

TM	Г. XXXV	Бр. 1	Стр. 175-188	Ниш	јануар - март	2011.
----	---------	-------	--------------	-----	---------------	-------

UDK 328.34

Оригинални научни рад  
Примљено: 11. 9. 2009.

Ирена Пејић  
Универзитет у Нишу  
Правни факултет  
Ниш

## ОГРАНИЧЕЊА ЗАКОНОДАВНЕ ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА\*

### Резиме

У раду су анализирани фактори ограничења законодавне функције парламента у савременој уставној држави. Законодавна функција изгубила је квалитет изворне и ексклузивне парламентарне функције, јер се јављају бројна правно-политичка ограничења, као што су: уставносудска контрола, утицај владе у законодавном процесу, унутрашња организација парламента и позиција посланика у парламентарним групама. Уставни суд, кроз интерактивни однос са парламентом, има специфичан задатак да повратно утиче на креаторе права. Јака доминација владе у погледу законодавне активности изражена је кроз доминацију у фази предлагања закона, као и кроз ред приоритета у одлучивању, дискусије у којима учествује без ограничења или преко захтева за гласање о поверењу, које користи као инструмент притиска на парламентарну већину. Узимајући у обзир врсту и снагу утицаја коју имају парламентарни одбори, парламенти се могу поделити у две групе, и то „радне“ и „расправне“ скупштине. Коначно, природа парламентарног мандата није више везана за традиционалне вредности репрезентативне демократије. Значај и карактер мандата уклопљен је у политички оквир институције парламента у савременој уставној држави, што отвара питање о односима између оних који су представљени и њихових представника.

**Кључне речи:** парламент, законодавство, влада, посланички мандат

---

irena@prafak.ni.ac.rs

\* Рад је резултат истраживања на пројекту *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору* (179046), који финансира Министарство за науку и технолошки развој РС у пројектном циклусу 2011-2014.

**ЗАКОНОДАВНА ФУНКЦИЈА ПАРЛАМЕНТА:  
ФАКТОРИ ОГРАНИЧЕЊА**

Нормативна делатност парламента, у којој је доношење закона централна активност, представља једну од основних функција представничког органа у уставном систему. Од настанка идеје грађанске државе парламент је виђен као орган који „креира право“ и који има ексклузивни ауторитет да доноси опште правне акте који имају форму и снагу закона. Закон је израз апсолутне аутономије којом парламент располаже и он је највиши општи правни акт после устава. Изворно, нико осим парламента нема овлашћење да се меша у законодавну активност. Ова традиционална представа о снази законодавног органа ослабила је у савременој уставној држави у условима које поставља политички оквир за функционисање парламентарног система.<sup>1</sup>

У савременим условима за функционисање парламентарног система дошло је до значајних корекција и слабљења улоге парламента у више праваца. Прво, парламент је значајно ограничен условима у којима влада преузима иницијативу и доминира у парламентарном процесу. Она држи монопол у фази предлагања законских пројеката. Уместо да одлучује *ad novum*, функција парламента своди се на прихватање или модификовање владиних предлога закона. Дневни ред и распоред рада парламента оптерећени су бројним тачкама, које не допуштају да парламентарни пленум детаљно и исцрпно о свему расправља и одлучује. Предмет расправе и одлучивања у парламенту захтевају високу стручност и компетентност у одређеним областима, коју чланови парламента често не поседују (Muyllé 2003, 170). Од свих европских парламентарних система појава „атрофије“ парламента највише је испољена у британском Парламенту.<sup>2</sup> У партијски доминантним парламентима законодавна функција парламента редуцирана је до квалитета контроле, односно, хватања грешака у предлозима који су сачињени од стране министара или владиних службеника.

Појавом уставног суда у систему организације власти с почетка прошлог века значајно је коригован уставни ауторитет парламента. У поступку нормативне контроле уставности у апстрактном уставном спору уставни суд укида законе парламента, при чему његове

---

<sup>1</sup> Још у деветнаестом веку било је критика на рачун „ексклузивне моћи“ законодавног органа у процесу креирања права. Сматрало се да не треба прецењивати улогу законодавног органа иако је она несумњиво важна, јер парламент располаже другим функцијама које су једнако важне, као што су контролна и изборна функција (Tomkins 2003, 94–5).

<sup>2</sup> Има мишљења да законе Парламента у Уједињеном Краљевству треба публиковати са ознаком „направљено у Белој кући“ (Made in Whitehall), при чему се израз „Бела кућа“ користи као синоним за владу (Rose 1989, 173).

