁷ ”У складу са међународним уговором ратификованим у Скупштини двотрећинском већином свих посланика, Словенија може пренијети дио својих суверених права на међународне организације које су засноване на поштовању људских права и фундаменталних слобода, демократије и принципа владавине права и може ући у одбрамбени савез са другим државама који је базиран на поштовању ових вриједности”, Устав Словеније од 1991, члан 3а.

¹⁸⁸ J. Woelk, 7 – 8., ”Међународним споразумом може се обезбиједити пренос одређених надлежности органа Чешке Републике међународним организацијама или институцијама.”, Устав Чешке Републике од 1992, члан 10а.

клаузула која се односи на Европску унију не постоји у Пољској.¹⁸⁹ Чешка Република је, на примјер, у свој устав унијела тзв. интегративну клаузулу тек у завршној фази интеграције, годину дана прије него што је постала чланица Уније. Влада Чешке Републике је у априлу 1999. године предложила промјену Устава у дијелу стварања услова за улазак у ЕУ. Тај предлог за промјену Устава одбијен је и промјене Устава су тек усвојене 2001. године, након усаглашавања у парламентарним одборима, садржавајући одредбу о примату комунитарног права над чешким и његову директну примјену. Чешка Република је Уставом дефинисана као суверена, унитарна, демократска и правна држава, но европским амандманом је додата ’’међународна клаузула’’ која наглашава поштовање обавеза које проистичу из међународног права. Уставним амандманом је створен уставни основ који омогућава пренос овлашћења на међународне организације и институције, као и обавезе које произилазе из чланства.¹⁹⁰ Устав Бугарске експлицитно говори о преносу надлежности (члан 85), а супрематију ратификованих међународних уговора ограничава на законе. Пракса Уставног суда Бугарске указује да се комунитарном праву признаје супрематија над законима, али не и над Уставом.¹⁹¹ Надаље, устави Летоније, Чешке и Пољске користе термин делегације, а не преноса овлашћења, што има правну конотацију преноса овлашћења са вишег на нижи ниво. У одређеним земљама се одредбе устава које говоре о суверености нијесу мијењале, али су направљене уставне измјене које омогућавају непосредан пренос надлежности. Приступање Летоније Европској унији довело је до измјена њеног Устава 2003. године, с тим што су чланови 1 и 2 који се односе на независност и сувереност остали непромијењени, али нови члан 68 омогућава делегацију државних овлашћења на међународне организације.¹⁹²

¹⁸⁹ ’’Република Пољска међународним споразумом може делегирати међународној организацији или међународној институцији надлежност органа државне власти, у вези са одређеним питањима.’’, Устав Републике Пољске од 1997, члан 90.

¹⁹⁰ Устав Чешке Републике од 1992, чл. 10а и 10б.

¹⁹¹ F. Hoffmeister, 19.

¹⁹² Синиша Родин, ’’Придруживање Хрватске Европској унији: преобразба правног сустава’’, *Friedrich Ebert*, Загреб 2003, 232 – 233.

Концепт *ограничења суверености* су успоставиле државе оснивачи ЕУ, Италија и Француска, као и Грчка која поред ограничења суверености у исто вријеме примјењује концепт преноса надлежности. Када је сувереност само ограничена онда нема сумње да је она и даље у рукама народа као носиоца суверености. Свака тврдња да ће чланство у Европској унији поткопати суверенитет државе може се лако оповргнути при овом моделу, а чланство у ЕУ постаје могуће без промјене устава која се односи на сувереност. Овај концепт ограничења суверености није више у моди, с обзиром да га је Француска напустила (измјенама Устава 1992. године, унијела је клаузулу о заједничком вршењу надлежности), а да га није прихватила ниједна нова чланица.¹⁹³

Одређене државе су у своје уставе унијеле *клаузулу о заједничком вршењу надлежности*. Од старијих држава чланица ЕУ, Луксембург Португал, Шпанија, имају клаузулу о ”заједничком вршењу надлежности”, као уставну основу за надређеност европског права домаћим законима и њихову примјену. Кад је у питању конфликт европског права са уставним нормама, ситуација је мање јасна и подложна интерпретацији, али у крајњем води солуцији у корист европског права.¹⁹⁴ У Мађарској интегративна клаузула у Уставу такође говори о заједничком вршењу надлежности, а не о преносу надлежности.¹⁹⁵ Карактеристична ствар за Румунију јесте да се пренос надлежности на ниво Уније и заједничко вршење надлежности помињу у истој уставној одредби.¹⁹⁶ У крајњем, клаузула

¹⁹³ F. Hoffmeister, 13

¹⁹⁴ *Ibid.*, 19 – 20.

¹⁹⁵ ”На основу споразума, Република Мађарска, у својству државе чланице Европске уније, може вршити одређене уставне надлежности заједно са другим државама чланицама у мјери која је неопходна у вези са правима и обавезама успостављеним уговорима о оснивању Европске уније и Европске заједнице; та овлашћења може да врши независно и путем институција Европске уније.” – члан 2/а. (1) , András Jakab, „Neutralizing the Sovereignty Question - Compromise Strategies in Constitutional Argumentations about the Concept of Sovereignty for the European Integration”, *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law*, Heidelberg 2007, 11.

¹⁹⁶ ”Румунско приступање Европској унији, са апекта преноса одређених надлежности на ниво европских институција, као и заједничког вршења са осталим државама чланицама, биће спроведена путем закона усвојених на заједничкој сједници Представничког дома и Сената, двотрећинском већином”, Устав Румуније од 1991, члан 148.

”заједничког вршења надлежности” има само реторички значај, с обзиром да у пракси имамо исте посљедице као и да је у питању пренос надлежности.

Устав Србије садржи рјешење којим се гарантује непосредно примјењивање општеприхваћених правила међународног права и потврђени међународни уговори,¹⁹⁷ али не прописује примат и директну примјену комунитарног права. Устав Србије не садржи експлицитно наведену интеграциону клаузулу и то само по себи тренутно не представља препреку у процесу придруживања Србије Европској унији, али без клаузуле којом би се и дефинисао пренос надлежности и уставни основ за приступање, није могуће приступити Унији. С друге стране, непостојање интегративне клаузуле представља истовремено непостојање јасне политичке воље и за посљедицу може произвести успоравање на путу европских интеграција. Наиме, то подразумијева да ће Устав Републике Србије морати да се промијени прије евентуалног приступања Унији, у циљу инкорпорирања ове клаузуле. Маријана Пајванчић сматра да један од кључних недостатака Устава Србије јесте управо непостојање интегративне клаузуле. Стога она потенцира неопходност промјене Устава управо и прије свега у циљу уношења интегративне клаузуле, уз јасно уређење примата европских норми у односу на домаће законодавство, што би представљало предуслов да Србија у будућности може приступити ЕУ. Недостатак интегративне клаузуле у том смислу представља и политичку колебљивост и неодлучност кад је у питању постављање европских интеграција за безусловни стратешки циљ. Слободан Самарџић је у вријеме доношења Устава Србије изнио опречно мишљење, закључујући да би укључивање далекосежних ’ интегративних клаузула’ у садржај устава имало ”не само пуки декларативни значај већ и непотребан призив својеврсног политичког волунтаризма.”¹⁹⁸

Са друге стране, промјена Устава подразумијева процес који ће одузети вријеме, али и политичку енергију. Ревизија Устава подразумијева неопходну

¹⁹⁷ ”Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују”, Устав Републике Србије од 2006, члан 16. став 2.

¹⁹⁸ Слободан Самарџић, „Европски минимализам”, *Устав Србије и европска интеграција, Европски форум*, бр. 825, 2006, 5.

двотрећинску већину у Народној скупштини за шта је неопходан широки консензус и политички договор власти и опозиције. Додатни проблем представља могући обавезни референдум за промјену Устава што зависи од садржине интегративне клаузуле.¹⁹⁹ Међутим, постоје мишљења да се поменута одредба чл. 97. тачка 1 Устава, према којој је Република Србија надлежна да уређује и обезбеђује "њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама" може сматрати "могућим правним основом за пренос одређених надлежности органа Републике Србије на међународне или супранационалне организације," сматрајући да би постојање експлицитне одредбе у Уставу било пожељно.²⁰⁰

Већина земаља које су у процесу придруживања Европској унији стекле статус кандидата за чланство, у циљу поспјешивања тог процеса приступиле су промјенама својих устава преносећи нека од својих суверених права, односно одређених надлежности на Европску унију или упућујући на примат комунитаног над унутрашњим правом. За примјер можемо узети државе које су посљедне постале чланице Уније. У случају Хрватске је већ након потписивања Споразума о стабилизацији у придруживању, поред промјена које су биле нужне у контексту спровођења ССП-а, било јасно да се мора мијењати Устав и у циљу обезбјеђивања услова за пуноправно чланство. Уставне промјене које су требале да створе претпоставке за пуноправно чланство Републике Хрватске у ЕУ, Синиша Родин је груписао у четири групе:

¹⁹⁹ Уставом Србије (члан 203, став 7) предвиђен је обавезни референдум за промјену Устава у области када се ревизија односи на "преамбулу Устава, начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашење ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању". Уколико би интегративна клаузула дијелом своје садржине или у потпуности вршила измјену или допуну ових питања онда би за промјену Устава којом би се у Устав унијела интегративна клаузула такве садржине, била неопходна не само потребна двотрећинска већина у Скупштини, већ и потврда на референдуму. У противном, уколико се садржај ове клаузуле не би односио на питања из члана 203 онда не би био неопходан референдум потврђивање такве промјене Устава.

²⁰⁰ Вид. Боса Ненадић, „Европско усмерење новог Устава Републике Србије”, *Ревизија за Европско право IX (2007) 1*, Центар за право ЕУ, Крагујевац 2007, 19 – 21.

- a) одредбе којима се осигурава правна основа за чланство у ЕУ, укључујући и уређење начина коришћења државне суверености;
- b) одредбе којима се ближе уређује правни статус међународног права и европског примарног и секундарног права у унутрашњем правном поретку ЕУ;
- c) одредбе којима се уставно устројство ЕУ прилагођава условима придруженог, односно пуноправног чланства у ЕУ и оптимизирају функције институција државне власти које ће морати дјеловати у новим условима;
- d) одредбе којима се уређује уставно-судски дјелокруг²⁰¹

Република Хрватска је интегративну клаузулу унијела у свој Устав промјенама Устава од 16. VI 2010. године, управо у циљу што бржег прикључивања, као и остваривања предуслова за приступање Европској унији. Поред уставних промјена усвојених због потреба преговора о придруживању Европској унији, кључне промјене су оличене у глави устава Европска унија (чл. 143 – 146). Оне уређују правни основ чланства и пренос надлежности; учешће у институцијама ЕУ; надређеност права ЕУ у хрватском правном поретку; права грађана ЕУ у Хрватској.²⁰² У случају Хрватске неспоран је уставни основ за приступање Унији у члану 141 Устава РХ, којим се дефинише удруживање и раздруживање, но није и једини већ у том смислу уставни основ може постојати у члану 139 којим се осигурава ратификација уговора о приступању као и у члану 86 који представља основу за одржавање референдума за улазак у Унију.²⁰³ Ове

²⁰¹ С. Родин, 228 – 229.

²⁰² Устав такође дефинише примат међународног права: ”Међународни уговори који су склопљени и потврђени у складу с Уставом и објављени, а који су на снази, чине дио унутарњег правног поретка Републике Хрватске, а по правној су снази изнад закона. Њихове се одредбе могу мијењати или укидати само уз увјете и на начин који су у њима утврђени, или сугласно опћим правилима међународног права.”, Устав Републике Хрватске од 1990, члан 140.

²⁰³ Сврха члана 141 Устава РХ ”није била придруживање Еуропским заједницама, односно, Еуропској унији, већ понајприје стварање правне основе која је требала најприје осигурати

измјене ступиле су на снагу и почеле су се у цјелости примјењивати тек пошто Хрватска постаје пуноправни члан ЕУ. Поједини теоретичари, међу којима је Бранко Смердел, потенцирају далекосежност уставних промјена. Треба посебно апострофирати значај промјене Устава у члану 118. којим се каже да ”судови суде на темељу устава, закона, међународних уговора и других важећих извора права.” При томе *nota bene* уставотворац не мисли само на *acquis* Европске уније, него и на *case law* Европског суда за људска права, док је приједлогом уставне промјене Уставни суд отворио и питање примјене *soft law-a*, примјерице препорука Вијећа Европе, па чак и мишљења Венецијанске комисије.”²⁰⁴

Црна Гора је својим уставом експлицитно дефинисала примат међународног права у односу на унутрашње право, те Устав сматра међународне уговоре и правила међународног права саставним дијелом унутрашњег правног поретка.²⁰⁵ У том погледу, Уставом Црне Горе није конкретно дефинисан однос домаћег и комунитарног права, али је инкорпориран уставни основ за приступање Европској унији. Имајући у виду европске интеграције као приоритет државне политике, уставотворац се определио за конкретни приступ у дефинисању уставног основа за интегрисање у Европску унију. Наиме, иако се уставни основ за приступање Европској унији налази у члану 15 став 2, којим се регулише однос државе са другим државама и међународним организацијама, Устав се јасно одређује конкретно према ЕУ прописујући да ”Скупштина одлучује о начину приступања Европској унији”.²⁰⁶ Ипак, сврха овог члана није била само успостављање уставног основа за улазак у ЕУ, већ му је дијелом, ако не и првенствено био циљ да се онемогући улазак у неку нову – стару балканску федерацију у којој би изгубила

легалитет и легитимност раздруживања, а након тога спријечити нежељени улазак у "савез суверених држава" република бивше СФРЈ.”, вид. Синиша Родин, „Уставна основа за чланство Хрватске у Европској унији”, *Информатор* 5692/2008, Загреб 2008, 4.

²⁰⁴ *Ibid.*, 13 – 14.

²⁰⁵ ”Потврђени и објављени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права саставни су дио унутрашњег правног поретка, имају примат над домаћим законодавством и непосредно се примјењују када односе уређују друкчије од домаћег законодавства.”, Устав Црне Горе од 2007, члан 9.

²⁰⁶ Устав Црне Горе од 2007, члан 15, став 3.

међународноправни субјективитет, по угледу на заједничку државу са Србијом из које је Црна Гора референдумом 2006. године, иступила.²⁰⁷ Ово је слично уставно рјешење оном које смо помињали и у случају Хрватске, с обзиром да их повезују и слични историјски процеси и искуства (осамостаљење државе напуштањем федерације). Устав Црне Горе јесте у поменутом члану 15 дефинисао основ за приступање Европској унији, али није ближе дефинисао пренос надлежности.

Република Македонија је својим Уставом дефинисала основ за примјену међународног права.²⁰⁸ Ратификовани међународни уговори су директно примјењиви без потребе доношења икаквог акта за имплементирање њихове садржине. Међутим, Уставни суд не признаје ратификованим међународним уговорима директно дејство, одбијајући да у оквиру контроле уставности као своје надлежности, оцјењује уставност и законитост македонских закона и подзаконских аката у погледу њихове сагласности са овим уговорима.²⁰⁹ Од момента приступања Републике Македоније Европској унији, извори права Европске уније ће у потпуности бити примјењиви у македонском правном поретку и уживати предност у односу на домаће правне изворе, сагласно принципима директне примјењивости и супрематије права ЕУ. Да би то било омогућено, неопходно је приступити адекватној измјени македонског Устава.²¹⁰

На крају овог компаративног приказа интегративне клаузуле можемо дати одређени закључак у вези са њеним дејством на унутрашњи правни поредак и подјелу надлежности. Интегративна клаузула и њено уношење у уставе држава које желе приступити Европској унији поред одређених позитивних, продукује свакако и незаобилазне негативне ефекте. У том смислу можемо утврдити да инкорпорирање интегративне клаузуле има непосредан утицај на законодавну надлежност парламента, одвајајући од парламента још један дио његове

²⁰⁷ ”Црна Гора не може ступити у савез са другом државом којим губи независност и пуни међународни субјективитет”, Устав Црне Горе од 2007, члан 15, став 4.

²⁰⁸ ”Међународни уговори који су ратификовани у складу са Уставом су дио унутрашњег правног поретка и не могу се мијењати законом.”, Устав Републике Македоније од 1991, члан 118.

²⁰⁹ Sašo Georgievski, *European Union Law Application in the Republic of Macedonia, before its accession to the EU*, Praven fakultet ”Justinijan Prvi”, Skopje 2012, 64 – 67.

²¹⁰ *Ibid.*

традиционалне надлежности, стављајући представничко тијело пред нове изазове. Наиме, интегративна клаузула омогућава пренос надлежности у законодавној сфери са националног нивоа на ниво Европске Уније и на тај начин у одређеној мјери ограничава изворну законодавну надлежност парламента. Затим, интегративном клаузулом дефинише се примат европског права над домаћим и његова директна примјена. Јед(и)на брана може бити пракса Уставног суда Италије и Њемачке којом је успостављена 'доктрина ограничења' којим се држава брани од ЕУ аката који нијесу у складу са Уставом. Са једне стране интегративна клаузула са својим дејствима које генерише, представља нужност и сурову реалност процеса европских интеграција. То свакако има своју цијену имајући у виду да прихватање интегративне клаузуле има за посљедицу ограничавање суверенитета државе и развлашћивање конкретно националног парламента у области његове законодавне надлежности.

3.3. Усклађивање домаћег права са правом Европске уније

Термин хармонизација²¹¹ или усклађивање означава у једном смислу одређену политику Европске уније, али и својеврсну технику усклађивања прописа држава чланица или држава које желе постати чланице ЕУ, са комунитарним правом. У том погледу треба направити одређену разлику код усклађивања прописа држава чланица и са друге стране држава кандидаткиња, односно држава које су аспиранти на чланство у ЕУ, са комунитарним правом. Кад су у питању државе чланице, усклађивање увијек не подразумијева само активни приступ државних органа, већ и уздржавање од одређене законодавне дјелатности да се не

²¹¹ Ми ћемо користити схватање појма хармонизација као збирног појма за процес усклађивања. О термилошким дилемама и финесама појмова хармонизација, координација, приближавање (*harmonisation, coordination i approximation*), вид. Радован Вукадиновић, „Употреба и злоупотреба домаћег права са правом ЕУ”, *Право Републике Србије и право Европске уније - стање и перспективе*, Правни факултет у Нишу 2009, 6 – 9.

би спречавала директна примјењивост регулатива ЕУ.²¹² У овом другом смислу хармонизација подразумијева процес у којем се користе различити инструменти и технике за доношење нових или мијењање постојећих прописа у циљу постизања њиховог усклађивања са прописима на нивоу ЕУ. Највећи утицај процеса европских интеграција на рад националних парламената и њихову законодавну надлежност огледа се управо у процесу усклађивања законодавства са европским, с обзиром да се у том дијелу тражи од парламента законодавна активност одређеног садржаја или уздржавање од одређене законодавне активности. У том погледу, постоје различити поступци којима се врши хармонизација националног законодавства са комунитарним правом. Државе могу вршити усклађивање доношењем нових (усклађених) или измјеном постојећих прописа када говоримо о поступку активне хармонизације. Пасивна хармонизација постоји када се државе уздржавају од доношења законодавства које би повећало разлике у националним законодавствима. Како активна тако и пасивна хармонизација се могу остварити различитим методама или техникама путем дефинисања јединствених норми на комунитарном нивоу, тоталном хармонизацијом, минималном хармонизацијом, алтернативном хармонизацијом, путем узајамног признавања националних прописа, путем признавања контроле овлашћених органа других држава чланица и упућивањем на стандарде.²¹³ Примјера ради, потпуно усклађивање прописа са рјешењима која су садржана у директиви као секундарном извору права ЕУ, имамо када се директивом не оставља материјална, већ само процедурална дискреција при инкорпорирању њеног садржаја у домаћи правни поредак, док изборно усклађивање постоји онда када директива омогућава избор између прихватања усаглашених правила Европске уније, односно солуције да се слиједе домаћи прописи.

У циљу што ефикаснијег инкорпорирања европске правне регулативе у унутрашњи правни поредак, државе које су у процесу европских интеграција приступају коришћењу одређених специфичних инструмената који олакшавају процес усклађивање прописа. У том смислу поменуте државе уводе тзв. изјаву о

²¹² С. Георгиевски, 11 – 12.

²¹³ Р. Вукадиновић, „Употреба и злоупотреба домаћег права са правом ЕУ”, 12 – 13.

усклађености прописа, коју је обавезан дати предлагач одређеног закона и у њој навести степен усклађености тог прописа са законодавством Европске уније. Овај инструмент је користила чак и Велика Британија приликом процеса свог придруживања у то вријеме Европској економској заједници. Поред изјаве о усклађености, државе у циљу што квалитетнијег спровођења процеса усклађивања формирају тзв. табеле усклађености, које дају прегледан оквир усклађености појединих домаћих прописа са европским правом и њихових обавеза у том погледу. За разлику од изјаве о усклађености, која повезује прописе са свим изворима примарног и секундарног законодавства релевантним за његов нормативни садржај, без улажења у појединости, табела усклађености приказује подударности конкретних одредби прописа са одредбама конкретног секундарног извора права ЕУ.²¹⁴ Табеле о усклађености је могуће израдити на два различита начина, у зависности од тога који се пропис налази на првом мјесту при вршењу упоредбе. Наиме, у једном случају се врши упоређивање одређеног европског прописа са важећим законима, предлозима или нацртима закона, док се у другом приказује усклађеност одредби домаћег прописа са прописима ЕУ који регулишу област датог прописа.

Имајући у виду да су европске интеграције прокламоване као стратешки циљ у званичној политици Црне Горе, законодавна процедура је уподобљена бржем и у датим околностима што квалитетнијем инкорпорирању комунитарног права. Зарад остваривања поменутих циљева у вези са усклађивањем унутрашњег законодавства са европским, у законодавну процедуру је уведена тзв. изјава о усклађености. Наиме, у црногорском систему, Пословником Скупштине Црне Горе је предвиђено да овлашћени предлагач закона, као неопходни елемент у образложењу предлога закона, обавезно мора навести управо усклађеност предложених законских рјешења са комунитарним правом и потврђеним међународним конвенцијама, што је неопходно имајући у виду сагледавање истих, у смислу процеса европских интеграција. Изјавом о усклађености се предвиђа обавеза предлагача прописа да попуњавајући исту детаљно прикаже степен усклађености конкретног прописа са законодавством Европске уније. Постоји

²¹⁴ Д. Миловановић, Н. Ненадић, В. Тодорић, 252.

обавеза потписа министра или старјешине органа који припрема пропис којим се потврђује тачност навода у изјави, све у циљу давања већег значаја процесу усклађивања. Тако испуњена изјава са табелом усклађености се шаље Секретаријату за европске интеграције, који потврђује тачност навода својим потписом или га ускраћује, у ком случају се пропис враћа на дораду. Законодавно тијело води расправу о усклађености сваког предложеног закона са европским законодавством, и то у оквиру претреса у начелу о конкретном предлогу закона.²¹⁵ Измјенама Пословника кроз Одлуку о измјенама и допунама Пословника Скупштине Црне Горе од 8. маја 2012. године, прошириле су се ингеренције одбора, па се дефинише да сваки скупштински одбор, у оквиру своје надлежности, треба да прати и оцјењује усклађеност законских предлога са правном тековином Европске уније, као и да прати примјену усвојених закона, а нарочито оних из којих произлазе обавезе усаглашене са правом Европске уније. Пословником Владе прописано је увођење обрасца Изјаве о усклађености, табеле усклађености²¹⁶

Република Србија је, као и остале државе које се налазе у поступку придруживања Европској унији, у циљу што прегледнијег и квалитетнијег спровођења процеса усклађивања унутрашњег права са европским, као инструмент усклађивања увела тзв. табелу усклађености прописа. Овдје ћемо детаљније објаснити овај инструмент, који као и у случају Црне Горе омогућава прецизан упоредни приказ подударности одредаба домаћих прописа са прописима ЕУ, и има сљедеће функције:

- утврђивање усклађености нацрта или предлога прописа са прописима ЕУ;
- утврђивање стања усклађености постојећих прописа са прописима ЕУ у одређеним областима;
- основа за израду табела корелације;
- основа за планирање даљих законодавних активности на усклађивању прописа са прописима ЕУ у одређеним областима и годишње ревизије

²¹⁵ Пословник Скупштине Црне Горе, (*Службени лист Црне Горе*, број 7/2010, чл. 130 и 140).

²¹⁶ http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina//cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/ZAKONI2011/OBRAZACIZJAVE544.pdf

Националним програмом за интеграцију Републике Србије у Европску унију (НПИ);

- основа за извјештавање Европске комисије о степену усклађености одређене правне области у процесу европских интеграција;
- подаци садржани у табели усклађености биће коришћени у процесу преговора о закључењу Споразума о приступању Републике Србије Европској унији у фази аналитичког прегледа и оцјене усклађености националног законодавства са прописима ЕУ (*screening*) и фази преговора по појединим поглављима.²¹⁷

Одређеним недостатком ове табеле можемо сматрати чињеницу да она не садржи колону у којој би се уписивали већ раније донешени домаћи правни прописи који регулишу материју која се тиче одређеног правног акта који је предмет табеле.²¹⁸ Њено постојање би смањило појаву колизије појединих норми различитих закона као незаобилазног проблема имплементације европског законодавства, могуће појаве правне несигурности која може да услови арбитрерност у функционисању власти. Под утицајем процеса европских интеграција и неопходности усклађивања домаћег законодавства са европским, по угледу на хрватску праксу, у законодавну процедуру је укључена *Изјава о усклађености нацрта закона, другог прописа и општег акта са прописима Европске уније*.²¹⁹ Форму изјаве о усклађености и табеле усклађености је утврдила Влада, али не и Народна скупштина, па у том погледу постоји разлика кад предлог закона подноси Влада која доставља Скупштини изјаву о усклађености и табелу усклађености, те са друге стране када закон предлажу посланици или други

²¹⁷ В. Тодорић, Н. Јовановић, 12.

²¹⁸ *Ibid.*, 34.

²¹⁹ ”Изјаву је попуњавао обрађивач прописа и упућивао ју је у Владиноу процедуру са нацртом закона. Ова изјава представљала је у том тренутку једини инструмент за оцјену усклађености у Владиној процедури на основу Пословника. Изјава усклађености није била доследно припремана и слата као материјал у Владиноу процедуру. Такође није анализирао детаљно усклађеност домаћег прописа са европским : оцјене су биле паушалне – усклађено, делимично усклађено и неусклађено.” *Ibid.*, 12.

овлашћени предлагач, у ком случају он није везан формом да достави ове обавезне прилоге уз предлог закона. Изјава о усклађености се у почетку прилагала само уз нацрте закона, а не и уз подзаконска акта. Међутим, с обзиром да се велики дио секундарног законодавства ЕУ транспонује управо подзаконским актима, од 2011. године је и за подзаконске акте предвиђено подношење изјаве о усклађености са прописима ЕУ.

Процедура усклађивања хрватског правног система са комунитарним дефинисана је Пословником Хрватског сабора, којим је направљена разлика између предлога закона којим се врши усклађивање права са европским који садрже ознаку "П.З.Е" и других закона који не садрже ту ознаку. Хрватски сабор је доносио годишњи план усклађивања аката који су морали садржати инструменте као што су изјава о усклађености и упоредни приказ подударана одредби акта. Праћење усклађивања дато је у надлежност Одбору за европске интеграције који је разматрао предлоге закона који имају ознаку П.З.Е. (предлог закона којим се врши усклађивање домаћег законодавства са прописима ЕУ) и разматрао приложену изјаву о усклађености којом се приказује степен усклађености сваког таквог предлога закона са европским прописима, након чега је овај одбор давао Сабору извјештај о усклађености конкретног предлога закона. Република Хрватска је у процесу придруживања Европској унији у циљу што квалитетнијег и ефикаснијег усклађивања законодавства користила поменуте инструменте. Хрватски сабор је донио Закључак којим се захтијева од Владе да уз нацрте предлога закона подноси и изјаву о усклађености. Координатор за послове ЕУ у сваком министарству потписује изјаву о усклађености у којој се наводи да ли је предлог закона потпуно усклађен, дјелимично усклађен или уопште није усклађен са европским правом. Изјава о усклађености мора садржати осам сљедећих дјелова:

1. Тијело државне управе надлежно за припрему предлога закона укључујући одјел унутар тога тијела, без обзира ради ли се само о једном надлежном тијелу или оно дијели одговорност с неким другим државним тијелом и без обзира на то која је радна група допринијела припреми закона.

2. Назив предлога прописа на хрватском и енглеском.

3. Усклађеност (нацрта) предлога прописа с одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању уз истицање сљедећег:

- мјеродавне одредбе ССП-а.
- прелазнога рока за преузимање према одредбама Споразума.
- у којој се мјери (нацртом) предлога прописа испуњавају обавезе које произилазе из наведене одредбе Споразума (испуњава у потпуности/дјелимично испуњава/не испуњава).
- разлога за дјелимично испуњавањање односно неиспуњавање обавеза које произилазе из наведене одредбе Споразума (укључујући позивање на било какву важну анализу.
- везе са Националним програмом Републике Хрватске за придруживање Европској унији (НППЕУ).

4. Усклађеност (нацрта) предлога прописа с правном тековином Европске заједнице (и правним актима Савјета Европе) укључујући:

- одредбе примарних извора права ЕУ-а и степен усклађености (потпуно усклађено/ дјелимично усклађено/неусклађено/нема мјеродавне одредбе у примарном праву).
- одредбе секундарних извора права ЕУ-а и степен усклађености (потпуно усклађено/ дјелимично усклађено/неусклађено/нема мјеродавне одредбе у секундарном праву).
- извори права ЕУ и степен усклађености (у објашњењу се наводи да се под другим изворима права ЕУ мисли на судске одлуке, међународне уговоре обавезујуће за ЕУ и општа начела права Заједнице. *Soft law* се не спомиње. Међутим, корисно је поменути и необавезујуће акте као што су препоруке, мишљења итд...)
- мјеродавни правни акти Вијећа Европе.
- разлози за дјелимичну усклађеност односно неусклађеност (кад се наводе разлози нужно је споменути и мјеродавне анализе студије учинака и слично, које оправдавају дјелимичну усклађеност или неусклађеност).
- рок у којем је предвиђено постојање пуне усклађености.

5. Изјава у којој се наводи је ли мјеродаван пропис ЕУ (или Савјета Европе) преведен на хрватски.

6. Изјава у којој се наводи је ли предлог закона преведен на један од службених језика ЕУ.

7. Изјава о учешћу консултаната у изради (нацрта) предлога закона и њихово мишљење о усклађености.

8. Предлог припреме пречишћене верзије акта (ако се усклађивање постиже измјенама и допунама постојећих аката).²²⁰

Велика већина закона који су имали ознаку П.З.Е. доношена је у хитном законодавном поступку, што је хитни поступак скоро чинило редовним законодавним поступком. На овај начин подређујући начело квалитета начелу ефикасности у процедури доношења закона Сабор је подлегао очекивањима да се за што краће вријеме усклади што већи број закона, на тај начин деградирајући своју законодавну надлежност и позицију уопште. Као важан орган у процесу усклађивања прописа са прописима Европске уније, треба поменути и Уред за законодавство који врши контролу усклађености прописа са правним тековинама Европске уније.

Република Македонија, као држава кандидат за чланство у Европској унији, је процес усклађивања законодавства са европским вршила је континуирано од 2001. године, у складу са посебном методологијом која је утврђена за доношење таквих аката. Ова методологија претпоставља сложену процедуру примјене и његово усвајање законодавства којим се транспонују европска правила, која се одвија у више фаза уз учешће различитих актера. Укратко, овај поступак транспонованја правила права ЕУ у домаћи правни поредак садржи одређене фазе прије усвајања усаглашеног акта, укључујући и фазу упознавања *acquis-a* и фазу утврђивања разлике између домаћег законодавства и *acquis-a*. У посљедњој фази оцјењује се компатибилност појединачних унутрашњих аката са конкретним актима Уније и њихов утицај на домаћу политику за што се као средство користи тзв. табела усклађености. Ова табела има функцију планирања усклађивања тачно

²²⁰ Приручник за усклађивање хрватског законодавства са правном стечевином Европске заједнице, Загреб 2006, 78 – 79.

одређених појединих домаћих аката уз утврђени степен њихове усклађености са законодавством ЕУ²²¹. Генерално, можемо нагласити двије карактеристике поступка усклађивања европског права са домаћим законодавством, и то:

а) чињеница да су кроз поступак усклађивања, доношењем на стотине законских (и подзаконских) аката, већ транспоноване бројне одредбе и правила права Европске уније, а да ће се тај број још више повећавати како се Република Македонија буде даље приближавала ЕУ.

б) чињеница што по карактеру овог поступка за сваки посебно донешени усаглашени закон постоји могућност да се идентификују одредбе или правила Уније које се транспонују у усклађени национални акт, према конкретно наведеним изворима права ЕУ.²²²

Процес хармонизације унутрашњег законодавства са европским комплексан је процес који би у крајњем требало да омогући чланство у Европској унији државама којима је то прокламовани циљ. Међутим, овај процес сам по себи спутава парламент да суверено доноси законе, што представља додатни импулс разградњи законодавне надлежности савременог парламента. Међутим, то није једини проблем. Пракса је показала да је процес хармонизације унутрашњег законодавства са европским подложен злоупотребама. Наиме, политичке елите веома често доношење одређених закона из сопствених интереса, правдају наводном потребом хармонизације законодавства са европским правом, а све у циљу поспјешивања европске интеграције. Са друге стране, постоји конзистентна тенденција политичких елита да изразито апологетским приступом према свему што има призиву европског, настоје да преузму и рјешења на која нијесу обавезани, сужавајући на тај начин уставни капацитет сопствених институција, посебно парламента. Некритичко преузимање прописа без претходних анализа доводи до нарушавања унутрашњег правног поретка и има за резултат стварање противурјечне и неефикасне регулативе. Уколико се при томе свако рјешење из

²²¹ Ристовска Марика, *Транспонирањето на *acquis communautaire* во правото на Република Македонија: нормативистичка перспектива*, Правен факултет "Јустинијан Први", Скопје 2010, 138.

²²² С. Георгиевски, 14 – 15.

комунитарних прописа по дефиницији узима као боље и савршеније од домаћих, и овакав апологетски приступ представља својеврсну злоупотребу потребе за хармонизацијом и неоправдано потцјењивање домаћих достигнућа и погрешно доказивање тзв. европејства.²²³

3.4. Промјене устава у процесу приступања Европској унији

Чланство у Европској унији, али и сами процес придруживања и припреме за приступање поставља пред земље изазове прилагођавања њихових устава због специфичности правног система ЕУ, све у циљу да у коначном и формално постану дио Уније. С обзиром да је немогуће извршити прилагођавање унутрашњег права комунитарном путем широког тумачења већ постојећих уставних норми, готово све државе су у процесу придруживања и самог приступања унији, промијениле своје највише правне акте у циљу задовољавања захтјева интеграције. Промјене у Европској унији генерисале су у одређеној мјери и обим уставних промјена земаља које јој приступају, па се након Уговора из Мастрихта државе сусрећу са све већим захтјевима за уставним промјенама. С обзиром на значај овог питања државе треба да га сагледавају већ у моменту стицања статуса кандидата за чланство, ако не и раније. Одређене уставне промјене неопходне су у циљу спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању, на почетку самог процеса интеграције, док је с друге стране, неопходно мијењати устав у перспективи самог приступања Европској унији, тј. пуноправног чланства сваке поједине државе. Конкретна искуства држава које су у последних двадесет година приступиле Европској унији говоре нам у прилог овој тези.

Из искуства уставних промјена у земљама чланицама ЕУ, европска интеграција утиче на уставне одредбе које се односе на:

- питање преноса суверенитета, односно преношење одређених овлашћења са држава чланица на ЕУ;
- принцип супрематије, примат и приоритет права ЕУ;

²²³ Р. Вукадиновић, „Употреба и злоупотреба домаћег права са правом ЕУ”, 16.

- принцип непосредне примјенљивости и директан ефекат права. ЕУ²²⁴

Док неке од неопходних уставних промјена произилазе из конкретних захтјева прихватања тзв. *acquis communautaire* (које су посебно адресиране на конкретна преговарачка поглавља), друге уставне измјене су резултат општег утицаја чланства у ЕУ на домаћи уставноправни систем. То подразумијева прије свега уставни основ за чланство, али и његове посљедице, као и промјене у односу између органа власти (посебно између извршне власти и парламента), промјене у унутрашњој расподјели надлежности, као и учешће у процесу доношења одлука у ЕУ и спровођења закона ЕУ.²²⁵ С обзиром да смо се бавили питањима уставног основа за прикључење ЕУ, односно интегративним клаузулама, у овом дијелу ћемо се осврнути на уставне промјене које нијесу директно везане за приступање, али га се у великој мјери тичу с обзиром да се намећу предусловом плодотворности овог процеса. У том смислу се неријетко успјешност европских интеграција одређене земље мјери беспоговорношћу прихватања одређених рјешења која су конципирали 'тзв. европски партнери' често кроз мишљења Комисије за демократију путем права (Венецијанске комисије). Таква рјешења, која се под нескривеним притиском уносе у уставе поменутих држава, у највећем броју случајева нијесу пружила адекватне резултате. Разлог за то је што су то најчешће рјешења која представљају својеврсни експеримент, с обзиром да нијесу коришћена у земљама која истим условљавају даље европске интеграције одређених држава. Поменута рјешења нијесу наслоњена на уставну традицију земаља које су у процесу придруживања. Сљедствено томе, уношење у устав таквих рјешења најчешће има за посљедицу различите негативне ефекте кроз нефункционисање или блокирање система у крајњем. Оваква пракса условљавања, не улазећи у квалитет прихваћених конкретних рјешења која су у највећој мјери, из наведених разлога лоша, са друге стране угрожава законодавну надлежност парламената ових земаља. На тај начин се подрива уставом прокламована надлежност националних парламената и иста одлива ка европским неформалним

²²⁴ Р. Дескоска, 230.

²²⁵ J. Woelk, 2.

центрима одлучивања, уз својеврсну кооперативност националног представничког тијела.

Устав Републике Србије је донешен у периоду када је Република Србија била опредељена за интеграцију у Европску унију и била на почетку процеса интеграција, па до сада није мијењала Устав у циљу поспјешивања тог процеса. Сличну ситуацију имамо и код Републике Македоније, али из различитих разлога. Устав Македоније је донешен 1991. године, и након измјена којима су рјешења из Охридског споразума ушла у Устав, из разлога придруживања ЕУ, Устав више није мијењан. Разлог за то је блокиран европски пут Македоније због спора око имена са Грчком, па самим тим уставне промјене нијесу још дошле на дневни ред. Међутим, и уставне промјене из 2001. године можемо третирати као наметнута експериментална рјешења којим је међународна заједница увела диобу власти на етничком принципу кроз загарантоване међуетничке коалиције и квоте у извршној власти. Помињана ’’Бадинтерова’’ двострука већина (суштински право вета мањинских заједница) није само уведена за законе од интереса за мањинске заједнице, већ за избор државног тужиоца, 3 од 7 чланова Судског вијећа, 3 од 9 судија Врховног суда. Зачудо, Међународна кризна група је после годину дана упозорила да подјела власти није ублажила етничке тензије, већ се добила етничка диоба власти као нека врста пробе за диобу територија.²²⁶ Но, међународна заједница може само констатовати неуспјех – прије македонске имплементације, неголи довести у питање своје предложено/наметнуто рјешење. За резултат: експеримент успио – пацијент вегетира, неће се преузимати одговорност, док ће Македонија живјети са оваквим уставним рјешењима и свим оним што ће у будућности донијети. Анализирајући упоредну праксу најновије чланице Европске уније и те како ћемо наићи на интересантне уставне промјене у циљу њиховог придруживања. Узмимо за примјер промјене Устава најмлађе чланице ЕУ, Хрватске²²⁷ која је између осталих била принуђена на усвајање одређених

²²⁶ В. Станковић – Пејновић, 55.

²²⁷ Промјене Устава Републике Хрватске из 2010. године биле су плод јединствене политичке воље за приступањем Европској унији. Уставне промјене су усвојене на захтјев европских преговарача, а у циљу лакшег приступања ЕУ: односе се на положај средишње банке, који је прецизније одређен

експерименталних рјешења.²²⁸ Бугарска је такође мијењала Устав (више пута) у циљу придруживања Унији.²²⁹

Црна Гора је након својег осамостаљења донијела Устав независне државе 2007. године, у вријеме када је већ била у процесу европске интеграције па је била у могућности да одређена рјешења унесе изворно у свој највиши правни акт и самим тим буде у позицији да врши мање његових измјена у поступку

(чл. 53), уређење уставног положаја уреда државне ревизије (чл. 54), напуштање начела неизручивања властитих држављања (чл. 9), као и прилагођавања поступка доношења одлука о чланству у НАТО-у (чл.7). Поред поменутих уставне промјене подразумијевале су питања позитивне дискриминације мањина, начин гласања хрватских држављана са пребивалиштем у другим земљама; одлучивање бирача на референдуму; промјене у циљу јачања људских права и слобода. Промјене Устава су се односиле и на реформу правосуђа, којом је између осталог измијењен начин избора судија, укинут реизбор и њихова дужност учињена трајном. Вид. Бранко Смердел, „Устав РХ након уставних промјена 2010. године”, Загреб 2010, 6 – 7.

²²⁸ Ту прије свега мислимо на промјену Устава којом се захтијева двотрећинска већина за избор судија Уставног суда: ”Уставни суд Републике Хрватске чини тринаест судца које бира Хрватски сабор двотрећинском већином гласова укупног броја заступника из реда истакнутих правника, особито судца, државних одвјетника, одвјетника и свеучилишних професора правних знаности, на начин и у поступку прописаним Уставним законом. Мандат суца Уставног суда траје осам година, а продужује се до ступања на дужност новог суца у случају да до његова истека нови судец није изабран или није ступио на дужност, а изнимно најдуље до шест мјесеци.”, Устав Републике Хрватске, члан 125. Ово рјешење је изазвало одређене контроверзе у хрватској правничкој јавности, а интересантно је јер ће се у сличној форми поновити и у случају Црне Горе. Управо због врло извјесне могућности блокаде, с обзиром на тешко достижну двотрећинску већину, Уставни суд РХ је својим предлогом уставних промјена нудио рјешење по којем би судија којему је истекао мандат, исти задржавао све до избора новог. Такве промјене нијесу усвојене, па се тако на јасан начин показала доминација начела политичке цјелисходности насупрот струци, како се неријетко уставним промјенама европски пут условљавао.

²²⁹ Први пут је Устав мијењан 2003 године, када је предмет уставне ревизије била правосудна реформа, па су се мијењале норме које се односе на сталност судијске функције, имунитет судија и тужилаца, надлежности врховног суда. Затим је Устав мијењан 2005. године и поред уношења интегративне клаузуле, промјенама је третирано право одлучивања на изборима за Европски парламент, затим право гласа по основу ЕУ грађанства, власништво над непокретностима за грађане Европске уније, као и улога бугарске Народне скупштине у припреми националних позиција у вези са законодавним одлукама европских институција.

придруживања. Међутим, како процес интеграције одмиче, након отварања преговара о придруживању, Црна Гора је суочена са захтјевима европских преговараца за промјеном њеног Устава у циљу бржег прикључивања и остваривања предуслова за приступање Европској унији. Конкретно, то су за сада захтјеви Европске комисије за промјеном црногорског Устава у дијелу судства и правосуђа којим би требало да се постигне деполитизација и независност судства и правосуђа. Европска комисија је чак дефинисала и крајњи рок, 31. VII 2013. године, за усвајање амандмана на Устав, као услов за отварање одређених преговарачких поглавља (23 и 24 - која се односе на области правосуђа и темељних права, правде, слободе и безбједности). Европски преговарачи су недвосмислено условили даљи ток преговора усвајањем уставних промјена у складу са мишљењем Венецијанске комисије.

Као што се дало претпоставити, рокови за промјену Устава, постављени од стране 'европских партнера' су испоштовани, али су произвели одређене проблеме. Наиме, усвојене уставне промјене 31. VII 2013. године, дефинисале су одређена контроверзна рјешења која се тичу већине за избор судија Уставног суда, врховног државног тужиоца и председника Врховног суда, чланова Судског савјета. Та рјешења предвиђају захтијевање двотрећинске већине за избор на наведене функције, уз деблокирајући механизам који подразумијева тропетинску већину у поновљеном гласању након протеча времена од мјесец дана. Претпостављамо да су овако замишљене уставне промјене усвојене са циљем постизања компромиса и консензуса власти и опозиције при избору квалитетних и компетентних кадрова. Међутим, можда племенити циљеви у теорији, далеко од тога да су лако спроводљиви у пракси. Наиме, у дубоко политички подијељеном друштву, а дакако и парламенту, оштро подијељеном демаркационом линијом власт – опозиција, веома тешко је пронаћи стручне личности које ће имати неподијељену подршку, па оваква рјешења пружају сасвим реалну могућност опструкције или постизања ``трулог`` компромиса, гдје ће се бирати партијски стручњаци (и власти и опозиције) на уштрб компетентних људи који немају јасну партијску позадину. Стога оваква рјешења никако не доприносе квалитетнијем функционисању система, а уз то немају ни успјешно компаративно упориште. Државе чланице

Европске уније нијесу упражњавале поменути модел, па самим тим прихватање оваквих рјешења не подразумијева преношење доказано успјешних искустава, већ више правно-политички авантуризам чије посљедице неће осјећати ни ЕУ нити њене чланице, већ држава Црна Гора.²³⁰ Сасвим реалан резултат и посљедица усвајања овако конципираних амандмана јесте да Устав буде само номинални, а не нормативни акт у оном дијелу у којем је промијењен усвојеним амандманима. Међутим, Скупштина Црне Горе је очекивано беспоговорно усвојила уставне промјене, суштински не утичући на њихов садржај, не желећи да доведе у питање наставак интеграционог процеса. Додатни аргумент за то јесте присуство у Скупштини Црне Горе готово комплетног дипломатског кора држава чланица ЕУ, што се није могло никако другачије тумачити него као јасан притисак на парламент да се превише не заноси у сувереном вршењу својих, Уставом прокламованих компетенција. То је најбољи примјер суштинске разградње законодавне надлежности уопште, а у овом случају и уставотворне надлежности парламента, коју још гором чини спознаја да су наведена наметнута рјешења експериментална и извјесно лоша, те да се на резултате оваког експеримента нажалост неће дуго чекати.

