



---

IZDAVAČ

Fondacija Konrad Adenauer  
Predstavništvo Beograd

ZA IZDAVAČA

Claudia Crawford

RECENZENTI

Prof. dr Marijana Pajvančić  
Prof. dr Dragoljub Popović  
Prof. dr Radivoj Stepanov

© **Fondacija Konrad Adenauer, Beograd**

*Sva prava zadržana.*

*Doštampavanje u celosti kao i u segmentima samo uz dozvolu izdavača.*

---

Dr Marijana Pajvančić

# PARLAMENTARNO PRAVO

FONDACIJA  
KONRAD ADENAUER  
Beograd, 2008



---

## ■ Predgovor

Ponovno objavljivanje „Parlamentarnog prava“, autorke prof. dr Marijane Pajvančić trebalo bi da obogati srpsku ustavno-pravnu literaturu. Jer, jedini rukopis na ovu temu potiče iz 19. veka. Zbog toga je neophodno da se detaljno predstave struktura, unutrašnja organizacija, i način rada parlamenta, status poslanika i skupštinske procedure. Takođe, potrebno je da se te oblasti detaljno analiziraju, i predstave iz naučne i političke perspektive.

Ova uporedna studija bazira se na izvorima parlamentarnog prava evropskih država, i bavi se celokupnom materijom u odnosu na pravne aspekte mesta parlamenta u ustavnom sistemu. Od velikog značaja je dopunjeni indeks pojmova sa objašnjenjima reči koji se nudi u ovom izdanju.

Knjiga se, prvobitno, koristila kao sekundarna literatura, kao udžbenik za one studente prava koji su hteli da slušaju „Parlamentarno pravo“ kao fakultativan predmet. U međuvremenu, od 2005. godine, kada je prvi put objavljena, do danas, i ova knjiga i Parlamentarno pravo kao predmet, postali su obavezni na Pravnom fakultetu.

Pokazalo se da knjiga nije bila korisna samo stručnoj javnosti – studentima i profesorima iz oblasti prava, već i političarima, donosiocima odluka, kao i širem krugu čitalaca.

Zainteresovanost iz regiona, kao i podstrek da se knjiga prevede na nemački jezik, daju joj veliki značaj. Pružajući podršku procesu demokratizacije Srbije, Fondacija Konrad Adenauer u Beogradu odlučila je da ponovo objavi knjigu „Parlamentarno pravo“, i time unapredi parlamentarni život u Srbiji.

*Claudia Crawford*

direktorka, Fondacija Konrad Adenauer

Predstavništvo Beograd



---

## ■ Uvodne napomene

Rukopis *Parlamentarno pravo* pripremljen je kao štivo koje nastoji da popuni vidljivu prazninu u domaćoj ustavno-pravnoj literaturi o jednoj važnoj ustavnoj instituciji kao što je parlament. O tome rečito svedoči podatak da je rukopis Lazara Markovića (1882–1955) na ovu temu nastao tokom prve polovine XX veka, publikovan po prvi put tek 1991. godine. To govori o potrebi da se, u procesu izgradnje ustavne države, pokloni dužna pažnja podrobnijem izučavanju pitanja kao što su struktura i sastav parlamenta, njegova unutrašnja organizacija i način rada, status poslanika i posebno parlamentarni postupci. O interesu za izučavanje ovih pitanja svedoče i monografije posvećene nekim od ovih pitanja, kao npr. monografije *Pravni položaj poslanika* (1999), autora dr D. Stojanovića, *Parlamentarno procesno pravo* (2004), autora Lj. Iv. Jovića kao i magistarski radovi među kojima npr. mr V. Petrova *Sukob domova u dvodomnom sistemu* (2004) nastale u novijoj konstitucionalnoj literaturi.

Praksa parlamentarnog života u Srbiji, normativni okvir unutar koga deluje parlament i iskustva parlamentarizma, takođe su izazvali interes stručne javnosti. Stručne rasprave o ovoj temi objavljene su npr. u okviru Male biblioteke Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo (*Otvorena pitanja u radu Savezne skupštine i Skupština Srbije i Crne Gore*, 1995, kao i *Skupštinski poslovnici*, 1998).

Pokušaji da se ova materija izloži u formi udžbenika su, međutim, u domaćoj literaturi izostali. Knjiga koja je pred čitaocima predstavlja jedan takav pokušaj. Namenjena je prvenstveno studentima pravnih fakulteta. Naučni rad i pedagoško iskustvo autorke ovih redova u oblasti ustavnog prava, rezultirao je predlozima za reformu pravnih studija u oblasti konstitucionalnog prava. Pored *Ustavnog prava* kao posebne naučne i obrazovne discipline, studentima se pruža mogućnost da sa liste izbornih pred-

meta, u toku treće i četvrte godine studija, izaberu četiri discipline tesno povezane sa ustavnim pravom. U pitanju su nove pravne discipline oslonjene na ustavno pravo koje omogućuju sticanje produbljenih znanja o konstitucionalnim pitanjima važnim za izgradnju ustavne države. Budući pravnici će tako imati mogućnost da u okviru pravnih studija steknu potpunija saznanja o pojedinim konstitucionalnim pitanjima u okviru izbornih predmeta *Ustavosudska zaštita ljudskih prava*, *Postupak pred ustavnim sudom* i *Izborno pravo*, kao i u okviru predmeta *Parlamentarno pravo*. *Parlamentarno pravo* se u izvesnom smislu nadovezuje na udžbenik *Izborno pravo* koji je autorka objavila 1999. godine. Reč je o dve pravne oblasti međusobno tesno povezane. Prva se odnosi na izborni proces i pravila izbora, druga na pravna pravila po kojima se odvija parlamentarni život i delatnost poslanika u parlamentu.

Ali knjiga može stići i do šireg kruga čitalaca, onih koji pokažu interesovanje za ovu oblast, a može koristiti i poslanicima koji praktično deluju u parlamentu.

Materija je grupisana u šest delova.

U prvom delu u središtu pažnje je sastav parlamenta i faktori koji utiču na njegov sastav i strukturu parlamenta, kao i kriterijumi, kako oni opšti (reprezentovanje građana i političkih stranaka) tako i posebni (reprezentovanje žena, nacionalnih manjina, teritorijalnih zajednica) na kojima počiva reprezentovanje u parlamentu. U okviru ovog dela posebna pažnja poklonjena je osobenostima kriterijuma reprezentovanja u drugom domu parlamenta.

Drugi deo se odnosi na status poslanika kao i prirodu i svojstva prava koja određuju njihov status u parlamentu. Posebno su predstavljena statusna prava poslanika (sticanje i prestanak mandata, slobodni mandat, imunitetska prava), prava poslanika koja su neposredno vezana za njihov rad u parlamentu (prava u ustavotvornom i zakonodavnom postupku, prava vezana za kontrolu egzekutive) kao i dužnosti poslanika (moralne i pravne).

Treći deo posvećen je unutrašnjoj organizaciji parlamenta i načinu njegovog rada. Predmet interesovanja vezuje se za ustavni položaj parlamentarnih domova, radna tela parlamenta, poslaničke



grupe, predsednika parlamenta kao i organa koji rukovode parlamentarnim radom. Pored opštih pravila o načinu rada parlamenta, posebna pažnja posvećena je različitim oblicima rada parlamenta (redovna i vanredna zasedanja, plenarni rad i rad u radnim telima, raspuštanje parlamenta).

U četvrtom delu izložene su osnovne nadležnosti parlamenta (normativna nadležnost, parlamentarna kontrola egzekutive, izborne nadležnosti parlamenta). Nadležnosti parlamenta izložene su u kratkim crtama budući da studenti u okviru ustavnog prava, za razliku od nekih drugih oblasti, stiču neophodna saznanja o ovim pitanjima.

U petom delu su sistematizovani parlamentarni postupci. Može se zapaziti da je ovo, u izvesnom smislu, i centralni deo knjige. Argumenata za ovakav pristup je više. Parlamentarno procesno pravo je svakako najvažniji deo parlamentarnog prava budući da se radi o postupku po kome se donose najvažniji opšti pravni akta (ustav i zakoni), ostvaruje parlamentarna kontrola izvršne vlasti (vlade i šefa države) kao najvažnija odlika parlamentarnog sistema, odvijaju izbori drugih organa vlasti i unutarparlamentarni izbori. Parlamentarni postupci se, osim toga, samo fragmentarno izučavaju u ustavnom pravu prvenstveno zbog obima ustavnopravne materije koja se izučava u okviru ustavnog prava, pa je ova važna oblast potisnuta u drugi plan. Parlamentarni postupak se ne izučava ni u jednoj drugoj pravnoj disciplini. Naposljetku, u okviru ovog dela izneta su i osnovna pravila na kojima počiva zakonodavna nomotehnika. To su osnovni razlozi zbog kojih je parlamentarno procesno pravo našlo svoje pravo mesto u okviru parlamentarnog prava kao posebne oblasti prava.

Poslednji, šesti deo knjige sadrži kratka objašnjenja osnovnih pojmova i izraza koji se sreću u parlamentarnom životu.

Sve navedene oblasti obrađene su primenom komparativnog metoda i osloncem na izvore komparativnog konstitucionalnog prava, prvenstveno na ustavne tekstove i poslovničke parlamenta. Zanimljiva rešenja iz uporednog ustavnog prava izvorno se citiraju i služe kao ilustrativni primeri komparativnih parlamentarnih iskustava.



## **I. Uvodne napomene**

Parlamentarizam je oblik predstavničke demokratije koji počiva na izborima. Izbor parlamenta je poveren građanima. Svoju legitimnost parlament oslanja na neposrednu vezu birača i poslanika uspostavljenu na opštim, periodičnim i neposrednim izborima. Građanin kao učesnik izbornog procesa neposredno utiče na obrazovanje političkih institucija. Izbornost je načelo na kome počiva položaj parlamenta, a izborni sistem je instrument ostvarivanja ovog načela. U izbornom procesu se realizuju osnovne političke slobode i prava građana. Zbog značaja izbora za poziciju građana kao nosilaca suverenosti u političkoj zajednici i za konstituisanje predstavničkog tela kao reprezentanta građana, izborne principe i osnovna pravila izbora uređuje ustav.

Na izbor parlamenta presudno utiču pravila materijalnog i procesnog izbornog prava, matematička pravila koja se primenjuju na distribuciju mandata u parlamentu i tehnička pravila za sprovođenje zbora. Materijalno izborno pravo je skup prava i dužnosti učesnika u izborima koja određuju njihov status i ulogu u izborima i sadržaj osnovnih izbornih prava. Procesno izborno pravo je skup procesnih pravila koja uređuju postupak izbora i njegov tok kao i procedure ostvarivanja materijalnih izbornih prava učesnika u izbornom postupku. Matematička pravila koja presudno utiču na distribuciju mandata u parlamentu su pravila na osnovu kojih se, prema broju osvojenih glasova distribuiraju mandati poslanika (matematičke formule za raspodelu mandata), pravila koja se primenjuju na formiranje i oblikovanje izbornih jedinica, pravila o tipovima kandidatskih lista i načinu glasanja, izborni prag (prirodni ili zakonski).

## 2. Faktori koji utiču na sastav i strukturu parlamenta

Na sastav i strukturu parlamenta kao predstavničkog tela i organa vlasti utiče više faktora. Parlament čine poslanici, a njegov sastav zavisi od broja poslanika i načina na koji se u ustavnom sistemu utvrđuje broj poslaničkih mesta u parlamentu. Parlament je i reprezentativno telo. Na sastav parlamenta svakako utiču i kriterijumi od kojih se polazi kada ustav ili zakon odgovaraju na pitanje čiji je parlament reprezentant i ko su subjekti koje reprezentuju poslanici. Poslanici se biraju na izborima. Izborni sistem i način izbora poslanika su instrumenti konstituisanja parlamenta, koji presudno utiču na njegov sastav. Naposljetku i unutrašnja organizacija parlamenta, naročito okolnost da parlament može biti jednodomni ili dvodomni, utiče na njegov sastav i strukturu. Svaki od ovih faktora, ponaosob i u međusobnom sadejstvu, utiču na to kakav će biti sastav parlamenta i njegova struktura.

## 3. Broj poslanika u parlamentu

Jedno od prvih pitanja koje se postavlja u vezi sa sastavom parlamenta je broj poslanika u parlamentu. Koliki će biti i od čega zavisi broj poslanika u parlamentu je pitanje na koje je lako odgovoriti samo na prvi pogled. Brojni faktori odlučujući su za odgovor na ovo pitanje.

Svakako da broj poslanika u parlamentu zavisi od broja birača u određenoj državi. Načelo jedan čovek – jedan glas nalaže da se jedan poslanik bira na određeni broj birača ili stanovnika. Komparativna praksa država evropske unije pokazuje da broj stanovnika na koji se bira jedan poslanik varira od zemlje do zemlje, od najmanjeg u Luksemburgu (jedan poslanik se bira na približno 7500 stanovnika) do najvećeg u Nemačkoj (jedan poslanik bira se na 125.000 stanovnika) i Španiji (jedan poslanik bira se na najviše 134.000 stanovnika, a najmanje na 100.000 stanovnika). Podrobnija analiza pokazuje da se, s obzirom na broj stanovnika na koji se bira jedan poslanik izdvaja nekoliko grupa zemalja. U pr-

voj grupi su zemlje u kojima se jedan poslanik bira na 20.000 do 25.000 stanovnika (Finska, Švedska, Slovenija). U drugoj su zemlje u kojima se jedan poslanik bira na 30.000 do 40.000 stanovnika (Danska, Švajcarska). Treću grupu čine zemlje u kojima se jedan poslanik bira na 40.000 do 50.000 (Portugalija, Belgija), a u četvrtoj su zemlje u kojima se jedan poslanik bira na 90.000 do 100.000 (Italija, Poljska). Najzad, u nekim zemljama jedan poslanik se bira čak na 100.000 i više hiljada stanovnika (Španija, Nemačka, Rusija).

Postavlja se pitanje kojim se merilima rukovodio ustavotvorac ili zakonodavac određujući na koliki broj stanovnika se bira jedan poslanik? Izvesno je da to zavisi od ukupnog broja stanovnika sa jedne strane, kao i od potrebe da parlament ima mogućnost da racionalno organizuje svoj rad i radi efikasno. Parlament koji bi imao veoma mali broj poslanika svakako ne bi adekvatno reprezentovao birače, kao što ni parlament sa prevelikim brojem poslanika ne bi imao izgleda da uspešno obavlja svoje nadležnosti. Ustavotvorac nastoji da uskladi princip reprezentovanja birača i princip efikasnosti rada parlamenta određujući optimalan broj poslanika koji će zadovoljiti oba principa.

I kada smo već kod brojeva može se primetiti da je i odnos između broja poslanika u domovima bikameralnih parlamenata različit. Broj poslanika u drugom domu parlamenta uvek je manji od broja poslanika u domu koji reprezentuje građane, ali se može zapaziti da je srazmera između broja poslanika u domu građana i broja poslanika u gornjem domu različita (npr: 1:1,25 u Rusiji, 1:1,8 u Francuskoj, 1:1,2 do 1,6 u Španiji, 1:2 u Holandiji i Belgiji, pa sve do 1:4,5 u Poljskoj).

Broj poslanika u parlamentu uređen je propisima, pa se postavlja pitanje kojim pravnim aktom se to čini. Komparativna praksa je različita. U najvećem broju zemalja broj poslanika u parlamentu utvrđuje ustav, ali postoje i primeri (Nemačka, Francuska) da se broj poslanika utvrđuje zakonom.

Broj poslanika može biti *unapred poznat* i tada je određen u ustavu ili izbornom zakonu. Način na koji ustav utvrđuje broj po-

slanika je različit. Najčešće se utvrđuje apsolutan broj poslanika (Belgija, Danska, Finska, Italija, Luksemburg, Poljska, Švajcarska, Švedska, Slovenija). Ustavi nekih zemalja utvrđuju minimalni i maksimalni broj poslanika (Portugalija, Španija).

Broj poslanika u parlamentu ne mora biti fiksiran kao apsolutni broj. U ustavnim sistemima u kojima ustav ustanovljava samo osnovni kriterijum za određivanje broja poslanika, a broj poslanika za svaki konkretan saziv parlamenta utvrđuje se pre održavanja izbora. Ustav utvrđuje samo broj birača (ili broj stanovnika) na koji se bira jedan poslanik. Ponekada se ovaj osnovni kriterijum dopunjuje još jednim koji uzima u obzir teritorijalnu podelu (sudska, upravna, administrativno-teritorijalna). Tada će broj poslanika biti poznat neposredno pre izbora, kada se utvrdi veličina biračkog tela. Odlukom o raspisivanju izbora određuje se koliko poslanika broji parlament.

*„Stvarno prebrojavanje (birača prim. M. Pajvančić) će se obaviti u roku od tri godine pošto se Kongres Sjedinjenih Država prvi put sastane i, potom, svakih sledećih deset godina. Broj predstavnika neće moći da bude veći od jednog predstavnika na svakih trideset hiljada, ali svaka država mora imati najmanje jednog predstavnika.“*

(USTAV SAD, ČLAN I ODSEK 1 STAV 3)

U ustavnim sistemima koji broj poslaničkih mesta u parlamentu vezuju za broj palih glasova na izborima (broj birača koji su se odazvali na izbore) broj poslanika u predstavničkom telu biće poznat tek nakon održanih izbora. U ustavu ili zakonu utvrđuje na koji broj palih glasova se dodeljuje jedno poslaničko mesto. Kako broj palih glasova nije poznat pre, već tek posle sprovedenih izbora, to će i broj poslanika biti poznat tek po održavanju izbora. On će biti različit od izbora do izbora, jer zavisi od toga koliko je birača sudelovalo u izborima. U ovim izbornim sistemima, posledica veće apstinencije birača je manji broj poslanika u parlamentu i obrnuto.

Na strukturu parlamenta utiče i *distribucija poslaničkih mesta između izbornih jedinica*. U izbornim sistemima u kojima cela država čini jednu izbornu jedinicu (proporcionalni izborni sistem i

manji broj stanovnika) problem distribucije poslaničkih mesta između izbornih jedinica se ne postavlja. U izbornim sistemima u kojima se obrazuje više izbornih jedinica raspodela poslaničkih mesta između izbornih jedinica obavlja se na osnovu određenih kriterijuma i primenom odgovarajućih matematičkih formula. Ukupan broj parlamentarnih mesta (poslanički mandati) deli se između manjeg ili većeg broja izbornih jedinica. U svakoj izbornoj jedinici bira se određeni broj poslanika. Način raspodele poslaničkih mesta između izbornih jedinica je različit.

U većinskim izbornim sistemima kandidovanje je pojedinačno. U svakoj izbornoj jedinici bira se po jedan poslanik, a u zemlji se obrazuje onoliko izbornih jedinica koliko poslanika broji parlament. Ukupan broj birača deli se brojem poslaničkih mesta u parlamentu i tako dobija broj birača na koji se bira jedan poslanik. Jedan poslanik se bira na približno isti broj birača. Ukoliko bi se dogodilo da nastanu veća odstupanja između broja birača u različitim izbornim jedinicama, a svaka izborna jedinica bira jednog poslanika, tada bi bilo povređeno važno načelo izbora, princip jedan čovek – jedan glas. Zbog promene broja birača do koje može doći između dva izborna ciklusa pre raspisivanja izbora utvrđuje se ukupan broj birača i formiraju izborne jedinice saglasno broju birača u svakoj od njih.

Pored ovog osnovnog kriterijuma ustavom ili izbornim zakonom postavljaju se još neki kriterijumi koji moraju biti ispunjeni prilikom formiranja izbornih jedinica.

U proporcionalnim izbornim sistemima u kojima se kandidati ističu na listama, ukupan broj poslaničkih mesta se deli između izbornih jedinica. Na svakoj kandidatskoj listi istaknuto je više kandidata (onoliko koliko se poslanika bira u konkretnoj izbornoj jedinici). Izborne jedinice se obrazuju uz podjednako uvažavanje dva zahteva: prvi, da birači svake izborne jedinice budu predstavljeni u parlamentu sa najmanje jednim poslanikom (načelo jedan čovek jedan glas) i drugi, da broj poslaničkih mesta koji se dodeljuje jednoj izbornoj jedinici bude srazmeran broju birača u toj izbornoj jedinici (načelo proporcionalnosti). U ovim iz-

bornim sistemima je moguće da svakoj izbornoj jedinici ne pripadne jednak broj poslaničkih mesta, jer će broj poslaničkih mesta zavisiti od broja birača u konkretnoj izbornoj jedinici. Pri distribuciji poslaničkih mesta između izbornih jedinica koriste se matematičke formule koje treba da obezbede uvažavanje i načela jednakosti biračkog prava i načela proporcionalnosti. Zbog značaja koji ima distribucija mandata između izbornih jedinica i uticaja na reprezentovanje u parlamentu ovo pitanje se u nekim zemljama (Španija, Italija, Austrija, Belgija, Portugalija) uređuje ustavom.

*„Predstavnički dom ima 212 članova. Svaka izborna jedinica ima onoliki broj mesta koji se dobije kada se ukupan broj stanovnika te jedinice podeli nacionalnim deliteljem, do kojeg se dolazi deljenjem ukupnog broja stanovnika Kraljevine brojem 212. Preostala mesta dodeljuju se jedinicama sa najvećim viškom stanovništva koje je ostalo bez predstavnika. Raspodelu članova Predstavničkog doma među izbornim jedinicama vrši Kralj u srazmeri sa brojem stanovništva. U tu svrhu se svake desete godine vrši popis stanovništva čije rezultate Kralj objavljuje u roku od šest meseci. U roku od tri meseca posle objavljivanja rezultata Kralj određuje koliko se mesta dodeljuje svakoj izbornoj jedinici.“ (ČLAN 49 USTAVA BELGIJE)*

#### 4. Tip izbornog sistema i sastav parlamenta

Sastav parlamenta zavisi i od *tipa izbornog sistema*. Tip izbornog sistema uređuje se zakonom. Izuzetno tip izbornog sistema se, u nekim zemljama (Belgija, Portugalija) uređuje u ustavu.

*„Izbori se vrše po sistemu srazmernog predstavnštva, određenom zakonom.“ (ČLAN 48 STAV 1 USTAVA BELGIJE)*

Prvi princip konstituisanja parlamenta je *princip većine*. Na ovom principu počivaju većinski izborni sistemi. Pri konstituisanju parlamenta (prvenstveno doma građana) polazi se od demokratskog pravila prema kome odlučuje većina i saglasno tome struktura parlamenta treba da odrazi volju većine birača. Poslanici biraju primenom većinskog principa. Za poslanika će biti izabran kandidat koji osvoji najveći broj glasova.

Većinski izborni sistemi imaju niz prednosti. Oni pružaju veće izgleda da u parlamentu budu izabrani i poslanici čiju kandi-



daturu nisu istakle političke stranke (nezavisni kandidat, kandidat grupe građana). U ovim izbornim sistemima birači glasaju za pojedinačnog kandidata koji ne mora biti kandidat političke stranke. U praksi, međutim, to su usamljeni primeri. Ipak, u ovim izbornim sistemima veza između birača i poslanika koji ih reprezentuju je neposredna, što je nesumnjiva prednost većinskih izbornih sistema. Stvarni efekat većinskih izbornih sistema ogleda se u tome što će u parlamentu, po pravilu, biti zastupljene samo dve, najjače političke stranke, jer se birači opredeljuju (osobito u drugom krugu glasanja) između dva kandidata. Zato se taj oblik parlamentarizma naziva bipartijski parlamentarizam. Mogućnost reprezentovanja manjih političkih stranaka je ograničena. Izgleda da budu reprezentovane imaju samo one manje političke stranke čiji su birači koncentrisani na određenom području. Šanse za reprezentovanje stranaka čiji su birači dispergovani između više izbornih jedinica su minimalne. Kao osnovni nedostatak većinskih izbornih sistema, neposredno povezan sa principom reprezentovanja, ističe se da parlament ne iskazuje lepezu različitih interesa birača. Među zemljama Evropske unije, po većinskom izbornom sistemu se biraju poslanici Doma komuna u Engleskoj (jednokružni većinski sistem) i poslanici Narodne skupštine u Francuskoj (dvokružni većinski sistem), članovi Senata u Španiji (jednokružni većinski sistem).

Drugi princip počiva na *načelu reprezentovanja* (proporcionalni izborni sistemi). Osnovno merilo za osvajanje mandata je broj glasova, a mandati se distribuiraju između kandidatskih lista u srazmeri sa brojem osvojenih glasova.

Proporcionalni izborni sistemi otklanjaju ili ublažavaju osnovnu slabost većinskih izbornih sistema, jer omogućavaju da se u parlamentu iskažu različiti interesi i politički pogledi birača. Političke stranke su predstavljene u parlamentu srazmerno svojoj snazi i podršci u biračkom telu. U proporcionalnim izbornim sistemima i manje političke stranke će biti zastupljene u parlamentu. Parlament čine poslanici više različitih političkih stranaka, on je interesno složeniji i vernije odslikava volju biračkog tela. I po-

red nesumnjivih prednosti, ni proporcionalni izborni sistemi nisu bez mane. Osnovni nedostatak ovih izbornih sistema je u tome što parlament prvenstveno reprezentuje političke stranke. Birači su prinuđeni da biraju između kandidatskih lista koje su istakle političke stranke, bez mogućnosti da sami utiču na sastavljanje lista kandidata. Samo izuzetno birači imaju prilike da glasaju za kandidata koga ne podržava politička stranka (nezavisni kandidat) ili imaju mogućnost (različiti tipovi kandidatskih lista i tehnike glasanja) da sa predložene liste kandidata glasaju za ličnost koja uživa njihovo poverenje. To ima za posledicu slabljenje veze između birača i poslanika koji ih reprezentuju u parlamentu. Između birača i njihovih reprezentanata je posrednik – politička stranka koja je kandidovala poslanika. U najvećem broju država Evropske unije poslanici se biraju po proporcionalnom izbornom sistemu. Koriste različite metode raspodele mandata: metod izbornog količnika (Holandija), Hagenbah-Bišofov metod (Luksemburg, Grčka), Drup kvota (Irska), D'Ontov metod (Portugalija, Španija, Finska, Belgija, Austrija), izmenjen Sent-Lagiov metod (Danska, Švedska) i Nimajerov metod (Nemačka). Razlikuju se s obzirom na to da li se poslanički mandati raspodeljuju na nivou izbornih jedinica (Portugalija, Španija, Finska, Luksemburg, Holandija, Irska) ili se glasovi prenose na viši nivo (Belgija, Austrija, Grčka). U nekim zemljama (Švedska, Danska) koriste se dodatni (kompenzacioni) mandati, koji se nakon prvobitne raspodele mandata dodeljuju određenim listama u cilju povećanja indeksa proporcionalnosti.

Trećoj grupi izbornih sistema pripadaju *mešoviti izborni sistemi*, u kojima se deo poslanika bira po većinskom, a deo po proporcionalnom izbornom sistemu. Kombinovanjem većinskog i proporcionalnog pravila za izbor poslanika se nastoje otkloniti nedostaci koji nastaju primenom samo većinskog ili samo proporcionalnog pravila. Nedostatak ovih izbornih sistema je u tome što su komplikovani, posebno za birače. Među zemljama Evropske unije mešoviti izborni sistem postoji u Mađarskoj i Italiji.

Iz svega se može zaključiti da tip izbornog sistema ima veliki uticaj na sastav parlamenta, kao i da svaki od navedenih izbornih

sistema ima kako prednosti tako i nedostatke. Moglo bi se reći da nema „pravednog“ izbornog sistema koji će osigurati da sastav parlamenta u potpunosti odrazi volju birača. Pre se može govoriti o „najmanje nepravednim“ izbornim sistemima koji doprinose da struktura parlamenta u najvećoj mogućoj meri izrazi volju birača.

## 5. Kriterijumi reprezentovanja

Parlament je telo koje reprezentuje građane. To je svakako najopštija definicija parlamenta. Ona, međutim, nije dovoljno određena, a u mnogočemu ne odgovara parlamentarnoj stvarnosti. Zbog toga ćemo šire razmotriti faktore koji se moraju uzeti u obzir ako želimo odgovoriti na pitanje koga doista reprezentuju poslanici u parlamentu.

Pažljiviji uvid u izborne sisteme pokazuje da poslanici ne reprezentuju samo birače. Oni svakako reprezentuju i političke stranke koje su ih kandidovale za poslanike. U federalnim državama, poslanici federalnog doma reprezentuju federalne jedinice. U zemljama mešovitog nacionalnog sastava stanovništva poslanici reprezentuju i nacionalne manjine. U regionalno uređenim državama, poslanici reprezentuju i birače određene regije. U sastavu parlamenta se, primenom posebnih mera afirmativne akcije, obezbeđuje i ravnomerna zastupljenost polova. Još je složeniji odgovor na ovo pitanje u dvodomnim parlamentima, posebno kada je u pitanju gornji dom parlamenta. Jednom rečju, svi ovi faktori moraju biti uzeti u obzir kada želimo odgovoriti na pitanje koga stvarno reprezentuje parlament.

### 5.1 Reprezentovanje građana

Poslanici izabrani u parlament reprezentuju građane koji su ih na neposrednim izborima, tajnim glasanjem izabrali u parlament. U najvećem broju zemalja ustav ili izborni zakon izričito propisuju da poslanik, posebno se to odnosi na poslanike u domu građana, reprezentuje sve građane, a ne samo one koji su mu poklo-

nili svoje poverenje i glasali za njega. Ovakvo rešenje neposredno je povezano sa načelom slobodnog mandata.

„Svaki član Parlamenta predstavlja naciju.“ (ČLAN 67 USTAVA ITALIJE)

„Generalni kortes predstavlja španski narod.“

(ČLAN 66 STAV 1 USTAVA ŠPANJE)

Pažljiviji uvid u komparativnu legislaturu pokazaće da postoje izvesne razlike u načinu na koji je ovo pitanje uređeno. U nekim ustavnim sistemima poslanik reprezentuje samo građane izborne jedinice u kojoj je izabran, ili samo birače, dakle samo one građane koji imaju pravo glasa.

Uporedno pravo pruža i primere izbornih sistema (Italija, Portugalija, Poljska, Hrvatska) u kojima se izričito garantuje pravo jedne posebne kategorije birača na reprezentovanje. To su državljani određene zemlje koji nemaju stalno prebivalište u zemlji. U teoriji su podeljena mišljenja o tome da li birači sa prebivalištem izvan državne teritorije imaju pravo da budu reprezentovani u parlamentu. Oni imaju biračko pravo i prebivalište ne bi smelo biti prepreka ostvarivanju tog prava, ističu pristalice stanovišta da i ovi birači imaju pravo da budu reprezentovani u parlamentu. Pristalice suprotnog stanovišta navode protivargumente. Oni ističu da je smisao reprezentovanja učešće u poslovima javne vlasti, a birači koji ne žive na području matične države ne treba da sudeluju u upravljanju zajednicom u kojoj sami ne žive. U suprotnom bio bi povređen i princip „*no representation without taxation*“ (nema reprezentovanja bez plaćanja poreza). U zemljama koje garantuju pravo ove kategorije birača na reprezentovanje u parlamentu prihvaćeni su različiti modaliteti ostvarivanja ovog prava. Pravo na reprezentovanje se ostvaruje pod istim uslovima kao i pravo birača koji imaju prebivalište na državnoj teritoriji. Jedina razlika se odnosi na biračko mesto na kome glasaju. To su posebna biračka mesta na kojima ovi birači glasaju (npr. u diplomatskim i konzularnim predstavništvima). Pored toga, moguće je da u parlamentu bude unapred rezervisan određeni broj mesta za poslanike koji reprezentuju ovu kategoriju birača ili da se za njih obrazuju posebne izborne jedinice za izbor poslanika.

*„Broj poslanika (u Narodnoj skupštini prim. M. Pajvančić) je 630, od kojih se 12 bira u izbornoj jedinici Italijana u inostranstvu.“*  
(ČLAN 56 STAV 2 USTAVA ITALIJE)

*U Portugaliji se dve izborne jedinice obrazuju za birače sa prebivalištem van područja Portugalije, jedna za evropske države, druga za Makao i ostale zemlje.*

Najznačajniji kriterijum koji se mora poštovati kada je u pitanju reprezentovanje građana je princip jednakosti biračkog prava – načelo „jedan čovek – jedan glas“. Izborni sistem je instrument koji neposredno utiče na ostvarivanje ovog principa. Mehanizam koji utiče na jednakost biračkog prava kao temelj demokratskog predstavnštva je formiranje izbornih jedinica. Prilikom formiranja izbornih jedinica mora se voditi računa da one obuhvate približno isti broj birača kao i da odstupanja od broja birača na koji se bira jedan poslanik budu minimalna. Veća odstupanja dovode do tzv. prikrivene nejednakosti biračkog prava, što se odražava na sastav parlamenta koji ne reprezentuje podjednako sve birače.

U jednodomnim parlamentima nekih zemalja (Portugalija, Finska, Danska), princip reprezentovanja birača dopunjen je i korigovan principom regionalnog predstavljanja.

## 5.2 Ravnomerno reprezentovanje žena i muškaraca

Pored opštih pravila po kojima se odvija izbor poslanika i na kojima počiva reprezentovanje građana u parlamentu, na sastav parlamenta utiču i posebna pravila koja se nazivaju merama afirmativne akcije. Praksa je pokazala da sastav parlamenta, izabran po opštim pravilima, može dovesti do diskriminacije po osnovu pola. U velikom broju zemalja žene su manje zastupljene u parlamentu od muškaraca. Iako ustavi garantuju biračko pravo bez diskriminacije na osnovu pola, žene faktički efektivno koriste samo aktivno biračko pravo, ali ne mogu da ostvare u punoj mери i svoje pasivno biračko pravo. Problem je globalan pa se zbog toga, na opšti način, rešava na međunarodnom planu.

Brojne međunarodne konvencije ustanovljavaju standarde koji treba da doprinesu ravnopravnom reprezentovanju žena i muška-

raca u parlamentu i utvrđuju posebne mere za otklanjanje diskriminacije u ovoj oblasti. Pominjemo najznačajnije: Konvenciju o političkim pravima žena (1952), Deklaraciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije prema ženama (1967), Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (1979), Deklaraciju o ravnopravnosti između žena i muškaraca (1988), Deklaraciju Saveta Evrope o ravnopravnosti žena i muškaraca (1997), Univerzalnu deklaraciju o demokratiji (1997) i dr.