одлуке имају исто дејство као и сам закон (*erga omnes*). Упркос томе што је у неким системима (француски, британски) задржан традиционални уставни ауторитет парламента да усваја законе без мешања других органа, велики број држава је током двадесетог века установио систем уставносудске контроле у форми накнадне и апстрактне контроле нормативних аката, првенствено закона парламента.<sup>3</sup>

Уставни суд има интерактивни однос са парламентом. Овај однос садржан је у специфичном задатку уставног суда да повратно утиче на законодавца. Укидање неуставних закона, процењивање различитих могућности интерпретације нормативних аката и њихове сагласности са уставним принципима, има за циљ да се законодавцу упутује упозорење у погледу потребе измена, допуна или доношења потпуно новог нормативног акта, а што све спада у домен уставних овлашћења парламента и његових законодавних надлежности.<sup>4</sup> Функција уставног суда састоји се у томе да охрабрује акције законодавца при чему он не располаже директним инструментима утицаја у форми конкретне иницијативе за доношење или измену постојећег закона.<sup>5</sup> С обзиром да систем поделе власти у уставној демократији не претпоставља надлежност уставног суда да наступа као овлашћени предлагач у законодавном процесу, постоји висок степен сагласности о томе да функција уставног суда неформално сублимира и ову активност у законодавном процесу. Претпоставља се да је уставносудска контрола комплементарна са законодавном функцијом и да се у уравнотеженом систему поделе власти ове две функције употпуњују. У том контексту може се навести Келзеново виђење уставног суда који функционише као "негативни законодавац", док је функција "позитивног законодавца" препуштена парламенту (Hague & Harrop 2004, 214).

<sup>3</sup> Од 27 земаља чланица Европске уније чак 17 земаља примењује модел уставносудске контроле: Аустрија, Белгија, Немачка, Италија, Португалија, Шпанија, Кипар, Чешка, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Словачка, Словенија, Бугарска, Румунија. Од бивших социјалистичких република овај систем контроле примењују: Русија, Белорусија, Украјина, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора и Србија.

<sup>4</sup> Тако је, на пример, Савезни уставни суд Западне Немачке деловао својом одлуком (1967) на законодавца да извесна питања регулише законом, као у случају успостављања једнакости између деце рођене у браку и деце рођене ван брака (Cole 1959, 973; Grünneck 1972, 387–403).

<sup>5</sup> Уставни суд Италије је седамдесетих година прошлог века не само утицао на парламент, већ и помагао овом органу да се ослободи снажног утицаја Католичке цркве. Уставни суд је, тако, прогласио неуставним законе о забрани употребе контрацептивних средстава, афирмисао својим одлукама законе који су дозвољавали развод, а 1975. године поништио и одредбу кривичног закона којом је абортус сматран кривичним делом (Gallagher, Laver & Mair 2001, 24; Vigoriti 1972, 408).

У системима који су успоставили уставносудску контролу различит је степен проглашења неуставности закона. Међутим, висок проценат неуставних закона од стране уставног суда не имплицира директно закључак да су у овом случају судови активнији или "независнији". Управо обрнуто, тамо где је низак проценат закона проглашених неуставним у поступку уставносудске контроле, указује да уставни суд, чврсто уклопљен у институционалну структуру, своју улогу у очувању уставне демократије остварује и "превентивно".<sup>6</sup> У поступку усвајања закона (креирање нацрта закона, скупштинска расправа и одлучивање) један од утицајних фактора је пројектовање оцене уставног суда. Парламент се труди, респектујући постојећу уставносудску контролу и одлуке уставног суда, да унапред осигура да закон не буде проглашен неуставним.

Међутим, несумњиво највећи утицај у законодавном процесу има влада, која своју улогу у фази спровођења закона проширује и на фазе предлагања и доношења парламентарних аката. С обзиром на владин утицај и испреплетаност односа законодавне и извршне власти у парламентарном систему, целокупна законодавна активност може се поделити у три велике етапе: а) припремање (владиног) предлога закона; б) усвајање предлога у парламенту; в) реализација и спровођење закона након што он прође процес промулгације и објављивања (Bradley & Ewing 2003, 185). Уобичајено је да се законодавна функција парламента објашњава на основу друге фазе, те се и нормативна делатност парламента исцрпљује усвајањем законских предлога. Међутим, суштина законодавне и владине политике у великој мери зависе од прве и треће фазе, које формално не улазе у законодавну делатност парламента.