3.5. Директиве као секундарни извори права Европске уније

Директиве Европске уније уз уредбе, правила, мишљења представљају секундарне²³¹ изворе права ЕУ. Доносе их органи Европске уније (Савјет, Савјет и Европски парламент и Комисија). ”Директиве обавезују сваку државу чланицу

²³⁰ У том смислу треба навести да се у истим околностима и под истим условом прихваћено, такво рјешење о двотрећинској већини за избор судија Уставног суда Хрватске није показало дјелотворним, већ је напротив за резултат имало блокаду и немогућност њиховог избора.

²³¹ ”Секундарне изворе комунитарног права, или секундарно законодавство, стварају органи Заједнице: пре свега Савет и Комисија, а након усвајања Уговора о Европској унији и Европски парламент заједно са Савјетом. Пошто се доносе на основу овлашћења изведених из Уговора о оснивању, то према начелу законитости морају бити у складу са њима. Отуда и назив изведени, секундарни или деривативни.”, Р. Вукадиновић, *Право Европске уније*, 114.

којој су упућене у погледу резултата који се мора остварити, док се националној власти оставља избор облика и методе остваривања тог циља.”²³² Дакле, директиве ЕУ не примјењују се непосредно, већ је неопходно инкорпорирање њиховог садржаја у унутрашње право, путем доношења одговарајућих имплементационих аката. Директиве стварају обавезу резултата, али не и инструмената којима ће се тај резултат остварити. То подразумијева постојање дискреције у процесном и материјалном смислу, тј. у вези са избором инструмената примјене (*процедурална дискреција*) и садржине (*материјална дискреција*).²³³ Директиве могу бити различитог степена општости, па уколико су оне уопштеније, већа је и дискреција у поступку њихове имплементације. У том контексту национални парламенти аутономно одлучују на који ће начин и у ком облику спровести садржину директива, па видимо да директиве захтијевају својеврсно садејство европског и националног законодавца. Њихов садржај мора бити имплементиран у националне прописе у одређеном временском периоду који је прецизиран у завршним и прелазним одребама сваке конкретне директиве.²³⁴

С обзиром на велике историјске, културолошке, језичке и друге разлике међу државама, директиве се несумњиво намећу као најприкладнији акти за хармонизовано регулисање одређених односа. Са друге стране посматрајући, усклађивање унутрашњег права са комунитарним правом путем директива осјетно је сложеније него што би то било путем доношења уредби, што се несумњиво потврђује у пракси. Имајући у виду да директиве за разлику од уредби обавезују државе циљем и сврхом због које су донешене, јасно је да свака држава не мора на јединствен, униформан начин регулисати одређено питање на које се директива односила. Државе су слободне да на различите начине, различитим нормама пренесу у домаће правне поретке сврху и смисао директиве. Од момента прихватања у институцијама Заједнице до преношења у национално право постоји

²³² Уговор о Европској унији, члан 249, Official Journal C 191, 1992.

²³³ Невенко Мисита, *Основи права Европске уније*, Фонд Отворено друштво БиХ, Сарајево 2002, 292.

²³⁴ На Европском самиту у Стокхолму 2001. године, наглашавајући значај имплементације, државе чланице су се сагласиле да заостатак у преношењу директива у унутрашњи правни поредак мора бити смањен на 1.5% од укупног броја директива у 2002. години.

пет временских одредница које одређују живот директиве и на који начин оне утичу на обавезе држава чланица. То су:

- прихватање у институцијама Заједнице;
- објављивање у државама чланицама, односно објављивање у Службеном листу ЕУ, у којем случају нотификација није потребна;
- ступање директиве на снагу (на дан одређен директивом);
- преношење директиве у национално право;
- истек рока за преношење директиве у национално право (на дан одређен директивом).²³⁵

Директиве, као секундарни извори права ЕУ, генеришу велики утицај на унутрашњи правни поредак. Међутим, не можемо значај и учинак директива у толикој мјери редуковати да изоставимо њихов утицај на процес европских интеграција, подјелу надлежности. ’’Истовремено, управо је због своје сложености и многих фактора које су судови – како они држава чланица, тако и Европски суд – морали узети у обзир приликом одлучивања о нарави и учинцима директива, идеална за објаснити ток развоја, нарав и проблеме европског интеграцијског процеса.’’²³⁶

Када се фокусирамо на анализу структуре директива Европске уније можемо констатовати да свака директива садржи назив, преамбулу, нормативни дио и евентуалне анексе. Назив говори да је у питању директива као врста правног акта, наводи који их је орган ЕУ донио (Савјет, Европски парламент или Комисија) и датум доношења, предмет и број директиве. Преамбула се састоји из дијела који упућује на правни основ у Уговору и други дио који упућује на разлоге због којих је ЕУ одлучила да на конкретни начин регулише одређено питање. Она је везана за нормативни дио првенствено везано за циљ и сврху регулације. Нормативни дио представља централни дио директиве у којем се презентира садржина директиве кроз дефиниције, материјалне и процесне одредбе, санкције, прелазне и завршне

²³⁵ Синиша Родин, Тамара Тапета, „Учинци директива Европске уније у националном праву”, *Тискара Знање*, Загреб 2008, 47.

²³⁶ *Ibid.*, 8.

одредбе. У циљу лакшег упознавања са њеном структуром, у фусноти ћемо навести као примјер исјечак из Директиве 2009/72/ЕЦ Европског парламента и Савјета (која се односи на општа правила за интерно тржиште електричне енергије)²³⁷

Структура директиве засигурно утиче на структуру правног акта којим се садржај директиве имплементира у национално законодавство, без обзира на слободу избора мјера и форме акта за спровођење садржаја директива, коју процес имплементације директиве омогућава. Радован Вукадиновић потенцира двије позитивне карактеристике директива као правног средства хармонизације. У првом реду наводи да је државама чланицама остављена колика – толика могућност да, макар и у формалном смислу, и даље врше своју легислативну сувереност будући да доносе сопствене легислативне акте као имплементирајуће мјере које онда примјењују као националне прописе. Друга позитивна карактеристика директива јесте да оне државама чланицама остављају извјесну дискрецију да у својим прописима задрже извјесне разлике у односу на рјешења која постоје у другим чланицама, с обзиром да се уставима не врши унификација, већ само усклађивање (хармонизација) националних прописа.²³⁸ Међутим, шта за државу представља ’’легислативна сувереност у формалном смислу’’, у којој мјери парламент суштински уређује односе који су предмет директива? Колики је заиста маневарски простор парламента у оквиру којег он одлучује, колика је заправо *материјална дискреција* националног парламента? Да ли је, и колико на овај начин окрњена законодавна функција скупштине? Ови изазови намећу се пред националне парламенте земаља које су кандидати да постану чланице Европске уније, с обзиром да оне прије ступања у чланство морају ускладити своје законодавство са европским.

²³⁷ <http://www.regagen.co.me>

²³⁸ Р. Вукадиновић, ’’Употреба и злоупотреба домаћег права са правом ЕУ’’, 9 – 10.

3.6. Модалитети примјене директива у националном правном поретку

Изазови имплементације директива у национални правни поредак нијесу нови, али су свакако све већи како процес европске интеграције напредује. Већ смо навели да се директиве не примјенују непосредно, већ да је неопходно да државе донесу имплементирајуће акте за њихово спровођење. Тумачење одредбе члана 249. Уговора о оснивању, упућује да непосредно дејство имају једино уредбе. Међутим, Суд правде је у два случаја²³⁹ одредбу овог члана протумачио другачије и увео директну примјењивост у одређеним случајевима.

Постоје одређена правила о случајевима када постоји непосредна примјена директива Уније. У првом реду, уколико за предвиђени временски период назначен у самој директиви, држава не донесе имплементирајући акт и у потпуности не

²³⁹ ”Према схватању Суда у случају Van Duyn, ако је на основу одредби (ондашњег) члана 189. уредбама призната директна примјена и ако, у складу са тим, могу по самој природи имати директно дејство, из тога не слиједи да друге категорије аката који су наведени у истом члану не могу никад имати слично дејство. Било би некомпатибилно са обавезујућим дејством које је упутству додијељено чланом 189. искључити, у начелу, могућност да се на обавезе које намеће не могу позвати они којих се тичу. У каснијем случају Ratti, Суд је ”слично дејство” схватио као директно дејство упутства и објаснио кад се и како упутствима може признати директно дејство. У питању је било упутство 73/173 којим је наметнута обавеза државама чланицама да до краја 1974. године донесу прописе (имплементирајуће акте) о паковању и обиљежавању разређивача. Италија је пропустила да то учини, а један од произвођача је произвео свој разређивач у складу са Упутством, али супротно италијанским прописима. Због тога је против њега био покренут кривични поступак. У својој одлуци по претходном питању, Суд правде је поновио раније изнијети став да би било некомпатибилно са обавезујућим дејством упутства ако би се начелно одрекла могућност позивања појединаца на такве обавезе. Исто тако не може се држави чланици која није донијела имплементирајуће мјере предвиђене упутством у предвиђеном року дозволити да се у поступку против појединаца позива на сопствене пропусте. На крају, Суд је заузео став да након истека рока за имплементацију, држава чланица не може примјењивати своје унутрашње право које није прилагођено и усаглашено са упутством против лица које се понаша у складу са захтјевима и упутствима чак и кад је то санкционисано новчаним казнама.”, Р. Вукадиновић, *Право Европске уније*, 172 – 173.

спроведе садржај директиве у унутрашњи правни поредак, директива добија непосредно дејство. Но, то није једини услов за непосредну примјену.

Директива се директно примјењује уколико:

- држава чланица није инкорпорирала директиву на вријеме;
- суштински, директива је довољно јасна, безусловна и прецизна;
- директива преноси права на држављане држава чланица;
- је само вертикална, тј. између државе и појединаца.²⁴⁰

Директна примјењивост директива није даље проширена и нема хоризонтално дејство, већ само вертикално. У том смислу, Суд правде је у случају *Marshall* успоставио доктрину о непостојању њихове директне хоризонталне примјене („*no-horizontal-direct-effect-rule*”), а она је потврђена у случају *Dori*. Но, да би минимизирао ефекте ове доктрине, Суд је екстензивно тумачио и примјењивао директно вертикално дејство директива.²⁴¹

Главни инструмент који се користи за хармонизацију националних прописа са прописима Европске уније су управо директиве ЕУ. Међу различитим моделитетима препознајемо позитивну, негативну и минималну хармонизацију. Позитивном хармонизацијом се национална права уједначавају доношењем аката секундарног законодавста, док се негативном хармонизацијом уједначавање постиже забранама које су децидно прописане оснивачким уговорима и прописивањем норми којима се комунитарни законодавац уздржава од доношења нових прописа. Минимална регулација подразумијева успостављање одређеног минимума правне регулације и оставља могућност додатне регулације државама чланицама кроз увођење строжих стандарда од комунитарних, а све под условом да нису противни Уговору о ЕЗ. Зависно од садржине конкретне директиве користе се различити методи хармонизације:

²⁴⁰ Методологија за хармонизацију естонског законодавства са европским законодавством, Министарство правде, Правна служба Европске уније, 2007, 11.

²⁴¹ Вид. Robert Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, 2012, 326 – 327.

- **Транспозиција** тзв. преписивање односно преношење од ријечи до ријечи текста прописа ЕЗ у национално право. Користи се у случајевима када је директива веома детаљна и садржи одређене техничке прописе. Постиже се потпуно и правилно испуњење утврђених обавеза. Може произвести употребу терминологије која није уобичајена и не одговара терминологији националних правних система.

- **Преформулација** је метод којим се хармонизују прописи преузимањем суштине обавеза које произилазе из директиве. Коришћењем овог метода национални правни систем и правни језик су сачувани.

- **Реферирање** је тзв. позивање на прописе и користи се веома ријетко, и то само у случајевима кад је у питању директива која садржи детаљне и прецизне техничке одредбе. Одредбе директиве се наводе у анексу националног правног акта. Препоручује се позивање само на уредбе након приступања ЕУ, с обзиром на то да се уредбе непосредно примјењују.²⁴²

Имајући у виду природу и садржај директиве, законодавац би увијек када је то могуће требало да настоји да што мање дословно преноси текст директиве, већ да преноси суштину одређене директиве у конкретни закон, чувајући на тај начин терминолошку и суштинску конзистентност правног система. Овај метод усклађивања изискује више времена, али омогућава очување више особености и интегритета унутрашњег правног система. Коришћењем поменутог модела преформулације, парламент би бар у одређеној сфери колико – толико очувао доброно подривену самосталност у конципирању садржаја закона, али и сопствени дигнитет, па овај метод у датим околностима представља понајбољу солуцију за регулисање ових комплексних односа.

С обзиром да је примјетно да поједине земље на различити начин и у различитом обиму имплементирају садржај конкретних директива, развијају се и различити теоријски приступи објашњавању тог феномена. Један приступ за објашњење узима број `вето играча` на националном нивоу као фактор који онемогућава вјерну транспозицију директива, јер је немогуће да се задовољи велики број интереса па се у том смјеру и врши одступање од садржаја директива.

²⁴² Снежана Зечевић, *Израда и усклађивање националних прописа са прописима Европске уније*, Нова књига, Подгорица 2009, 137 – 138.

Друго објашњење ставља у директну везу коректно преношење садржаја директиве у национални поредак и *status quo* у домаћем законодавству. Наиме, уколико су већа одступања („misfit“) њеног садржаја од дотадашњег рјешења у националном законодавству у тој мјери је и директива мање коректно имплементирана. Посљедња теза за коју сматрамо да је најреалнија, тврди да свеобухватно имплементирање директиве зависи од степена притиска Европске уније да се садржај одређене директиве прихвати. У том смислу, за нас је посебно интересантна теорија „свјетови повиновања“ чији је главни аргумент да постоје четири различите групе држава чланица Европске уније које по посебном обрасцу врше транспозицију директива у национално право:

(1) „свијет поштовања закона“ (*World of Law Observance*): ове државе увијек на вријеме и тачно транспонују европску легислативу. То су: Шведска, Финска, Данска.

(2) „свијет домаће политике“ (*World of Domestic Politics*): у овим земљама домаћи фактори играју значајну улогу, дакле земље су коректне у транспозицији када је „misfit“ мали, и више гријеше када је „misfit“ велики. Међу члановима су: Британија, Њемачка, Француска, Ирска итд.

(3) „свијет занемаривања закона“ (*World of Law Negligence*): у великом броју случајева транспозиција касни или је погрешна, У питању су: Грчка, Италија, Португал.

(4) „свијет мртвих слова“ (*World of Dead Letters*): ову групу су Герда Фокнер (*Falkner*) и Оливер Трејб (*Treib*) накнадно сачинили, након проширења ЕУ 2004. У њу спадају нове чланице, из централне и источне Европе. Оне се у транспозицији не разликују од „свијета поштовања закона“, дакле имају скор за похвалу. Међутим, у фази имплементације те легислативе долази до непоштовања права и одступања од усвојених закона.²⁴³

Манфред Фукс (*Fuchs*) наводи разлоге одлагања примјене, одступања или погрешне примјене садржаја европских директива. Он сматра да посебан културни и политички контекст може резултирати другачијим тумачењима и

²⁴³ Слободан Томић, Александар Јованчић, „Настанак и независност регулаторних тела у Србији: домаће или екстерне детерминанте?“, *Политичке перспективе*, 40 – 41.

неусклађеношћу у различитим државама чланицама (политички "misfit"). Уколико национална администрација или политичке структуре не желе да пристану на захтјеве садржане у директивама постоји институционални "misfit". Нејасност директива оставља могућност различитог тумачења свим актерима (како на европском тако и на националном нивоу), што такође повећава ризик од неусклађивања. Фукс као разлоге помиње промјену административне структуре, као и ситуацију када унутрашњи актери имају другачије схватање циљева или се супротстављају приступу који је дефинисан европским директивама, што може имати за резултат легислативно или административно "скретање".²⁴⁴

Можемо утврдити да не постоји јединствени модел за дјеловање парламента када је у питању транспозиција директива Европске уније. Најчешћи начин прихватања садржаја директива у национални правни поредак јесте посебан облик законодавне делегације чији је предмет секундарно законодавство Европске уније. Разлика између овог посебног облика у односу на законодавну делегацију уопште, огледа се у томе да је одређени дио објекта делегације *a priori* дефинисан. Конкретно, законодавну делегацију ради примјене секундарног законодавства ЕУ карактерише поступак стварања права у три корака: први корак чини садржајно више или мање детаљна политичка одлука о циљу којег ваља постићи, други представља доношење делегирајућег закона, а трећи доношење саме уредбе од стране владе.²⁴⁵ Британски парламент је постигао квалитетнији надзор кад је у питању законодавна делегација у циљу прихватања секундарног законодавства Европске уније и Мајкл Раш (*Rush*) сматра да је у најмању руку ефикасан као и сваки други национални парламент држава чланица ЕУ, али да то свакако подразумијева неопходност даљег побољшавања посебно у смислу испитивања суштине предлога разматраног од стране Савјета министара. Улога парламента у разматрању политика које долазе из Брисела постајаће све значајнија са

²⁴⁴ Manfred Fuchs, *From legislators to the end-user, Practical difficulties of implementing European directives*, VS Verlag Springer Fachmedien Wiesbaden 2011, 67 – 68.

²⁴⁵ С. Барић, *Законодавна делегација и парламентаризам у савременим европским државама*, 168.

проширењем ЕУ, с обзиром на смањивање британског удјела у Европској комисији.²⁴⁶

Квалитетан начин примјене секундарног европског законодавства представља италијански модел доношења годишњих закона за примјену законодавства Заједнице чиме се осигурава периодично прилагођавање домаћег правног поретка правном поретку Уније.²⁴⁷ Овај модел подразумеје да влада сваке године предлаже парламенту доношење закона којим се прецизира начин примјене европског законодавства. Годишњим законима се могу утврдити различити начини примјењивања директива Европске уније. У зависности од конкретне материје и њене комплексности, предвиђају се и различити начини примјена директива.²⁴⁸ Инкорпорирање директива Европске уније путем тзв. годишњих закона представља добар, брз и ефикасан модел који омогућава парламенту квалитетну надзорну функцију. Без обзира на солидност овог модела он не рјешава проблеме растакања законодавне функције парламента у корист владе, услед примјене европског законодавства.

Насупрот највећем броју земаља, како старих тако и нових чланица Европске уније, код којих је кључна улога егzekутиве у примјени ЕУ директива,

²⁴⁶ Michael Rush, *Parliament today*, Manchester University Press, Manchester 2005, 299 – 300.

²⁴⁷ ”Уз приједлог годишњег закона подноси се и извјешће: о усаглашености домаћег правног поретка са правом Заједнице са посебним нагласком на евентуалне повреде, утврђене пресудом Европског суда, које је Италија починила неизвршењем европских обавеза; о директивама које нису извршене, иако је протекао за то предвиђени рок, и о разлозима таквог пропуста, те о регионалним законима који су донијети ради примјене директива.”, С. Барић, *Законодавна делегација и парламентаризам у савременим еуропским државама*, 185 – 186.

²⁴⁸ ”Извршавање ових обавеза у Италији се обавља трима врстама правних аката. Прво, годишњи закон може изравно мијењати или допуњавати постојеће домаће законодавство које је противно актуелном правном поретку ЕУ... Друго, годишњи закони увијек предвиђају законодавну делегацију влади која, у правилу, обухвата велики број материја. За сваку од материја посебно се предвиђају критеријуми и начела којих се влада мора придржавати приликом доношења законских уредби...Трећи начин примјене директива ЕУ предвиђа доношење, тзв. ”делегираних или слободних уредби” (*regolamento delegato a libero*), којима се може допуњавати или мијењати постојећа домаћа законска регулатива, под условом да одређено подручје не спада у апсолутни законски резерват.”, *Ibid.*, 187 – 188.

издваја се Дански модел са првенством законодавног тијела. Суштина овог модела јесте укључивање парламента у одлучивање у раној фази, што омогућава брже преношење европских директива. То је модел у којем парламент представља суштински фактор у процесу ЕУ одлучивања, али уз то и умногоме доприноси утицају нових чланица на одлучивање у Европској унији. Арсен Бачић наводи да је управо начин на који функционише дански *Folketing* најбољи модел за функционисање Хрватског сабора и поред низа разлога који реално указују на немогућност трансфера институционалног модела или његових посебних одлика (пословично одсуство ефикасне хоризонталне координације између државних министарстава, одсуство културе активне партиципације, несагласност пословично споре скупштине у погледу динамичног подручја ЕУ одлучивања, одсуство одговорности на свим нивоима власти итд).²⁴⁹

3.7. Маневарски простор парламента у погледу прихватању садржаја директива

Невелике ингеренције националног парламента у процесу имплементације директива као секундарног законодавства Европске уније нам сликовито говоре у прилог тези о ерозији његове законодавне надлежности. Наиме, парламент нема могућност измјене садржаја директиве, већ једино може да одлучује да ли ће конкретну директиву и на који начин преточити у текст закона или ће се ипак одлучити да делегира доношење таквог закона влади. Дакле, након доношења директива, простор за дјеловање парламента је прилично сужен, па се у том смислу законодавно тијело налази у незавидном положају.

Управо из тог разлога су развијани одређени начини путем којих би се остварио утицај националних законодавних тијела у процесу самог доношења секундарног законодавства Европске уније. Национални парламенти прибјегавају вршењу својеврсног лобирања у циљу утицаја на садржај директива, покушавајући на тај начин да се изборе за своје ставове унутар европског законодавног поступка,

²⁴⁹ А. Бачић, „О положају, улози и значају националног парламента у ЕУ конституционализму”, 18.

тим прије што су свјесни своје немоћи да мијењају директиве након њиховог доношења у Европском парламенту, Савјету или Европској комисији. У том смислу, национални парламент прије свега мора јасно да дефинише сопствени интерес и да се информише о ставовима и упозна са искуствима других парламената о одређеним међусобно битним питањима, нарочито оних који значајно утичу на одлуке које се доносе на нивоу Уније. У том смислу, непосредни контакти посланика и посланичких клубова са парламентарцима држава чланица, као и парламентима држава кандидата треба да буду учесталији, с обзиром на несумњиво позитивне ефекте који из њих произилазе. Стварање добрих непосредних веза међу парламентима и самим посланицима уклања неповјерење и доприноси новим рјешењима којима се може избјећи *'zero-sum game'*,²⁵⁰ – ситуација у којој један губи све, док други добија. На тај начин би се онемогућило да парламент буде тај који у овом процесу остаје комплетни губитник.

С обзиром на то да у Оснивачким уговорима није било никаквих норми које регулишу утицај националних парламената на европски законодавни поступак, државе чланице односно њихови парламенти су формирали Конференцију одбора за европске послове парламената чланица Европске уније (COSAC). Циљ формирања COSAC-а било је повећавање улоге одбора националних парламената држава чланица који се баве европским пословима, као и њихове међусобне сарадње. Та сарадња се одвија кроз периодичне састанке (до шест) посланика парламената држава чланица и (до шест) посланика Европског парламента. Међутим, постоји могућност учешћа у раду COSAC-а и држава које нијесу чланице Европске уније. Пословник COSAC-а омогућава да по три посланика националних парламената из сваке државе кандидаткиње судјелују као посматрачи на састанцима COSAC-а. На састанцима COSAC-а долази до размјене информација како формално тако и у неформалним контактима међу учесницима. Након што је Република Хрватска 2004. године стекла статус земље кандидата за чланство у Европској унији, Одбор за европске интеграције Хрватског сабора укључен је у рад COSAC-а у статусу посматрача.²⁵¹ Чланови одбора за европске интеграције Црне

²⁵⁰ Д. Зајц, 128.

²⁵¹ С. Барић, *Законодавна делегација и парламентаризам у савременим еуропским државама*, 196.

Горе, Србије и Македоније, такође учествују као посматрачи у сједницама COSAC-а.

Документи који имају велики значај и у којима се налази веома битна материја везана за ингеренције националних парламената држава чланица су два протокола: *Протокол о улози националних парламената у Европској унији и Протокол о примјени начела супсидијарности и пропорционалности*.²⁵² У циљу веће укључености у доношење аката Европске уније и њиховог бољег информисања, а зарад повећавања значаја националних парламената, Уговору из Амстердама додат је Протокол о улози националних парламената у ЕУ.²⁵³ Протокол налаже влади да правовремено обавјештава парламент и ставља му на располагање сваки правни акт који предложи Европска комисија. Овим протоколом се настојало да се обезбиједи довољно дуг рок (шест недјеља) од момента подношења предлога аката од стране Европске комисије до њиховог стављања на дневни ред Савјета министара, у којем ће парламент моћи да се у потпуности упозна и размотри питања везана за предлоге европских аката.²⁵⁴ Међутим, постоје

²⁵² Протоколима се настојало да се побољша положај и улога националних парламената након пропасти исте идеје кроз пројекат *Open method of Consideration* (ОМС) са састанка европског Савјета у Лисабону 2000. године. Раунио за разлоге неуспјеха наводи: 1) Процес ОМС-а је био наглашено обиљежен међувладиним карактером којему су тон давали бирократи одговорни за нацрте националних програма и њихово представљање Бриселу; 2) Због флексибилне природе ОМС-а национални парламенти су тешко хватали ритам с мјерама координације и другим правилима који су служили регулацији различитих актера и врло често лутали у процедуралним двосмисленостима ОМС-а; 3) Како ОМС процес није саживљавао тако ни посланици у већем броју националних парламената нијесу ни показивали превише бриге за његов надзор и контролу., Raunio Tapio, „Much ado about nothing? National legislatures in the EU constitutional treaty”, *EioP*, Vol. 9 (2005.), No.9, 8 – 10.

²⁵³ Први пут је COSAC на засиједању у Даблину 1996. донио закључак о улози националних парламената гдје су позвали Амстердамску конференцију влада да Изјаву број 13 из Мастрихтског уговора придодају у Уговор о Европској заједници, што је на Амстердамској конференцији прихваћено, те се завршило доношењем протокола уз Амстердамски уговор, А. Маурер, 65.

²⁵⁴ ”Између датума када комисија стави на располагање Европском парламенту и Вијећу на свим језицима законодавни приједлог или приједлог за усвајање мјера на основу главе VI Уговора о Европској Унији и датума када се ставља на дневни ред Вијећа за одлучивање, за усвајање акта, или за усвајање заједничког мишљења у складу са чланом 251. или 252. Уговора о оснивању Европске

ипак и одређена ограничења за обавјештавање националних парламената у овом предвиђеном року од шест недјеља:

- Протокол не обавезује на основу европског права ниједну владу да користи шестонедјељни рок за поступке разматрање или консултација у својим парламентарним домовима.

- За разлику од предлога Европске комисије, приједлози држава чланица на подручју полицијске и казненоправне сарадње као и у заједничком дијелу правосудне и унутрашње политике не морају се доставити парламентима.

- Предрадње за засиједања Савјета Европе (нпр. нацрти заједничке стратегије CFSP или суспензијално далекосежни прилози предсједавајућег Вијећа у безбједносној и одбрамбеној политици) не потпадају под Протокол.

- Методе отворене координације, које се од 1997. воде под називима ”Луксембуршки процес”, ”Кардифски процес”, ”Келнски процес” и ”Лисабонски процес” и које кулминирају у Савјету Европе, као средишњем тијелу за утврђивање смјерница, те при том значајно утичу на законодавне иницијативе Комисије, не потпадају под Протокол.

- Сви материјали за припрему одлука Савјета министара из одбора сталних представника, њему подређених радних тијела као и уговорно институционализованих припремних гремија на подручју ЦФСП, заједничке правосудне и унутрашње политике, монетарне уније и политике запошљавања не подлијежу примјени Протокола.

- Дефиниција ”мјере на основу VI поглавља Уговора о ЕУ” у надлежности је Савјета министара. Искључиво од његове оцјене зависи да ли ће парламенти добити нацрте становишта, оквирних закључака, одлука и конвенција. И предрадње за претварање Шенгенског *acquis*-а у уговорни оквир ЕЗ или ЕУ не припадају у подручје важења Протокола.

заједнице мора проћи шест недјеља, уз изузетке на основу хитности, при чему се разлози за хитност морају навести у акту или заједничком стајалишту.”, Протокол о улози националних парламената у Европској унији, 2004.

- Захтјеви за приступање специфичном облику појачане сарадње не потпадају у одредбе о разматрању у националним парламентима.²⁵⁵

Новим Протоколом о улози националних парламената у ЕУ предвиђено је да национални парламенти добијају годишњи законодавни програм Комисије и све друге инструменте који се односе на планирање законодавства.²⁵⁶ Једини новитет у односу на претходни протокол јесте продужавање досадашњег рока са шест на осам недјеља између подношења приједлога акта Комисије и његовог уврштавања на дневни ред Савјета министара. Овим протоколом дефинишу се ингеренције националних парламената држава чланица у области информисања о законодавним активностима на нивоу Уније. Утицај који они имају је ограниченог карактера. Наиме, након прослијеђивања поменутих информација, национални парламенти могу изнијети примједбе и послати своје становиште о питањима која им представљају посебни интерес, те такође могу службено изразити резерве ако сматрају да би неко питање било боље ријешити на националном, него на европском нивоу.

За разлику од *Протокола о улози националних парламената у ЕУ*, који се фокусира на обезбјеђивање што боље информисаности националних парламената о европском процесу одлучивања, *Протокол о примјени начела супсидијарности и пропорционалности* бави се конкретно наведеним начелима. Овим протоколом дефинише се процедура раног упозоравања органа Европске уније, у циљу надгледања начела супсидијарности, која се састоји од неколико фаза. Прије предлагања сваке нове легислативе, Комисија треба да буде увјерена да је конкретно питање боље регулисати на европском него на националном нивоу (супсидијарност) и да су предложене мјере пропорционалне са циљевима које треба остварити (пропорционалност). У року од шест недјеља од примања предлога, национални парламент може дати своје мишљење о томе да ли је конкретна иницијатива у складу са начелом супсидијарности. Ако парламент сматра да се приједлогом нарушава начело супсидијарности, он има право да Европском парламенту, Савјету и Комисији пошаље ”образложено мишљење” гдје ће

²⁵⁵ А. Маурер, 66 – 67.

²⁵⁶ Протокол о улози националних парламената у Европској унији, чл. 1 и 2.

аргументовати сумњу везану за конкретни предлог. Уколико иза овог ”образложеног мишљења” стане најмање трећина посланика националног парламента, Комисија мора ревидирати свој предлог. На крају, уколико национални парламент сматра да је одређена законодавна иницијатива није у складу са начелом супсидијарности, он има право да затражи о владе да случај поднесе Европском суду.²⁵⁷ Односну процедуру дефинисао је Пословник Хрватскога сабора.²⁵⁸

Поред права етаблираних наведеним протоколима, Лисабонски уговор предвиђа парламентима могућности путем којих не могу утицати на поступак одлучивања на европском нивоу, већ обезбјеђују обавијештеност и могућност да изражавају мишљења те на тај начин могу извршити притисак на владу.²⁵⁹

²⁵⁷ Вид. А. Бачић, „О положају, улози и значају националног парламента у ЕУ конституционализму”, 12.

²⁵⁸ Пословник Хрватског сабора је право предлагања поступка провјере поштовања начела супсидијарности дао сваком заступнику, клубу заступника, радним тијелима Сабора и Влади и прописао да се тај поступак може покренути у року од двије недјеље од дана подношења предлога законодавног акта од стране институција ЕУ. Предсједник Сабора овај предлог доставља Одбору за европске послове који спроводи поступак провјере у року од седам недјеља од подношења предлога акта на европском нивоу. Уколико Одбор утврди да је предлог законодавног акта противан начелу супсидијерности, о томе доноси образложено мишљење које шаље предсједнику Сабора, а овај исто доставља Влади, предсједнику Европског парламента, предсједнику Европске комисије и предсједавајућем Савјета Европске уније. Пословник Хрватскога сабора, (*Народне новине*, број 81/13, члан 158).

²⁵⁹ На примјер, у складу са чланом 12 пречишћеног текста Уговора о Европској унији, национални парламенти учествују, у оквиру подручја слободе, сигурности и правде, у механизмима евалуације за провођење политика Уније у том подручју, укључени су у просуђивање активности Еуројуста и политички надзор Еуропола, учествују у поступку измјене Уговора те морају бити обавијештени о захтјевима за приступање Унији. Лисабонски Уговор само у два случаја уводи право вета националног парламента. Наиме, у складу са чл. 48. ст. 7-3 УЕУ, одлука Европског савјета о поједностављивању поступка одлучивања не може бити донешена уколико се само један национални парламент томе успротиви у року од шест мјесеци. Исто право вета национални парламенти имају у односу на регулисање породичних односа., С. Барић, *Законодавна делегација и парламентаризам у савременим еуропским државама*, 200 – 2001.

Међутим, постоји одређена разлика у позицији националних парламената у теорији и пракси. Наиме, ранија емпиријска истраживања показују да чак и оне земље које су уставним, законским и пословничким промјенама увеле веће могућности за учешће националних парламената у европским пословима нијесу досегле у пракси веће учинке у пољу јачања улоге националних парламената.²⁶⁰ Разлози за такву тврдњу се налазе у самом концепту учешћа националних парламената у европском законодавном поступку или шире, комплетном концепту европских интеграција. Ингеренције националних парламената се свODE првенствено на то да буду информисани, мимо два поменута случаја у којима имају право вета, а не на неку форму саодлучивања (’’саодлучивање’’ је резервисано за Европски парламент и Савјет). Национални парламенти не одлучују о европским актима, па се њихов утицај своди на подношење примједби које не морају бити прихваћене. У задатим оквирима, снажније националне парламенте имају државе које су успјеле да користе барем ионако невелике и нејаке механизме. Међутим, можемо закључити да је проблематичан концепт постављене улоге националних парламената тај који генерише њихов значај, те да се у суштини он креће од мање значајних до безначајних.

²⁶⁰ Руди Коцјанчић, *Улога националних парламената у Европској унији*, Факултет за државну управу у Љубљани, 2005, 63.

IV – ДИО

4.0. Нормативна активност регулаторних и надзорних тијела

4.1. Појам регулаторних и надзорних тијела

Појам ”регулаторно тијело” произилази из термина ”регулација”. Регулисати значи контролисати и усмјеравати помоћу правила, ограничења и (на крају) санкција. Дакле, регулисати значи контролисати и усмјеравати помоћу правила, а регулаторно је оно што има моћ да званично контролише одређену сферу, како би обезбиједили сигурност правилног дјеловања система.²⁶¹ Регулаторна тијела у виду агенција појавила су се у Сједињеним Америчким Државама у периоду њиховог индустријског развоја, с краја 19. и почетком 20. вијека²⁶², али на броју и значају добијају тек након Велике економске кризе и реформе коју је Френклин Д. Рузвелт (*Roosevelt*) спроводио. Формиране су од стране Конгреса као независна експертска тијела којима је делегиран стручни, технички посао регулације унутар оквирних закона које је Конгрес доносио. Сматрало се да ова уско специјализована тијела засигурно имају већи капацитет да много квалитетније и ефикасније регулишу односе за које Конгрес није био стручно оспособљен. Амерички аутор Малок (*Mulock*) дефинисао их је на сљедећи начин: “Та тијела, која нису искључиво ни законодавна, ни извршна, нити судска, већ обједињавају дио од сваке од трију грана власти, теоретски су одговорна Конгресу. Она се оснивају када Конгрес сматра да посебни услови захтијевају

²⁶¹ Слободан Дујић, „Јавне службе и независна регулаторна тијела”, *Модерна управа бр. 3 – 4, Агенција за државну управу Републике Српске*, Бања Лука 2010, 21.

²⁶² Прва независна регулаторна агенција успостављена од стране Конгреса САД била је Међудржавна трговачка комисија (формирана 1887, укинута 1995), као одговор на злоупотребе од стране железничке индустрије, Paul Soifer, *US Government and Politics*, Wiley Publishing Inc., New Jersey, United States 2010, 66.

континуирано и врло учестало доношење аката законодавне нарави, утемељених на униформној и конзистентној политици.”²⁶³

Дужности агенција су се увећавале и мијењале, од чисто регулаторне функције до адјудикативне (судске), да би данас агенције вршиле комбиновано регулаторно – адјудикативну и квазилегислативну функцију.²⁶⁴ С обзиром да су новонастали независни регулатори преузимали традиционалне ингеренције, како парламента тако и владе па чак и судова, то је изазивало негативан однос класичних уставних теоретичара према њима, имајући у виду да се независне регулаторне агенције нијесу уклапале у традиционалну теорију о диоби власти.²⁶⁵ Таквом мишљењу је нарочито доприносила још увијек важећа доктрина о забрани законодавне делегације овлашћења Конгреса, која је у очигледној супротности са овлашћењима независних регулаторних агенција. Са друге стране, одређени круг америчких теоретичара је заузео другачије, прагматичније, реалистичко схватање које најбоље одсликава мишљење Сотириоса Барбера (*Barber*) који закључује: ”Конгрес не може слободно преносити своја овлашћења да одлучује о најхитнијим политичким алтернативама с којима је суочен. Правило не-делегације, међутим, не забрањује делегацију дискреционих овлашћења ако Конгрес има намјеру да их учини инструментом својих одлука. Све док Конгрес делегира у сврху извршавања (својих) овлашћења, минимални захтјеви, на којима се темељи правило о не-делегацији остају задовољени.”²⁶⁶ Међутим, без обзира на, у најмању руку дјелимичну доктринарну сумњичавост према независним регулаторним

²⁶³ Бранко Смердел, „Независни регулатори и владавина права, Хрватска пракса у свијетлу америчког искуства”, *Сусрет правника у привреди, Опатија*, 2013, 5.

²⁶⁴ Милорад Ивовић, „Организација власти у нацрту устава Црне Горе – упоредна разматрања о предсједничком и парламентарном систему, регулаторним агенцијама и уставном идентитету”, *Прилог јавној расправи о нацрту устава Црне Горе, Црногорска академија наука и умјетности*, Подгорица 2007, 84.

²⁶⁵ Тако се угледни класични писац Корвин (*Corwin*) пожалио: "Ако нису унутар егзекутиве, гдје су онда? Унутар легислативе. Или се уистину налазе у неvjероватној ситуацији, попут ковчега који лебди на небу нити на земљи?", Б. Смердел, „Независни регулатори и владавина права, Хрватска пракса у свијетлу америчког искуства”, 10.

²⁶⁶ *Ibid.*, 11.

агенцијама, континуирано је растао њихов број, али и овлашћења. Њихово постојање препознајемо на различитим нивоима власти, па према томе, регулаторна тијела могу функционисати као:

- 1) регулаторна тијела на наднационалном нивоу;
- 2) регулаторна тијела на националном нивоу;
- 3) регулаторна тијела на регионалном нивоу;
- 4) регулаторна тијела на нивоу локалне самоуправе.

По угледу на пораст њиховог значаја у САД, регулаторне агенције су почеле да се развијају и на наднационалном нивоу, тј. на нивоу Европске уније. Европске регулаторне агенције су доживјеле ”спектакуларну експанзију”: први талас оснивања регулаторних агенција почео је 1975. године, а прави узлет тих институција догодио се у другом таласу, 90-их година 20. вијека везано за остваривање циљева око формирања унутрашњег тржишта Европске уније. Године 1992. у Европској унији постојале су четири регулаторне агенције, а 2008. године, тај број је нарастао на готово тридесет.²⁶⁷ Своје упориште регулаторне агенције немају у оснивачким уговорима, већ су основане актима секундарног законодавства. 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 сконцетрише на доношење политичких одлука.²⁶⁸ Унутар европских

²⁶⁷ Ивана Бајакић, „Развој и учинци регулаторних агенција у САД-у: успјешан модел за Еуропу?”, *Зборник Правног факултета у Загребу* бр. 60, 2010, 521.

²⁶⁸ ”У односу на функције које обављају, независне агенције се уопштено могу подијелити на три следеће врсте: Прву врсту чине агенције којима је главни задатак пружање информација, систематизација и надзор над информацијама, те умрежавање информација. Другу врсту агенција чине оне које пружају посебне услуге и доносе посебне мјере којима уједно спроводе правни режим Уније. Коначно, трећу врсту агенција чине оне које пружају посебне информације, стручна мишљења и услуге.” Вид. Дарио Ћерђа, „Институционални устрој извршне и управне власти у Европској унији”, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Риједи*, в. 28, бр. 2, 2007, 1206.

регулаторних агенција можемо препознати различите modele за које су карактеристичне одређене специфичности. Теоретичари из области јавног права су ове европске агенције према том критеријуму сврстали у четири различита модела, и то:

а) регулаторни модел (прије свега обављају регулаторне функције за дјеловање унутрашњег европског тржишта, а њихова надлежност је одлучивање у појединачним случајевима),

б) модел регулаторних „мониторинг“ тијела (њихова главна функција је скупљање и обрада релевантних информација у области за коју су основане – и то прије свега преко мрежа националних тијела),

ц) „сараднички“ модел (тијела која врше промоцију социјалног дијалога), те

д) извршни (егzekутивни) модел (у овај модел спадају тијела која обављају одређене извршне послове за Европску унију)²⁶⁹.

За разлику од америчких регулаторних тијела, код европских регулаторних агенција постоје већа ограничења делегације надлежности па је Европски суд у том смислу дефинисао 'доктрину Мерони'²⁷⁰. У том смислу европске регулаторне агенције нијесу имале право доношења општих апстрактних правила, тј. прописа, већ су им овлашћења ограничена на регулисање техничких питања. Међутим, у последње вријеме је примјетан тренд да се све више превазилазе ограничења постављена овом доктрином. Највећи дио својих ингеренција регулаторне агенције врше у својеврсној координацији са њима сродним агенцијама оформљеним на

²⁶⁹ С. Дујић, 36.

²⁷⁰ "Европски суд је кроз тзв. „доктрину Мерони“ из 1958. године поставио одређена принципијелна ограничења делегације надлежности од Европске комисије на различита регулаторна тијела. Та ограничења су следећа: 1) делегирати се могу само властите надлежности Комисије, а не надлежности које Комисија добија од других тијела Европске уније, 2) делегиране надлежности су ограничене само на припрему и извршење егzekутивних (извршних) аката, 3) пренесене надлежности не могу садржавати широку политичку дискрецију, 4) Комисија и даље задржава надзор над делегираним надлежностима и одговара за њихово правилно извршење, те 5) делегација надлежности на регулаторна тијела Европске уније не смије утицати на баланс односно равнотежу снага између различитих европских институција." *Ibid.*, 36.

нивоу држава чланица, чији број расте услед одвијања процеса европских интеграција. Тенденција пораста броја регулаторних тијела наставиће се и у наредном периоду, како код држава чланица Европске уније тако и код земаља које су у различитим стадијумима процеса придруживања Унији.

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. Оне имају одређене заједничке карактеристике са поменутим америчким и европским независним регулаторима, али и посебности у погледу положаја, организације и функционисања.

4.2. Позиција и значај регулаторних и надзорних тијела у уставном систему

Позиција и улога регулаторних тијела у уставном систему државе генерисана је промјеном концептуалног схватања савремене државе. Наиме, група аутора: Мајоне (*Majone*), Тачер (*Tacher*), и Сардеј (*Surdej*) излази са идејом 'регулаторне државе' насупрот дотадашњем традиционалном схватању државе и мијења устаљени начин одлучивања и одговорности, дефинишући регулаторе за нове главне актере у политичкој арени. Традиционални парламентаризам, заснован на принципу подјеле власти, политичке одговорности владе у парламенту и принципу министарске одговорности, није остао имун на установљени концепт независне регулације. Наиме, појавом регулаторних агенција долази до поремећаја у подјели надлежности, а самим тим и поремећаја у функционисању савременог парламентарног система.

Регулаторна и надзорна тијела имају статус правног лица, врше јавна овлашћења и имају самосталан и независан статус у односу на друге државне органе у уставном систему.²⁷¹ Самосталност регулаторних и надзорних тијела подразумијева да су то посебне врсте државних органа за које важе посебна правила организовања, док њихова независност представља одсуство било каквог утицаја на доношење одлука као и њихово функционисање уопште. Независни регулатори одступају од уставом установљеног концепта министарске одговорности, што им даје широка овлашћења да пресуђују, доносе прописе, врше истраге или управљају. Независне регулаторне агенције се појављују као 'структурни јеретици' који врше насиље над установљеним системом министарске одговорности.²⁷² Апострофирајући њихове акумулиране ингеренције, поједини теоретичари сматрају да последње вријеме долази до својеврсне доминације регулаторних агенција унутар политичког система. Независни регулатори су заштићени трајношћу службе, имају овлашћење доношења прописа и наредби које имају снагу закона, подржаване су од снажних клијентела и интересних група, посједују све богатство информација, знања и техничке стручности, те се обзиром на све веома често супротстављају својим институционалним ривалима на равноправној, а понекад и надмоћној основи.²⁷³

Регулаторна и надзорна тијела у пракси често постају много више од уско специјализованих тијела, формираних искључиво у циљу обављања стручних, експертских послова које им је делегирао законодавац. Карактеристика независних

²⁷¹ "Регулаторна агенција за енергетику је самостална, непрофитна организација, функционално независна од државних органа и енергетских субјеката, која врши јавна овлашћења у области енергетике утврђена овим законом.", Закон о енергетици, (*Службени лист ЦГ*, број 28/2010, члан 24. став 1).

²⁷² Timothy Jones, *Evaluating Regulatory Legitimacy: a study of policy and rule-making in the regulation of independent local radio by the independent broadcasting authority*, Department of law, Brunel University, 1989, 8.

²⁷³ "Тиме је, сматра К. Руче, отворен тренд јачања "новог деспотизма", у којем већину закона који усмјеравају животе грађана у слободном друштву доносе анонимни чиновници, а не изабрани представници народа.", Б. Смердел, „Независни регулатори и владавина права, Хрватска пракса у свијетлу америчког искуства", 22.

регулатора је да њихова улога, значај и функционисање зависе од адаптације политичког система на њихово постојање. Чак и њихови најватренији поштоваоци сматрају да је неријетко потребно да прође одређено вријеме да би регулаторне агенције пронашле своје мјесто у уставном систему и почеле да функционишу на сврсисходан начин.²⁷⁴

С обзиром на то да је независност регулаторних тијела веома комплексна категорија, морају бити испуњени одређени услови да би се конкретно регулаторно тијело у одређеној мјери сматрало независним. Постоје различити степени независности регулатора, па она може бити мања или већа јер зависи од утицаја различитих варијабли, које нам у коначном говоре о степену њихове независности. За рачунање степена независности регулатора користимо Ђилардијев индекс, чији је творац проф. Фабрицио Ђиларди (*Gilardi*), а који се састоји од средње вриједности збира појединачних индикатора који су разврстани у следеће категорије:

- статус директора агенције
- статус управног одбора агенције
- однос са владом и парламентом
- финансијска и организациона аутономија
- надлежности.²⁷⁵

²⁷⁴ ”Бернштајн (Bernstein) је описао постојање и рад регулаторних агенција кроз њихов ”животни” циклус: периоде раста и развоја, сазријевања те успоравања и пада. Сматрао је да поједине фазе трају различито у појединим агенцијама, а понекад је нека фаза у регулаторним агенцијама и прескочена. Животни циклус регулаторних агенција подијелио је у четири фазе: I фаза: настајање; II фаза: младост; III фаза: сазријевање; IV фаза: пад...”, Вид. И. Бајакић, 511 – 513.