Na sastav parlamenta, dakle, utiču i različite posebne mere (mere afirmativne akcije). Sledeći međunarodne standarde ustavi propisuju mogućnost preduzimanja mera afirmativne akcije u cilju otklanjanja svake neposredne ili posredne diskriminacije i neophodnih za ostvarenje ravnopravnosti, potrebne zaštite i napretka za lica ili grupe lica koja se nalaze u nejednakom položaju, da bi im se omogućilo potpuno uživanje ljudskih i manjinskih prava pod jednakim uslovima. Mere afirmativne akcije se ne smatraju diskriminatornim, a primenjuju se sve dok se ne postigne cilj zbog koga su ove mere uvedene.

Zakoni o izborima bliže uređuju sadržaj mera afirmativne akcije koje se neposredno odražavaju na sastav parlamenta. Mere afirmativne akcije mogu biti različite zavisno od tipa izbornog sistema. U izbornim sistemima koji počivaju na većinskom principu i jednomandatnim izbornim jedinicama, problem manje zastupljenosti žena u parlamentu rešava se teže nego u proporcionalnim izbornim sistemima i izbornim jedinicama sa više mandata.

Mere afirmativne akcije u većinskim izbornim sistemima uključuju posebnu pomoć pri kandidovanju žena kao npr. oslobađanje od polaganja depozita za kandidate manje zastupljenog pola, veći obim materijalnih sredstava namenjenih izbornoj kampanji kandidatkinja, formiranje određenog broja (po pravilu 30%) posebnih izbornih jedinica u kojima se izborna utakmica vodi između kandidatkinja i dr. Uprkos ovim merama, recimo i to na kraju, u većinskim izbornim sistemima teže se postiže ravnomerna zastupljenost polova u sastavu parlamenta.

Proporcionalni izborni sistemi pružaju realnije izgleda da će sastav parlamenta odraziti ravnomerniju zastupljenost oba pola. Za ove izborne sisteme karakteristično je kandidovanje po listama i izbor većeg broja poslanika u jednoj izbornoj jedinici. U takvim institucionalnim okvirima postoji mogućnost da uvođenje mera afirmativne akcije efektivno obezbedi ravnomernu zastupljenost žena i muškaraca u sastavu parlamenta.

Među najefikasnijim merama je svakako određena *kvota za manje zastupljeni pol* na listi kandidata. Na svakoj listi kandidata mora biti nominovano najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola. To je zakonski uslov za punovažnost liste. Ova mera je posebno efikasna u izbornim sistemima u kojima postoje zatvorene i strogo strukturirane kandidatske liste i ukoliko je prati još nekoliko pravila. Prvo se odnosi na mesto koje kandidatkinja zauzima na kandidatskoj listi. Ukoliko se želi osigurati da u parlamentu bude stvarno izabrano najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola, tada se na listi kandidata na trećem i svakom narednom trećem mestu nalazi ime kandidatkinje. Ovo pravilo obezbeđuje da se prilikom distribucije mandata koje je osvojila konkretna lista, a koji se dodeljuju po redosledu po kome su imena kandidata navedena na listi, u parlament izabere 30% predstavnika manje zastupljenog pola. Drugo pravilo odnosi se na zamenu poslanika kome je, iz različitih razloga prestao mandat. To je pravilo da se poslanik čiji je mandat prestao zamenjuje kandidatom istoga pola sa kandidatske liste. Kvote na listama neće dovesti do veće zastupljenosti žena u parlamentu, ukoliko se imena kandidatkinja nalaze na dnu liste, jer u proporcionalnim izbornim sistemima jednoj kandidatskoj listi nikada neće pripasti svi raspoloživi mandati. Kandidatima pozicioniranim na vrhu liste će biti dodeljeni mandati (onoliko mandata koliko pripadne listi srazmerno osvojenim glasovima) i oni će biti izabrani za poslanike. Ukoliko je kandidatska lista slabo strukturirana, mere afirmativne akcije uključuju različite tehnike glasanja (preferencijalno glasanje, kumulativni glas, personalni glas) koje omogućuju biračima da, u okviru liste, glasaju za pojedinačne kandidate. Pored kvota na li-

stama i tehnika glasanja koriste se i druge mere afirmativne akcije kao npr. posebna materijalna sredstva koja se dodeljuju političkoj stranci za izbornu kampanju kandidatkinja, oslobađanje plaćanja depozita za nezavisne kandidatkinje i dr.

Primena mera afirmativne akcije imala je za rezultat povećanje broja žena u parlamentima.

### 5.3 Reprezentovanje nacionalnih manjina

U državama koje odlikuje multietnički sastav stanovništva, pripadnicima nacionalnih manjina garantuje se pravo na reprezentovanje u parlamentu. To je jedno u nizu posebnih prava pripadnika nacionalnih manjina koje garantuju međunarodne konvencije. Pravo na učešće u poslovima javne vlasti koje uključuje i aktivno i pasivno biračko pravo je jedno od osnovnih političkih prava građana. To je individualno ljudsko pravo i kao takvo garantovano je međunarodnim konvencijama. Pored opštih međunarodnih dokumenata, pravo pripadnika nacionalnih manjina na učešće u vršenju javne vlasti se posebno garantuje međunarodnim dokumentima o pravima pripadnika nacionalnih manjina. Ovi dokumenti utvrđuju međunarodne standarde posebnih prava pripadnika nacionalnih manjina, npr. Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina, Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina, Kopenhagenski dokument, Preporuke iz Lunda za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu i dr.

*Ovim dokumentima se zemlje članice obavezuju da će zabraniti i eliminisati diskriminaciju nacionalnih manjina u ostvarivanju:*

*„političkih prava, posebno prava na učešće u izborima, na glasanje i podržavanje izbora zasnovanih na univerzalnom i ravnopravnom pravu na glasanje, na učešće u vladi kao i u vođenju javnih poslova na svim nivoima kao i ravnopravni pristup državnim službama.“*

(KONVENCIJA O ELIMINACIJI SVIH OBLIKA RASNE DISKRIMINACIJE, ČLAN 5 TAČKA B)

*Pripadnicima nacionalnih manjina garantuje se pravo na „puno učešće u državnim poslovima, uključujući učešće u poslovima koji se odnose na zaštitu i promovisanje identiteta tih manjina.“*

(STAV 35 KOPENHAGENŠKOG DOKUMENTA)



*„Pravo na učešće u odlučivanju na nacionalnom i, gde je to moguće, regionalnom nivou koje se odnosi na manjine kojima pripadaju ili region u kome žive.“* (ČLAN 2 STAV 3 DEKLARACIJE UJEDINJENIH NACIJA O PRAVIMA PRIPADNIKA NACIONALNIH ILI ETNIČKIH, VERSKIH I JEZIČKIH MANJINA)

Preporuke iz Lunda za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu definišu standarde, institucionalni okvir i mere koje doprinose efektivnom ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina na učešće u vođenju državnih poslova. Pored opštih političkih prava (pravo glasa, tajno glasanje, pravo na redovne i fer izbore, pravo na javnu funkciju, sloboda udruživanja, sloboda okupljanja, sloboda izražavanja i dr.) preciziraju se i posebna prava pripadnika nacionalnih manjina. Tako npr. sloboda udruživanja uključuje i „slobodu osnivanja političkih partija zasnovanih na zajedničkim identitetima kao i onih čiji interesi nisu samo identifikovani sa interesima određene zajednice“ (preporuka br. 8). Posebno su značajne preporuke koje se neposredno odnose na izborni sistem i njegove efekte na reprezentovanje pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu (preporuka br. 9).

Navedeni standardi su opšti. Njihova primena zavisi od prilika u svakoj konkretnoj zemlji. Zato se oni primenjuju u skladu sa konkretnim okolnostima. Svaka zemlja svojim propisima (ustavom ili zakonima) bliže uređuje njihov sadržaj.

Na ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju u vođenju državnih poslova utiče više faktora. To su u prvom redu objektivni faktori među kojima posebno broj pripadnika nacionalnih manjina, koliko nacionalnih manjina živi u određenoj državi, njihova teritorijalna disperzija ili koncentracija na određenom prostoru i dr. Mogućnost efektivnog korišćenja prava pripadnika nacionalnih manjina da budu reprezentovani u parlamentu zavisi i od institucionalnog okvira u kome se ostvaruju ova prava. Taj okvir definišu propisi koji uređuju izborni sistem, pravila o pretvaranju glasova u poslanička mesta, oblikovanje izbornih jedinica i postavljanje njihovih granica, posebne mere afirmativne akcije, prava pripadnika nacionalnih manjina da se udružuju u političke partije i dr.

Upravo činjenica da brojni faktori u uzajamnom sadejstvu i u različitim konkretnim prilikama utiču na rešenje ovog pitanja govori da nije lako identifikovati institucionalni i normativni okvir koji direktno unapređuje (ili ometa) reprezentovanje pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu. U istoj državi neko pravilo ili mera mogu imati čak dijametralno suprotne efekte na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu. U proporcionalnom izbornom sistemu nacionalne manjine koje su koncentrisane na određenom području države biće u povoljnijem položaju ako je biračko telo podeljeno u više izbornih jedinica. To rešenje, međutim, ne odgovara nacionalnim manjinama koje su dispergovane na širem prostoru, jer pri podeli biračkog tela na više izbornih jedinica one mogu ostati bez predstavnika u parlamentu. Ove nacionalne manjine imale bi veće izgleda na reprezentovanje ukoliko bi se u državi obrazovala samo jedna izborna jedinica, jer u tom slučaju ne bi došlo do cepanja njihovog biračkog tela između više izbornih jedinica. Primer koji smo izneli ilustruje teškoće pri izboru pravila koja definišu optimalne okvire za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina na reprezentovanje u parlamentu. Gotovo je nemoguće predvideti kakav će biti efekat nekog izbornog sistema u svakom konkretnom slučaju, jer su faktori koje treba uzimati u obzir veoma složeni, a njihovi efekti po poziciju pripadnika pojedinih nacionalnih manjina u istoj državi često dijametralno suprotni.

### 5.3.1 Pravo nacionalnih manjina na političko organizovanje

Uprkos ovom pesimističkom zaključku komparativna iskustva pokazuju izvesne pravilnosti, pa se mogu identifikovati neki opšti faktori koji direktno ili indirektno doprinose ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina na reprezentovanje u parlamentu. U zemljama koje jemče *pravo na političko organizovanje* pripadnika nacionalnih manjina veće su mogućnosti za ostvarivanje ovog prava i obrnuto. Činjenica da nacionalne manjine mogu obrazovati političke stranke neće automatski dovesti do njihovog reprezentovanja u parlamentu. Obrazovanjem političkih stranaka biće olakšano kandidovanje za poslanička mesta,

ali neće automatski rezultirati i osvajanjem mandata. Za sticanje mandata potrebno je osvojiti i određeni broj glasova. Pored toga, ne treba izgubiti iz vida da pripadnici nacionalnih manjina pravo na reprezentovanje ne ostvaruju samo posredstvom političkih stranaka nacionalnih manjina. Oni glasaju i za druge političke stranke, rukovođeni njihovim političkim programima, a naročito ako su na listama nominovani i kandidati koji pripadaju nacionalnoj manjini. Zato je pravo na političko organizovanje samo potreban, ali ne i dovoljan uslov za reprezentovanje nacionalnih manjina u parlamentu.

### 5.3.2 Izborni sistem i pravo na reprezentovanje nacionalnih manjina

Izborni sistem utiče na mogućnost reprezentovanja pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu. Proporcionalni izborni sistem pruža veće izgledе za ostvarivanje ovog prava. Većinski izborni sistem biće povoljnije rešenje kada su nacionalne manjine koncentrisane na određenom prostoru, naročito ukoliko na tom prostoru čine većinu stanovništva. U takvim uslovima većinski izborni sistem će osigurati da pripadnici nacionalnih manjina imaju poslanike u parlamentu. Preporuke iz Lunda posebno naglašavaju uticaj izbornog sistema na reprezentovanje pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu.

*„Gde su nacionalne manjine skoncentrisane teritorijalno, po jedan član iz okruga može obezbediti dovoljnu zastupljenost manjina.*

*Sistemi proporcionalne zastupljenosti, gde se udeo političke partije u nacionalnom glasu odražava preko procenta poslanika, mogu pomoći kod zastupljenosti nacionalnih manjina.“ (PREPORUKE IZ LUNDA BR. 9)*

U većini evropskih država prihvaćen je proporcionalni izborni sistem. Proporcionalni izborni sistem omogućuje da u parlamentu bude reprezentovano više političkih stranaka. On pogoduje manjim političkim strankama i stoga je načelno povoljniji i za reprezentovanje nacionalnih manjina.

Prilikom analize njegovih stvarnih efekata mora se imati u vidu više faktora koji mogu biti odlučujući podsticajni (ili limitira-

jući) činilac za postizanje zastupljenosti nacionalnih manjina u parlamentu. Iznećemo u kratkim crtama najvažnije faktore.

Prvo, izbor formule za preračunavanje odnosa između osvojenih glasova i mandata koji su pripali kandidatskoj listi. Izborna formula direktno utiče na proporcionalnost rezultata izbora. Neke izborne formule smanjuju proporcionalnost. Pri distribuciji mandata neke daju izvesnu prednost većim političkim strankama (formula najvećeg proseka), dok primena drugih daje prednost manjim političkim strankama (metod najvećeg ostatka glasova).

Drugo je minimalni procenat glasova (*izborni prag, izborna prepreka*) koji treba da osvoji lista kandidata da bi stekla pravo na učešće u raspodeli mandata. Stranke koje nisu dostigle potreban procenat glasova biće isključene iz raspodele poslaničkih mesta. Izborni prag može biti prirodni ili veštački, kada zakon utvrđuje procentualno izražen najmanji potreban broj glasova za sticanje prava na poslanički mandat. Efekat izbornog praga na zastupljenost nacionalnih manjina je dvostruk. On zavisi od toga koji izborni prag postoji u izbornom sistemu (prirodni ili zakonski) i da li se izborni prag izračunava na nivou države ili na nivou izbornih jedinica.

Prirodni izborni prag je svakako povoljnije rešenje od zakonskog praga, jer ne postavlja dodatne uslove za ulazak u parlament. Načelno, prirodni izborni prag odgovara manjim političkim strankama među kojima su nesumnjivo i stranke nacionalnih manjina iako će i u ovom slučaju manjinske liste i liste manjih političkih stranaka biti u nepovoljnijem položaju jer je kriterijum za sticanje prava na poslanički mandat jednak za sve kandidatske liste. Zakonski izborni prag otežava pristup parlamentu, jer povećava minimalni procenat glasova neophodan za ulazak u parlament. Kandidatska lista koja bi primenom prirodnog izbornog praga stekla pravo na učešće u raspodeli mandata, primenom zakonskog izbornog praga mogla bi biti isključena iz ove raspodele, jer nije dostigla zakonom propisan minimalni procenat glasova potreban za učešće u raspodeli mandata. Zakonski izborni prag posebno pogađa najmanje političke stranke među kojima su često i stranke nacionalnih manjina.

Izborni prag može biti utvrđen na nivou države u slučaju kada je cela država jedna izborna jedinica, ili na nivou izbornih jedinica, kada je biračko telo podeljeno između više izbornih jedinica. Izgledi da nacionalne manjine budu zastupljene u parlamentu veći su ako je biračko telo podeljeno u više izbornih jedinica, a izborni prag se formira na nivou izborne jedinice. Efekat ovakvog rešenja ipak nije jednoznačan. Ono ne odgovara podjednako svim manjinskim strankama. To se naročito odnosi na nacionalne manjine čiji pripadnici žive na celoj teritoriji države, jer se može dogoditi da zbog toga ni u jednoj od izbornih jedinica ne dostignu minimalno potrebni broj glasova za sticanje mandata, dok bi u slučaju kada postoji jedna izborna jedinica stekli ovo pravo.

Uprkos različitim efektima izbornog praga, moglo bi se smatrati da u principu prirodni izborni prag na nivou izborne jedinice povećava izgleda na reprezentovanje nacionalnih manjina u parlamentu. Optimalno rešenje su mere afirmativne akcije poznate u komparativnom pravu. U nekim izbornim sistemima (Nemačka, Poljska) zakonski izborni prag se ne primenjuje na manjinske liste ili se rezerviše dodatno mesto za predstavnike nacionalnih manjina čije kandidatske liste nisu prešle izborni prag (Rumunija). Najnepovoljnije rešenje je zakonski izborni prag primenjen na jednoj izornoj jedinici.

*„Manji numerički standardi za zastupljenost u zakonodavnim telima može povećati uključivanje nacionalnih manjina u upravljanje.“*  
(PREPORUKE IZ LUNDA, BR. 9 STAV 4)

Treći faktor su *izborne jedinice*, njihova veličina, broj i naročito postavljanje granica. Dejstvo oblikovanja izbornih jedinica na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina je dvojaka i ogleda se u efektima proporcionalnosti izbornog sistema i postavljanju granica izbornih jedinica.

*„Geografske granice izbornih jedinica i okruga treba da olakšaju podjednaku zastupljenost nacionalnih manjina.“* (PREPORUKE IZ LUNDA, BR. 10)

Formiranje izbornih jedinica presudno utiče na srazmeru između broja osvojenih glasova i broja mandata koji su pripali pojed-

nim kandidatskim listama (indeks proporcionalnosti), pa dakle i na prirodu i karakter proporcionalnog izbornog sistema. Proporcionalnost izbornog sistema direktno zavisi od broja poslaničkih mesta po jednoj izbornoj jedinici. U malim izbornim jedinicama (3–5 poslanika) je nizak, dok je u velikim izbornim jedinicama (preko 10 poslanika) visok. Ukoliko je izborni sistem više proporcionalan (visok indeks proporcionalnosti) biće veći izgledi da i predstavnici nacionalnih manjina koje su dispergovane na celoj teritoriji budu reprezentovani u parlamentu, i obrnuto.

Postavljanje granica izbornih jedinica je faktor koji utiče na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu. Dejstvo ovog faktora teško je jednostavno odrediti, jer u velikoj meri zavisi od toga da li su pripadnici nacionalnih manjina koncentrisani na određenom prostoru ili dispergovani na širem području. Podela na izborne jedinice čije će granice biti oblikovane na način da ne cepaju biračko telo između više jedinica (izborne jedinice bunker) biće povoljnija za nacionalne manjine koje su koncentrisane na određenom prostoru. Ovakva podela, međutim neće odgovarati nacionalnim manjinama koje su dispergovane na širem prostoru, kojima će više pogodovati formiranje velikih izbornih jedinica čije se područje prostire na širem prostoru. Tada njihovo biračko telo neće biti podeljeno između više izbornih jedinica (efekat granice), pa se povećavaju i izgledi da osvoje poslanički mandat. Negativne efekte cepanja biračkog tela može ublažiti distribucija mandata na više nivoa (Austrija, Danska, Holandija, Mađarska, Nemačka, Švedska). Mandati se najpre dodeljuju na nivou izbornih jedinica, a potom se neraspoređeni mandati (kompenzacioni mandati) dele na nivou zemlje na osnovu ostatka glasova (badenski sistem).

*Na osnovu Preporuka iz Lunda, bližim uputstvima naglašava se posebno da „granice izbornog okruga treba povući tako što će izborne jedinice imati priliku da biraju kandidate koji će ih istinski predstavljati, što znači da granice treba da koincidiraju sa interesnim zajednicama što je više moguće“, kao i da postupak za „formiranje izbornih okruga treba da bude jasno definisan u zakonu tako da pravila koja regulišu proces budu ista bez obzira ko iscrta granice okruga“, a „pravila moraju biti potpuno jasna i pristupačna za sve relevantne partije i učesnike u izbornom procesu.“*

Načelno posmatrano, visok indeks proporcionalnosti i brižljivo postavljanje granica izbornih jedinica koje ne vodi cepanju biračkog tela pruža veće šanse za reprezentovanje nacionalnih manjina u parlamentu. Distribucija mandata koja se odvija na više nivoa ublažava negativne efekte cepanja biračkog tela. Tome treba dodati i mogućnost propisivanja mera afirmativne akcije. U ovom slučaju to bi bile posebne izborne jedinice za nacionalne manjine, poznate u uporednom pravu (Slovenija, Hrvatska, Rumunija, Rusija). U tom slučaju za pripadnike nacionalnih manjina rezerviš se određeni broj poslaničkih mesta u parlamentu, poslanici se biraju u posebnim izbornim jedinicama, a birači imaju mogućnost da glasaju i za manjinske i za sve ostale liste kandidata.

Četvrto, neke *tehnike glasanja* mogu olakšati izbor nacionalnih manjina u parlament. Postoje različite tehnike glasanja. Tehnika glasanja može delovati u pravcu podsticanja (ili ograničavanja) mogućnosti za izbor nacionalnih manjina.

*„Neki oblici preferencijalnog glasanja gde birači rangiraju kandidate po izboru, mogu pomoći kod zastupljenosti manjina i promovisanju međusobne saradnje.“* (PREPORUKE IZ LUNDA, BR. 9 STAV 2)

Postoje različiti oblici preferencijalnog glasanja (jedan prenosi vi glas, alternativni glas, personalni glas, panaširanje), a u komparativnom pravu primenjuje se u više zemalja (Austrija, Belgija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Grčka, Holandija, Irska, Letonija, Litvanija, Nemačka, Norveška, Poljska, Slovačka, Švajcarska, Švedska). Prednost ovakvih tehnika glasanja je u tome što omogućavaju glasanje za kandidata i tada kada je kandidovanje po listama, što može doprineti lakšem izboru pripadnika nacionalnih manjina u parlament.

#### 5.4 Reprezentovanje političkih stranaka

Parlament nije samo predstavništvo građana, već je ujedno i *političko predstavništvo*. Poslanici u parlamentu nesumnjivo reprezentuju političke stranke koje su ih kandidovale za poslanike, a ne samo građane koji su ih izabrali. Političko predstavništvo sje-

dinjuje i sintetizuje u sebi dva vida predstavništva – predstavništvo građana i predstavništvo političkih stranaka. Izbori se odvijaju posredstvom političkih stranaka. One su suvereni nosioci procesa nominacije kandidata za poslanike. Političke stranke sastavljaju i profilišu politički program koji prezentuju biračima kako bi zadobile njihove glasove, osvojile poslanička mesta i tako ispunile minimalne pretpostavke za realizaciju svog političkog programa. One organizuju i vode izbornu kampanju. Jednom rečju, danas je teško zamisliti izbore, bilo većinske ili proporcionalne, bez aktivnog sudelovanja političkih stranaka kao učesnika i subjekata izbornog procesa. Političke stranke artikulišu političke interese, a izborna utakmica je takmičenje različitih političkih programa. Samo na prvi pogled izbori se pokazuju kao utakmica između kandidata. Faktički oni predstavljaju nadmetanje političkih programa iza kojih stoje političke stranke, a čiji nominalni reprezentanti su kandidati za poslanike.

Oblik i vrsta izbornog sistema utiče na kvalitet i mogućnosti reprezentovanja političkih stranaka u parlamentu. Većinski izborni sistemi imaju za posledicu, u osnovi, bistranačku strukturu parlamenta. U parlamentu će biti reprezentovane dve političke stranke, podjednake snage od kojih, po pravilu, jedna ima parlamentarnu većinu. Manje političke stranke, najčešće regionalne stranke ili stranke nacionalnih manjina čije je biračko telo koncentrisano na određenom području, biće simbolično reprezentovane nekolicinom poslanika. Iako polazi od većinskog principa, takva struktura parlamenta ne odražava nužno i volju većine birača (posebno u jednokružnom većinskom sistemu) niti je u parlamentu predstavljena lepeza različitih političkih interesa birača iskazanih u programima političkih stranaka.

Reprezentovanje političkih stranaka u parlamentu posebno je vidljivo u proporcionalnim izbornim sistemima. Izborna utakmica se odvija između kandidatskih lista koje su istakle političke stranke, a broj mandata koji pripada jednoj kandidatskoj listi određuje se u srazmeri sa brojem glasova birača koji je lista osvojila na izborima. U parlamentu su predstavljene političke stranke



srazmerno podršci koju njihovi politički programi uživaju u biračkom telu. Struktura parlamenta čiji se poslanici biraju po proporcionalnom izbornom sistemu bliža je interesnoj i političkoj diferenciranosti birača i pruža veće izgleda da različiti politički programi i interesi budu predstavljeni u parlamentu. U parlamentu će veći broj političkih stranaka imati svoje poslanike, ali ni jedna od njih neće imati parlamentarnu većinu.

Svi činioци vezani za izborni sistem i pomenuti u vezi sa predstavljanjem nacionalnih manjina u parlamentu neposredno utiču i na mogućnost reprezentovanja političkih stranaka. Osnovni faktori koji, pored broja osvojenih glasova, neposredno utiču na mogućnost da političke stranke budu predstavljane u parlamentu su: tip izbornog sistema (većinski ili proporcionalni); formula koja se primenjuje na preračunavanje osvojenih glasova u poslaničke mandate (metodi raspodele mandata); izborni prag (prirodni ili veštački); veličina, broj i granice izbornih jedinica; način kandidovanja (uninominalno ili plurinominalno); tipovi kandidatskih lista (zatvorene, slobodne, slabo strukturirane); različite tehnike glasanja (jedan glas, alternativni glas, preferencijalno glasanje). Zato se na njih samo upućuje, bez detaljnijih objašnjenja.

## 5.5 Reprezentovanje regiona

Evropska povelja o regionalnoj samoupravi utvrđuje princip učešća regiona u donošenju odluka centralnih vlasti, osobito kada regulativa centralne vlasti „može promeniti obim regionalne samouprave ili uticati na interese regiona“ (član 9 stav 1).

Oblici učešća regiona u poslovima centralne vlasti uključuju više mogućnosti: reprezentovanje regiona u zakonodavnim i administrativnim organima centralne vlasti, procedure uključivanja regiona u proces odlučivanja (rasprava i konsultovanje) na nivou centralne vlasti kao i saradnju organa centralne vlasti i regionalnih tela. Ovi principi potvrđeni su i bliže određeni u Deklaraciji Skupštine evropskih regiona (Bazel, 1996). Između ostalog, u Deklaraciji se precizira da će regionu imati „odgovarajuću ulogu u za-

konodavnom telu države“ i nalaže državama da „u okviru svojih nadležnosti obezbede koordinaciju učešća regionalnih institucija u državnim procesima odlučivanja, u slučajevima kada se te odluke odnose na nadležnosti regiona“.

Regionalni princip je zastupljen kao princip reprezentovanja u zakonodavnim telima centralne vlasti u većem broju zemalja Evropske unije. Zbog značaja ovaj princip garantuju ustavi nekih zemalja (Italija, Španija, Belgija, Portugalija, Francuska).

*Institucionalni oblici* reprezentovanja regija u parlamentu su različiti: dvodomna struktura parlamenta – poseban dom u parlamentu koji reprezentuje regije (Italija, Belgija, Francuska, Holandija, Španija); izborne jedinice koje se prostiru na području regije, u ustavnim sistemima u kojima je parlament jednodoman (Portugalija, Finska, Danska); uvažavanje regionalnog principa pri konstituisanju doma građana u državama federalnog tipa (Austrija, Nemačka), postavljanjem granica izbornih jedinica koje se obrazuju u okviru federalne jedinice i naročitim postupkom raspodele mandata (Austrija); uvažavanje regionalnog principa pri konstituisanju doma građana u dvodomnim parlamentima (Italija, Španija), formiranjem izbornih jedinica saglasno regionalnoj organizaciji.

Različit je i *način izbora poslanika* koji reprezentuju regije u dvodomnim parlamentima. U ustavnim sistemima u kojima se u drugom domu parlamenta obezbeđuje zastupljenost regiona poslanike ovog doma biraju neposredno građani (Italija), organi regiona (Holandija), posebni elektorski kolegijumi koje čine poslanici doma građana i članovi regionalnih veća (Francuska). U nekim zemljama deo poslanika drugog doma bira se neposredno, a deo posredno od strane zakonodavnih tela regiona (Španija), ili se deo poslanika imenuje, a deo delegiraju veća regiona (Belgija). Kriterijumi reprezentovanja uvažavaju pravo svakog regiona da bude reprezentovan u parlamentu. Ustav garantuje minimalni broj poslaničkih mesta za svaki region (Španija, Italija), i broj stanovnika koji živi na području određenog regiona u srazmeri sa kojim se određuje se broj poslaničkih mesta za svaki region (Belgija).

*Ilustrovaćemo ovo na primeru Španije. Parlament (Generalni Kortes) Španije je dvodomani. Čine ga Kongres i Senat. Regionalni princip primenjen je pri izboru Senata, a u specifičnom obliku i pri izboru poslanika Kongresa.*

*„Senat je dom teritorijalnog predstavnništva.*

*U svakoj pokrajini putem opštih, slobodnih, jednakih, neposrednih i tajnih izbora birači svake od njih biraju četiri senatora pod uslovima utvrđenim organskim zakonom. U ostrvskim pokrajinama, svako ostrvo ili grupa ostrva, sa ostrvskom skupštinom ili većem, obrazuje jednu izbornu jedinicu za izbor senatora, i to po tri senatora na svako od velikih ostrva – Velika Kanarska, Majorka i Tenerife, i po jednog na svako sledeće ostrvo ili grupu ostrva: Ibica – Formantera, Minorka, Fuerteventura, Gomera, Hiero, Lanzarote i La Palma. Stanovnici Seuta i Melije biraju po dva senatora. Autonomne zajednice će, osim toga, imenovati po jednog senatora, kao i još po jednog na svakih milion stanovnika svog područja. Imenovanje vrši zakonodavna skupština, odnosno ako nje nema, najviši kolegijalni organ autonomne zajednice, u skladu s odredbama statuta zajednice kojim se u svakom slučaju ima obezbediti odgovarajuće srazmerno predstavnništvo.“ (ČLAN 69 USTAVA ŠPANIJE)*  
*I pri izboru poslanika u Kongres kao predstavnništvo građana, vodi se računa o regionalnom načelu.*

*„Izborna jedinica je pokrajina. Stanovništvo Seute i Melije biće predstavljeno sa po jednim poslanikom. Zakonom će se rasporediti ukupan broj poslanika, dodeljujući svakoj jedinici jedno početno minimalno predstavnništvo i raspodeljujući ostatak srazmerno broju stanovnika.“ (ČLAN 68 STAV 2 USTAVA ŠPANIJE)*

U dvodomnim parlamentima federalnih država se obezbeđuje reprezentovanje regiona pri izboru doma koji reprezentuje građane, postavljanjem granica izbornih jedinica i načinom raspodele mandata.

*Ilustrovaćemo to primerom Nacionalnog veća (dom građana) Austrije. „Savezna teritorija se deli na prostorno zaokružene izborne okruge, čije granice ne smeju da presecaju pokrajinske granice; ovi izborni okruzi raščlanjavaju se na prostorno zaokružene regionalne izborne okruge. Broj poslanika dodeljuje se prema broju građana sa biračkim pravom u izbornom okrugu (izbornom telu) u odnosu na broj državljana, koji po rezultatima poslednjeg popisa stanovništva u tom izbornom okrugu imaju glavno prebivalište, uvećan za broj državljana, koji dana popisa doduše nisu imali glavno prebivalište na saveznoj teritoriji, ali su u opštini tog izbornog okruga bili uneti u evidenciju birača; na isti način raspodeljuje se broj poslanika po jednom izbornom okrugu na regionalne izborne okruge.“ (ČLAN 26 STAV 2 USTAVA AUSTRIJE)*

*Pored toga, raspodela mandata se obavlja na tri nivoa, najpre na regionalnom, potom na nivou federalnih jedinica i najzad na nivou cele zemlje.*

U jednodomnim parlamentima princip reprezentovanja regija je inkorporiran u izborni sistem Portugalije, Finske i Danske.

*U Porugaliji izborne jedinice obrazuju se na području okruga.*

*Odstupanje je propisano za autonomne regione Maderu i Azorska ostrva koji, svaki za sebe čine posebnu izbornu jedinicu.*

*U Finskoj su Alandska ostrva posebna izborna jedinica.*

*U Danskoj je regionalni princip reprezentovanja zastupljen pri formiranju izbornih jedinica i pri raspodeli tzv. dodatnih mandata.*

*Izborne jedinice su oblikovane prema područjima nekadašnjih grofovija. Farska ostrva i Grenland su posebne izborne jedinice. U parlamentu ih predstavljaju po dva poslanika. Od 179 poslaničkih mesta u parlamentu 135 se deli po proporcionalnom principu. Preostalih 40 mandata dodeljuju se naknadno. Pravo na učešće u raspodeli ovih mandata imaju liste koje ispune jedan od zakonom propisanih uslova. Među ovim uslovima su čak dva oslonjena na regionalni princip. Prvi, da lista osvoji poslanički mandat barem u dva od tri regiona i drugi da lista osvoji barem  $\frac{1}{2}$  glasova u svakoj od izbornih jedinica u regionu.*

## 5.6 Drugi dom parlamenta i kriterijumi reprezentovanja

Drugi dom parlamenta ima specifično mesto u parlamentarnim sistemima različitih država. Status drugog doma u parlamentu određuje više različitih činilaca. Zato je teško dati opšti odgovor na pitanje koga reprezentuje ovaj dom. Kriterijumi reprezentovanja zavise najpre od toga da li je država unitarna ili složena (federalna). U federalnim državama ovaj dom reprezentuje federalne jedinice. U unitarnim državama situacija je složenija i razlikuje se od zemlje do zemlje.

### 5.6.1 Reprezentovanje federalnih jedinica

Među evropskim državama, samo nekolicina pripada federalnim državama (Austrija, Nemačka, Rusija, Švajcarska). U ovim zemljama drugi dom parlamenta reprezentuje federalne jedinice. Principi na kojima počiva reprezentovanje federalnih jedinica u drugom domu parlamenta, kao i oblici reprezentovanja se razlikuju.

Razlika se uočava u osnovnom kriterijumu reprezentovanja. Reprezentovanje federalnih jedinica u ovom domu počiva na dva principa. Prvi je princip pariteta, drugi polazi od principa pa-

riteta ali ga upotpunjuje principom srazmernog reprezentovanja. Princip *pariteta* počiva na ravnopravnosti federalnih jedinica. Bez obzira na veličinu federalne jedinice i broj stanovnika u njoj, svaka federalna jedinica predstavljena je u ovom domu jednakim brojem poslanika (npr. SAD). Izuzetno, princip pariteta je u nekim federacijama modifikovan zavisno od statusa federalnih jedinica.