На законодавну функцију парламента одражава се директно и његова структура. Што се тиче броја скупштинских домова и структуре парламента, то је старо теоријско и практично питање у грађанској држави (Lijphart 1999, 203). Оно је актуелизовано деведесетих година прошлог века у време доношења нових устава у бившим социјалистичким земаљама. Принципијелно, теорија репрезентације је неспојива са дводомном структуром парламента, јер се поставља питање како је могуће да народ као целина буде представљен са две или више скупштине, односно парламентарних домова. Са друге стране, велики је број земаља које су успоставиле бикамералну структуру парламента било из потребе репрезентације федералних јединица или региона, било из разлога уставне и политичке традици-

---

<sup>6</sup> У Немачкој је само пет процената закона проглашено за неуставне од стране Савезног уставног суда. Једно радикално гледиште иде дотле да Бундестаг види као законодавца "у сенци" Уставног суда, који је обазрив због страха да његов акт не буде предмет обарања (Gallagher, Laver & Mair 2001, 23).

је, као што је то случај са Уједињеним Краљевством и Француском. Доњи дом, као општенародни и непосредно изабрани дом свих грађана, располаже јачим овлашћењима у законодавној надлежности и јачим политичким утицајем у односу на владу. Горњи дом, у коме је политичка композиција замењена, по правилу, територијалним представништвом, представља својеврсну кочницу у укупној делатности законодавне власти. Неопходност горњег дома виђена је у потреби да се обезбеди *checks and balances* у политичком представништву грађана, као и могућност да се одбрани индивидуални и групни интерес од потенцијално опресивне парламентарне већине. Други дом је „дом за друго мишљење“, што значи да се предлози закона, уставне промене и друга правна питања морају наћи у процедури овог парламентарног дома.<sup>7</sup>

### ЗАКОНОДАВНА ИНИЦИЈАТИВА: ДОМИНАЦИЈА ВЛАДЕ

Упркос томе што традиционално парламентарно право познаје два овлашћена представника у процесу предлагања закона, посланик и влада,<sup>8</sup> посланици индивидуално ретко користе своје право на подношење законских пројеката. Предмет законодавне иницијативе, по правилу, нема ограничења и обухвата сва питања која се налазе у надлежности централне власти.<sup>9</sup> Парламентарни процес у савременој уставној држави захтева да законски предлози буду представљени парламенту у форми редигованог текста. То значи да је у фази предлагања потребно да буду испуњени формални услови за креирање нормативног акта, па стога предлог треба да буде разрађен по члановима и систематизован по главама. С обзиром да се ради о технички обимном и стручно компликованом задатку, посланици појединачно тешко могу да испуне све постављене захтеве. У неким европским системима члановима националног парламента стоје на располагању скупштинске службе, али се најчешће посланици ослањају на помоћ

<sup>7</sup> Поједини традиционалисти објашњавали су потребу за постојањем горњег дома у британском Парламенту на следећи начин: „Дом лордова представља сталност на супрот пролазности и осећањима нације“ (Russel 2001, 451).

<sup>8</sup> У погледу израза „иницијатива“ и „предлог“, М. Пајванчић сматра да право законодавне иницијативе у ширем смислу обухвата сваку иницијативу пред парламентом у циљу доношења закона, док право на подношење законских предлога припада само субјектима који располажу специјалним уставним ауторитетом да реализују ово право као овлашћени предлагачи (Пајванчић 2005, 148–50).

<sup>9</sup> Само изузетно, право законодавне иницијативе може бити ограничено у одређеној законодавној материји. Француски Устав (чл. 40) ограничава ово право чланова парламента, тако да законодавни предлози и амандмани не могу бити прихваћени „ако би њихово усвајање имало за последицу било смањење јавних прихода било стварање или повећавање јавних терета“.

своје политичке партије и парламентарне групе. Постоје примери да парламенти образују стручне службе са задатком да помажу посланицима у изради нацрта предлога, као и да едукују посланике у истом циљу.<sup>10</sup>

У немачком парламентарном систему законодавни процес је прилагођен потребама савремене уставне државе у којој доминирају политичке партије. Индивидуално право посланика прерасло је у право предлагања којим располаже група од најмање пет посто чланова Бундестага, што одговара правном услову за образовање парламентарне фракције. Посланици појединачно могу да подносе амандмане на предлог закона у другом читању, али и тада су неопходне опсежне консултације са парламентарном фракцијом из које посланик потиче.