²⁷⁵ ”Ђилардијев индекс независности је ’континуална варијабла’ која се креће од нула до један, гдје је нула минимална, а један максимална могућа независност. Оно тијело које има скор од 0.3 дјелује на потпуно другачијим претпоставкама у односу на агенцију са 0.78. У оба случаја ради се о независним агенцијама (и једна и друга прелазе „доњи праг”), али суштинска разлика је да ће тијело са индексом 0.78 бити мање спутано у спровођењу регулације.” Вид. С. Томић, А. Јованчић, 30 – 33.

На степен независности регулаторног тијела утиче начин избора директора, као и начин његове смјене. Наиме, регулаторно тијело је више независно уколико директора бира управни одбор, него у случају када га бира парламент или влада, као што је степен независности већи уколико га смјењује управни одбор у тачно наведеним предвиђеним случајевима, него у случају да га влада може смијенити без икаквог образложења. Пораст степена независности регулаторног тијела сразмјеран је повећању удјела сопствених прихода у финансирању њиховог функционисања, док су са друге стране регулатори који су финансирани доминантно од стране државе много више зависни од ње. Када су у питању надлежности, независност регулаторних тијела је највећа онда када то тијело једино или доминантно врши регулацију одређених односа без уплива других институција. Међутим, постоје два различита аспекта независности регулаторних тијела, па у том смислу независност може бити формална (*de jure*) и фактичка (*de facto*). Наиме, формална независност јесте неопходан, али сигурно не и довољан предуслов за фактичку независност у пракси, с обзиром да у пракси може постојати одређени утицај и притисак власти на рад регулаторних агенција, упркос њиховој формалној независности. Са друге стране, уколико не постоји формална независност, тада о фактичкој независности не можемо ни говорити. Управо је раскорак између формално прописаног и фактичког једна од битних карактеристика регулаторних агенција у транзиционим земаљама, па се та диспропорција примјећује и у погледу степена независности регулатора. У том смислу Томић и Јовановић закључују да постоји велика разлика између формалне и фактичке независности и зато се у случају транзиционих земаља главна битка не води око саме форме агенција и нивоа независности који им се додјељује, већ око њихове практичне употребе (тј. постделегационог понашања).²⁷⁶

Правни оквир за оснивање регулаторних агенција у Републици Србији постоји у Уставу (члан 137), Закону о државној управи (члан 4) и Закону о јавним агенцијама којим се оне дефинишу као организације које се оснивају за вршење развојних, стручних и регулаторних послова, а посебним законом се, сходно сврси

²⁷⁶ *Ibid.*, 40.

агенције, могу другачије уредити питања положаја агенције.²⁷⁷ Законом се све многобројне агенције у Србији генерално дефинишу као ”јавне агенције”. Међутим, анализом унутар њих можемо препознати да постоје двије групе на основу различитих правних режима којима су подвргнуте. На основу тога разликујемо тзв. државне агенције које функционишу као специјализоване службе управе, као и независне регулаторне агенције. Разлика између државних агенција и регулаторних тијела огледа се у поступку њиховог оснивања и поступку именовања односно избора органа управљања. У том погледу треба истаћи да је Влада Републике Србије оснивач државних агенција, као и вршилац права оснивача, док су на другој страни независне регулаторне агенције основане појединачним законима којим је различито дефинисан њихов правни положај, као самосталних и независних од осталих државних органа. Независне регулаторне агенције су тијела на која се не могу примјењивати прописи о јавним агенцијама, већ само општи прописи који регулишу одређену област њиховог дјеловања.

Прије доношења Устава Србије од 2006. године, проблематизовало се питање уставности оснивања независних регулаторних тијела. Међутим, иако Устав из 1990. године није изричито предвидио и регулисао постојање независних регулаторних тијела, то не значи да нијесу постојале одређене агенције и комисије које су практично функционисале као независна регулаторна тијела.²⁷⁸ Наиме, Агенција за електронске комуникације је дефинисана као ”самостална

²⁷⁷ Закон о јавним агенцијама, (*Службени гласник РС*, бр. 18/2005 и 81/2005, члан 1).

²⁷⁸ ”Тако је Агенција за енергетику (АЕ) основана чланом 10. Закона о енергетици на основу кога има својство правног лица са правима, обавезама и одговорностима утврђеним законом и другим прописима. Агенција за енергетику је основана као регулаторно тијело за обављање послова на унапређивању и усмеравању развоја тржишта енергије на принципима недискриминације и ефикасне конкуренције, праћењу примене прописа и правила за рад енергетских система, усклађивању активности енергетских субјеката на обезбеђивању редовног снабдијевања купаца енергијом и услугама, као и ради њихове заштите и равноправног положаја. Чланом 13. Закона о енергетици прописано је да је Агенција самосталан правни субјект, као и да је функционално независна од било ког државног органа, енергетских субјеката и корисника њихових производа и услуга, као и од свих других правних и физичких лица.”, Дејан Шупут, „Самостална регулаторна тела у правном систему Републике Србије”, *Телекомуникације*, 2009, бр. 3, 52.

организација са својством правног лица која врши јавна овлашћења”, Агенција за енергетику је основана као *”самостални правни субјект и функционално је независна од било ког државног органа”*, Агенција за лекове и медицинска средства Србије је уређена на начин да *”има својство правног лица са правима, обавезама и одговорностима”* утврђеним законом.

Са аспекта утицаја државних органа на рад регулаторних и надзорних тијела, она се могу подијелити у четири групе. Наиме, можемо разликовати регулаторна тијела у чијем је избору најмање присутан политички утицај (Комисија за заштиту од конкуренције); регулаторна тијела са мањим политичким утицајем, који не мора неопходно да утиче на њихов рад (Комисија за хартије од вредности); регулаторна тијела на које државни органи могу имати већи утицај (Агенција за електронске комуникације); остала тијела која именује и разрешава влада (Социјално-економски савет). У Србији је Законом о Народној Скупштини дефинисано да Скупштина разматра извјештаје које јој достављају независна регулаторна тијела, а поступак надзора Скупштине над независним регулаторним тијелима је регулисан Пословником о раду Народне Скупштине у оквиру посебних поступака дефинисаних тим пословником.²⁷⁹

Србија је након политичких промјена 2000. године кренула у процес реформе државне управе који је између осталог подразумевао прихватање концепта независне регулације. Драган Милков критикује праксу којом је након политичких промјена 2000. године, спољни утицај на српски правни систем постао доминантно англосаксонски, јер су са њим стигле у пуном замаху и нове институције. Без обзира на дотадашњу француско – германску правну традицију, некритички се ушло у процес тзв. агенцификације, са несумњивим негативним посљедицама. Он закључује да су агенције настале као случајна грешка, али да се даље шире и настављају свој живот захваљући лошој намјери.²⁸⁰ Оснивање ових

²⁷⁹ Пословник Народне скупштине Републике Србије, (*Службени гласник РС*, број 52/2010, чл. 237 – 239).

²⁸⁰ Неспретним преводом англосаксонског термина *”agency”*, не термином орган, већ *”агенција”* отворен је пут за њихово успостављање, сматрајући да су то *”неки нови субјекти које немамо, а требало би да их имамо ако желимо у Европску унију”*. Вид. Драган Милков, *„Јавне агенције у*

тијела почиње 2002. године, а формирање највећег броја регулаторних и надзорних тијела директно је везано за интензивирање процеса европских интеграција. Као прилог томе можемо навести да је само 2009. године основано њих седам, а да је 2010. и 2011. године основано по пет независних регулатора. Неријетко су нова регулаторна тијела увођена беспоговорним прихватањем препорука европских преговарача. Не треба заборавити да су регулаторна тијела практично постала резервоар за ухљебљивање заслужних кадрова, те да су владајуће политичке партије веома здружено прихватале препоруке европских преговарача, фактички их тумачећи као захтјеве, зарад остваривања сопствених интереса.

Проблематика улоге, позиције у уставном систему Црне Горе и функционисања регулаторних тијела, насупрот томе што је прилично актуелна, у недовољној мјери је пропраћена теоријским радовима који би третирали поменута питања, као и материју која се тиче независних регулаторних тијела уопште. Анализом правних аката који регулишу питања независних регулатора примјећујемо да није донешен посебан закон који уређује материју агенција, као и да Устав Црне Горе не садржи одредбе којима се регулише правни статус регулаторних тијела као носилаца јавних овлашћења. Прије доношења Устава Црне Горе, као полазна основа будућег највишег правног акта, представљен је ”експертски текст нацрта устава”, којег је припремио Савјет за уставна питања Скупштине Републике Црне Горе. Овај експертски текст је садржао норме које су се односиле на положај регулаторних тијела и дефинисао их је на сљедећи начин: ”Самосталне, регулаторне, непрофитне агенције за вршење јавних овлашћења у појединим областима и сличне институције могу се оснивати само законом. Њихов рад у цјелини мора бити јаван. Надзор над њиховим радом врши Влада или законом одређено министарство. Њихови прописи не могу ступити на снагу прије објављивања и подлијежу уставној судској контроли, а сви појединачни управни акти контроли Управног суда.”²⁸¹

Србији – случајна грешка или лоша намера”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2014, бр. 3. 25 – 36.

²⁸¹ Експертски текст Устава Црне Горе којег је припремио Савјет за уставна питања Скупштине Републике Црне Горе од 8. септембра, 2006. године, члан 135.

У Црној Гори није донешен закон о јавним агенцијама, иако је Акционим планом Стратегије реформе јавне управе у Црној Гори (за период 2011 – 2016) предвиђена израда предлога закона о јавним агенцијама до 2013. године, већ се њихов положај одређује материјалним прописима којима се уређује област за коју се агенције оснивају и интерним прописима које доносе органи агенција. Међутим, пажљивим анализирањем постојећих агенција у Црној Гори могуће је извршити јасну подјелу на двије основне врсте јавних агенција:

а) државне агенције

б) регулаторне агенције.²⁸²

Државне агенције сматрају се специјализованим управним органима и оне као такве нијесу превасходни предмет нашег интересовања. Са друге стране, унутар јавних агенција доминирају управо регулаторне агенције. Оснивање регулаторних и надзорних тијела (агенције, комисије) предвиђено је одређеним законом којим се уређују односи из области из које се оне оснивају. Поред одређених специфичности које конкретна појединачна тијела чине различитим, можемо издвојити одређене карактеристике:

- да се формирају законом или на основу закона их формира Влада,
- да имају својства правног лица,
- да су, по правилу, самостални и независни од других државних органа,
- да имају своје органе управљања (одборе, савјете, управне одборе),
- да имају своје органе руковођења – директоре,
- да доносе своје прописе (статут, правила, и слично),
- да утврђују накнаде за пружање својих услуга,
- да је одговорност по правилу усмјерена према Скупштини ЦГ, а рјеђе према Влади,
- да се финансирају или из сопствених прихода или из државног буџета и сопствених прихода,
- да одлучују о правима и обавезама корисника услуга,

²⁸² Стеван Лилић, *Управно право Црне Горе*, ЦИД, Подгорица 2012, 149.

- да рјешавају спорове међу корисницима услуга,
- да врше надзорне послове укључујући и послове инспекцијског надзора,
- да врше друга - посебна овлашћења.²⁸³

Анализирањем наведених надлежности регулаторних тијела у правном систему Црне Горе, увиђамо сву комплексност јавних овлашћења која врше, као и да та овлашћења припадају и законодавној и управној и судској сфери. У Црној Гори је, као и код осталих земаља у транзицији, такође примјетан тренд повећања броја независних агенција упоредно са интензивирањем процеса придруживања Европској унији. Имајући у виду поменуто, препознајемо велики број различитих независних агенција, односно регулаторних тијела,²⁸⁴ које између осталог врше и својеврсну квазизаконодавну активност кроз узурпацију изворних надлежности парламента.

С обзиром на међусобну повезаност процеса европских интеграција и повећавање броја и значаја регулаторних тијела, у Републици Хрватској као држави која је у односу на Црну Гору, Републику Србију Републику и Македонију најдаље стигла у процесу интеграција, поставши коначно чланом Европске уније 1. VII 2013. године, овом питању је посвећена највећа пажња. Наиме, од 2005. године, у Хрватској је успостављено више десетина независних агенција од којих је највећи број дефинисан као 'неовисни регулатори'. Додатни проблем представља чињеница да се незанемарљив број истински независних регулаторних тијела крије под другим именима. Појава и пораст броја независних регулатора директно је повезана са процесом европске интеграције Хрватске. Независна регулаторна тијела су формирана под утицајем европских преговарача, не водећи рачуна о њиховом положају и овлашћењима у уставном систему, а већина њих је почела са дјеловањем након стицања статуса кандидата за чланство у Европској унији.

²⁸³ Ђорђије Блажић, „Основи система јавне (недржавне) управе у Црној Гори’’, *Модерна управа бр. 3 – 4, Агенција за државну управу Републике Српске*, Бања Лука 2010, 82.

²⁸⁴ Комисија за хартије од вриједности, формирана 2001. године; Агенција за радиодифузију, 2001. године; Регулаторна агенција за енергетику, 2004. године; Агенција за надзор осигурања, 2007. године; Агенција за електронске комуникације и поштанску дјелатност, 2008. године; Агенција за електронске медије; Савјет Централне банке; Агенција за цивилно ваздухопловство, 2009. године.

Пракса некритичког прихватања нових института као носилаца јавних овлашћења у домаћи правни поредак као и несналажење и неискуство законодавца, допринијело је одсуству њиховог дефинисања на јединствен начин. У прилог томе, анализирањем закона којима су осниване различите регулаторне агенције примјећујемо да не постоји конзистентност законодавца у погледу њиховог правног статуса, с обзиром да се један број њих дефинише као правно лице са јавним овлашћењима (Хрватска агенција за пошту и електроничке комуникације као „самостална, неовисна и непрофитна правна особа с јавним овластима“, Хрватска агенција за надзор финансијских услуга као „самостална правна особа с јавним овластима“, Агенција за електроничке медије основана је као „самостална и независна правна особа с јавним овластима“), а друга група њих као установе (Хрватска енергетска регулаторна агенција, која је дефинисана као „самостална, неовисна и непрофитна јавна установа“, сличан случај је и са Агенцијом за регулацију тржишта жељезничких услуга и Агенцијом за сигурност жељезничког промета).

У Републици Македонији су независне регулаторне агенције углавном формиране законом којим је регулисана конкретна област друштвених односа (као у Србији или Црној Гори), али и посебним законом који се доносио само за ту потребу. Наиме, Законом о енергетици је формирана Агенција за енергетику, како у Србији, тако и у Црној Гори. Међутим, у Македонији се Агенција за енергетику не оснива Законом о енергетици, већ посебним Законом о оснивању Агенције за енергетику Републике Македоније. Овим путем се додатно појачава њен статус и значај, с обзиром да се за оснивање агенције морао доносити један посебан закон. Њен правни статус дефинисан је на начин да „има својство правног лица и самостална је у свом раду“. Са друге стране, највећи број агенција је основано законом који регулише конкретну област, па се односним законом Агенција за електронске комуникације дефинише као независно регулаторно тијело, које се оснива као „самостално, непрофитно правно лице са јавним овлашћењима.“, Агенција за аудио и аудиовизуелне медијске услуге је „самостално и независно непрофитно регулаторно тијело са статусом правног лица и јавним овлашћењима,

Агенција за супервизију осигурања се оснива као ”самостално и независно регулаторно тијело, са јавним овлашћењима.”

4.3. Проблеми и недостаци концепта независне регулације

Концепт независних регулатора, без обзира на најбоље намјере и поједине позитивне карактеристике, обилује недостацима и проблемима који прате функционисање оваквог концепта. Независност или ”мека” одговорност регулаторних тијела чини регулаторе превише моћним што поприлично угрожава демократску одговорност регулаторног процеса. Независна регулаторна тијела најчешће формира законодавно тијело у оквиру своје надлежности и њима препушта регулисање друштвених односа који по правилу захтијевају одређено стручно експертско знање. Циљ њиховог формирања може се објаснити постојањем три групе разлога. Прво, увријежено је мишљење да постоји потреба за специјализованим тијелима која ће вршити регулацију у појединим областима. Друго, постоји жеља за деполитизацијом одређених осјетљивих питања и ослобађање политичара од одговорности за та питања. Треће, модел агенција омогућава да велики број владиних функција (укључујући управљање, доношење политичких одлука, просуђивање, доношење правила) буде комбиновано у једном тијелу.²⁸⁵

Принцип специјализације при регулисању одређених друштвених односа сам по себи уопште није споран. Међутим, стручно, експертско знање понекад није довољно за доношење одговарајућих одлука и рјешавање често веома комплексних питања која су од јавног интереса. Чланови независних регулаторних тијела нијесу политичке личности, па се на тај начин жели постићи потпуна независност и професионалност у њиховом раду. Међутим, уколико су оне лишене формалног партијско – политичког утицаја, то никако не значи да су независне и у пракси, с обзиром да је код стручњака присутан опортунизам и да се они често не желе

²⁸⁵ T. Jones, 7.

супростављати политичарима и носиоцима државних функција. Са друге стране, независне регулаторне агенције могу бити изложене утицају који може произвести много опаснији атак од политичког на њихову независност – утицају капитала, што може имати за посљедицу интересну повезаност, зависност и корупцију. У пракси, регулаторна тијела веома често бивају изложена мањем или већем утицају компанија чије би пословање на тржишту требало да регулишу. Иницијатива за регулацију је неријетко препуштена самим компанијама које би требало да буду предмет регулације, а чија је жеља да регулаторне агенције претворе у сопствени сервис. С обзиром да су то у највећем броју случајева велике, снажне компаније, оне финансијском снагом својих аргумената знају веома често да се изборе за доношење одређених правила која њима погодују. Овај проблем се показује много већим уколико је држава мања, па у првом реду не располаже великом базом стручних кадрова, а са друге стране ни економском односно политичком снагом да се са таквим девијацијама избори. Наведене недостатке независности регулаторних агенција добро описује 'теорија плијена' (*capture theory*), која закључује да су агенције постепено постале талац индустријских компанија у чијем интересу у ствари и дјелују. Према једној варијанти ''*capture theory*'', агенције су у ствари и креиране за то, као директни одговор Конгреса САД на све веће притиске на индустријске интересе, без обзира на идеолошка објашњења. Према другој, агенције су заиста биле формиране у јавном интересу, али су постепено постале плијеном компанија, оруђем у рукама оних које би требало да надзиру и контролишу. У погледу ефеката, видимо да се обје варијанте слажу.²⁸⁶

²⁸⁶ Бранко Смердел детаљније објашњава ову теорију, наводећи ставове њених поклоника. ''Теорију 'плијена' даље развија С. Пелцман (Peltzman), постављајући тумачење о такозваном 'животном кругу' регулаторне дјелатности. Пелцман тумачи како се ради доношења прописа за заштиту различитих интереса грађана, или потрошача, формирају коалиције интересних група. Такве су коалиције, међутим, краткотрајне, тако да се распадају доношењем одређених прописа и због тога не могу осигурати надзор над провођењем. Након тога, након што проблем испадне из центра пажње јавног мњења, новоформиране институције постају плијеном компанија и настављају дјеловати у њиховом интересу. Тиме је њихов ''животни круг'' затворен, и оне даље служе сврхама управо супротнима од оних због којих су официјелно основане.'', Б. Смердел, „Независни регулатори и владавина права, Хрватска пракса у свијетлу америчког искуства'', 18.

Надаље, велики проблем овог концепта јесте његов недостајући легитимитет. Било каква регулаторна дјелатност ових тијела, са аспекта легитимитета донешених прописа је прилично проблематична, тј. све одлуке и сви донешени прописи имају стални недостатак легитимитета. Недостајући легитимитет прописа регулаторних агенција не може бити надомјештен чињеницом да њих доносе тзв. стручњаци – експерти. Независне агенције су прави примјер опште технократске тенденције која се манифестује кроз релативно јачање техничких правила, тијела и стручњака на уштрб изабраних тијела и политичара. Долази до недостатка легитимитета, јер легитимитет не може бити утемељен само на експертизи. (Christensen & Laegreid, 2005).²⁸⁷ Посредни избор чланова управљачких тијела регулаторних агенција, без обзира на степен демократичности, не може квалитетно надомјестити недостајући легитимитет насупрот неопходном непосредном избору.²⁸⁸ Без обзира на различита настојања да се повећа њихова одговорност, независна регулаторна тијела једноставно немају јасну демократску легитимацију која произилази из тога да сте изабрани и одговорни бирачком тијелу. Имајући у виду све то, поједини теоретичари (*Majone, 1996; Colliard & Timsit, 1988*) су независне регулаторе дефинисали уставном аномалијом.²⁸⁹

Независна регулаторна тијела се у уставној теорији неријетко називају четвртом граном власти, с обзиром да се не могу сврстати ни у једну од постојеће

²⁸⁷ Иван Копрић, Анамарија Муса, Ведран Ђулабић, „Европски стандарди регулације служби од општег интереса: (квази)независна регулацијска тијела у изградњи модерног капитализма”, *Хрватска Јавна управа*, год. 8. (2008.), бр. 3., 2008, 669.

²⁸⁸ Директоре агенција бира Савјет, а председника и чланове Савјета именује влада. Нпр. Савјет агенције за цивилно ваздухопловство именује влада на период од 5 година (члан 9 Закона о ваздушном саобраћају, Службени лист ЦГ 66/08.); Чланове Одбора регулаторне агенције за енергетику именује Скупштина Црне Горе на предлог Владе, после спроведеног јавног конкурса. Рангирање кандидата врши петочлана комисија чије чланове предлажу: Влада, Црногорска академија наука и умјетности, Универзитет, Привредна комора (чл. 26 и 28 Закона о енергетици, Службени лист ЦГ, 28/10); Чланове Савјета Агенције за радиодифузију именују: Влада, Универзитет, асоцијације емитера, невладине организације, а потврђује Скупштина Црне Горе (члан 12 Закона о радиодифузији).

²⁸⁹ Anders Larsen *et al*, *Independent Regulatory Authorities in Europe*, Amterries og kommunernes forskningsinstitut, Copenhagen 2006, 7.

три гране власти, док са друге стране испољавају карактеристике како законодавне тако извршне и судске власти. У том смислу она имају овлашћења регулаторне природе, као што су доношење подзаконских прописа или чак предлагање закона, затим врше традиционалне управне послове као што је издавање јавних исправа, давање и одузимање лиценци и на крају врше овлашћења судске природе, као што су арбитражање или медијација. Уставна теорија је мање или више негативно одређена према њиховој улози. С обзиром да независни регулатори обједињују квазирегулаторну улогу, примјењују прописе, пресуђују, Бранко Смердел сматра да је ријеч о новим институцијама који су са уставно – правног становишта мали монструми.²⁹⁰ Никако не потцјењујући њихов велики значај и утицај, али истичући да су значај и утицај социолошко – политиколошке, а не правне категорије, Владан Петров заузима нешто блажи став, сматрајући да са правног становишта нема довољно јаким аргумената да се контролни органи сматрају четвртом граном власти. Са политиколошког становишта, идеја о контролним органима као четвртој државној власти, по њему је сасвим легитимна.²⁹¹

Веома изражен проблем, који се отвара формирањем независних регулаторних тијела, односи се на губљење законодавне функције парламента у њихову корист. Наиме, на тај начин парламент се својевољно одриче дијела своје изворне законодавне надлежности у корист регулаторних тијела, као органа којима недостаје неопходни изборни легитимитет за доношење општеобавезујућих правила. Тако се ствара се још једна област узурпације, као и још један нови субјект – узурпатор законодавне надлежности парламента. Дакле, парламент постепено пребацује један дио својих нормативних активности на специјализована независна тијела, чиме он девастира сопствену законодавну функцију са једне стране, а тиме и отвара ново поље 'заштићено' од одговорности, с обзиром да независна регулаторна тијела уопште нијесу обухваћена системом подјеле власти.²⁹² Додатни проблем представља понашање парламента, с обзиром да он

²⁹⁰ Бранко Смердел, „У Хрватској су регулаторне агенције у функцији интереса компанија”, *Пословни дневник*, 2006, 1 – 2.

²⁹¹ В. Петров, *Парламентарно право*, 192 – 193.

²⁹² И. Пејић, *Парламентарна влада, осцилације у равнотежи*, 130.

веома често исувише широко делегира своја овлашћења регулаторним тијелима. У том смислу се у пракси дешава да ингеренције регулаторних агенција без одређених смјерница не буду довољно прецизно дефинисане, што оставља могућност агенцијама да користе дискреционо право широког тумачења својих надлежности, у циљу остваривања аутономије вршења сопственог мандата. На тај начин и само представничко тијело не може избјећи сопствену одговорност за успостављање регулаторних агенција као незаобилазног фактора у обликовању правног поретка земље.

4.4. Нормативна активност регулаторних и надзорних тијела

Озбиљан претендент на законодавну надлежност парламента јесу управо регулаторна и надзорна тијела. Између бројних недостатака концепта независних регулатора, засигурно највећи проблем представља управо вршење нормативне функције од стране регулаторних и надзорних тијела. На тај начин се врши очигледна узурпација изворних, уставом прописаних законодавних овлашћења парламента. Какве су посљедице делегирања законодавних овлашћења регулаторним тијелима, у значајном дијелу нам говори, како број тако и учесталост прописа које доносе регулаторна тијела, али и њихово упоређивање са законодавном активношћу парламента. Као најбољи примјер можемо узети регулаторна тијела и њихову нормативну активност у САД као колијевци независних регулаторних агенција. Дјеловање независних регулатора довело је у САД-у до велике пролиферације броја и опсега правних прописа. До почетка 80-их година 20. вијека, агенције су просјечно годишње доносиле седам до девет хиљада прописа, што нових а што измјена и допуна постојећих, додајући просјечно неколико десетина хиљада страница Федералном регистру, двадесетак пута више него Конгрес.²⁹³ Са друге стране, поменимо независне регулаторе и њихове

²⁹³ Б. Смердел, „Независни регулатори и владавина права, Хрватска пракса у свијетлу америчког искуства”, 12.

ингеренције на европском нивоу. У том смислу, за разлику од независних регулаторних агенција на националном нивоу, овлашћења европских независних агенција су прилично ограничена. Независне регулаторне агенције на европском нивоу немају директан утицај на законодавни поступак нити имају самостална законодавна овлашћења, већ се највећи дио њихових задатака своди на пружање и обезбјеђивање потребних информација или у случају неких агенција провођење политика Уније.²⁹⁴

Нормативна дјелатност независних регулаторних тијела је својеврсна регулаторна активност која продукује одлуке које немају легитимитет зато што не произилазе из непосредно изражене воље грађана. Из тог разлога и њихову регулаторну активност не називамо законодавном већ управо квазизаконодавном, с обзиром да је она у супротности са подјелом власти у уставном систему. Ово доношење прописа од стране независних регулатора има различите негативне реперкусије. Та нормативна дјелатност је поред формалног аспекта проблематична и у садржинском смислу, јер је њен резултат слабашан квалитет донесених прописа, као и неријетко доношење противуријечних правила која регулишу одређено питање. Прописи се врло често пишу тзв. експертским језиком, ваљда у духу наводне сврхе њиховог постојања, што их чини неразумљивим за оне на које се односе, па се поставља питање да ли су они сами себи сврха. ”Темељни проблем видимо у непостојању дјелотворног политичког надзора и у непостојању дјелотворне заштите уставности и законитости, као и права и слобода појединаца и правних особа од дјеловања независних агенција.”²⁹⁵ У том смислу Бранко Смердел сагледава даље посљедице које ови проблеми могу произвести у пракси, имајући у виду хрватско искуство. ”Оне су овлаштене доносити прописе као независан законодавац који није под надзором, а то може у кратком року резултирати таквом хиперпродукцијом прописа са законском снагом према којима ће законодавни стампедо који проводи Сабор бити раван нули.”²⁹⁶

²⁹⁴ Д. Ђерђа, 1206 – 1207.

²⁹⁵ *Ibid.*, 5.

²⁹⁶ Б. Смердел, „У Хрватској су регулаторне агенције у функцији интереса компанија”, 1 – 2.

У правном систему Републике Србије нормативна активност независних регулаторних и надзорних тијела такође је узела великог маха. Њиховом поменутом активношћу врши се узурпација уставом прокламоване подјеле надлежности. Независни регулатори доношењем прописа створили су својеврсну пометњу унутар сфере законодавне активности. Наиме, они волшебно постају креатори права, субјекти који својом активношћу употпуњују правни систем државе. Под велом њиховог експертског знања, долази до конфузије у вршењу послова из законодаве сфере, имајући у виду да фактички почињу да је врше тијела која немају за то легитимитет који је произишао из демократске воље грађана исказане на непосредним изборима. Узећемо за примјер Агенцију за заштиту од јонизирајућег зрачења и нуклеарну сигурност Србије, која је независна регулаторна агенција и врши јавна овлашћења, а између осталог врши ”доношење подзаконских прописа за спровођење закона којим се уређује заштита од јонизирајућег зрачења и нуклеарна сигурност; израђивање упутства и процедуре потребне за спровођење мера радијационе и нуклеарне сигурности и безбедности; прописивање висине накнаде за издавање лиценци, дозвола, решења, потврда о евидентирању и сертификата.”²⁹⁷ Не треба заборавити да је, поред наведеног, прихватање концепта независних регулатора у Србији довело и до хиперпродукције прописа, као и скоро успутно до мултипликовања процедура имајући у виду да се значајан дио нормативне дјелатности одвија у окриљу ових независних регулаторних тијела, а велики број неусклађених прописа проузрокује парализу у функционисању правног система и тржишта.²⁹⁸

Функционисање регулаторних и надзорних тијела у правном систему Црне Горе оптерећено је недостацима који су инхерентни регулаторним тијелима генерално. Маријана Пајванчић се фокусира на однос независних регулатора са Скупштином Црне Горе и као највећи проблем подвлачи управо њихову нормативну активност. ”Реализовањем својих надлежности регулаторна тијела

²⁹⁷ Закон о заштити од јонизирајућег зрачења и нуклеарној сигурности, (*Службени гласник РС*, број 36/09, члан 6).

²⁹⁸ Миодраг Радојевић, „Независна (регулаторна) тела, и институције у Србији”, *Институт за политичке студије*, Београд 2010, 56.

поступно заузимају простор у коме се креира право, сужавају садржај најзначајније надлежности Скупштине и ограничавају моћ Скупштине да пресудно утиче на обликовање правног система. За разлику од Скупштине чије регулаторне компетенције и положај у уставном систему као носиоца законодавне власти легитимира демократски и непосредан избор од стране грађана, чланове регулаторних тијела не бирају непосредно грађани.²⁹⁹ Можемо узети за примјер Агенцију за електронске медије која функционише у правном систему Црне Горе. С обзиром на природу теме докторске дисертације, занемарићемо њена овлашћења којима она преузима изворне надлежности извршне власти, већ ћемо се фокусирати на њену нормативну активност. Наиме, између осталог надлежност Агенције је да ”доноси и спроводи подзаконске акте за спровођење овог закона; Агенција доноси опште и појединачне акте којима ближе уређују права и обавезе пружалаца АВМ услуга и електронских публикација у складу са овим законом и прописима донешеним на основу овог закона.”³⁰⁰ Дакле, јасно се види да оваква регулаторна тијела врше јавна овлашћења у законодавној сфери, без обзира што се ради о субјектима који не посједују демократски легитимитет јер нијесу успостављени вољом грађана на непосредним изборима. Некритичким прихватањем концепта независних регулаторних тијела као нових институција у правном систему Црне Горе, дошло је до преплитања њихове надлежности са државним органима што се негативно рефлектује на Уставом утемељено начело подјеле власти, као основно организационо начело у функционисању државе.

Бранко Смердел, као један од великих критичара концепта независне регулације, сматра да су овлашћења регулаторних тијела толиких размјера какве не познаје досадашња хрватска пракса и да ће то нужно отворити низ тешких питања, како са становишта уставности делегације овлашћења таквих размјера, тако и дјелотворности таквих институција са стајалишта постављених им задатака и

²⁹⁹ М. Пајванчић, „Парламентаризам у Црној Гори у друштву компетитивности – експертска визија”, 190.

³⁰⁰ Закон о Електронским медијима, (*Службени лист ЦГ*, бр. 46/10, чл. 12 ст. 10 и чл. 45 ст. 1).

циљева.³⁰¹ У Хрватској је конкретно нормативна активност регулаторних тијела поприлично узела маха. Уставни теоретичари проблематизују постојање уставног основа за толико широку делегацију надлежности парламента регулаторним тијелима, па се отвара питање законитости овакве делегације уопште. Наиме, само широко тумачење овлашћења за делегацију Хрватског сабора Влади је проблематично са аспекта уставности, с обзиром да се овим путем не могу успостављати ограничења људских права и темељних слобода, а што се управо и дешавало. ”Ограничења људских права и темељних слобода, као и ограничења предузетничке дјелатности (чланови 16. став 1. и члан 50. став 2. Устава РХ) допуштено је увести само законом, из побројених разлога. Устав недвосмислено не допушта делегацију ових размјера тијелима која обављају јавне власти, поготово не у облику којим се вријеђа уставно начело диобе власти из члана 4. Устава РХ.”³⁰² У том смислу се очекује од Уставног суда Хрватске да се озбиљно позабави функционисањем и нормативном активношћу независних регулатора и да изађе са ставом по питању уставности њихових аката, с обзиром да је до сада ћутао по том питању.

Независна регулаторна тијела која функционишу унутар македонског правног система присвојила су спектар различитих овлашћења, добијајући за себе изворне надлежности других органа власти. Видљиво је да су у питању делегације регулаторних, извршних и судских овлашћења. Законом о електронским комуникацијама Републике Македоније оснива се Агенција за електронске комуникације и у том свијетлу дефинише се спектар њених надлежности. Између осталог, Агенција за електронске медије ”доноси подзаконске акте потребне за спровођење овог закона, води поступке за рјешавање спорова сагласно овом закону, издаје дозволе за коришћење радиофреквенција, доноси опште и

³⁰¹ Бранко Смердел, „Регулаторне агенције: у поводу Националног програма за сузбијање корупције”, *Информатор*, 5432, 2006, 2.

³⁰² Б. Смердел, „Независни регулатори и владавина права, Хрватска пракса у свијетлу америчког искуства”, 27.

подзаконске акте за рад у оквиру своје надлежности.³⁰³ Само на једном примјеру видимо својеврсни конгломерат разнородних надлежности које традиционално припадају носиоцима различитих грана власти. Јасно је да је на овакав начин узурпирана традиционална диоба власти, да се формира један носилац ’’хибридне надлежности’’ који није способан да ради оно за што никад није ни требало да дође у позицију да ради. У финалу, сви горе образлагани недостаци се итекако односе и на Македонију и није тајна да неће донијети ништа добро ни Македонији као ни Србији ни Црној Гори.

Имајући у виду све наведене проблеме у функционисању, поставља се легитимно питање (можда депласирано!) да ли је овакав концепт независних регулаторних тијела оправдао своје постојање, с обзиром да се чини као да је њихово постојање било само себи сврха, а да су занемарљиви позитивни ефекти овог концепта. Водећи рачуна о свему наведеном, неопходно је предложити правац у којем би се задато стање реформисало и у коначном била одређена конкретна рјешења. Имајући у виду да проблем не представља уходавање поменутих органа, већ је проблематичан комплетан концепт, који дијелом урушава законодавну надлежност парламента, сматрамо да би најбоље било кренути у процес тзв. *деагенцификације*, који би подразумијевао консолидацију и спајање јавних тијела, гашење или њихово поновно припајање централним државним органима, које је с правом узело маха у многим земљама, нарочито у периоду од почетка посљедње економске кризе.³⁰⁴ На овај начин би се оснажила класична подјела власти, враћањем одузетих надлежности њиховим традиционалним носиоцима, са посебним освртом на законодавну надлежност представничког тијела. Овај процес не би требало сматрати неуспјехом и поразом одређене идеје, већ искораком којим би се ствари вратиле на прави колосјек и оснажили традиционални постулати парламентарног система организације власти.

³⁰³ Закон за електронските комуникации, (*Службен весник на Република Македонија*, бр. 39/2014, чл. 8 – 9).

³⁰⁴ Вид. Muiris MacCarthaigh, „When, where and how does de-agencification occur? Exploring agency termination”, *UCD Centre for Economic Research*, 2010, 1 – 2.

4.5. Директиве ЕУ везане за надлежност регулаторних и надзорних тијела

Директиве ЕУ као секундарно законодавство Европске уније, донешене од стране Европске комисије, Европског Савјета и Европског парламента дају државама чланицама одређене препоруке чији садржај те државе морају инкорпорирати у унутрашње право доношењем одговарајућих имплементирајућих аката. Регулаторна тијела на нивоу Европске уније оснивају се управо актима европског секундарног законодавства. У том свијетлу, постоје одређене директиве ЕУ путем којих се настоји постићи униформност у регулисању одређених друштвених односа. Када се конкретним директивама уређује регулација одређене области, њом се захтијева и формирање одговарајуће независне регулаторне агенције са својом дјелатношћу, устројством и ингеренцијама. Тако настала независна регулаторна тијела, формирана прихватањем садржаја директиве од стране држава чланица или земаља које се налазе у процесу интеграције у ЕУ, проузрокују даљу разградњу основне подјеле надлежности и продубљују процес развлашћивања националних парламената у законодавној сфери.

Имајући у виду начин формирања независних регулаторних тијела, обратимо посебну пажњу на интересантну теорију звану *свјетови повиновања* (*Worlds of compliance*) која се не бави независним регулаторним тијелима као таквим, нити земљама у процесу придруживања самим по себи, већ се фокусира на политике које се диригују из Брисела и њихово прихватање и инкорпорирање у националне правне системе.³⁰⁵ Централну хипотезу ове теорије представља тврдња да је разлог за делегирање извршних и законодавних овлашћења у циљу креирања нових институција *изоморфизам*. Изоморфизам представља појаву некритичког прихватања, или копирања готових политика и рјешења из других земаља, а веома често под утицајем међународних организација које су дисеминатори.³⁰⁶ У зависности од разлога услед којег се врши прихватање одређених рјешења

³⁰⁵ Вид. С. Томић, А. Јованчић, 35.

³⁰⁶ *Ibid.*, 39.

познајемо нормативни, миметички и коерзивни изоморфизам. Нормативни изоморфизам се односи на усвајање одређених рјешења за која се сматра да су најбоља, без обзира да ли она заиста имају такве карактеристике уопште. Постојање миметичког изоморфизма се подразумејева када се одређена рјешења преузимају без постојања икакве свијести о њиховој сврсисходности. Миметички изоморфизам се јавља у случајевима када одређена држава никако не жели да покаже пасивност по неком питању, већ активно дјелује, макар то било погрешно, сматрајући било какву активност бољом солуцијом од оклијевања. Присилни (коерзивни) изоморфизам подразумејева постојање одређеног притиска или условљавања државе да прихвати одређена рјешења. Ове конкретне врсте изоморфизма најприје одговарају својеврсним идеалним типовима, па се по логици у пракси најчешће јављају комбиновано.

Уколико приђемо разматрању начина и разлога формирања независних регулаторних тијела у Србији, можемо констатовати да у том процесу доминантну улогу имају екстерни фактори. Њихово формирање било је посљедица у првом реду коерзивног изоморфизма уз одређени утицај нормативног изоморфизма. Првенствено коерзивног, с обзиром да је Србија трпјела притиске да реструктурира јавни сектор, а да је са друге стране, међу бирократијом и политичарима превладао став да је концепт независних агенција квалитетан и ефикасан институционални облик.³⁰⁷ Дакле, можемо утврдити да разлози за формирање великог броја регулаторних тијела како у Србији тако и у Црној Гори и Македонији, нијесу унутрашњи (ефикасност, стручност, независност) нити је у питању комбиновање унутрашњих и спољашњих фактора, већ су то превасходно захтјеви европских преговарача који су и те како "помогли" у формирању домаћег изразито апологетског становишта да је концепт независних регулаторних тијела најбоље и најефикасније регулисање конкретних друштвених односа. Из свега наведеног произилази да је нормативни изоморфизам посљедица дјеловања присилног изоморфизма као доминантног и почетног разлога формирања регулаторних тијела.

Међутим, постоји очигледна разлика између искустава земаља које су чланице Европске уније и на другој страни транзиционих земаља које су у процесу

³⁰⁷ *Ibid.*, 39 – 40.

придруживања Унији, када је у питању настанак и формирање независних регулаторних тијела. Формална разлика која постоји између држава чланица Европске уније које морају прихватити садржаје одређених директива којима се захтијева формирање конкретних независних регулаторних агенција и земаља које се налазе у процесу придруживања, генерисана је различитим статусом тих држава као и односом њихових унутрашњих правних поредака са европском регулативом. Међутим, разлика у степену обавезности прихватања рјешења донијетих секундарним законодавством европских институција, у крајњем значајно не мијења суштину. Наиме, државе које се налазе у поступку придруживања унији, какав је случај са Црном Гором и Србијом и Македонијом односно до њеног пуноправног чланства са Хрватском, изложене су различитим видовима притисака и условљавања од стране европских структура, које се најчешће односе на темпо и динамику процеса европске интеграције, што у коначном доводи до истовјетног резултата, беспоговорног прихватања споља наметнутих рјешења.

Узмимо за примјер Директиву 72ЕС Европског парламента и Савјета од 13. јула 2009. године, која се односи на општа правила за интерно тржиште електричне енергије. Ова директива у члановима 35 – 40 односи се на именовање и независност националних регулаторних тијела, циљеве регулаторног тијела као и дужности и овлашћења регулаторних тијела. Анализирајући поменути директиву и њој одговарајући црногорски Закон о енергетици који регулише односну материју у унутрашњем правном поретку, донешен већ наредне године након усвајања Директиве, можемо устврдити да постоји велики утицај Директиве као секундарног извора на унутрашње црногорско законодавство и примијетити велике сличности при регулисању одређених питања. На први поглед примјећујемо да је Закон о енергетици прилично обиман (211 чланова), што је последица тежње да се у потпуности пренесе садржај ионако обимне Директиве 72ЕС. Директива прописује да државе чланице, односим законом на националном нивоу, треба да успоставе регулаторно тијело у области енергетике као правно раздвојено и функционално независно од осталих јавних или приватних субјеката. Законом се (у члану 24) Регулаторна агенција за енергетику дефинише као ”самостална, непрофитна организација, функционално независна од државних органа и енергетских

субјеката, која врши јавна овлашћења у области енергетике дефинисана овим законом.” У циљу остваривања независности предвиђа се обавезност постојања посебног буџета и аутономија у примјени алоцираног буџета. Законом се (члан 45) ближе одређује начин финансирања Регулаторне агенције прецизирајући да се њено финансирање базира на приходима које независни регулатор остварује издавањем лиценци, годишњим накнадама за коришћење лиценци за обављање енергетских дјелатности и накнадама за рјешавање спорова који су утврђени Законом. Мандат чланова Одбора регулаторног тијела Директива прописује на вријеме од 5 до 7 година, док се Законом њихов мандат прописује на 5 година. Закон о енергетици је у овом оквиру прописаном Директивом дефинисао поступак и услове за избор чланова Агенције, сукоб интереса и престанак функције. Директивом се као прва надлежност независне регулаторне агенције наводи ”утврђивање или одобравање преносних и дистрибутивних тарифа или њихових методологија, у складу са транспарентним критеријумом”, а Законом се међу првим пословима Агенције, наводи „утврђивање методологије за утврђивање цијена, рокова и услова за коришћење преносних и дистрибутивних система електричне енергије и гаса”. Директивом се уводи обавеза подношења годишњих извјештаја Агенције о својим активностима и извршењу својих обавеза, који се подносе релевантним органима земаља чланица, док се Законом (у члану 47) прецизира Скупштина Црне Горе за релевантни орган којем се подноси годишњи извјештај о стању у енергетском сектору, уз прецизирање шта конкретно тај извјештај треба да садржи.

Све ово указује на утицај директива као секундарног законодавства Европске Уније којима се врши утицај на унутрашњи правни поредак у Црној Гори. утицај који несумњиво доприноси развлашћивању Скупштине Црне Горе у законодавној сфери, с обзиром да она само прихвата већ готов концепт независне регулације и већ готова рјешења у оквиру тог концепта. Инкорпорирање садржаја Директиве, кроз усклађивање унутрашњег права са европским, представља услов придруживања Европској унији па су у том дијелу парламенту руке прилично везане. Скупштина аутономно једино ближе одређује начин организације

независног регулаторног тијела, односно прецизира њен начин функционисања, у оквирима који су постављени Директивом.

V – ДИО

5.0. Неопходна реформа законодавног поступка

5.1. Ефикасност законодавног поступка и

квалитет доношених закона

Свјесни смо да један од модерних изазова, или отворено речено великих проблема пред којима се налази савремени парламент јесте недовољна ефикасност његових процедура, што му је карактеристика већ дуже вријеме, а импликације неефикасности рада парламента су веома озбиљне и досежу до нивоа његове неспособности да на квалитетан начин обавља законодавну функцију за чијег је ексклузивног носиоца уставом прокламован. Процес константног опадања моћи модерног парламента, око чега постоји потпуна сагласност, најбоље се огледа у губљењу, тј. сужавању његове законодавне надлежности, добрано проузроковане неефикасношћу законодавног поступка. Неспорно је да је парламентарна процедура доношења закона за модерно доба превише компликована и дуготрајна било у једном или у два дома, а процес парламентарног одлучивања се показао не само спорим већ по некима и потпуно застарелим.³⁰⁸ У том погледу неопходна је квалитетна и свеобухватна реформа законодавног поступка, односно парламентарних процедура уопште, не би ли парламент успио да стане на пут овом наизглед неповратном процесу сопствене маргинализације. Међутим, ефикасност законодавног поступка се не смије захтијевати на уштрб квалитета доношених закона, већ цјелокупна реформа процедура мора бити конципирана на такав начин да помири ова два начела.

Побољшање квалитета регулативе поставља се као неопходан услов, како у државама чланицама Европске уније тако и земљама у транзицији. У том смислу,

³⁰⁸ Вучина Васовић, „Савремени изазови парламентаризма”, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Факултет политичких наука у Београду 2007, 23.