*„Kantoni Gornji i Donji Valden, Bazel – grad, Bazel – selo, Apencil Spojni Roden i Apencil Unutrašnji Roden biraju po jednog poslanika; ostali kantoni biraju po dva poslanika.“* (ČLAN 150 STAV 2 USTAVA ŠVAJCARSKJE)

Drugi je princip koji uzima u obzir dva merila – načelo zastupljenosti federalnih jedinica u drugom domu federalnog parlamenta i *srazmernu zastupljenost* stanovnika svake federalne jedinice u ovom domu. Primenom ovih merila svaka federalna jedinica ima ustavom garantovan minimalni broj predstavnika u drugom domu federalnog parlamenta. Pored toga, federalne jedinice imaju pravo na određeni broj mandata u ovom domu srazmerno broju stanovnika u njima.

*„Svaka pokrajina ima najmanje tri glasa (tri poslanika u Bundesratu prim. M. Pajvančić). Pokrajina sa više od dva miliona stanovnika ima 4 glasa, pokrajina sa više od 6 miliona stanovnika ima 5 glasova.“*  
(ČLAN 51 STAV 2 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

*„Pokrajina sa najvećim brojem građana daje 12, svaka druga Pokrajina onoliko članova srazmerno broju svojih građana u odnosu na prvi navedeni broj građana, pri čemu se ostatak preko polovine srazmernog broja računa kao pun broj. Svakoj Pokrajini garantovano je barem tri člana.“* (ČLAN 34 STAV 2 USTAVA AUSTRIJE)

Izbor poslanika u federalni dom je najčešće posredan, jer oni reprezentuju federalnu jedinicu, dok poslanici doma građana reprezentuju građane i zbog toga ih građani neposredno biraju.

Iako postoje zemlje (Australija, Brazil, Meksiko, SAD) u kojima poslanike federalnog doma biraju *neposredno građani*, smatra se da ovakvo rešenje vodi dvostrukom predstavnštvu građana, najpre u domu građana, a potom u domu federalnih jedinica. U komparativnom pravu postoje različita rešenja *posrednog izbora*

poslanika federalnog doma. Poslanike federalnog doma biraju parlamenti federalnih jedinica (Austrija, Švajcarska). To je dom delegata predstavničkih tela federalnih jedinica, a elektorski kolegijum čine poslanici u parlamentima federalnih jedinica.

*„Članove Saveznog veća i njihove zamenike biraju Pokrajinski parlamenti za vreme trajanja zakonodavnog perioda po principu proporcionalnih izbora, pri čemu bar jedan mandat mora da pripadne partiji, koja je druga po snazi po broju mesta u Pokrajinskom parlamentu ili, ako više partija ima isti broj mesta, koja je druga po broju dobijenih glasova birača na poslednjim pokrajinskim zborima. U slučaju da više partija ima isto pravo odlučuje žreb.“*

(ČLAN 35 STAV 1 USTAVA AUSTRIJE)

U drugima je izbor (imenovanje) poslanika federalnog doma u nadležnosti egzekutive federalnih jedinica (Nemačka). U ovom slučaju to je dom delegata vlada federalnih jedinica, a elektorski kolegijum čine članovi vlade federalnih jedinica.

*„Bundesrat se sastoji od članova zemaljske vlade koja ih imenuje i opoziva.“* (ČLAN 51 STAV 1 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

Postoje i specifična rešenja (Rusija) po kojima se deo poslanika federalnog doma bira neposredno, deo biraju parlamenti federalnih jedinica, a deo imenuju vlade federalnih jedinica.

### 5.6.2 Reprezentovanje u drugom domu unitarnih država

Sastav i struktura drugog doma u unitarnim državama, znatno je složenija nego što je to slučaj u federacijama. Ukazaćemo najpre na neke zajedničke odlike sastava drugog doma u unitarnim državama, a potom na osnovne kriterijume reprezentovanja koji se primenjuju prilikom izbora poslanika u ovaj dom.

Postoje neka zajednička svojstva koja odlikuju sastav ovog doma. Jedno od njih je *način izbora poslanika* ovog doma. Na izbor poslanika primenjuju se različita pravila, a pri konstituisanju ovog doma kombinuju se sistem izbora i imenovanja. Deo poslanika biraju neposredno građani, deo je imenovan, a deo postaje poslanik po položaju. *Pasivno biračko pravo* stiže se pod strožijim uslovima nego pasivno biračko pravo za izbor u dom građana

na. To se posebno odnosi na godine starosti u kojima se stiče pasivno biračko pravo. Pravo na kandidovanje stiče se kada kandidat navrší ustavom ili zakonom propisanu starosnu dob (npr. 30 godina u Poljskoj, 33 u Rumuniji, 35 u Francuskoj, 40 u Italiji i Češkoj). *Broj poslanika* ovog doma je manji od broja poslanika u domu građana. U nekim zemljama *mandat poslanika* u ovom domu je duži od mandata poslanika u domu građana (npr. 5 godina u Sloveniji, 6 godina u Češkoj), a mandat se ne obnavlja u celini, već se u određenom vremenskom razmaku obnavlja mandat dela poslanika. Drugi dom u većini zemalja zadržava, u većoj ili manjoj meri svojstvo aristokratskog predstavništva.

*U Češkoj se svake dve godine obnavlja trećina mandata u Senatu.*

Mnogo je složeniji odgovor na pitanje koga reprezentuju poslanici drugog doma u unitarnim državama. U najvećem broju država to je dom čiji sastav odražava primenu više različitih kriterijuma reprezentovanja. To se odražava na sastav drugog doma koji može biti različit zavisno od toga koji osnovni kriterijumi reprezentovanja se uzimaju u obzir.

Reprezentovanje *teritorijalnih zajednica* u drugom domu je različito uređeno. U nekim zemljama ovaj dom je teritorijalno predstavništvo. Poslanici se biraju posredno (Francuska) ili se deo bira neposredno, a deo posredno (Španija). Prilikom izbora poslanika koji reprezentuju regije koristi se više kriterijuma, među kojima su dva najvažnija: pravo regije da bude reprezentovana u drugom domu i specifičnost statusa regije, broj stanovnika, geografski položaj i dr.

*„Senat se bira putem posrednih izbora. On obezbeđuje predstavništvo teritorijalnih zajednica Republike.“ (ČLAN 24 STAV 3 USTAVA FRANCUSKE)*

U drugima se reprezentovanje teritorijalnih jedinica u drugom domu obezbeđuje na različite načine: neposrednim izborom poslanika i raspodelom mandata na nivou regiona (Italija, Grčka), garantovanjem određenog broja poslaničkih mesta za svaku regiju (Italija), neposrednim izborom poslanika i oblikovanjem gra-

nica izbornih jedinica po regionalnom principu (Grčka, Poljska), izborom poslanika od strane pokrajinskih saveta (Holandija).

*„Senat Republike bira se na regionalnoj osnovi, osim mesta koja pripadaju izornoj jedinici Italijana u inostranstvu. Ni jedna regija neće imati manje od sedam senatora; Molise će imati dva senatora, a Valle d Aosta jednog. Pošto se izdvoje mesta za izbornu jedinicu Inostranstvo, podela mesta među regijama dobija se srazmerno njihovom stanovništvu prema poslednjem popisu, na bazi količnika i najvećih ostataka.“*

(ČLAN 57 STAV 1, 3 I 4 USTAVA ITALIJE)

Izuzetno u nekim zemljama (Slovenija) deo poslanika drugog doma reprezentuje lokalne samouprave.

*Od 40 poslanika u Državnom savetu (drugi dom slovenačkog parlamenta) 22 poslanika predstavljaju interese lokalnih samouprava.*

U drugom domu parlamenta, reprezentovanjem regija obezbeđuje se ujedno i reprezentovanje *nacionalnih zajednica*. To je specifičnost koja odlikuje sastav Senata u Belgiji. Nacionalni sastav stanovništva Belgije čine flamanci, francuzi i nemci. Sve nacionalne zajednice reprezentovane su u Senatu. Uz to Belgija je i regionalno uređena država koju čine valonski, flamanski i briselski region. Ovako složene prilike odražavaju se na sastav Senata i imaju za posledicu specifičan način izbora poslanika ovog doma.

*Deo senatora (40) biraju neposredno građani na regionalnom principu, srazmerno broju stanovnika u svakoj od pokrajina, deo (21) delegiraju veća nacionalnih zajednica, a deo (10) je kooptiran u Senat tako što ih biraju senatori izabrani neposredno ili delegirani od strane veća nacionalnih zajednica.*

Drugi dom je u nekim zemljama i *socijalno ekonomsko* odnosno *profesionalno predstavništvo*. Poslanike ovog doma biraju strukovne ili profesionalne organizacije ili određene socijalno ekonomske grupacije. U tom slučaju drugi dom, ili deo poslanika ovog doma reprezentuju određene socijalne i profesionalne grupacije.

*„Senat Irske će biti sastavljen od 60 poslanika od kojih će 11 biti imenovano, a 49 izabrano.“*



*Izabrani član ovi Senata će biti birani na sledeći način: troje će izabrati Nacionalni Univerzitet Irske, troje će izabrati Univerzitet grada Dablina, 43 će biti birani sa lista kandidata konstituisanih na način kako je to u sledećim stavovima naznačeno.*

*Članovi Senata koje treba da izaberu univerziteti će biti birani na način utvrđen zakonom.*

*Pre svakih izbora za članove Senata, koji treba da se izaberu sa izbornih lista, pet izbornih lista sa kandidatima biće formirano na način utvrđen zakonom, a sa imenima kandidata koji će morati imati znanja, odnosno praktičnog iskustva u sledećim oblastima odnosno službama: a) nacionalni jezik i kultura, književnost, umetnost i ostali obrazovni profili utvrđeni zakonom; b) poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo; c) manuelni rad bilo sindikalni ili vansindikalni; d) industrija i trgovina, uključujući bankarstvo, finansije, računovodstvo, inženjerstvo, projektovanje i arhitektura; e) javna administracija i društvene službe, uključujući i dobrovoljne društvene aktivnosti.*

*Ne više od 11 niti manje od 5 članova Senata će moći biti izabrano sa bilo koje izborne liste.“ (ČLAN 18 STAV 1, 4, 6 I 7 USTAVA IRSKE)*

*„Državni savet je zastupnik nosilaca socijalnih, privrednih, strukovnih i lokalnih interesa. Državni savet ima 40 članova.*

*Čine ga: četiri predstavnika poslodavaca, četiri predstavnika potrošača, četiri predstavnika seljaka, zanatlija i samostalnih profesija, šest predstavnika vanprivrednih delatnosti i 22 predstavnika lokalnih interesa.“ (ČLAN 96 USTAVA SLOVENIJE)*

Gornji dom u parlamentima unitarnih država do danas je zadržao i neke odlike *aristokratskog predstavništva*. Modaliteti u kojima se to ogleda su različiti.

U Engleskoj to je bitna odlika ovog doma po kojoj je specifičan i prepoznatljiv parlament ove zemlje. Dom lordova (House of Lords) je izraz tradicije parlamentarizma u Engleskoj. Poslanici Doma lordova ne podležu izboru. U sastav Doma lordova ulazi plemstvo po položaju.

U drugim zemljama zadržani su u sastavu drugog doma neki vidovi modifikovanog aristokratskog predstavništva. Oni se razlikuju od zemlje do zemlje. Sastav drugog doma i elementi koji govore o očuvanju aristokratskog predstavništva u ovom domu obuhvataju: strožije uslove za sticanje pasivnog biračkog prava za poslanike u odnosu na uslove za sticanje pasivnog biračkog prava za poslanike doma građana (Italija, Francuska, Poljska, Rumunija, Češka), duži mandat poslanika ovog doma od mandata poslanika

doma građana (Češka, Slovenija), sticanje mandata po položaju (Italija), veći broj građana na koji se bira jedan poslanik drugog doma u odnosu na broj građana na koji se bira jedan poslanik u domu građana (Rumunija), imenovanje dela poslanika ovog doma od strane egzekutive – šefa države (Italija, Irska) i dr.

## Literatura

Benny M. Gray P. Pean N., *How People Vote*, London, 1956; Berelston B. Lazarsfeld P. Mc Pae V., *Voting*, Chicago, 1954; Birch A. H., *Representation*, London, 1971; Black D., *The Theory of Committees and Electoral Systems*, Cambridge, 1963; Bogdanor V. Butler D., *Democracy and Elections – Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge, 1983; Grupa autora, *Challenges of Prliamentarism – The Case of Serbia in the Early Nineties*, Beograd, 1995; Damjanović M., *Subjekti izbornog procesa*, Beograd, 1978; Dal R., *Dileme pluralističke demokratije*, Beograd, 1994; Dummet M., *Voting Procedures*, Oxford, 1984; Đukić Veljović Z., *Ogledi o političkom predstavništvu i izborima*, Beograd, 1995; Held D., *Modeli demokratije*, Zagreb, 1990; Kasapović M. Šiber I., Zakošek N., *Birači i demokratija*, Zagreb, 1998; Lakeman E., *Electoral Systems in the European Community*, London, 1992; Leonard L. R., *Elections in Britain*, London, 1968; Matić M., *Političko predstavljanje*, Beograd, 1974; Marinković T., *Izborni sistemi država evropske unije*, Beograd, 2002; Markov S., *Pravo glasa žena*, Beograd, 2001; Nicolson N., *People and Parliament*, London, 1958; Nolen D. *Izbornopravo i stranački sustav*, Zagreb, 1992; Nolen D., Kasapović M., *Izborni sistemi istočne Evrope*, Beograd, 1997; Newlander R., *Comparative Electoral Systems*, London, 1982; Pajvančić M., *Izbiri – pravila i proračuni*, Novi Sad, 1997; Pajvančić M., *Izbornopravo*, Novi Sad, 1999; Pajvančić M., Goati V., *Seats and Votes: Consequences of the Electoral Laws*, vidi *Elections to the Federal and Republican Parliaments of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) 1990–1996*, London, 1998, str. 140–157; Rae W. D., *Political Consequences of Electoral Law*, London, New Haven, 1971; Ross J. F. S., *Parliamentary representation*, London, 1948; Schofield N., *Parliamentary Elections*, London, 1959; Toka G., *The 1990 Election to the Hungarian National Assembly*, Berlin, 1995; Vasović V., Goati V., *Izbiri i izborni sistemi*, Beograd, 1993.

Status poslanika predstavlja značajan segment parlamentarnog prava. Na položaj poslanika u parlamentu utiču dva podjednako značajna faktora. Jedan je vezan za *reprezentovanje građana* i zasnovan je na načelu izbornosti poslanika. Na opštem i jednakom biračkom pravu, neposrednim izborima i tajnom glasanju počiva legitimitet zakonodavne vlasti oličene u parlamentu. Realizujući izborno pravo, kao individualno i osnovno ustavno pravo, građani ujedno ostvaruju demokratski uticaj na obrazovanje parlamenta kao centralne političke institucije. Činjenica da poslanici reprezentuju građane na osnovu čijih glasova su izabrani u parlament utiče na njihov status i prava. Predstavnička demokratija omogućuje da se u parlamentu iskažu interesi i potrebe birača prilikom donošenja najvažnijih pravnih propisa (ustava i zakona) koje poslanici usvajaju u parlamentu. U ovom procesu iskazuje se politička uloga poslanika kao reprezentanta građana. U federalnim državama poslanici doma federalnih jedinica reprezentuju federalne jedinice, a u regionalnim državama i regije. Drugi činilac koji utiče na status poslanika su *pravila organizacije i rada parlamenta*. Parlament je ustavna institucija. Status parlamenta u ustavnom sistemu, unutrašnju organizaciju i način njegovog rada definišu ustav, zakoni i poslovnik o radu parlamenta. Kao član parlamenta poslanik i sam postaje deo ove institucije. Njegov položaj kao člana parlamenta određuju, dakle, i pravila koja se odnose na parlament kao ustavnu instituciju.

Da bi mogli da ostvare ulogu reprezentanta građana u sistemu predstavničke demokratije, poslanicima se garantuju određena prava. Prava poslanika garantuju se pravnim propisima, prvenstveno ustavom, zakonima (o parlamentu, o izborima, o političkim strankama) i poslovnici parlamenta, odnosno njegovih do-

movu kada je parlament dvodoman ili višedoman. U nekim ustavima (Mađarska) izričito je propisano da se prava poslanika uređuju posebnim zakonom koji se u parlamentu usvaja kvalifikovanim većinom poslanika.

*„Za donošenje zakona o pravnom položaju poslanika potrebna je dvotrećinska većina glasova prisutnih poslanika.“*

(ČLAN 20 STAV 6 USTAVA MAĐARSKE)

Navedeni pravni akti uređuju i status parlamenta kao ustavne institucije i postavljaju okvire i granice za delovanje poslanika.

## **i. Prava poslanika – kriterijumi tipologije**

Poslanicima se garantuje više prava. Svojstva poslaničkih prava, njihova pravna priroda, način ostvarivanja i uslovi pod kojima se poslanik koristi pojedinim pravima su različiti. Da bi bolje upoznali sadržaj i specifične odlike pojedinih prava poslanika postavice osnovne kriterijume za klasifikovanje prava poslanika u određene grupe prema nekim njihovim zajedničkim svojstvima. Zavisno od kriterijuma koji uzimamo u obzir pri klasifikaciji, prava poslanika se mogu grupisati u nekoliko osnovnih grupa.

Prema *subjektu koji je nosilac prava*, prava poslanika mogu biti individualna i kolektivna. U prvom slučaju pravom se može koristiti svaki poslanik, u drugom poslanik se može koristiti svojim pravom samo uz uslov da ga podrži grupa poslanika. Grupisanje poslaničkih prava na individualna i kolektivna govori nam više ne samo o subjektima kojima pravo pripada, već i o pravnoj prirodi ovih prava, kao i o uslovima pod kojima poslanik može koristiti neko pravo.

Ako osnov klasifikovanja poslaničkih prava potražimo u *sadržaju prava*, prava poslanika mogu se grupisati na statusna prava i prava vezana za rad parlamenta i ulogu koju poslanik ima u radu parlamenta.

Grupisanje prava poslanika koje polazi od *kapaciteta prava* (obim, sadržaj i dejstvo) omogućuje razlikovanje prava na parlamentarnu

ne inicijative od prava učešće u parlamentarnom odlučivanju. Sva ova prava neposredno su vezana za poslaničku funkciju i ostvaruju se u parlamentu, ali se razlikuju po obimu i kvalitetu ovlašćenja kojima raspolaže poslanik u procesu parlamentarnog odlučivanja.

Prava poslanika mogu se grupisati i prema *sadržaju nadležnosti parlamenta*. Stavljajući u prvi plan ovo merilo, prava poslanika mogu se grupisati na: prava vezana da donošenje pravih propisa, prava poslanika da kontrolišu rad vlade i prava poslanika vezana za izbore koji se odvijaju u parlamentu. Njihovo zajedničko svojstvo je da su neposredno vezana za ostvarivanje poslaničke funkcije u parlamentu. Razlika među njima odnosi se na kvalitet prava i domen u kome se ostvaruje konkretna nadležnosti parlamenta.

Prema *mestu gde se ostvaruju* razlikuju se prava poslanika na plenarnom zasedanju, prava poslanika u radnim telima i prava koja poslanici ostvaruju u radu poslaničkih grupa.

Naposletku, poslanici imaju i određene *dužnosti*. Njihov sadržaj je oslonjen na poziciju poslanika kao reprezentanta građana (dužnosti prema biračima), kao člana parlamenta (dužnosti poslanika u parlamentu) i kao člana političke stranke (dužnosti u poslaničkoj grupi i političkoj stranci čiji je član).

## 2. Individualna i kolektivna prava poslanika

Najbrojniju i nesumnjivo najznačajniju grupu poslaničkih prava čine *individualna prava* poslanika. To su prava koja pripadaju poslaniku kao pojedincu. Poslanik ih koristi nesmetano i slobodno. U grupu individualnih poslaničkih prava spadaju sva statusna prava poslanika kao i prava koja poslanik ostvaruje u parlamentu. Među *statusnim pravima* poslanika svakako su najvažnija pravo na slobodni mandat i nesmetano korišćenje mandata, prava po osnovu materijalnog i procesnog imuniteta, pravo na poslaničku nadoknadu i druge prinadležnosti. Najveći broj *prava koje poslanici ostvaruju u parlamentu* su individualna prava. Poslanik kao pojedinac ima pravo zakonodavne inicijative, pravo da podnese amand-

man, pravo da bude biran u radna tela parlamenta, pravo da postavi poslaničko pitanje, pravo da učestvuje u radu parlamenta i njegovih radnih tela, pravo na slobodu govora, pravo glasanja.

*Kolektivna prava* poslanika su izuzetak i kao takva nalažu da uslovi za njihovo ostvarivanje budu precizno propisani. To su prava kojima se ne može koristiti svaki poslanik kao pojedinac, već samo grupa poslanika. Uslov koji je potrebno ispuniti da bi poslanik mogao koristiti prava iz ove grupe odnosi se na minimalno potreban broj poslanika koji moraju podržati pojedinca da bi se poslaničko pravo moglo efektivno koristiti. Minimalno potrebni broj poslanika koji, kao grupa, koriste neko od kolektivnih prava utvrđuje ustav, zakon ili poslovnik parlamenta. Ovaj broj se razlikuje i zavisi od konkretnog prava. Tako se, na primer, za podnošenje interpelacije zahteva podrška manjeg broja poslanika, nego za podnošenje predloga za glasanje o poverenju vladi. Utvrđuje se kao apsolutni broj (predlog mora podržati najmanje 50 poslanika), razlomak (predlog mora podržati najmanje  $1/3$  poslanika) ili se iskazuje procentualno (predlog mora podržati najmanje 20% poslanika). Među pravima poslanika koja poslanik može koristiti samo uz uslov da ga podrži odgovarajući broj poslanika su pravo podnošenja predloga za reviziju ustava, pravo da predlože glasanje o poverenju vladi, pravo podnošenja interpelacije, pravo da zahtevaju sazivanje vanrednog zasedanja parlamenta, pravo pokretanja postupka za utvrđivanje odgovornosti šefa države, pravo da zahtevaju raspisivanje referenduma.

Na pitanje zašto neka prava ne može koristiti poslanik kao pojedinac već se njima može koristiti samo grupa poslanika, odgovor treba potražiti u sadržaju i prirodi prava o kojima je reč, sa jedne strane, i u potrebi za racionalizacijom rada parlamenta, sa druge.

Kolektivna prava poslanika ostvaruju se u domenu posebno značajnih nadležnosti parlamenta. To nisu tekući poslovi parlamenta. Po svom sadržaju kolektivna prava obuhvataju deo prava koja se odnose na rad parlamenta izvan uobičajenih parlamentarnih zasedanja, kao što je npr. pravo poslanika da zahtevaju sazivanje vanrednog zasedanja parlamenta. Kolektivna prava se, nadalje,

odnose na podnošenje predloga o najznačajnijim pitanja iz nadležnosti parlamenta među kojima su npr. podnošenje predloga za reviziju ustava ili podnošenje zahteva za raspisivanje referenduma. Pokretanje najvažnijih pitanja na kojima, u parlamentarnom sistemu, počiva odnos parlamenta i izvršne vlasti počiva na kolektivnim pravima poslanika. To su npr. pravo poslanika da podnesu interpelaciju, pravo podnošenja predloga za glasanje o poverenju vladi, pokretanje postupka za utvrđivanje krivice šefa države. Naposljetku, i neka od ovlašćenja parlamenta vezana za izbor organa vlasti ili unutarparlamentarne izbore, parlament ostvaruje na osnovu kolektivnog prava poslanika da predlože izbor ovih organa. Među ovim pravima su pravo poslanika da predlože izbor šefa države ukoliko se šef države bira u parlamentu i pravo poslanika da predlože izbor predsednika i potpredsednika parlamenta.

Potreba za efikasnim radom parlamenta nalaže ograničavanje individualnih prava poslanika postavljanjem uslova da se nekim pravima može koristiti samo grupa poslanika. Ako bi svako pravo mogao koristiti svaki poslanik kao pojedinac pretila bi opasnost da parlamentarni rad i odlučivanje bude otežan ili onemogućen velikim brojem individualnih poslaničkih inicijativa. Svakako da su poslaničke inicijative poželjne u parlamentu, pa se otuda posebni uslovi postavljaju samo za neke od njih. Zamislimo situaciju u kojoj pred parlamentom permanentno teče rasprava o poverenju vladi, koju svojim individualnim predlozima pokreću poslanici opozicije nezadovoljni radom vlade. Parlament naravno ima pravo da kontroliše rad vlade. To je jedno od njegovih najvažnijih prava u parlamentarnom sistemu. I to nije sporno. Pitanje je, međutim, da li će u takvim okolnostima parlament moći da obavlja neke druge, ne manje značajne poslove, iz svoje nadležnosti kao što je npr. donošenje zakona. Zbog toga se neka, po pravilu, u pogledu sadržine najznačajnija prava poslanika mogu koristiti samo kao kolektivna prava.

Uslov za sticanje individualnih i kolektivnih prava poslanika je *verifikacija mandata* nakon izbora. Verifikacija je završni čin izbora u kome, nadležni organ potvrđuje validnost poslaničkog

mandata. Odluka o verifikaciji mandata ima konstitutivno dejstvo. Poslanik stiče poslanički status i prava po osnovu tog statusa, momentom potvrđivanja mandata od strane nadležnog organa. Neka prava poslanik stiče i pre verifikacije mandata – od dana proglašenja rezultata izbora (npr. pravo na dobijanje poslaničkog uverenja), a neka i u toku izbora (npr. pasivno biračko pravo, pravo na poslaničku sposobnost). Pravo potvrđivanja mandata ranije je pripadalo vladaru. U savremenim ustavnim sistemima verifikacija mandata je poverena parlamentu ili drugim organima (Sud, ustavni sud) u čijoj je nadležnosti ispitivanje regularnosti izbora. U ustavnim sistemima u kojima je verifikacija mandata u nadležnosti parlamenta, parlament verifikuje mandate na prvoj sednici na kojoj se konstituiše novoizabrani parlament. Verifikacija mandata može biti i u nadležnosti drugih organa koji imaju pravo da ispituju regularnost izbora (sud, ustavni sud). U nekim ustavnim sistemima (Austrija, Nemačka) regularnost sticanja poslaničkog mandata ispituje ustavni sud. Parlament nije isključen iz ovog postupka. On sudeluje u postupku verifikacije mandata, ali konačnu odluku donosi ustavni sud. Učešće parlamenta u postupku potvrđivanja mandata može biti različito. Parlament odlučuje o verifikaciji, ali je protiv njegove odluke moguće podneti žalbu ustavnom sudu (Nemačka), ili raspolaže pravom pokretanja postupka (Austrija) i predstavlja jednu od strana u sporu pred ustavnim sudom.

U ustavnim sistemima (Austrija) u kojima se predviđa da poslanici polažu zakletvu, verifikacija mandata je potreban, ali ne i dovoljan uslov za sticanje statusa poslanika. Status poslanika stiče se tek po polaganju zakletve, a ukoliko poslanik ne položi zakletvu gubi poslanički mandat.

### **3. Statusna prava poslanika i prava vezana za rad parlamenta**

Poslanik ima statusna prava i prava koja su neposredno vezana za rad parlamenta i ulogu koju poslanik ima u radu parlamenta.



Osnovna razlika između ove dve grupe prava ogleda se u tome što statusna prava nisu neposredno vezana za rad parlamenta, dok drugu grupu prava odlikuje upravo neposredna povezanost sa ulogom koju poslanik ima u parlamentu. Garantovanje statusnih prava poslanika je osnovni preduslov nesmetanog ostvarivanja prava poslanika u parlamentu.

*Statusna prava* poslanika su uvek individualna. Osnovni smisao garantovanja statusnih prava poslanika je vezan za načelo slobodnog mandata. Jedno od najvažnijih statusnih prava poslanika je pravo na slobodan mandat i nesmetano korišćenje mandata. Pravo na slobodan mandat garantuje ne samo unutrašnje pravo već i međunarodne konvencije (Pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Dokument iz Kopenhagena i dr.). U brojnim ustavnim sistemima slobodni mandat garantuje se ustavom kao najvišim pravnim aktom (Italija, Španija, Švedska, Danska, Norveška, Slovačka, Slovenija, Bugarska) a imperativni mandat smatra se nevažecim. Poslanici, dakle, deluju na osnovu ustava i zakona u skladu sa svojom savešću i ubedenjima i nisu vezani nikakvim instrukcijama.

Slobodan mandat poslanika (i zabrana imperativnog mandata) i pravo na nesmetano korišćenje mandata moguće je ostvariti samo ako postoje čvrste garancije da ova prava neće biti povređena. Te garancije obezbeđuju statusna prava poslanika. Zato ova prava možemo nazvati i zaštitnim pravima. Samo ukoliko je zaštićen statusnim pravima poslanik može obavljati poslaničku funkciju slobodno i nesmetano i koristiti druga prava neposredno vezana za njegov status i rad u parlamentu. Među statusnim pravima najznačajnija su imunitetska prava poslanika, pravo na odgovarajuće prinadležnosti za posao koji obavljaju i troškove koje u vezi sa tim imaju, pravo na ostavku, pravo na zaštitu poslaničkog statusa i poslaničkog mandata i dr.

*Prava poslanika vezana za rad parlamenta* obuhvataju više posebnih prava. Sadržaj ovih prava odnosi se na suštinu poslaničkog angažmana. Garantovanje ovih prava poslanika ima za cilj da

omogućiti učešće poslanika u aktivnostima parlamenta u koji je izabran. Prava poslanika vezana za rad parlamenta mogu biti kako individualna tako i kolektivna. Među najvažnijim individualnim pravima koje poslanik ostvaruje u parlamentu su: pravo (i dužnost) učešća u radu parlamenta, njegovih radnih tela i poslaničkom klubu; sloboda govora; učešće u parlamentarnom odlučivanju; predlaganje ustava i zakona i podnošenje amandmana na predlog ustava ili zakona; postavljanje poslaničkog pitanja; pokretanje interpelacije; podnošenje predloga za glasanje o poverenju vladi i dr.

#### 4. Pravo na parlamentarnu inicijativu i odlučivanje

Prava koja poslanik ostvaruje u parlamentu razlikuju se po obimu i kvalitetu ovlašćenja koja poslanik ima u procesu odlučivanja u parlamentu. Deo prava koja pripadaju ovoj grupi vezan je za pokretanje parlamentarnih postupaka, a deo za neposredno sudelovanje poslanika u parlamentarnom odlučivanju.

Prava poslanika vezana za *parlamentarne inicijative* predstavljaju instrumente kojima se pokreće postupak odlučivanja u parlamentu. Dejstvo prava na parlamentarne inicijative iscrpljuje se pokretanjem postupka u parlamentu. Pokretanje postupka ne mora obavezno rezultirati i donošenjem odluke u parlamentu. Zato je kvalitet ovih prava, po dejstvu koje imaju ograničen. Među pravima na parlamentarne inicijative su: pravo na podnošenje predloga ustava, zakona i drugih pravnih i političkih akata parlamenta (rezolucije, deklaracije); pravo postavljanja poslaničkog pitanja; podnošenje zahteva za raspisivanje referenduma; zahtev za sazivanje vanrednog zasedanja parlamenta; zahtev za opoziv ministra; podnošenje predloga za opoziv šefa države; zahtev za otvaranje parlamentarne istrage i dr. Prava poslanika na parlamentarnu inicijativu mogu biti individualna ili kolektivna.

Prava poslanika vezana za *odlučivanje u parlamentu* obuhvataju više prava koja predstavljaju oblik neposrednog učešća poslanika u donošenju zakona ili neke druge odluke u parlamentu.

Ostvarivanjem ovih prava poslanik utiče na oblikovanje sadržaja zakona i odlučuje o njegovom prihvatanju. Dejstvo ovih prava ogleda se u donošenju zakona i drugih odluka u parlamentu. Kvalitet ovih prava je svakako potpuniji jer obezbeđuje neposredno učešće poslanika u donošenju parlamentarne odluke. Prava poslanička na učešće u odlučivanju obuhvataju: pravo učešća u raspravi na plenarnom zasedanju parlamenta ili u radnim telima; podnošenje amandmana na predlog ustava ili zakona; glasanje o predlogu ustava, zakona ili drugog akta parlamenta; glasanje za izbor organa koje bira parlament kao i glasanje za unutarparlamentarne izbore; glasanje o interpelaciji, poverenju vladi i sl.

## 5. Prava poslanika prema nadležnostima parlamenta

Prava poslanika koja predstavljaju instrumente neposrednog ostvarivanja poslaničke funkcije u parlamentu razlikuju se prema tipu i sadržaju konkretne nadležnosti parlamenta. Ova prava obuhvataju prava poslanika da učestvuju u donošenju pravnih propisa, ostvaruju kontrolu nad radom vlade i biraju organe čiji je izbor poveren parlamentu.

Donošenje ustava i zakona kao najvažnijih pravnih propisa je primarna delatnost parlamenta kao zakonodavnog tela. Otuda značaj koji u parlamentarnom životu pripada pravima poslanika u ustavotvornom i zakonodavnom postupku. Prava vezana za *donošenje pravnih propisa* koje donosi parlament poslanik ostvaruje kao svoje individualno pravo (npr. pravo da podnese predlog zakona, pravo glasanja o zakonu) ili kao kolektivno pravo (npr. pravo da pokrene postupak revizije ustava, pravo da zahteva donošenje ustavnog zakona, pravo poslanika da zatraže raspisivanje zakonodavnog referenduma). Da li će neko pravo poslanika biti individualno ili kolektivno zavisi od vrste propisa koji parlament donosi. S obzirom na vrstu propisa u čijem donošenju poslanik sudeluje razlikuju se prava poslanika u postupku donošenja ustava i prava poslanika u zakonodavnom postupku.

Pored pravnih propisa, parlament donosi i političke akte (deklaracije, rezolucije). Poslanici sudeluju i u donošenju deklaracija i rezolucija parlamenta inicirajući njihovo usvajanje u parlamentu i neposrednim učešćem u njihovom donošenju.

U parlamentarnom sistemu parlament kontroliše rad izvršne vlasti, u prvom redu vlade. Parlamentarna *kontrola vlade* je bitna odlika parlamentarnog sistema. Da bi parlament mogao da kontroliše rad vlade ustavom se ustanovljavaju instrumenti parlamentarne kontrole vlade, čija je svrha da omoguće efektivno ostvarivanje ove važne nadležnosti parlamenta. Instrumenti parlamentarne kontrole vlade ustanovljeni su kao individualna ili kolektivna prava poslanika. To su prava poslanika vezana za kontrolu rada vlade. Među pravima na parlamentarnu kontrolu vlade postoje razlike u pogledu subjekata koji mogu koristiti ova prava, kao i u kvalitetu i obimu prava. Prava poslanika na kontrolu vlade obuhvataju dve osnovne grupe prava: prava na pribavljanje informacija o radu vlade (poslaničko pitanje, parlamentarna anketa, parlamentarna istraga) i prava efektivne kontrole rada vlade (interpelacija, glasanje o poverenju vladi). Prava poslanika da pribave informacije o radu vlade kako bi imali uvid u njen rad pripadaju individualnim pravima poslanika, dok se prava na efektivnu kontrolu rada vlade, ostvaruju kao kolektivna prava poslanika.