Други традиционално овлашћени предлагач закона у парламентарном систему је влада. Принцип поделе власти на коме почива парламентарни систем није заснован на потпуном одвајању легислативе и егzekутиве. Зато влада, као носилац извршне власти, предузима активну улогу у законодавном процесу почев од фазе иницирања законодавног поступка подношењем предлога закона. Политички оквир парламентаризма претпоставља, поред одговорности владе пред парламентом, право владе да подноси законске предлоге и да распушта парламент. Како је влада уставом овлашћена да води политику државе, њени законски пројекти су у функцији креирања државне политике. На овај начин влада претаче политику у нормативне акте парламента и формализује свој политички програм, а истовремено обнавља и проверава подршку парламентарне већине у погледу свог програма.

Упоредни подаци показују да у савременом парламентаризму број индивидуалних законодавних иницијатива опада на рачун предлога које подноси влада. Тако, на пример, у првих 12 легислатура (1949-1994) у Немачкој је 59% свих законских предлога потекло од владе. Од свих усвојених предлога 76,2% били су владини предлози. Већина успешних тзв. невладиних предлога потекла је из владине већине у Бундестагу. У британском парламенту влада доминира у остваривању функције законодавне иницијативе. Преко 95% владиних

---

<sup>10</sup> У Холандији, на пример, посланици могу да се обратe скупштинском Бироу за законодавство са захтевом да им саставе нацрт амандмана. У италијанском Сенату је 1989. године образован департман за нацрте са задатком да се стара о техничком састављању текстова, укључујући и оно што се може назвати „техничка регулаторна анализа“, која представља студију о утицају предложених норми на постојеће законодавство. Чланови британског Парламента могу затражити помоћ од владе у погледу састављања нацрта предлога. Осим тога, у већини европских националних парламената сачињена су упутства за израду нацрта предлога, као што су „правила и препоруке за техничку израду законодавног текста“ у италијанској Скупштини (слично у Белгији и Холандији), као и у Европском парламенту (Muyllé 2003, 174).

предлога усвојено је од стране Парламента, док је око 82% свих закона иницирано од стране владе. Највећи број владиних предлога усвојен је у парламентарним сесијама уочи Другог светског рата и кретао се до 250, док је најмањи број усвојен на почетку двадесетог века, тек око двадесетак. Шездесетих година прошлог века био је константан пораст владиних предлога, док је деведесетих година пролаз владиних предлога у Парламенту опао на број између 40 и 70 по једној парламентарној сесији (Kurian 1998, 273; Seaward & Silk 2003, 161).

Слична је ситуација у српској Скупштини. Према скупштинској статистици, током 2005. године Народној скупштини је поднето на разматрање 442 предлога. Од овлашћених предлагача предлоге су поднели: Влада РС 152 (повукла 12 предлога); одбори Народне скупштине 23; посланици Народне скупштине 73 (повукли четири); остали (Скупштина АПВ, Републички јавни тужилац, Уставни суд и др.) 65 предлога (повучено шест). Народна скупштина је у истој години разматрала 267 предлога аката и од тога усвојила 209 (донето је 120 закона, 89 одлука и других аката). У току 2006. године Народној скупштини је поднето 344 предлога аката, и то: од стране Владе 116 (повукла шест); скупштинских одбора 21 (повукли један); народних посланика 37 (повукли два) и остали (Скупштина АПВ, Републички јавни тужилац, Уставни суд РС и др.) 50 предлога аката. Скупштина је разматрала 132 предлога и од тога је усвојено 90 аката (донето је 52 закона и 38 одлука и других аката). (Информатор Народне скупштине РС, 2006/2007).

Осим јасног монопола у фази предлагања закона, влада доминира у читавом парламентарном процесу на основу јаким инструментата који су уставом гарантовани у појединим системима, као што су „блокирано гласање“ и „гиљотина“ у француском Уставу.<sup>11</sup> Ови ус-

<sup>11</sup> Влада може, у складу са чл. 49.3 Устава Француске (1958), истовремено са предлагањем одређеног законског пројекта да постави питање свог поверења о чему одлучује Национална скупштина. Ова процедура позната је под називом „гиљотина“. Тада Национална скупштина мора да одлучи између два решења: опстанак владе или опстанак владиног пројекта. Овај уставни инструмент снажан је у оној мери у којој је снажна владина већина. У француској правној и политичкој теорији „гиљотина“ се сматра недемократским инструментом, који не само да умањује способност парламента, већ уводи и механизам за доношење закона без гласања у парламенту. Закон се сматра донетим у случају да се посланици не изјасне за неповерење влади, односно, без директног гласања о законском пројекту. Влада може да користи и тзв. блокирано гласање (чл. 44.3 Устава), које јој омогућава наметање глобалне дебате о техничким и политичким аспектима предлога, при чему се избегава расправа о неким осетљивим питањима. Сходно Уставу Пете Француске Републике (1958) влада може да групише чланове законског предлога и амандмане селективно, искључујући амандмане којима се она противи. На овај начин, влада захтева од парламентарне већине да се изјасни о њеној политици (Huber 1992, 676)

тавни инструменти доводе до тога да парламент буде онеспособљен у вршењу своје законодавне функције. Они се користе да би заштитили владин пројекат закона, као и да заштите посланике већине од нежељене расправе и гласања о амандманима опозиције, а често и да стабилизују осетљиву владајућу коалицију.