на захтјев министара земаља чланица ЕУ, формирана је Висока консултативна група за бољу регулативу (тзв. Манделкернова група), која је формулисала шест принципа за унапређење регулације.³⁰⁹ Под утицајем препорука садржаних у извјештају Манделкернове групе, многе државе чланице Европске уније, а по угледу на њих и транзицијске државе предузеле су низ мјера у циљу унапређења квалитета регулативе, усвајајући сопствене стратегије унапређивања регулаторног оквира.

³⁰⁹ Манделкернове препоруке су:

1) Разматрање релевантних опција – носиоци политике теба да разматрају све могуће опције и да изаберу ону која највише одговара датим околностима, имајући увијек у виду да и у случајевима када је усвајање регулативе најцјелисходније рјешење, она не треба да представља једину разматрану опцију.

2) АЕП – представља метод који на ефективан начин омогућава вођење политике на основу чињеница и обезбјеђује оквир за разматрање и рјешавање проблема. АЕП треба да представља интегрални дио процеса вођења политике, а не додатну бирократију. АЕП не замјењује политичку одлуку већ омогућава да се такве одлуке доносе на основу петходно прикупљених доказа.

3) Консултације – представљају инструмент којим се постиже јавност у процесу доношења прописа. Благовремене консултације са заинтересованим странама су неопходан елемент регулаторног процеса којим се побољшава квалитет доношења одлука и смањује могућност продужетка процеса услед појаве противрјечности при крају процеса.

4) Симплификација – у свим системима постоји константна потреба за иновирањем и поједностављивањем правног система. Симплификација није исто што и дерегулатива, већ представља систематску, јасно усмјерену и дуготрајну активност којом се остварује побољшање прописа, омогућава њихово лакше разумијевање, као и већа ефикасност.

5) Приступачност регулативе – свим лицима на која се регулатива односи треба омогућити једноставан приступ регулативи. Она такође треба да буду у могућности да разумију регулативу. Кохерентност и јасноћа регулативе побољшава се путем консолидације регулативе (кодификација и измјена постојеће регулативе), док се лакши приступ регулативи остварује коришћењем нових технологија.

6) Организациона структура – побољшање регулативе захтијева формирање одговарајућих структура које ће бити одговорне за спровођење стратегије за унапређење регулаторног оквира. Најбољи начин да се то учини зависи од датих околности, при чему је пожељно размотрити могућност стварања јединице близу врха владе., Вид. Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године, 3 – 6.

Сагледавајући процес еволуције законодавног тијела, можемо устврдити да су управо парламентарне процедуре највише одолијевале изазовима вјековног развоја и функционисања парламента. Разлози за њихову реформу нијесу искључиво везани за посљедње деценије, с обзиром да се још и с почетка двадесетог вијека говорило о неопходности реформе законодавног поступка у циљу што бољег вршења законодавне функције парламента. Слободан Јовановић већ тада говори о овом проблему, сублимирајући научну мисао свог времена кроз предлоге и рјешења које он нуди, потенцирајући спорост и претјерани формализам законодавног поступка, те сматрајући да се он још тада морао учинити ефикаснијим.³¹⁰ Међутим, парламентарне процедуре су опстајале, а проблем узурпације законодавне надлежности је постајао све већи, с обзиром да се временом само повећавао број субјеката који су нагризали исту. Поставља се логично питање разлога за овакву конзервативност парламентарних процедура, али и једно много важније питање – какве су посљедице те конзервативности? У том смислу можемо устврдити да суштински продукт конзервативности парламентарних процедура јесте њихова застарелост, превазиђеност, учмалост, што све условљава неопходност њихове што скорије реформе. Како овај процес увелико траје и с обзиром да овај изазов већ дуже вријеме захтијева одговор парламента, можемо препознати одређене трендове везане за модернизовање парламентарних процедура.

Развој савремених парламентарних процедура карактеришу ови главни трендови:

1) легислатуре развијају нове форме дебате којима настоје задобити пажњу јавности и медија тражећи уједно начин да повећају ефикасност процедура одлучивања у парламенту;

³¹⁰ ”Они који би пошто-пото хтјели да спасу парламентаризам, предлажу у првом реду поправку парламентарног поступка. Тај је поступак сувише формалистички: многе излишне формалности воде порекло још из оног доба када се парламент замршеношћу и спорошћу свог поступка бранио од краља да му не наметне своју вољу. Поред укидања свих тих формалности предлаже се још да се убудуће претрес не води у пленуму, него у одборима: подељени на већи број одбора, парламентарни послови лакше би се свршавали него кад би се сви свалили на пленум.”, Слободан Јовановић, *Држава*, Бигз, Београд 1991, 426 – 427.

2) јавна саслушања и парламентарне истраге као традиционална средства којима легислатура осигурава приступ информисању и контролу рада егzekутиве и даље играју кључну улогу;

3) парламентарни рад у максималној мјери тражи данас специјализовано знање и професионалну потпору; све легислатуре препознају потребу да ојачају своје интерне административне и експертске службе.³¹¹

Законодавни поступак неријетко бива оптерећен претјерано дугим роковима за одређене радње или одсуством прописаних рокова уопште, што без видљивог позитивног ефекта на другој страни угрожава ефикасност поступка. Пословнички пропусти дефинисања одређених питања веома често подстичу разне злоупотребе у циљу дезавуисања одређених предлога закона. У том погледу је поступак неријетко загушен подношењем великог броја амандмана којима се доношење одређеног закона може одуговлачити у недоглед. Овакав начин дезавуисања законодавног поступка најчешће користи опозиција, не би ли у парламенту спријечила одређене законске предлоге владе. У циљу спречавања поменутог вида опструкције³¹² треба приступити планирању распореда времена које је предвиђено за предлоге закона и захтјевом да посланичке групе изаберу одређени број амандмана о којима ће се гласати зависно од укупног броја предложених амандмана, по угледу на

³¹¹ Арсен Бачић, *Хрватске парламентарне процедуре – извори, изабрани пословници Хрватског сабора 1861-2002*, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту 2003, 15.

³¹² Слободан Јовановић је дао лијепо објашњење парламентарне опструкције још почетком прошлог вијека: ”Опструкције има онда, кад се намерно развлачи скупштинска радња оним средствима које даје сам пословник, а у том циљу да се одгоди или сасвим спречи доношење једног решења. Код опструкције је карактеристично то, што она буквалном применом пословника ствара Скупштини чисто формалне тешкоће у њеном раду. Оно што је парничарска шикана код суда, то је исто и опструкција у парламенту. По свом крајњем циљу опструкција је нешто недопуштено. Њоме се иде на парализовање Скупштине, а нико не може имати права да Скупштину у њеном раду кочи. Ако се ипак опструкција трпи, то је само стога што се она креће у границама пословника, што је другим ријечима узела на себе законску форму, тако да се ништа не може противу ње предузети, а да се у исти мах закон не повреди. Кад се у једној земљи опази да пословник даје сувише могућности за опструкцију, то се обично приступа промени пословника, како би се опструкцији одузела законска основа.”, В. Петров, *Парламентарно право*, 137.

Представнички дом у Италији.³¹³ Овим путем се постиже већа ефикасност законодавног поступка, на начин што се онемогућава разводњавање расправе у комбинацији са честим понављањем гласања, већ се парламент фокусира на најбитније дјелове предлога закона и најважније амандмане на предлог закона.

Међутим, требало би наћи оптималну мјеру између начела слободне расправе и начела ефикасности. Имајући у виду озбиљност овог питања, Слободан Јовановић закључује да ''ако је зло имати једну скупштину која само претреса, а не рјешава ништа, тако је исто зло имати једну скупштину која само рјешава, а не претреса ништа. Код свих мјера противу опструкције незгодно је то, што се парламент мора претворити у машину за гласање да би се опструкција могла сузбити.''³¹⁴ Имајући ово у виду, реформа која би водила рачуна о овим начелима резултирала би краћим, али не мање квалитетним расправама које гарантују брже доношење закона и регулисање друштвених односа. У смислу остваривања наведених циљева као што су ефикасност, скраћивање расправе и спречавање опструкције треба имати у виду искуство британског Доњег дома (*House of Commons*), који је због њиховог лакшег достизања увео одређена специфична средства. Прво је 'гиљотина': по протеклу унапријед утврђеног времена, расправа се прекида и о предлогу се гласа. Друго је 'закључивање по одсјецима': унапријед је утврђено вријеме за расправу о поједином одсјеку законског предлога – кад оно истекне прелази се на расправу о сљедећем одсјеку. Треће је поступак 'кенгур', који се састоји у томе што спикер неопозиво одлучује о којим ће се амандманима водити расправа, док се о осталим не води никаква расправа.³¹⁵

Неопходност успостављања ефикаснијег законодавног поступка нарочито се намеће у поступку преговора о придруживању Европској унији. Ефикасан законодавни поступак је предуслов за успјешно одвијање овог процеса, с обзиром да је парламент посебно оптерећен обавезом доношења великог броја закона што је неопходно ради хармонизовања домаћег и комунитарног права у процесу

³¹³ Вид. David Beetham, *Парламент и демократија у двадесет првом вијеку*, Интерпарламентарна унија, 2008, 122 – 123.

³¹⁴ В. Петров, *Парламентарно право*, 138.

³¹⁵ П. Јовановић, Н. Димитријевић, М. Поповић, 219.

придруживања. Услијед оваквог притиска на законодавца који најчешће резултира хиперпродукцијом донесених закона, пријети велика опасност опадања квалитета закона. Досадашња искуства националних парламената земаља чланица Европске уније, у периоду када су биле у процесу придруживања, веома су знаковита. Наиме, парламенти земаља које су биле у различитим фазама процеса преговарања са Европском унијом, доносили су огроман број закона у изузетно кратком временском периоду, скоро и не расправљајући озбиљно о највећем броју њих, не би ли одговорили постављеном задатку усклађивања унутрашњег права са комунитарним правом. На тај начин су законодавна тијела својим чињењем поприлично деградирала свој утицај и функцију у законодавном поступку.

У циљу што квалитетнијег рјешавања овог осјетљивог питања, морало би се водити рачуна о мјери ефикасности у раду која се жели постићи, а која са друге стране не би угрожавала квалитет доношених закона. У том смислу је за примјер интересантно искуство данског Фолкетинга, који је са владом формирао комисију за рјешавање питања "квалитета предлога закона", не би ли предуприједио овај извјесни недостатак квалитета исувише интензивне законодавне активности. Она подразумева формулисање смјерница за израду нацрта закона, наводећи захтјеве који се морају испоштовати у припреми предлога закона. Између осталог је предвиђено да предлог закона мора да садржи податке о финансијским и административним ефектима по јавни сектор и пословну заједницу, као и његов утицај на животну средину и однос са комунитарним правом.³¹⁶ При овако интензивној законодавној активности усмјереној на усклађивање домаћих и прописа Европске уније мора се водити рачуна и о уставности предлога закона. У парламенту Финске то је одговорност предсједника у чему му помаже законодавни одбор који испитује да ли је предлог закона у складу са Уставом и указује на који начин би требало одређени предлог закона измијенити не би ли био у складу са Уставом. Одбор користи знања универзитетских професора и других стручњака уставног права који у својству стручњака износе мишљења на сједницама одбора. Као примјер можемо навести парламент Грчке који такође има Научну службу коју углавном чине универзитетски професори права, а који у својим извештајима о

³¹⁶ D. Beetham, 123.

предлозима закона указују на могуће супротности или неусклађености предложених закона у односу на грчки Устав и национално законодавство, међународно или европско право.³¹⁷

У циљу унапређења регулације и ефикасности законодавног поступка, у Републици Србији је креиран посебан инструмент – анализа ефеката прописа³¹⁸, али се примјена овог инструмента у пракси свела на формално попуњавање рубрика као одговора на задата питања, најчешће након спроведеног рада на нацрту закона. ”Избјегавању суштинске примјене овог инструмента у извјесној мјери доприносе и одребе Пословника Владе које омогућавају органу надлежном за припрему нацрта закона да, ако то сматра непотребним (а постоје и такви случајеви), уз посебно образложење, не спроведе и не достави анализу ефеката прописа, док скупштински Пословник тај инструмент третира као факултативни прилог уз предлог закона.”³¹⁹ Законодавни поступак у Народној скупштини Републике Србије у више наврата не прописује крајњи рок, за вршење одређених радњи. Наиме, Пословник предвиђа да предлог закона може бити уврштен у дневни ред сједнице у року не краћем од 15 дана, али не и крајњи рок што наравно најмање погодује посланицима опозиције. У том смислу требало би увести и крајњи рок у којем ће се предлог закона морати уврстити у дневни ред. Сличан примјер Пословник даје при одређивању рока који треба да прође између претреса у начелу и претреса у појединостима. Наиме, након претреса у начелу у Народној скупштини Републике Србије Пословник предвиђа да је неопходно да прође најмање 24 часа прије почетка расправе у појединостима. Међутим, није наведена и горња граница временског интервала који треба да прође између ова два претреса. У том смислу се намеће став да је у циљу остваривања веће ефикасности законодавног поступка, неопходно ограничити вријеме које може

³¹⁷ *Ibid.*, 124.

³¹⁸ Анализа ефеката прописа се користи приликом промјене старе и доношења нове регулативе, помажући доносиоцима одлука да процијене да ли је за одређено питање неопходно доношење новог закона, уз јасан приказ трошкова доношења прописа. Примјена овог инструмента треба да резултира ефикасним и економичним законима.

³¹⁹ Ранка Вујовић, „Законодавни поступак у Републици Србији”, *Изазови европских интеграција*, Службени гласник, 2011, 47.

проћи између ова два претреса.³²⁰ Постојање дана за гласање може се с правом проблематизовати, с обзиром на то да тада посланички клубови ”по задатку” долазе да гласају за или против закона износећи првенствено политички став према предлогу закона. Ревносно спроводећи у дјело партијски став, у дану за гласање појављују се и гласају посланици који често нијесу ни учествовали у расправи. Допринос посланика на овакав начин сигурно не увећава квалитет донешеног закона.

Законодавни поступак у правном систему Црне Горе дефинисан је Уставом и Пословником Скупштине Црне Горе. Анализирајући нормативни оквир, али и досадашњу праксу скупштинске законодавне активности, примјећујемо да законодавни поступак није довољно ефикасан. Од уласка предлога закона у скупштинску процедуру док се нађе на дневном реду Скупштине у просјеку прође око двадесет до двадесет пет дана, сем у неким случајевима када је овај период био дужи због потребе усаглашавања ради обезбјеђивања проходности закона³²¹ Законодавни поступак се чини неефикасним и неријетка је пракса да се одређени предлози закона прво разматрају у матичном одбору, а тек након тога у Законодавном одбору. То отвара могућност да одређени законски предлог добије зелено свијетло на матичном одбору, а да онда након тога Законодавни одбор у извјештају да мишљење да је исти предлог закона неуставан. Како у крајњем, о усклађености предлога закона, одлучује Скупштина у пленуму (прије расправе) штета не би била онолика као када би последњу ријеч давао законодавни одбор и предлог закона (у случају неусклађености са Уставом) био повучен из процедуре. Свакако, у циљу да се погрешан редосљед потеза онемогући, из разлога логике правне процедуре било би цјелисходно увести обавезу приоритета одлучивања о фундаменталној ствари – усклађености са законом, па с тим у вези улажења у процедуру законског предлога на матичним одборима тек након што би исти прошао Законодавни одбор. Такође требало би успоставити обавезу достављања матичном одбору извјештаја Законодавног, као што је и случај са заинтересованим

³²⁰ Вид. И. Пејић, *Парламентарно право*, 313 – 317.

³²¹ Б. Вукићевић, 120.

одборима.³²² Но, преостаје могућност да и у овом редосљеду радњи, након што је Законодавни одбор дао мишљење да је предложени закон усклађен са Уставом, матични одбор предложи Скупштини да га усвоји у измијењеном, неуставном облику. Како Скупштина одлучује у крајњем, ефекат ових амандмана био би једнак амандманима које посланици предлажу, чијим се усвајањем такође може закон учинити неуставним. Наравно, уколико Скупштина усвоји неуставан закон, уставни систем предвиђа још двије бране – предсједнички законодавни вето и уставносудску контролу уставности.

Пословник је предвидио да се предлог закона мора ставити на дневни ред најприје 15 дана од достављања посланицима, али није дефинисао крајњи рок за то, за разлику од дефинисања крајњег рока од 15 дана Влади за давање мишљења за предлог закона којег није предлагач. Пословник је остао недоречен у постављању рокова за даље радње након што предлог закона бива усвојен у начелу, тј. између другог и трећег читања. Наиме, Пословник (у члану 142) каже да се након усвајања предлога закона у начелу „може одмах прећи на претрес у појединостима”, односно (у члану 143) „да се на претрес у појединостима може прећи ако је посланицима достављен извјештај одбора.” Непостојањем обавезујуће форме, Пословник је само дефинисао непостојање минималног рока који је неопходан да прође између два читања, али је избјегао да дефинише крајњи рок у којем се *мора* приступити расправи у појединостима. На овај начин се потпуно беспотребно може омогућити одуговлачење појединих радњи и тим путем угрозити ефикасност законодавног поступка. Када је у питању скраћени законодавни поступак треба навести да је Пословник предвидио да се предлог за доношење закона на такав начин мора ставити на дневни ред најкасније 24 сата прије почетка сједнице. Уколико Скупштина прихвати да се конкретни закон донесе у скраћеном поступку, она накнадно одређује рок у коме ће надлежни одбор размотрити предлог закона и рок у коме ће Влада ако није предлагач дати мишљење о том предлогу закона. Требало би размислити о дефинисању одређених оквирних рокова за ове радње пословником, да се Скупштини не би давала дискрециона овлашћења да у зависности од случаја одређује различите рокове, а све то у циљу постизања веће

³²² Пословник Скупштине Црне Горе, (*Службени лист Црне Горе*, број 7/2010, чл. 137 и 138).

ефикасности законодавног поступка. Кад је у питању скраћени законодавни поступак, било би добро прописати одређене услове под којим би се одступало од редовног законодавног поступка и испуњавањем којих би се одређени закон могао донијети у скраћеном поступку. На овај начин би се сузила могућност за широку интерпретацију разлога (који су Пословником постављени веома начелно)³²³ под којим се у пракси може одступати од редовног поступка, стварајући практично од скраћеног поступка редовни.

Законодавни поступак у македонском Собрању регулисан је парламентарним пословником. Начин на који је уређен дозвољава постојање одређених недоумица као и недостатака сличних поменутих законодавним поступцима у Републици Србији и Црној Гори, али и у Хрватској.³²⁴ У циљу ефикаснијег и квалитетнијег законодавства, у Македонији је уведена обавеза достављања анализа ефеката прописа уз нацрт закона, а свако министарство мора

³²³ ''По скраћеном поступку може се донијети закон којим треба уредити питања и односе настале услијед околности које нијесу могле да се предвиде, а недоношење закона могло би да проузрокује штетне посљедице и закон који је неопходно усагласити са европским правом и међународним уговорима и конвенцијама'', *Ibid.*, члан 151.

³²⁴ Пословник Хрватског сабора, не прецизира рок у којем је неопходно одређени предлог закона ставити на дневни ред. Није се пришло утврђивању никаквих рокова који морају проћи након усвајања закона у начелу и преласка на расправу у појединостима. Пословник није дефинисао најмањи временски интервал који мора протећи између опште расправе и расправе у појединостима, нити је дефинисао крајњи рок у којем се мора прећи на расправу у појединостима. Поставља се оправдано питање прописивања претјерано дугог рока од шест мјесеци за достављање коначног предлога закона, од дана прихватања предлога закона. С обзиром да се поступак сматра обустављеним уколико предлагач не поднесе коначни предлог закона у овом року, вјероватно би било цјелисходније прописати упола краћи рок који је неопходно чекати, да би се сазнало за одустајање предлагача. Имајући у виду непрописивање рокова за поједине радње унутар законодавног поступка, као и прописивање одређених рокова који се чине непримјерено дугим, можемо утврдити да се на такав начин само додатно поспјешује неефикасност законодавног поступка, као и да у том смислу постоји простор да се иновирањем пословника у поменутом дијелу поступак доношења закона у Хрватском сабору учини ефикаснијим. Пословник нуди одређена рјешења за која се вјерује да ће убрзати рад и поспјешити ефикасност законодавног поступка. У том смислу, можемо навести да ће се о примјени хитног поступка одлучивати само ако заступник изнесе примједбу, а у супротном ће се сматрати да је предлог прихваћен.

доставити и процјену усклађености новог закона са законодавством ЕУ. Македонија је започела увођење анализе ефеката прописа 2006. године, пројектом ”Изградња административних капацитета за ЕУ интеграције”.³²⁵ У Македонији обавеза њеног достављања постоји само за законе, али не и за подзаконске акте. С обзиром на то да је анализа ефеката прописа још увијек релативно нов инструмент, логично је да се појављују одређени недостаци у његовом примјењивању. Највећи проблем са којим се суочавају министарства јесте кратак рок за квалитетну припрему анализе ефеката прописа, посебно у честим случајевима доношења закона у скраћеној процедури, па попуњавање обрасца буде само пука формалност. Надаље, све у циљу ефикаснијег и економичнијег законодавства, поменути пројектом је уведен и национални електронски регистар прописа ENER. На овом сајту су доступни сви донешени закони и ту се могу остављати коментари на закон, у оквиру процеса консултације са заинтересованим странама.³²⁶

5.2. Повећавање улоге радних тијела

Радна тијела заузимају незаобилазно мјесто у законодавном процесу и представљају важну цјелину унутар парламентарног организма. Парламентарна радна тијела, било да се формирају као привремена или стална радна тијела, представљају мање групе посланика које имају задатак да разматрају одређена питања детаљније, стручније и ефикасније него што се о њима расправља на пленуму. Из разлога преоптерећености пленума, веома често спорих парламентарних процедура, све се више послова из парламентарног пленума преноси у парламентарне одборе. Повећавање улоге парламентарних одбора неопходно је у циљу постизања веће ефикасности и економичности рада парламента, а такође одговара изазовима специјализације у његовом раду. Постиге се стручнија расправа, ублажавају традиционалне искључивости између већине и мањине, повећава могућност постизања консензуса, а са друге стране се

³²⁵ <http://www.vlada.mk/?qnode/65>.

³²⁶ <http://www.ener.gov.mk>.

онемогућава одуговлачење расправе у недоглед, што је веома често карактеристика парламентарног пленума. Потенцирајући значај радних тијела Александар Фира запажа да у савременом парламентаризму постоји ’’институционална могућност једне врсте владавине радних тијела.’’³²⁷

У смислу њиховог доприноса квалитету законодавства Владан Петров издваја три карактеристике радних тијела: одбори обезбјеђују специјализацију послова у парламенту; стручност радних тијела; мањи формализам у раду одбора. *Специјализација* је карактеристична за сталне одборе више неголи за привремене и најбоље се остварује ако сваки стални одбор покрива одређени министарски ресор, што је њихова карактеристика код највећег броја земаља. *Стручност* одбора у односу на пленум је несумњива, а она се постиже избором за чланове одбора парламентарца чије је образовање из области дјелокруга одбора, односно укључивањем по потреби универзитетских професора као стручњака у рад одбора. *Мањи формализам* се постиже кроз објективно и свестрано разматрање одређених питања без ограничења и уз мањи притисак јавности који су својствени пленуму.³²⁸ Веома важну улогу радна тијела парламента имају у законодавној процедури. Без обзира на то кроз колико читања се одвија законодавни поступак, једно од читања се по правилу одвија у одборима. Одбори у оквиру својих надлежности разматрају предлоге закона и дају мишљење о тим конкретним законским предлозима предлажући одлуку пленуму; предлажу и разматрају амандмане на предлоге закона. У неким државама одбори имају право законодавне иницијативе. Међутим, без обзира на то колика била њихова улога у законодавном поступку, радна тијела немају овлашћења да усвајају законе, осим изузетка који се везује за Парламент Републике Италије, у којем радна тијела имају овлашћења да усвајају одређене, мање битне законе. Кроз поспјешивање улоге радних тијела може се ублажити доминација владе у односу на парламент у законодавној сфери. Имајући у виду и процес европских интеграција као један од узурпатора законодавне надлежности парламента, у том смислу треба посебно подвући значај парламентарних одбора који су задужени за питања европских интеграција.

³²⁷ А. Фира, 387.

³²⁸ Вид. В. Петров, *Парламентарно право*, 107 – 114.

Статистички подаци претпоследњег сазива Народне скупштине Републике Србије говоре о прилично интензивној активности скупштинских одбора. Анализирајући одређене статистичке податке сазива 2008 – 2012. Народне скупштине Републике Србије можемо јасно уочити појачан рад одбора као једну од карактеристика па су према томе одбори размотрили укупно 28.731 амандман, које су на предлоге закона поднијели овлашћени предлагачи, од чега 502 амандмана које су поднијели одбори на основу члана 155, члана 157. и члана 165. Пословника.³²⁹ Међутим, без обзира на наведену статистику неопходно је поставити предуслове за што квалитетнији рад одбора. У том смислу, Пословник Народне скупштине Републике Србије дозвољава да посланик може бити члан више од једног скупштинског одбора. Такво рјешење ствара одређене организационе проблеме у раду сталних радних тијела. Укупан број сједишта у свим сталним скупштинским одборима је 315 (сви одбори имају по 17 чланова, осим Одбора за контролу служби безбједности који има девет чланова), што значи да ће посланици држати мјеста у најмање два (а често и више) скупштинских одбора.³³⁰ Дакле, изузимајући сва нестална радна тијела, велики број посланика су чланови различитих сталних одбора. Кад су у питању мање заступљене партије тај је проблем додатно изражен због суженог посланичког потенцијала. Овако конципиран састав скупштинских одбора умногоме отежава њихово функционисање, с обзиром на недостатак ефикасности, као и компетентности у њиховом раду. Одбори од по 17 чланова условљавају дужу расправу, теже постизање компромиса. Када је у питању компетентност и преданост раду у скупштинским радним тијелима, свакако да је продуктивнији рад посланика који је члан само једног одбора, имајући у виду да своје расположиво вријеме и радну енергију може да усредсриједи на рад у том једном одбору, насупрот оном који је члан два или чак више одбора који врло често имају мало чега заједничког. Требало би настојати да се обезбиједи да у пракси сваки посланик у Скупштини буде члан

³²⁹ Славиша Орловић *et al*, „Упоредна анализа демократских перформанси парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе”, *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Факултет политичких наука у Подгорици 2012, 274.

³³⁰ И. Пејић, *Парламентарно право*, 280.

само једног одбора, упркос могућности наведеној у Пословнику или прићи промјени Пословника у том дијелу, кроз другачије дефинисање бројности одбора. Можда је прави модел броја чланова управо Одбор за контролу служби безбједности са својих девет чланова, што би редуковало, ако не и ријешило наведене проблеме. Таквом измјеном би била повећана ефикасност и стручност рада у одборима, а самим тим и њихова улога у законодавном поступку.

Рад у скупштинским одборима у досадашњој пракси најчешће није давао велике резултате. Разлоге за овај, као и многе остале проблеме, треба тражити у усуду савременог парламента – доминацији политичких партија. Наиме, веома често се дешава да одбори не воде суштинску расправу о предлогу закона, нити амандмански дјелују на предлог закона, већ чланови одбора из владајуће већине настоје да га "неокрњеног" и у што краћем времену шаљу у пленум. Са друге стране, строго хијерархијски устројене политичке странке неће презати од тога да одбаце резултате рада одбора гласањем на пленуму, уколико су осјетили опасност по одређени страначки интерес. Повећање улоге радних тијела се може постићи проширивањем њихових надлежности у области законодавне иницијативе (по угледу на Хрватску која је Уставом дала то право радним тијелима).³³¹ Наиме, давање законодавне иницијативе парламентарним одборима засигурно би представљало јачање позиције парламента у законодавном поступку и вршењу законодавне надлежности уопште. Могућност законодавне иницијативе за сталне одборе у парламенту би омогућила ефикаснији рад парламента, а у исто вријеме би растеретила рад у пленуму. Међутим, пракса нам по овом питању нуди различита рјешења.³³² Имајући у виду да је могуће расправљати у пленуму о предлогу закона за који надлежни одбор није доставио мишљење, сматрамо да би требало измијенити пословник на начин на који ће се увести правило да без извјештаја

³³¹ "Право предлагати законе има сваки заступник, клубови заступника и радна тијела Хрватскога сабора те Влада Републике Хрватске", Устав Републике Хрватске од 1990, члан 84.

³³² "У Финској право иницијативе има једино Финансијски одбор и Одбор Финске банке; у Италији то право имају само одбори Сената; у Израелу једино Финансијски одбор и Одбор за уставно право и правосуђе. Постоје дакако и земље у којима право формулисања законских текстова имају сви одбори (Швајцарска)", А. Бачић, *Парламентарно право, Хрватске и поредбене парламентарне процедуре*, 261.

надлежног одбора не може доћи до претреса законског предлога на пленарној сједници. На тај начин би се повећала улога радних тијела у законодавном поступку по угледу на функционисање тзв. радних парламената.

Пословником о раду Скупштине Црне Горе успостављено је четрнаест сталних скупштинских одбора од којих четири одбора имају по 11 чланова, а осталих десет по 13 чланова, што је укупно 174 члана одбора на скупштински сазив који броји 81 посланика. Скупштински Пословник сљедствено посланичким капацитетима, омогућава чланство посланика у више одбора, али и ограничава чланство истог посланика у највише три одбора, с тим да омогућава посланику да учествује у раду одбора чији није члан, али без права одлучивања. С обзиром на чланство сваког посланика у најмање два стална одбора, не можемо говорити о остваривању принципа специјализације у раду одбора као када би се сваки посланик посветио чланству и раду у само једном одбору. Са друге стране, релативно велики број чланова одбора (тринаест) усложњава и чини мање ефикасном расправу у одборима. Ако не повећањем броја посланика у Скупштини, онда свакако смањивањем броја чланова скупштинских одбора на 7 до 9, уз пресликану заступљеност са пленума, допринијело би се ефикаснијем раду, лакшем проналажењу компромиса, краћој расправи, али и већој специјализацији у раду одбора и рационалнијем функционисању парламента уопште. У циљу повећања улоге и побољшања ефикасности у раду сталних радних тијела, неопходно је отклонити одређене недостатке у функционисању одбора Скупштине Црне Горе. У том смислу, неријетко се дешава да се о одређеним предлозима закона, прво разматра на матичном скупштинском одбору па тек онда на Одбору за уставна питања и законодавство.³³³ С обзиром да су надлежности Законодавног одбора и разматрање уставности и законитости предлога закона, отвара се већ поменута могућност да матични одбор изађе са позитивним мишљењем на предложени закон, а да након тога Законодавни одбор утврди да је исти неуставан. У пракси Законодавни одбор врши исправке техничких, словних и граматичких грешака, што је само узимање додатног посла који није неопходан, имајући у виду да те послове свакако ради лекторска служба Скупштине. Постоје у раду одбора и одређена

³³³ Б. Вукићевић, 120.

несналажења или покушаји злоупотребе надлежности чланова појединих одбора, првенствено Законодавног одбора. Наиме, без обзира на то што је у надлежности скупштинског Законодавног одбора првенствено давање мишљења о правној страни предложеног акта, веома често посланици дају политичко мишљење, иако о политичким аспектима расправља матични одбор (и пленум), показавши да не раздвајају или не желе да раздвајају правно и политичко мишљење.³³⁴

Поред отклањања наведених недостатака и мањкавости у раду одбора Скупштине Црне Горе, требало би интензивно радити на унапређивању регулативе, кроз усвајање нових рјешења у циљу повећања продуктивности и ефикасности у њиховом у раду. Требало би евентуално размислити о проширивању надлежности одбора, кроз могућност да им се омогући право да усвајају одређене законе, условно "мање важности" (оне законе за чије доношење Устав није прописао апсолутну, већ само просту већину)³³⁵. Услов за остваривање овог права био би да у одбору постоји консензус о таквом предлогу, по угледу на италијанско искуство.³³⁶ У недостатку консензуса, парламент би могао да се у крајњем изјасни о предлогу закона, уколико би одређени проценат чланова одбора или пленума то захтијевао. На тај начин би се повећала продуктивност скупштинских одбора и поспјешила ефикасност законодавног поступка. Доношењем закона о Скупштини, којим би се регулисала организација и функционисање радних тијела, на додатни начин би се оснажио значај Скупштине у цјелини, али и њених радних тијела. Улога скупштинских радних тијела се може повећати учешћем експерата у њиховом раду чиме ће се добити на квалитету расправе, коначне продуктивности, као и утицаја оснаживањем персоналног састава. Мијат Шуковић је сматрао да

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ Устав Црне Горе од 2007, члан 91.

³³⁶ За ову процедуру италијански пословник прописује троструки консензус. На почетку такав предлог мора подржати матични одбор већином од четири петине његових чланова, затим Законодавни и Одбор за буџет и Одбор за запошљавање, и на крају Влада. Ова процедура није могућа за одређене законе "веће важности", па је за њих обавезна редовна процедура која укључује одлучивање у пленуму. Редовна процедура усвајања закона је предвиђена за законе који регулишу уставна и изборна питања, делегирано законодавство, законе којима се врши ратификација међународних уговора и буџет и завршни рачун., *Regolamento della Camera dei Deputati*, 1971, art. 92.

треба ”законом о Скупштини и Пословником уредити скуп и склоп права и дужности обора Скупштине којима ће се правно омогућити и обезбиједити да буду мјеста продубљених – уз учешће позваних научника и стручњака као експерата – конструктивних стручних расправа о предлозима закона и других аката које доноси Скупштина, њихових полазишта, циљева и импликација, укључујући и провјеру стварне усаглашености предлога са европским правом.”³³⁷ На принципу специјализације, а у циљу побољшања квалитета рада, Пословником би ваљало омогућити и подстицати образовање у Скупштини *ad hoc* радних тијела посланика (група посланика или са неким другим називом), по критеријуму личног опредјељења заједничких интереса и потреба, који произилазе из њихове територијалне, струковне или неке друге повезаности, а независно од партијске припадности или других својстава. Добар примјер може представљати скупштински одбор за равноправност полова. На такав начин би се остварио бољи резултат при разматрању појединих предлога за чију су садржину посебно заинтересовани. Такође, били би агилнији од осталих одбора у евентуалном предлагању закона, што би био позитиван искорак, уколико би се законодавна иницијатива проширила на радна тијела. Сматрамо да би овако конципирана радна тијела знала чешће предложити конкретне законе који нијесу били у Владиној законодавној агенди. Могућност да предложени закони буду усвојени била би већа из разлога непостојања партијске демаркационе линије у одбору. На крају, то би могло повећати слабашан проценат усвојених закона које није предложила Влада и дати нови замах у борби парламента са Владом на пољу законодавне иницијативе. Овако опрезним дефинисањем и коришћењем законодавне иницијативе и могућности усвајања закона од стране парламентарних одбора, уз поштовање поменутих услова високог консензуса, не би за посљедицу имали његову злоупотребу, која би могла у крајњем водити обесмишљавању пленума.

Посебно битне су надлежности радних тијела у поступку усклађивања црногорских закона са правном тековином Европске уније, јер она представљају

³³⁷ Мијат Шуковић, „Теоријска становишта о улози, функцијама и одговорности држава у условима глобализације”, *Црна Гора XXI стољећу – у ери компетитивности, Црногорска академија наука и умјетности* 73/5, Подгорица 2010, 85.

брану попутном отимању законодавног процеса из руку националних парламената. Измјенама Пословника Скупштине Црне Горе, проширене су надлежности једног броја одбора, тако да седам матичних одбора (Одбор за политички систем, правосуђе и управу, Одбор за економију, финансије и буџет, Одбор за људска права и слободе, Одбор за родну равноправност, Одбор за туризам, пољопривреду, екологију и просторно планирање, Одбор за просвјету, науку, културу и спорт и Одбор за здравство, рад и социјално старање) у оквиру своје надлежности прате и оцјењују усклађеност закона Црне Горе са правном тековином ЕУ и на основу извјештаја Владе, прате и оцјењују примјену закона, посебно закона из којих произилазе обавезе усаглашене са правом Европске уније. У том погледу, секретари одбора за сваки предлог закона припремају информативни преглед (тзв. *briefing paper*), који садржи оцјену усклађености конкретног предлога закона са правном тековином ЕУ, на бази увида у табелу усклађености коју је припремила Влада.

Посебан значај у процесу европских интеграција имају одбори који се искључиво баве питањима Европске уније. Улога ових одбора јесте обезбјеђивање правовременог информисања парламента о предлозима правних аката Европске уније. Њихова позиција је значајнија у односу на остале парламентарне одборе и она се огледа у координацији рада осталих радних тијела, давању сопствених предлога везаних за предложене "европске акте". Прилично велике ингеренције има Одбор за питања Европске уније у њемачком Бундестагу.³³⁸ У Србији је измјенама Пословника из 2003. године успостављен Одбор за Европске интеграције са ингеренцијама које се односе на процес прикључивања Европској унији.³³⁹

³³⁸ "Прво, након добијеног овлашћења Доњег дома, у складу са чл. 93.а ст. 2. Пословника овај одбор може у сарадњи са другим мјеродавним одборима донијети за Савезну владу обавезујућа мишљења без расправе и одлуке у пленуму Дома. Друго, без обзира на надлежности других одбора, увијек може на властиту иницијативу разматрати питања везана за ЕУ и доставити пленуму своје приједлоге који, у правилу, имају превагу у односу на различита мишљења других сталних одбора. И треће, његов је предсједник овлашћен да сазове сједницу изван уобичајеног времена и мјеста засиједања ако за то постоји хитна потреба.", *Geschaftsordnung des Deutschen Bundestages*, 1980, чл. 93. а ст. 6.

³³⁹ "Одбор за Европске интеграције:

Након приступања Унији Хрватска је доношењем новог Пословника Хрватског Сабора промијенила назив овог радног тијела, па је некадашњи Одбор за еуропске интеграције постао Одбор за еуропске послове. Одбор сада сходно другачијем статусу Хрватске као члана ЕУ има и другачије надлежности³⁴⁰, али и особене процедуре, које могу послужити као упоредна основа другим државама које су на путу чланства.³⁴¹

- разматра предлоге закона и других општих правних аката са становишта њихове прилагођености прописима Европске уније и Савјета Европе, о томе извјештава Народну скупштину.

- Поред тога Одбор разматра планове, програме извјештаје информације о поступку стабилизације и придруживања Европској унији, прати реализацију стратегије придруживања, предлаже мјере и покреће иницијативе за убрзавање реализације стратегије придруживања, у оквиру надлежности Народне скупштине, предлаже мјере за постизање општег националног споразума, о придруживању Србије европским институцијама.

- Одбор такође развија сарадњу са одборима парламената других земаља и парламентарним институцијама Европске уније.

- овим чланом се такође предвиђа да Одбор даје претходно мишљење о оправданости скраћења времена за расправу, односно о скраћеном поступку, о коме како је предвиђено чланом 93. Пословника НСРС, одлучује Народна скупштина'', Пословник Народне скупштине Републике Србије, (*Службени гласник РС*, број 52/2010, члан 64).

³⁴⁰ Дјелокруг рада Одбора за еуропске послове између осталог је да:

- прати дјеловање Сабора у европским пословима;
- доноси радни програм за разматрање становишта Републике Хрватске;
- разматра документе Европске уније и стајновишта Републике Хрватске о документима Европске уније и о њима може доносити закључке;
- прати усклађивање правног система Републике Хрватске са правном тековином Европске уније;
- учествује у раду Конференције одбора за еуропске послове националних парламената држава чланица Европске уније (COSAC).
- сарађује са Европским парламентом и одборима за еуропске послове националних парламената итд., Пословник Хрватског сабора, (*Народне новине*, број 81/13, члан 65).

³⁴¹ Одбор за еуропске послове, на основу радног програма Европске комисије спроводи претходну расправу о дјеловању Сабора у европским пословима. Радна тијела Сабора разматрају попис предлога законодавних аката ЕУ из своје надлежности и обавјештавају Одбор за еуропске послове ради доношења радног програма. Након што прими предлог матичног тијела Одбор доноси радни

У Црној Гори до промјене Пословника 8. маја 2012. године, није постојао посебан скупштински одбор за питања Европске уније већ јединствени Одбор за међународне односе и европске интеграције.³⁴² Већина ингеренција овог одбора се ипак није односила на питања ЕУ и из тог разлога је било неопходно приступити измјени Пословника и подијелити овај одбор на два (Одбор за међународне односе и исељенике и Одбор за европске интеграције), која ће у потпуности бити посвећена појединачним пословима. Формирањем посебног одбора за питања Европске уније додатно се дало на значају, како самом процесу европских интеграција, тако и улози Скупштине у том процесу. Имајући у виду комплексност

програм и шаље га предсједнику Сабора. На основу информација које Влада доставља о другим документима ЕУ, матични одбори могу предложити Одбору за европске послове допуну радног програма. Предсједник Сабора радни програм (са његовом допуном) доставља Влади. Одбор након примања становишта Републике Хрватске о документу Европске комисије из радног програма, исто просљеђује матичном одбору Сабора, коме може одредити рок за доношење мишљења, водећи рачуна о роковима у којим је потребно усвојити документ Европске уније. Након спроведене расправе о документу Европске уније и становишту Републике Хрватске о том документу, узимајући у обзир мишљење матичног радног тијела, Одбор доноси закључак о становишту Републике Хрватске који доставља предсједнику Сабора. Уколико матично радно тијело не донесе мишљење у предвиђеном року, Одбор ће сам донијети закључак о становишту Републике Хрватске. У циљу прегледности, врши се посебно означавање докумената Европске уније, па стога сваки документ из радног програма ЕУ у горњем углу има ознаку Д.Е.У. са редним бројем., Пословник Хрватског сабора, (*Народне новине*, број 81/13, чл. 152 – 156).

³⁴² ”Одбор за међународне односе и европске интеграције прати и, по потреби, иницира усклађивање правног система Црне Горе са европским правом; прати извршавање права и обавеза Црне Горе које произилазе из међународних уговора и аката Савјета Европе; разматра програме помоћи и сарадње Европске уније; разматра и друге акте и питања из надлежности Скупштине у овој области; разматра предлоге закона о потврђивању (ратификацији) међународних уговора; предлаже платформе за разговоре са страним делегацијама и разматра извјештаје о оствареним посјетама, учешћу на међународним скуповима и студијским посјетама из своје надлежности; даје мишљење о кандидатима за амбасадоре и шефове других дипломатских представништава у иностранству; доноси годишњи програм и тромјесечне детаљне програме међународне сарадње; сарађује и размјењује искуства са одговарајућим радним тијелима у другим парламентима и међународним интеграцијама, оснивањем заједничких тијела, група пријатељстава, предузимања заједничких акција, усаглашавањем ставова о питањима од заједничког интереса.”, Пословник Скупштине Црне Горе, (*Службени лист Црне Горе*, број 7/2010, члан 42).

процеса придруживања као и значај Одбора за европске интеграције мора се планирати повећање његове улоге у перспективи, све у циљу јачања законодавне надлежности. С тим у вези, Колегијум предсједника Скупштине Црне Горе усвојио је Акциони план за јачање законодавне и контролне улоге Скупштине Црне Горе у 2013. години, којим су, између осталог, предвиђене активности које се односе првенствено на улогу Одбора за европске интеграције, као и сарадњу овог одбора са матичним одборима, у циљу доношења што квалитетнијег законодавства и успјешнијег тока преговора о приступању.³⁴³

Организација и функционисање радних тијела македонског Собрања дефинисани су Законом о Собрању и Пословником о раду Собрања. Унутрашња структура Собрања је веома разуђена, те постоји стално радно тијело за сваку појединачну област друштвених односа. Код радних тијела Собрања, за разлику од Народне Скупштине Републике Србије и Скупштине Црне Горе, поред чланова радног тијела предвиђени су и њихови замјеници. Предвиђање замјеника даље усложњава обављање функције радних тијела на квалитетан начин из постојећих посланичких капацитета. У тренутном сазиву македонског Собрања које броји 123 посланика, имамо 21 стално радно тијело које је састављено од најчешће 12

³⁴³ ”Разматрање нацрта преговарачких позиција по поглављима на сједницама Одбора за европске интеграције и давање мишљења и сугестија, као и, по потреби, одржавање сједница ради добијања информација о припреми преговарачких позиција од преговарачких структура Владе; Одбор ће дефинисати модел учешћа чланова матичних одбора на овим сједницама.

Одбор за европске интеграције ће, најмање једном квартално, организовати сједнице на којима ће разматрати напредак у приступним преговорима у сваком преговарачком поглављу за које су преговори започети, на које ће, по потреби, позивати заинтересоване чланове матичних одбора.

Одбор за европске интеграције, у сарадњи са матичним одборима, организоваће тематске форуме по појединим преговарачким поглављима, у облику јавних трибина, округлих столова, итд, на којима би стручна и друга заинтересована јавност имала прилику да изнесе мишљења и сугестије прије утврђивања преговарачке позиције и разматрања од стране Одбора.

Одбор за европске интеграције ће редовно разматрати извјештаје о реализацији обавеза из ССП и кварталне извјештаје о укупним активностима.”

<http://www.skupstina.me/index.php/me/pristupanje-eu/skupstina-u-procesu-pristupanja>

чланова (а рјеђе 10 односно 8) и исто толико њихових замјеника. Оволики број радних тијела, као и бројност чланова (и замјеника!) сваког од њих, доводи у питање њихову функционалност. Како можемо говорити о специјализацији и стручности радних тијела као њиховим битним карактеристикама када се један посланик не може усресредити на чланство у једном или евентуално два сродна одбора? Одличан примјер (наравно не и једини) је чланство посланика владајуће ВМРО-ДПМНЕ Владимира Горчева у 5 сталних радних тијела!³⁴⁴ Да проблем буде већи, не ради се о мањим посланичким клубовима са једноцифреним бројем посланика, већ о ВМРО-ДПМНЕ која је у Собрању доминантна са 61-им послаником и има највећу посланичку базу. Непотпуна попуњеност сваког сталног тијела у овом сазиву нам довољно говори о сврсисходности, али и о одрживости оваквог рјешења. Пословник предвиђа вођење евиденције о присуству сједницама, чланова радног тијела, као и санкције за неприсуствовање. Уколико члан радног тијела три пута заредом не присуствује сједницама радног тијела, а о томе унапријед не извијести предсједника радног тијела, Комисија за избор и именовања ће донијети акт којим га новчано кажњава (5% плате за сваки дан одсуства). Радно тијело може предложити Собрању да разријеша чланства у радном тијелу посланика који неоправдано три пута заредом одсуствује са сједнице.³⁴⁵

5.3. Јавне расправе и јавна слушања (public hearings)

Као што је непосредна демократија, као једини модел вршења јавних власти функционално неизводљива, тако се ни демократија не може свести на представничку демократију због недостатака који су инхерентни њеним

³⁴⁴ Владимир Горчев је предсједник Комисије за политички систем и односе међу заједницама, члан је Комисије за уставна питања и Комисије за одбрану и безбједност, а замјеник члана у Комисији за вањску политику и Комисији за пословничка и мандатно-имунитетска питања, Види на: <http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018.aspx>

³⁴⁵ Деловник на Собранието на Република Македонија, (*Службен весник на Република Македонија*, бр. 91/2008, 19/2010 и 23/2013, члан 126).