Među nadležnostima parlamenta je i deo aktivnosti vezan za *izbor organa vlasti* koji se, prema ustavu, biraju u parlamentu, kao i svi *unutarparlamentarni izbori*. Poslanici učestvuju i u ostvarivanju ovih nadležnosti parlamenta. Kvalitet i sadržaj prava poslanika vezanih za izbore o kojima odlučuje parlament je različit i zavisi od toga da li se radi o izborima koji se odnose na unutrašnju organizaciju parlamenta (izbor predsednika i potpredsednika parlamenta, predsednika i članova radnih tela parlamenta, parlamentarnih delegacija) ili je u pitanju izbor drugih organa vlasti koji se biraju u parlamentu (izbor šefa države, vlade, sudija, javnog tužioca, sudija ustavnog suda, guvernera centralne banke, ombudsmana). Razlikuju se i po subjektima i mogu biti individualna ili kolektivna što, takođe, zavisi od vrste izbora. Prava posla-

nika u domenu unutarparlamentarnih izbora su po sadržaju i obimu ovlašćenja šira. To se ogleda u pravu poslanika da nominuju kandidate za izborna mesta u parlamentu kao i da odlučuju o njihovom izboru. Prava poslanika u postupku izbora organa vlasti koji se biraju u parlamentu su uža. Oni imaju samo pravo odlučivanja o izboru, ali ne i pravo da nominuju kandidate. Pravo nominovanja kandidata je u rukama drugih subjekata (predsednik vlade predlaže kandidate za ministre, visoki savet pravosuđa predlaže sudije, šef države predlaže mandatara za sastav vlade).

## 6. Prava poslanika u različitim oblicima rada parlamenta

Parlament ima specifičnu unutrašnju organizaciju. Organizacija parlamenta odražava se i na ostvarivanje prava poslanika. Svoja prava poslanici ostvaruju na plenarnom zasedanju parlamenta, u radu radnih tela parlamenta i u poslaničkim grupama. Kvalitet i sadržaj prava poslanika u svakome od pomenutih oblika rada parlamenta su različiti.

Svakako najvažnija prava poslanika ostvaruju se na *plenarnom zasedanju* parlamenta. Najveći broj ovih prava su individualna prava poslanika. Među ovim pravima su sloboda govora i pravo poslanika na glasanje u parlamentu.

Deo aktivnosti parlamenta odvija se u *radnim telima*. Poslanici imaju pravo da učestvuju u radu radnih tela. Učešće u radu radnih tela je individualno pravo poslanika koje obuhvata slobodu govora i pravo da sudeluju u odlučivanju. Iako svaki poslanik ima ova prava, među poslanicima ipak postoje statusne razlike. Puni kapacitet ovih prava ima samo poslanik koji je član radnog tela. Svaki poslanik ima pravo da učestvuje u radu svakog radnog tela parlamenta kao i pravo da govori na sednici radnog tela, ali samo poslanik koji je član konkretnog radnog tela ima pravo da učestvuje u odlučivanju.

U parlamentu se obrazuju i poslaničke grupe (klubovi) kao oblici delovanja političkih stranaka u parlamentu. Neka od prava

poslanici, kao članovi političke stranke, ostvaruju i u *poslaničkom klubu*. Na kvalitet i sadržaj ovih prava presudno utiče činjenica da se u poslaniku stiču dve uloge – politička, kao člana političke stranke koja ga je nominovala za poslanika ili sa čije liste je izabran i državna, kao reprezentanta građana u parlamentu kao organu državne vlasti. Prava koja poslanik ostvaruje u poslaničkom klubu uređena su posebnim aktom koji samostalno donosi poslanički klub uređujući svoju organizaciju, način rada i status članova poslaničke grupe.

## 7. Statusna prava poslanika

Statusna prava poslanika su preduslov bez čijeg ispunjenja nije zamislivo korišćenje ni jednog drugog poslaničkog prava. Statusna prava poslanika štite slobodan poslanički mandat, obezbeđuju nezavisni položaj poslanika, slobodu govora, istupanja, podnošenja predloga, iznošenja kritike, slobodu opredeljivanja prilikom glasanja, i osiguravaju uslove za korišćenje ostalih prava poslanika. Zato se u najvećem broju ustavnih sistema statusna prava poslanika garantuju ustavom i smatraju se osnovnim pravima poslanika. Statusna prava su individualna. Pripadaju svakom poslaniku. Status poslanika definišu dve grupe pravila. Prvoj pripadaju pravila koja poslanicima jemče određena prava. U drugoj su pravila koja poslanicima nalažu izvesne obaveze ili utvrđuju uslove za obavljanje poslaničke funkcije.

Opšteprihvaćena statusna prava poslanika u najvećem broju parlamentarnih sistema obuhvataju pravo na jednake uslove sticanja poslaničkog mandata, pravo na nesmetano vršenje poslaničke funkcije, pravo na slobodan mandat, pravo na materijalni imunitet, pravo na procesni imunitet, pravo na materijalne prinadležnosti za obavljanje poslaničke funkcije, pravo podnošenja ostavke. U nekim parlamentarnim sistemima poslanicima se garantuju još neka statusna prava (pravo na odbijanje svedočenja, pravo poslanika da ne bude pozvan u vojnu službu). Status poslanika određen je i uslovima čije je ispunjavanje neophodno za nesme-

tano obavljanje poslaničke funkcije. Jedan od najznačajnijih uslova se odnosi na isključivanje sukoba interesa do koga bi moglo doći ako bi poslanik, uz poslaničku funkciju obavljao druge državne poslove, javne funkcije ili profesionalnu službu. Zato se propisuje zabrana istovremenog obavljanja poslaničke funkcije sa određenim političkim ili državnim funkcijama (parlamentarna nepodudarnost).

### 7.1 Uslovi sticanja poslaničkog mandata

Na sticanje poslaničkog mandata utiče više činilaca: uslovi za sticanje pasivnog biračkog prava, parlamentarna nepodudarnost, izborni sistem i sa njim povezan način kandidovanja, tehnike glasanja, izborne jedinice, izborna kampanja, finansijska sredstva namenjena izornoj kampanji, postupak nominacije u političkoj stranci, izborne prepreke i dr.

*Poslanička sposobnost* predstavlja skup uslova koje pojedinac mora ispuniti da bi mogao biti kandidovan. To su ujedno i uslovi sticanja pasivnog biračkog prava. Poslanik može biti samo lice koje ispunjava ove uslove. Svaki građanin ima subjektivno pravo da postavi zahtev za jednakim mogućnostima sticanja prava na kandidovanje kao i garanciju za jednakim uslovima pod kojima nominovani kandidati ulaze u izbornu utakmicu koja pruža jednake mogućnosti za njihov izbor. Pasivno biračko pravo je jedan od oblika ostvarivanja osnovnog prava građana da „bez diskriminacije i neumesnih ograničenja učestvuje u vođenju javnih poslova bilo neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika“. Ovo pravo zajemčeno je međunarodnim konvencijama (Pakt o građanskim i političkim pravima), a u unutrašnjem pravu ustavom i zakonom.

Poslanička sposobnost obuhvata opšte pravo građana na jednake uslove sticanja poslaničke sposobnosti. U periodu izbora ovo osnovno pravo dopunjuju i pravo građana da pod jednakim uslovima budu nominovani za kandidate kao i njihovo pravo da, pod jednakim uslovima sa drugim kandidatima i bez diskriminacije po bilo kom osnovu, o njihovoj kandidaturi neposredno, slobod-

no i tajnim glasanjem odlučuju građani. U postizbornom periodu to su još i pravo na nesmetano uživanje i zadržavanje mandata kao i pravo na zaštitu poslaničkog mandata.

Uslovi sticanja pasivnog biračkog prava razlikuju se od uslova za sticanje aktivnog biračkog prava. Kandidat za poslanika mora ispunjavati opšte uslove za sticanje biračkog prava (punoletstvo, državljanstvo, prebivalište u izbornoj jedinici u kojoj se kandiduje). U nekim ustavnim sistemima od kandidata za poslanika zahteva se ispunjavanje još nekih uslova (npr. pismenost, određeni stupanj obrazovanja), ili uslovi koji su strožiji od uslova za sticanje aktivnog biračkog prava (npr. viša starosna dob, državljanstvo stečeno rođenjem, strožiji domicilni cenzus).

Institut parlamentarne nepodudarnosti ograničava mogućnost efektivnog korišćenja prava na kandidovanje. Na strani kandidata ne smeju postojati ustavom i zakonom utvrđene prepreke za sticanje i ostvarivanje poslaničke funkcije. Parlamentarna nepodudarnost počiva na načelu podele vlasti, koje ne dopušta da se neke profesionalne delatnosti (sudije, javni tužioci, ombudsman, profesionalni vojnici, profesionalna policija) javne i političke funkcije (ministri, visoki funkcioneri državne uprave, članovi lokalnih ili regionalnih skupština) obavljaju istovremeno sa poslaničkom funkcijom. Poslovi (profesionalne delatnosti ili javni položaji) nespojivi sa poslaničkim položajem navode se u ustavu ili se ovo pitanje delegira zakonodavcu da ga uredi zakonom, a ustav samo načelnom normom utvrđuje nespojivost poslaničkog položaja sa drugim javnim položajima ili profesionalnim delatnostima.

*„Poslanici u Parlamentu ne mogu istovremeno da budu na položajima ministara, potpredsednika i članova Državnog saveta, predsednika, potpredsednika i člana sledećih institucija: Vrhovnog tužilaštva, Vrhovnih oružanih snaga i Vrhovnog suda, kao i na položaju predsednika i članova Vrhovnog revizionog suda i kraljevih guvernera u provincijama.*

*Ministar koji je izabran za poslanika može obavljati obe dužnosti najviše tri meseca. Zakonom će biti regulisan položaj onih poslanika koje rade u ustanovama koje se finansiraju iz budžeta, a nisu navedene u prvom paragrafu ovog člana. Vojna lica koja budu izabrana za*



*poslanike, a nalaze se u aktivnoj vojnoj službi, zakon će u vreme trajanja njihovog mandata tretirati kao da nisu u aktivnoj vojnoj službi. Po proteku mandata oni će biti vraćeni u aktivnu vojnu službu.*"  
(ČLAN 106 USTAVA HOLANDIJE).

Dejstvo parlamentarne nepodudarnosti je različito. Može delovati već u momentu kandidovanja (Norveška) i tada isključuje mogućnost kandidovanja izuzev ako kandidat već u momentu kandidovanja napusti položaj na kome se nalazio i tako otkloni prepreke kandidaturi. Blaži oblik parlamentarne nepodudarnosti nalaže da se prepreke za sticanje poslaničkog položaja otklone do dana izbora, a najkasnije do trenutka verifikacije mandata.

Dejstvo parlamentarne nepodudarnosti proteže se i u toku trajanja poslaničkog mandata. Ukoliko nastupi nespojivost funkcija poslaniku prestaje mandat. Nastupanje nespojivosti ispituje parlament u posebnom postupku.

*„Član jednoga od domova koga vlada imenuje na bilo koju drugu funkciju sem ministarske i koji tu funkciju prihvati prestaje istog časa da zaseda u domu i u dom može da se vrati samo posle novog izbora.“*  
(ČLAN 36 USTAVA BELGIJE)

*Pravo isticanja kandidata* je jedno od izbornih prava građana. Ovo pravo pripada političkim strankama i građanima. Uticaj političkih stranaka na proces nominacije kandidata je nesumnjiv i legitiman. Zakonodavstvo, upravo stoga, ostavlja punu slobodu i samostalnost, predlagačima kandidata da izaberu ličnosti koje će kandidovati. Zakonom se ne uređuju kriterijumi niti postupak nominacije koji se odvija u političkoj stranci. Ova pitanja uređuju se aktima političke stranke.

U procesu glasanja i distribucije mandata koji su pripali listi kandidata prednost dobija volja birača. To jasno dolazi do izražaja u zakonskoj regulativi koja se odnosi na tip kandidatske liste, tehnike glasanja, distribuciju mandata (redosled po kome su kandidati navedeni na listi, prema personalnim glasovima i dr.) koji su pripali kandidatskoj listi. Predlagač liste nema uticaja na ova pitanja. Ona su uređena zakonom koji obavezuje sve učesnike u izborima uključiv i predlagača kandidatske liste.

Političke stranke i birači stižu pravo da predlože kandidate pod ustavom i zakonom određenim uslovima. Najčešće se za kandidaturu traži podrška određenog broja birača. Zakonom se propisuje minimalni broj potpisa birača koji istaknutu kandidaturu čini valjanom. Ovaj uslov, po pravilu se odnosi samo na kandidaturu koju neposredno ističu birači. Od političkih stranaka (ili samo parlamentarnih političkih stranaka) ne zahteva se ispunjavanje ovog uslova. U mešovitim izbornim sistemima (Mađarska) uslov za isticanje liste kandidata je pojedinačna kandidatura u određenom broju izbornih jedinica.

Kandidovanje može biti pojedinačno ili po listama. Pojedinačno kandidovanje odlikuje većinski izborni sistem. Birač ne glasa rukovođen isključivo političkom strankom koja je predložila kandidata. Ličnost kandidata može biti presudna za odluku birača kome da dodeli svoj glas. Pojedinačno kandidovanje se ostvaruje u malim izbornim jedinicama, što povećava izgleda da birač poznaje kandidata, ili da o njemu ima bliže informacije. Glasanje za kandidata najčešće se ističe kao prednost većinskog izbornog sistema i pojedinačnog kandidovanja. Veza između birača i kandidata se ne gubi posle izbora, već ostaje i tokom trajanja poslaničkog mandata.

Kandidovanje po listama karakteriše proporcionalne izborne sisteme. U izornoj jedinici se bira više poslanika, a kriterijum osvajanja mandata je udeo glasova datih svakoj od kandidatskih lista. U izornoj jedinici se bira veći broj poslanika. Imena kandidata se nalaze na listi koju predlažu političke stranke (ređe birači neposredno). Kandidovanje po listama moguće je u različitim formama. S obzirom na tip kandidatske liste i tehnike glasanja pred biračem su različite mogućnosti glasanja.

Kada su liste zatvorene posebno kada birač ima samo jedan glas, uloga političkih stranaka je odlučujuća za sticanje poslaničkog mandata. Biraču ostaje samo pravo da svoj glas da jednoj od lista, ali ne i pravo da bilo šta menja u listi kandidata. Birač nema mogućnost da glasa za kandidata već samo za političku stranku. Nemogućnost birača da glasa za kandidata smatra se ozbiljnim

nedostatkom proporcionalnih izbornih sistema, jer povećava zavisnost poslanika od političke stranke koja ih je kandidovala. Manjkavosti kandidovanja po listama u ovom slučaju su najvidljivije. Nedostaci uređenih zatvorenih kandidatskih lista i glasanje jednim glasom ublažavaju drugačije tehnike glasanja.

Jedna od njih je personalni glas (Austrija, Holandija, Belgija, Grčka, Finska, Švedska). Birač raspolaže jednim glasom, ali ga može dodeliti ili pojedinom kandidatu sa liste, ili listi. On ima mogućnost da bira između kandidata koji je istaknut na listi i liste. Glas birača dodeljen pojedinom kandidatu sa liste računa se i kao glas dodeljen listi. Svakoj listi dodeljuje se broj poslaničkih mesta koji je srazmeran broju osvojenih glasova. Broj osvojenih glasova obuhvata glasove dodeljene pojedinim kandidatima kao i glasove dodeljene listi. Mandate koji pripadnu listi popunjavaju kandidati sa liste, ali ne po njihovom redosledu na listi, već po redosledu koji su odredili birači. Personalni glasovi birača mogu izmeniti redosled kandidata na listi. Mogućnosti da birač dodelom personalnog glasa izmeni redosled kandidata na listi, ublažava nedostanke proporcionalnih izbornih sistema izazvane strogim vezivanjem birača za listu kandidata prilikom glasanja. Poslanik je u tom slučaju više vezan za birače čiju naklonost uživa nego za stranku koja ga je kandidovala.

Nevezane, promenljive, fleksibilne, neuređene liste omogućuju biračima intervenciju u listi. Zakon propisuje koja prava biračima u vezi sa promenom liste. Najčešće birač može izmeniti redosled kandidata na listi ili neke od kandidata izostaviti sa liste. To se postiže različitim metodima dodele glasova (alternativni glas, kumulativni glas, blok glasovi). Ovakve liste pružaju podjednake mogućnosti da na popunu mandata dodeljenih listi utiču i birači i stranka. Proporcionalnost za stranku postiže se obračunavanjem personalnih glasova koje su birači dodelili kandidatu sa liste, i kao glasova datih za listu, nezavisno od toga da li je kandidat koji uživa veću naklonost birača izabran ili ne. Uticaj pojedinačnih glasova dodeljenih kandidatima sa liste je različit, a njihovo dejstvo na popunjavanje mandata dodeljenih listi je neizvesno. Otu-

da podjednaka mogućnost uticaja i birača i stranaka na popunu mandata.

Slobodne, otvorene liste se ne utvrđuju unapred. Birač prilikom glasanja slobodno dodeljuje svoj glas kandidatima sa različitih lista i tako formira sopstvenu listu kandidata. Ovaj se postupak naziva panaširanje (Luksemburg). Panaširanjem birač preuzima presudnu ulogu u izboru poslanika.

Naposletku, treba pomenuti da u nekim ustavnim sistemima (Švedska, Norveška) svaki poslanik ima i zamenika. *Zamenik poslanika* bira se po istim pravilima kao i poslanik.

## 7.2 Momenat sticanja mandata

Mandat poslanika počinje da teče od dana verifikacije mandata u parlamentu. Mandati poslanika verifikuju se u parlamentu na prvoj sednici koja se zakazuje u ustavom propisanom roku nakon održanih izbora.

*„Svaki dom verifikuje mandat svojih članova i rešava o prigovorima koji tim povodom budu podneti.“* (ČLAN 34 USTAVA BELGIJE)

Verifikacija mandata je u nekim ustavnim sistemima (Austrija) izuzeta iz nadležnosti parlamenta i poverena drugim organima (npr. Ustavni sud u Austriji). Parlamentu u tom slučaju pripada samo pravo da pokrene postupak pred organom nadležnim za verifikaciju mandata. Verifikacija je završni čin izbora. Od momenta verifikacije mandata poslanik stiče status poslanika i preuzima sva prava i obaveze poslanika.

U parlamentu se obrazuje posebna komisija za verifikaciju mandata na osnovu čijeg izveštaja parlament verifikuje mandat svakoga od poslanika. Verifikaciona komisija radi na osnovu izveštaja organa za sprovođenje izbora i uverenja koja organ za sprovođenje izbora izdaje svakome od poslanika koji je izabran. Ukoliko mandat nekoga od poslanika nije verifikovan, u određenom roku otklanjaju se nedostaci na koje je ukazala verifikaciona komisija, a parlament naknadno verifikuje mandat poslanika. Nakon verifikacije mandata poslaniku se izdaje i posebna isprava (poslanička legitimacija) kojom poslanik dokazuje svoj status.

*„Izabranim poslanicima biće izdata potvrda, čija će važnost biti podvignuta oceni Stortinga.“ (ČLAN 64 USTAVA NORVEŠKE)*

U nekim ustavima (Austrija, Holandija, Bugarska) propisana je i obaveza poslanika da položi zakletvu. Odbijanje poslanika da položi zakletvu može biti i razlog za prestanak mandata (Austrija).

*„Kada preuzimaju dužnost, oni (poslanici prim. M. Pajvančić) polažu sledeću zakletvu: Zaklinjem se na poštovanje Ustava... Obećavam kao budući poslanik Parlamenta da nikome učinim, dam ili obećam, direktno ili indirektno, bilo kakav poklon ili bilo kakvu protekciju. Zaklinjem se da ću se uzdržavati od prihvatanja bilo kakvog poklona ili obećanja, direktnog ili indirektnog, od strane bilo koje osobe, sve dok budem na ovom položaju.“ (ČLAN 97 STAV 1 USTAVA HOLANDIJE)*

### 7.3 Slobodan mandat

Status poslanika kao reprezentanta građana i člana parlamenta kao zakonodavnog tela počiva na slobodnom mandatu. Mandat je slobodan kada poslanici nisu vezani instrukcijama svojih birača, već odlučuju slobodno i na osnovu svog uverenja. Slobodni mandat štiti najvažnija prava poslanika – slobodu govora i slobodu odlučivanja u parlamentu. Poslanik reprezentuje sve građane, a ne samo birače koji su za njega glasali. Kao predstavnik svih građana on uživa slobodu govora i glasa u parlamentu rukovođen svojom savešću. Slobodni mandat štiti i parlamentu slobodno, kao predstavnik svih građana, poslanik govori i autonomiju (nezavisni položaj) parlamenta. Za razliku od slobodnog mandata imperativni mandat postoji u slučaju kada su poslanici dužni da prilikom odlučivanja postupaju po instrukcijama onih koji su ga izabrali, jer im u protivnom preči opoziv. Slobodan mandat garantuje brojni ustavi, a neki (Francuska, Bugarska) izričito utvrđuju ništavost imperativnog mandata.

*„Svaki imperativni mandat je ništav.“ (ČLAN 27 USTAVA FRANCUSKE)*

*Poslanici (donjeg doma) nisu vezani mandatom i glasaju bez instrukcija.“ (ČLAN 96 USTAVA NORVEŠKE)*

*„Poslanici Bundestaga su zastupnici celog naroda. Oni nisu vezani nalogima i uputstvima i potčinjeni su jedno svojoj savesti.“ (ČLAN 38 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)*

„Članovi Savezne skupštine glasaju bez instrukcija. Oni otvoreno izlažu svoje interese.“ (ČLAN 161 STAV 1 I 2 USTAVA ŠVAJCARSKÉ)

„Poslanici odlučuju slobodno i nisu vezani bilo kakvim direktivama ili instrukcijama izdatim od njihovih birača.“ (PARAGRAF 56 USTAVA DANSKE)

„Svaki član parlamenta predstavlja naciju i u vršenju svog mandata nije vezan nalogima svojih birača.“ (ČLAN 67 USTAVA ITALIJE)

„Članovi Generalnog Kortesa nisu vezani bilo kakvim imperativnim mandatom.“ (ČLAN 67 STAV 2 USTAVA ŠPANIJE)

Zaštitu slobodnog mandata obezbeđuju imunitetska prava poslanika, pravo na nesmetano sticanje i korišćenje poslaničkog mandata, utvrđivanje razloga za prestanak mandata u ustavu, zakonsko uređivanje posebnog postupka po kome se odlučuje o prestanku mandata poslanika, pravom na zaštitu slobodnog mandata pred sudom ili ustavnim sudom.

Pravo na slobodni mandat isključuje *opoziv* poslanika. Opoziv je vezan uz imperativni mandat. Institut opoziva počiva na shvatanju da poslanik reprezentuje građane koji su ga izabrali. Građani imaju ne samo pravo da biraju poslanike, već i da ocenjuju njihovu aktivnost i izraze nezadovoljstvo njihovim radom. Ako su nezadovoljni radom poslanika građani mogu opozvati mandat koji su im poverili. Opoziv je pravo birača da, po ustavom i zakonom propisanom postupku, smene svoje izabrane predstavnike. To je sankcija za postupanje poslanika izvan okvira imperativnog mandata. U parlamentarnim sistemima opoziv se ne primenjuje, jer se protivi načelu slobodnog mandata. „Poslanički mandat, koji se može izgubiti i usled kraljevog akata (akt o raspuštanju skupštine – prim. M. Pajvančić) i usled akta samog poslanika (na ostavku – prim. M. Pajvančić), ne može se izgubiti ni usled akta birača ni usled akta skupštine. Birači nemaju *pravo opozivanja*, tj. nemaju pravo da opozovu jednom izabranog poslanika. Skupština, takođe, nema prava da oduzima mandat poslanicima. Među disciplinskim kaznama postoji, istina, i kazna isključenja, ali poslanik može biti isključen samo privremeno, a ne za uvek. Ni onaj poslanik koji nikako ne dolazi na skupštinske sednice, ne bi mogao biti isključen zauvek (S. Jovanović). Pretnja opozivom bi-

la bi instrument pritiska na poslanike, koji bi bili prinuđeni da zastupaju samo uske interese birača koji su ih izabrali.

U skladu sa načelom slobodnog mandata, poslanik ima *pravo na nesmetano uživanje mandata*. Ovo pravo garantuju i međunarodni dokumenti (Pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Dokument iz Kopenhagena). Pravo na nesmetano uživanje mandata omogućuje poslaniku da nesmetano ostvaruje poslanička prava i ispunjava svoje dužnosti i štiti ga od samovoljnog i nezakonitog ograničenja ili oduzimanja mandata. Zaštitu poslaničkog mandata obezbeđuju sud, ustavni sud ili posebni organi (Ustavni savet u Francuskoj). Poslanik raspolaže instrumentima pokretanja postupka pred ovim organima. Neki ustavi (Nemačka, Austrija) sadrže eksplicitne odredbe koje garantuju mogućnost efektivnog korišćenja pasivnog biračkog prava u procesu kandidovanja i nesmetano uživanje poslaničkog mandata.

*„Niko ne može biti sprečen u prihvatanju i vršenju obaveza poslanika. On ne može biti otpušten sa posla, sa ili bez obaveštenja u vezi sa ovim.“*  
(ČLAN 48 STAV 2 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

Poslanik ima pravo da podnese *ostavku*. Poslanik obavlja poslaničku funkciju na osnovu svog slobodnog pristanka. O tome govori podatak da je za validnost kandidature potrebno priložiti pismenu izjavu kandidata o prihvatanju kandidature. Mandat poslanika je slobodan i on ima pravo da podnese ostavku na položaj poslanika. Iako je ostavka lični čin i predstavlja jedan od razloga za prestanak mandata poslanika, u nekim ustavnim sistemima (Švedska) zahteva se da parlament prihvati ostavku poslanika.

*„Poslanik ne može podneti ostavku bez saglasnosti Riksdaga.“*  
(ČLAN 7 STAV 1 ODELJKA 4 INSTRUMENTA VLADAVINE ŠVEDSKE)

Komparativna legislatura (Francuska, Švedska, Austrija, Nemačka) brižljivo uređuje ovaj razlog za prestanak mandata. Predviđa se naročit postupak podnošenja ostavke (pismena forma, podnošenje pred predsedništvom parlamenta, saglasnost parlamenta). Poslovníkom o radu parlamenta eksplicitno se utvrđuje

da ostavke, osobito one unapred potpisane ili podnete političkoj stranci, ne proizvode pravno dejstvo. Takve ostavke smatraju se pravno ništavnim.

#### 7.4 Imunitetska prava poslanika

Jemstvo imunitetskih prava poslanika treba da osigura zaštitu slobodnog poslaničkog mandata i garantuje uslove za nesmetano vršenje poslaničkih prava. Imunitetska prava su vezana za načelo narodnog suvereniteta, slobodni poslanički mandat, autonomiju parlamenta i podelu vlasti. Neposredno biran od strane građana, poslanik je neprikosnoven i nezavistan u odnosu na sudsku i upravnu vlast. Lična sloboda poslanika uživa posebnu zaštitu, različitu od zaštite koju uživa lična sloboda ostalih građana. Tu zaštitu obezbeđuju imunitetska prava. Uslov za primenu imunitetskih prava poslanika je pozivanje na imunitet. Na imunitet se može pozvati sam poslanik ili to, umesto njega, može učiniti parlament čiji je on član. Odlučivanje o imunitetskim pravima je nadležnost parlamenta ili je povereno posebnom nezavisnom telu (Švedska). Postoje dve grupe imunitetskih prava, materijalna i procesna imunitetska prava.

*Materijalni imunitet* štiti najznačajnija prava poslanika vezana za njegov status u parlamentu – slobodu govora i slobodu glasanja u parlamentu. To je individualno pravo poslanika, kojim on slobodno raspolaže. Za govor u parlamentu ili glas dat prilikom odlučivanja poslanik ne može odgovarati. U protivnom ne bi postojali uslovi u kojima poslanik može nesmetano obavljati svoju funkciju.

Dejstvo materijalnog imuniteta je apsolutno. On isključuje odgovornost poslanika i posle prestanka mandata, za mišljenje izneto u parlamentarnoj debati i glas dat prilikom donošenja odluke u parlamentu. Zbog tog svojstva materijalni imunitet se naziva još i parlamentarna neodgovornost. Ustavi nekih država (Nemačka) sužavaju sadržaj materijalnog imuniteta i izričito propisuju da se on odnosi na krivično delo uvrede ili klevete. Materijalni imunitet može biti shvaćen i šire kao „izuzimanje poslanika od



opšteg režima odgovornosti za protivpravne radnje učinjene u vršenju poslaničke funkcije“ (D. Stojanović).

*„Protiv poslanika ne može biti ni u koje vreme pokrenut postupak u sudu niti mu se može izreći disciplinska ili druga mera izvan Bundestaga zbog glasanja ili govora u Bundestagu ili nekom od komiteta. Ovo se ne odnosi na klevete i uvrede.“* (ČLAN 46 STAV 1 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

*„Članovi Parlamenta se ne mogu pozvati na odgovornost zbog izraženog mišljenja ili glasanja u vršenju svojih funkcija“.*

(ČLAN 68 STAV 1 USTAVA ITALIJE)

Garantovanje *procesnog imuniteta* posebno štiti ličnu slobodu poslanika. Procesni imunitet je individualno pravo poslanika. Ukoliko poslanik želi da koristi ovo pravo on se mora pozvati na imunitet. Iako je procesni imunitet lično pravo poslanika, pored poslanika, na imunitet se može pozvati i parlament. Odluku o procesnom imunitetu donosi parlament.

*„Nijedan član Parlamenta ne može, bez odobrenja Doma kome pripada, biti podvrgnut ličnom ili kućnom pretresu, niti hapšen ili na drugi način lišavan lične slobode, niti zadržan u pritvoru, sem u slučaju izvršenja neopozive kazne zatvora ako je uhvaćen u izvršenju krivičnog dela za koje je obavezan nalog za privođenje. Isto odobrenje zahteva se i za podvrgavanje članova Parlamenta presretanju razgovora ili komunikacija, a u cilju uzapćivanja njihove pošte ili prepiske“.*

(ČLAN 68 STAV 2 USTAVA ITALIJE)

Načelo podele vlasti nalaže da status poslanika u parlamentu bude posebno zaštićen. To se naročito odnosi na uticaj izvršne i sudske vlasti. Ako bi lična sloboda poslanika bila ugrožena aktima izvršne ili sudske vlasti, nesmetano obavljanje poslaničke funkcije bi bilo ugroženo. Procesni imunitet obezbeđuje zaštitu lične slobode poslanika ne samo u odnosu na njegove aktivnosti u parlamentu, već i za aktivnosti koje nisu neposredno vezane za njegov rad u parlamentu. Procesni imunitet isključuje mogućnost hapšenja, krivičnog gonjenja, vođenje sudskog postupka i preduzimanje drugih mera prema ličnoj slobodi poslanika. Neki ustavi (Italija) eksplicitno isključuju lični pretres poslanika, pretres njegovog stana i povredu tajnosti pisama i drugih vidova komunikacije.

Dejstvo procesnog imuniteta je relativno. Od njega je moguće odstupiti pod uslovima utvrđenim u ustavu. Ukoliko je, npr. poslanik zatečen u vršenju krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora u određenom vremenskom trajanju, on može biti lišen slobode, uz uslov da se o tome odmah obavesti parlament. Parlament u tom slučaju odlučuje o imunitetu poslanika. Protiv poslanika se može voditi sudski postupak ukoliko parlament odluči da skine imunitetsku zaštitu i tako omogući vođenje postupka. Zaštita koju pruža procesni imunitet deluje samo za vreme dok traje mandat poslanika. Sa prestankom poslaničkog mandata prestaje i dejstvo procesnog imuniteta. Prema poslaniku kome je mandat prestao može se preduzeti krivično gonjenje ili voditi sudski postupak.

### 7.5 Prava poslanika na materijalne prinadležnosti

Poslanicama su zajemčena i prava na materijalne prinadležnosti. Materijalne prinadležnosti poslanika se regulišu ustavom i zakonom i obuhvataju dve vrste primanja. Jedan deo primanja čine naknade koje obezbeđuju materijalnu sigurnost poslanika i štite autonomni položaj i nezavisnost parlamenta. Poslanik ima pravo na profesionalnu zaradu, naknadu za rad u parlamentu, penzione doprinose, pravo na penziju, socijalno i zdravstveno osiguranje. Sa profesionalizacijom poslaničke funkcije ove naknade su faktički postale poslanička plata. Prava po osnovu materijalnih prinadležnosti, po pravilu, isključuju bilo kakvo drugo nagrađivanje poslanika.

*„Poslanici imaju pravo na kompenzaciju adekvatnu da se obezbedi njihova nezavisnost.“ (ČLAN 48 STAV 3 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)*

Pored toga, poslanik ima pravo i na naknadu materijalnih troškova koje ima u vezi sa obavljanjem poslaničke funkcije kao što su prevoz javnim saobraćajem, korišćenje telefona, poštanskih usluga, pravo na dnevnicu i naknadu troškova noćenja za dane u kojima parlament zaseda ukoliko je prebivalište poslanika u drugom gradu i dr.

*„Svi članovi Predstavničkog doma dobijaju godišnju naknadu od... Oni, osim toga imaju pravo na besplatan prevoz na svim saobraćajnim linijama koje država eksploatiše ili ih je dala u koncesiju. Zakonom se određuju prevozna sredstva koja poslanici mogu besplatno koristiti van gore predviđenih linija.“ (ČLAN 52 STAV 1–3 USTAVA BELGIJE)*

## 7.6 Prestanak mandata poslanika

Pravo poslanika da nesmetano uživaju poslanički mandat štiti se i eksplicitnim utvrđivanjem osnova po kojima prestaje mandat poslanika kao i uređivanjem postupka po kome se odlučuje o prestanku mandata. O značaju ovih pitanja za status poslanika i autonomiju parlamenta svedoči i njihovo garantovanje međunarodnim aktima.