Потреба редиговања сложених законских пројеката уз помоћ стручних органа умањује способност посланика да ове послове обављају самостално. Теоријски, дакле, нема сметњи да посланици поднесу било који законски предлог, али су они стварно онемогућени у остваривању овог права. Сваки предлог који не потиче од владе мора, по правилу, да прође „владину инстанцу“ и она парламенту препоручује усвајање или одбијање истог предлога. Тако посланици парламентарне већине подржавају владине предлоге и не подносе своје.

Поред наведених овлашћених предлагача закона, који представљају део механизма за функционисање парламентарне владе, појављују се и други носиоци законодавне иницијативе, као што су региони и федералне јединице у Немачкој, Италији, Швајцарској, Португалији. Осим тога, бирачи могу преко иницијативе грађана да покрену законодавни поступак, као у Швајцарској, Аустрији, Италији, Шпанији.

#### *„РАДНА СКУПШТИНА“ ИЛИ „РАСПРАВНА СКУПШТИНА“*

Поред законодавне, изворна функција највишег представничког органа у држави је функција репрезентације. Функција репрезентације долази до пуног изражаја у парламенту коме стоји на располагању широка парламентарна расправа о различитим питањима у законодавној области. Међутим, овај идеал традиционалне парламентарне демократије данас је устукнуо пред потребом да се послови парламента детаљно уреде и да се надгледа рад владе. Уколико у парламенту доминира јавна расправа, онда је онемогућен утицај скупштинских тела која могу да ублаже и да амортизују дубоке разлике између парламентарне већине и парламентарне мањине. Има мишљења (Веуме 2000, 53) да парламент постаје све немоћнији пропорционално времену које троши на пленарне сесије. Уколико предлози нису детаљно разматрени у парламентарним одборима, јавна расправа представља само узалудно трошење времена. То се нарочито односи на расправу о амандманима који се директно подносе скупштинском пленуму. Не може се очекивати да посланици у пленуму могу да прате расправу и квалитетно одлучују о питањима која захтевају стручно мишљење или квалификовану експертизу.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Зато се у једном броју европских националних скупштина (Француска, Италија, Холандија) и Европском парламенту уводе механизми за рационализацију смањивањем броја скупштинских пленума током радне недеље или у току ре-



У складу са принципом о парламентарној аутономији, парламент сам бира своје органе и образује, по потреби, привремена парламентарна тела. Иако унутрашња организација парламента не одређује директно власт одлучивања, она представља кључну форму кроз коју се дефинишу политичке позиције изабраних представника, а оне се касније потврђују у скупштинском пленуму. У оквиру своје организационе аутономије парламенти образују две врсте органа: 1) парламентарне одборе, као радне или стручне органе у процесу доношења закона; 2) парламентарне групе, које одражавају политичку репрезентацију партија на парламентарном плану. Од парламентарних одбора очекује се да своју улогу остваре, првенствено у техничком и стручном смислу, у погледу припреме услова за расправу и коначно одлучивање, док парламентарне групе представљају ону врсту парламентарних тела у којима скупштинске одлуке политички sazревају.

С обзиром на начин рада парламента у систему скупштинских одбора, може се сагледати однос између пленарног и тзв. Комитетског рада, који данас служи за одређивање карактера парламента као "радне скупштине" (*working assembly*) или "расправне скупштине" (*talking assembly*) (Hague&Harrop 2004, 251). У литератури постоји мишљење да јак "комитетски систем" у организацији парламента обезбеђује функционисање тзв. радне скупштине, која преко својих радних тела обавља велики део послова не препуштајући ове задатке влади и њеним министарствима (Lijphart 1999, 102). На овај начин, у парламенту се образују стручни одбори чији делокруг рада одговара једном ресорном министарству. Одбори могу да преузму иницијативу и да учествују у креирању и спровођењу владине политике, не допуштајући влади да потпуно окупира законодавни процес, иако је оваква ситуација владе у савременом парламентаризму постала реалност. Генерално, одбори доприносе јачању позиције парламента према органима извршне власти, посебно према влади.