институцијама. Без обзира на легитимитет састава парламента, који је добијен на непосредним изборима од стране грађана, неопходно је постојање других начина за непосредно учешће грађана у одлучивању, посебно у законодавном поступку. Инструмент за то је право грађана да учествују у процесу доношења закона и вршењу јавних послова генерално, кроз остваривање начела о суверености грађана која се уставима прокламује. Међутим, насупрот повећању учешћа грађана у законодавном процесу, са друге стране постоје и све учесталији захтјеви за ефикаснијим законодавним поступком с обзиром на веома динамичну законодавну активност која је посебно код земаља у транзицији проузрокована процесом придруживања Европској унији и усклађивања домаћег законодавства са европским. У том смислу треба водити рачуна да се нађе оптимално рјешење које ће укључивањем грађана допринијети квалитетнијем, али не мање ефикасном законодавном поступку. Поред непосредног учешћа грађана прије усвајања прописа кроз народну иницијативу или референдум, постоје и облици непосредног учешћа грађана у поступку одлучивања о усвајању прописа. Конструктиван начин учешћа грађана у законодавном поступку у фази одлучивања о усвајању прописа јесу јавне расправе и јавна слушања, који имају веома важну улогу у процесу остваривања реформе и оснаживања законодавног поступка и побољшања добијених законских рјешења.

Јавне расправе су један облик непосредног учешћа грађана у законодавном процесу. Уопштено говорећи, јавне расправе подразумијевају учешће грађана у одлучивању о јавним пословима. ”У ужем смислу јавна расправа је посебан облик рада парламента, његових домова и радних тијела који одликује непосредно учешће грађана (представника цивилног друштва, експерата) у раду парламента и његових радних тијела, по правилу без права да учествују у одлучивању.”³⁴⁶ Путем јавних расправа врши се својеврсна демистификација законодавног процеса и постиже боља размјена информација између законодавног тијела и грађана, и повећава повјерење грађана према парламенту као институцији представничке демократије. Оне се организују у циљу бољег обавјештавања о одређеним

³⁴⁶ М. Пајванчић, *Јавна расправа, облик непосредног учешћа грађана у законодавном поступку (организовање и вођење)*, 15.

питањима учесника у законодавном поступку, кроз презентовање различитих ставова и мишљења који би требало да допринесу квалитетнијим законским рјешењима у коначном. На тај начин посланици долазе у непосредан контакт са грађанима, што им омогућава да буду директно информисани о њиховим ставовима о одређеним друштвеним питањима прије него што буду одлучивали о њима. Та размјена информација и комуникација уопште између грађана и парламента је двосмјерна и постоји у циљу консултовања јавности о одређеном питању, по чему се јавне расправе разликују од начела јавности рада парламента који се одликује том једносмјерношћу тока информација (од парламента ка грађанима) и постоји зарад информисања јавности о раду парламента.

Јавне расправе имају многоструке позитивне учинке у законодавном процесу како за грађане тако и за парламент. Оне прије свега дају додатни *легитимитет* донешеним законима с обзиром да грађани непосредно учествују у њиховом доношењу што омогућава прихватање конкретног закона од стране оних на које се односи. Јавне расправе успостављају *повјерење* грађана у парламент као институцију представничке демократије. Такође, подстичу *грађански активизам* који се огледа у учешћу грађана у законодавном процесу, повећавајући њихов степен политичке културе и оспособљавајући их за одлучивање о најважнијим политичким питањима. Организујући јавне расправе парламентарци се упознају са *алтернативним мишљењима* која се односе на локалне проблеме, различите групне и појединачне интересе, све у циљу добијања садржински квалитетнијих закона. Овај проток информација доприноси премошћавању различитих вриједносних и идеолошких орјентација омогућавајући да се током дебате обезбиједи *консензус* и *разрјешавање сукоба*. Незаобилазни позитивни ефекат јавних расправа је свакако *едукација*, у првом реду грађана о својем праву да стекну увид у законске предлоге, али и посланика да чују мишљења и стекну знања од стручњака и најшире јавности, све у циљу да у коначном не изгубе из вида интересе грађана.³⁴⁷ Резултати које ће јавне расправе дати зависе од материје коју конкретни закон регулише. Наиме, закон који регулише одређену строго специјализовану материју која прописује одређене техничке стандарде свакако да није подесан за јавне

³⁴⁷ *Ibid.*, 22 – 25.

расправе. Највеће ефекте, у смислу побољшања квалитета законодавства, даће јавне расправе које се тичу закона који регулишу области које се непосредно тичу грађана и њихових јасно препознатљивих потреба и интересовања, јер у том случају грађани могу дати највећи допринос. Јавне расправе морају бити фактор повећања квалитета законодавства кроз укључивање јавности у конципирање законских рјешења, али не смију бити кочница успостављању ефикаснијег рада парламента, што су два изазова са којима се највише сусрећу земље које се налазе у процесу придруживања Европској унији, који захтијева убрзану законодавну активност и доношење великог броја закона.

Јавно слушање је механизам прикупљања информација који користе парламентарни одбори у свом раду како би што адекватније обављали послове из своје надлежности.³⁴⁸ Једна врста јавних слушања (пored надзорних и истражних) јесу законодавна јавна слушања, која су због природе рада предмет нашег интересовања. За разлику од јавне расправе која се спроводи у раној фази, институт јавног слушања је карактеристичан за касније фазе законодавног поступка. Законодавна јавна слушања нијесу саставни дио законодавног поступка, већ могућност путем које посланици могу доћи у посјед релевантних информација, стручних и експертских мишљења, ставова цивилног сектора, што би могло допринијети унапређењу законодавног поступка, као и бољем раду парламента уопште. Славиша Орловић, у оквиру циљева који се јавним слушањима могу постићи, наводи широк спектар резултата њиховог спровођења. Спровођењем јавних слушања се може створити квалитетнији и интензивнији однос између представничког тијела и грађана који га бирају. Усвајањем закона потпуније се информише јавност и парламент чини генерално отворенијим, а изабрани представници се понашају одговорније и усклађеније са вољом грађана.

³⁴⁸ ”Потребно је направити разлику између јавних слушања и јавних расправа. Јавна слушања имају често строжија процедурална правила рада у односу на јавне расправе. Јавне расправе омогућују ширу дискусију, отворенију према јавности и изван круга стручњака. У јавној расправи, по природи ствари, учествује већи број људи. Оне се могу организовати и изван парламента. Понекад могу бити прилика да се представи нацрт закона. Јавна расправа се може више политизовати него јавно слушање”, Славиша Орловић, Ана Пешикан, *Јавна слушања као институција парламентарне праксе: Public hearings*, Програм Уједињених нација за развој, Београд 2007, 15.

Незанемарљив напредак се може остварити на пољу законодавне надлежности, кроз унапређивање законодавног поступка, његово отварање према споља и према јавности, отварање дијалога између грађана и законодавца у вези са нацртима или предлозима закона, као и укључивање ставова других јавних тијела, стручних установа, појединаца и заинтересованих страна. На крају, Славиша Орловић као позитивне ефекте јавних слушања наводи и ефикасније креирање политике, квалитетнију контролу владе, стварање форума за размјену идеја и европеизацију рада парламента.³⁴⁹ Ови позитивни ефекти јавних слушања имали су за резултат њихову експанзију. У Француској је употреба јавних слушања експоненцијално расла у претходних десет година. Број учесника у јавним слушањима на захтјев одбора (представника цивилног сектора, експерата), се мултипликовао од 2002. до 2010. године. Такође, Фински парламент (*Eduskunta*) биљежи већу улогу јавних слушања и конкретно експерата, првенствено код знајчанијих предлога закона.³⁵⁰

Парламентарни одбори (појединачно, иако може бити организовано и заједничко са више одбора) најчешће иницирају законодавно јавно слушање, мада то могу бити и посланици, заинтересоване стране за конкретни закон, представници институција, као и сами грађани. Постоји могућност одржавања заједничког јавног слушања два одбора и тада је неопходно водити рачуна о координацији и процедуралним правилима, те на заједничкој сједници утврдити смисао заједничког јавног слушања.³⁵¹ Прије организовања јавног слушања треба имати план његовог одвијања и информације које се желе добити, али треба водити рачуна и о засиједању парламента и обавезама посланика како би се на најбољи могући начин искористили људски ресурси и стручни капацитети. Јавна слушања

³⁴⁹ *Ibid.*, 16 – 17.

³⁵⁰ Greg Power, *Global parliamentary report: the changing nature of parliamentary representation*, UNDP – IPU, Geneva 2012, 33.

³⁵¹ ”Таква сједница може смањити евентуалне контрадикторности и ускладити супротстављене предлоге. Некада преовлада становиште да је боље да одбори имају засебне ставове и приступе, а некада се сматра да је боље усагласити супротна становишта и приближити различите приступе пре пленарног заседања скупштине. Ако се слушање одржава у организацији два одбора, предсједници тих одбора су копредседавајући, или један у првом, а један у другом делу. Сви чланови оба одбора могу постављати питања.”, С. Орловић, А. Пешикан, 32.

се одвијају уз присуство медија што доприноси већој отворености рада парламента. Њихов садржај представљају консултације, дебата, размјена информација и мишљења, што све недвосмислено повећава квалитет коначно усвојених законских рјешења. У том процесу чланови одбора који организује јавно слушање, поред представника извршне власти, експерата, представника цивилног сектора могу дати могућност да изнесу свој став и представницима локалне самоуправе уколико је у питању законски предлог који се тиче локалне проблематике или чак могу дати прилику одређеним интересним групама да искажу своје становиште и сугестије. Послије завршеног јавног слушања преглед свједочења се шаље члановима одбора, а извјештај са јавног слушања се презентује на планерном засиједању парламента. Закључци до којих се дошло путем јавних слушања могу бити корисни за унапређивање квалитета законодавне регулативе кроз амандманско дјеловање на закон. Имајући у виду сложеност поступка јавних слушања, у циљу њиховог квалитетног организовања је неопходно вршити континуиране стручне обуке за службенике који се баве организацијом јавних слушања као и предсједнике одбора који би требало након одржаног јавног слушања да сазову сједницу одбора на којој би представили извјештај са јавног слушања.

Међу прописима који регулишу институт јавних расправа у Републици Србији треба навести Закон о државној управи који каже: "Министарство и посебна организација дужни су да, у припреми закона којим се битно мијења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност, спроведу јавну расправу."³⁵² Обавезност јавне расправе, чак и у случајевима у којима је (описно) предвиђена законом се не обезбјеђује, јер зависи од слободног тумачења предлагача кад се "битно мијења правни режим" или која питања "посебно занимају јавност". Закон такође наводи да се организација јавних расправа ближе одређује Пословником Владе. Међутим, с обзиром да се законом не регулише организација јавних расправа, овим се рјешењем отвара могућност да јавне расправе буду у потпуности регулисане Пословником Владе. На тај начин се генеришу системске противурјечности угрожавањем уставом прописане законодавне надлежности парламента и врши се њен одлив ка извршној власти.

³⁵² Закон о државној управи, (*Службени Гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010, члан 77).

Додатни проблем представља чињеница да се јавне расправе регулишу законом који уређује рад органа управе, па самим тим редукује уређивање јавних расправа на органе управе као предлагаче, не постављајући правила за остале овлашћене предлагаче. Јавна расправа се по правилу одвија на почетку законодавног поступка у фази припреме закона, прије његовог нацрта. Организовање јавних расправа несумњиво доприноси квалитету законодавства кроз повећање транспарентности, као што и омогућава да се искоријене евентуалне злоупотребе. Но, пракса организовања јавних расправа нам говори о недовољној искоришћености овог института у циљу повећавања квалитета донесених прописа. У том погледу је неопходно прићи квалитетнијем постављању нормативног оквира који регулише јавне расправе. Потребно је извршити њену институционализацију у правном систему, нормативно дефинисати појам и сврху јавне расправе као и законом уредити сами поступак расправе. Закон о државној управи, с обзиром на област коју регулише, уређује јавне расправе само у случајевима када је предлагач закона орган државне управе, а не поставља правила за остале овлашћене предлагаче.

У смислу побољшавања квалитета предлога добијених на јавним расправама било би пожељно утврдити јединствене критеријуме за одабир учесника јавних расправа. Неопходно је прописати вријеме и начин организовања јавне расправе, као и начин даљег поступања са предлозима који су резултат јавне расправе. У циљу што боље учинковитости јавне расправе требало би прописати минималан обим података који се односе на питање које се износи на јавну расправу као и важеће прописе из наведене области на нивоу Европске уније. Да би се остварила транспарентност добро би било обавезати орган који припрема пропис да објави придошле предлоге са јавне расправе на интернету, што би уједно омогућило учесницима расправе да не понављају већ постојеће предлоге. У организацији и вођењу јавне расправе би било пожељно наћи праву мјеру кад је у питању предвиђено вријеме за учеснике, на начин да се избјегне претјерано нормирање и остави извјесна слобода учесницима јавне расправе.³⁵³

У уставном систему Републике Србије институт јавних слушања први пут се појављује 2010. године, измјенама Пословника о раду Народне скупштине. У

³⁵³ Вид. Д. Миловановић, Н. Ненадић, В. Тодорић, 130 – 134.

Републици Србији је Законом о Народној скупштини³⁵⁴ предвиђено постојање јавних слушања и њиме се начелно дефинише право скупштинских одбора да организују јавна слушања, која се спроводе о питањима од јавног значаја, док је Пословником о раду Народне скупштине ова материја детаљније уређена. Поред контролних јавних слушања предвиђена је и могућност законодавних јавних слушања. Законодавна јавна слушања се по природи организују у моменту када се у скупштинској процедури налази одређени закон. Она се могу појавити у три различита облика, зависно од сврхе и циља због којег се организују, а која су без обзира на ове разлике по свом садржају информативна јавна слушања и врше се у оквиру нормативне функције Народне скупштине.

Један вид јавног слушања организује се у циљу прибављања информација које могу бити корисне за обликовање садржаја рјешења предложених у акту који ће се разматрати у Народној скупштини.

Други вид јавног слушања организује се како би се прибавила стручна мишљења о рјешењима које садржи предлог акта који ће се наћи на скупштинској агенди.

Трећи вид јавног слушања фокусиран је на разјашњавање питања о којима постоје различита мишљења, а која су значајна за припрему предлога акта.³⁵⁵

Међутим, постоји и посебни облик законодавног јавног слушања у односу на прописе који су већ усвојени у Народној скупштини и дио су правног поретка. Његова специфичност се огледа у различитом карактеру јавног слушања, па оно у овом случају не служи за подизање квалитета још неусвојеног предлога закона, већ овакво јавно слушање служи за разматрање постојећих недоумица, различитих интерпретација, везаних за примјену постојећег закона. Иако овај облик јавног слушања не утиче директно и непосредно на подизање квалитета законодавства, не би требало занемаривати његов посредни утицај. Наиме, на оваквим јавним слушањима може се излагањем различитих мишљења и схватања квалитета постојећих законских рјешења, подстаћи нормативна активност Народне

³⁵⁴ Закон о Народној скупштини, (*Службени гласник РС*, број 9/10, члан 27, став 7).

³⁵⁵ Маријана Пајванчић, „Јавно слушање – облик рада Народне скупштине”, *Зборник радова Правног факултета, у Новом Саду* 2012, 13.

скупштине, која би евентуално резултирала промјеном конкретног закона. Специфичност овог типа јавног слушања је то што оно садржи одређене елементе законодавног, али и елементе контролног слушања.³⁵⁶ Пословник Народне скупштине јединствено и начелно регулише институт јавних слушања уопште, без разграничења законодавних јавних слушања која се остварују у оквиру нормативне функције и јавних слушања која се организују у оквиру контролне функције Народне скупштине.

Пословник не регулише само материјална правила већ и процесна правила јавних слушања. Централну улогу у процедури организовања јавних слушања имају скупштински одбори. У циљу бољег информисања и добијања квалитетних стручних мишљења о конкретном законском предлогу који је у скупштинској процедури или рјешавања питања везаних за одређени предложени или важећи акт, скупштински одбори могу организовати јавна слушања. Дакле, јавна слушања може организовати било који одбор, а предлог који садржи тему јавног слушања, као и списак лица која се позивају може поднијети сваки члан одбора. Послије овако одржаног јавног слушања предсједник одбора шаље извјештај о изнешеним ставовима и предлозима предсједнику Народне скупштине, али и члановима одбора и учесницима слушања, на шта ови могу поднијети писане примједбе.³⁵⁷ Организовање јавних слушања у пракси је резултирало недвосмисленим бенефитима у законодавном процесу. Наиме, кроз укључивање стручњака из

³⁵⁶ „Ако се има у виду да се јавно слушање у овом случају фокусира на разјашњење питања која се постављају у вези са прописом који је на снази, не треба изгубити из вида да би се овакво јавно слушање могло сматрати и специфичним обликом остваривања контролне функције Народне скупштине, јер је садржински са њом тесно повезано. Несумњиво је да је природа овог вида слушања амбивалентна и да се оно може везати како за нормативну тако и за контролну функцију Народне скупштине. Од исхода јавне расправе у сваком конкретном случају зависиће и то да ли је она везана претежно за нормативну функцију Народне скупштине (ако јавно слушање и његов исход буду повод да посланици поднесу предлог за измену или допуну закона) или њену контролну функцију (ако исход јавног слушања доведе до примене инструмената парламентарне контроле владе).”, *Ibid.*, 14.

³⁵⁷ Пословник Народне скупштине Републике Србије, (*Службени гласник РС*, број 52/2010, чл. 83 и 84.

академских кругова и експерата уопште, фокус расправе у скупштинским одборима се помјерао са политичких препуцавања између дубоко подијељених страна, на квалитет предложених законских рјешења. На овај начин се оснажује законодавна функција, али и враћа пољуљано повјерење у рад скупштинских одбора и Народну скупштину генерално. Посебан значај имају јавна слушања која се организују о законима којима се врши прихватање европских правних тековина. У том смислу је Одбор за европске интеграције Народне Скупштине успоставио одређену плодотворну праксу организовања јавних слушања о свим темама везаним за процес европских интеграција и конкретно о предлозима закона којима се врши усклађивање домаћег законодавства са европским, што би требало да учврсти позицију Народне скупштине у процесу придруживања ЕУ.

У Црној Гори је функционисање јавних расправа регулисано Пословником Скупштине Црне Горе који је предвидио постојање три врсте јавних расправа, и то: консултативно саслушање, контролно саслушање и парламентарну истрагу, а једина врста јавних расправа која служи подизању квалитета законодавне функције парламента дефинисана је као "консултативно саслушање".³⁵⁸ Дакле, Пословником је уређено да јавне расправе у виду консултативног саслушања представљају дио законодавног поступка консултативног карактера, којим грађани и цјелокупна јавност учествују у законодавном процесу. Пословник је дефинисао оквирну листу субјеката који могу бити позвани да учествују у јавној расправи поводом предлога закона, а за циљ њиховог организовања поставио је прибављање информација и стручних мишљења о предлогу закона који је у скупштинској процедури и разјашњења појединих рјешења у предлогу акта. Јавне расправе организују скупштински одбори, и то матични одбори који су надлежни за разматрање питања која су предмет конкретне јавне расправе. Јавне расправе нијесу предвиђене као обавезни дио законодавног поступка већ представљају само могућност која се може искористити у зависности од стварне потребе и процјене одбора.³⁵⁹ У циљу остваривања што већег учешћа јавности у законодавном процесу

³⁵⁸ Пословник Скупштине Црне Горе, (*Службени лист Црне Горе*, број 7/2010, чл. 73 и 74).

³⁵⁹ Проф. Пајванчић у свом приручнику о јавним расправама наводи и подробно објашњава да у том смислу треба сагледати: значај питања која регулише предлог закона; утицај предложених

путем јавних расправа требало би дефинисати модел учешћа цивилног сектора у оквиру јавних расправа, у областима њиховог интересовања и стручности. ”Било би корисно да се и у Пословнику Скупштине отвори могућност сарадње парламентарних одбора и цивилног сектора у законодавном процесу, управо кроз јавне расправе које организује парламентарни одбор о приједлозима закона или питањима односно областима које је неопходно регулисати законом, између осталог, и на тај начин што би се представницима цивилног друштва омогућило да парламентарцима представе пројекте закона на којима су радили стручњаци окупљени око организација цивилног друштва.”³⁶⁰

Поред неспорно позитивног ефекта регулисања скупштинским Пословником овог важног инструмента којим се може подићи квалитет законодавства, поставља се питање концепта домаћаја овако регулисаних јавних расправа. Наиме, на овај начин оне представљају необавезан дио законодавног поступка и њихова употреба сведена је на одређени спектар закона. Потребно би било прецизније дефинисати услове у којима би требало спроводити јавну расправу, чиме она не би била само могућност која зависи од процјене одбора. Требало би проширити употребу јавних расправа, на начин што би их ваљало прописати као обавезни дио законодавног поступка, које би се организовале, ако не за све предлоге закона без изузетка, барем за важније законе (оне за чије усвајање је потребна квалификована већина) и на тај начин поспјешити квалитет добијених законских рјешења, имајући у виду предлоге стручне јавности. Пословник Скупштине Црне Горе у одређеној мјери је недоречен када је у питању регулисање јавних расправа. Неке од тих недостатака би требало отклонити измјенама Пословника, док би одсуство регулисања одређених питања Пословником могла бити надомјештена доношењем интерних аката одбора који организују јавну

законских рјешења на положај грађана и других субјеката; да ли су мишљења јавности о питању које је предмет законске регулативе подијељена; да ли је питање које закон регулише сложено и комплексно; да ли је јавна расправа о предлогу закона најбољи начин укључивања јавности у законодавни поступак., М. Пајванчић, *Јавна расправа, облик непосредног учешћа грађана у законодавном поступку (организовање и вођење)*, 56 – 57.

³⁶⁰ *Ibid.*, 62.

расправу. Пословник не регулише посебно начин припреме јавне расправе о предлогу закона па се на ова питања аналогно примјењују опште одредбе Пословника које регулишу припрему, сазивање и рад на сједници одбора.³⁶¹ Пословник не садржи посебне одредбе које се односе на опис послова везаних за организовање јавне расправе о предлогу закона што би се, како предлаже Маријана Пајванчић могло привремено надомјестити интерним актом одбора који организује јавну расправу којим би се уредио састав тима за логистику, врста и конкретан опис послова за свако од мјеста у тиму за логистику, одговорност чланова тима за логистику и др.³⁶²

Поступак спровођења јавне расправе у припреми закона које предлаже Влада, прописан је Владином Уредбом о поступку и начину спровођења јавне расправе у припреми закона, и подразумијева консултовање заинтересоване јавности у почетној фази припреме закона и расправу о тексту закона. Њоме се јавна расправа дефинише као обавезан дио припреме закона који регулише права, обавезе и правне интересе грађана, док се не спроводи у припреми закона којима се уређују питања из области одбране и безбједности и годишњег буџета; у ванредним, хитним или непредвидљивим околностима; када се законом битно другачије не уређује неко питање.³⁶³

Јавна расправа се спроводи организовањем округлих столова, трибина, али и достављањем предлога и сугестија писаним и електронским путем. У циљу обавјештавања и припреме заинтересоване јавности, министарство као предлагач на својој интернет страници и порталу е-управе, у року од пет дана од доношења годишњег програма рада, објављује списак закона из своје надлежности о којима ће се спровести јавна расправа. Након објављивања јавног позива које министарство на интернет страници упућује заинтересованој јавности (органима, организацијама, удружењима, појединцима) за питања која се тим законом регулишу, који у року од

³⁶¹ Пословник Скупштине Црне Горе, (*Службени лист Црне Горе*, број 7/2010, чл. 62 – 72).

³⁶² М. Пајванчић, *Јавна расправа, облик непосредног учешћа грађана у законодавном поступку (организовање и вођење)*, 77.

³⁶³ Уредба о поступку и начину спровођења јавне расправе у припреми закона, (*Службени лист Црне Горе*, број 12/2012, члан 4).

не мањем од 20 дана од објављивања јавног позива шаљу своје сугестије, предлоге, иницијативе, коментаре.³⁶⁴ Након завршетка јавне расправе сачињава се извјештај о организованој јавној расправи који садржи формалне податке о мјесту и времену одржавања, броју представника који су учествовали у расправи, али и суштинским питањима као што су прихваћени приједлози, али и приједлози који нијесу прихваћени са образложењем разлога. Коришћење института јавних расправа у припреми закона има многоструко позитивне ефекте и може допринијети побољшању квалитета законодавства генерално. Уредбом је прокламовано више циљева који се желе постићи.³⁶⁵

Уређивање материје јавних расправа само уредбом није најбоље рјешење, већ би имајући то у виду требало темељније приступити пословничком дефинисању ове материје. У том смислу, детаљније дефинисање поступка и начина вођења јавне расправе Пословником Скупштине Црне Горе допринијело би значају и њиховој функцији унутар законодавног поступка. Дефинисањем Владином уредбом поступка и начина организовања јавних расправа за законе чији је Влада предлагач, без такве регулације материје јавних расправа скупштинским Пословником, ставља у фокус законодавну иницијативу Владе, поспјешујући дојам о њеној доминацији у том погледу, занемарујући законодавно тијело као предлагача.

Учешће јавности у изради закона у Македонији има основ у Уставу, Закону о референдуму, Пословнику Владе, Стратегији сарадње Владе и цивилног друштва, а даље разрађено у Методологији за процјену утицаја регулативе и Упутству за поступање у раду министарства за укључивање заинтересованих страна у процес

³⁶⁴ *Ibid.*, чл. 5 и 7.

³⁶⁵ - информисање најшире јавности о планираним активностима на припреми закона;

- потпунија размјена информација између министарстава и заинтересоване јавности;

- учествовање заинтересоване јавности у припреми закона;

- отклањање негативних посљедица у примјени закона;

- квалитетније дефинисање јавних политика и унапређивање квалитета закона., *Ibid.*, члан 3.

израде закона.³⁶⁶ Јавна расправа се спроводи на уобичајен начин, путем организовања округлих столова о предлогу закона, које најчешће организује предлагач или заинтересовани субјект, затим гостовања у медијима и за одређену тематику специјализованим емисијама. Поред тога, Пословник о раду Владе увео је нова правила о јавним расправама преко интернета, којим се предвиђа да се предлог за доношење закона, нацрт закона, и предлог закона објављује на интернет презентацији министарства и у јединственом електронском регистру прописа ENER. Упутство предвиђа да јавна расправа почиње када друга министарства доставе мишљење на нацрт закона, а прије његовог слања Генералном секретаријату Владе. Министарства обезбјеђују јавни увид у нацрт закона, а јавна расправа треба да почне најраније 15 дана од стављања нацрта закона на јавни увид, а да се заврши најкасније 5 дана пред крај рока за увид јавности. Ови рокови су усклађени са роком који прописује Пословник Владе, да јавна расправа траје најмање 10 дана.³⁶⁷ Јавна расправа може да се организује у форми округлог стола када надлежно министарство шаље позив заинтересованим странама најмање 5 дана прије почетка расправе. Најкасније 10 дана по завршетку јавне расправе, министарство на свом сајту и порталу ENER објављује записник и извјештај са јавне расправе у коме се налазе мишљења, коментари и сугестије на нацрт закона, који просљеђује Генералном секретаријату Владе.³⁶⁸ Изузетак од спровођења јавних расправа постоји у случају усвајања закона у хитном поступку.

5.4. Разграничење садржаја материје законодавног поступка

Материја законодавног поступка се у највећем броју држава чија упоредна искустава анализирамо у цјелости дефинише различитим правним актима. Уставом и законом као општим правним актима различите снаге, затим пословником

³⁶⁶ Иван Грујић *et al*, Закон је наш – анализа јавних расправа у САД, Македонији и Словенији, препоруке за унапређење јавних расправа у Србији 2012, 9.

³⁶⁷ *Ibid.*, 11.

³⁶⁸ *Ibid.*, 12.

парламента као специфичним правним актом којим се регулише организација парламента и његове процедуре, али и подзаконским прописима којима се уређује рад институција представничке демократије. Уставом се најчешће уређују најважнија питања законодавног поступка као што су: орган за доношење закона, субјекти који имају право законодавне иницијативе, овлашћени предлагачи закона, судјеловање грађана у доношењу закона, права посланика у законодавном поступку, већине потребне за доношење закона, поступак рјешавања сукоба домова у законодавном поступку код дводомних парламената, проглашење закона, премапотпис и законодавни вето, објављивање, ступање на снагу закона, забрана ретроактивности и изузеци од њене примјене, као и посебна правила за доношење неких закона (органски, уставни, финансијски).³⁶⁹ Пословником се детаљније регулише начин остваривања одређених питања које устав начелно прописује. Пословником се најчешће темељно регулишу двије групе питања, и то: организациона - којима се дефинише унутрашња организација парламента као и права и дужности посланика и са друге стране – процесна питања, којима се регулишу начин рада парламента и његових радних тијела, као и парламентарни поступци. Из свега тога прозилази да постоје норме различитог значаја и правне снаге којима је регулисан законодавни поступак, што отвара могућност за стварање одређене конфузије у правном поретку. Та тзв. расутост норми које регулишу законодавни поступак може продукovati спорост, инертност одвијања законодавног поступка у пракси.³⁷⁰

³⁶⁹ М. Пајванчић, *Парламентарно право*, 141 – 142.

³⁷⁰ Нпр. Устав РХ (у члану 83) предвиђа просту већину за доношење закона уз изузетке којима се разрађују Уставом утврђена људска права и темељне слободе, изборни систем, устројство, дјелокруг и начин рада државних тијела те устројство и дјелокруг локалне и подручне (регионалне) самоуправе, које Хрватски сабор доноси апсолутном већином свих заступника, те законе којима се уређују права националних мањина које Хрватски сабор доноси двотрећинском већином гласова свих заступника. Међутим, Пословник о раду Хрватског сабора поред прописивања двотрећинске већине за уставне законе којима се уређују права националних мањина, (као и Устав) предвиђа поред осталог и двотрећинску већину за доношење уставног закона о Уставном суду Републике Хрватске. Овакво регулисање истих питања, на неједнак начин нормама различите правне снаге, може само довести до конфузије у правном поретку.

Маријана Пајванчић темељно образлаже неопходност квалитетног разграничења садржаја материје законодавног поступка, дајући овом питању велики значај, те сматрајући да без тога није могућа свеобухватна и дјелотворна реформа законодавног поступка. ”Једна од неопходних ствари која се мора урадити у прилог реформи законодавног поступка свакако је разграничење садржаја материје законодавног поступка. Јасно разграничење садржаја материје законодавног поступка (категорије, инструменти, појмови, институције) с обзиром на прописе који уређују законодавни поступак, уважавајући чињеницу да је материја законодавног поступка предмет уставне, законске и пословничке материје. Потребно је брижљиво одабрати и селектовати питања законодавног поступка која заслужују уставни третман, од оних која уређује закон и посебно пословник о раду парламента.”³⁷¹ У том смислу је неопходно студиозно прићи регулисању овог комплексног питања, имајући у виду функционисање читавог система, такође не занемарујући потенцијалне контраефекте које би погрешна рјешења рефлектовала на цјелокупни правни систем.

У Републици Србији је материја законодавног поступка подијељена и регулисана правним актима различите снаге, почевши од Устава Републике Србије, преко Закона о Народној скупштини, Влади и државној управи, до подзаконских прописа којима се уређује рад Владе и Народне скупштине. Скупштина Србије је донијела Закон о Народној скупштини и материја законодавног поступка се поред У става и Пословника регулише овим законом. Уставне норме којима се регулише законодавни поступак односе се на основна питања као што су одређивање круга субјеката који имају право предлагања закона; већину која је неопходна за усвајање закона; проглашење закона и суспензивни вето предсједника Републике; објављивање закона и његово ступање на снагу; забрану ретроактивног дејства закона.³⁷² Уставотворац је пажљиво издвојио одређена основна питања каква су рецимо, право предлагања закона или већина за доношење закона и с обзиром на њихов значај им дао уставну снагу, учинивши процедуру њихове промјене

³⁷¹ Маријана Пајванчић, „Законодавни поступак”, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Факултет политичких наука у Београду 2007, 206.

³⁷² Устав Републике Србије од 2006, чл. 105, 107, 113, 196, 197.

компликованом каква је процедура промјене устава уопште. Закон о Народној скупштини само начелно третира питање законодавног поступка на начин што дефинише његово постојање као једног од поступака који се одвијају у Скупштини и упућује на његово детаљније регулисање путем Пословника о раду Скупштине. Закон о Народној скупштини није процесни закон, те не регулише процедуру поступка, већ само таксативно наводи поступке који се спроводе у Народној скупштини. Конкретно и детаљно регулисање организације, функционисање Скупштине, али и регулисање законодавног поступка извршено је Пословником о раду Народне скупштине. Пословник својим члановима детаљно регулише процедуру која одсликава пут закона од његовог предлагања, преко расправе у начелу и појединостима, расправе у одборима и пленуму, подношења амандмана до усвајања закона.

У Црној Гори није донешен закон о Скупштини, па се с обзиром на ту чињеницу норме којима се уређује материја законодавног поступка, доминантно налазе у Уставу Црне Горе и Пословнику о раду Скупштине Црне Горе и дијелом у појединим подзаконским актима. Устав Црне Горе дефинисао је узак круг основних питања која се тичу законодавног поступка као што су: овлашћени предлагачи, већине за одлучивање о законима, проглашавање закона и предсједнички вето. Питање одлучивања цјеловито је конципирано и постало дијелом уставне материје. Конкретно, уставотворац је прописао просту већину као већину за доношење закона уз таксативно наведене изузетке за које је прописана апсолутна већина, те на крају предвидјевши двотрећинску већину за законе којима се уређује изборни систем и имовинска права странаца. С друге стране, Пословником је дефинисан модалитет одлучивања кроз јавно и тајно гласање, те процедура њиховог одвијања. Пословником Скупштине Црне Горе конкретизована су уставна начела и детаљно је дефинисан пут одређеног предлога закона кроз поједине фазе законодавног поступка. Изузев прописивања конкретних радњи унутар законодавног поступка, Пословник прописује и посебне врсте поступка за доношење других аката, као и њихове одређене самобитности.

У Републици Македонији је материја законодавног поступка дефинисана Уставом, Законом о Собрању и Пословником. Устав Републике Македоније

регулише одређена питања која се тичу законодавног поступка, као што је прописивање круга овлашћених предлагача закона, проглашавање закона и предсједнички вето. Закон о Собрању третира законодавни поступак само у дијелу проглашавања изгласаног закона, односно предсједничког законодавног вета. Поставља се оправдано питање због чега је у крајњем и оно (законодавни вето) третирано, па је услијед тога материја проглашавања закона "расута" у систему на начин што се њоме бави не само у Уставу и закону него и у Пословнику! При томе долази до потпуно непотребног понављања истих рјешења везаних за рокове и процедуру употребе законодавног вета, Законом (члан 38) и Пословником (члан 173). Поменута материја регулисана је актима различите снаге, што отвара могућност за одређену конфузију унутар правног поретка. Ипак, генерално посматрано, материја законодавног поступка доминантно је регулисана Пословником. Њиме је дефинисан, како редовни законодавни поступак, укључујући све његове фазе, тако и скраћени и хитни законодавни поступак. Са друге стране дефинисани су и посебни парламентарни поступци, са својим карактеристикама.

5.5. Установљавање посебних законодавних поступака

Постојање једног, униформно уређеног законодавног поступка не обезбјеђује квалитетно и ефикасно рјешавање различитих друштвених односа, који имају различити значај и захтијевају другачији начин, као и брзину регулисања. Рјешење путем којег се може допринијети подизању квалитета законодавства јесте увођење различитих, посебних законодавних поступака. У зависности од друштвених односа које поједини закони регулишу, постоје и закони који имају различити значај у уставном систему, као и одређене своје специфичности због којих и захтијевају засебне процедуре. За регулисање различитих ситуација не можемо користити исте инструменте, па ни "различите" законе не требају доносити у потпуно истом поступку. Јединствени законодавни поступак који би на потпуно идентичан начин функционисао при доношењу сваког конкретног закона, без

обзира на његове специфичности не би доприносио квалитету и ефикасности законодавства, већ би стварао контрапродуктивну слику о униформном уређењу овог питања. Имајући у виду наведено, у зависности од њихових обиљежја и значаја, неопходно је прописивати различите процедуре за доношење различитих врста закона (уставне законе, органске законе, законе о буџету, законе о ратификацији међународних уговора, 'обичне законе'), чиме би се у крајњем допринијело већем квалитету доношених закона.

Уставним законом, као општим правним актом у форми закона, регулише се уставна материја и он представља садржински дио устава. Због тога је процедура за његово доношење сложенија од редовне процедуре законодавног поступка и она се огледа у ужем кругу овлашћених предлагача, квалификованој већини за доношење, вишефазном поступку, усвајању на референдуму и др. Органски закон је такође општи правни акт који регулише уставну материју и то нека питања организације власти (Закон о Влади, Закон о министарствима, Закон о судовима, Закон о Уставном суду). Поступак за његово доношење је строжи од законодавног и огледа се у принципу у истим инструментима као и код процедуре за доношење уставног закона.³⁷³

На овај начин се издвајају поједине значајније врсте закона које због својих карактеристика захтијевају сложенију процедуру, што има за директну посљедицу повећање могућности добијања квалитетнијих системских закона. Унутар конкретних процедура ових посебних законодавних поступака важе јединствена, општа правила законодавног поступка, уз одређене специфичности којима се модификују поједине етапе поступка, као и овлашћења одређених учесника у току

³⁷³ М. Пајванчић, *Парламентарно право*, 145 – 146. Смиљко Сокол пише да је уставни закон онај закон који је као такав дефинисан уставом и који се доноси по поступку предвиђеном за доношење и промјену одредби самог устава, док су органски закони посебна врста закона којим се уређују темељна уставна правила о правима и слободама човјека и грађанина, те о устројству власти. Они су по правној снази испод устава, а изнад закона су због квалификоване већине којом се усвајају., Б. Смердел, С. Сокол, *Уставно право*, 17 – 18. "У материјалном смислу органски закони регулишу области које су уставом резервисане, па се у литератури они дефинишу као 'продужење устава'. У хијерархији нормативних аката њихово место се може одредити непосредно иза устава, а изнад закона.", И. Пејић, *Парламентарно право*, 178.

одвијања процедуре законодавног поступка. Наведени посебни парламентарни поступци се најчешће само начелно регулишу уставом, док се њихова детаљнија разрада прописује нормама парламентарног пословника. Све три анализиране државе, више (Србија и Македонија), или мање (Црна Гора) су у циљу ефикасности и квалитета законодавства, актима којима уређују законодавни поступак (Србија и Македонија Законом о Народној скупштини, односно Законом о Собрању, и детаљније Пословником, а Црна Гора Пословником) установиле посебне поступке којима су прилагодиле различити значај различитих односа које уређују.

Закон о Народној скупштини уопштено дефинише законодавни поступак и њиме су предвиђени посебни парламентарни поступци, и то њих девет: 1) поступак за промјену Устава; 2) поступак потврђивања међународних уговора; 3) поступак доношења буџета и завршног рачуна; 4) поступак доношења плана развоја и просторног плана; 5) поступак давања претходне сагласности на статут аутономне покрајине; 6) поступак доношења декларације, резолуције, препоруке и стратегије; 7) поступак доношења Пословника и других општих аката; 8) поступак аутентичног тумачења закона; 9) поступак доношења јединствених методолошких правила за израду прописа.³⁷⁴ Међу набројаним посебним парламентарним поступцима, Закон је прописао и посебне законодавне поступке (поступак потврђивања међународних уговора; поступак доношења буџета и завршног рачуна; поступак доношења плана развоја и просторног плана). Сви набројани посебни законодавни поступци имају себи својствене специфичности које их у одређеном дијелу разликују од редовног законодавног поступка. Међутим, Закон о Народној скупштини само предвиђа постојање посебних законодавних поступака, али их не регулише већ њихово детаљно уређивање препушта Пословнику о раду Народне скупштине.

Поступак доношења буџета и завршног рачуна карактерише то да предлагач може бити једино Влада. Поступак доношења буџета мора бити спроведен у складу са Законом о буџетском систему Републике Србије и предлог закона о буџету мора садржати правни основ, образложење предлога потребних средстава корисницима буџета и образложење прихода буџета. Посебност се огледа у суженој ингеренцији

³⁷⁴ Закон о Народној скупштини, (*Службени гласник РС*, број 9/10, члан 53).

Скупштине чији сваки предлог за увећање прихода мора пратити и предлог за смањивање издатака и мора бити у складу са прокламованим нивоом дефицита утврђеним у предлогу Владе. Специфичности поступка за потврђивање међународних уговора су сљедеће: 1) предлог закона о потврђивању међународних уговора садржи текст уговора, са преводом на српски језик; 2) у поступку потврђивања није допуштено подносити амандмане на текст међународног уговора; 3) у поступку потврђивања не спроводи се начелни и претрес у појединостима, већ се о закону расправља на јединственом претресу. Управо је јединствени скупштински претрес карактеристика великог броја посебних поступака међу којима и поступка доношења декларација, резолуција, препорука и стратегија, поступка доношења скупштинских пословника, поступка давања сагласности на статут аутономне покрајине. Поступак доношења плана развоја и просторног плана карактерише то да предлагач може бити једино Влада, те да они не могу бити донешени у хитном поступку. Карактеристике доношења аутентичног тумачења закона су да оправданост предлога оцјењује одбор за уставна питања и законодавство и уколико сматра да је предлог неоправдан он ће обавијестити предлагача и Народну скупштину, а уколико оцијени да је оправдан Одбор ће у име предлагача сачинити предлог аутентичног тумачења и доставити га подносиоцу предлога и Народној скупштини.³⁷⁵

Црна Гора нема донешен Закон о скупштини, па посебне парламентарне поступке у потпуности уређује Пословник о раду Скупштине Црне Горе. Међу посебним парламентарним поступцима, скупштински Пословник предвиђа: поступак за промјену Устава; поступак за давање аутентичног тумачења;³⁷⁶ поступак за потврђивање међународних уговора; поступак за доношење просторних планова; поступак доношења закона о буџету и закона о завршном

³⁷⁵ Вид. И. Пејић, *Парламентарно право*, 324 – 331.

³⁷⁶ Пословник је давао могућност предлагачу закона да тражи аутентично тумачење закона, уз обавезу навођења одредбе закона чије се тумачење тражи, као и разлоге због којих се тражи аутентично тумачење. О предлогу закона расправљао је Законодавни одбор дајући предлог аутентичног тумачења Скупштини која се о њему изјашњавала или мишљење да није потребно давати аутентично тумачење. Међутим, измјенама Пословника из 2010. године, избрисани су његови чланови који су регулисали давање аутентичног тумачења закона.

рачуну буџета, гдје посљедња три представљају посебне законодавне поступке. Генерално анализирајући, заједничка карактеристика свих наведених посебних парламентарних поступака огледа се у чињењаци да се сви наведени поступци одвијају кроз јединствени претрес који је временски ограничен на трајање од три сата. Конкретно, за доношење просторног плана, државног буџета, завршног рачуна буџета, поред претходно наведеног, захтијева се и одређена пратећа документација. Са друге стране, међународни уговори потврђују се у поступку њихове ратификације, доношењем закона о њиховом потврђивању. Предлог закона о потврђивању међународног уговора мора поред разлога за његово доношење, у образложењу садржати и процјену финансијских средстава, уколико се уговором стварају обавезе за буџет Црне Горе.³⁷⁷

Закон о Собрању не дефинише посебне парламентарне поступке, већ је ту материју у потпуности препустио парламентарном Пословнику, (за разлику од Закона о Народној скупштини). Међу парламентарним поступцима Пословник предвиђа посебне законодавне поступке као што су поступак промјене Устава, поступак доношења буџета и завршног рачуна, поступак ратификације међународних уговора, са својим посебностима који их у одређеној мјери разликују од основног законодавног поступка. Поступак доношења буџета и завршног рачуна почиње фазом која одговара другом читању основног законодавног поступка. Претрес у матичном радном тијелу и Законодавном одбору може трајати највише 10 радних дана, док претрес на пленуму, односно претрес допуњеног предлога буџета може трајати највише 5 дана.³⁷⁸ Поступак ратификације међународних уговора постиже се доношењем закона о њиховом потврђивању. Посебност овог законодавног поступка се огледа у томе што Влада која једина може бити предлагач, у образложењу поред осталог мора поднијети и процјену ангажовања финансијских средстава из буџета. Одредбе Пословника које се односе на претрес у

³⁷⁷ Пословник Скупштине Црне Горе, (*Службени лист Црне Горе*, број 7/2010 чл. 154 – 173).

³⁷⁸ Деловник на Собранието на Република Македонија, (*Службен весник на Република Македонија*, бр. 91/2008, 19/2010 и 23/2013, чл. 179 – 181).

поступку ратификације међународних уговора одговарају одредбама за претрес код хитног законодавног поступка.³⁷⁹

С обзиром на то да процес европских интеграција у којима се Србија, Црна Гора и Македонија налазе подразумева доношење великог броја закона у циљу хармонизације законодавстава, требало би размислити о увођењу посебног законодавног поступка за доношење поменутих закона. На овај начин би се поступак прилагодио овој конкретној групи закона, што би с обзиром на број и значај тзв. "европских закона" који се доносе, било сврсисходно и допринијело њиховом квалитету и ефикасности поступка. Такав приступ не би представљао некакав авантуризам са неизвјесним ефектима, имајући у виду да постоје државе које су на сличан начин размишљале и поштујући посебност и заједничке карактеристике ових закона, обогатиле свој законодавни поступак.³⁸⁰ Имајући то у виду, такав посебан законодавни поступак би у циљу постизања веће ефикасности могао карактерисати јединствени претрес који би био временски ограничен. Поред тога била би обавезна пратећа документација која би се односила на одговарајући пропис на нивоу Еропске уније.

5.6. Методолошка правила за израду закона

Квалитет закона и права уопште зависи од језика којим се норме и закони пишу, од језика којим се нормирају друштвени односи. Језик и стил писања закона треба да одговара његовој природи и циљу који он треба да оствари. Начела јасности и једноставности у писању закона представљају битно својство закона,

³⁷⁹ *Ibid.*, 188 – 189.