*Dokument iz Kopenhagena (tačka 7.9) nalaže državama potpisnicama da obezbede uslove „da kandidati koji dobiju potreban broj glasova... na vreme preuzmu dužnost kao i da im se dozvoli da ostanu na toj dužnosti dok im mandat ne istekne ili dok se ne okonča na drugi način propisan zakonom i u skladu sa demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama.“*

Zbog značaja koji imaju za obezbeđivanje slobodnog mandata razlozi za prestanak mandata, u velikom broju ustavnih sistema propisuju se u ustavu (Norveška, Švedska, Austrija, Irska, Mađarska, Bugarska). Kao razlozi za prestanak mandata navode se: raspuštanje parlamenta, utvrđivanje nevažnosti dobijenog mandata (osporavanje regularnosti izbora poslanika), nastupanje inkompatibilnosti, ostavka poslanika, odricanje od mandata (u Austriji izjava o odricanju može biti trajna ili privremena), smrt, osuda na kaznu lišenja slobode za krivično delo, gubitak biračkog prava ako prestane neki od uslova za sticanje biračkog prava.

Posebna pažnja se poklanja odlučivanju o razlozima za prestanak mandata (Nemačka, Austrija, Švedska). O prestanku mandata odlučuju posebna tela (Švedska), ustavni sud (Austrija), parlament na predlog poslanika (Mađarska) ili sud. Propisana je posebna procedura po kojoj se utvrđuje nastupanje razloga za prestanak mandata, a naročita pažnja je posvećena instrumentima zaštite poslaničkog mandata.

*O razlozima prestanka mandata i regularnosti izbora u Švedskoj odlučuje Komisija za reviziju izbora. Komisiju čine predsednik koji je ili je bio stalni sudija i koji ne sme biti član Riksdaga i 6 drugih članova. Članovi se biraju nakon svakih redovnih izbora čim rezultati izbora postanu konačni i vršiče dužnosti dok se ne izaberu novi članovi komisije. Žalba na odluku Komisije nije dopuštena.*

(ČLAN 11 STAV 2 ODELJKA 3 INSTRUMENTA VLADAVINE)

*O gubitku mandata zbog osude za krivično delo koje poslanika čini nedostojnim za obavljanje ove funkcije odlučuje sud.*

(ČLAN 9 STAV 3 ODELJKA 4 INSTRUMENTA VLADAVINE)

Pored navedenih razloga u nekim ustavnim sistemima poslanički mandat može prestati i iz drugih razloga, kao što su npr. ustavnosudska zabrana političke stranke (Nemačka), odbijanje poslanika da položi zakletvu, duže neopravdano odsustvovanje sa sednica parlamenta (Austrija), prelazak u službu strane sile bez saglasnosti vlade, zbog krivice za kupovinu glasova, prodaju glasova ili glasanje na više od jednog glasačkog mesta (Norveška). Ovakva rešenja nisu tipična i ređe se sreću u parlamentarnoj praksi.

Među razlozima za prestanak mandata ne navodi se prestanak članstva u političkoj stranci (voljom birača ili isključenjem poslanika iz političke stranke) na čijoj je listi kandidovan poslanik, kao ni prelazak poslanika iz jedne u drugu političku stranku. Naprotiv, izričito se propisuje (Nemačka, Austrija) da prestanak članstva u političkoj stranci (izuzetak je ustavnosudska zabrana rada političke stranke u Nemačkoj) zbog napuštanja stranke, prelaska u drugu političku stranku ili isključenja iz političke stranke nije razlog zbog koga poslaniku može prestati mandat. Na ovaj način štiti se slobodan mandat i jasno definiše odnos poslanika prema političkoj stranci koja ga je nominovala za kandidata. Između stranke i kandidata postoji politički, a ne i pravni odnos. To je osobito značajno za proporcionalne izborne sisteme u kojima sticanje statusa poslanika zavisi od nominacije na kandidat-skoj listi političke stranke, pa se otuda često neosnovano zaključuje da mandatima poslanika raspolaže politička stranka. Izbor poslanika u krajnjoj liniji zavisi od glasova birača. Otuda isključivanje iz partije ili frakcije ili prelaz iz jedne partije u drugu ne može voditi gubitku mandata.

To je osobito značajno za proporcionalne izborne sisteme u kojima poslanici dobijaju mandat na osnovu nominacije na kandidatskoj listi političke stranke, pa se otuda često neosnovano zaključuje da mandatima poslanika raspolaže politička stranka. Izbor kandidata u krajnjoj liniji zavisi od glasova birača. Isključivanje iz partije ili frakcije ili prelaz iz jedne partije u drugu ne može da vodi gubitku mandata.

## 8. Prava poslanika u ustavotvornom i zakonodavnom postupku

Najznačajnija nadležnost parlamenta je donošenje ustava i zakona, pa su i najznačajnija prava poslanika, prava koja poslanici imaju u postupku donošenja ustava i zakona. Prava poslanika u ustavotvornom i zakonodavnom postupku obuhvataju više posebnih prava.

Poslanici, pored ostalih ovlašćenih predlagača (vlada, šef države, građani) imaju *pravo da predlože donošenje ili reviziju ustava*. Predlog se podnosi u propisanoj formi. On mora biti podnet u pismenom obliku. U njemu se, pozivom na konkretnu ustavnu odredbu, navodi ustavni osnov koji podnosioca predloga ovlašćuje da podnese predlog za promenu ustava. Naposljetku, predlog za promenu ustava sadrži i ustavne odredbe čija se promena predlaže kao i obrazloženje predloga. Ustav je najviši i najznačajniji pravni akt jedne države. On se, u najvećem broju ustavnih sistema, donosi (ili menja) po postupku složenijem od zakonodavnog. Razlika između ustavotvornog i zakonodavnog postupka ogleda se i u tome što predlog za donošenje ili reviziju ustava ne može podneti jedan poslanik. Ovo pravo ostvaruje se kao kolektivno pravo poslanika. Da bi predlog poslanika za donošenje ustava bio validan zahteva se da predlog podrži određena grupa poslanika. Broj poslanika koji mora podržati predlog za donošenje ili reviziju ustava utvrđuje se u ustavu kao apsolutan broj (50 poslanika), kao razlomak ( $1/3$  poslanika) ili kao procentualno iskazan broj (10% poslanika).

*„Predlog za pokretanje postupka za promenu Ustava može podneti 20 poslanika Državnog sabora, Vlada ili najmanje 30.000 birača.“*  
(ČLAN 168 USTAVA SLOVENIJE)

*„Pravo inicijative za izmenu i dopunu Ustava pripada 1/4 narodnih poslanika i Predsedniku Republike.“* (ČLAN 154 STAV 1 USTAVA BUGARSKJE)

Poslanici imaju pravo da podnesu *predlog za donošenje ili izmenu zakona*. To je najčešće individualno pravo poslanika. U nekim ustavnim sistemima ovo pravo je kolektivno pravo grupe poslanika, poslaničkih grupa (Nemačka) ili parlamentarnih odbora (Austrija) ili pravo samo poslanika donjeg doma (Holandija). Kada u ustavnom sistemu postoje različite vrste zakona, neke zakone (ustavni, organski) poslanici mogu predlagati samo uz uslov da predlog podrži grupa poslanika (kolektivno pravo), dok druge može predložiti i pojedinac (individualno pravo). Najmanji broj poslanika koji mora podržati predlog utvrđuje se u ustavu.

Predlog zakona podnosi se u propisanoj formi. On mora biti podnet u pismenom obliku. U predlogu se navode konkretne ustavne odredbe (ustavni osnov) koje propisuju nadležnost parlamenta da donese zakon u određenoj oblasti kao i odredbe koje podnosiocu predloga daju status ovlašćenog predlagača u zakonodavnom postupku. Predlog sadrži i konkretne odredbe zakona čija se promena predlaže kao i obrazloženje predloga.

Pravo poslanika na zakonodavnu inicijativu je ograničeno. Neke zakone (budžet, finansijski zakoni) poslanik ne može predložiti čak ni pod uslovom da ovo pravo koristi kao kolektivno. Vladini predlozi zakona imaju prednost nad poslaničkim prilikom sastavljanja dnevnog reda parlamenta.

*„Predlozi ili amandmani koje podnose članovi Parlamenta ne mogu biti prihvaćeni ukoliko bi njihovo usvajanje imalo za posledicu bilo smanjivanje javnih prihoda bilo uvođenje ili povećanje nekog javnog prihoda,“* (ČLAN 40 USTAVA FRANCUSKE)

Jedno od prava poslanika u ustavotvornom i zakonodavnom postupku je *pravo podnošenja amandmana* na predlog ustava ili zakona koji su podneli drugi ovlašćeni predlagači. To je individualno pravo poslanika. Iako poslanici imaju pravo zakonodavne

inicijative, ovo pravo u praksi parlamentarnih sistema najčešće koristi vlada. Poslaničke inicijative, u poređenju sa vladinim inicijativama, imaju znatno manje izgleda da budu prihvaćene u parlamentu. Vladini predlozi zakona imaju prednost nad predlozima poslanika. Zbog toga poslanici češće koriste pravo da podnesu amandmane na vladine predloge i tako utiču na oblikovanje zakona i njegov sadržaj.

*„Dnevni red sadrži prioritetno i redom koji je vlada utvrdila, raspravljajanje i nacrtima zakona koje je podnela vlada i predlozima zakona koje je ona prihvatila.“ (ČLAN 48 STAV 1 USTAVA FRANCUSKE)*

Amandman se podnosi u propisanoj formi. On mora biti podnet u pismenom obliku. U amandmanu se precizno navodi norma sadržana u predlogu ustava ili zakona, na koju se amandman odnosi. Sadržaj amandmana može biti izmena ili brisanje odredbe sadržane u predlogu. Kada se amandman odnosi na izmenu norme u njemu se navodi i tekst odredbe koju poslanik predlaže. Amandman sadrži i obrazloženje, argumente kojima se poslanik rukovodio predlažući brisanje, izmenu ili dopunu odredbe iz osnovnog predloga. Amandman se podnosi u toku ustavotvornog i zakonodavnog postupka, a faza zakonodavnog postupka i rok do koga je moguće podneti amandman utvrđuje se poslovníkom parlamenta.

Kada je zakonodavna nadležnost parlamenta podeljena između njegovih domova (bikameralni parlament) pravo poslanika da predlaže zakon ograničeno je nadležnošću doma čiji je poslanik član. Poslanik može predložiti samo zakone o kojima samostalno odlučuje dom čiji je poslanik član.

Poslanik ima pravo da *učestvuje u debati o predlogu ustava ili zakona*. To je najznačajniji oblik ostvarivanja individualnog prava poslanika na govor u parlamentu. Pravo poslanika na govor u parlamentu je jedno od njegovih osnovnih prava. Parlament je „forum za govor i protivgovor poslanika“ (D. Stojanović).

Poslanik ima pravo da sudeluje u raspravi o predlogu ustava ili zakona na sednicama radnih tela kao i na plenarnom zasedanju parlamenta. Pravo učešća u debati na sednicama radnih tela ima

svaki poslanik. Kvalitet i sadržaj ovog prava zavisi od statusa poslanika u radnom telu. Ako je poslanik član radnog tela on ima pravo da učestvuje u debati i pravo da glasa o iznetim predlozima. Poslanik koji nije član radnog tela ima pravo da prisustvuje sednici i učestvuje u raspravi, ali nema pravo da glasa. U raspravi koja se vodi na plenarnom zasedanju parlamenta poslanik ima pravo da govori i u načelnoj debati i u raspravi o pojedinostima.

Iako načelo slobodnog mandata poslanika pretpostavlja potpunu slobodu poslanika na govor u parlamentu, poslanik ovo pravo ne može koristiti bez ograničenja. To se posebno odnosi na pravo govora na plenarnom zasedanju parlamenta. U parlamentarnoj raspravi potrebno je omogućiti ispunjavanje tri podjednako značajna uslova za demokratsko odlučivanje. Pored slobodnog mandata to su efikasnost parlamentarnog rada kao i reprezentovanje politike koju zastupaju političke stranke u parlamentu. Postupak i tok parlamentarnog odlučivanja treba da obezbedi optimalne uslove i podjednake mogućnosti da ovi uslovi budu ispunjeni. Pored toga, poslanik je kao član kolektivnog tela dužan da se pridržava pravila koja uređuju rad parlamenta. Ograničenja prava na govor uređuje poslovnik.

Nastojanje da se rad parlamenta učini efikasnijim rezultiralo je ograničavanjem prava poslanika na govor u parlamentu. Ukupno vreme rezervisano za debatu o zakonu je ograničeno poslovnikom. Poslanik može dobiti reč samo ako to traži i po odobrenju predsednika parlamenta. Vreme govora je ograničeno, kao i broj javljanja za reč. Poslanik je dužan da se u svom govoru pridržava predmeta rasprave. U protivnom predsedavajući mu, posle upozorenja, može oduzeti reč. Govori sa govornice, a pod određenim uslovima može govoriti i sa mesta. Vreme za raspravu o zakonu deli se između poslaničkih grupa srazmerno njihovoj brojnosti. Broj govornika iz svake od poslaničkih grupa je ograničen vremenom za raspravu koje je dodeljeno poslaničkoj grupi. Ponekada u ime poslaničke grupe istupa samo njen predsednik, dok drugi poslanici govore samo po njegovom ovlašćenju. Navedeni primeri govore o tome da poslovници daju prednost racionaliza-



ciji rada parlamenta, kao i da često više vode računa o „političkoj vezi poslanika i političke partije koja je poslaniku omogućila dobijanje mandata“ (D. Stojanović) nego o slobodnom mandatu koji počiva na izvornoj vezi biračke volje građana i njihovih izabranih reprezentanata.

Neki poslanici mogu imati privilegovan položaj u parlamentarnoj raspravi. Privilegovan položaj ogleda se u pravu poslanika da govore duže od vremena govora ostalih poslanika, da se više puta javljaju za reč u toku rasprave, da imaju prednost u redosledu govornika, da govore na samom početku rasprave i dr. Po pravilu, ove privilegije imaju izvestioci koje radno telo odredi za istupanje na plenarnom zasedanju, predsednici poslaničkih grupa, predlagáč zakona kao i poslanici koji su podneli amandmane.

Svoje pravo da sudeluje u parlamentarnom odlučivanju, poslanik realizuje *glasanjem* kao individualnom i ličnom pravu poslanika, koje on koristi slobodno i neposredno. Delegacija glasanja je samo izuzetno dopuštena.

*„Organskim zakonom izuzetno se može dozvoliti delegiranje glasanja. U tom slučaju, nikome ne može biti delegirano više od jednog ovlašćenja.“* (ČLAN 27 STAV 2 USTAVA FRANCUSKE). *Delegacija glasanja je lična i vremenski ograničena. O delegaciji glasanja mora se obavestiti predsednik Nacionalne skupštine.*

Pravom na parlamentarni govor i pravom glasa poslanika realizuje se načelo slobodnog poslaničkog mandata. U praksi savremenih parlamentarnih sistema sloboda poslanika da se opredeljuje prilikom glasanja je sužena, a uloga i uticaj političkih stranaka na slobodu glasanja je veliki. Poslanik je često vezan stavom političke stranke na čijoj je listi izabran ili koja ga je kandidovala. Takva praksa relativizuje načelo slobodnog mandata, jer se poslanik više okreće političkoj partiji koja ga je kandidovala, nego građanima čijim glasovima je izabran.

Glasa se javno ili tajno. Opšte je pravilo da se o ličnostima (izbori, razrešenja) glasa tajno, dok se o aktima parlamenta glasa javno. Od ovog opšteg pravila moguća su odstupanja na zahtev poslanika, grupe poslanika ili poslaničkog kluba, uz uslov da parla-

ment prihvati njihov predlog. Tehnike glasanja mogu biti različite. Ako je glasanje javno glasa se podizanjem ruke, prozivkom, ustajanjem, uz pomoć elektronskog sistema i kartica za glasanje, listićima različitih boja od kojih svaka označava vrstu glasa (za, protiv, uzdržan). Ako je glasanje tajno glasa se na glasačkim listićima.

## 9. Prava poslanika na kontrolu rada egzekutive

Pravo parlamenta da kontroliše rad egzekutive ostvaruje se parlamentarnom kontrolom rada vlade i odlučivanjem o odgovornosti šefa države.

### 9.1 Parlamentarna kontrola vlade

Parlamentarni sistem odlikuje odgovornost vlade u parlamentu i pravo parlamenta da kontroliše njen rad. Parlament raspolaže instrumentima parlamentarne kontrole vlade. Instrumenti parlamentarne kontrole vlade su različita prava poslanika, čijim ostvarivanjem poslanici iniciraju ispitivanje rada vlade, ostvaruju kontrolu nad njenim radom. Specifičan oblik kontrole rada egzekutive je pravo parlamenta da pokrene postupak ispitivanja i utvrđivanja odgovornosti šefa države kao i da odluči o njegovoj odgovornosti.

*Pravo postavljanja poslaničkog pitanja* je jedan od instrumenata parlamentarne kontrole vlade. To je individualno pravo poslanika koje on ostvaruje neposredno. U nekim ustavnim sistemima ovo pravo poslanika garantuje ustav.

*„Jedna sednica u toku nedelje prvenstveno je rezervisana za pitanja članova Parlamenta i odgovore vlade.“* (ČLAN 48 STAV 2 USTAVA FRANCUSKE)

Postavljanjem poslaničkog pitanja poslanik dobija informaciju od ministra ili vlade o problemu koji pokreće poslaničko pitanje. Poslaničko pitanje je instrument koji omogućuje parlamentu uvid u rad određenog ministarstva ili vlade. Kada dobije odgovor

na postavljeno pitanje, poslanik ima pravo da iznese da li je zadovoljan odgovorom ili ne. Pod uslovima utvrđenim poslovnikom može se otvoriti i rasprava o odgovoru na poslaničko pitanje u kojoj mogu učestvovati i drugi poslanici.

Poslaničko pitanje može biti upućeno ministru, prvom ministru ili vladi. U toku parlamentarnog zasedanja rezerviše se određeno vreme za postavljanje poslaničkih pitanja koje precizira poslovnik.

Prema formi, sadržaju i dejstvu, poslanička pitanja se razlikuju. U zavisnosti od forme poslanička pitanja mogu biti usmena ili pismena. U nekim parlamentarnim sistemima se razlikuju usmena pitanja bez debate i usmena pitanja bez debate. Prema dejstvu razlikuju se veliko pitanje koje za posledicu može imati glasanje o poverenju vladi. U tom pogledu ima sličnosti sa interpelacijom. Malo pitanje ima ograničeno dejstvo. Postavljanjem ovog pitanja vlada nije u opasnosti da izgubi poverenje u parlamentu, jer ne može doći do glasanja o poverenju vladi. Prema sadržaju materije na koju se pitanje odnosi razlikuju se velika pitanja čiji se sadržaj odnosi na važnija pitanja politike koju vodi vlada i mala pitanja koja poslanici upućuju kako bi se informisali o tekućim poslovima i radu vlade. Jedan naročit oblik prava poslanika da postave pitanje ministrima ili vladi su pitanja koja se postavljaju na aktuelnom času. Zahtev za postavljanjem ovih pitanja podnosi grupa poslanika. Sadržaj pitanja se odnosi na aktuelnu problematiku od opšteg interesa.

Hitna pitanja su specifičan oblik poslaničkog pitanja koja se postavljaju pre prelaska na dnevni red, a upućuju se vladi ili prvom ministru. Pravo na postavljanje hitnih pitanja se ograničavaju posebni uslovi pod kojima je moguće postaviti ovakvo pitanje. Ograničenje se odnosi na broj hitnih pitanja koje poslanik može postaviti ili na podršku određenog broja poslanika (kolektivno pravo).

I na primeru poslaničkih pitanja vidljivo je, takođe, da rešenja u poslovnicima i parlamentarna praksa ograničavaju prava poslanika i daju prednost racionalizaciji rada parlamenta.

Instrument parlamentarne kontrole vlade je i *interpelacija*. To je kolektivno pravo poslanika. Uslov za podnošenje interpelacije je podrška grupe poslanika. Najmanji broj poslanika koji može podneti interpelaciju određuje ustav ili poslovnik. Za interpelaciju je karakteristična pismena forma. Adresat interpelacije je vlada, ređe pojedini ministar. Od vlade se zahteva odgovor na pitanje ili problem pokrenut interpelacijom. Po dobijanju odgovora u parlamentu se otvara rasprava o odgovoru vlade i problemu pokrenutom interpelacijom. Ishod rasprave može biti zaključak parlamenta da pristupi glasanju o poverenju vladi. Koristeći pravo interpelacije poslanici ostvaruju političku kontrolu rada vlade. Ako su nezadovoljni odgovorom vlade, posle završetka debate poslanici mogu zatražiti glasanje o poverenju i uskratiti poverenje vladi.

*Zahtev za glasanje o poverenju vladi* je kolektivno pravo poslanika, koje može koristiti samo grupa poslanika. Najmanji broj poslanika koji može zahtevati glasanje o poverenju vladi utvrđuje ustav.

*„Nacionalna skupština pokreće pitanje odgovornosti vlade izjašnjavanjem o predlogu za izglasavanje nepoverenja. Takav predlog može da bude prihvaćen samo ako ga je potpisala najmanje jedna desetina članova Nacionalne skupštine.“* (ČLAN 49 STAV 2 USTAVA FRANCUSKE)

*„Predlog o izglasavanju nepoverenja mora biti potpisan od strane najmanje jedne desetine članova Doma i može biti stavljen na pretres tek posle tri dana od dana njegovog podnošenja.“* (ČLAN 94 STAV 5 USTAVA ITALIJE)

Zahtev za glasanje o poverenju vladi podnosi se u pismenoj formi. U zahtevu se navode razlozi kojima su se poslanici rukovali zahtevajući da se parlament izjasni o poverenju vladi. Koristeći se ovim pravom poslanici ostvaruju političku kontrolu nad radom vlade. Ako parlamentarna većina glasanjem uskrati svoju podršku vladi, vlada će biti prinuđena na podnošenje ostavke. Ako ne uživa poverenje parlamentarne većine ne postoje uslovi da vlada može obavljati svoje nadležnosti.

Jedan osoben vid glasanja o poverenju vladi je konstruktivno izglasavanje nepoverenja. Pravo da zatraže glasanje o poverenju vladi poslanici mogu koristiti pod uslovom da u predlogu na-

vedu kandidata za predsjednika nove vlade. Parlament može pristupiti glasanju o poverenju vladi samo ako je izbor nove vlade izvestan.

*„Predlog za izglasavanje nepoverenja mora da predloži najmanje jedna desetina poslanika i njime mora biti predviđen kandidat za predsjednika vlade.“* (ČLAN 113 STAV 2 USTAVA ŠPANJE)

*„Bundestag može izraziti svoje nepoverenje Saveznom kancelaru jedino izborom naslednika sa većinom svojih članova i zahtevajući od Saveznog predsednika da razreši Saveznog kancelara. Savezni predsednik mora udovoljiti zahtevu i imenovati lice koje je izabrano. Između pokretanja predloga i izbora mora proteći 48 sati.“*  
(ČLAN 67 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

Smisao ovog instituta je izbegavanje parlamentarne krize do koje bi došlo ako vladi bude izglasano nepoverenje, a parlamentarna većina, iz različitih razloga ne može da obrazuje novu vladu.

Poslanici imaju pravo da zahtevaju otvaranje *parlamentarne istrage*. Zahtev za otvaranje parlamentarne istrage podnosi grupa poslanika (kolektivno pravo). Zahtev podnosi se u pismenoj formi. U njemu se navode razlozi zbog kojih poslanici zahtevaju otvaranje istrage. Parlamentarna istraga pokreće se u vezi sa radom ministara, vlade ili šefa države. Posao se poverava posebno izabranom radnom telu parlamenta (istražna komisija). Po okončanju posla istražna komisija podnosi izveštaj parlamentu. O izveštaju se vodi rasprava u parlamentu. Ishod rasprave može biti postavljanje zahteva za ostavkom ministra ili vlade, pokretanje postupka glasanja o poverenju vladi ili pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti šefa države.

## 9.2 Ispitivanje odgovornosti šefa države

O optužbama protiv šefa države odlučuju najviši organi vlasti parlament, posebne parlamentarne komisije nadležne za ustavna pitanja, vrhovni sud, ustavni sud ili ustavni sud u proširenom sastavu (Italija). Često su nadležnosti među ovim organima podeljene. Optužbu podiže jedan od domova parlamenta, povredu ustava utvrđuje vrhovni ili ustavni sud, a odluku o razrešenju donosi drugi dom parlamenta.

Poslanici imaju kolektivno pravo da iniciraju postupak za utvrđivanje odgovornosti šefa države za povredu ustava kao i pravo da odlučuje o prihvatanju inicijative i pokretanju postupka. Za odluku o pokretanju postupka zahteva se kvalifikovana većina.

*„Optužbu protiv predsednika Republike podiže Državni zbor (skupština). Optužba za kršenje ustava ili povredu zakona podiže se pred Ustavnim sudom. Ustavni sud utvrđuje utemeljenost optužbe ili oslobađa optuženog 2/3 većinom glasova svih sudija i može odlučiti o oduzimanju funkcije.“ (ČLAN 109 USTAVA SLOVENIJE)*

Poslanici mogu imati i pravo da odluče o razrešenju šefa države. U bikameralnim parlamentima najčešće postupak pokreću poslanici jednog doma, a odluku o razrešenju donose poslanici drugog doma.

*„Predsednika Ruske federacije može da razreši dužnosti Savet federacije samo na osnovu optužbe pokrenute od strane Državne dume... na osnovu zaključka Ustavnog suda Ruske federacije o poštovanju utvrđenog načina pokretanja optužnice. Odluka Državne dume o pokretanju optužbe i odluka Saveta federacije o razrešenju Predsednika donose se 2/3 većinom u svakom od domova na inicijativu najmanje 1/3 deputata Državne dume i uz zaključak specijalne komisije koju je formirala Državna дума.“ (ČLAN 93 USTAVA RUSIJE)*

Specifičan oblik ostvarivanja prava poslanika da odlučuju o odgovornosti šefa države je njihovo učešće u sastavu posebnog tela koje odlučuje o odgovornosti šefa države. Pravo učešća u ovom postupku u tom slučaju nemaju svi poslanici, već samo oni poslanici koje je parlament izabrao u sastav ovog tela.

*„U suđenju protiv predsednika Republike... učestvuju osim redovnih sudija Ustavnog suda još i 16 članova izabranih na početku parlamentarnog perioda od strane parlamenta, na zajedničkoj sednici, između građana koji ispunjavaju uslove da budu birani za senatore.“ (ČLAN 135 STAV 5 USTAVA ITALIJE)*

Kada se predsednik bira neposredno, odluku o odgovornosti šefa države odlučuju parlament i građani. U parlamentu se pokreće postupak odlučivanja, a na referendumu donosi odluka o opozivu. Prava poslanika su tada uža i obuhvataju samo pravo iniciranja i pokretanja postupka.

*„Pre isteka mandatnog perioda Savezni predsednik može biti smenjen narodnim referendumom. Narodni referendum organizuje se kada to zahteva Savezna skupština. Saveznu skupštinu za tu priliku saziva Savezni kancelar, kada Nacionalno veće postavi takav zahtev. Za odluku Nacionalnog veća neophodno je prisustvo najmanje polovine njegovih članova i dvotrećinska većina glasova. Takvom odlukom Nacionalnog veća Saveznom predsedniku je uskraćeno dalje vršenje njegove dužnosti. Odbijanje smene na narodnom referendumu važi kao novi izbor i za posledicu ima raspuštanje Nacionalnog veća.“*  
(ČLAN 29 STAV 1 USTAVA AUSTRIJE)

## 10. Dužnosti poslanika

Pored prava poslanici imaju i dužnosti. Dužnosti poslanika se uređuju zakonom i poslovníkom parlamenta, a prava ustavom, zakonom i poslovníkom. Po tome se dužnosti poslanika razlikuju od njihovih prava. Dužnosti poslanika proističu iz prirode poslaničkog mandata, njegove veze sa biračima, veze sa političkom strankom koja ga je kandidovala i veze sa drugim poslanicima u parlamentu kao kolektivnom telu čiji je poslanik član. Prema svojim svojstvima dužnosti poslanika mogu biti moralne i pravne. Etičke obaveze sankcioniše politička odgovornost poslanika. Kršenje pravnih obaveza poslanika može biti sankcionisano ograničavanjem izvesnih prava poslanika, uključiv i prestanak mandata.

### 10.1 Moralne dužnosti poslanika

Moralne dužnosti poslanika manifestuju se u odnosu poslanika prema biračima na osnovu čijih glasova je izabran za poslanika i u odnosu prema političkoj stranci koja ga je kandidovala za poslanika.

Kao reprezentant građana poslanik *zastupa interese građana*. Poslanik reprezentuje sve građane, a ne samo one koji su mu poklonili svoje poverenje. Zato je zastupanje interesa građana njegova, svakako najznačajnija obaveza. Iako je zastupanje interesa građana najvažnija dužnost poslanika to je moralna, a ne pravna obaveza. Poslanik ne može biti pozvan na odgovornost, niti može biti opozvan ukoliko ne ispunjava ovu dužnost. Ako bi takva mogućnost

postojala bilo bi to u protivrečju sa načelom slobodnog mandata. Ne postoji instrument ni pred parlamentom, ni pred sudom kojim bi poslanik mogao biti prinuđen na ispunjavanje ove obaveze. U sukobu dva podjednako značajna načela parlamentarizma – načela reprezentovanja i načela slobodnog mandata prednost je pripala načelu slobodnog mandata. Odgovornost poslanika koji ne zasupa interese birača odgovara politički. Ona se realizuje na izborima. Politička sankcija je gubitak poverenja birača koji na narednim izborima neće dati svoj glas poslaniku koji nije ispunjavao ovu dužnost.

U sistemima u kojima postoji imperativni mandat, a poslanik reprezentuje samo birače koji su za njega glasali, obaveza poslanika da reprezentuje interese birača koji su ga izabrali je pravna obaveza. Ona je sankcionisana prestankom mandata poslanika ukoliko njegov opoziv zatraže birači.

Dužnosti koje poslanik ima kao član političke stranke koja ga je kandidovala su takođe moralne dužnosti. Delujući u parlamentu poslanik zastupa i politički program stranke čiji je član. Njihovo kršenje ne podleže pravnim sankcijama, jer bi u protivnom bilo povređeno načelo slobodnog mandata. O značaju koji u parlamentarnim sistemima ima veza poslanika sa političkom strankom govore pokušaji da se ona i pravno uspostavi, kao i da se kršenje dužnosti poslanika da zastupa politički program stranke u parlamentu pravno sankcioniše. To je imalo za posledicu izričito ustavno garantovanje slobodnog mandata poslanika i ustavno propisivanje pravne ništavosti imperativnog mandata.

## 10.2 Pravne dužnosti poslanika

Pravne dužnosti poslanika proističu iz njegovog članstva u parlamentu. Parlament je organ vlasti, institucija ustanovljena ustavom čije nadležnosti i način rada su propisani pravnim propisima (ustavom, zakonom i poslovnikom). Kao član ovog kolegijalnog tela poslanik i sam deluje na osnovu i u granicama prava. On je dužan da se pridržava ustava i zakona kao i poslovnika parlamenta. Kršenje ovih pravila je pravno sankcionisano. Ako prekrši



propis poslanik podleže pravnoj odgovornosti i sankcijama. Odgovornost poslanika za povredu dužnosti koje propisuje pravo je disciplinska. O disciplinskoj odgovornosti poslanika odlučuje parlament čiji je on član. Pravne obaveze vezane za rad parlamenta sankcionisane su disciplinskim merama. Disciplinsku meru izriče parlament i ne može je izreći ni jedan drugi organ vlasti. Samo izuzetno sankcija može biti i prestanak mandata poslanika. Okvir odgovornosti poslanika za povredu pravnih dužnosti postavlja načelo slobodnog mandata.

Dužnost *prisustvovanja sednicama* parlamenta je pravna obaveza poslanika. Njeno ispunjavanje je uslov za rad parlamenta kao organa vlasti ustanovljenog ustavom. Ako poslanici ne bi poštovali ovu obavezu parlament ne bi mogao da radi, jer je za punovažan rad i odlučivanje parlamenta potrebno prisustvo određenog broja poslanika (kvorum). Dužnost prisustvovanja sednicama obuhvata obavezu prisustvovanja plenarnom zasedanju parlamenta kao i prisustvovanje sednicama radnih tela parlamenta čiji je poslanik član. Kršenje ove obaveze sankcioniše parlament. Najčešća sankcija je gubitak poslaničke naknade. U nekim parlamentarnim sistemima sankcija za duže kršenje ove dužnosti može biti i gubitak poslaničkog mandata.

*Neopravdano odsustvo poslanika sa sednica Nacionalnog veća Austrije, u vremenu od najmanje 30 dana sankcionisano je gubitkom mandata.*

Poslanik koji ne može da prisustvuje sednici parlamenta ili radnog tela, dužan je da o razlozima odsustvovanja obavesti predsednika parlamenta odnosno radnog tela, pre održavanja sednice.

Pravila parlamentarnog reda uređena su poslovníkom. Neophodni uslov za nesmetani rad parlamenta je *poštovanje pravila parlamentarnog reda*. To je pravna obaveza poslanika kao člana parlamenta. Kršenje ove obaveze sankcionisano je disciplinskim sankcijama. Prema poslaniku koji ne poštuje pravila parlamentarnog reda, predsednik parlamenta ili parlament mogu preduzeti disciplinske mere. Disciplinske mere mogu biti različite od pozivanja na red i poštovanje pravila parlamentarnog reda, opomene,

oduzimanja reči, pa do udaljavanja sa sednice parlamenta ili radnog tela kraći ili duži vremenski period.

## Literatura

Bradshaw K. Pring D., *Parliament and Congress*, London 1972; Gjanković D., *O imunitetu narodnih zastupnika*, Zagreb, 1962; Hirst P., *Representative Democracy and its Limits*, Sharnbridge, 1990; Jovičić M., *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Beograd 1984; Lo S., *Engleski parlamentarizam*, Beograd, 1929; Matić M., *Političko predstavljanje*, Beograd, 1974; Marković L., *Parlamentarno pravo*, Zrenjanin, 1991; Miladinović Ž., *Parlamentarno pravo interpelacije*, Subotica, 1929; Morison H., *Govrenment and Parliament*, London, 1954; Nenadić B. i Vlatković M., *Prestanak mandata narodnog poslanika zbog prestanka članstva u političkoj stranci ili koaliciji na čijoj je listi izabran*, Glasnik advokatske komore Vojvodine, br. 3/2003 str. 75–91; Pajvančić M., *Mali rečnik pojmova o parlamentarizmu*, Beograd, 2000; Pajvančić M., *Proporcionalni izbori – slobodan mandat i zaštita statusa poslanika*, Glasnik advokatske komore Vojvodine, br. 3/2003, str. 98–107; Prodanović D., *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Sarajevo, 1979; Robert H. M., *Robertova pravila procedure*, Novi Sad, 1997; Stojanović D., *O ustavnosti odredaba člana 88 stav 1 tačke 1 i 9 Zakona o izboru narodnih poslanika*, Glasnik advokatske komore Vojvodine, br. 3/2003 str. 91–98; Stojanović D., *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Austrije, Nemačke i Jugoslavije*, Niš, 1999; Schick R., Zeh W., *The German Bundestag – functions and procedures*, Berlin, 1999; Tomić Z., *Ustav ipak nije pogažen*, Glasnik advokatske komore Vojvodine, br. 3/2003 str. 107–114; Zeh W., *Parlamentarismus, Historische Wurzeln – Moderne Entfaltung*, Heidelberg, 1997; Schlick R., Zeh W., *The German Bundestag – functions and procedures*, Berlin, 1999.