С обзиром да су по својој структури одбори минимизирана политичка форма парламента, рад у парламентарним одборима може се поредити са радом у скупштинском пленуму. У земљама које су развиле ову форму рада („комитетски систем“) често се дешава да се на нивоу пленума постигне функционисање већинског модела одлучивања, док се консенсуални модел развија на нивоу парламентарних одбора.

---

довног заседања. У Француској је од 1994. године на снази пословничко правило које предвиђа да се само три дана недељно одржавају пленарне седнице, а остатак времена препушта посланицима да раде у скупштинским одборима и остварују друге послове у оквиру свог мандата, превасходно у погледу контакта са својом изборном јединицом. У Холандији је број пленарних сесија редуциран на две седнице недељно (Muylle 2003, 177).

Основне карактеристике парламентарних одбора, претежно сталних, су следеће: 1) стручност (чланове одбора одређују посланичке групе и то претежно по критеријуму стручности, тако да одбор делује као тело стручњака које се перманентно бави одређеним питањима у парламентарном поступку); 2) унутрашња повезаност или упућеност (релативно мала група посланика окупљена у одбору, а различитог политичког опредељења, располаже капацитетом да постигне договор лакше него што би то учиниле политичке групе у парламенту); 3) спољна подршка (одбори су у свом раду упућени на експерте у одређеним областима, што подразумева да своје предлоге могу базирати на експертским мишљењима и истраживањима, а не само руковођени политичким разлозима). (Hague&Harrop 2004, 251)

Комплексност послова и ширина надлежности савремених националних скупштина упућује на неопходност образовања помоћних стручних тела у форми парламентарних одбора. Због њиховог значаја у организацији парламента и у рационализацији парламентарног процеса, велики број европских устава уређује област скупштинских одбора.<sup>13</sup> Намера уставотвораца није да ограничи парламентарну аутономију, већ да ојача тзв. комитетски систем у функционисању парламента и да буду достигнути циљеви „радне“ скупштине.

Са друге стране, јавна расправа више нема централно место и значај у савременом парламенту. Иако су народни посланици и парламентарне групе заинтересовани да преко својих говорника учине доступним јавности свој политички програм, скупштински пленум само је оснажио функцију информисања и утицаја на грађане. У дугом периоду легислатуре, између два избора, требало би пружити једнаке шансе парламентарној већини и мањини да прибаве важност и верификују своја политичка гледишта код бирачког тела. Парламентарна расправа сублимира индивидуално право посланика на говор, које је у савременом парламенту битно посредовано, јер су посланици ретко (или готово никада) у прилици да изложе сопствене ставове и мишљења. Они то чине у име своје парламентарне групе, односно респективне политичке партије у парламенту. Тако је уобичајено правило, које је примењено и у домаћој парламентарној прак-

---

<sup>13</sup> Област скупштинских одбора и комисија предмет је регулисања у великом броју европских устава: Бугарска (чл. 79), Грчка (чл. 68), Данска (чл. 51-52), Италија (чл. 72), Мађарска (чл. 21); Немачка (чл. 44), Пољска (чл. 110-111), Португал (чл. 181-182), Румунија (чл. 64); Словачка (чл. 92), Финска (чл. 35), Чешка (чл. 30-31), Швајцарска (чл. 153), Шпанија (чл. 75). Устав Аустрије (чл. 52а, 52б, 53) детаљно уређује област истражних одбора. Осим тога, посебан део (одељак 4) Закона о парламенту Шведске и посебан део (глава 4, одељак 4) Закона о парламенту Швајцарске посвећен је парламентарним одборима, њиховим овлашћењима и раду.

си, да се време за учешће у расправи расподељује између парламентарних група сразмерно њиховој снази. Оне саме одређују коме ће ово време доделити и колико њихових чланова ће узети учешће у дебати. Ефикасном раду парламентарног пленума може допринети добро планирање скупштинских седница и заседања. Постала је уобичајена пракса у великом броју европских скупштина да се годишње сачини план рада националног парламента.<sup>14</sup> Тако се избегавају ситуације да влада „форсира“ парламент пред истек редовног заседања, притискајући сопствену већину да брзо усвоји њене законске пројекте од којих зависи реализација владине политике.

### *МАНДАТ ПОСЛАНИКА И ЗАКОНОДАВНА ДЕЛАТНОСТ ПАРЛАМЕНТА*

Законодавна функција парламента у уставној држави захтева сагледавање стварних могућности народних представника да учествују у законодавној делатности парламента. Партијска дисциплина, која се остварује преко посланичких група у парламенту, значајно је модификовала традиционалну улогу посланика као представника грађана, који на основу слободе опредељења и савести учествују у вршењу законодавне функције.