³⁸⁰ Аустрија је својим Уставом утврдила посебан поступак одлучивања о доношењу закона на основу мјера усвојених у Европској унији. "Уколико надлежни министар добије мишљење Националног вијећа о мјери у оквиру Европске уније, која се спроводи Савезним законом или је усмјерена на доношење непосредно примјењивог акта, који се односи на послове који се уређују савезним законима, он се у преговорима и усаглашавањима у Европској унији руководи тим мишљењем. Од тога се смије одступити само због нужних спољнополитичких и интеграционополитичких разлога", Устав Аустрије од 1930, члан 23.

што је Рудолф фон Јеринг (*Jhering*) дефинисао крилатицом да ”законодавац треба да размишља као филозоф, али да пише као сељак”³⁸¹. Међутим, све већа компликованост друштвених односа негативно утиче на квалитет језика модерних закона. Закони су све мање прожети једноставношћу, јасноћом, прецизношћу. Сложеност друштвених односа у посљедње вријеме је за посљедицу имала компликованост правне норме и одсуство стила у писању закона. Међутим, то није утицало само на естетику закона и језика закона, већ много више. Закони су постали све гломазнији, реченице рогобатније. Законописци као да више полажу на реченичну гимнастику неголи на разумљивост његове садржине. Он је дакле, постао неразумљив, није више тако очигледан и приступачан неправницима и ”обичном свијету”, једном ријечју постао је ”ненародски”³⁸². На тај начин изгубила се његова сврха. Народ, људи на које се закони односе све мање разумију често тај ускостручни, технички језик закона. Тумачење закона постаје веома захтјевна активност, која је у потпуности неизводљива за лаичку јавност. Све више долазимо у једну потпуно апсурдну ситуацију, да грађани морају тражити услуге адвоката да би одгонетнули норме закона по којима би иначе требало да се понашају. На тај начин се модерни закон све више удаљава од оних због којих се пише и због којих постоји, а законописац се гуши у мору дифузних израза, правних празнина, неодређених појмова, генералних клузула, логичких противурјечности.

Слабљење законодавне функције савременог парламента у корелацији је са слабијим квалитетом поступка израде закона које представничко тијело доноси. Закони веома често врве од несавршености које су продукт како одређених процеса тако и слабих стручних квалитета законописаца, непостојања стандарда за израду закона. Тзв. ”регулаторна инфлација”, највише проузрокована тежњом за апсорбовањем рјешења европског законодавства у што краћем времену, генерише многе недостатке као што су правна несигурност, непрегледност, неуједначеност појмова, неријетко и колизија одређених прописа унутар правног поретка. Имајући у виду сву озбиљност и размјере уочене тенденције, изгледа да је неопходно

³⁸¹ Драгиша Дракић, „О стилу језика закона”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* бр. 1. 2012, 374.

³⁸² *Ibid.*, 376.

пружити квалитетно рјешење овог проблема кроз прокламовање одређених техничких стандарда којих је потребно придржавати се при изради закона. У том смислу, требало би између осталог водити рачуна о успостављању правила за израду закона којима се жели постићи усклађивање домаћих прописа са прописима Европске уније. Примјетно је да веома често недостаје пријеко потребна координација између различитих органа при изради закона. Логичну посљедицу непостојања поменуте координације представља одсуство доприноса најквалитетнијих стручњака за писање закона, што у крајњем води слабијем квалитету законских рјешења, па и закона у цјелости.

У циљу доношења квалитетног закона који ће испунити сврху због које се доноси, неопходно је придржавати се одређених конкретних правила при његовој изради. Кад је у питању обим материје који уређује закон препознајући постојање општег и специјалног закона треба избјегавати поновно дефинисање специјалним законом ствари које је регулисао општи закон. Закон треба да представља одређену цјелину, чија ће структура бити подијељена на дјелове, главе, чланове, ставове, тачке, алинеје. Структура којом је груписана законска материја требала би да задовољава опште захтјеве као што су прегледност, појмовна и логичка усклађеност дјелова. Елементи структуре закона су: указ о проглашењу, правни основ за доношење, назив (наслов), уводни дио, централни (основни дио), казнене одредбе, прелазне и завршне одредбе, број датум и мјесто, назив органа који га је донио.³⁸³ Језик закона мора бити прилагођен онима на које ће закон да се односи и не смије бити оптерећен исувише стручном терминологијом, страним изразима, вишезначношћу. Закон мора бити писан јасним, прецизним језиком, кратком и концизном реченицом, недвосмисленим терминима.

За доношење закона је неопходно испунити *објективне и субјективне претпоставке*. Објективне подразумијевају да је закон донешен од стране парламента у оквиру уставом му повјерене надлежности, процедуре која је за то предвиђена и да дјелује у одређеном просторном и временском оквиру. Субјективне претпоставке се односе на личност оних који учествују у писању и доношењу закона и оне обухватају: свијест о потреби доношења правног прописа,

³⁸³ М. Пајванчић, *Парламентарно право*, 139.

правничко образовање, познавање области коју закон уређује, познавање језика и терминологије и др.³⁸⁴ Имајући у виду озбиљност процеса израде закона и свеукупних рефлексија законских рјешења на друштво уопште, законодавац би требало да се држи одређених методолошких правила. Наиме, при изради закона потребно је задовољити опште и посебне методолошке захтјеве. Општи методолошки захтјеви се односе на јасноћу закона, прецизност и еластичност норми, док се посебни методолошки захтјеви односе на методе нормирања и подразумијевају: таксативно, примјерично, апстрактно, начелно и прецедентно нормирање.³⁸⁵ Испуњавањем ових захтјева омогућава се остваривање начела једнакости и начела правне сигурности.

Суочени са наведеним проблемима, а у циљу њиховог отклањања, Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине Републике Србије донио је Јединствена методолошка правила за израду прописа која се примјењују на законе, али и друге акте које доноси Скупштина. Њима се регулишу језик и стил писања закона, његова форма и садржина, измјене и допуне, писање амандмана на текст предлога закона. Кључни дио који се регулише Правилима је садржина прописа и она постављају оквир дјеловања законодавцу.³⁸⁶

³⁸⁴ *Ibid.*, 140.

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ а) Назив је основни елемент за идентификацију прописа који садржи основне информације о материји која се прописом уређује. Назив прописа треба да је кратак и да сажето изражава предмет уређивања.

б) Уводни дио садржи предмет уређивања. Такође може да садржи и дефиниције са објашњењем значења одређених појмова који се користе у пропису. У дефиницији се користе недвосмислени и општепознати изрази. Постоје случајеви лоше праксе да се у законима, у оквиру дефиниција, наводе и услови за реализацију неког права или утврђивање неке обавезе.

ц) Главни дио садржи одредбе којима се уређују односи који су предмет уређивања, а може да садржи: права и обавезе, овлашћења и казнене одредбе.

д) Завршни дио – садржи прелазне одредбе и завршне одребе.

е) Преамбула (виза) – садрже је прописи које доноси Народна скупштина, изузев закона. Прембула се налази на почетку прописа, испред назива, и садржи правни основ за доношење прописа и назив органа који доноси пропис.

Правилима се дефинишу одговарајући технички стандарди који се односе на форму прописа и предвиђеном унутрашњом подјелом прописа на дјелове, главе, одјелке и пододјелке врши се систематизација материје у циљу њене лакше примјене. Међутим, у овом дијелу постоје проблеми који се односе на праћење текста закона када имамо исувише ставова у једном члану закона што би требало ограничити у циљу постизања веће концизности и лакше прегледности. У циљу постизања што боље разумљивости прописа, Правила предвиђају да би при њиховој изради требало користити јединствену терминологију, те прецизним и јасним стилем избјегавати сваку могућу двосмисленост, с обзиром да се у пракси неријетко примјећује терминолошка неуједначеност и конфузија, не само унутар правног поретка већ и у оквиру истог закона. Питање на које би требало обратити пажњу јесте успостављање родно сензитивне терминологије, али под условом да се не оптерећује текст закона. Додатни проблем који је итекако примјетан, постоји при писању тзв. *lex specialisa*, гдје у пракси постоје случајеви да се у њима практично преписују одредбе генералних закона чиме се непотребно компликује спровођење прописа, али то за последицу има и стављање у други план оних специфичности уређења појединих питања у одређеној области које су и сврха специјалног закона.³⁸⁷ Предлагач закона доставља образложење које се не смије сводити на препричавање закона већ треба да се осврне на суштину и укаже на циљ доношења закона и објасни разлоге одређених законских рјешења. С обзиром на значај и комплексност процеса придруживања, студиознија објашњења би требало да садрже образложења одређених закона којима се врши усклађивање унутрашњег законодавства са правним тековинама Европске уније. Посебни осврт би образложење прописа морало имати кад је у питању начин на који је укључена јавност у процес израде конкретног закона.

Примјећујући исте или сличне проблеме које смо помињали, а у циљу унапређивања квалитета закона и других прописа, Секретаријат за законодавство Црне Горе је дефинисао принципе према којима законодавац треба да се управља

ф) Прилози – ако природа прописа то захтијева, пропис може да има један или више прилога. Прилог је саставни дио прописа., Д. Миловановић, Н. Ненадић, В. Тодорић, 149 – 151.

³⁸⁷ *Ibid.*, 153.

при изради прописа, наводећи да њиме треба обезбиједити међусобну усклађеност закона и других прописа, ради постизања јединства правног система и обезбјеђивања примјене прописа. Законодавац мора водити рачуна о међусобној повезаности и усклађености појединих норми у оквиру прописа, али и тежити њиховој јасноћи, сажетости, прецизности и разумљивости. Имајући у виду процес европских интеграција, за принцип којим законодавац треба да се води у изради прописа узима се усклађеност прописа са правним поретком Европске уније (*acquis communautaire*).³⁸⁸ С обзиром на комплексност поступка придруживања Црне Горе Европској унији, сматрало се да треба направити један посебан осврт на доношење прописа којима се врши усклађивање прописа Црне Горе са правним поретком Европске уније. Стога је Правилима прописано да је у поступку усклађивања прије свега потребно дефинисати област, односно поједино питање из конкретне области које мора бити уређено, као и утврдити који правни акти Европске уније постоје у тој области. Затим би требало упоредити важеће прописе Црне Горе у одређеној области са садржајем правних аката Европске уније који се односе на ту област. Неопходно је утврдити која питања у одређеној области нијесу уређена домаћим законодавством, а потребно их је уредити ради усклађивања са правним актима Европске уније и, с тим у вези, утврдити који пропис (закон или подзаконски акт) треба донијети да би се питања из одређене области уредила у складу са правним актима Европске уније. Уколико су одређена питања уређена домаћим прописима, требало би провјерити да ли су ти прописи у цјелини или пак дјелимично усклађени са правним актима Европске уније и циљевима који су у њима садржани, односно утврдити које важеће домаће прописе треба ускладити са правним актима Европске уније.³⁸⁹ У Републици Македонији се на сличан начин настојало одговорити на претходно елабориране проблеме са којима се суочава законодавац. У том смислу, Секретаријат за законодавство Владе Републике Македоније је у циљу лакшег усклађивања домаћег законодавства са европским донио Приручник за транспоноване законодавства ЕУ у законодавство Републике Македоније.

³⁸⁸ Секретаријат за законодавство Владе Црне Горе, *Правно-техничка правила за израду прописа*, Службени лист Црне Горе, Подгорица 2010, 14.

³⁸⁹ *Ibid.*, 113 – 114.

Приручник, као специфичност у односу на Србију и Црну Гору, предвиђа да поред европских директива, у претприступном периоду на исти начин треба вршити и транспонованье европских регулатива.³⁹⁰

У свијетлу помињаних изазова са којима се савремено представничко тијело сусреће, посебно имајући у виду његову функцију доношења закона, чини се да формулисање одређених методолошких стандарда у писању закона може представљати добру основу законодавцу и допринијети побољшању квалитета доношених закона, као и усклађености правног система уопште, јер без поштовања одређених језичких и стилских стандарда у писању закона нема ни квалитетнијег законодавства.

³⁹⁰ Секретаријат за законодавство Владе Републике Македоније, Приручник за транспонованье законодавства Европске уније, Скопје 2008, 17.

VI - ДИО

6.0. Организационе претпоставке подизања квалитета законодавства

6.1. Самоорганизовање

Аутономија представничког тијела подразумијева независност и неподређеност парламента извршној власти, као и могућност парламента да сам креира сопствене стандарде функционисања. Аутономним законодавним тијелом не доминирају апарати политичких партија или друге институције као бирократија, црква, војно–индустријски комплекс или групе за притисак.³⁹¹ Стога се принцип аутономије законодавног тијела испољава кроз два облика:

а) екстерна или спољна аутономија, која се односи на уставну и политичку позицију парламента у систему подјеле власти, првенствено у односу на органе извршне власти;

б) интерна или унутрашња аутономија која је садржана у самосталности парламента да уређује унутрашњу структуру, организује свој рад и обезбиједи ефикасно спровођење парламентарне процедуре.³⁹²

Дакле, једна од основних претпоставки аутономије парламента у уставном систему јесте управо његово право на самоорганизовање. Наравно, то право је ограничено уставом којим се дефинише организација власти и подјела

³⁹¹ Аутономија представничког тијела је уз формалност и униформност његових процедура, те комплексност организације, карактеристика ”институционализованог” парламента. Институционализовање парламента подразумијева стварање и одржавање правила, процедура и образаца понашања, као и успостављање организоване структуре и њено повезивање са органима у систему., Вид. Samuel C. Patterson, Gary W. Copeland, „Parliaments in the twenty-first century”, *Parliaments in the modern world, changing institutions*, University of Michigan, 1994, 4 – 7.

³⁹² И. Пејић, *Парламентарно право*, 97.

надлежности, па у том смислу парламент има право на самоорганизовање у оквиру својих уставом прописаних надлежности.

Поред норми устава којим се углавном начелно прокламују принципи о парламентарној организацији, надлежностима и функционисању, постоји одређени број европских земаља који организацију парламента и парламентарну процедуру дефинишу посебним законом о парламенту.³⁹³ Овим законом се настоји издвојити одређена материја важнијег значаја чијем ће се дефинисању дати правна снага закона, у односу на осталу материју која се препушта на дефинисање пословнику парламента. Закони о парламенту се због значаја материје коју регулишу, те због својег значаја уопште, најчешће доносе квалификованом већином. Сликовит примјер захтјевне процедуре за доношење закона о представничком тијелу, која најбоље говори о његовом значају у систему, јесте Закон о парламенту Шведске³⁹⁴ Са друге стране, бројније су оне државе које нијесу донијеле посебан закон о парламенту, а разлог за то је што су мишљења да је веома тешко извршити диференцирање материје која би требало да буде нормирана тим законом, односно парламентарним пословником на другој страни. У том смислу, већина држава су својим уставима дефинисале надлежности парламента, док су детаљније регулисање организације и функционисања парламента препустиле пословницима о раду парламента.³⁹⁵

³⁹³ ”У ту групу могу се, са свим својим специфичностима у уставном и политичком систему, убројити: Уједињено Краљевство Велике Британије и Сјеверне Ирске, Шведска, Швајцарска и донедавно Финска. Осим Уједињеног Краљевства, заједничко обиљежје за све ове системе је да они поред закона о парламенту, имају устав и разрађена пословничка правила која доноси парламент.” *Ibid.*, 10.

³⁹⁴ ”На основу Устава Шведске (1975.) усвојен је Закон о парламенту 1989. године. Реч је о закону који улази у ред највиших нормативних аката и има статус уставног закона. То је обиман закон са преко 200 чланова који су структурирани у девет одељака. Доноси се по процедури за промену Устава, односно гласањем у два узастопна скупштинска сазива између којих се одржавају парламентарни избори. Овај закон може бити усвојен, изузетно, у једном скупштинском сазиву ако буде одобрен од најмање три четвртине присутних чланова, што је најмање једна половина чланова парламента.”, С. Орловић, „Анализа процеса усвајања закона о Народној скупштини”, 31.

³⁹⁵ Република Хрватска начелна питања организације и функционисања Сабора дефинише својим Уставом (чл. 71 – 88). Хрватска нема донешен Закон о Сабору, већ детаљније уређивање

Правни акт којим законодавно тијело уређује своју унутрашњу организацију и функционисање уопште јесте пословник о раду парламента. ”Пословник парламента је специфичан општи правни акт који садржи правила о унутрашњој организацији парламента, правима посланика, кућном реду и парламентарним процедурама.”³⁹⁶ Значај парламентарног пословника најбоље се огледа у честој пракси да се овај акт доноси квалификованом већином гласова, као и чињеници да исти пословник зна остати на снази у више скупштинских сазива. За разлику од устава и закона о парламенту који уопштеним нормама уређују организацију и функционисање представничког тијела, пословником о раду парламента се детаљно регулишу парламентарна организација и процедуре. Значајан показатељ регулативне аутономије парламента представља (не)постојање обавезе подношења пословника на оцјену уставности уставном суду или неком другом сличном нелегислативном органу.³⁹⁷ Уколико постоји обавеза оцјене уставности пословника, онда је јасна суженост остваривања принципа парламентарног самоорганизовања. Она постоји у мањем броју земаља међу којима је најпознатији примјер Француске, гдје парламентарни пословник мора проћи претходну оцјену уставности од стране Уставног савјета. Поред начина његовог доношења, аутономија законодавног тијела се огледа и у процедури промјене пословника, која такође може бити условљена оцјеном уставности или сагласношћу владе, што умногоме слаби позицију парламента у систему, посебно у односу на владу у

организације и рада Сабора препушта Пословнику, на што упућује Устав РХ којим се начелно дотиче ово питање кроз прокламовање (у члану 80) да се унутрашње устројство и рад Хрватског сабора уређује Пословником. Због значаја Пословника Устав за његово доношење прописује као квалификовану, већину од укупног броја заступника. У циљу остваривања права на саморегулацију, требало би озбиљно размотрити све аргументе из упоредних искустава Црне Горе и Србије који говоре у смислу доношења посебног закона о Сабору којим би се питања од значаја за Сабор евентуално регулисала посебним актом законске снаге. У том случају, пажљиво би требало одабрати материју која би завређивала пажњу законског регулисања да не би дошло до расутости и преклапања норми закона и Пословника, што би имало за посљедицу конфузију и функционисању и донијело много више штете него користи.

³⁹⁶ М. Пајванчић, *Парламентарно право*, 128.

³⁹⁷ А. Бачић, *Парламентарно право, Хрватске и поредбене парламентарне процедуре*, 153.

свијетлу функционисања парламентарног система. Међутим, за квалитетну унутрашњу организацију парламента није довољан само добар парламентарни пословник, већ је неопходно развијање институционалног заједништва унутар парламента, како би он дјеловао јединствено као истинско народно представништво, а не као скуп међусобно супротстављених посланичких клубова који првенствено воде рачуна о својим партикуларним, страначким интересима. У том смислу, упоредна пракса нам показује да постоји већа парламентарна аутономија код вишепартијских неголи код двостраначких парламентарних система. При утврђивању ових закономјерности не смијемо занемаривати утицај парламентарне праксе и традиције уопште на ступањ парламентарне аутономије у појединим државама.

Уставом Републике Србије је први пут изричито предвиђено доношење посебног Закона о Народној скупштини.³⁹⁸ Ово представља својеврсну новину у уставном систему Србије, с обзиром да су до његовог доношења сва питања везана за организацију и функционисање парламента уопште, била уређена скупштинским пословником. Доношењем Закона о Народној скупштини³⁹⁹, материја парламентарних поступака, статус посланика, начин рада, цјелокупна унутрашња организација Народне скупштине, регулисала се законом као општим правним актом општеобавезујућег дејства, чиме је требао да буде повећан значај ове институције у уставном систему. Међутим, постоји једна системска противурјечност у односу између Закона о Народној скупштини и Пословника о

³⁹⁸ ”О Народној скупштини се доноси закон”, Устав Републике Србије од 2006, члан 110.

³⁹⁹ ”Овим законом утврђују се положај, надлежност и организација и начин рада и одлучивања Народне скупштине, положај, права и дужности народних посланика, амблеми, симболи и обележја Народне скупштине, однос Народне скупштине према другим државним органима, међународна сарадња, управљање имовином, коју користи Народна скупштина, финансирање Народне скупштине, положај службе Народне скупштине (у даљем тексту: Служба) као и друга питања од значаја за рад Народне скупштине... Питања у вези са организацијом и начином рада Народне скупштине, поступцима за доношење аката Народне скупштине и другим поступцима као и друга питања која нису уређена овим законом, уређују се Пословником Народне скупштине (у даљем тексту: Пословник) и другим актима Народне скупштине”, Закон о Народној скупштини, (*Службени гласник РС*, број 9/10, члан 1).

раду Народне скупштине. Наиме, Устав Србије предвидио је апсолутну већину за доношење Пословника о раду скупштине, док за Закон о Народној скупштини није предвиђена никаква квалификована већина. Таквим пропустом се у одређеној мјери обесмишљава сврха доношења закона, на начин што му се деградира значај у хијерархији правних аката у односу на скупштински пословник. У том смислу јесте било цјелисходно доношење Закона о Народној скупштини чиме би јој се дала значајнија улога у процесу доношења закона, али је било неопходно предвидјети отежану процедуру за доношење Закона о Народној Скупштини, чиме би се обезбиједила његова супремација у односу на Пословник као правни акт ниже правне снаге.

Устав Црне Горе упућује одређеном начелном нормом на право Скупштине Црне Горе на самоорганизовање, али га експлицитно не гарантује.⁴⁰⁰ Устав Црне Горе у одјелку ”Организација власти” дефинише одређена питања везана за организацију и функционисање Скупштине као што су њен састав, посланички мандат, имунитет, већине за одлучивање. У Црној Гори није доношен закон о Скупштини, већ су се питања унутрашње организације и функционисања парламента препустила на уређивање Пословнику Скупштине. Такав концепт до сада је имао подршку свих друштвено-политичких чинилаца, чини се више из инертности за промјеном затеченог стања, него из научних и вриједносних судова конципираних на основу упоређивања предности и мана различитих приступа регулисању овог питања. Међутим, у посљедње вријеме смо свједоци све учесталијих размишљања на ту тему и залагања одређених уставних теоретичара за доношење закона о Скупштини, наводећи аргументе за оправданост таквог концепта. У том смислу, Маријана Пајванчић сматра да би било корисно, у складу са новим уставним рјешењима, регулисати статус, унутрашњу организацију Скупштине, као и парламентарне поступке посебним законом о Скупштини. Она позитиван ефекат доношења закона о Скупштини види у темељном и цјелокупном регулисању функционисања парламента правним актом законске снаге, што значи да би он имао општеобавезујуће дејство, док Пословник као општи правни акт представља интерни акт организовања, и као такав има ограничено дејство јер

⁴⁰⁰ Устав Црне Горе од 2007, члан 16, став 3.

његове одредбе не обавезују све, већ само Скупштину.⁴⁰¹ На овај начин оснажио би се статус и значај законодавног тијела у систему, с обзиром да досадашње уређење скупштинске материје Пословником као специфичним правним актом слабије правне снаге, за разлику од законског регулисања, обавезује само Скупштину. Доношење закона о Скупштини Црне Горе заговарао је и Мијат Шуковић, сматрајући да је неопходно прије свега њиме уредити однос између законодавне и извршне власти, са посебним освртом на законодавне поступке, потенцирајући то кључном тачком парламентарног система. Сматрао је да би требало дефинисати начине сарадње у законодавном процесу између Владе и Скупштине у смислу утврђивања потребе да се донесе одређени закон, преко дефинисања нацрта до самог усвајања закона. ”Скупом и склопом рјешења осигурати Скупштини, путем њених радних тијела и стручних служби, значајнију улогу у програмирању приоритета доношења закона, утврђивању у старту потребе доношења неког закона и изради полазишних кључних законских рјешења.”⁴⁰²

Устав Републике Македоније прописује да се организација и функционисање Собрања уређује Уставом и Пословником.⁴⁰³ Устав је дефинисао принцип сталног засиједања Собрања, као карактеристику македонског система, који подразумијева одсуство посебних засиједања, као насљедство социјалистичког система јединства власти. Поред тога, македонски Устав садржи још једно ријетко рјешење. Ријеч је о самораспуштању Собрања, које познају још Аустрија, Израел и Турска. Овакво рјешење је у пракси резултирало самораспуштањем Собрања 2008. године, које је донијело ту одлуку из разлога деблокаде законодавног процеса.⁴⁰⁴ Република Македонија је, као и Република Србија, донијела Закон којим је регулисала питања која су од посебне важности за законодавно тијело (Закон о Собрању). За разлику од Закона о Народној скупштини Србије (78 чланова), Закон о Собрању (47 чланова) је заузео својеврсни ’минималистички’ приступ,

⁴⁰¹ М. Пајванчић, „Парламентаризам у Црној Гори у друштву компетитивности – експертска визија”, 177.

⁴⁰² М. Шуковић, „Теоријска становишта о улози, функцијама и одговорности држава у условима глобализације”, 82.

⁴⁰³ Устав Републике Македоније од 1991, члан 61, став 2.

⁴⁰⁴ С. Шкарић, Г. Сиљановска – Дескоска, 606 – 607.

фокусирајући се на првенствено организациона питања, а није дефинисао питања надлежности парламента и радних тијела, или их је само оквирно помињао. У том смислу, одређене ствари које је можда требало дефинисати Законом, препуштене су у потпуности парламентарном пословнику. Законом о Собрању је можда требало дефинисати парламентарне поступке и унутар њих и посебне законодавне поступке, дајући овој материји законски карактер. Пословником су регулисане процедуре доношења закона и других аката, измјене Устава, права и дужности посланика, надлежност и функционисање радних тијела и сл. Регулисање одређених питања попут организације посланичких група или избора председника и потпредседника Собрања је беспотребно понављано у Закону и Пословнику. Са друге стране, Закон није третирао нека питања као што су однос Собрања и Владе/Председника/Уставног суда, већ их је оставио на начелним уставним одређењима (за разлику од Србије), уз дефинисање Пословником односа између Владе и Собрања, као и поступка утврђивања одговорности Председника.

6.2. Финансијска аутономија

Финансијска аутономија парламента представља његову способност да добије средства⁴⁰⁵ потребна за спровођење својих циљева што је могуће независније од утицаја извршне власти и незаобилазан је аспект свеукупне аутономије представничког тијела. Без одређеног нивоа финансијске аутономије не можемо говорити о снажном парламенту у савременом парламентарном систему и у том свијетлу она представља веома битан инструмент којим законодавно тијело штити своју позицију у уставном систему. С обзиром на њен значај, право

⁴⁰⁵ Укупна средства којима парламент располаже зависе од бројности државне популације. Многољудније државе имају веће парламентарне буџете, док државе које имају мање становника издвајају више средстава *per capita*. Буџет Конгреса SAD је више него двоструко већи од државе која има други парламентарни буџет по величини. Са друге стране, парламентарни буџет Индије износи 0.25 USD *per capita*, док Андора издваја 219.12 USD *per capita*, а Лихтенштајн 83.80 USD *per capita*, G. Power, 99.

парламента на финансијску аутономију је препознато као уставна категорија код одређеног броја држава као што су Белгија, Италија, Румунија, Шпанија, Финска, Естонија.

Финансијска аутономија парламента има двије основне компоненте:

а) буџетску аутономију:

- надлежност да припрема и изгласава властити буџет;
- надлежност да дефинише и извршава своје расходе;
- механизми контроле свог финансијског управљања (интерна или вањска ревизија или обје) и

б) аутономију над имовином парламента.⁴⁰⁶

Кључни сегмент финансијске аутономије парламента је свакако буџетска аутономија парламента. У том смислу, пуни садржај финансијске аутономије законодавног тијела представља не само право парламента на сопствени буџет већ право парламента да суверено одлучује о сопственом буџету без икаквог утицаја владе, као и контролу над извршавањем буџета. Уколико се парламентарни буџет доноси на једнак начин као и буџети свих осталих министарстава уз неопходну сагласност министарства финансија, односно уколико контролу над његовим извршењем врши орган изван парламента, онда не можемо говорити о остваривању суштинске финансијске аутономије законодавног тијела. У пракси постоје квалитетна рјешења, како везано за процедуру одређивања буџета, тако и у погледу надзора над његовим извршавањем. Рјешење којим се обезбјеђује највећа могућа финансијска аутономија парламента подразумијева потпуно самостално одлучивање парламента у одређивању свог буџета кроз самостално утврђивање предлога парламентарног буџета после расправе којој не присуствују представници владе.

⁴⁰⁶ Сена Бајракташевић, Аида Османовић, Нихада Јелеч, *Финансијска самосталност парламента*, Сарајево 2011, 6.

Други аспект буџетске аутономије парламента огледа се у постојању или недостатку његове аутономије при извршавању парламентарног буџета. Степен аутономије законодавног тијела директно зависи од степена интервенције владе током извршења буџета. Уколико је степен утицаја извршне и судске власти на извршавање парламентарног буџета већи, у тој мјери је сужена аутономија парламента. У највећем броју држава извршна власт не може мијењати износ и структуру током извршења већ усвојеног буџета.⁴⁰⁷

Када је у питању контрола над извршавањем парламентарног буџета, треба рећи да постоје различити начини којима се она постиже. У зависности од времена када се врши контрола, разликујемо *a priori* (прије) и *a posteriori* (након извршавања буџета). Поред наведених форми контроле, за позицију и степен аутономије парламента свакако је најважније разликовање интерне и екстерне контроле. Интерна контрола подразумијева да контролу над извршењем буџета врши одређени посебни орган парламента, док екстерна контрола предвиђа контролу над извршавањем буџета од стране тијела која су независна од парламента. У погледу контроле извршења буџета највећа финансијска аутономија парламента остварује се рјешењем да контролу не може вршити ниједан орган изван парламента, већ да контролу врши искључиво одређени посебни орган парламента (нпр. Рачуноводствена комисија).⁴⁰⁸ Парламентарни буџет не мора бити подвргнут буџетском начелу спецификације, што подразумијева да се парламентарни буџет наводи кроз цјелокупан износ без икаквих спецификација у погледу издатака, чиме се додатно потенцира начело финансијске аутономије парламента.⁴⁰⁹ Парламентарни буџет који ће предлагати, креирати и контролисати

⁴⁰⁷ ”Изузетак су Хрватска (реалокација до 5%), Грузија, Србија, Пољска, Русија и Словенија (у одређеним случајевима, на одређени временски период, у случају мање повољних економских трендова). Неке државе наводе да су смањења могућа, иако врло ријетко: Естонија, Словачка, Шпанија – Конгрес (Доњи дом) и Македонија. У Израелу и Мађарској, парламент може сам увести мјере штедње, с тим да се оне усвајају добровољно; у Холандији је смањење буџета теоретски могуће само два пута годишње када се презентирају амандмани на буџет.” *Ibid.*, 9.

⁴⁰⁸ Вид. В. Петров, *Парламентарно право*, 27 – 28.

⁴⁰⁹ Ово рјешење примјењује се у Белгији у којој парламент ужива широку финансијску аутономију. Статус парламента (оба дома) се разликује од статуса министарстава и представља посебну

влада засигурно не може бити рјешење којим ће се обезбиједити самосталност парламента у финансијском смислу и само представља формалну аутономију, без недостајуће суштине.

На посљетку помињемо не мање важан аспект свеукупне финансијске аутономије парламента – аутономија над имовином парламента. Треба истаћи да у великом броју држава парламент није правно лице и да нема сопствену имовину, већ да држава као правно лице посједује конкретну имовину. У случајевима када парламенти могу стећи или уступити своју имовину, за то углавном није потребна дозвола одговарајућих државних тијела.⁴¹⁰

У Републици Србији је на квалитетан начин регулисана финансијска аутономија парламента. Наиме, финансијска аутономија Народне скупштине Републике Србије успостављена је Законом о Народној Скупштини, којим се дефинише да ”Народна скупштина самостално утврђује и располаже средствима за рад Народне скупштине.”⁴¹¹ Скупштински буџет је овим законом конципиран као саставни дио буџета Републике Србије, а Влада нема право да без сагласности председника Народне скупштине обустави, одложи или ограничи извршавање скупштинског буџета. Надлежни скупштински одбор утврђује приједлог буџета и доставља га на мишљење Министарству финансија. Уколико се не постигне сагласност између Министарства финансија и Одбора везано за предлог буџета, Влада у образложењу предлога закона наводи разлоге због којих је за Министарство финансија неприхватљив такав предлог скупштинског буџета. Контрола извршења буџета врши се по прописима о буџетској инспекцији и

јединицу унутар буџета. Она се огледа и у контроли извршавања парламентарног буџета која није предмет мониторинга Суда за ревизију, већ је годишња контрола рачуна повјерена колегијуму ”квестора” који је састављен из реда посланика. Вид.

http://www.senate.be/english/federal_parliament_en.

⁴¹⁰ ”Осим у Белгији - Сенат (за куповину некретнина), Естонији, Македонији (сагласност Владе), Њемачкој (сагласност Министарства финансија), Грчкој (за стицање некретнина), Белгији - Представнички дом (неформална дискусија са Владом) и Пољској (сарадња са Министарством трезора).”, Вид. С. Бајракташевић, А. Османовић, Н. Јелеч, *Финансијска самосталност парламента*, 12 – 13.

⁴¹¹ *Закон о Народној скупштини*, (Службени гласник РС, број 9/10, члан 64, став 1).

државној ревизији. Веома је значајно да је Законом о Народној скупштини предвиђена интерна ревизија унутар Скупштине коју спроводи интерни ревизор који је одговоран генералном секретару, а њему као и надлежном скупштинском одбору подноси годишњи извјештај.⁴¹² Народна скупштина управља имовином која је неопходна за вршење својих надлежности, а за законито управљање њоме одговоран је генерални секретар скупштине. Народни посланици и сви други, у обављању својих функција, морају савјесно поступати са имовином коју користи Народна скупштина, а на питања везана за управљање имовином која нијесу регулисана овим законом, примјењују се одредбе закона којим се регулише својина Републике Србије.

Скупштина Црне Горе није на у потпуности квалитетан начин успоставила своју финансијску аутономију. Наиме, црногорским У ставом је дато право Скупштини на сопствени буџет (као саставни дио државног буџета), али није и могућност да сама дефинише свој буџет, већ она усваја Владин приједлог скупштинског буџета и завршног рачуна.⁴¹³ Влада Црне Горе, односно надлежно министарство, не може без сагласности предсједника Скупштине Црне Горе обуставити, одложити или ограничити извршење буџета који се односи на Скупштину Црне Горе. Генерални секретар Скупштине припрема предлог захтјева за обезбјеђење буџетских средстава за рад Скупштине и Службе Скупштине и наредбодавац је за финансијско и материјално пословање Скупштине и Службе Скупштине и подноси извјештај о коришћењу средстава Колегијуму предсједника Скупштине и Одбору за економију, финансије и буџет, на њихов захтјев.⁴¹⁴ Државна ревизорска институција врши екстерну ревизију скупштинског буџета. Из свега наведеног можемо донијети закључак да овакав концепт недостатне финансијске аутономије није рјешење које би могло да обезбиједи довољно снажну позицију Скупштине у политичком систему. Да би се финансијска аутономија Скупштине Црне Горе дефинисала у свом пуном обиму, неопходно је приступити

⁴¹² *Ibid.*, чл. 62 – 67.

⁴¹³ ”Скупштина одлучује о усвајању буџета и завршног рачуна”, Устав Црне Горе од 2007, члан 82, став 5.

⁴¹⁴ Пословник Скупштине Црне Горе, (*Службени лист Црне Горе*, број 7/2010, члан 2, став 5 и 6).

рјешавању њене позиције на свеобухватан начин, консултујући рјешења позната у упоредној пракси. У том смислу, Маријана Пајванчић подвлачи неопходност иновирања овог рјешења у циљу конципирања и остваривања потпуне финансијске аутономије Скупштине Црне Горе. ”Положај Скупштине у уставном систему био би ојачан уколико би се нормативно установило право Скупштине да креира свој буџет, регулисао начин реализације овог права и у поступак израде буџета интегрисало укључивање буџета Скупштине у укупан буџет.”⁴¹⁵

Буџет Собрања Републике Македоније је саставни дио државног буџета Републике Македоније. Надлежности везане за доношење парламентарног буџета дате су Буџетском савјету. Буџетски савјет је посебно радно тијело Собрања које је конституисано 2008. године одлуком Собрања у циљу побољшања финансијске аутономије законодавног тијела. Састоји се од предсједника (потпредсједник парламента), његовог замјеника (предсједник Одбора за финансије и буџет) и девет чланова чија је политичка припадност пропорционална саставу парламента. Буџетски савјет у сарадњи са Министарством финансија предлаже Влади пројекцију потребних средстава за Собрање. Поред тога, Савјет врши интерну контролу извршавања буџета парламента.⁴¹⁶ Говорили смо да степен буџетске аутономије парламента зависи од степена самосталности парламента односно интервенције владе у његовој реализацији. У том погледу, Влада Републике Македоније може (ријетко) извршити одређена смањења парламентарног буџета у случају неповољних економских трендова. Кад је у питању аутономија над имовином, као аспект финансијске аутономије, треба истаћи да је Законом (о Собрању) дато право Собрању да стиче и располаже имовином по претходно прибављеном мишљењу Буџетског савјета. У вези са тим, уговоре о продаји, размјени, давању у закуп, у име Собрања склапа генерални секретар уз сагласност предсједника Собрања, који су и одговорни за законитости поменутих послова⁴¹⁷

⁴¹⁵ М. Пајванчић, „Парламентаризам у Црној Гори у друштву компетитивности – експертска визија”, 178.

⁴¹⁶ Закон за Собранието на Република Македонија, (*Службен весник на Република Македонија*, број 1/09, чл. 26 – 27).

⁴¹⁷ *Ibid.*, члан 25.

6.3. Стручност

Стручност у обављању сваког посла јесте предуслов његове ефективности и ефикасности. Једна од основних карактеристика у функционисању модерног парламента мора бити управо његова компетентност. Представничко тијело би требало да сачињавају компетентни посланици, какве карактеристике би морали имати и запослени у стручној служби парламента, како би парламент могао да на најбољи могући начин остварује своју законодавну функцију.

Међутим, савремени парламент је законодавно тијело у којем доминирају строго дисциплиноване политичке странке. Њихова доминација довела је до уласка у парламент великог броја професионалних политичара оскудних стручних квалификација, чији је највећи квалитет оданост свом партијском вођству. Непосредна посљедица овог процеса јесте поприлична неефикасност у раду парламента и у коначном слаб квалитет доношених закона. Овај проблем препознаје се и на другом нивоу. Наиме, политичке партије (првенствено владајуће) успјеле су да монополизују процес запошљавања, поред осталих институција и унутар парламента, па главна препорука за запошљавање у скупштинским службама више није компетентност кадрова, већ њихова оданост партијским вођствима. На тај начин се умјесто стручне администрације, која би требало да буде стручни ослонац парламента, продукује лаичка, дилетантска администрација чиме се законодавно тијело у свом функционисању добрим дијелом лишава оне неопходне аналитичке и рационалне подлоге.⁴¹⁸

Имајући у виду озбиљност наведених девијација, као једна од незаобилазних претпоставки за подизање квалитета законодавства намеће се повећање стручног капацитета парламента и повећање компетентности уопште у раду парламента. Стручност се може повећавати на више нивоа (у скупштинским одборима, посланичким клубовима, стручним службама..), али исто тако постоји и више начина за остваривање наведеног циља. Парламент располаже различитим могућностима да постигне већу стручност у свом раду, користећи на најбољи

⁴¹⁸ В. Васовић, „Савремени изазови парламентаризма”, 22.

могући начин људске ресурсе које сам посједује, као и дефинисањем правила за њихово селектовање у циљу остваривања принципа деполитизације и професионализације сопственог кадра.

Стручност, али и ефикасност у раду парламента може се постићи у првом реду искориштавајући на најбољи начин затечене потенцијале, подизањем нивоа његових постојећих капацитета, а након тога и иновирањем одређених постојећих законских рјешења. Наиме, Устав Црне Горе гарантује право посланика да своју функцију обавља професионално.⁴¹⁹ Међутим, иако се Устав наизглед начелно одређује за професионализацију, он је не прописује као обавезу, већ само као право. Стога би ово питање ваљало детаљније даље регулисати. У том смислу, обавезна професионализација посланичке функције намеће се као рјешење које свакако може допринијети већем стручном капацитету посланичког кадра, али и за посљедицу имати повећање ефикасности рада парламента, с обзиром да би тада парламентарци сву своју радну енергију усмјеравали ка обављању овог посла. Професионализација посланичке функције би самим тим имала за посљедицу снажнију законодавну иницијативу парламента, имајући у виду да би посланици путем већег посвећивања том послу кроз одређено вријеме стекли неопходно искуство и знање за ефикасније и квалитетније обављање својих уставом дефинисаних надлежности. На овај начин би се смањила могућност настајања сукоба интереса. Надаље, посланички мандат више не би представљао само један од извора прихода, што је узроковало много мање присуство сједницама (првенствено у пленуму, али и у одборима), као и много мању активност посланика који не врше ову функцију као свој једини радни ангажман. Са друге стране, обавеза професионализације посланичке функције свакако би укључивала поред позитивних и одређене негативне аспекте.⁴²⁰ У циљу повећања стручности требало

⁴¹⁹ ”Посланик има право да посланичку функцију обавља професионално.”, Устав Црне Горе од 2007, члан 85, став 2.

⁴²⁰ ”Изостављају се могући негативни ефекти професионализације посланичке функције или се на њих ријетко указује, као нпр. сужавање круга лица из којег се бирају посланици, повећање буџетских издатака за посланичке плате, бирократизација и стварање политичке олигархије и управљачке елите. У условима у којима политичке странке, тачније њихова најужа руководства још увијек имају доминантну, чак пресудну улогу у избору личности којима ће бити повјерен

би увести праксу обавезне едукације и стручног усавршавања посланика у току трајања њиховог мандата. Поред наведеног, већа компетентност може се постићи предупређивањем одређених девијација у њиховом дјеловању, успостављањем одређених правила којих би се парламентарци требали придржавати, како би се онемогућиле или смањиле на најмању мјеру негативне тенденције у њиховом дјеловању. У том смислу, примјера ради, Скупштина Црне Горе је донијела Етички кодекс посланика који садржи јасне смјернице посланицима у односу на област забране корупције, сукоба интереса, лобирања и друге повезане области у складу са најбољим примјерима праксе и препорукама GRECO-а (Група земаља за борбу против корупције Савјета Европе). Овај етички кодекс прописује правила понашања посланика на принципима објективности, одговорности, узајамног уважавања, поштовања угледа Скупштине, као и њихов однос са јавношћу. Да би такав Кодекс служио својој сврси, надзор над примјеном и праћењем поштовања његових одредби дата је у надлежност Одбору за људска права и слободе. Предвиђене су лакше и теже повреде Кодекса, поступак као и мјере које се изричу за повреду Кодекса.⁴²¹

Када говоримо о могућностима за повећање стручности у раду скупштинских одбора, парламент првенствено из сопствених кадровских капацитета може подићи ниво стручности. Наиме, политичке странке у парламенту, у састав скупштинских одбора би требало да делегирају своје најстручније кадрове из области које су у надлежности конкретног одбора. На овај начин партије доприносе препознавању стручности својих кадрова у јавном мњењу, што им може користити у циљу повећања сопствене популарности. Ирена Пејић управо потенцира принцип специјализације као један од основних на којима треба да почива парламентарни одбор, међутим не постоји правна обавезаност политичких клубова у парламенту да у одборе шаљу своје чланове по критеријуму

посланички мандат, професионализација посланичке функције би могла подстаћи корупцију у оквиру политичких странака.”, М. Пајванчић, „Парламентаризам у Црној Гори у друштву компетитивности – експертска визија”, 179.

⁴²¹ Вид. Етички кодекс посланика у Скупштини Црне Горе, чл. 15 – 21.

стручности, мада је то постала добра парламентарна пракса која произилази из начина рада, овлашћења и ауторитета одбора у парламентарном процесу.⁴²²

Други начин повећања компетентности скупштинских одбора на који ћемо обратити посебну пажњу представља укључивање експерата у рад одбора. Овим путем одбори добијају одређена уско специјализована знања која нијесу својствена његовим члановима. Упоредна искуства нам говоре у прилог повећању стручности одбора и побољшању квалитета усвајаних закона. За примјер можемо узети парламент Исланда и његове сталне одборе који су у посљедње вријеме оснажени већим бројем стручњака и експерата, што није могло проћи без позитивних утицаја на квалитет усвојених закона.⁴²³ У процесу придруживања Европској унији најдаље је стигла Хрватска (поставши пуноправним чланом 1. VII 2013.), која је у том смислу и прва увидјела неопходност јачања стручних капацитета парламента у циљу његовог бољег оспособљавања за испуњавање услова овог придруживања, па се као модел за јачање капацитета радних тијела може узети Хрватски сабор.⁴²⁴

⁴²² И. Пејић, *Парламентарно право*, 123.

⁴²³ А. Бачић, *Хрватске парламентарне процедуре – извори, избрани пословници Хрватског сабора 1861-2002*, 18.

⁴²⁴ Наиме, Хрватски Сабор је својим Пословником на прилично квалитетан начин регулисао експертско учешће у раду својих одбора, имајући у виду начин њиховог укључивања у рад, као и ширину њихових овлашћења. ”Радно тијело Сабора може на сједнице позивати јавне, знанствене и стручне дјелатнике и друге особе ради прибављања њихова мишљења о питањима о којима се расправља на сједници. У радна тијела може се именовати, ако овим Пословником није друкчије одређено, до шест јавних, знанствених и стручних дјелатника који имају сва права члана радног тијела, осим права одлучивања.” Поступак укључивања експерата у рад одбора није дефинисан као монопол парламента, већ као својеврсна сарадња еснафских удружења и цивилног сектора уопште које предлажу стручњаке док њихов избор врши парламент. ”Поступак именовања чланова започиње објављивањем јавног позива за предлагање кандидата. У том позиву одређује се рок за подношење приједлога. Кандидате могу предложити стручне институције, стручне удруге, удруге цивилног друштва као и појединци. Јавни позив за предлагање кандидата упућује одбор за избор именовања и управне послове. На темељу одабира кандидата Одбор за избор, именовања и управне послове упућује Сабору на доношење приједлог одлуке о именовању чланова одбора из става 2. овога чланка”, Пословник Хрватског сабора, (*Народне новине*, број 81/13, члан 54, ст. 1 и 3 и члан 57, ст. 4 – 6).