Unutrašnja organizacija i način rada parlamenta uređuju se ustavom, zakonom o parlamentu i poslovnikom o radu parlamenta. Ustav uređuje najvažnija pitanja unutrašnje organizacije i načina rada parlamenta. Među ovim pitanjima su npr. broj parlamentarnih domova, periodi u kojima se održava redovno zasedanje parlamenta, uslovi za sazivanje vanrednog zasedanja parlamenta, status i izbor predsednika parlamenta, većina poslanika potrebna za punovažan rad parlamenta, većina potreba za usvajanje zakona i sl. Zakonom o parlamentu, i naročito poslovnikom o radu parlamenta ova pitanja se uređuju u potpunosti.

Parlament ima pravo da uredi sopstvenu unutrašnju organizaciju i način rada. Najvažniji akt koji uređuje ova pitanja je poslovnik o radu. Poslovnik parlamenta je specifičan opšti pravni akt koji sadrži pravila o unutrašnjoj organizaciji parlamenta, pravima poslanika, kućnom redu i parlamentarnim procedurama. Zbog značaja koji poslovnik ima u radu parlamenta, naročito s obzirom na to da se ovim aktom uređuje postupak rada parlamenta koji određuje status svih učesnika u procesu odlučivanja u parlamentu, u ustavima nekih zemalja (Austrija, Italija, Slovenija) za usvajanje poslovnika potrebna je kvalifikovana većina poslanika, što se izričito navodi u ustavu. U nekim ustavnim sistemima za usvajanje poslovnika potrebna je apsolutna, a u nekima čak dvotrećinska većina glasova poslanika.

*„Svaki Dom donosi svoj poslovnik većinom svojih članova.“*

(ČLAN 64 STAV 1 USTAVA ITALIJE)

*„Savezni zakon u vezi sa poslovnikom Nacionalnog veća može se doneti samo u prisustvu polovine članova i dvotrećinskom većinom glasova.“*

(ČLAN 30 STAV 1 USTAVA AUSTRIJE)

U dvodomnim ili višedomnim parlamentima svaki od domova donosi samostalno svoj poslovnik.

*„Državni sabor ima poslovnik, koga donosi dvotrećinskom većinom glasova prisutnih poslanika.“ (ČLAN 94 USTAVA SLOVENIJE)*

*„Državni savet ima poslovnik koga donosi većinom glasova svih članova.“ (ČLAN 101 USTAVA SLOVENIJE)*

## I. Unutrašnja organizacija parlamenta

Unutrašnja organizacija parlamenta je složena. Ona obuhvata različite oblike unutarparlamentarnog organizovanja i ima za cilj da rad parlamenta učini racionalnim kao i da doprinese kvalitetnijem i efikasnijem ostvarivanju njegovih nadležnosti.

Organizacija parlamenta obuhvata domove parlamenta (jedan, dva ili više), stalna i povremena radna tela parlamenta ili parlamentarnih domova ukoliko je parlament dvodoman ili višedoman, predsednika parlamenta, potpredsednike kao i kolegijum parlamenta ukoliko se on obrazuje u parlamentu, sekretara parlamenta i poslaničke grupe.

### I.1 Domovi parlamenta

Parlament može biti jednodoman ili dvodoman. Izuzetno, parlament je višedoman (npr. prema Ustavu SFRJ iz 1963. Savezna Skupština je bila petodomna), ali i tada, prema načinu rada i odlučivanja deluje, kao dvodomno.

U komparativnoj praksi prevlađuju dvodomni parlamenti. Tako, na primer među evropskim državama jednodomne parlamente imaju samo Bugarska, Danska, Finska, Grčka, Hrvatska, Luksemburg, Mađarska, Portugalija, Slovačka i Švedska dok su u ostalim zemljama parlamenti dvodomni.

Mišljenja u konstitucionalnoj teoriji o tome da li parlament treba da bude jednodoman ili dvodoman su podeljena. Pristalice načela narodnog suvereniteta stoje na stanovištu da samo jednodomni parlament izražava demokratsko načelo da građani, izborom svojih predstavnika, sudeluju u zakonodavnoj vlasti. Poslanike jednodomnog parlamenta neposredno biraju građani i samo takav parlament obezbeđuje demokratski princip narodnog suvere-

niteta. Pristalice dvodomnog parlamenta smatraju da dvodomna struktura parlamenta nije prepreka ostvarivanju načela narodnog suvereniteta, jer poslanike doma građana i u dvodomnom parlamentu biraju građani. Prednost dvodomnog parlamenta oni vide prvenstveno u tome što dvodomnost obezbeđuje odgovornije ostvarivanje zakonodavnih nadležnosti. U dvodomnom parlamentu je izvršena svojevrsna podelu vlasti i unutar samog parlamenta. Podela zakonodavne vlasti između domova predstavlja oblik ograničenja i same zakonodavne vlasti. Zakonodavac je ograničen zahtevom da se odluka može doneti samo saglasnošću oba parlamentarna doma. Pored toga dvodomna struktura parlamenta omogućuje da u parlamentu budu zastupljeni ne samo interesi građana (birača), već i interesi drugih subjekata (npr. federalne jedinice).

U *federalnim državama* parlament je uvek dvodoman i čine ga dom građana i dom federalnih jedinica. Dom građana reprezentuje građane. Dom federalnih jedinica reprezentuje federalne jedinice.

*„Poslanici nemačkog Bundestaga se biraju na opštim, neposrednim, slobodnim, jednakim i tajnim izborima.“*

(ČLAN 38 STAV 1 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

*„Bundesrat se sastoji od članova zemaljske vlade koja ih imenuje i opoziva.“* (ČLAN 51 STAV 1 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

Dvodomna struktura parlamenta ne odlikuje samo federacije, već i veliki broj *unitarnih država*. I dok je u svim federacijama priroda ovog doma istovrsna (reprezentuju federalne jedinice), u unitarnim državama razlozi za dvodomni parlament su različiti. Uprkos razlikama u pogledu statusa drugog doma u unitarnim državama postoje i neka zajednička svojstva koja odlikuju položaj donjeg doma u unitarnim državama. Ona se ogledaju u svojevrsnom samoograničenju zakonodavca (saglasje među domovima je uslov za donošenje odluke) i konzervativizmu koji se izražava kroz sastav drugog doma.

*„Parlament se sastoji od Nacionalne skupštine i Senata. Poslanici Nacionalne skupštine biraju se na neposrednim izborima. Senat se bira putem posrednih izbora. On obezbeđuje predstavništvo teritorijalnih*

*zajednica Republike. Francuzi koji žive izvan Francuske predstavljeni su u Senatu.*" (ČLAN 24 USTAVA FRANCUSKE)

U komparativnoj ustavnosti i parlamentarnoj praksi razvila su se dva osnovna oblika dvodomnosti, ravnopravna i neravnopravna dvodomnost. Podela na ova dva oblika dvodomnosti počiva na razlikama u statusu parlamentarnih domova.

Sistem *ravnopravne dvodomnosti* odlikuje podjednak kvalitet ovlašćenja svakoga od parlamentarnih domova i jednaka prava učesća u odlučivanju. Svaki od domova ima određena, ustavom utvrđena ovlašćenja koja samostalno obavlja i svaki od domova raspolaže pravom da odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti. To je samostalni delokrug svakoga od domova. Pored toga, deo nadležnosti domovi ostvaruju i u ravnopravnoj nadležnosti. U tom slučaju svaki od domova donosi odluku o pitanju iz ravnopravne nadležnosti, a odluka je doneta kada je izglasana u istovetnom tekstu u oba doma. Ravnopravna dvodomnost je karakteristična za federalne države.

*Neravnopravna dvodomnost* je karakteristična za dvodomne parlamente unitarnih država. Ovaj oblik dvodomnosti karakteriše različit status i nejednak položaj parlamentarnih domova. Razlike u statusu domova vidljive su u više elemenata, načinu izbora poslanika, uslovima za izbor poslanika, nadležnostima domova, učesću domova u odlučivanju, dužini mandata poslanika, raspuštanju domova i sl.

Poslanici doma građana se biraju neposredno, a poslanici drugog doma posredno, imenovanjem, kombinacijom neposrednih i posrednih izbora ili postaju poslanici po položaju. Uslovi za sticanje pasivnog biračkog prava za izbor poslanika drugog doma često su strožiji od uslova pod kojima se stiče pasivno biračko pravo za poslanike doma građana. Gornji dom, za razliku od donjeg doma, po pravilu, nema samostalne nadležnosti. U postupku odlučivanja gornji dom često ima samo savetodavnu ulogu, dakle, ne raspolaže punim kapacitetom prava na odlučivanje. Mandat poslanika gornjeg doma je, u nekim ustavnim sistemima (Slovenija, Češka) duži od mandata poslanika donjeg doma ili uopšte

ne podleže ograničenju (Engleska). U nekim ustavnim sistemima (Holandija) periodično se obnavlja mandat polovine članova gornjeg doma, u drugim (Belgija) ustav ne dopušta zasedanje gornjeg doma u vreme kada donji dom nije u zasedanju, a svako takvo zasedanje je po samom ustavu nevažeće. Naposletku, odluka o raspuštanju parlamenta odnosi se samo na donji dom, dok se gornji dom ne raspušta.

## 1.2 Radna tela parlamenta

Znatan deo parlamentarnih aktivnosti odvija se u radnim telima parlamenta. Obrazovanje radnih tela parlamenta doprinosi efikasnijem radu parlamenta. Rad parlamenta koji prethodi plenarnom zasedanju odvija se u radnim telima. Ova aktivnost je svojevrsna priprema za debatu na plenarnom zasedanju parlamenta. Na sednicama radnih tela razmatraju se predlozi zakona koji će se naći na plenarnom zasedanju parlamenta. U raspravi koja se odvija u okviru radnog tela mogu biti razrešena mnoga sporna pitanja o kojima parlament neće morati da raspravlja na plenarnom zasedanju. Pored poslanika koji su u radnim telima zastupljeni srazmerno zastupljenosti političke stranke ili koalicije u parlamentu, u radu radnih tela sudeluju i predstavnici vlade, što omogućuje da se predstavnik vlade, već na sednici radnog tela izjasni o predlozima poslanika (npr. amandmani na predlog zakona). Ukoliko ih prihvate oni će postati sastavni deo predloga zakona i o njima se na plenarnom zasedanju neće voditi debata.

*Stalne komisije parlamenta u Italiji „sastavljaju se tako da su u njima parlamentarne grupe proporcionalno predstavljane.“*

(ČLAN 72 STAV 2 USTAVA ITALIJE)

*„Bundestag i njegovi komiteti mogu zahtevati prisustvo bilo kog člana Savezne vlade.“* (ČLAN 43 STAV 1 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

Aktivnost poslanika u radnim telima doprinosi i kvalitetnijem radu parlamenta. Radna tela se obrazuju za pojedine oblasti iz domena nadležnosti parlamenta (npr. prosveta, zdravstvo, bezbednost). Na sednici određenog radnog tela razmatraju se samo pitanja vezana za užu oblast za koju je obrazovano radno telo. To

omogućuje kvalitetniju raspravu o predlozima upućenim parlamentu. Kvalitetnijem radu parlamenta doprinosi i bolje poznavanje oblasti za koju je obrazovano radno telo, jer se prilikom izbora poslanika u radna tela vodi računa da u njegov sastav budu izabrani poslanici koji najbolje poznaju tu oblast. Osim toga u radu radnih tela mogu sudelovati i stručnjaci iz odgovarajuće oblasti što može doprineti kvalitetu rada parlamenta. Stručnjaci koji učestvuju u radu radnih tela imaju pravo da učestvuju u raspravi, ali nemaju pravo da učestvuju u odlučivanju.

Radnim telima pripada značajno mesto u donošenju zakona, posebno u delu zakonodavnog postupka koji prethodni plenarnom zasedanju parlamenta. U njima se razmatra predlog zakona i amandmani koji su podneti na predlog zakona, vodi se rasprava o predlogu zakona, diskutuju predložena rešenja i amandmani podneti na predlog zakona. Po podnošenju predloga zakona, pa sve do momenta kada se predlog zakona stavlja na dnevni red plenarnog zasedanja parlamenta, teče prethodni postupak rasprave o zakonu koji se odvija u radnim telima. Pored toga, u nekim ustavnim sistemima radnim telima parlamenta dodeljuju se i druge nadležnosti među kojima su npr. priprema predloga zakona, pravo podnošenja predloga zakona pripremajući predloge zakona, praćenje primene zakona i sl. Radna tela u tom slučaju nisu samo pomoćni organi parlamenta, već faktički zamenjuju parlament u obavljanju njegove zakonodavne nadležnosti.

*„Domovi mogu delegirati stalnim zakonodavnim komisijama ovlašćenja da usvajaju nacрте ili predloge zakona. Međutim, plenum može u svako doba preuzeti raspravljаnje i odlučivanje o bilo kom nacrtu ili predlogu zakona, koji bi bili predmet ovakvog delegiranja.“*

(ČLAN 75 STAV 1 USTAVA ŠPANIJE)

*„Zakon može da na komisije prenese pojedine nadležnosti koje nisu pravne prirode.“ (ČLAN 153 STAV 3 USTAVA ŠVAJCARSKЕ)*

Broj radnih tela kao i oblasti za koje se obrazuju utvrđuje se poslovníkom parlamenta. U sastavu radnih tela obezbeđuje se srazmerna zastupljenost političkih stranaka koje imaju poslanike u parlamentu. U dvodomnim parlamentima obrazuju se radna te-



la u svakome od domova kao i jedan broj zajedničkih radnih tela. Radna tela se formiraju kao stalna i povremena.

*Stalna radna tela* rade kontinuirano u toku parlamentarnog zasedanja. Poslovnik parlamenta utvrđuje koja stalna radna tela postoje u parlamentu i propisuje njihov sastav i delokrug rada. Stalna radna tela se obrazuju za određene oblasti iz domena standardnih ovlašćenja parlamenta kao što su npr. ustavna pitanja, finansije, spoljna politika, bezbednost, poljoprivreda, zdravstvo, prosveta, socijalna politika, zaštita životne sredine i dr.

*„Riksdag će, shodno odredbama utvrđenim u Aktu o Riksdagu, birati komisije iz reda svojih članova; između njih jednu Stalnu ustavnu komisiju, jednu Stalnu finansijsku komisiju i jednu Stalnu poresku komisiju.“* (ČLAN 3 ODELJKA 4 USTAVA ŠVEDSKE)

*„Bundestag imenuje Komitet za spoljne poslove i Komitet odbrane. Oba komiteta funkcionišu u intervalu između dva zakonodavna mandata. Komitet odbrane ima takođe prava komiteta za istrage. Na zahtev 1/4 njegovih članova on ima obavezu da sačini predmet istraživanja.“*  
(ČLAN 45 A STAV 1 I 2 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

*Povremena radna tela* se obrazuju odlukom parlamenta u slučaju kada se za to ukaže potreba. Odlukom o obrazovanju povremenog radnog tela utvrđuje se sastav i nadležnost radnog tela. Kada okončaju povereni posao ova radna tela prestaju sa radom. Posebnu vrstu povremenih radnih tela čine anketni odbori, radna tela koja se obrazuju u cilju sprovođenja parlamentarne istrage, kao i mešoviti odbori za rešavanje sukoba među domovima parlamenta.

Anketni odbor (komisija) obrazuje parlament svojom odlukom. Zadatak ovog odbora je da ispita neko pitanje koje parlament smatra značajnim za odluku koju treba da donese. Odlukom o formiranju anketnog odbora određuje se njegov sastav, delokrug rada, pitanje koje treba da prouči i određuje rok u kome treba da obavi povereni posao. Kada završi rad anketni odbor sastavlja izveštaj i podnosi ga parlamentu na usvajanje. Potom prestaje sa radom.

*„Svaki Dom može vršiti ankete po predmetima od javnog interesa. U tu svrhu on imenuje između svojih članova komisiju obrazovanu tako*

*da se vodi računa o srazmernom predstavljanju različitih grupa. Anketna komisija vrši sva istraživanja i ispitivanja sa istim ovlašćenjima i ograničenjima kao sudska vlast.“ (ČLAN 82 USTAVA ITALIJE)*

*„Za ispitivanje bilo kakvih pitanja parlament može da obrazuje komisiju. Svako mora da preda podatke koje parlamentarne komisije traže, odnosno mora im dati izjavu.“ (ČLAN 21 STAV 2 I 3 USTAVA MAĐARSKE)*

Odbor (komisija) koji sprovodi parlamentarnu istragu formira se u cilju prikupljanja činjenica i podataka o nekom važnom problemu od javnog interesa ili o nekom pitanju vezanom za rad izvršne vlasti (šefa države, vlade, ministara). Parlamentarna istraga poverava se posebnom radnom telu koje obrazuje parlament. Radno telo čine poslanici. U njegovom sastavu se obezbeđuje srazmerna zastupljenost parlamentarnih političkih stranaka. Nadležnost radnog tela čiji zadatak je da prikupi činjenice i obaveštenja o nekom važnom pitanju od javnog interesa ili o radu izvršne vlasti utvrđuje parlament. Kada završi svoj rad, radno telo podnosi izveštaj parlamentu. O izveštaju se vodi rasprava. Ishod rasprave može rezultirati podnošenjem zahteva za utvrđivanje odgovornosti šefa države, ostavkom ministra ili vlade, pokretanjem postupka glasanja o poverenju vladi ili pokretanje postupka pred drugim nadležnim organima. Ovi odbori su i jedan oblik parlamentarne kontrole rada izvršne vlasti.

*„Kongres i Senat i, u datom slučaju, oba doma zajedno mogu obrazovati istražne komisije o bilo kom predmetu od javnog interesa. Njihovi zaključci ne vezuju sudove, biti diraju u sudske odluke nezavisno od toga što rezultati istrage mogu biti dostavljeni javnom tužilaštvu, koje, kada ima mesta preduzima potrebne radnje. Odazivanje na poziv domova je obavezno. Zakonom se određuju sankcije koje se mogu izreći zbog nepridržavanja ove obaveze.“ (ČLAN 76 USTAVA ŠPANIJE)*

*„Nacionalno veće može svojom odlukom da formira istražne odbore. Sudovi i svi drugi organi imaju obavezu da udovolje molbi ovih odbora u postupku proučavanja dokaza; sve javne službe moraju da im na njihov zahtev predoče svoja akta.“ (ČLAN 53 STAV 1 I 3 USTAVA AUSTRIJE)*

Mešoviti odbori (komisije) za rešavanje sukoba domova formiraju se kada nastupi situacija u kojoj parlament ne može da doneše zakon zbog nesaglasnosti među domovima. Do toga dolazi ako se zakon donosi u ravnopravnoj nadležnosti oba parlamentarna

doma, pa je za usvajanje zakona potrebna saglasnost oba doma. Ukoliko saglasnost domova izostane ili domovi izglasaju zakon u različitim tekstovima, parlament obrazuje mešovitu komisiju sastavljenu od jednakog broja poslanika iz svakoga od domova sa zadatkom da iznađe rešenje prihvatljivo za poslanike u oba parlamentarna doma. Kada završi rad komisija podnosi parlamentu svoj predlog za rešavanje spornog pitanja.

*„Ako usled neslaganja između domova, neki nacrt ili predlog zakona nije mogao biti usvojen ni posle dva čitanja u svakom domu ili ako vlada proglasi hitnost, posle svega jednog čitanja u domovima, prvi ministar je ovlašćen da zahteva obrazovanje jedne mešovite paritetne komisije sa zadatkom da predloži jedan tekst o odredbama o kojima nije postignuta saglasnost.“ (ČLAN 45 STAV 2 USTAVA FRANCUSKE)*

S obzirom na *prirodu ovlašćenja u zakonodavnom postupku* razlikuju se dve vrste radnih tela. Prvu grupu čine matična radna tela. To su radna tela koja se obrazuju za određene oblasti iz doma na nadležnosti parlamenta. U njima se razmatra sadržaj predloga zakona i celishodnost predloženih rešenja kao i sadržaj i celishodnost rešenja u amandmanima koji su podneti na predlog zakona. Drugu grupu čine radna tela koja razmatraju formalnu stranu zakona. U ovim radnim telima ne vodi se rasprava o sadržaju i celishodnosti rešenja predloženih u zakonu ili amandmanu, već o tome da li zakon, odnosno amandman ispunjava formalne kriterijume. U zakonodavnom odboru (komisiji), kako se naziva ovo radno telo, razmatra se i ocenjuje da li u ustavu postoji pravni osnov za donošenje određenog zakona, da li je zakon ili amandman podneo ovlašćeni predlagač, da li je predlog zakona ili amandman sastavljen u propisanoj formi i da li sadrži sve potrebne elemente.

### **1.3 Predsednik parlamenta i organi koji rukovode radom parlamenta**

Radom parlamenta rukovode inokosni ili kolegijalni organi. Inokosni organ koji rukovodi radom parlamenta je predsednik parlamenta. U nekim ustavnim sistemima (Austrija, Francuska,

Nemačka) pored predsednika parlamenta obrazuju se i kolegijalni organi čiji je zadatak da uz predsednika parlamenta rukovode radom parlamenta. Ukoliko su u pitanju kolegijalni organi njihov sastav i način izbora određuje poslovnik parlamenta. Stručnu i tehničku pomoć u rukovođenju radom parlamenta i u radu parlamenta pruža sekretar parlamenta. Organe koji rukovode radom parlamenta biraju poslanici.

Radom parlamenta rukovodi predsednik parlamenta. Pored predsednika parlament ima i određeni broj potpredsednika. Predsednik i potpredsednici se biraju na prvoj, konstitutivnoj sednici parlamenta. Izuzetno, u nekim ustavnim sistemima (Švajcarska, Holandija), predsednik parlamenta se bira na period od godine dana ili se imenuje predsedavajući za svako zasedanje parlamenta. U dvodomnom parlamentu svaki od domova bira predsednika i potpredsednike. Pri određivanju broja kao i pri izboru potpredsednika vodi se računa da svaka parlamentarna grupa bude predstavljena.

*„Domovi biraju svoje predsednike i ostale članove predsedništva. Zajedničkim sednicama predsedava predsednik Kongresa. Predsednici domova vrše u njihovo ime sva administrativna i politička ovlašćenja u sedištima domova.“* (ČLAN 72 STAV 2 I 3 USTAVA ŠPANIJE)

*„Predsednika Donjeg doma postavlja Kralj, za svako zasedanje, sa liste od tri kandidata koje mu predloži Donji dom.“* (ČLAN 98 USTAVA HOLANDIJE)

*„Svako veće bira iz svoje sredine na period od godine dana jednog predsednika kao i prvog i drugog zamenika predsednika. Ponovo biranje za sledeću godinu je isključeno.“* (ČLAN 152 USTAVA ŠVAJCARSKJE)

U nekim ustavnim sistemima postoje specifična rešenja za položaj predsednika drugog doma. Na ovom položaju smenjaju se poslanici drugog doma prema redosledu i na osnovu kriterijuma koji su utvrđeni u ustavu, a mandat predsedavajućeg je vremenski ograničen i kraći je od mandatnog perioda na koji je dom izabran.

*„U predsedništvu Saveznog veća na svakih pola godine menjaju se Pokrajine alfabetskim redom. Predsedavajući je prvoodređeni predstavnik Pokrajine određene za predsedavanje.“*  
(ČLAN 36 STAV 1 I 2 USTAVA AUSTRIJE)

Predsednik parlamenta predstavlja parlament, rukovodi plenarnim zasjedanjem parlamenta i stara se o održavanju reda na sednici, organizuje rad parlamenta, priprema dnevni red zasjedanja, koordinira rad radnih tela parlamenta i poslaničkih grupa, organizuje rad parlamentarnih službi.

*„Predsednik Narodnog saboranja: 1. predstavlja Narodno saboranje; 2. podnosi predlog dnevnog reda sednica; 3. otvara, rukovodi i zatvara sednice Narodnog saboranja i stara se o redu za vreme njihovog održavanja; 4. potvrđuje svojim potpisom sadržinu akata koje je usvojilo Narodno saboranje; organizuje međunarodne veze Narodnog saboranja.“*  
(ČLAN 77 STAV 1 USTAVA BUGARSKJE)

*Potpredsednici parlamenta se biraju iz reda poslanika na konstitutivnoj sednici parlamenta. Oni zamenjuju predsednika ako je ovaj sprečen da prisustvuje sednici ili obavlja druge poslove iz svoje nadležnosti, pomažu predsedniku u pripremi i vođenju sednica parlamenta, kao i u upravljanju radom parlamenta, organizovanju parlamentarnih službi i drugim poslovima iz njegove nadležnosti, obavljaju poslove koje im poveri predsednik parlamenta.*

*„Zamenici predsednika Narodnog saboranja pomažu predsedniku i ostvaruju delatnosti koje im je poverio predsednik.“* (ČLAN 77 STAV 2 USTAVA BUGARSKJE)

Pored predsednika i potpredsednika u brojnim parlamentima se obrazuju i *kolegijalni organi* koji pomažu u rukovođenju radom parlamenta i organizovanju parlamentarnog života. Sastav ovih tela je različit kako po strukturi tako i po broju članova. Pored predsednika i potpredsednika u njihov sastav ulazi još jedan broj poslanika kao i jedan ili više administrativnih službenika u parlamentu.

*„Nacionalno veće iz svog sastava bira Predsednika, drugog i trećeg predsednika.*

*Za podršku u obavljanju parlamentarnih zadataka i u obavljanju upravnih poslova u oblasti saveznih zakonodavnih organa kao i istovetnih zadataka i upravnih poslova koji se tiču austrijskih poslanika u Evropskom parlamentu, ovlašćuje se parlamentarna direkcija koja je podređena Predsedniku Nacionalnog veća.*

*Predsednik Nacionalnog veća ima naročito pravo imenovanja službenika parlamentarne direkcije i sva druga ovlašćenja u personalnim poslovima ovih službenika.*

*Predsednik Nacionalnog veća može da parlamentarnim klubovima odredi službenike parlamentarne direkcije za službeno obavljanje dužnosti u ispunjavanju parlamentarnih zadataka.*

*U obavljanju upravnih poslova koji spadaju u nadležnost Predsednika Nacionalnog veća on je najviši upravni organ i ova ovlašćenja pripadaju samo njemu. Donošenje uredbi u nadležnosti je Predsednika utoliko ako se one tiču isključivo upravnih poslova uređenih ovim članom.“ (ČLAN 30 USTAVA AUSTRIJE)*

*U Francuskoj se obrazuje Biro Nacionalne skupštine kao i Konferencija predsednika. Biro nacionalne skupštine čine: predsednik i 6 potpredsednika Nacionalne skupštine, 3 administratora i 12 sekretara. U sastav Konferencije pored predsednika i potpredsednika Nacionalne skupštine ulaze predsednici stalnih komisija parlamenta, predsednici poslaničkih grupa, generalni izvestilac komisije za finansije i predsednik delegacije za Evropsku uniju.*

*U Nemačkoj se obrazuju Predsedništvo Bundestaga u čijem sastavu mora biti zastupljena svaka od parlamentarnih frakcija i Savet starešina u čiji sastav ulaze pored predsednika i potpredsednika još 23 poslanika koje imenuju poslaničke grupe srazmerno svojoj zastupljenosti u Bundestagu.*

Parlament, odnosno svaki od parlamentarnih domova ukoliko je parlament dvodoman ima *sekretara*. Sekretar je stručno lice. Izbor sekretara je poveren parlamentu. Izuzetno sekretar može biti i imenovano lice. Za sekretara se, po pravilu, bira lice koje nije poslanik. Sekretar obavlja stručne poslove vezane za rad parlamenta, pomaže predsedniku parlamenta u radu i može biti na čelu parlamentarne administracije čijim radom rukovodi. U nekim ustavnim sistemima obrazuje se sekretarijat parlamenta za obavljanje stručnih poslova.

*„Svaki dom će postaviti svoj sekretarijat. Članovi sekretarijata ne mogu istovremeno biti poslanici u parlamentu.“ (ČLAN 109 USTAVA HOLANDIJE)*

#### **1.4 Parlamentarne (poslaničke) grupe**

U parlamentu se obrazuju poslaničke grupe. U različitim ustavnim sistemima one se nazivaju različito: parlamentarne grupe (Francuska), parlamentarni klubovi (Austrija), parlamentarne frakcije (Nemačka, Švajcarska), poslaničke grupe (SCG).

Poslaničke grupe su institucionalizovan oblik delovanja političkih stranaka zastupljenih u parlamentu. Ali, one su ujedno i deo

unutrašnje organizacije parlamenta i imaju niz nadležnosti čiji sadržaj je neposredno povezan sa najvažnijim nadležnostima parlamenta. Otuda potiču i različita *stanovišta o pravnoj prirodi poslaničkih grupa*. Spor o pravnoj prirodi poslaničkih grupa koncentriše se oko pitanja da li su ove grupe samo specifičan oblik delovanja političkih stranaka u parlamentu ili su deo unutrašnje organizacije parlamenta kao organa zakonodavne vlasti ili možda u sebi sjedinjuju obe komponente?

Poslaničke grupe su osobeni vid delovanja političkih stranaka u parlamentu. Njihovo formiranje omogućuje u parlamentarnom životu prostor za delovanje političkih stranaka i realizaciju njihovih programa koje su građani podržali na izborima. Legitimnost ovakvog oblika delovanja političkih stranaka u parlamentu oslojnjena je na izbornu volju građana. Poslaničke grupe imaju i svojstva ustavne institucije. Direktno proističu iz izbora, ali se samo izuzetno izričito pominju u ustavu, najčešće u odredbama koje se odnose na postupak izbora vlade, sastav radnih tela parlamenta i raspuštanje parlamenta. Šef države konsultuje poslaničke grupe u postupku predlaganja mandataru za sastav vlade, kao i pre donošenja odluke o raspuštanju parlamenta.

*„Članovi Savezne skupštine mogu da stvaraju frakcije.“*  
(ČLAN 154 USTAVA ŠVAJCARSKJE)

Status poslaničkih grupa i uslovi pod kojima se obrazuju uređuje poslovnik parlamenta. Ali, poslaničke grupe uživaju i određenu autonomnost u parlamentu, posebno pravo na autonomno uređivanje sopstvene organizacije. Bivalentnost pravne prirode poslaničkih grupa daje za pravo autorima koji je određuju kao „samostalnu demokratsku reprezentaciju u parlamentu koju čine poslanici iste političke partije ili sličnog političkog pravca“ (D. Stojanović).

*Poslaničku grupu obrazuju poslanici* koji pripadaju istoj političkoj stranci, dele iste političke poglede i zalažu se za isti politički program. Postizborne (parlamentarne) koalicije ne moraju nužno biti okupljene samo u jednoj poslaničkoj grupi, već mogu obrazovati više poslaničkih grupa. Poslaničku grupu mogu obrazovati i poslanici koji pripadaju različitim političkim partijama, koje

se povezuju i udružuju u parlamentu jer su im politički pogledi i programi za koje se zalažu bliski.

Poslanici imaju pravo da formiraju poslaničku grupu pod uslovima propisanim poslovnikom o radu parlamenta. Najčešće se kao *uslov za formiranje poslaničke grupe* utvrđuje broj poslanika koji može obrazovati poslaničku grupu. To je posebno slučaj u parlamentarnim sistemima koji počivaju na proporcionalnim izborima, naročito ako u izbornom sistemu nema zakonskog izbornog praga. Da bi se izbegla prevelika fragmentacija poslanika u parlamentu do čega bi moglo doći ako bi svaka politička stranka koja ima poslanika u parlamentu obrazovala posebnu poslaničku grupu, poslovnicima se utvrđuje minimalan broj poslanika koji može formirati poslaničku grupu (u Austriji 5, u Francuskoj 20, u Nemačkoj 33).

*Prava poslaničkih grupa* obuhvataju procesna ovlašćenja kao i ovlašćenja materijalne prirode.

Ovlašćenja procesne prirode su povezana sa unutrašnjom organizacijom, načinom rada parlamenta i parlamentarnim postupcima i tehnologijom rada parlamenta. Među procesnim ovlašćenjima poslaničkih grupa su npr. imenovanje sastava radnih tela parlamenta, određivanje govornika koji će učestvovati u debati po pojedinim tačkama dnevnog reda, učešće u predlaganju dnevnog reda parlamentarnog zasedanja i dr.

Poslaničke grupe imaju i ovlašćenja materijalne prirode vezana prvenstveno za zakonodavnu, ali i druge nadležnosti parlamenta. U poslaničkim grupama se utvrđuje politika koju će poslanička grupa zastupati u raspravi na sednicama radnih tela i plenarnom zasedanju parlamenta. U njima se raspravlja o pitanju koje je na dnevnom redu parlamenta i zauzima stav koji će poslanici zastupati u raspravi na sednicama radnih tela i plenarnom zasedanju. Parlamentarno odlučivanje često je prejudicirano stavovima koje zauzmu poslaničke grupe. U nekim ustavnim sistemima poslaničke grupe imaju pravo da podnesu predlog zakona.

*„Svaki član veća, svaka frakcija, svaka parlamentarna komisija i svaki kanton imaju pravo da podnesu inicijativu Saveznoj skupštini.“*

(ČLAN 160 STAV 1 USTAVA ŠVAJCARSKJE)



Poslanička grupa ima *pravo da uredi sopstvenu organizaciju* i utvrdi pravila po kojima se odvija rad u poslaničkoj grupi. Poslaničke grupe su autonomne u uređivanju sopstvene unutrašnje organizacije i načina rada. One uživaju samostalnost i u izboru predsednika poslaničke grupe. Donose svoj poslovnik ili neki drugi akt kojim uređuju način rada i svoju unutrašnju organizaciju.