Нема сумње да је парламент данас постао правно и политички рашчлањено представничко тело грађана. Непосредни избори представљају јединствени извор легитимације представничког тела, али су његови чланови носиоци подељених легитимација, као изабрани опуномоћеници или представници грађана. Политички ставови грађана преносе се на парламентарни састав одговарајућом расподелом мандата. Либерална представа о парламенту, као јединственом представничком органу, одговара уставној ситуацији у којој су посланици бирани искључиво на основу личне номинације и индивидуалних квалитета. То је изворно била суштина прокламације слободног посланичког мандата. С обзиром на ситуацију политичких партија у модерној држави, њихов утицај и уставни статус, парламент је данас састављен од различитих представничких група. Оне су уставом потврђени политички израз репрезентације, преко које политичке партије легитимно учествују у вршењу уставне власти (Пејић 2002, 490).

Парламентарне групе постале су механизам који обезбеђује начин функционисања представничког тела и одређује парламентар-

---

<sup>14</sup> Уобичајено је да то ради Конференција председника, као интерфракцијски орган у парламенту. Има примера, међутим, да влада подноси свој годишњи план који се директно односи на распоред рада и одлучивања у парламенту. У Европском парламенту је 2000. године постигнута сагласност око стварања годишњег плана легислативе, што је ушло у парламентарни пословник као правило.

ну динамику. Оне представљају средиште политичког одлучивања у парламенту, јер се у оквиру њих формулишу основни политички циљеви и принципи између којих се, потом, у пленуму долази до одређене нагодбе или се одлучује. Претходно одлучивање у фракцијским центрима прејудуцира уставноправно обавезну одлуку парламента. Парламентарна активност је данас све мање индивидуална, а све више колективна. Чланови парламента и парламентарних група прилагодњавају се улози политичке групе у парламентарном поступку и зато остају по страни њихове индивидуалне могућности и право на акцију (Gicquel 1977, 691).

Функције парламента, међу којима и законодавна функција, добиле су у модерно доба другачије значење од оног које су имале у деветнаестом веку. У тзв. радној скупштини парламентарни одбори преузимају улогу парламентарног пленума, а парламентарне групе су нарочито заинтересоване за расподелу седишта и утицај у одборима. У пленуму се тешко или готово никад не мењају претходно усаглашени политички ставови. Дискусија и одлучивање само су крајње тачке једног широко детерминисаног процеса. Ситуација је најчистија у двопартијском систему где у пленуму, по правилу, нема никаквих изненађења. На овај начин, воља партије као специјалног „саветодавца“ народних посланика прераста у највише државне акте.

Репрезентативна функција парламента данас је у највећој мери модификована уставноправним положајем народних представника, а то се одразило и на његову законодавну функцију. Изворни концепт представничке демократије о вршењу власти „у име народа“ и „за народ“ поприма ново значење.<sup>15</sup> Питање садржине парламентарног мандата и његове природе доводи се у везу са принципом одговорности у представничкој демократији, односно, тражи се одговор да ли су и у којој мери су посланици одговорни својим бирачима (Пејић 2000, 485-488). Везе између бирача и њихових изабраника уклопљене су у општи демократски оквир уставног принципа слободног посланичког мандата у савременој држави. Посланици нису директно одговорни бирачима и њихова веза није правно институционализована у форми опозива. Са друге стране, принцип репрезентације захтева одређени контакт између бирача и изабраника, а то није супротно класичном гледишту о природи мандата које су развили Е. Берк (E. Burke) и Џ. С. Мил (J. S. Mill) (Kornberg 1966, 285-87). Према схватању мандата, које је развио Е. Берк, посланици могу у парламенту да делују сходно својој савести и одговорности за предузете акте у складу са поверењем које добијају на парламентарним изборима.

<sup>15</sup> Клаус Бејме (K. V. Beume 2000, 74) сматра да синтагма „у име народа“ значи да представници врше власт на основу „неких друштвених сличности са њиховим бирачима“, док вршење власти „за народ“ значи да представници сnose одговорност у погледу „захтева њихових бирача“.

Међутим, партијска дисциплина постала је реалност у савременој уставној и парламентарној држави. „Цена партијске контроле“ у највећој мери односи се на законодавну функцију парламента (Веуме 2000, 71). Зато је највећи број мера у парламентарној реформи усмерен на јачање индивидуалне позиције посланика. У партијски профилисаним системима, посланици су неформално везани за политичку групу у парламенту, али не подлежу формалном опозиву у случају размимоилажења са респективном групом. Тако у немачком Бундестагу, посланик може да се позове на неку врсту приговора савести у случају када о закону гласа другачије од става своје политичке групе.