Законом о Народној скупштини предвиђено је да у раду радних тијела Народне скупштине Републике Србије могу учествовати експерти из одређених области дефинишући начин њиховог ангажовања.⁴²⁵ Свакако да се на тај начин повећава стручни капацитет радних тијела и Скупштине уопште, што доприноси квалитету расправе и постигнутих рјешења. Пословник Народне скупштине Републике Србије само успутно помиње учешће стручњака у радним тијелима, и то само у комисијама као несталним радним тијелима, не дефинишући начин њиховог учешћа, поступак именовања, њихова права у односу на друге чланове.⁴²⁶ С обзиром на значај процеса придруживања Европској Унији и процеса усклађивања законодавства са европским, посебно треба водити рачуна о повећању скупштинских капацитета који се баве овом проблематиком. У остваривању тог циља Народна скупштина је 2006. године, у оквиру својег сектора за међународне односе, формирала Одјељење за европске интеграције. Надлежности овог одјељења су анализа предлога закона и других општих правних акта с аспекта усклађености прописа са прописима Европске уније; израда табеле о усклађености предлога закона и другог општег акта које предлажу народни посланици у Народној скупштини са прописима Европске уније; припремање мишљења о оправданости скраћеног поступка за доношење закона; припремање анализа, информација и извештаја у вези са документима које разматра Одбор за европске интеграције; припремање упоредних прегледа прописа Европске уније и информација о потреби усаглашавања важећих прописа са прописима Европске уније; успостављање комуникације са надлежним службама европских институција и парламената

⁴²⁵ ”У раду радних тијела по позиву могу учествовати научници и стручњаци. Предсједник Народне Скупштине, на предлог радног тијела може ангажовати научне или стручне институције, као и научнике и стручњаке, ради проучавања одређених питања из надлежности Народне скупштине.”, Закон о Народној Скупштини, (*Службени гласник РС*, број 9/10, члан 27. ст. 8 и 9).

⁴²⁶ ”Анкетни одбор се састоји из реда народних посланика, **а комисија из реда народних посланика, представника органа и организација, научника и стручњака**”, Пословник Народне скупштине, (*Службени гласник РС*, број 52/2010, члан 68, став 4).

држава чланица Европске уније, као и парламената држава региона у функцији унапређења процеса европских интеграција.⁴²⁷

Пословником Скупштине Црне Горе дозвољава се могућност учешћа експерата у раду скупштинских одбора. ”У раду одбора, по позиву, могу учествовати представници Владе, представници научних и стручних институција, других правних лица и невладиних организација, као и поједини стручни и научни радници без права одлучивања.”⁴²⁸ Можемо изнијети тврдњу да учешћу експерата у раду скупштинских одбора није посвећена довољна пажња, имајући у виду да се ово значајно питање само начелно регулише и то заједно са учешћем представника Владе, невладиних организација, других правних лица. У том смислу, Маријана Пајванчић предлаже да би поменута питања требало детаљније уредити скупштинским Пословником, у смислу дефинисања процедуре за њихово ангажовање, као и мандата у оквиру којег би дјеловали. ”У Пословнику Скупштине било би пожељно регулисати начин учешћа стручњака у раду радних тијела Скупштине (нпр. као чланови радног тијела без права одлучивања); по позиву ако постоји потреба и зависно од питања које је на дневном реду радног тијела, било позивањем са листе експерата коју верификује сама Скупштина или *ad hoc* на иницијативу чланова или предсједника радног тијела.”⁴²⁹ На сличан начин било би цјелисходно регулисати могућност стручне, експертске помоћи посланичким клубовима, што би умногоме допринијело квалитетнијим активностима посланичких клубова у њиховој законодавној активности. Вријеме је дало за право оправданости наведених сугестија и предлога. Наиме, политичке партије су пословично злоупотребљавале недефинисаност процедуре учешћа стручњака и овлаш регулисање овог битног питања. Обје стране, и власт и опозиција настојале су да прилагоде ово рјешење својим интересима. ”Експерти”

⁴²⁷ Јелена Лончар, „Утицај међународних актера у рад Народне скупштине Републике Србије”, *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе, Факултет политичких наука у Подгорици* 2012, 225 – 226.

⁴²⁸ Пословник Скупштине Црне Горе, (*Службени лист Црне Горе*, број 7/2010, члан 67).

⁴²⁹ М. Пајванчић, „Парламентаризам у Црној Гори у друштву компетитивности – експертска визија”, 193.

у раду радних тијела углавном су били партијски људи, бивши посланици, или уопсленици у страначким администрацијама. На овај начин странке су ухљебљавале своје заслужне кадрове. Истини за вољу, овој пракси је доминантно кумовала опозиција из логичних разлога. Њој је ово била једна од ријетких могућности да ”финансијски награде своје људе”, док власт по природи ствари има на располагању прегршт опција за запошљавање ”својих људи”.

Законом о Собрању Република Македонија се определијелила за професионализацију посланичке функције.⁴³⁰ Професионализација има добре и лоше стране, али се чини да у македонском случају ове добре стране нијесу баш дошле до изражаја. Имајући у виду првенствено омјер између Владе и посланика по питању предлагања закона (о којем смо раније писали) можемо закључити да посланици нијесу мање зависни од Владе и страначких вођстава у њој неголи у Србији или Црној Гори. Напротив, посланици владајућих странака представљају само њихову трансмисију у парламенту. Посланици опозиције у том оштро подијељеном парламенту су без шансе да њихов предлог закона буде усвојен, па се у том дијелу пасивно држе. Стога се они свODE само на трибуне своје странке чија је сврха обраћање бирачком тијелу. Пословник Собрања Републике Македоније на особен начин предвиђа укључивање експерата у рад радних тијела.⁴³¹ Конкретно, Пословник оставља могућност учешћа у раду одбора без права одлучивања ”научних и стручних радника” које предлагају политичке партије (једног власт – једног опозиција). Пословник поставља конкретан услов, да стручњаци не смију бити чланови органа политичких партија!? На овом примјеру видимо да партије

⁴³⁰ ”Функција посланика у Собрању врши се професионално. Функција посланика је неспојива са вршењем друге јавне функције или професије, утврђене законом.”, Закон за Собранието на Република Македонија, (*Службен весник на Република Македонија*, број 1/09, члан 7.)

⁴³¹ ”(2) Радно тијело може да има два члана из реда научних и стручних радника, од којих се један бира на предлог посланичке групе од партија на власти, а други од посланичке групе партија у опозицији.

(3) Чланови радног тијела из става два овог члана, не могу бити чланови органа политичких партија, а чланство у радном тијелу је без права одлучивања”, Деловник на Собранието на Република Македонија, (*Службен весник на Република Македонија*, бр. 91/2008, 19/2010 и 23/2013, члан 119, ст. 2 и 3).

желе у потпуности контролисати законодавни процес, али и организацију и функционисање парламента потчињавајући га сопственим интересима. Само потенцирање демаркационе линије власт – опозиција, дефинисање поменутог услова помјера фокус са стручности и знања на партијску припадност. На овај начин политичке партије (и власт и опозиција) желе оставити могућност делегирања одређених, својих заслужних чланова у рад радних тијела, људи који ће задовољавати формулацију ”научних и стручних радника”. Довољно је само да не буду чланови органа странака, а њихову ”стручност” ће процјењивати, логично – предлагач. Да ли се на овај начин постиже оно што би требало бити посљедица учешћа стручњака у раду одбора? Не, јер је ово пословничко рјешење веома дискутабилно и подложно злоупотребама сврхе учешћа стручњака у раду одбора. Наиме, политичке партије на овај начин врше задовољавање и побољшавање материјалног статуса ”својих” ”научних и стручних радника”. Одсуство ваљане процедуре предлагања истих ово рјешење чини проблематичним, али будимо реални, постојање одговарајуће процедуре не би ишло у прилог политичким партијама и њиховим интересима.

6.4. Јавност рада парламента

Јавност у раду законодавног тијела је као правило прихваћено током 19. вијека и као начело парламентарног рада генерише многоструко позитивне ефекте. Карл Фридрих (*Friedrich*) тврди да нико није дао снажније аргументе за јавност рада парламента од Џереми Бентама (*Bentham*), наводећи његове разлоге да ће инсистирање на јавности:

- (1) приморати чланове скупштине да обављају своју дужност;
- (2) осигурати повјерење народа, његов пристанак на мјере скупштине;
- (3) учинити управљаче способним да знају жеље оних којима управљају;
- (4) учинити бираче способним да дјелују промишљено на изборима;
- (5) снабдјети скупштину средствима коришћења информација од јавности;

(6) пружити разоноду.⁴³²

Један од веома битних задатака законодавног тијела држава, па и посебице држава у процесу приступања Европској унији јесте постизање што је могуће веће отворености у своме раду. Неоспорно значајан и квалитетан начин за остваривање тог циља јесте укључивање јавности у законодавне процедуре, као и отвореност рада парламента уопште. Због својег неспорног значаја, јавност рада парламента и његових радних тијела се неријетко дефинише и уставом као највишим правним актом, којим се начелно гарантује јавност рада представничког тијела, али се са друге стране и допушта искључивање јавности под одређеним условима. Као примјер можемо навести Основни закон Савезне Републике Њемачке, који прописује круг субјеката који могу захтијевати искључивање јавности, већину која је потребна за доношење одлуке о искључивању јавности и начин доношења одлуке, као примјер за конкретније уређивање поступка искључивања јавности са сједнице парламента или радних тијела.⁴³³ Пословник Доњег дома Парламента Италије предвиђа јавне сједнице које се на захтјев његовог предсједника прате у форми директних телевизијских преноса. На захтјев Владе, предсједавајућег или десет посланика, Доњи дом може одлучити да засиједа иза затворених врата, док одбори такође могу одлучити да раде без присуства јавности уколико за то постоји интерес. Јавност може присуствовати сједницама на галерији уз поштовање реда у раду парламента. У циљу остваривања начела јавности парламента, Доњи дом и његови одбори публикују извјештаје о свом раду.⁴³⁴ Пословник о раду Бугарске скупштине предвиђа директан пренос сједница парламента у случајевима када то захтијевају ”важни државни интереси”. Предлог за одржавање сједнице са директним телевизијским преносом може поднијети предсједник Скупштине, једна десетина посланика и Влада. Примивши такав предлог, предсједавајући ће тражити

⁴³² К. Фридрих, 305.

⁴³³ ”Сједнице Бундестага су јавне. На захтјев једне десетине његових чланова, или на захтјев Савезне владе јавност може бити искључена двотрећинском већином гласова. О захтјеву се одлучује на сједници отвореној за јавност”, Основни закон Савезне Републике Њемачке од 1949, члан 42, став 1.

⁴³⁴ Rules of procedure Chambre of deputies, art. 63 – 65.

да саслуша мотиве предлагача. Затим ће се након образложења предлагача, гласати о предлогу и у зависности од исхода гласања сједница ће се наставити као отворена или затворена за јавност. Сједница отворена за јавност ће бити радијски преношена на фреквенцији која покрива цијелу државу, као и испраћена телевизијским извјештајем на националној телевизији, те директним интернет преносом пленарне сједнице.⁴³⁵

Учешће јавности у законодавним поступцима има вишеструке бенефите, како за парламент и грађане, тако и за цијелокупно друштво. Наиме, већи степен јавности рада у процесу доношења закона онемогућава непринципијелне, тајне нагодбе чије је одвијање иза очију јавности иначе честа појава, онемогућава фингирање претјераног степена неслагања власти и опозиције о одређеним питањима, иако оне показују одређену кооперативност (нарочито у одборима). На овај начин повећава се степен демократичности читавог процеса, као и цијелокупно побољшање функционисања система представничке демократије, стварајући један интензивнији однос између власти и грађана, не редукујући га на пуко гласање на изборима. Све то условљава далеко квалитетнији однос и пружа већи легитимитет парламенту као органу власти и правним актима које доноси. Едукативна функција састоји се у проширивању знања грађана о законодавном процесу и законодавној функцији парламента уопште.

Парламент остварује принцип јавности својег рада коришћењем различитих средстава, од традиционалних међу којима су директан телевизијски и радио пренос, снимци сједница (како пленума тако и одбора), новинарско извјештавање, до модерних који укључују израду службене интернет странице, која би требало да садржи информације које се тичу дјеловања парламента, а посебно податке везане за законодавну активност парламента.⁴³⁶ Директан телевизијски и радио пренос

⁴³⁵ Rules of procedure of the Bulgarian national assembly, art. 46 – 48.

⁴³⁶ Између осталих препорука Интерпарламентарне уније за добру праксу интернет страница парламента издвајамо управо оне који се тичу препорука које се односе на законодавни поступак, те би у том смислу садржај интернет странице требало да подразумева:

- шематски приказ законодавног поступка;
- списак закона у процедури и дневни ред сазване седнице;
- базу података закона и других аката донијетих у актуелном сазиву парламента,

сједница представља најбољи начин за постизање транспарентности у раду, међутим, како би се остварила његова сврха, парламент треба да сачува право контроле садржаја програма. Конкретно, на тај начин парламент не дозвољава директан пренос расправа које пропагирају странке сувише екстремних ставова, онемогућава неравномјерно извјештавање у корист једне странке, генерално све што евентуално не би доприносило квалитетном односу са јавношћу, односно урушавало углед парламента уопште.

Транспарентност рада парламента неопходна је због демистификације његовог рада, приближавања грађанима, све у циљу јачања његове позиције у систему. Поред од раније успостављеног стандарда отварања рада парламента за ширу јавност, као што је директан телевизијски пренос пленарних засиједања, проф. Пајванчић наводи и друге могућности:

- медијско праћење рада радних тијела;
- установљавање посебног скупштинског канала;
- радијско праћење рада скупштине и њених радних тијела (преноси расправе на пленарном засиједању и сједницама радних тијела);
- резервисање времена у програмским шемама електронских медија за скупштинску хронику која би пратила рад Скупштине, њених радних тијела као и активности посланика, а у штампаним медијима посебна страница или додатак који би био посвећен раду Скупштине и активностима посланика;
- избор особе за комуникацију са јавношћу и посебно медијима;
- установљавање основних правила и стандарда комуникације – кодекс комуникације; дан отворених врата; билтен скупштинске хронике;⁴³⁷

која може да се претражује;

- актуелне информације о раду парламента дате по броју закона, називу, датуму, шифри документа, тијелу парламента, итд.’’, D. Beetham, 59.

⁴³⁷ М. Пајванчић, „Парламентаризам у Црној Гори у друштву компетитивности – експертска визија’’, 184.

У Србији је право на слободан приступ информацијама гарантовано Уставом Републике Србије⁴³⁸, а детаљније је уређено Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.⁴³⁹ Јавност рада Народне Скупштине Републике Србије уређује се Законом о Народној скупштини и Пословником о раду Народне скупштине.⁴⁴⁰ Транспарентност у раду Народне скупштине постиже се кроз сарадњу са представницима средстава јавног информисања, посјете Народној скупштини и поступање по захтјевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Услови за праћење рада Народне скупштине, радних тијела, посланика путем средстава јавног информисања уређује се кроз Одлуку о унутрашњој организацији у згради Народне скупштине Републике Србије и Упутство о спровођењу ове одлуке. Сједница Народне скупштине може бити затворена за јавност у случајевима предвиђеним законом, на предлог Владе, одбора, најмање 20 посланика, док на образложен предлог најмање трећине од укупног броја чланова одбора може бити донијета одлука о затварању за јавност његовог рада. У складу са Законом о слободном приступу информацијама (чл. 39 – 40) Народна скупштина је 2010. године објавила Информатор који садржи информације о организацији, надлежностима, активностима, прописима којима се

⁴³⁸ Устав Републике Србије од 2006, члан 51.

⁴³⁹ ”Свако има право да му буде саопштено да ли орган власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно да ли му је она иначе доступна. Свако има право да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, право на копију тог документа, као и право да му се, на захтев, копија документа упути поштом, факсом, електронском поштом или на други начин.”, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, члан 5, (*Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010).

⁴⁴⁰ ”Јавност рада Народне скупштине се обезбеђује: стварањем услова за телевизијске и интернет преносе седница Народне скупштине; конференцијама за новинаре, издавањем званичних саопштења, омогућавањем праћења рада Народне скупштине од стране представника средстава јавног информисања, посматрача домаћих и међународних удружења и организација и заинтересованих грађана, увидом у документацију и архиву Народне скупштине, увидом у стенографске белешке и записнике са седница Народне скупштине, на интернет страници Народне скупштине и на друге начине, у складу са законом и Пословником”, Информатор о раду Народне скупштине, 22.

уређује рад парламента. Информатор садржи и упутство за подношење захтјева за приступ информацијама од јавног значаја што доприноси већој транспарентности у раду парламента. Широк спектар корисних информација везаних за рад Народне скупштине може се пронаћи на њеној званичној интернет страници. Ажурирањем официјелне интернет странице Народне скупштине путем модерних технологија, настоји се остварити што је могуће брже и квалитетније обавјештавање грађана о раду Скупштине.⁴⁴¹ Из свега наведеног произилази да је Народна скупштина, користећи различите механизме, учинила знатне помаке у циљу остваривања веће отворености у свом раду и омогућавању лакшег приступа информација грађанима. Правни оквир који регулише јавност рада парламента је добро постављен, међутим недостаје прије свега активнија улога народних посланика. Главни недостатак препознаје се у погледу транспарентности радних тијела Народне скупштине и благовременог заказивања сједница и информисања јавности о темама које ће бити на дневном реду, и у том смислу велики недостатак свакако представља недовољна интеракција народних посланика и грађана.⁴⁴²

⁴⁴¹ „По правилу, на интернет страници Народне скупштине објављују се:

- предлог дневног реда и усвојени дневни седнице Народне скупштине и њених радних тела,
- усвојени записник са седнице Народне скупштине и њених радних тела,
- предлози закона и других аката поднетих Народној скупштини,
- закони и други акти Народне скупштине,
- амандмани на предлоге закона и других аката,
- извод гласања на седници Народне скупштине,
- време одржавања и дневни ред састанка Колегијума,
- информатор о раду Народне скупштине,
- дневне информације о раду Народне скупштине и њених радних тела,
- извештај о раду одбора,
- друге информације и документи настали у раду или у вези с радом Народне скупштине који су од значаја за информисање јавности.”, Пословник о раду Народне скупштине, члан. 259.

⁴⁴² Јелена Лончар, „Транспарентност Народне скупштине Републике Србије”, *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Факултет политичких наука у Подгорици 2012, 190.

Уставом Црне Горе прокламовано је право на слободан приступ информацијама које су у посједу државних власти.⁴⁴³ Принцип јавности рада Скупштине Црне Горе и њених одбора успостављен је Пословником о раду Скупштине Црне Горе.⁴⁴⁴ Скупштина обавјештава јавност о свом раду и одлукама које доноси и сходно томе може објављивати публикације у којима су садржани предлози аката о којима расправља. Скупштина обезбјеђује новинарима могућност да присуствују сједницама пленума и скупштинских одбора, али поред тога важи и генерално правило да им се стављају на располагање материјали који се разматрају, осим уколико то у конкретном случају није другачије регулисано или ако се ради о државној тајни. У циљу потпунијег и квалитетнијег информисања јавности, поред званичних саопштења за медије у Скупштини се могу одржавати и конференције за медије, које може да одржи како клуб посланика, тако и поједини посланик. На овај начин се постиже јавност рада у најобјективнијој могућој мјери, али и могућност додатног афирмисања мањинског мишљења, с обзиром да на овај начин опозициони посланици веома често директно комуницирају са јавношћу. У циљу постизања што већег степена отворености и транспарентности у свом раду, Скупштина Црне Горе је први пут самостално припремила годишњи извјештај о раду Скупштине за 2010. годину, и објавила га на интернет презентацији Скупштине. С тим у вези успостављена је пракса објављивања полугодишњих извјештаја о утрошеним средствима за период од шест мјесеци, који генерални секретар подноси Одбору за економију, финансије и буџет. У циљу остваривања што веће транспарентности у раду од самог почетка законодавне процедуре, сваки се предлог закона, након што се упуту посланицима и надлежним одборима, поставља на интернет страници Скупштине.

Скупштина Црне Горе је почевши од 2010. године, у циљу остваривања бољег протока информација, користећи сопствене техничке капацитете, обезбиједила емитовање директног ТВ сигнала који је доступан свим заинтересованим телевизијским кућама. Имајући у виду досадашње искуство, много боље учинке од преноса на јавном сервису или комерцијалним телевизијама,

⁴⁴³ Устав Црне Горе од 2007, члан 51.

⁴⁴⁴ Пословник Скупштине Црне Горе, (*Службени лист Црне Горе*, број 7/2010, чл. 211 – 217).

али и од интернета, имао је парламентарни канал који је функционисао у оквиру РТЦГ, пративши интегрално активности парламента, но он је угашен 2003. године. Наиме, не само да јавни сервис не преноси у потпуности сједнице парламента, већ је присутан утицај уређивачке политике гдје уредништво суверено процјењује које су сједнице од јавног интереса и искључиво њих преноси. С друге стране, одређени најчешће опозиционо орјентисани медији се опредјељују за сензационалистички приступ, при чему извјештавањем о раду парламента доминирају афере, а не пренос информација од јавног интереса.⁴⁴⁵ Пренос није упутно редукovati само на пленум, већ би незаобилазан чинилац у постизању потпуне транспарентности у раду Скупштине представљало преношење сједница скупштинских одбора у мјери у којој је то могуће. Но, јавност рада се не може постићи само паљењем камера. Посебну пажњу треба повести у циљу унапређивања информисаности мањинских народа. Наиме, припадници мањинских народа чији је матерњи језик албански нијесу у могућности да на најбољи начин буду информисани о раду парламента с обзиром да се посланици који су представници њиховог народа најчешће не обраћају на њиховом матерњем језику. Разлог за то је што посланик који жели да се обрати на својем матерњем (албанском) језику мора да то 24 часа раније најави, да би се обезбједио предводиоца. С друге стране, треба наћи мјеру у коришћењу овог права (за одређена питања која су посебно битна за поменути популацију), јер би његова претјерана употреба или злоупотреба водила ка својеврсној гетоизацији и могућој дезинтеграцији једног дијела популације. Слушајући само посланике из редова својег народа на својем језику, припадници поменуте мањине не би се трудили да науче званични језик државе и на такав начин се удаљавали од друштва у којем живе. Квалитетно рјешавање овог питања је везано и за подизање административних капацитета парламента.

Активности Скупштине треба да буду доступне преко интернета, не би ли се пратили трендови за што бржим протоком информација користећи модерне технологије. Сједнице Скупштине Црне Горе, од 17. јуна 2010. године, такође се

⁴⁴⁵ Вид. Наташа Ружић, „Транспарентност парламента Црне Горе”, *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Факултет политичких наука у Подгорици 2012, 217 – 218.

могу пратити `уживо` преко њене интернет странице. Од увођења тог сервиса, остварено је 49.732 посјете live streaming страници, из 35 земаља.⁴⁴⁶ Међутим, потребно је настојати да се путем интернета обезбиједи могућност праћења не само пленума већ и појединих сједница одбора, како би шира јавност у сваком моменту била у могућности да прати дешавања у Скупштини, с обзиром да се управо из необавијештености врло често симплификује активност Скупштине редукујући је на рад у пленуму. Могућност директног преноса путем интернета свих конференција за штампу које се одржавају у Скупштини, може допринијети отворености кроз бржи проток информација у јавност о ставовима свих релевантних субјеката о одређеним законима и другим питањима. Међутим, постоје и одређени недостаци код конкретних механизма за проток информација према грађанима. Официјелна интернет страница и праћење рада парламента путем интернета на модеран и квалитетан начин омогућује сваком заинтересованом да дође у посјед релевантних информација. Спектар докумената који су доступни јавности на официјелној интернет страници би требало проширити на предлоге закона (а не само коначне верзије), извјештаје одбора, као и поднијете амандмане. Међутим, овај начин комуникације садржи одређени недостатак који се тиче ограниченог броја интернет корисника у Црној Гори који иако у порасту, још увијек није на нивоу који би гарантовао информисаност цијелог друштва. Свјесна своје улоге у информисању јавности о процесу европске интеграције, посебно у периоду након отварања преговора о приступању, Скупштина је зарад боље комуникације везано за овај процес, сматрала сходним доношење Стратегије за комуникацију са јавношћу.

Јавност рада Скупштине се поред медијског праћења њеног рада постиже и на друге начине као што су сарадња са цивилним сектором, организовање различитих посјета Скупштини и путем слободног приступа информацијама. Захтјеви за слободним приступом информацијама највише су подносиле невладине организације, а ти захтјеви су се првенствено тicali питања финансијске природе. Скупштина Црне Горе дозвољавала је приступ информацијама непосредним

⁴⁴⁶ Скупштина Црне Горе, Извјештај о раду за 2011. годину, 42.

увидом, преписивањем информације или достављањем копије.⁴⁴⁷ Имајући у виду све наведено, без обзира на одређене недостатке везане за остваривање принципа јавности у раду законодавних тијела, можемо утврдити да је генерални ниво транспарентности рада Скупштине Црне Горе висок. Црногорски парламент користи различита комуникациона средства за информисање јавности и у овом питању ипак предњачи у односу на остале државне институције.

Јавност рада Собрања Републике Македоније прописана је Уставом Републике Македоније, али и могућност искључивања јавности. ”Сједнице Собрања су јавне. Собрање може да одлучи да ради без присуства јавности двотрећинском већином гласова од укупног броја посланика.”⁴⁴⁸ Уставом је прописана могућност искључења јавности, међутим није предвиђена процедура и случајеви у којима се то може учинити. Детаљније уређивање ове материје које подразумева начине остваривања начела јавности рада, препуштено је Закону о Собрању и Пословнику. Поред остваривања начела јавности рада парламента самим присуством јавности, било присуством грађана сједницама Собрања, односно кроз посјете организованих група, транспарентност се постиже коришћењем одређених техничких средстава путем којих информације брзо стижу у посјед грађана. Закон о Собрању предвиђа постојање ”Собрањског канала” чији је задатак да информише и образује грађане о политичком животу кроз парламентарни и образовни програм. Он је другачије замишљен од класичних парламентарних канала чија је доминантна сврха пренос парламентарног засиједања. У Македонији он има ширу друштвену функцију посебно имајући у виду кризу из 2001. године, која је резултирала Охридским споразумом. Стога је

⁴⁴⁷ ”Скупштина Црне Горе је у 2011. години добила 162 захтјева за слободан приступ информацијама и одговорила је на све поднијете захтјеве и то рјешењем (114), обавјештењем (46) и закључком (2). За 75 захтјева за слободан приступ информацијама дозвољен је приступ информацијама, док је 39 захтјева одбила због непосједовања тражене информације. Обавјештења су упућена подносиоцима захтјева у случају када је тражена информација већ објављена и доступна јавности, а таквих је захтјева у 2011. години било је 46. На два захтјева за слободан приступ информацијама, Скупштина Црне Горе одговорила је закључком, јер је о истим претходно одлучила.”, *Ibid.*, 43.

⁴⁴⁸ Устав Републике Македоније од 1991, члан 75.

сврха овог канала постизање што већег степена интеграције македонског друштва. Овај канал треба да емитује садржаје који поспјешују социјалну кохезију, међуетнички склад, борбу против дискриминације и програме који одражавају разноликост македонског друштва. Собрање бира Савјет ”Собрањског канала”, као орган управљања, који има 11 чланова (6 власт – 5 опозиција). У његовом раду учествују и представници ЈП Македонски радио – телевизија и по потреби експерти из ове области без права гласа.⁴⁴⁹

Пословник о раду Собрања регулише учешће средстава јавног информисања у његовом раду. Представници средстава јавног информисања могу присуствовати сједницама Собрања и радних тијела у циљу информисања јавности. Њима ће се ставити на располагање све релевантне информације као што су: акти који су се разматрали, материјали, извјештаји о раду и записници са сједнице, осим ако Собрање, односно радно тијело није одлучило да ради без присуства јавности. У том случају Собрање, односно радно тијело може дати саопштење за јавност о свом раду. Собрање има своју интернет страницу преко које комуницира са јавношћу. На њој се могу пронаћи подаци о Собрању, посланицима и посланичким групама, радним тијелима, предлагачима закона, донешеним законима, стручној служби. У циљу што бољег обавјештавања јавности о свом раду Собрање издаје гласило које се доставља свим посланицима и поставља на интернет страницу Собрања.⁴⁵⁰

6.5. Јачање административних и материјалних капацитета

Снажан административни и материјални капацитет неопходан је предуслов квалитетног рада сваког државног органа, па и парламента. Међутим, реалност по том питању није охрабрујућа па недостатни административни и материјални капацитети парламента веома често представљају незаобилазан проблем са којим

⁴⁴⁹ Закон за Собранието на Република Македонија, (*Службен весник на Република Македонија*, број 1/09, чл. 32 – 35).

⁴⁵⁰ Деловник на Собранието на Република Македонија, (*Службен весник на Република Македонија*, бр. 91/2008, 19/2010 и 23/2013, чл. 225 – 234).

се сусреће законодавно тијело у својем раду. У том смислу, један од важних разлога доминације владе у односу на парламент у законодавном поступку јесте техничка инфериорност парламента, недовољан капацитет његове стручне службе.

Са овим проблемом законодавно тијело се суочава дуже вријеме и он захтијева свеобухватан одговор.⁴⁵¹ У циљу повећавања стручности и њеног капацитета, неопходно је приступити интензивној и планској едукацији администрације о номотехници и њеним правилима. Стручни капацитет парламента који представља подршку посланицима, мора бити много више од библиотеке или правне службе, како би на најбољи могући начин одговорили нарастајућим потребама посланика у законодавном процесу. Нови мексички Органски закон о Општем конгресу из 1999. године уводи посебну службу која помаже особљу парламента те обезбјеђује интеграцију библиотека оба дома парламента.⁴⁵² Неопходно је формирање посебних истраживачких служби које би се студиозно посветиле истраживању компаративних законских рјешења којим су регулисане поједине сродне области друштвених односа. Те истраживачке службе ће умногоме повећати информисаност посланика кроз достављање података, било необрађених било анализираних, на њихов захтјев или самоиницијативно, све у циљу побољшавања компетентности посланичких дискусија, предлога закона, амандмана и сл. Јачање материјалних капацитета се постиже на различите начине кроз ширење права и погодности које посланицима припадају на основу њиховог статуса. Поред људских, стручних потенцијала који му се стављају на располагање⁴⁵³, може се побољшати њихов статус различитим погодностима као

⁴⁵¹ Посланицима *House of Commons* су 60-их година недостајале парламентарне канцеларије. Они су морали да држе своје папире у простору налик школским ормарићима. Могли су да раде на својим материјалима у парламентарној библиотеци, али она није имала довољно мјеста. Ресурси су били минимални. Посланици који су жељели да учествују у поступку доношења закона, по ријечима једног разочараног члана парламента, били су фрустрирани., Р. Norton, 16.

⁴⁵² А. Бачић, *Хрватске парламентарне процедуре – извори, изабрани пословници Хрватског сабора 1861-2002*, 18.

⁴⁵³ Конгрес САД има 15.097 запослених стручних савјетника, њихов просјечан број у савременом парламенту је 862, док је просјечан број запослених стручних савјетника по посланику 3.76., G. Power, 101.

што су бесплатна пошта, поготово у циљу кореспонденције са бирачима, бесплатна интернет и телефонска комуникација, олакшице при транспорту, путовањима, смјештају.

Функционисање и надлежности Службе Народне скупштине регулисао је Пословник о раду Народне скупштине, дајући јој широка овлашћења првенствено са циљем подизања квалитета донесених закона. Наиме, послови ”припремања аката и других материјала”, ”давање стручних мишљења”, ”израда извјештаја, записника”, ”уређивање и издавање публикација”, ”сарадња с представницима јавног информисања” и други послови асистирања Народној скупштини и њеним радним тијелима⁴⁵⁴, захтијевају обезбјеђивање што је могуће већег степена стручности Службе Народне скупштине. Међутим, чињеница је да Народна скупштина није опремљена компетентном и довољно бројном администрацијом. Какав дебаланс у том погледу постоји, можемо најбоље видјети извршимо ли одређену упоредну анализу. Рад 250 народних посланика Скупштине Србије опслужује око 300 запослених у стручној служби. Поређења ради, у Италији на једног посланика иде 3 службеника, у Финској на 200 посланика иде 433 службеника, у Шкотској на 130 посланика иде 433 запослена, у Словенији на 90 посланика иде 370 запослених.⁴⁵⁵ У циљу подизања квалитета стручне службе и њеном одговарању на надолazeће изазове Народна скупштина Републике Србије донијела је Вишегодишњи план развоја Службе и годишњи план рада Службе 2011 – 2015 године, дефинишући одређене стратешке циљеве.

У циљу оснаживања административних и стручних капацитета, Скупштина Црне Горе је током 2011. године, у оквиру стручне службе формирала посебни Одсјек за истраживање, анализу, библиотеку и документацију. Одсјек је својим истраживањима, које је достављао свим посланицима, употпуњавао њихово знање у конкретним областима, чиме је омогућен и ефикаснији законодавни поступак као и квалитетнији закони. Служба Скупштине редовно одговара на све захтјеве које добија од других чланица мреже Европског центра за парламентарна истраживања

⁴⁵⁴ Вид. Пословник Народне скупштине, *(Службени гласник РС*, број 52/2010, чл. 293 – 294).

⁴⁵⁵ Славиша Орловић, „Надлежност парламента”, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Факултет политичких наука у Београду 2007, 164.

и документацију (ЕЦПРД), при чему је током 2011. године припремила и послала 39 одговора у форми кратких информација на захтјеве ЕЦПРД-а.⁴⁵⁶ У том контексту потребно је формирати засебне преводилачке службе, по угледу на Европски парламент, које су од посебног значаја код земаља у процесу придруживања Европској унији. Могућа су и одређена специфична рјешења која би побољшала техничке капацитете парламента при предлагању закона, која би утицала на смањење његове инфериорности у односу на Владу у том погледу. Између осталих можемо поменути искуство Канаде, гдје постоји парламентарни савјетник (*Law Clerk and Parliamentary Counsel*) Доњег дома који посланицима помаже да редигују своје предлоге, или Велике Британије гдје посланици који нијесу искористили бенефицију редактуре, првих десет посланика који су добили право депоновања својих законских предлога добијају новчани износ у одређеној противвриједности којим могу покрити трошкове редиговања текста.⁴⁵⁷ Повећана стручна подршка посланицима се намеће као приоритет, с обзиром на то да посланици као представници народа нијесу обавезни да владају одређеним специјализованим знањима. Наиме, мали број стручних савјетника у посланичким клубовима узрокује њихову и инфериорност парламента уопште у том погледу у односу на извршну власт. Најбољи примјер за то јесте податак да је у прошлом сазиву 2009 – 2012, посланички клуб ДПС-а са 35 посланика помагало само четири савјетника, СДП са 9 посланика њих троје, а Нову српску демократију са 8 посланика само двоје.⁴⁵⁸ Не треба сметнути са ума ни одређена техничка ограничења која онемогућавају Скупштини да на квалитетан начин врши све своје надлежности па између њих и законодавну. Скупштинска зграда располаже

⁴⁵⁶ „И у 2011. години посланици и запослени у Служби Скупштине имали су могућност коришћења *EBSCO online* базе података, која садржи преко 22.000 часописа из области права, политике, економије, технике, медицине, спорта и сл. Преко 10.000 часописа доступно је у пуном тексту, а осим тога могуће је претраживати и велики број разносврских публикација које нуде сажетке, новинске прегледе и енциклопедијске податке.”, Скупштина Црне Горе, Извјештај о раду за 2011. годину, 49.

⁴⁵⁷ А. Бачић, *Парламентарно право, Хрватске и поредбене парламентарне процедуре*, 264.

⁴⁵⁸ Златко Вујовић *et al*, *Јачање улоге функције Скупштине Црне Горе у процесу доношења одлука – Препоруке за унапређење*, Факултет политичких наука, Подгорица 2012, 19 – 20.

исувише малим простором који је у вријеме градње предвиђен само за пленарно засиједање и скупштинску службу, па простором посебно оскудијевају посланички клубови.

У циљу развоја људских ресурса Скупштина Црне Горе је донијела Стратегију развоја људских ресурса са Стратешким планом, јануар 2011. године – јануар 2014. године, којим су дефинисани циљеви, рокови и активности. Но, само доношење стратегија, акционих планова, представља пуко прокламовање циљева које по правилу не остварује зацртане резултате у пракси. Ово питање се не може изоловано рјешавати с обзиром да је итекако повезано са осталим аспектима јачања статуса парламента, које смо у овом раду анализирали. Наиме, без одговарајућих средстава која остају недостатна парламенту, без одговарајућег свеобухватног приступа који ће обезбиједити суштинску аутономију Скупштине, при том имајући у виду посебно недостајућу потпуну финансијску аутономију, Скупштина Црне Горе не може успјети да подигне административне и материјалне капацитете до оног нивоа који би гарантовао лакше суочавање са свим актуелним изазовима са којим се законодавно тијело сусреће.

У процесу придруживања Европској унији неопходно је извршити хармонизацију великог броја прописа домаћег законодавства са европским, што свакако представља велики изазов за парламент. Имајући у виду да је земљама које су у процесу европских интеграција, усвајање правне тековине ЕУ приоритет, јачање административних капацитета имало би за послједицу повећање ефикасности у раду парламента као неопходном сегменту који би допринио приближавању прокламованом циљу – доношењу квалитетнијих закона. Различитим инструментима законодавна тијела покушавају да допринесу остваривању ових задатака. У циљу што ефикаснијег претраживања прописа као и упоређивања са одговарајућим прописима земаља ЕУ, Скупштина Црне Горе је предвидјела увођење *Eurovoc* дескриптора.⁴⁵⁹ Његова употреба ће користити

⁴⁵⁹ *Eurovoc* је конципиран као мултидисциплинарни, вишејезични појмовник који покрива све дјелатности ЕУ-а, посебно Европскога парламента. Састављен је од 21 подручја и 127 потподручја, са више од 6600 структурираних и контролисаних назива који служе за предметно означавање и претраживање службене документације Европске уније. Садржи појмове на 22 језика земаља

првенствено посланицима и стручној служби Скупштине који ће тим путем на много бржи начин долазити до садржаја појединих европских закона и прописа уопште, што ће учинити квалитетнијом законодавну функцију Скупштине, али и допринијети њеној улози у процесу преговора о чланству. Како би се допринијело већем квалитету размјеном искустава, реализован је пројекат између Делегације Европске уније и Службе Скупштине у циљу јачања капацитета Службе Скупштине у области усклађивања аката, као и обуке у области усклађивања законодавства и надгледања процјене утицаја прописа, које су реализоване у оквиру Програма сарадње Скупштине Црне Горе и Вестминистер фондације за демократију.

Успостављањем информационог система којим би се обезбиједило информатичко праћење цјелокупног законодавног процеса, могао би се побољшати степен ефикасности у раду Скупштине. У том смислу би требало оформити одређене електронске базе података у којима би били смјештени сви акти које Скупштина доноси, као и сви документи који су битни за њен рад и на тај начин их учинили једноставно доступним посланицима и стручној служби што би умногоме учинило њихов рад продуктивнијим. Овим информатичким осавремењивањем веома важно би било, осим документације и цијели законодавни процес учинити електронским.

Стручна служба Собрања обезбјеђује посланицима стручне, техничке и административне услуге. Закон о Собрању предвиђа да посланичке групе имају право и на непосредну стручну помоћ сагласно бројности посланичке групе, тако што имају право на једног сарадника на сваких пет посланика. То право се на истим основама предвиђа и за независне посланике. Трошкови за њихово ангажовање се финансирају из средстава Собрања које му припадају буџетом. У циљу јачања аналитичко – истраживачке активности посланика, Собрање формира Парламентарни институт као посебну организациону јединицу. Он представља својеврсни истраживачки центар који прикупља грађу и врши одређена

чланица Европске уније, као и на хрватском и на српском језику. Корисници *Eurovoca* су Европски парламент, Канцеларија ЕУ за службене публикације, европски национални и регионални парламенти, као и националне владе и индивидуални корисници широм свијета.

истраживања и анализе које могу бити од користи посланицима у законодавном процесу. Сви материјали и публикације које су производ рада овог института се преводе на језик који није македонски, а који говори најмање 20% становништва. На захтјев посланика ови се материјали могу преводити на било који страни језик. У циљу повећавања доступности релевантне литературе посланицима, Собрање обезбјеђује услове за функционисање парламентарне библиотеке.⁴⁶⁰ Можемо закључити да се Законом о Собрању и у мањој мјери његовим Пословником дефинисао солидан ниво административних капацитета који су у функцији посланичке законодавне дјелатности. Међутим, остаје одређени простор у којем би било добро показати додатне напоре и помоћи посланицима, посебно у сфери писања и израде закона. Услуге редиговања текста посланичког предлога закона, рефундације трошкова писања закона, требало би да буду у циљу подстицања законодавне иницијативе парламентарца. Такође, требало би размислити и о пружању подршке посланицима у свакој равни, и онамо гдје то није директно везано за законодавну активност, а која би оснажила њихов положај. Конкретно, пружање логистике у обављању послова и задатака које му је повјерило радно тијело Собрања, односно осигуравању допунске документације за поједине теме које су на дневном реду сједнице Собрања или радних тијела, или добијање стручних ставова и објашњења.

Административни капацитет парламената Србије, Црне Горе и Македоније као земаља које су у процесу придруживања Европској унији мора бити додатно ојачан, што би за коначни производ имало квалитетније законодавство имајући у виду поменути процес и све што он генерише. Неопходно је учинити додатне напоре и у циљу остваривања боље међусобне сарадње органа који су укључени у процес усклађивања законодавстава. У циљу бољег одговора на надолazeће изазове, неопходно је отворити суштинску расправу о усклађености новог законодавства са законодавством Европске уније, са циљем да функција парламента у законодавном процесу буде значајнија од формалне провјере владине изјаве о усклађености предложеног закона са правним тековинама ЕУ. Јачање

⁴⁶⁰ Закон за Собранието на Република Македонија, (*Службен весник на Република Македонија*, број 1/09, чл. 40 – 43).

капацитета је посебно значајно у сфери имплементације садржаја директива ЕУ, с обзиром да оне само постављају циљеве, а остављају држави да одлучи на који ће их начин спровести. У том смислу се мора водити рачуна о спроводљивости директива, као и ефектима које оне производе. Требало би скенирати стање капацитета у свим органима који се баве нормативним пословима, посебно нормативом у области усклађивање прописа са Европском унијом. Постојеће капацитете треба стручно усавршавати, а недостајуће надомјештати запошљавањем и то по могућности стручњацима из ове области. Превасходно би требало оснажити људске ресурсе унутар законодавног одбора, с обзиром да кроз њега пролази велики број закона и тиме ствара велики притисак на његове најчешће недостатне капацитете. Стручни капацитет посланика у Скупштини Црне Горе посебно је недостатан када је у питању усклађивање црногорског законодавства са европским. У том смислу, нарочито је неопходно подстицати стручно оспособљавање скупштинске службе као својеврсног сервиса који би надомјештао недостајућа знања посланика у конкретној области. Интензивна међународна парламентарна сарадња, као и сарадња са релевантним међународним организацијама може нам дати реалну слику капацитета црногорског парламента, али и умногоме допринијети компетентности чланова парламента и Скупштине уопште. Размјена информација првенствено ће користити при образовању посланика у наведеним областима, што ће имати немјерљиве бенефите у пракси. ”У том погледу, морају се уложити додатни напори за продубљивање сарадње са најпрестижнијим међународним организацијама и организовање додатних обука, те имплементирати посебно дефинисане активности које ће допринијети изградњи високопрофесионалног и дјелотворног представничког тијела грађана Црне Горе.”⁴⁶¹

⁴⁶¹ Ненад Копривица, „Утицај међународних актера на рад Скупштине Црне Горе”, *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Факултет политичких наука у Подгорици 2012, 265.

6.6. Однос парламент – политичке партије – изборни систем

Парламент је прошао дуг, трновит пут од свог настанка до данас. Од свог златног доба када је био центар политичког система, до данас када реално представља демократски декор савремене државе. Устави широко дефинишу надлежности парламента, али пракса његову уставну позицију и надлежности демантује. Данас присуствујемо потпуном урушавању темељне институције у животу сваке државе. Одупирао се многим недаћама, међутим није успио да одоли утицају политичких партија. Једно је извјесно, парламент не чека свијетла будућност. Нажалост, изгледа да једино што га очекује јесте његов крај, који успут неће бити славан.

Уставом је прописана одговорност владе у парламенту, али у пракси је влада у ствари одговорна политичким партијама или још конкретније њиховим вођствима. Министри у влади се формално бирају и смјењују у парламенту. Суштински, министри се бирају на сједницама предсједништава и главних одбора политичких партија. Политичке партије највећи број устава уопште и не помиње, међутим оне су те које моделирају уставом прокламовану подјелу надлежности и коначно, оне су те које владају политичким системом. Министри су свјесни да њихова функција не зависи од парламента већ од партије или партијске врхушке, те су они њој одговорни. Овај неинституционализовани однос одговорности много је снажнији од само формалне министарске одговорности у парламенту.⁴⁶² Већина у парламенту представља само пуку трансмисију воље политичких странака на власти, односно њиховог вођства. Савремени парламент не функционише као

⁴⁶² Након пораза на изборима за мјесто лидера унутар своје Конзервативне партије, Маргарет Тачер (*Thatcher*) је поднијела оставку на функцију првог министра. Партијска правила је нијесу обавезивала да одступи са премијерске функције. Међутим, изгубивши страначко лидерство изгубила је ауторитет да води владу. Стога је Џон Мејџор (*Major*) практично побједом на партијским изборима дошао на чело владе., David J. Samuels, Matthew S. Shugart, *Presidents, parties and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior*, Cambridge University press 2010, 98.

јединствен, цјеловит орган. Парламент је оштро подијељен демаркационом линијом власт – опозиција коју су успоставиле политичке странке. У том свијетлу он не битише као институција, већ као два неједнака дијела замишљене цјелине која не функционише најбоље. Два неједнака табора која се налазе у перманентном сукобу. Контроверзе око суштинске природе посланичког мандата, превелики број политичких партија у парламенту, другачија структура посланичких група на почетку и на крају сазива, само су манифестације поменутог односа.