U novijoj komparativnoj parlamentarnoj praksi (Francuska od 1999, Estonija od 1998, Litvanija od 1997, Španija, Portugalija od 1995, Albanija od 1994) u poslednjoj dekadi XX veka srećemo i poseban oblik parlamentarnih grupa koje okupljaju parlamentarke nezavisno od toga u kojoj su političkoj stranci. Ove parlamentarne grupe predstavljaju institucionalizovani oblik delovanja parlamenta na ostvarivanju ravnopravnosti polova. Osnovne aktivnosti ovih parlamentarnih grupa vezane su za zakonodavnu aktivnost parlamenta (iniciranje, predlaganje zakona, podnošenje amandmana na predloge zakona, praćenje primene zakona) kojom se unapređuje ostvarivanje ravnopravnosti polova, kao i za druge aktivnosti i mere preduzete u okviru politike jednakih mogućnosti koju vodi parlament.

*U Litvaniji je ženska parlamentarna grupa osnovana 1977. godine. Ona deluje u okviru Parlamenta i ima 15 članova. Ova grupa inicira donošenje zakona i uključena je u parlamentarne procedure. U Estoniji je udruženje parlamentarki osnovano 1998.*

## 2. Oblici rada parlamenta

Načela na kojima počiva način rada parlamenta, kao i osnovni oblici rada parlamenta uređuju se ustavom. Bliža pravila o ovim pitanjima sadrže poslovnici o radu parlamenta. Neka pravila o načinu rada parlamenta su opšta i odnose se na sve oblike rada parlamenta. To su opšta načela rada parlamenta. Druga pravila su posebna i odnose se samo na neke oblike rada parlamenta. Ova pravila primenjuju se uz opšta načela o načinu rada parlamenta.

## 2.1 Opšta pravila o načinu rada parlamenta

Opšta pravila o načinu rada parlamenta primenjuju se na sve oblike rada parlamenta. Ova pravila odnose se na uslove pod kojima parlament ili njegova radna tela mogu punovažno da rade (kvorum), javnost rada parlamenta, način glasanja prilikom odlučivanja, većina potrebna za usvajanje zakona ili donošenje neke druge odluke u parlamentu.

Opšte je pravilo da parlament ili njegova radna tela mogu punovažno raditi ako na sednici *prisustvuje određeni broj poslanika*. Najmanji broj poslanika koji mora biti prisutan na zasedanju da bi parlament mogao uspešno da radi utvrđuje se ustavom ili poslovnikom o radu parlamenta. Kvorum na plenarnoj sednici čini najmanje polovina ukupnog broja poslanika, odnosno najmanje polovina članova radnog tela ako se radi o sednici radnog tela. Izuzetno, kvorum za punovažan rad i odlučivanje može činiti i manji broj poslanika (Austrija, Češka).

*„Za donošenje odluke Nacionalnog veća, ukoliko za neke odluke nije drugačije uređeno, neophodno je prisustvo najmanje 1/3 članova i prosta većina datih glasova.“* (ČLAN 31 USTAVA AUSTRIJE) *Isto pravilo važi i za Savezno veće.* (ČLAN 37 USTAVA AUSTRIJE)

U komparativnoj parlamentarnoj praksi kvorum za punovažan rad i odlučivanje parlamenta se uređuje različito u komparativnom pravu. U nekim ustavnim sistemima kvorum je potreban uslov ne samo za odlučivanje već i za punovažan rad na plenarnoj sednici parlamenta.

*„Narodno sobranje može zasedati i donositi svoje akte ako je prisutno više od polovine narodnih poslanika.“* (ČLAN 81 STAV 1 USTAVA BUGARSKE)

Češće je rešenje prema kome je kvorum potreban samo za rad radnih tela. Radna tela mogu raditi samo ako sednici, sve vreme tokom trajanja sednice, prisustvuje potreban broj poslanika. Kvorum na plenarnoj sednici parlamenta zahteva se samo kada započinje plenarna sednica na samom početku sednice i prilikom odlučivanja odnosno glasanja, ali ne i tokom trajanja sednice.

*„Svaki od domova može da odlučuje samo u prisustvu većine članova.“*  
(ČLAN 38 STAV 3 USTAVA BELGIJE)

Javnost je opšti princip rada parlamenta i njegovih radnih tela. Zbog značaja koji ima za rad parlamenta načelo javnosti rada parlamenta se i posebno uređuje često i u samom ustavu. Najčešće se ustavom načelno garantuje javnost rada parlamenta i dopušta mogućnost da se javnost rada isključi sa određene sednice (ili dela sednice) pod uslovima i na način propisan poslovníkom o radu parlamenta.

*„Sednice oba doma su javne. Svaki dom može proglasiti tajnost sednica na zahtev prvog ministra ili jedne desetine svojih članova.“*  
(ČLAN 33 USTAVA FRANCUSKE)

Neki ustavi i konkretnije uređuju postupak odlučivanja o isključivanju javnosti sa sednice parlamenta ili radnog tela. Ustav propisuje koji subjekti mogu zahtevati isključivanje javnosti, većinu koja je potrebna za donošenje odluke o isključivanju javnosti i način donošenja odluke.

*„Sednice Bundestaga su javne. Na zahtev jedne desetine članova ili na zahtev Savezne vlade, javnost može biti isključena dvotrećinskom većinom glasova. Odluka o zahtevu donosi se na sednici otvorenoj za javnost.“* (ČLAN 42 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

U parlamentu se odlučuje glasanjem. Većina potrebna za usvajanje zakona ili donošenje neke druge odluke parlamenta, a u nekim zemljama i način glasanja propisuje ustav. Opšte je pravilo da parlament *odlučuje većinom glasova* prisutnih poslanika, uz uslov da je na plenarnoj sednici na kojoj se odluka donosi prisutan određeni broj poslanika. Najčešće se za punovažno odlučivanje zahteva prisustvo najmanje polovine ukupnog broja poslanika.

*„Odluke svakog Doma i Parlamenta nemaju važnost ako nije prisutna većina njihovih članova i ako nisu donete od strane većine prisutnih, izuzev slučajeva kada Ustav propisuje naročitu većinu.“*  
(ČLAN 64 STAV 2 USTAVA ITALIJE)

Od ovog osnovnog pravila moguća su odstupanja. U nekim ustavnim sistemima (Austrija, Češka) za punovažno odlučivanje

dovoljno je da sednici prisustvuje samo 1/3 poslanika. Strožija većina propisuju se za donošenje ustava kao i pojedinih zakona (npr. ustavni zakoni) ili određenih odluka parlamenta (npr. izbor predsednika republike, izbor predsednika parlamenta i sl.).

*„Predsednik Republike se bira tajnim glasanjem većinom od 2/3 skupštine. Posle trećeg glasanja dovoljna je apsolutna većina.“*  
(ČLAN 83 STAV 2 USTAVA ITALIJE) *„Svaki dom donosi svoj poslovnik apsolutnom većinom svojih članova.“* (ČLAN 64 STAV 1 USTAVA ITALIJE)

Glasanje u parlamentu je samo naizgled tehničko pitanje. Činom glasanja parlament donosi odluku: usvaja zakon, bira predsednika republike, sudije i sudije ustavnog suda ili donosi neku drugu važnu odluku. Zbog toga se u nekim ustavima propisuje i tehnika glasanja, koja može biti različita zavisno od pitanja o kome parlament odlučuje.

*„Glasanje se obavlja usmenim izjašnjavanjem, ili ustajanjem; o zakonima se najčešće glasa poimeničnom prozivkom i usmenim izjašnjavanjem. Izbori i određivanje kandidata obavljaju se tajnim glasanjem.“*  
(ČLAN 39 USTAVA BELGIJE)

Glasanje je po pravilu lično i neposredno. Samo izuzetno, u nekim ustavnim sistemima (Francuska) dopuštena je delegacija glasanja.

## 2.3 Oblici rada parlamenta

Postoji više različitih oblika rada parlamenta. Parlamentarna aktivnost se odvija na zasedanjima parlamenta koja mogu biti stalna ili povremena. Pored plenarnog zasedanja u parlamentu postoje i drugi oblici rada. Najznačajnija je nesumnjivo aktivnost koja se odvija u radnim telima parlamenta. U parlamentu deluju i poslaničke grupe. Zavisno od toga o kom obliku rada parlamenta se radi razlikovaće se i način rada parlamenta.

### 2.3.1 Parlamentarna zasedanja

Ustav propisuje vreme parlamentarnog zasedanja. Parlament može zasedati kontinuirano ili povremeno. U prvom slučaju parlament je u stalnom zasedanju, u drugom se sastaje u određenim vremenskim intervalima.

Parlament je u *stalnom zasedanju* ukoliko je, bez ispunjavanja posebnih uslova, moguće sazvati parlament u zasedanje u svakom trenutku kada za to postoji potreba. U komparativnoj praksi evropskih država (Bugarska, Rusija) ovakvo rešenje je izuzetak.

„Federalna skupština je organ u stalnom zasedanju.“  
(ČLAN 99 STAV 1 USTAVA RUSIJE)

Parlament najčešće *zaseda povremeno*. U tom slučaju između parlamentarnih zasedanja postoji vremenski diskontinuitet. U ustavnim sistemima u kojima parlament zaseda povremeno razlikuju se redovna i vanredna zasedanja.

Parlament se sastaje u *redovno zasedanje* u ustavom precizno određenim vremenskim intervalima. Uobičajeno je da se parlament tokom godine sastaje u dva redovna zasedanja. To su prolećno i jesenje zasedanje. Svako od ovih zasedanja traje određeni period vremena koji je utvrđen u ustavu.

„Parlament se bez posebnog poziva sastaje u dva redovna zasedanja godišnje. Prvo zasedanje počinje 1. oktobra i traje 80 dana. Drugo zasedanje počinje 2. aprila i ne može trajati duže od 90 dana. Ako 2. oktobar ili 2. april padnu u dan kada se ne radi, zasedanje počinje prvog sledećeg radnog dana.“ (ČLAN 28 USTAVA FRANCUSKE)

„Domovi se obavezno sastaju po pravilu prvog radnog dana meseca februara i oktobra.“ (ČLAN 62 STAV 1 USTAVA ITALIJE)

Komparativno pravo poznaje i drugačiju praksu. Ustavi nekih zemalja (Austrija, Belgija, Norveška, Holandija, Irska, Island) propisuju da parlament zaseda najmanje jednom u toku godine dana. I u tom slučaju ustav utvrđuje vreme kada započinje redovno zasedanje parlamenta kao i najkraće odnosno najduže trajanje redovnog zasedanja. Period u kome je parlament u redovnom zasedanju može biti kraći ili duži. U toku jednog parlamentarnog zasedanja održava se više sednica parlamenta.

„Savezni predsednik saziva svake godine Nacionalno veće na redovno zasedanje, koje ne treba da počne pre 15. septembra i traje duže od 15. jula sledeće godine.“ (ČLAN 28 STAV 1 USTAVA AUSTRIJE)

*„Parlament zaseda najmanje jednom godišnje. Redovno zasedanje se otvara trećeg utorka u septembru.“* (ČLAN 110 STAV 1 USTAVA HOLANDIJE)

*„Redovno godišnje zasedanje traje najmanje 20 dana.“*  
(ČLAN 113 STAV 2 USTAVA HOLANDIJE)

U nekim ustavima (Austrija, Island, Irska, Norveška, Švedska) propisano je i mesto u kome se održava parlamentarno zasedanje, uz mogućnost da mesto zasedanja bude promenjeno u vanrednim prilikama.

*„Storting će se, po pravilu, sastati svake godine, prvog radnog dana u oktobru, u prestonici Kraljevine, osim ako Kralj, zbog vanrednih okolnosti... ne odredi u tu svrhu neki drugi grad u Kraljevini.“*

(ČLAN 68 USTAVA NORVEŠKE)

U periodima između redovnih zasedanja moguće je sazvati vanredno zasedanje parlamenta. Vanredno zasedanje parlamenta se saziva pod posebnim uslovima koje propisuje ustav. U komparativnoj ustavnosti razlikuju se dve situacije u kojima se parlament saziva u vanredno zasedanje: jedna kada se parlament saziva u vanredno zasedanje na zahtev ovlašćenih predlagača i druga je u slučaju vanrednog stanja, kada se parlament i bez posebnog poziva sastaje u vanredno zasedanje.

Parlament se saziva u vanredno zasedanje samo na predlog ovlašćenih subjekata. Među ovlašćenim subjektima koji imaju pravo da zahtevaju sazivanje vanrednog zasedanja mogu biti predsednik parlamenta ili predsednik parlamentarnog doma ukoliko je parlament dvodoman (Italija), šef države (Italija, Mađarska, Slovenija), vlada (Austrija, Mađarska, Španija), predsednik vlade (Francuska) i grupa poslanika (Austrija, Italija, Francuska, Španija, Mađarska, Slovenija). Ustav utvrđuje najmanji broj poslanika koji može podneti zahtev za sazivanje vanrednog zasedanja parlamenta. Ovaj broj je različit i kreće se u rasponu od 1/5 poslanika (Mađarska), 1/4 poslanika (Slovenija), 1/3 poslanika (Austrija, Italija) pa do apsolutne većine članova jednog od parlamentarnih domova (Francuska, Španija). Pojedini ustavi ovom opštem uslovu dodaju još neke. Parlament se može sazvati u vanredno zasedanje samo ukoliko je dnevni red vanrednog zasedanja

unapred utvrđen. Pored toga, vanredno zasedanje parlamenta može biti i vremenski ograničeno, a ukoliko se parlament nalazi u vanrednom zasedanju u vreme kada treba da počne redovno zasedanje, vanredno zasedanje se prekida.

*„Parlament se sastaje u vanredno zasedanje na zahtev prvog ministra ili većine članova Nacionalne skupštine, i to sa unapred utvrđenim dnevnim redom. U slučaju vanrednog zasedanja na zahtev članova Nacionalne skupštine, dekret o zaključivanju zasedanja donosi se čim Parlament iscrpi dnevni red radi koga je bio sazvan, a najkasnije 12 dana od početka zasedanja.“* (ČLAN 29 USTAVA FRANCUSKE)

U ustavom utvrđenim slučajevima (vanredno stanje, ratna opasnost) parlament, ukoliko u tom trenutku nije u zasedanju, se obavezno sastaje i bez poziva ili predloga ovlašćenih predlagača. U tom slučaju vanredno zasedanje parlamenta održava se na osnovu samog ustava. Režim periodičnih parlamentarnih zasedanja može biti izmenjen u toku vanrednog stanja. Za vreme vanrednog stanja ustav izričito propisuje da je parlament u stalnom zasedanju.

*„U vreme vanrednog stanja Parlament neprekidno zaseda, a ako je sprečen, tada stalno zaseda parlamentarna Komisija za narodnu odbranu.“* (ČLAN 19 C STAV 2 USTAVA MADARSKE)

Parlamentarno zasedanje saziva šef države (Austrija, Norveška), ili predsednik parlamenta (Bugarska).

*„Savezni predsednik saziva svake godine Nacionalno veće na redovno zasedanje.“* (ČLAN 28 STAV 1 USTAVA AUSTRIJE)

Od redovnih i vanrednih zasedanja treba razlikovati konstitutivnu sednicu parlamenta. To je prva sednica parlamenta koja se zakazuje posle održanih izbora. Konstitutivna sednica je osobena po nekoliko svojstava. Ona se mora održati u određenom, ustavom propisanom roku, obično u toku prvih 30 dana posle održanih izbora.

*„Bundestag će se konstituisati u roku od 30 dana posle izbora, ali ne ranije pre isteka mandata prethodnog saziva Bundestaga.“* (ČLAN 39 STAV 2 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

Konstitutivnu sednicu saziva predsednik parlamenta kome ističe mandat ili šef države. Sednicom predsedava predsednik parlamenta kome mandat ističe ili najstariji od novoizabranih poslanika. Na konstitutivnoj sednici parlamenta verifikuju se mandati poslanika i bira predsednik i potpredsednik parlamenta.

*„Prvo zasedanje novoizabranog sobranja zakazuje predsednik Republike, najkasnije mesec dana nakon izbora Narodnog sobranja. Ako predsednik Republike ne sazove Narodno sobranje u zasedanje u propisanom roku, ono se saziva od strane jedne petine narodnih poslanika.“* (ČLAN 75 USTAVA BUGARSKJE)

*„Prvo zasedanje Dume otvara najstariji deputat.“*  
(ČLAN 99 STAV 3 USTAVA RUSIJE)

*„Na prvom zasedanju narodni poslanici polažu zakletvu. Na istom zasedanju Narodnog sobranja biraju se predsednik i potpredsednici.“*  
(ČLAN 77 USTAVA BUGARSKJE)

U komparativnoj ustavnosti beležimo i primere (Austrija) da se u parlamentu ili jednom od njegovih domova bira jedno uže telo. U sastav ovog parlamentarnog tela biraju se poslanici parlamentarnih političkih stranaka srazmerno snazi političke stranke u parlamentu, a svaka parlamentarna politička stranka zastupljena je u ovom telu sa najmanje jednim poslanikom. Ovo telo radi i van perioda u kojima se parlament saziva u redovno zasedanje. Njegove nadležnosti su utvrđene u ustavu.

*„Nacionalno veće iz svog sastava bira Glavni odbor po proporcionalnom principu. Glavni odbor se u slučaju potrebe sastaje i van zasedanja Nacionalnog veća. Glavni odbor ima stalni pododbor koji ima nadležnosti utvrđene ustavom.“* (ČLAN 55 USTAVA AUSTRIJE)

### 2.3.2 Oblici rada parlamenta

Rad parlamenta odvija se u radnim telima, u poslaničkim grupama i na plenarnom zasedanju.

U *radnim telima* parlamenta pripremaju se i razmatraju predlozi zakona i drugih propisa kao i o kojima će parlament odlučivati u plenarnom zasedanju. Predlozi zakona razmatraju se u odgovarajućem odboru (matični odbor) nadležnom za materiju koju uređuje zakon (npr. zakon o školstvu razmatra se u odboru za



prosvetu, zakon o porezima u odboru za finansije i sl.). U matičnim odborima vodi se rasprava o sadržini zakonskog predloga (rasprava u meritumu). Svaki zakonski predlog razmatra se i u zakonodavnom odboru. U ovom odboru razmatra se formalna strana zakonskog predloga (pravni osnov za donošenje zaklona, da li predlog potiče od ovlašćenih subjekata i da li je sastavljen u propisanoj formi). U ovom odboru utvrđuje se da li zakon ispunjava formalne uslove za donošenje.

U *poslaničkim grupama* razmatra se priprema parlamentarnog zasedanja, utvrđuje ko će od poslanika iz parlamentarne grupe uzeti reč u raspravi po pojedinim tačkama dnevnog reda zasedanja, formulišu predlozi zakona ili amandmani na predloge zakona i pokreću druge inicijative vezane za rad parlamenta.

Parlament odlučuje na *plenarnom zasedanju*. U jednodomnim parlamentima na plenarnom zasedanju okupljaju se svi poslanici. U dvodomnim i višedomnim parlamentima postoji više oblika plenarnog zasedanja. Zavisno od toga kako su među domovima parlamenta raspodeljene nadležnosti, moguće je razlikovati više oblika plenarnog rada domova.

Ukoliko je ustavom utvrđena samostalna nadležnost svakog od domova ponaosob, svaki od domova zaseda i odlučuje samostalno kada su na dnevnom redu pitanja iz domena samostalne nadležnosti doma. Odluka o pitanju iz samostalne nadležnosti jednog od parlamentarnih domova je ujedno i odluka parlamenta.

Kada ustav propisuje ravnopravni delokrug domova, svaki od domova zaseda samostalno, a o pitanjima iz ravnopravne nadležnosti odlučuje svaki od domova. U komparativnoj parlamentarnoj praksi razlikuju se dva tipa ravnopravnog delokruga domova zavisno od kvaliteta i kapaciteta prava koja ima svaki od domova ponaosob u postupku donošenja odluke.

Prvi oblik je ravnopravna nadležnost oba parlamentarna doma u kojoj svaki od domova raspolaze punim kapacitetom odlučivanja i na isti način sudeluje u odlučivanju o pitanjima iz ravnopravnog delokruga domova. U konstitucionalnoj teoriji ovakav oblik

dvodomnosti naziva se ravnopravna dvodomnost. Ravnopravna dvodomnost se, po pravilu, sreće u federacijama, ali i u nekim unitarnim državama. Za ovaj oblik plenarnog rada parlamenta karakteristično je da domovi zasedaju odvojeno, svaki od domova samostalno donosi odluku o pitanju iz ravnopravne nadležnosti, a odluka parlamenta je doneta samo ukoliko oba doma donesu istovetne odluke.

*„Zakon usvaja Parlament.“ (ČLAN 34 STAV 1 USTAVA FRANCUSKE)*

*„Rasprava o nacrtima zakona vodi se u domu pred kojim je nacrt prvo iznesen. Dom pred koji se iznese tekst usvojen u drugom domu raspravlja o tekstu koji mu je dostavljen.“ (ČLAN 42 USTAVA FRANCUSKE)*

*„Svi nacrti i predlozi zakona razmatraju se najpre u jednom pa u drugom domu Parlamenta u cilju usvajanja istovetnog teksta.“ (ČLAN 45 STAV 1 USTAVA FRANCUSKE)*

U ustavnim sistemima u kojima oba doma imaju istovetnu ulogu i istovrsni kvalitet i kapacitet prava u procesu donošenja odluka u parlamentu moguće je da nastupi sukob domova zbog koga parlament ne može da donese konkretnu odluku. Do toga dolazi ukoliko domovi parlamenta izglasaju zakon u različitim tekstovima (npr. ako u jednom od domova bude prihvaćen jedan ili više amandmana, a u drugom amandman ili amandmani ne budu prihvaćeni). Kako se zakon smatra donetim ako je usvojen glasanjem u oba parlamentarna doma, u ovom se slučaju postavlja pitanje kako rešiti sukob među domovima, odnosno kako otkloniti nesklad između dve, po sadržini različite odluke parlamentarnih domova. Ustav i poslovnik parlamenta propisuje proceduru za rešavanje sukoba domova. Ona može biti različita i odvija se ili u posebnim radnim telima parlamenta koja se obrazuju kao povremena radna tela sa zadatkom da pripreme predlog za rešenje spornog pitanja povodom koga je nastao sukob među domovima. U nekim ustavnim sistemima rešavanje sukoba domova odvija se u postupku koji teče na zajedničkoj sednici oba doma (ponekad i u više posebnih plenarnih zasedanja – nekoliko „čitavanja zakona“) ili se primenjuje kako postupak rada u posebnom radnom telu tako i zajedničko plenarno zasedanje oba parlamentarna doma.

*„Ako usled neslaganja između domova, neki nacrt ili predlog zakona nije mogao biti usvojen ni posle dva čitanja u svakom domu, ili ako vlada proglasi hitnost, posle svega jednog čitanja u domovima, prvi ministar je ovlašćen da zahteva obrazovanje jedne mešovite paritetne komisije sa zadatkom da predloži jedan tekst o odredbama o kojima nije postignuta saglasnost.*

*Vlada može podneti domovima na prihvatanje tekst koji pripremi mešovita komisija.*

*Vlada može podneti domovima na prihvatanje tekst koji pripremi mešovita komisija.*

*Ako mešovita komisija ne uspe da usvoji zajednički tekst ili ako taj tekst ne bude usvojen pod uslovima predviđenim u prethodnom stavu, Vlada može, posle novog čitanja u Nacionalnoj skupštini i Senatu zahtevati od Nacionalne skupštine da donese konačnu odluku.*

*Nacionalna skupština može prihvatiti bilo koji tekst koji je pripremila mešovita komisija, bilo poslednji tekst koji je sama usvojila, izmenjen u datom slučaju, jednim ili više amandmana izglasanih u Senatu.“*

(ČLAN 45 STAV 2, 3 I 4 USTAVA FRANCUSKE)

Ukoliko postupak ne dovede do otklanjanja spora među domovima, izlaz iz nastale situacije može biti davanje prednosti jednom od domova (to je uvek dom građana) ili raspuštanje parlamenta.

U komparativnoj praksi mnogo je češće rešenje prema kome u dvodomnom parlamentu oba parlamentarna doma nemaju istovetnu ulogu, niti istovrsni kapacitet i kvalitet prava u postupku odlučivanja. Ovakav oblik dvodomnosti je češći u komparativnoj praksi, a u konstitucionalnoj teoriji se sreće pod nazivom neravnopravna dvodomnost. U ovim ustavnim sistemima odluke se donose u domu građana, a drugi dom učestvuje u postupku odlučivanja u ograničenom obliku. Prava drugog doma da učestvuje u odlučivanju su sužena po kvalitetu, sadržini i obimu. Ovakvo rešenje oslonjeno je na princip reprezentovanja u svakome od domova. Dom građana biraju neposredno građani i samo ovaj dom reprezentuje sve građane, što nije slučaj sa drugim domom koji se najčešće bira posredno i reprezentuje druge subjekte. Otuda jedino dom građana može biti nadležan za donošenje zakona i drugih, za društvo i zajednicu, važnih odluka koje donosi parlament.

Pravo drugog doma da učestvuje u parlamentarnom odlučivanju ograničava se na pravo suspenzivnog veta na zakone usvoje-

ne u domu građana ili je uloga ovog doma u odlučivanju samo savetodavna. Kada drugi dom raspolaže pravom veta, posledica primene ovog instrumenta je vraćanje zakona u dom građana, ponovna rasprava i glasanje o zakonu (ili samo ponovno glasanje), a za usvajanje zakona potrebna je kvalifikovana većina glasova. U drugom domu se može voditi debata o zakonu, ali poslanici u ovom domu, po pravilu, nemaju pravo da menjaju zakon usvojen u domu građana. Ako su nezadovoljni zakonskim rešenjima oni zakon mogu vratiti domu građana. Pri ponovnom odlučivanju o zakonu, zakon se usvaja kvalifikovanom većinom. U ovom slučaju prilikom sukoba domova prednost je data domu građana.

*„Pošto Kongres poslanika prihvati nacrt običnog ili organskog zakona, njegov predsednik će odmah obavestiti predsednika Senata, koji će nacrt izneti na raspravu pred Senat.*

*U roku od dva meseca od dana prijema teksta, Senat može, obrazloženom preporukom staviti svoj veto ili uneti izmene u tekst. Veto mora biti usvojen apsolutnom većinom. Nacrt ne može biti podnet na sankciju kralju dok Kongres, u slučaju veta, ne potvrdi izvorni tekst apsolutnom većinom, odnosno apsolutnom većinom ako su protekla dva meseca od intervencije Senata; ako su u pitanju izmene, Kongres ih prihvata ili odbacuje običnom većinom.*

*Rok od dva meseca kojim raspolaže Senat da prihvati ili izmeni nacrt, skraćuje se na dvadeset dana u slučaju nacrta koji vlada ili Kongres poslanika proglaše hitnim.“ (ČLAN 90 USTAVA ŠPANIJE).*

Izuzetno, parlamentarni domovi se mogu sazvati i na zajedničku sednicu. Ovakav vid zasedanja odvija se, najčešće, kao priprema odvojenih sednica parlamentarnih domova (npr. da svi poslanici saslušaju ekspozice o zakonskom predlogu). Uobičajeno je da domovi ne donose odluke na zajedničkoj sednici, ali od ovog opšteg pravila postoje odstupanja koja se u ustavu precizno navode. Domovi se sastaju na zajedničkoj sednici u povodu određenih svečanih prilika (npr. kada šef države polaže zakletvu) kada domovi ne odlučuju.

*„Nacionalno veće i Savezno veće sastaju se kao Savezna skupština u sedištu Nacionalnog veća na zajedničkoj javnoj sednici pri polaganju zakletve Saveznog predsednika.“ (ČLAN 38 USTAVA AUSTRIJE)*

Ređe se zajedničke sednice koriste kao oblik rada parlamenta kada parlament odlučuje i nekom pitanju iz svoje nadležnosti. U ustavnim sistemima koji poznaju ovaj oblik rada parlamenta (Austrija, Belgija, Holandija, Švajcarska), u ustavu se precizno navode pitanja o kojima parlament odlučuje na zajedničkoj sednici. Na zajedničkoj sednici domovi odlučuju o najvažnijim pitanjima (npr. proglašenje ustava, proglašenje vanrednog stanja, izbor namješništva i sl.).

*„Nacionalno veće i Kantonalno veće imaju zajedničke rasprave kao udružena Savezna skupština... da bi: A. Sproveli izbore; B. Odlučili o konfliktu nadležnosti između najviših organa; C. Izrekli pomilovanja.“*  
(ČLAN 157 STAV 1 USTAVA ŠVAJCARSKJE)

*„Nacionalno veće i Savezno veće sastaju se kao Savezna skupština u sedištu Nacionalnog veća na zajedničkoj javnoj sednici za donošenje odluka o proglašenju rata.“* (ČLAN 38 USTAVA AUSTRIJE)

Zajedničke sednice domova koriste se, u nekim ustavnim sistemima, i kao oblik rada parlamenta radi rešavanja sukoba među domovima parlamenta ili u cilju sprečavanja nastanka sukoba među domovima, osobito ako je povod za potencijalni sukob domova neki razloga (npr. nedonošenje budžeta) čije nastupanje bi imalo za posledicu raspuštanje parlamenta.

*„Prvi dom u kome je zakon prošao treba da podnese zakon, u obliku u kome je usvojen, Drugom domu. Ako u ovom domu nastanu izmene, zakon se vraća u dom iz koga je potekao, u kome, ukoliko se ponovo menja, sledi ista procedura. Ako se dogovor ne postigne oba doma se sastaju na zatvorenoj sednici. Problem treba da se reši u jednom čitanju u ujedinjenom Altingu. Kada se Alting sastane na zajedničkoj sednici više od polovine članova svakoga od domova mora biti prisutno i učestvovati u glasanju u cilju postizanja kvoruma. Većinom glasova odlučuje se o svim pojedinostima. Zakoni, sa izuzetkom finansijskih zakona i dopunskih finansijskih zakona ne mogu biti konačno usvojeni, ako ih nisu podržani 2/3 većinom glasova prisutnih.“*  
(ČLAN 45 USTAVA ISLANDA)

*„Finansijski zakoni i dopunski finansijski zakoni podnose se ujedinjenom Altingu da prođu tri čitanja.“* (ČLAN 42 STAV 2 USTAVA ISLANDA)

Zajedničke sednice na kojima parlament donosi odluke predstavljaju oblik odstupanja od bikameralizma. U tom slučaju par-

lament deluje kao jednodomni. U nekim ustavnim sistemima to se i eksplicitno navodi u ustavu.

*„U slučaju zajedničkog zasedanja, oba doma će se smatrati za jednu celinu i poslanici će slobodno izabrati mesta. Zasedanjem predsedava predsednik Gornjeg doma.“* (ČLAN 118 USTAVA HOLANDIJE)

### 2.3.3. Raspuštanje parlamenta

Parlament može biti raspušten. Raspuštanjem parlamenta prestaje mandat svih poslanika pre isteka mandatnog perioda na koji su poslanici izabrani. Raspuštanje parlamenta je svojevrsna sankcija za parlament koji, iz različitih razloga, nije u mogućnosti da obavlja svoje nadležnosti. Parlament prestaje sa radom nakon raspuštanja i raspisuju se izbori za novi parlamentarni sastav. Izbori se raspisuju neposredno nakon raspuštanja parlamenta, a moraju se održati u ustavom propisanim rokovima, koji su u ovom slučaju obično kraći od rokova za održavanje redovnih izbora. Parlament se raspušta kada nastupe okolnosti propisane ustavom ili na osnovu odluke koju donosi sam parlament. U prvom slučaju parlament se raspušta na osnovu ustava, u drugom na osnovu odluke samog parlamenta (samoraspuštanje).

U dvodomnom parlamentu uobičajeno je da se raspušta samo dom građana, ali komparativna ustavnost (Belgija, Holandija, Poljska) poznaje i primere raspuštanja oba parlamentarna doma.

*„Kada raspusti jedan ili oba doma, Kralj istovremeno zatvara zasedanje.“*  
(ČLAN 114 USTAVA HOLANDIJE)

Razlozi za raspuštanje parlamenta *na osnovu samog ustava* mogu biti različiti. U komparativnoj praksi najčešće se kao razlozi za raspuštanje parlamenta navode nemogućnost izbora vlade u ustavom propisanom roku nakon sprovedenih izbora i konstituisanja novog parlamentarnog saziva, neizglasavanje budžeta (Poljska, Hrvatska), odustvo kvoruma na sednicama parlamenta u određenom vremenskom periodu (Češka, Slovačka) i izglasavanje nepoverenja vladi (Češka, Mađarska, Rusija, Slovenija). U svim ovim slučajevima ustav propisuje postupak (više pokušaja da se

pitanje reši, vremenski rok u kome se pitanje mora rešiti i sl.) koji prethodi raspuštanju parlamenta koji treba da omogućiti da se pronađe rešenje koje će otkloniti razloge koji mogu dovesti do raspuštanja parlamenta.

*„Ako Riksdag četiri puta odbije predlog Predsednika, postupak o imenovanju premijera se prekida i nastavlja tek nakon izbora za Riksdag.“* (ODELJAK 6 ČLAN 3 USTAVA ŠVEDSKE)

*Ako se ne postigne saglasnost o izboru Vlade, Predsednik imenuje službenu Vladu, raspušta narodno sobranje i zakazuje nove izbore.*

*„Predsednik ne može raspustiti Narodno sobranje u toku poslednja tri meseca mandata. Ako u tom roku parlament ne može da izabere Vladu, Predsednik imenuje službenu Vladu.“* (ČLAN 99 STAV 5 I 7 USTAVA BUGARSKJE)

Institut konstruktivnog izglasavanja nepoverenja vladi (Austrija, Nemačka, Španija), takođe štiti stabilnost parlamenta otklanjanjem jednog od razloga za raspuštanje parlamenta. Izglasavanje nepoverenja vladi u ovim ustavnim sistemima nije razlog za raspuštanje parlamenta. U nekim ustavnim sistemima stabilnost parlamenta štiti se i ograničenjem prema kome se parlament zbog istog razloga može raspustiti samo jednom u toku mandatnog perioda.

*„Savezni predsednik može raspustiti Nacionalno veće. To sme da uradi samo jednom zbog istog povoda.“* (ČLAN 29 STAV 1 USTAVA AUSTRIJE)

Jedan naročit oblik raspuštanja parlamenta koji srećemo u manjem broju ustavnih sistema (Austrija, Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Poljska) je *samoraspuštanje parlamenta*. U tom slučaju parlament se raspušta na osnovu sopstvene odluke koju donosi kvalifikovanom većinom poslanika.