Дакле, правни положај посланика и њихова улога у парламенту одражавају се директно на законодавну функцију парламента. Осим уставносудске контроле, која је уклопљена у институционални оквир поделе власти у савременој држави, остали фактори ограничења законодавне функције парламента произилазе из политичке композиције парламента и „правила игре“, која су развијена у парламентаризму. Тако је и законодавна функција парламента добила ново уставно значење у савременој држави.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Beume, Klaus Von. 2000. *Parliamentary democracy: democratization, destabilization, reconsolidation, 1789-1999*. London: Macmillan Press.
- Bradley, Anthony W. & Keith D. Ewing. 2003. *Constitutional and administrative law*. London: Pearson, Longman.
- Brünneck, Wiltraut Rupp-v. 1972. Admonitory functions of constitutional courts. *The American Journal of Comparative Law* (20) 3: 387–403.
- Vigoriti, Vincenzo. 1972. Italy: The constitutional court. *The American Journal of Comparative Law* 20 (3): 404–14.
- Gallagher, Michael, Michael Laver & Peter Mair. 2001. *Representative government in modern Europe*. McGraw Hill International Edition.
- Gicquel, Jean. 1977. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 15. edition. Paris
- Информатор Народне скупштине РС 2006–2007, доступно на <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/index.asp>
- Komberg, Allan. 1966. Perception and constituency influence on legislative behavior. *The Western Political Quarterly* 19 (2): 285–92.
- Kurian, Thomas G. ed. 1998. *World encyclopedia of parliaments and legislatures*, Vol. I. Washington D.C.: Congressional quarterly inc.
- Lijphart, Arendt. 1999. *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven and London: Yale University press.
- Muylle, Koen J. 2003. Improving effectiveness of parliamentary legislative procedures. *Statute Law Review* 24 (3): 169–86.
- Пајванчић, Маријана. 2005. *Парламентарно право*. Београд: Фондација Конрад Аденауер.
- Пејић, Ирена. 2000. Уставни принцип слободног посланичког мандата. *Архив за правне и друштвене науке* 4: 485–99.

- Пејић, Ирена. 2002. Парламентарне групе – правни и политички извор функционисања. *Архив за правне и друштвене науке* 4: 489–504.
- Rose, Richard. 1989. *Politics in England: Change and persistence*. Macmillan Press.
- Russel, Meg. 2001. What are second chambers for? *Parliamentary affairs* 54 (3): 442–58.
- Seaward, Paul & Paul Silk. 2003. The house of commons. In *The British constitution in the twentieth century*, edited by V. Bogdanor. Oxford: Oxford University Press.
- Tomkins, Adam. 2003. *Public law*. Oxford: Oxford University press.
- Turpin, Collin C. 2002. *British government and the constitution*. London: Palgrave Macmillan.
- Hague, Richard & Michael Harrop. 2004. *Comparative government and politics: An introduction*. London: Palgrave Macmillan.
- Huber, John D. 1992. Restrictive legislative procedures in France and the United States. *American Political Science Review* 86 (3): 675-87.
- Cole, Taylor. 1959. Three constitutional courts: A comparison. *The American Political Science Review* 53 (4): 963–84.

Irena Pejić, Niš

## LIMITATIONS TO THE LEGISLATIVE FUNCTION OF PARLIAMENT

### Summary

This work is aimed at analysing the factors imposing limitations on the legislative function of parliament in the modern constitutional state. The legislative function has clearly been losing its initial quality of the original and exclusive parliamentary function, because there is a number of legal and political limitations: the judicial review by the constitutional court; the role of the government in the legislative process; the internal organization of parliament, as well as the position of a member of parliament in the parliamentary groups. The constitutional court, through its interactive relation with parliament, has specific task to have a retroactive influence on the lawmakers. The strong domination of the government over the legislative activity expressed through the legislative initiative, an influence on the order of priorities in decision-making processes, to participate in discussions without any limitations and to eventually influence the outcome of the decision-making process using the motion of censure as a means of exerting pressure on the members of parliament, especially those belonging to the parliamentary majority. Taking into account the range and the strength of the impact that the parliamentary committees have, parliaments could be divided into “the working assemblies” and “the talking assemblies”. Finally, the nature of the parliamentary mandate (an MP’s term of office) is no longer related to certain traditional values of the representative democracy. The significance and the character of the term of office are adjusted to the political framework of parliament in a contemporary constitutional state. It is the question of the relation between the people represented and the ones who represent them.

**Key words:** parliament, legislative, government, parliamentary mandate.