Изборни систем као модел којим грађани преносе сувереност на своје представнике у парламенту итекако утиче на природу посланичког мандата, значај посланика и парламента у цјелини. Већински изборни систем је, због интензивне везе између бирача и посланика која се манифестовала кроз могућност опозива, раније имао за посљедицу императивни мандат. Замјеном императивног мандата формално слободним, суштина се није промијенила, осим налогодавца – умјесто бирачке базе то су постале политичке странке.⁴⁶³ Насупрот већинском, пропорционални систем подразумијева гласање за листу политичке странке (а не за кандидата као код већинског система), па самим тим и лабавију везу између бирача и посланика, али и чвршћу везу између посланика и политичке партије са чије је листе изабран.⁴⁶⁴ Пропорционални систем форсира политичку партију као посредника између бирача и посланика (којег уставом *непосредно* бирају), с обзиром да бирачи гласају за листу, а не за конкретног посланика чије име начешће и не знају.

⁴⁶³ Слободан П. Орловић, „Природа и припадност посланичког мандата у уставном систему Србије”, *Зборник радова Правног факултета, Универзитета у Новом Саду* 3/2009, 235.

⁴⁶⁴ Код већинског система сукоб на релацији посланик – партија не иде никоме у прилог с обзиром да странка може изгубити мјесто у парламенту или ићи на поновљене изборе (у случају оставке посланика или активирања бланко оставке), пошто у већинском не постоји листа са које би био замијењен другим послаником. У случају да не поднесе оставку, нити постоји потписана бланко оставка, посланик остаје у парламенту до краја сазива, али са много мањим шансама да побиједи на наредним изборима без подршке странке. Код пропорционалног система политичка странка у потпуности ”располаже” кандидатом, на начин што суверено одлучује ко ће се наћи на изборној листи, на којем мјесту, ко ће бити замијењен другим послаником., *Ibid.*, 235 – 236.

Пропорционални систем са једном изборном јединицом, који је на снази у Србији и Црној Гори, показао је одређене позитивне стране. Прије свега висок индекс пропорционалности, тј. сразмјеран број освојених посланичких мјеста броју добијених гласова на изборима. Међутим, показао је и велике слабости. Конкретно, постојање једне изборне јединице на нивоу државе условило је дуге изборне листе са великим бројем кандидата које просјечан бирач и не познаје, па гласа зависно од свог односа према вођству или још конкретније – лидеру политичке странке. Стога посланик не може идентификовати ко је за њега и због њега гласао, што за посљедицу има покидану везу између посланика и његове базе, која може постојати само на дан избора (и то врло магловита). Све то само подстиче дубљи јаз између бирача и посланика, али и са друге стране интензивира својеврсни поданички однос (народних!) посланика у односу на политичку партију са чије листе су бирани. Партија у потпуности влада процесом номинације кандидата за посланичку листу и сваком кандидату/посланику је јасно да неће имати шансе да буде изабран уколико падне у немилост вођства странке. Све то је проузроковало фактичку трансформацију формално слободног мандата у императивни мандат у односу на политичку партију. ”Бесмисленост таквог изборног система даље сасвим деградира важност законодавне власти јер је чине ”непознати” (политички небитни) посланици. Стога је парламент са тако политички инфериорним, практично од народа неизабраним саставом, само слуга владе.”⁴⁶⁵ Изборни систем у Македонији је пропорционални, али не са једном изборном јединицом као у Србији и Црној Гори, већ је територија подијељена на шест изборних јединица из којих се бира по 20 посланика. Са више мањих изборних јединица избјегнути су недостаци једне, дуге изборне листе у виду непознавања кандидата од стране бирачког тијела. Са друге стране, то узрокује нижи индекс пропорционалности, тј. не баш сразмјеран број освојених мандата броју освојених гласова на изборима. Међутим, овакав изборни систем није ријешао суштински, горе поменути проблем пропорционалног изборног система – гласање за листу, а не за кандидата ствара од посланика поданика политичке партије. Различити изборни цензуси (Србија 5%,

⁴⁶⁵ Слободан П. Орловић, „Како до бољег српског изборног система”, *Зборник радова Правног факултета, Универзитета у Новом Саду* 3/2014, 251.

Црна Гора 3%, у Македонији не постоји) нијесу успјели оставити минорне политичке партије изван парламента. Наизглед парадоксално, већи цензус је узроковао већи број партија у парламенту. Разлог је јасан, недостижни цензус од 5% је гурао мале странке у коалиције или на листе великих странака, које су их лакше прихватале што је изборна утакмица била неизвјеснија. Партије су искоришћавале одсуство детаљније регулације кроз различите цензусе за коалиције (нпр. 7% - двочлане, 9% - трочлане) и прилагођавале систем својим интересима, па је парламент Србије у претходном сазиву имао чак 45 партија у парламенту.

Видјели смо да модел изборног система увелико генерише значај изабраних посланика, али и парламента као институције. С обзиром да је пропорционални систем затворених листа са једном или више изборних јединица показао поменуте недостатке, цијенимо да би ваљало приступити његовој реформи којом би се оснажио положај посланика. Истовремено, измјенама изборног система олабавила би се претјерано тијесна веза између посланика и политичке странке којој припада. Могућа су два приступа рјешавању овог питања. Једно је радикалан заокрет и раскид са пропорционалним системом и одабир већинског изборног система. Поред предности јасније везе између посланика и његове базе која га је изабрала, које су карактеристичне за већински систем (првенствено са једномандатним изборним јединицама), овај систем би био непогодан из разлога његове "неправедности", односно великог одступања између добијених гласова и мандата који су на основу њих освојени. То је разлог због којег је Србија и напустила већински систем који је био на снази са почетка деведесетих.⁴⁶⁶ Стога већински систем погодује друштвима са већом традицијом (нпр. Уједињено Краљевство) у којима постоји консензус међу најважнијим политичким партијама, али по могућности и широки друштвени консензус.

Суптилнији приступ подразумијевао би иновирање важећег пропорционалног система којим би се сачувале његове предности као што је сразмјерност добијених гласова и освојених мандата, али би се настојале отклонити или барем сузбити његове слабости. Са промјенама би требало бити опрезан, не само из разлога нецјелисходности мијењања изборног система из корјена. При

⁴⁶⁶ *Ibid.*, 244 – 256.

измјенама изборног система треба водити рачуна да се систем исувише не компликује. Не треба сметнути с ума да на изборима гласају људи најразличитијих социјалних слојева, образовних профила и да изборни систем свима треба да буде у потпуности јасан. Стога би измјене система биле првенствено фокусиране на остваривање снажнијег легитимитета изабраних посланика и темељите у оној мјери у којој би се остваривао овај циљ. У том смислу, најцјелисходније би било увођење *персонализованог пропорционалног система*. На тај начин би грађани гласали, не само за листу, већ и за посланика са именом и презименом са партијске листе. Тако изабран посланик имао би много већи легитимитет, а не би представљао само дио гласачке машинерије у посланичком клубу. Персонализовани пропорционални систем би ријешео питање моралне дилеме задржавања мандата посланика (који му формално припада) при његовом напуштању странке на чијој је листи изабран. Приговор на задржавање мандата се оправдано поставља при затеченом стању гдје бирачи гласају за странку или још конкретније за вођу, не одлучујући се односом према конкретном посланику. Ово питање ”прелетача” се додатно актуелизује у екстремним ситуацијама, прелазака посланика у друге партије које немају никакве додирне тачке са листом на којој су изабране или случаја неизборне репрезентације.⁴⁶⁷ Бројност тзв. независних посланика, без јасног легитимитета може довести у питање легитимност читавог парламента, макар на такав начин и не долазило до прекрајања владајуће већине и мијењања односа власт/опозиција.⁴⁶⁸ Ови проблеми недостајућег легитимитета били би ријешени персонализованим пропорционалним системом, јер би се тада знало за кога је и у коликом броју народ гласао, па би посланик који је ”раскрстио” са странком сасвим легитимно задржавао мандат. Овај систем би представљао чистилиште за минорне политичке партије које су знале улазити у парламент преко леђа великих стожерних странака.

⁴⁶⁷ Помињали смо македонско искуство кроз случај Демократске алтернативе чији је комплетни посланички клуб прешао у другу партију или формирао нову. У Србији 2005. године, политичка странка Покрет Снага Србије добија посланика у парламенту за чији се сазив није ни такмичила.

⁴⁶⁸ У Црној Гори је у садашњем сазиву, број независних посланика достигао 13 од 81 колико посланика има Скупштина. Иако су то углавном прегруписања и фрагментације на опозиционој политичкој сцени, овакав замах делегитимизације представничког тијела је забрињавајући.

Парламент би одсликавао реалну снагу сваке политичке странке и не би над легитимитетом посланика остајала сумња коју генеришу предизборне коалиције као до сада.

VII – ДИО

Закључак

Закључна разматрања ове докторске дисертације представљају њен резиме, у погледу изазова пред којим се налази савремени парламент, нарочито у области законодавне надлежности, као и могућности да се квалитетан и конструктиван начин одговори на те нарастајуће изазове. У процесу еволуције парламентаризма, осцилације у снази представничког тијела биле су неизбјежне, те су и данас очигледне. Међутим, свакако да забрињава интензитет тог процеса који је на штету парламента и који пријети да у потпуности маргинализује модерно законодавно тијело и да га сведе на пуку форму. Ингеренције савременог парламента настају уставним прокламацијама, али нестају у реалности. Највећа и највише забрињавајућа узурпација његових традиционалних овлашћења несумњиво се препознаје управо у законодавној области. Различити фактори, различитим интензитетом, проузроковали су темељну разградњу традиционалне законодавне надлежности парламента. Посљедице процеса европских интеграција, нарастање независних регулаторних и надзорних тијела, застарјеле и превазиђене парламентарне процедуре, претјерано наглашени инструменти рационализације парламентаризма, више него јасна доминација владе у законодавном поступку, сужавале су законодавну надлежност у рукама парламента. Ипак, колико год да нам на први поглед овај процес изгледао једносмјерним, водећи неповратно у правцу маргинализације законодавног тијела, парламент му се ипак може одупријети јединственом политичком вољом, сопственим реформисањем, успостављањем новог концепта својег функционисања, прилагођавајући се новонасталим условима.

Законодавна надлежност представничког тијела није угрожена једино унутрашњим проблемима, везаним за његово функционисање и односом са органима на националном нивоу, већ је поприлично угрожена и спољним

процесима. Конкретно, парламенти земаља који се придружују Европској унији, а превасходно пуноћа њихове законодавне надлежности узурпирана је ефектима процеса европских интеграција. У том процесу, чији су не мање објект него ли субјект, национални парламенти генерално губе примат у односу на институције Европске Уније. Национални парламенти се суочавају са новим захтјевима, као што је већа ефикасност, веће разумијевање европских процедура као и утицај европског законодавства на унутрашња питања.⁴⁶⁹ Маргинализација националних законодавних тијела држава чланица у Европској Унији представља двоструки проблем. Наиме, са једне стране додатно се урушава концепт подјеле и равнотеже власти на унутрашњем плану, а са друге стране управо је маргинализација парламента један од основних извора 'демократског дефицита' у Европској Унији. Ипак и поред наизглед незавидне позиције у којој се налазе, постоји одређени потенцијал националних законодавних тијела да постану значајнији чиниоци у европском процесу доношења одлука, било непосредно, било кроз индиректни утицај на своје владе. То је неопходан искорак, не само за повећање улоге националних парламената, већ и за Европску Унију, јер би се на тај начин донекле смањио проблем недостајућег демократског легитимитета у ЕУ. Међутим, национални парламенти би, схватајући суштину функционисања процедура на европском нивоу, а свјесни учешћа у неправној (унапријед изгубљеној или погрешној!) утакмици, морали настојати да искористе какве – такве инструменте који им се пружају. Национална законодавна тијела морају све више имати активни, а не као до сада доминантно пасивни приступ у односу на политику која се генерише из Брисела, јер ће у противном својом пасивношћу допринијети сопственом самоуништењу или редуковању на демократски декор. С обзиром на озбиљност овог проблема, као и континуитет његовог раста, неопходно је што раније постићи најшири могући консензус друштвених и политичких елита у циљу јачања националних парламената, јер је то предуслов за његово квалитетно репозиционирање у систему власти. У том свијетлу би ваљало, без до сада подразумијевајућег апологетског приступа, озбиљно ставити под лупу питање

⁴⁶⁹ 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, 8.

сврсисходности читавог процеса интеграције, као његове учинке, кроз бенефите, али и недаће које је проузроковао.

Пораст броја независних регулаторних тијела умногоме узурпира традиционалне надлежности парламента, али и извршне и судске власти. Њихова позиција у уставном систему доводи у питање уставима прокламовано начело подјеле власти у савременом парламентаризму. Без обзира на недостајући изборни легитимитет, независна регулаторна и надзорна тијела су присвојила делегирана им традиционална законодавна овлашћења и доношеним актима спроводе својеврсну нормативну дјелатност, науштрб парламента. Због свега тога регулаторне агенције је неопходно темељно реформисати, прецизно дефинишући њихова овлашћења, јер је њихово функционисање на досадашњи начин генерисало бројне системске девијације и свако њихово даље постојање на овакав начин, чини се контрапродуктивним. Једно, наизглед радикално рјешење о којем треба озбиљно размислити је враћање одузетих надлежности под окриље власти којој ти послови традиционално припадају. Ово рјешење је већ у теорији дефинисано као процес *де-агенцификације* којим би се извршила консолидација и спајање јавних тијела, гашење или њихово поновно припајање централним државним органима, у зависности од конкретних рефлексија на систем и нивоа задирања у традиционалне надлежности од стране појединих независних регулатора. Овај процес не би никако представљао некакав историјски корак уназад, напротив он би наново у потпуности у пракси учинио функционалном традиционалну диобу власти.

Опадање законодавне надлежности парламента се недвосмислено показује у функционисању Скупштине Црне Горе, Народне Скупштине Републике Србије и Собрања Републике Македоније. Парламенти ових земаља имају исте недостатке који су карактеристични за све бивше социјалистичке земље. ”Они су, најприје, потчињени егзекутиви (по правилу влади, а изузетно и шефу државе). Затим, овим парламентима недостају организација, солидно регулисане процедуре, финансијска средства, информативне службе, искусни парламентарци, али и стручно особље како би ова тијела била реални учесници у процесу стварања политике.”⁴⁷⁰ Парламенти морају приступити својем реформисању у организационом погледу, за

⁴⁷⁰ В. Петров, *Парламентарно право*, 42.

шта је потребан један свеобухватан приступ који би на средњи рок успио да ревитализује позицију законодавног тијела. Аутономна позиција законодавног тијела је предуслов за његове снаге, функционалност и одбрану сопствене надлежности од узурпације различитих сујеката. За остваривање аутономије парламента неопходно је успостављање пуне финансијске аутономије законодавног тијела, која се огледа првенствено кроз конципирање засебног властитог буџета, и контролу извршавања истог. Подизање стручних, административних капацитета се намеће као неопходност у мјери у којој то реалност доминације извршне власти у наведеним сферама захтијева, уз то незаобилазно отварање законодавног тијела према јавности путем традиционалних и модерних инструмената учинило би парламент уопште, али и законодавни процес конкретно, ближим носиоцима суверенитета.

Законодавно тијело мора на најбољи могући начин искористити све могућности који су му на располагању у расправи и усвајању закона, као фазама законодавног поступка који су још увијек у његовим рукама. У том смислу, парламент у најскоријој будућности мора показати спремност да константно реформише сопствене процедуре не би ли одговорио изазовима које пред законодавно тијело намеће ново вријеме. Законодавни поступак би се морао учинити ефикаснијим кроз установљавање процедуралних правила која би онемогућила непотребно понављање расправе и других радњи унутар поступка. Такође, потребно би било унапријед дефинисати конкретне нормативне процедуре за излазак из одређених спорова у оквирима права и правним инструментима. Имајући у виду затечено стање, представничко тијело мора преузети активан приступ, посебно у области своје уставом предвиђене законодавне надлежности, насупрот досадашњем пасивном посматрању регулисања друштвених односа. Погрешно би било уздати се у површни приступ проблему и фокусирати се на отклањање недостатака позитивноправних прописа у циљу снажења позиције парламента и његове законодавне надлежности, већ је неопходна концепцијска промјена која ће парламент учинити центром законодавног поступка. Једно је сигурно, парламент је готово потрошио своју супстанцу на овакав начин и дошао до краја оваквог циклуса својег функционисања. На парламенту, и политичким

елитама прије свих, остаје да се одлучи да ли ће и даље тврдоглаво чекати, све више обесмишљавајући сврху својег постојања или ће извршити одређена прилагођавања новим условима, ићи у корак са актуелним процесима чувајући свој интегритет и наћи нови модел својег функционисања за ново вријеме у којем живимо. У том смислу, парламент би морао јасно показати неподијељену политичку вољу у циљу јачања своје позиције и прије свега своје законодавне надлежности. Неподијељену политичку вољу која неће бити оптерећена односима власт – опозиција нити њиховим тренутним интересима, већ ће манифестовати јединство некада централног органа политичког одлучивања. Јединствен став о својем статусу, којим би парламент мање личио на заробљеника политичких партија, већ на помало заборављено народно представништво. Парламент би стога морао бити састављен од посланика са истински слободним мандатом, а не само формално слободним – а суштински императивним у односу на политичке партије, што би се могло учинити одговарајућим изборним системом којим би се потенцирала јача веза између бирача и посланика (слабљењем утицаја политичке партије као посредника). У том смислу се као рјешење намеће успостављање *персонализованог пропорционалног изборног система*, као основе која би могла имати за посљедицу снажнији парламент и независне, слободне посланике. На тај начин би се посланик (и парламент) оснаженог легитимитета извукао из канџи политичких партија. Обавезан својом славном прошлошћу, парламент само активним и јединственим приступом садашњим изазовима пред којима се налази, може у будућности очекивати нешто више од пројектованог неславног краја.

Народна Скупштина Републике Србије, Скупштина Црне Горе и Собрање Републике Македоније осјећају те изазове засигурно и више неголи савремени модерни парламент генерално. У том смислу, поменута законодавна тијела требало би да се угледају на конкретна понуђена компаративна искуства представничких тијела са много дужом традицијом која су се много раније суочила са овим изазовима, али не само суочила него и пружала своје мање или више квалитетне одговоре. Као идеал којем би требало стремити могу бити тзв. радни парламенти у Скандинавским земљама, који су замјењивањем испразних политичких дебата појачаним радом у одборима, успјели да парламент учине ефикасним и

функционалним. Управо фокусирањем на активности у радним тијелима може се постићи већа ефикасност и квалитет донесених закона, с обзиром да се у одборима постиже мање формалан, стручан рад, релаксиран партијских нетрпељивости. Наведени модели упоредне праксе се не морају узимати као готова рјешења, већ се могу и треба да се иновирају у циљу њиховог прилагођавања сопственој традицији. Овом дисертацијом се, поред већ познатих компаративних модела, предлажу и одређена оригинална рјешења у нади да могу бити од користи за јачање и унапређивање рада ове још увијек битне институције, посебно потенцирајући рјешења која би допринијела снажењу његове законодавне функције. Једно од њих је процес деагенцификације, односно гашења јавних тијела или њиховог припајања централним државним органима и враћања одузетих надлежности њиховим традиционалним носиоцима, а конкретно парламенту. Овим би се стало на пут даљим новотаријама, које немају утемељење у правној традицији конкретне државе. Еврофанатици би у овом предлогу несумњиво видјели "непримјерено довођење у питање европских вриједности/пута", "идеолошка скретања" и слично. Ипак, не видимо неки јаснији аргумент против враћања на систем који је функционисао, насупрот овом који је неутемељен и провјерено не даје резултате. С друге стране, капиталним сматрамо поменути промјену изборног система, не би ли се умањили недостаци (у све три државе важећег) пропорционалног система. Успостављање персонализованог пропорционалног изборног система изгледа као најбоље и најмање компликовано рјешење, као основа која би могла имати за посљедицу снажнији парламент и независне, слободне посланике. На тај начин би се допринијело не само реформи и реконструкцији снажног парламента већ и крајњем квалитету демократије у друштву чији је степен у директној зависности од значаја и улоге законодавног тијела у систему.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

1. Anneli Albi, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge University press, 2005.
2. Adonis Andrew, *Парламент данас*, Унирекс, Подгорица, 1996.
3. Bagehot Walter, *The English constitution*, Oxford University Press, 1873.
4. Бачић Арсен, *Хрватске парламентарне процедуре – извори, изабрани пословници Хрватског сабора 1861 – 2002*, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту, 2003.
5. Бачић Арсен, *Легислатуре и парламентаризам*, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту, 2007.
6. Бачић Арсен, „О положају, улози и значају националног парламента у ЕУ конституционализму”, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 43, 2/2006.
7. Бачић Арсен, *Парламентарно право Хрватске и поредбене парламентарне процедуре*, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту, 2004.
8. Бајакић Ивана, „Развој и учинци регулаторних агенција у САД-у: успјешан модел за Еуропу?”, *Зборник Правног факултета у Загребу* бр. 60, 2010.
9. Бајракташевић Сена, Османовић Аида, Јелеч Нихада, *Финансијска самосталност парламента*, Сарајево, 2011.
10. Барић Сања, *Законодавна делегација и парламентаризам у савременим еуропским државама*, Правни факултет Свеучилишта у Риједи, 2009.
11. Барић Сања, „Законодавна делегација и законски резерват”, *Хрватска јавна управа*, вол. 6, бр. 1/2006.
12. Барић Сања, Ружић Лена, „Секундарно законодавство ЕУ и парламентарни надзор над националном егзекутивом”, *Правни факултет Свеучилишта у Риједи* вол. 29, но. 2, 2008.
13. Beetham David, *Парламент и демократија у двадесет првом вијеку*, Интерпарламентарна унија, 2008.

14. 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.
15. Блажић Ђорђевић, „Основи система јавне (недржавне) управе у Црној Гори’’, *Модерна управа br 3 – 4, Агенција за државну управу Републике Српске*, Бања Лука, 2010.
16. Васовић Вучина, „Савремени изазови парламентаризма’’, *Дилеме и изазови парламентаризма, Факултет политичких наука у Београду*, 2007.
17. Васовић Вучина, *Савремене демократије том I и II*, Службени гласник, Београд, 2008.
18. Vedel Georges, „Le probleme des rapports du legislative et de l’executif’’, *Congres de l’Association internationale de science politique*, vol. 8. Paris, 1958.
19. Vergotini Guseppe, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1993.
20. Вучетић Слободан, „Парламентаризам и судство’’, *Дилеме и изазови парламентаризма, Факултет политичких наука у Београду*, 2007.
21. Вучић Оливера, „Уставни суд и Скупштина Црне Горе у изградњи и обезбеђивању праведног права – експертска визија’’, *Црна Гора у ери компетитивности, Црногорска академија наука и умјетности 73/5*, Подгорица 2010.
22. Вучковић Наташа, „Политичке странке и (не)моћ политичких институција’’, *Савремена држава и социјалне функције, Факултет политичких наука*, Београд, 2010.
23. Вујовић Ранка, „Законодавни поступак у Републици Србији’’, *Изазови европских интеграција, Службени гласник*, 2011.
24. Вујовић Златко *et al*, *Јачање улоге функције Скупштине Црне Горе у процесу доношења одлука – Препоруке за унапређење*, Факултет политичких наука, Подгорица, 2012.
25. Вукадиновић Радован, *Право Европске Уније*, Центар за право Европске уније, Крагујевац, 2006.

26. Вукадиновић Радован, „Употреба и злоупотреба домаћег права са правом ЕУ”, *Право Републике Србије и право Европске уније - стање и перспективе*, Правни факултет у Нишу, 2009.
27. Вукићевић Борис, „Законодавна функција Скупштине Црне Горе”, *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Факултет политичких наука, Подгорица, 2012.
28. Вукићевић Борис, Вујовић Златко, „Уставни и политичкоправни оквир парламента у Црној Гори 1989 – 2012”, *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Факултет политичких наука, Подгорица, 2012.
29. Georgievski Sašo, *European Union Law Application in the Republic of Macedonia, before its accession to the EU*, Praven fakultet "Justinijan Prvi", Skopje, 2012.
30. Geradin Damien, Munoz Radolphe, Petit Nicolas, „Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance”, *Edward Elgar Publishing*, Montpellier, 2005.
31. Гоати Владимир, *Политичке партије и партијски системи*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица, 2008.
32. Гоати Владимир, „Парламентаризам и партијски систем Србије”, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Факултет политичких наука у Београду, 2007.
33. Грујић Иван *et al*, *Закон је наш – анализа јавних расправа у САД, Македонији и Словенији, препоруке за унапређење јавних расправа у Србији*, Београд, 2012.
34. Дескоска Рената, „Уставни аспекти евроинтеграције”, *Право Републике Србије и право Европске уније - стање и перспективе*, Правни факултет у Нишу, 2009.
35. Dicey, A.V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics, London, 1982.
36. Dimitrova A. L., Mastenbroek E., „Involving parliament in EU affairs: The usefulness of the Danish model for the new member states”, *Lieden University, Department of public administration*, 2004.

37. Дмичић Миле, „Уредбодавна овлашћења и њихово остваривање у правном систему Републике Српске”, *Модерна управа бр. 3 – 4, Агенција за државну управу Републике Српске*, Бања Лука, 2010.
38. Дракић Драгиша, „О стилу језика закона”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1. 2012.
39. Duina Francesco & Oliver Michael, „National parliaments in the European Union: Are there any benefits to integration?”, *European law journal*, Vol. 11, No. 2, *Blackwell publishing*, Oxford, 2005.
40. Дујић Слободан, „Јавне службе и независна регулаторна тијела”, *Модерна управа бр. 3 – 4, Агенција за државну управу Републике Српске*, Бања Лука, 2010.
41. Duverger Morice, *Les partis politiques*, Armand Colin, Paris, 1951.
42. Ђерђа Дарио, „Институционални устрој извршне и управне власти у Еуропској унији”, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, v. 28, бр. 2, 2007.
43. Зајц Драго, „Улога словеначког парламента у процесу транзиције, прилагођавања законодавства и учлањивања у ЕУ”, *Политичка мисао*, Загреб, 2005.
44. Zemanek Jiri, *Making of the European Constitution - the Czech view*, 2007.
45. Зечевић Снежана, *Израда и усклађивање националних прописа са прописима Европске уније*, Нова књига, Подгорица, 2009.
46. Ивовић Милорад, „Организација власти у нацрту устава Црне Горе – упоредна разматрања о предсједничком и парламентарном систему, регулаторним агенцијама и уставном идентитету”, *Прилог јавној расправи о нацрту устава Црне Горе, Црногорска академија наука и умјетности, Подгорица*, 2007.
47. Jakab András, „Neutralizing the sovereignty question - compromise strategies in constitutional argumentations about the concept of sovereignty for the European integration”, *Max Planck institute for comparative public law and international law*, Heidelberg, 2007.

48. Jones Timothy, *Evaluating Regulatory Legitimacy: a study of policy and rule-making in the regulation of independent local radio by the independent broadcasting authority*, Department of law, Brunel University, 1989.
49. Јовановић Слободан, *Из историје и књижевности II*, Бигз, Београд, 1991.
50. Јовановић Слободан, *Држава*, Бигз, Београд, 1991.
51. Јовановић Павле, Димитријевић Ненад, Поповић Милан, *Савремени политички системи*, Универзитет Црне Горе, Подгорица, 1998.
52. Јовичић Миодраг, *О уставу: теоријско – компаративна студија*, Савремена администрација, Београд, 1977.
53. Јовичић Миодраг, *Уставни и политички системи*, Службени гласник, Београд, 2006.
54. Јовичић Миодраг, „Парламентарни систем наспрот председничком и скупштинском систему”, *Архив*, 1/1992, Београд.
55. Коцјанчић Руди, *Улога националних парламената у Европској унији*, Факултет за државну управу у Љубљани, 2005.
56. Коцјанчић Руди, „Уставни основ за одлучивање о приступању Словеније Европској унији”, *Анали Правног факултета у Београду*, година LIII, бр. 1, 2005.
57. Копрић Иван, Муса Анамарија, Ђулабић Ведран, „Еуропски стандарди регулације служби од општег интереса: (квази)независна регулацијска тијела у изградњи модерног капитализма”, *Хрватска Јавна Управа*, бр. 3, 2008.
58. Копривица Ненад, „Утицај међународних актера на рад Скупштине Црне Горе”, *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Факултет политичких наука у Подгорици, 2012.
59. Кошутин Будимир, *Увод у јуриспруденцију*, ЦИД, Подгорица 2008.
60. Крчински Блаже, „Организација и надлежност Уставног суда у Републици Македонији - критички осврт”, *Гласник права, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу*, 2013.

61. Купер Херберт, „Уставноправни предуслови приступа ЕУ у свијетлу искустава недавно приступјелих осам источноевропских нових чланова”, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, год. 44, 3-4/2007.
62. Larsen Anders et al, *Independent Regulatory Authorities in Europe*, Amterries og kommunernes forskningsinstitut, Copenhagen, 2006.
63. Лилић Стеван, *Управно право Црне Горе*, ЦИД, Подгорица, 2012.
64. Ло Сидни, *Енглески парламентаризам*, Правни факултет у Београду, 2010.
65. Лончар Јелена, „Транспарентност Народне скупштине Републике Србије”, *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе, Факултет политичких наука у Подгорици*, 2012.
66. Лончар Јелена, „Утицај међународних актера у рад Народне скупштине Републике Србије”, *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе, Факултет политичких наука у Подгорици*, 2012.
67. Manfred Fuchs, *From legislators to the end-user, Practical difficulties od implementing European directives*, VS Verlag Springer Fachmedien Wiesbaden 2011.
68. MacCarthaigh, M, „When, where and how does de-agencification occur? Exploring agency termination”, *UCD Centre for Economic Research*, 2010.
69. Марковић Ратко, *Уставно право*, Службени гласник, Београд, 2010.
70. Марковић Ратко, „Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед, Устав Србије критичка анализа”, *Анали LIV бр. 2*, Београд, 2006.
71. Марковић Ратко, „Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године”, *Анали Правног факултета у Београду*, година LV, 2/2007.
72. Матић Милан, Подунавац Милан, *Политички систем, теорије и принципи*, Факултет политичких наука у Београду, 2007.
73. Маурер Андреас, „Допринос парламената у процесу приближавања ЕУ”, *Политичка мисао* вол. XL, бр. 2, 2003.
74. Mezey M.L., *Comparative Legislatures*, Durham, North Carolina: Duke University Press, 1979.

75. Милков Драган, „Јавне агенције у Србији – случајна грешка или лоша намера”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2014.
76. Миловановић, Ненадић, Тодорић, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ, Београд, 2012.
77. Мисита Невенко, *Основи права Европске уније*, Фонд Отворено друштво БиХ, Сарајево, 2002.
78. Ненадић Боса, „Европско усмерење новог Устава Републике Србије”, *Ревивија за Европско право IX*, Центар за право ЕУ, Крагујевац, 2007.
79. Николић Павле, *Уставно право*, Пословни биро, Београд 1997.
80. Norton Philip, *Parliaments in Western Europe*, London, 1990.
81. Norton Philip, „Representation of interests: the case of British House of Commons”, *Parliaments in the modern world, changing institutions*, University of Michigan, 1994.
82. O'Brennan John, Raunio Tapio, „National parliaments within the enlarged European Union: from 'victims' of integration to competitive actors?”, *Routledge*, New York, 2007.
83. Орловић П. Слободан, „Како до бољег српског изборног система”, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду*, 3/2014.
84. Орловић П. Слободан, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2008.
85. Орловић П. Слободан, „Политички капацитет уставног судства”, *Журнал за криминалистику и право*, Београд, 2013.
86. Орловић П. Слободан, „Природа и припадност посланичког мандата у уставном систему Србије”, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду*, 3/2009.
87. Орловић П. Слободан, „Промјена положаја уставног судства”, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду*, 4/2013.
88. Орловић Славиша, „Анализа процеса усвајања закона о Народној Скупштини”, *Политичке странке и законодавна активност Народне Скупштине Републике Србије*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2012.

89. Орловић Славиша, „Надлежност парламента’’, *Дилеме и изазови парламентаризма, Факултет политичких наука у Београду*, 2007.
90. Орловић Славиша, „Независна тела – четврта грана власти или контролор власти’’, *Савремена држава и социјалне функције, Факултет политичких наука у Београду*, 2010.
91. Орловић Славиша, „Уставни, политички и институционални оквир Народне скупштине Републике Србије’’, *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе, Факултет политичких наука у Подгорици*, 2012.
92. Орловић Славиша, Пешикан Ана, *Јавна слушања као институција парламентарне праксе: Public hearings*, Програм Уједињених нација за развој, Београд, 2007.
93. Орловић Славиша *et al*, „Упоредна анализа демократских перформанси парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе’’, *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе, Факултет политичких наука у Подгорици*, 2012.
94. Пајванчић Маријана, *Јавна расправа, облик непосредног учешћа грађана у законодавном поступку (организовање и вођење)*, ОСЦЕ, Подгорица, 2010.
95. Пајванчић Маријана, „Јавно слушање – облик рада Народне скупштине’’, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. 46, бр. 3. 2012,
96. Пајванчић Маријана, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009.
97. Пајванчић Маријана, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008.
98. Пајванчић Маријана, „Парламентаризам у Црној Гори у друштву компетитивности – експертска визија’’, *Црна Гора у XXI стољећу – у ери компетитивности Црногорска академија наука и умјетности 73/5*, Подгорица, 2010.
99. Пајванчић Маријана, „Законодавни поступак’’, *Дилеме и изазови парламентаризма, Факултет политичких наука у Београду*, 2007.
100. Пајванчић Маријана, Вукчевић Младен, *Уставно право*, Подгорица, 2009.

101. Patterson C. Samuel, Copeland W. Gary, „Parliaments in the twenty-first century”, *Parliaments in the modern world, changing institutions*, University of Michigan, 1994,
102. Павловић Вукашин, „Парламентаризам и демократија”, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Факултет политичких наука у Београду, 2007.
103. Пејић Ирена, „Ограничења законодавне функције парламента”, ТМ Г. XXXV бр. 1, Ниш, 2011.
104. Пејић Ирена, *Парламентарна влада, осцилације у равнотежи*, ”Свен”, Ниш, 2011.
105. Пејић Ирена, *Парламентарно право*, ”Свен”, Ниш, 2011.
106. Пејић Ирена, *Парламентарно право – француски, немачки, британски и српски пример Европског парламента*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2006.
107. Петров Владан, „(Не)моћ модерног парламента”, *Правни живот*, вол. 57, бр. 14, Београд, 2008.
108. Петров Владан, „О еволуцији и значају парламента”, *Правни живот* вол. 52, бр. 12, Београд, 2003.
109. Петров Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010.
110. Поповић – Обрадовић Олга, Шуковић Мијат, Павићевић Веселин, *Парламентаризам у Црној Гори*, ЦИД, Подгорица, 2002.
111. Power Greg, *Global parliamentary report: the changing nature of parliamentary representation*, UNDP – IPU, Geneva 2012,
112. Радојевић Миодраг, „Независна (регулаторна) тела, и институције у Србији”, *Институт за политичке студије*, Београд, 2010.
113. Раинер Арнолд, „Аспекти уједначавања права унутар ЕУ, државама кандидаткињама и трећим државама”, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, бр. 3-4, 2007.
114. Raunio Tapio, „Much ado about nothing? National legislatures in the EU constitutional treaty”, *EioP*, Vol. 9 (2005.), No.9.

115. Ристовска Марика, *Транспонирањето на *acquis communautaire* во правото на Република Македонија: нормативистичка перспектива*, Правен факултет "Јустинијан Први", Скопје, 2010.
116. Роберт, Х.М., *Робертсова правила процедуре*, Нови Сад, 1997.
117. Родин Давор, „Два проблема хрватскога парламентаризма”, *Анали Хрватског политолошког друштва*, вол. 2, но.1, Загреб, 2006.
118. Родин Синиша, „Придруживање Хрватске Европској унији: преобразба правног сустава”, *Friedrich Ebert*, Загреб, 2003.
119. Родин Синиша, „Уставна основа за чланство у Европској унији”, *Информатор* 5692/2008, Загреб, 2008.
120. Родин Синиша, Тапета Тамара, *Учинци директива Европске уније у националном праву*, Тискара Знање, Загреб, 2008.
121. Rush Michael, *Parliament today*, Manchester University Press, Manchester, 2005.
122. Ружић Наташа, „Транспарентност парламента Црне Горе”, *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Факултет политичких наука у Подгорици, 2012.
123. Самарџић Слободан, „Европски минимализам”, *Устав Србије и европска интеграција*, Европски форум, бр. 825, 2006,
124. Samuels J. David, Shugart S. Matthew, *Presidents, parties and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior*, Cambridge University press, 2010.
125. Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг*, "Филип Вишњић", Београд, 2003.
126. Schütze Robert, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, 2012.
127. Soifer Paul, *US Government and Politics*, Wiley Publishing Inc. New Jersey, 2010.
128. Сиљановска – Давкова Гордана, „Македонске политичке партије кроз призму идеологије”, *Политичке странке и бирачи у државама бивше Југославије*, Институт друштвених наука, Београд, 2006.

129. Смердел Бранко, „Независни регулатори и владавина права”, Хрватска пракса у свијетлу америчког искуства, *Сусрет правника у привреди, Опатија*, 2013.
130. Смердел Бранко, „Регулаторне агенције: у поводу Националног програма за сузбијање корупције”, *Информатор*, 5432, 2006.
131. Смердел Бранко, „Хрватски правни сустав и уставно начело владавине права”, *Зборник Правног факултета у Загребу*, 6/2001.
132. Смердел Бранко, „У Хрватској су регулаторне агенције у функцији интереса компанија”, *Пословни дневник*, 2006.
133. Смердел Бранко, „Устав РХ након уставних промјена 2010. године”, *Хрватска правна ревија*, Загреб, 2010.
134. Смердел Бранко, *Уставне промјене и хрватски парламентаризам*, Загреб, 2008.
135. Смердел Бранко, Сокол Смиљко, *Организација власти: политичке идеје, уставни модели, збиља*, Народне новине, Загреб, 1988.
136. Смердел Бранко, Сокол Смиљко, *Уставно право*, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, 2007.
137. Станковић – Пејновић Весна, „Консоцијацијска демократија у Македонији”, *Социолошка луча*, Никшић, VI/2012.
138. Стефановић Јован, *Уставно право*, Накладни завод Хрватске, Загреб, 1950.
139. Стојиљковић Зоран, „Партије у парламенту”, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Факултет политичких наука у Београду, 2007.
140. Стојиљковић Зоран, Лончар Јелена, Спасојевић Душан, *Политичке странке и законодавна активност Народне скупштине Републике Србије*, Факултет политичких наука у Београду, 2012.
141. Теокаревић Јован, „Президенцијализам и парламентаризам у посткомунистичкој Европи”, *Транзиција деценију после: поуке и перспективе*, Институт за европске студије, Београд, 2004.
142. Тодорић Владимир, Јовановић Никола, *Mind the gap - Студија о имплементацији европског законодавства у Србији*, Центар за нову политику, Београд, 2011.

143. Томић Слободан, Јованчић Александар, „Настанак и независност регулаторних тела у Србији: домаће или екстерне детерминанте?“, *Политичке перспективе*, 2011.
144. Ђапета Тамара, „Национални устав и надређеност права ЕУ у ери правног плурализма“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, 59, 2009.
145. Ђапета Тамара, „Уставне промјене и чланство у ЕУ“, *Информатор* 56464, Загреб, 2008.
146. Фира Александар, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том III – уставно право Републике Словеније, Републике Хрватске, Републике Македоније*, САНУ, Нови Сад, 1999.
147. Фридрих Карл, *Конституционална демократија*, ЦИД, Подгорица, 2005.
148. Фридрих Карл, *Конституционализам*, ЦИД, Подгорица, 1996.
149. Хаберле Петер, *Уставна држава*, Политичка култура, Загреб, 2002.
150. Heywood Andrew, *Politika*, Clio, Beograd, 2004.
151. Hoffmeister Frank, „Constitutional implication of EU membership“, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 3. 2007.
152. Huber John, *Rationalizing parliament*, Cambridge University press, 1996.
153. Црнић Јадранко, „Уставни суд Републике Хрватске: искуства и перспективе“, *Политичка мисао* вол. 38 Но. 4, Загреб, 2002.
154. Шкарић Светомир, Сиљановска – Давкова Гордана, *Уставно право, Култура*, Скопје, 2009.
155. Шуковић Мијат, „Теоријска становишта о улози, функцијама и одговорности држава у условима глобализације“, *Црна Гора у XXI стољећу – у ери компетитивности, Црногорска академија наука и умјетности* 73/5, Подгорица, 2010.
156. Шуковић Мијат, *Уставно право: универзална уставна тематика и уставно право Црне Горе*, ЦИД, Подгорица, 2009.
157. Шупут Дејан, „Самостална регулаторнотела у правном систему Републике Србије“, *Телекомуникације*, бр. 3, 2009.

- 158.** Woelk Jens, „Constitutional Challenges of EU Accession for South East European Applicant Countries: A Comparative Approach”, *Konrad Adenauer Stiftung*, 2011.
- 159.** Geschaftsordnung des Deutschen Bundestages, 1980.
- 160.** Деловник на Собранието на Република Македонија, (Службен весник на Република Македонија, бр. 91/2008, 19/2010 и 23/2013).
- 161.** Directive 2009/72/EC of the European parliament and of the Council, Official Journal of the European Union 211/55.
- 162.** Експертски текст Устава Црне Горе, Савјет за уставна питања Скупштине Републике Црне Горе од 8. септембра 2006. године.
- 163.** European commission for democracy through law, European integration and constitutional law, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2001.
- 164.** Закон о државној управи, (Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010.)
- 165.** Закон о електронским медијима, (Службени лист ЦГ, број 46/10.)
- 166.** Закон за електронските комуникации, (Службен весник на Република Македонија, број 39/2014.)
- 167.** Закон о енергетици, (Службени лист ЦГ, број 28/2010.)
- 168.** Закон о Народној скупштини, (Службени гласник РС, број 9/2010.)
- 169.** Закон за Собранието на Република Македонија, (Службен весник на Република Македонија, број 1/09.)
- 170.** Закон за избор на пратеници во Собранието на Република Македонија, (Службен весник на Република Македонија, број 42/02.)
- 171.** Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, (Службени гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010.)
- 172.** Закон о сурадњи Хрватскога сабора и Владе Републике Хрватске, (Народне новине, број 85/2010.)
- 173.** Закон о председнику Републике, (Службени гласник РС, број 111/2007.)

- 174.** Закон о процјени учинака прописа, (Народне новине, број 90/2011.)
- 175.** Закон о влади, (Службени гласник РС, бр. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008.)
- 176.** Закон о заштити од јонизирајућег зрачења и нуклеарној сигурности, (Службени гласник РС, број 36/09.)
- 177.** Закон о Уставном суду Црне Горе, (Службени лист ЦГ, број 64/2008.)
- 178.** Закон о Уставном суду, (Службени гласник РС, бр. 109/2007, 99/2011 и 18/2013.)
- 179.** Извјештај о раду петог сазива Собрања Републике Македоније 26. VII 2006 – 12. IV 2008.
- 180.** Извјештај о раду шестог сазива Собрања Републике Македоније 21. VI 2008 – 14. IV 2011.
- 181.** Извјештај о раду седмог сазива Собрања Републике Македоније 25. VI 2011 – 5. III 2014.
- 182.** Извештај о раду службе Народне скупштине 2008 – 2012.
- 183.** Извјештај о раду Скупштине Црне Горе, 2011.
- 184.** Методологија за хармонизацију естонског законодавства са европским законодавством, Министарство правде Правна служба Европске уније, 2007.
- 185.** Национални програм за интеграцију Црне Горе у ЕУ (НПИ) за период 2008 – 2012, Подгорица, 2008.
- 186.** Основни закон Савезне Републике Њемачке, 1949.
- 187.** Лисабонски уговор, 2009.
- 188.** Пословник Хрватског сабора, (Народне новине, број 81/13).
- 189.** Пословник Народне скупштине Републике Србије, (Службени гласник РС, број 52/2010).
- 190.** Пословник Скупштине Црне Горе, (Службени лист ЦГ, број 7/2010).
- 191.** Пословник Владе Црне Горе, (Службени лист ЦГ, број 48/09)
- 192.** Правна енциклопедија том I и II, Савремена администрација, Београд, 1985.

- 193.** Приручник за организирање и вођење јавне расправе: Консултације комисија са грађанима, OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina/USAID Сарајево, 2006.
- 194.** Приручник за усклађивање хрватског законодавства са правном стечевином Европске заједнице, Загреб 2006.
- 195.** Протокол о примјени начела супсидијарности и пропорционалности у Европској унији.
- 196.** Протокол о улози националних парламената у Европској унији.
- 197.** Regolamento della Camera dei Deputati, 1971.
- 198.** Rules of procedure of the Bulgarian national assembly, 1995.
- 199.** Секретаријат за законодавство Црне Горе, Правно-техничка правила за израду прописа, Службени лист Црне Горе, Подгорица, 2010.
- 200.** Статут регулаторне агенције за енергетику, (Службени лист ЦГ, број 7/2011.)
- 201.** Стратегија развоја људских ресурса, јануар 2011 – јануар 2014. године, Скупштина Црне Горе, 2011.
- 202.** Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године.
- 203.** Улога парламента у приступним преговорима са Европском унијом, Скупштина Црне Горе, Подгорица, 2010.
- 204.** Улога и Организација парламента у процесу преговора о приступању Европској унији, Народна Скупштина Републике Србије, 2013.
- 205.** Уговор о Европској унији, Official Journal C 191, 1992.
- 206.** Устав, Француске Републике 1958.
- 207.** Устав Аустрије, 1930.
- 208.** Устав Црне Горе, 2007.
- 209.** Устав Републике Хрватске, 1990.
- 210.** Устав Републике Македоније, 1991.
- 211.** Устав Румуније, 1991.
- 212.** Устав Републике Бугарске, 1991.
- 213.** Устав Републике Србије, 2006.

214. Устав Републике Пољске, 1997.
215. Устав Чешке Републике, 1992..
216. Уредба о поступку и начину спровођења јавне расправе у припреми закона,
(Службени лист ЦГ, број 12/2012.)
217. Циклус семинара “Абецеда ЕУ”, Увод у право ЕЗ, (Министарство вањских
послова и еуропских интеграција) Загреб, 2005.

WEB СТРАНИЦЕ

www.skupstina.me/

www.parlament.gov.rs/

www.sobranie.mk/

www.sabor.hr/

www.senate.be/english/federal_parliament_en.

www.dps.me

www.demokratskifront.me

www.snp.co.me

www.sdp.co.me

www.pozitivnacrnagora.me

www.ds.org.rs

www.sps.org.rs

www.sns.org.rs

www.ujedinjeniregionisrbije.rs

www.dss.rs

www.vmro-dpmne.org.mk/

www.sdsm.org.mk/

www.hdz.hr

www.sdp.hr