*„Pre isteka zakonodavnog perioda Nacionalno veće može donošenjem zakona da odluči o svom raspuštanju.“* (ČLAN 29 STAV 1 USTAVA AUSTRIJE)

Raspuštanje parlamenta, nezavisno od razloga koji daju povod za raspuštanje parlamenta, se ograničava u određenim prilikama. U ustavu se precizno navode *okolnosti u kojima parlament ne može biti raspušten* čak i ako nastupi neki od razloga za njegovo raspuštanje. Parlament ne može biti raspušten u vreme vanrednog

stanja, a ukoliko je raspuštanje nastupilo ranije, domovi obnavljaju mandat. Pored toga parlament ne može biti raspušten za vreme namesništva u monarhijama, kao i određeni vremenski period (3 ili 6 meseci) nakon konstituisanja i pre isteka mandatnog perioda na koji je izabran.

*„Nacionalna skupština ne može biti raspuštena za vreme vršenja vanrednih ovlašćenja.“ (ČLAN 16 STAV 5 USTAVA FRANCUSKE)*

*„U vreme vanrednog stanja ili stanja nužde Parlament ne može odlučiti o samoraspuštanju i niko ne može odlučiti da ga raspusti. Raspušteni Parlament u slučaju ratnog stanja, ratne opasnosti i stanja nužde predsednik Republike može ponovo sazvati.“*

*(ČLAN 28 STAV 1 I 3 USTAVA MAĐARSKE)*

*„Kada Kralj umre, domovi se bez poziva sastaju najkasnije desetog dana od dana smrti. Ako su domovi pre toga bili raspušteni... stari domovi ponovo preuzimaju svoje funkcije do sastanka domova koji će doći na njihovo mesto.“ (ČLAN 79 STAV 1 USTAVA BELGIJE)*

Pored ovih okolnosti koje se najčešće sreću u komparativnoj ustavnosti u nekim ustavnim sistemima navode se i druge okolnosti u kojima parlament ne može biti raspušten. Parlament ne može biti raspušten dok traje postupak smene predsednika republike (Rusija) kao i u periodu od poslednjih šest meseci pre izbora predsednika republike (Rumunija).

U komparativnoj ustavnoj praksi postoje primeri jednog naročitog oblika raspuštanja parlamenta na osnovu samog ustava. To je raspuštanje parlamenta *u toku postupka ustavne revizije*. U postupku ustavne revizije parlament tekućeg saziva usvaja predlog za promenu ustava. Potom se parlament raspušta i raspisuju se novi parlamentarni izbori. Novoizabrani parlament usvaja akt o promeni ustava. U konstitucionalnoj teoriji ovaj oblik ustavne revizije naziva se prikriveni referendum.

*„Zakonodavna vlast ima pravo da proglasi da treba izvršiti reviziju ustavnih odredbi koje ona odredi. Posle toga dva doma se odmah raspuštaju. Dva novoizabrana doma sazivaju se saglasno čl. 71. Ovi domovi odlučuju zajedno s Kraljem o tačkama iznetim na reviziju.“*

*(ČLAN 131 STAV 1 DO 4 USTAVA BELGIJE)*

Kada nastupe neki od ustavom propisanih razloga za raspuštanje parlamenta, *odluku o raspuštanju parlamenta* donosi šef drža-



ve. Predlog za donošenje odluke o raspuštanju parlamenta podnosi vlada i on mora biti obrazložen. Odluku o raspuštanju parlamenta šef države donosi samostalno ili uz konsultovanje i saradnju sa drugim subjektima.

*„Pre raspuštanja Parlamenta, predsednik Republike je obavezan da traži mišljenje Prvog ministra, predsednika Parlamenta i lidera partijskih poslaničkih grupa koje imaju predstavnike u Parlamentu.“*  
(ČLAN 28 STAV 5 USTAVA MAĐARSKE)

*„Predsednik može raspustiti Alting.“* (ČLAN 24 STAV 1 USTAVA ISLANDA)

## Literatura

Basta L.: *Gornji dom u saveznom parlamentu*, Strani pravni život, br. 97/1997; Compion G.: *Parlament i demokratija*, Beograd, 1964; Jovanović S.: *O dvodomnom sistemu*, Političke i pravne rasprave, druga sveska, Beograd 1910; Jovičić M.: *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Beograd 1984; Kutlešić V.: *Ustavi bivših socijalističkih država Evrope*, Beograd, 2004; Laundry Ph.: *Parliament in the Modern World*, Dartmouth, Inter-Parliamentary Union, 1989; Marković L.: *Parlamentarno pravo*, Zrenjanin, 1991; *Mesto i uloga odbora i komisija predstavničkih tela*, Zbornik, Beograd 1969; Pajvančić M.: *Ustavno pravo – ustavne institucije*, Novi Sad, 2003; Petrov V.: *Sukob domova u dvodomnom sistemu*, Beograd, 2004; Popović D.: *Parlamentarizam u Trećoj francuskoj republici*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3–4/1994; Sokol S.: *Dvodomni sistem u unitarnim državama Zapadne Evrope*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 1/1968; *Skupštinski poslovnici*, Zbornik, Beograd, 1998; Srnić I.: *O strukturi skupštine*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3–4/961; Stefanović J.: *Drugi dom u francuskim ustavima*, Rad JAZU, Zagreb, 1962; Busch, Handschluck, Kretschmer, Zeh.: *Wegweiser Parlament*, Bonn, 1990.



U modernim državama vlast pripada građanima. Građani sudeluju u vršenju javne vlasti na dva načina: neposredno i preko predstavnika koje biraju neposredno na opštim izborima na osnovu jednakog biračkog prava, tajnim glasanjem. Parlament je opšte predstavništvo građana.

Legitimitet parlamenta počiva na neposrednom izboru njegovih članova. Izabranim predstavnicima građani poveravaju ovlašćenje da donose najznačajnije propise koji uređuju odnose u državnoj zajednici, položaj pojedinca i odnose među građanima. Budući da poslanike u parlamentu neposredno biraju građani to je i najvažniji javni posao – donošenje ustava i zakona u nadležnosti ovog tela. Parlament, dakle, stvara pravo. On donosi najvažnije pravne propise – ustav i zakone. U rukama parlamenta je ustavotvorna i zakonodavna vlast.

Pored normativnih akata (ustav, zakoni), parlament donosi i druge propise (npr. odluke) i opšte političke akte (rezolucije, deklaracije). Parlament donosi i pojedinačne pravne akte (npr. odluka o izboru predsednika parlamenta) ili zaključke (npr. zaključak da se produži vreme rezervisano za dnevni rad parlamenta).

U sistemu podele vlasti u obliku parlamentarnog režima, parlament nije samo osnovni nosilac zakonodavne delatnosti, već i telo koje nadzire i kontroliše rad izvršnih organa vlasti, prvenstveno vlade. Kao centralni organ državne vlasti parlament raspolaže i ovlašćenjima da bira određene organe državne vlasti.

### I. Normativna nadležnost parlamenta

Normativna nadležnost parlamenta je njegovo pravo da donosi opšte pravne propise kojima uređuje pitanja u oblastima koje se

uređuju opštim pravnim aktima. Najznačajniji opšti pravni akti parlamenta su ustav i zakoni.

## 1.2 Ustavotvorna vlast parlamenta

Ustav je osnovni i najviši pravni akt koji garantuje slobode i prava građana i kojim se uređuju osnovni i najznačajniji odnosi u državnoj zajednici (organizacija, nadležnosti, odnos između pojedinih organa vlasti). Zbog značaja ustava kao najvišeg i osnovnog pravnog akta njegovo donošenje je u nadležnosti parlamenta. Parlament nikada nije izostavljen iz postupka donošenja ustava, ali kvalitet i obim ustavotvorne vlasti parlamenta može biti različit. O donošenju ili promeni ustava parlament može odlučivati samostalno ili uz učešće građana. U prvom slučaju parlament donosi ustav samostalno, u drugom u donošenju ustava sudeluju i parlament i građani neposredno.

Kada parlament svoju ustavotvornu vlast ostvaruje *samostalno* o promeni ustava može odlučivati parlament tekućeg saziva ili poseban parlamentarni saziv (ustavotvorna skupština ili parlament izabran u toku postupka ustavne revizije). Parlament tekućeg saziva odlučuje o promeni ustava po posebnom postupku, najčešće kvalifikovanom većinom glasova poslanika.

Odlučivanje o promeni ustava može biti i nadležnost ustavotvorne skupštine. Ustavotvorna skupština je posebno predstavničko telo. Od običnog parlamentarnog saziva razlikuje se po nadležnosti, a ponekada i po sastavu poslanika i načinu njihovog izbora. Ustavotvornu skupštinu biraju građani po pravilima propisanim posebnim zakonom (zakon o izboru za ustavotvornu skupštinu). Jedina nadležnosti ustavotvorne skupštine vezana je za rad na pripremi i donošenju ustava. Kada usvoji ustav ustavotvornoj skupštini prestaje mandat. Donošenje ustava od strane ustavotvorne skupštine karakteristično je za vreme u kome su donošeni prvi pisani ustavi. Ustavotvorne skupštine se u savremenoj ustavnosti ređe sreću kao organ koji donosi ustav, najčešće nakon krupnih društvenih promena i diskontinuiteta sa dotadašnjim ustavnim razvojem. Izbor novog parlamenta je, takođe, jedan po-

seban oblik ostvarivanja ustavotvorne vlasti parlamenta. Ovakav vid promene ustava naziva se prikrivenim referendumom, jer se građani, glasajući za izbor novog parlamenta, posredno izjašnjavaju i o promeni ustava. Postupak promene ustava započinje u parlamentu tekućeg saziva. Kada je predlog za promenu ustava usvojen, parlament se raspušta i raspisuje izbore za novi parlament. Novoizabrani parlament usvaja akt o promeni ustava.

*„Zakonodavna vlast ima pravo da proglasi da treba izvršiti reviziju ustavnih odredbi koje ona odredi. Posle se dva doma odmah raspuštaju. Dva novoizabrana doma sazivaju se saglasno čl. 71. Ovi domovi odlučuju zajedno s kraljem o tačkama iznetim na reviziju.“*

(ČLAN 131 STAV 1–4 USTAVA BELGIJE)

Budući da je ustav najvažniji pravni akt, u nekim ustavnim sistemima *ustavotvorna vlast je podeljena između parlamenta i građana*. U donošenju ustava, pored parlamenta neposredno sudeluju i građani, a za usvajanje akta o promeni ustava potrebna je saglasnost volja građana i njihovih izabranih predstavnika okupljenih u parlamentu. Građani sudeluju u ustavotvornoj vlasti na dva osnovna načina, podnošenjem predloga za reviziju ustava kojim pokreću postupak odlučivanja o promeni ustava i neposrednim učešćem u odlučivanju o ustavnoj reviziji kada se glasanjem (na referendumu) izjašnjavaju o usvajanju akta o promeni ustava.

Građani imaju pravo da, pod ustavom propisanim uslovima, podnesu predlog da se ustav izmeni ili dopuni (delimična revizija) ili da se donese novi ustav (potpuna revizija). Predlog mora ispunjavati uslove propisane u ustavu.

Pravo da neposredno učestvuju u odlučivanju o aktu revizije ustava građani ostvaruju putem ustavnog referenduma. Komparativna ustavna praksa poznaje više oblika referenduma: obavezni, fakultativni, savetodavni, prethodni i naknadni. Prema dejstvu razlikuju se obavezni, fakultativni i savetodavni referendum, a prema vremenu raspisivanja prethodni i naknadni referendum. Obavezni referendum isključuje mogućnost da se o reviziji ustava odluči bez saglasnosti građana. Akt o promeni ustava je usvojen kada ga na referendumu podrži ustavom propisana većina gra-

đana. Fakultativni referendum ne obavezuje parlament da akt o reviziji ustava iznese na referendum, ali je ustavom predviđena mogućnost da parlament raspíše referendum za usvajanje promene ustava. Odluku o raspisivanju ustavotvornog referenduma parlament donosi po sopstvenoj inicijativi ili na predlog drugih ovlašćenih subjekata (određenog broja poslanika ili birača). Odluka doneta na fakultativnom referendumu obavezuje parlament. Savetodavni referendum se raspisuje kako bi se saslušalo mišljenje građana o reviziji ustava. Mišljenje građana izneto na referendumu ne obavezuje parlament. Potonji referendum se raspisuje posle usvajanja akta o reviziji ustava u parlamentu. Akt o reviziji ustava je donet kada ga na referendumu usvoji ustavom propisani broj građana. Prethodni referendum se raspisuje pre nego što parlament pristupi odlučivanju o promeni ustava, a građani odlučuju o tome da li treba pristupiti promeni ustava.

## 1.2. Zakonodavna vlast parlamenta

Osnovna nadležnost parlamenta je  *donošenje zakona*, kao najznačajnijih opštih pravnih propisa. Zakoni uređuju različite oblasti društvenog života, garantuju prava, nalažu ispunjavanje obaveza, propisuju zabrane, ustanovljavaju sankcije za povredu prava. Parlament je nadležan da donosi zakone u oblastima utvrđenim u ustavu.

*„Zakonodavnu funkciju vrše zajednički oba Doma.“*  
(ČLAN 70 USTAVA ITALIJE)

Parlament, po pravilu, usvaja zakone na plenarnom zasedanju, ali pod određenim uslovima i u ograničenom obimu, zakonodavnu vlast parlamenta mogu vršiti i njegova radna tela.

*Poslovník parlamenta „može propisati u kojim se slučajevima i u kakvom obliku proučavanje i izglasavanje zakonskih nacrtá predaje komisijama, kao i stalnim komisijama... U takvim slučajevima sve do momenta konačnog izglasavanja zakonski nacrt se vraća Domu ako Vlada, ili 1/10 članova Doma ili 1/5 članova komisije zahtevaju da on bude diskutovan i izglasan od strane istog Doma ili da bude podnet radi konačnog odobrenja samo putem glasanja.“*  
(ČLAN 72 STAV 2 USTAVA ITALIJE)

U *federalnim državama zakonodavna nadležnost podeljena* je između federacije i federalnih jedinica. Oblasti u kojima se prostire zakonodavna nadležnost saveznog parlamenta u federalnoj državi definiše federalni ustav. U komparativnoj ustavnosti koriste se različite metode definisanja nadležnosti između federacije i federalnih jedinica. Jedan od metoda raspodele zakonodavne nadležnosti je taksativno navođenje zakonodavne nadležnosti federacije. Opšta pretpostavka zakonodavne nadležnosti je na nivou federalnih jedinica. Drugi metod počiva na suprotnom principu. Zakonodavne nadležnosti federalnih jedinica utvrđuju se metodom enumeracije, a opšta pretpostavka zakonodavne nadležnosti je ustanovljena u korist federacije.

*„Ukoliko neki posao izričito Saveznim ustavom nije prenet u nadležnost saveznog zakonodavstva i savezne izvršne vlasti, on je u samostalnoj nadležnosti Pokrajina.“ (ČLAN 15 STAV 1 USTAVA AUSTRIJE)*

Pored toga, u federalnim državama deo zakonodavne nadležnosti predstavlja tzv. konkurentna nadležnost. U oblastima koje spadaju u domen konkurentne zakonodavne nadležnosti zakone donose i savezni parlament i parlamenti federalnih jedinica. Oblast konkurentne zakonodavne nadležnosti je najosetljivije pitanje raspodele nadležnosti između federacije i federalnih jedinica. Složenost ovog pitanja ogleda se u tome što istovetnu oblast uređuju dva zakona – savezni zakon i zakon federalne jedinice, pa se postavlja pitanje sadržaja, kvaliteta i obima zakonodavne nadležnosti federacije odnosno federalnih jedinica. U domenu konkurentne zakonodavne nadležnosti ni federacija ni federalne jedinice ne raspolažu u ovom slučaju punim kapacitetom zakonodavne vlasti. Ovaj problem u nekim federalnim državama rešava se jednom naročitom vrstom saveznih zakona. U konstitucionalnoj teoriji ovi zakoni se nazivaju okvirnim zakonima. Okvirnim zakonom, kako sam naziv zakona govori, federacija uređuje osnovna pitanja u određenoj oblasti (načela, principe, osnovne institute), a federalne jedinice u tim okvirima donose svoje zakone kojima bliže uređuju oblast na koju se odnosi okvirni zakon.

*Kao primer može se navesti Ustav Austrije, posebno članovi 10 do 15 u kojima se precizno i iscrpno navode nadležnosti federacije i federalnih jedinica i definiše njihova konkurentna nadležnost, njen sadržaj, kvalitet i obim.*

U novijoj komparativnoj ustavnosti u regionalno uređenim državama (Španija, Italija) zakonodavnu vlast vrše i parlamenti regiona. U ustavima ovih zemalja primenjuju se slična pravila na raspodelu zakonodavne nadležnosti između parlamenta na nivou centralne vlasti i predstavničkih tela u regionima.

Izuzetno, parlament može *preneti deo zakonodavnih ovlašćenja* na vladu, a u vanrednim prilikama i na šefa države. Prenos zakonodavnog ovlašćenja sa parlamenta na vladu je odstupanje od osnovnog ustavnog pravila da parlament donosi zakone. To je izuzetak i on se uređuje restriktivno. Delegiranje zakonodavnih ovlašćenja parlamenta na vladu dopušteno je samo pod ustavom određenim uslovima i u ograničenom obimu.

Osnov za delegaciju zakonodavne vlasti na egzekutivu mora postojati u ustavu ili zakonu. Ovim aktima se ustanovljava pravo vlade da, neposredno na osnovu ustava i zakona, ili po odluci parlamenta aktima podzakonskog karaktera (uredba) uređuje zakonsku materiju (uredba sa zakonskom snagom).

*„Zakonodavna delegacija mora biti data putem posebnog osnovnog zakona kada je u pitanju donošenje novog propisa, odnosno putem običnog zakona kada je u pitanju spajanje više postojećih propisa u jedan.“ (ČLAN 82 STAV 2 USTAVA ŠPANIJE)*

*„Vršenje zakonodavne funkcije može se poveriti Vladi samo ako se odrede načela i smernice ovoga i samo za ograničeno vreme i za određene predmete.“ (ČLAN 76 USTAVA ITALIJE)*

Prenos zakonodavnih ovlašćenja sa parlamenta na egzekutivu je uvek ograničenog obima. U aktu kojim parlament delegira egzekutivi zakonodavnu nadležnost precizno se navode ovlašćenja vlade u vezi sa prenetim zakonodavnim nadležnostima ili se precizno navode oblasti koje se izuzimaju sa liste pitanja o kojima vlada može donositi uredbe sa zakonskom snagom. Delegacija zakonodavne vlasti je uvek konkretna. Njeno dejstvo prestaje kada vlada donese propis po osnovu delegiranog ovlašćenja.



*„Generalni Kortes može delegirati vladi mogućnost da donosi norme koje imaju rang zakona o određenim materijama, iz kojih su isključene one predviđene u prethodnom članu (oblasti koje se uređuju organskim zakonima, prim. M. Pajvančić). Zakonodavna delegacija mora biti izričito data vladi za svaki konkretan slučaj... Delegacija prestaje pošto je vlada iskoristi objavljivanjem odgovarajuće norme.“*

(ČLAN 82 STAV 1 I 3 USTAVA ŠPANJE)

Kvalitet i obim prenetog zakonodavnog ovlašćenja bliže definiše parlament. Parlament to čini bilo posebnim zakonom bilo zakonom kojim egzekutivi delegira zakonodavnu vlast. Delegirano zakonodavno ovlašćenje vlada ostvaruje neposredno i ne može ga preneti na druge organe.

*„Osnovnim zakonima će se precizno utvrditi predmet i domašaj zakonodavne delegacije i načela i kriterijumi za njeno korišćenje. Dozvolom za spajanje propisa utvrdiće se normativni obim na koji se odnosi sadržina delegacije i preciziraće se da li se ona ograničava na jednostavno formulisanje jedinstvenog teksta ili obuhvata i uređivanje, razjašnjavanje i usklađivanje zakonskih propisa koji treba da budu spojeni. Delegacijom se ne može dozvoliti sub-delegacija organima različitim od same vlade.“* (ČLAN 82 STAV 3 I 5 USTAVA ŠPANJE)

Prenos zakonodavnih ovlašćenja na egzekutivu ograničava se i vremenski (npr. akti vlade doneti po osnovu delegacije vlasti za vreme vanrednog stanja traju samo dok postoje razlozi koji su izazvali uvođenje vanrednog stanja). Delegacija zakonodavne vlasti ne može biti data na neodređeno vreme.

*„Zakonodavna delegacija mora biti izričito data vladi... uz utvrđivanje roka korišćenja. Delegacija ne može biti data prećutno niti za neodređeno vreme.“* (ČLAN 84 STAV 3 USTAVA ŠPANJE)

Akti koje vlada donosi po osnovu delegacije zakonodavne vlasti podležu naknadnoj ratifikaciji u parlamentu. Vlada obavezno, u kratkom roku, podnosi ove akte na potvrdu parlamentu.

*„Kada u izvanrednim slučajevima potrebe i hitnosti, Vlada donese pod svojom odgovornošću privremene uredbe sa snagom zakona ona ih mora istoga dana podneti Domovima radi pretvaranja u zakon i Domovi se, ako nisu u sazivu, sazivaju naročito za to i sastaju se u roku od pet dana. Uredbe gube snagu od početka ako nisu pretvorene u zakon u roku od 60 dana od dana njihovog objavljivanja.“* (ČLAN 77 STAV 2 I 3 USTAVA ITALIJE)

Zakonodavna ovlašćenja parlamenta mogu biti poverena organima egzekutive (vladi ili šefu države) u vreme vanrednog stanja, po pravilu u situaciji kada je sastajanje parlamenta iz objektivnih razloga onemogućeno (za vreme rata, neposredne ratne opasnosti, vanrednog stanja i sl.).

Delegacija zakonodavnih ovlašćenja na egzekutivu razlikuje se ukoliko prenos ovlašćenja odvija u redovnim prilikama ili do toga dolazi za vreme vanrednog stanja. U redovnim prilikama ovlašćenja egzekutive su uža, a u vanrednim prilikama ona mogu biti šira. Pored toga u vreme vanrednog stanja mere koje u ovakvim prilikama donosi egzekutiva, ukoliko parlament nije u mogućnosti da se sastane, može doneti ne samo vlada već i šef države.

*„Kada institucije Republike, nezavisnost zemlje, integritet njene teritorije ili izvršenje međunarodnih obaveza budu ugroženi na težak i neposredan način, a redovno funkcionisanje javnih vlasti bude prekinuto, Predsednik Republike, posle službenog konsultovanja s prvim ministrom, predsednicima domova kao s Ustavnim savetom, preduzima mere koje ovakve okolnosti iziskuju. On o tome putem poruke obaveštava naciju.“ (ČLAN 16 USTAVA FRANCUSKE)*

Delegacija zakonodavnih ovlašćenja parlamenta, po pravilu, nije opšta. U nekim ustavnim sistemima, međutim, odstupa se od ovog opšteg pravila. U ovim ustavnim sistemima oblasti u kojima se prostire zakonodavna nadležnost parlamenta se taksativno navode u ustavu.

*„Zakonom se utvrđuju pravila koja se tiču: građanskih prava i osnovnih garantija datih građanima radi vršenja javnih sloboda; obaveza koje narodna odbrana nameće u odnosu na ličnost i dobra građana; državljanstva, ličnog statusa i pravne sposobnosti, bračnog režima, nasleđivanja i poklona; određivanje krivičnih dela, kao i kazni koje se na njih primenjuju; krivičnog postupka, amnestije; osnivanja novih vrsta sudova i statusa sudija; utvrđivanje osnova, iznosa i načina naplate svih vrsta dažbina; režim emitovanja novca.*

*Zakonom se isto tako utvrđuju pravila koja se tiču: izbornog režima za domove Parlamenta i lokalna predstavnička tela; ustanovljavanja kategorija javnih ustanova; osnovnih garantija koje uživaju civilni i vojni službenici; nacionalizacije preduzeća i prenosa svojine preduzeća iz javnog sektora u privatni.*

*Zakonom se određuju osnovna načela: opšte garancije narodne odbrane; slobodnog upravljanja lokalnim zajednicama, njihovih nadležnosti i njihovih prihoda; nastave; režima svojine, stvarnih prava i civilnih trgovačkih obligacija; radnog prava, sindikalnog prava i socijalnog osiguranja.*

*Finansijskim zakonima određuju se državni prihodi i rashodi pod uslovima i sa izuzecima predviđenim posebnim organskim zakonom. Programskim zakonom određuju se ciljevi privredne i socijalne akcije države.“ (ČLAN 34 USTAVA FRANCUSKE)*

Propise kojima se uređuju pitanja iz drugih oblasti donosi egzekutiva. Oblasti koje nisu rezervisane izričito za zakonodavnu nadležnost parlamenta uređuje vlada svojim uredbama. U ovom slučaju egzekutiva, na osnovu samog ustava ima uredbodavna ovlašćenja opšteg karaktera koja podležu vremenskom ograničenju i zahtevaju naknadnu potvrdu od strane parlamenta.

*„Vlada može, radi sprovođenja svog programa, tražiti od Parlamenta ovlašćenje da putem ordonansi preduzima, za određeno vreme, mere koje redovno spadaju u oblast zakona... One stupaju na snagu čim se objave, ali prestaju da važe ako nacrt zakona o potvrdi ne bude podnet Parlamentu pre datuma utvrđenog u zakonu o davanju ovlašćenja. Po isteku vremena iz prvog stava, ordonanse u materijama koje spadaju u zakonodavnu oblast mogu da budu izmenjene samo putem zakona.“*  
(ČLAN 38 USTAVA FRANCUSKE)

Parlament donosi različite vrste zakona. To mogu biti obični zakoni, ustavni zakoni, organski zakoni, osnovni zakoni, finansijski zakoni, budžetski zakoni, zakoni o ratifikaciji međunarodnih ugovora i dr. Zakoni se razlikuju s obzirom na sadržaj materije koju uređuju, razlikuju se po nazivu i po postupku donošenja.

Za zakonodavnu nadležnost parlamenta tesno je vezano i pravo parlamenta da daje autentično tumačenje zakona. Autentično tumačenje propisa je pravo organa koji je propis doneo da tumači njegova pravila. Kako parlament donosi zakone, ovom organu pripada i pravo da utvrđuje autentično tumačenje zakona. Samo u manjem broju ustava, ovo pravo parlamenta se izričito pominje u samom ustavu.

*„Autentično tumačenje zakona je isključiva nadležnost parlamenta.“*  
(ČLAN 28 USTAVA BELGIJE)

## 2. Parlamentarna kontrola vlade

Parlamentarna kontrola vlade je druga važna nadležnost parlamenta u sistemu podele vlasti obliku parlamentarnog režima. Poslovi koji u ovom domenu čine nadležnost parlamenta su po svojoj prirodi opštepoltički poslovi. U okviru ove nadležnosti parlament ne donosi opšte pravne propise, već ostvaruje nadzor i kontrolu egzekutive. Nadležnost parlamenta da kontroliše rad egzekutive, posebno rad vlade, čini supstancijalno jezgro odnosa koji oblikuju prirodu parlamentarnog sistema. Položaj vlade u ovom režimu podele vlasti počiva na podršci koju parlamentarna većina pruža vladi. Poverenje parlamentarne većine omogućuje vladi da nesmetano obavlja svoje nadležnosti. Poverenje parlamentarne većine na koje se oslanja položaj vlade u parlamentarnom sistemu, vlada može izgubiti ukoliko parlament nije zadovoljan njenim radom. Parlament je, dakle, u prilici da permanentno prati i ocenjuje rad vlade i da zavisno od uspešnosti (ili neuspeha) vladine politike podržava vladu ili joj uskrati poverenje.

*„Nacionalno veće i Savezno veće ovlašćeni su da kontrolišu delovanje Savezne vlade, ispituju sve njene članove o predmetima izvršne vlasti i zahtevaju sve potrebne informacije kao i da donose zaključke o svojim stavovima koji se odnose na obavljanje izvršne vlasti.“*

(ČLAN 52 STAV 1 USTAVA AUSTRIJE)

Parlament raspolaže instrumentima koji omogućuju ostvarivanje nadležnosti parlamenta koje se odnose na kontrolu rada vlade i ministarstava u njenom sastavu. Instrumenti parlamentarne kontrole vlade su različiti po svojoj prirodi i dejstvu, od onih koji omogućavaju samo uvid u aktivnosti vlade (poslaničko pitanje) do onih koji mogu prinuditi vladu na ostavku ili dovesti do gubitka poverenja u parlamentu vlade (interpelacija, glasanje o poverenju vladi).

*Poslaničko pitanje* je instrument parlamentarne kontrole vlade kojim može da se koristi svaki poslanik. Postavljanje poslaničkog pitanja omogućuje vladi da kroz odgovor na njega informiše parlament o svom radu ili radu ministarstva. Na taj način parlament se

obaveštava o radu vlade ili ministarstava i dobija dodatne informacije koje mu omogućuju ostvarivanje kontrole nad njenim radom.

*Interpelacija* je instrument parlamentarne kontrole vlade koji, pored detaljnijeg informisanja o radu vlade ili ministarstava može dovesti do izglasavanja nepoverenja vladi. Podnošenjem interpelacije poslanici obavezuju vladu da pruži odgovor na pitanje koje je pokrenuto interpelacijom. Prilikom razmatranja odgovora vlade o kome se u parlamentu otvara rasprava poslanici vrednuju rad vlade, a parlament ostvaruje deo svojih nadležnosti koje se odnose na političku kontrolu vlade. Ukoliko rasprava pokaže da poslanici nisu zadovoljni odgovorom vlade, to će ujedno značiti da je poverenje parlamentarne većine dato vladi dovedeno u pitanje. Rasprava interpelaciji može, stoga, rezultirati zaključkom parlamenta da pristupi glasanju o poverenju vladi. Pokretanje interpelacije omogućuje efektivnu parlamentarnu kontrolu rada vlade.

*Glasanje o poverenju vladi* je najznačajniji i najdelotvorniji instrument parlamentarne kontrole vlade. Princip prema kome položaj vlade u parlamentarnom sistemu počiva na poverenju parlamentarne većine konkretizuje se u pravu poslanika da zahtevaju proveru poverenja i podnesu predlog da se u parlamentu glasa o poverenju vladi. Kada je podnet zahtev za glasanje o poverenju vladi u parlamentu se otvara rasprava o njemu. Po završetku debate u parlamentu se glasa o poverenju vladi. Ishod glasanja može biti pad vlade.

Komparativna ustavnost pruža i primere glasanja o poverenju vladi kada se glasanje o poverenju vladi povezuje se sa izborom nove vlade (*konstruktivno glasanje o poverenju*). U ovim ustavnim sistemima (Nemačka, Španija) vladi može biti izglasano nepoverenje samo ako je u parlamentu obezbeđena većina za podršku novoj vladi. U tom slučaju glasanje o poverenju vladi povezuje se sa glasanjem o izboru nove vlade.

Jedan od instrumenata parlamentarne kontrole vlade je i *budžetsko pravo* parlamenta. Parlament usvaja budžet. Ukoliko parlament ne usvoji budžet, vlada je prinuđena da podnese ostavku jer ne može da obavlja poslove iz svoje nadležnosti. Pretnjom da

neće prihvatiti budžet, parlament može prinuditi vladu da povuče svoj predlog ili odstupi od preduzimanja planiranih mera koje parlamentarna većina ne želi da podrži. Nezadovoljstvo radom vlade parlament može iskazati i pretnjom da neće glasati za budžet. Ovaj instrument parlamentarne kontrole vlade je izmenjen i u nekim ustavnim sistemima je izgubio značaj koji je imao u parlamentarnom sistemu. Rešenje prema kome se, ako parlament ne glasa za predloženi budžet, državne potrebe privremeno alimentiraju na osnovu prethodnog budžeta, omogućuje vladi da obavlja poslove. Vlada neće biti, dakle, prinuđena na ostavku samo zbog toga što parlament nije prihvatio predloženi budžet.

*„Ako budžet ne može biti usvojen pre početka budžetskog perioda... Riksdag, ili ako Riksdag ne zaseda Finansijska komisija, će u slučaju potrebe doneti odluku o privremenom izdvajanju dok se ne usvoji budžet za relevantni period.“ (ČLAN 5 ODELJKA 9 USTAVA ŠVEDSKE)*

Parlamentarna istraga je takođe jedan od instrumenata kontrole vlade. Parlament ima pravo da sprovede istragu, prikupi obaveštenja i činjenice o nekom pitanju vezanom za rad vlade ili ministarstva, ostvarivanje njenih ovlašćenja. O izveštaju, koji podnosi *ad hoc* radno telo, formirano sa zadatkom da prikupi informacije o pitanju koje je predmet parlamentarne istrage, vodi se rasprava u parlamentu. Rasprava može rezultirati pokretanjem postupka glasanja o poverenju vladi.

*„Nacionalno veće može svojom odlukom da formira istražne odbore... Sudovi i svi drugi organi imaju obavezu da udovolje molbi ovih odbora u postupku proučavanja dokaza; sve javne službe moraju da im na njihov zahtev predoče svoja akta.“ (ČLAN 53 STAV 1 I 3 USTAVA AUSTRIJE)*

### 3. Nadležnosti parlamenta vezane za izbore

Parlament raspolaže pravom izbora određenih organa. Pravo izbora obuhvata izbor organa državne vlasti i pravo izbora radnih tela i predsednika parlamenta.

Pravo izbora organa državne vlasti, je jedna od nadležnosti parlamenta karakteristična za parlamentarni sistem.

Pravo parlamenta da bira vladu je nadležnost parlamenta koja predstavlja bitno svojstvo parlamentarnog sistema podele vlasti. Izbor vlade u parlamentu i podrška parlamentarne većine koju vlada mora uživati je princip na kome počiva koncept parlamentarne vlade i na koga se oslanja odgovornost vlade pred parlamentom. Način izbora i nadležnost parlamenta u vezi sa izborom vlade mogu biti različiti. S obzirom na način izbora razlikuju se kancelarska i parlamentarna vlada.

Parlament bira predsednika vlade. Predsednik vlade (kancelar) postavlja i razrešava ostale ministre koji ulaze u sastav vlade. Predsednik vlade obaveštava parlament o sastavu vlade, kao i o svakoj izmeni sastava vlade. Vlada birana na ovaj način naziva se kancelarska vlada. Za kancelarsku vladu karakteristično je da pred parlamentom odgovara samo predsednik vlade. Kancelar odgovara za svoj rad kao i za rad vlade i ministara koji čine vladu. Članovi vlade odgovaraju kancelaru.

Parlament bira predsednika vlade. Na predlog mandatara za sastav vlade parlament bira i sve ostale ministre koji ulaze u sastav vlade. Ovako izabrana vlada naziva se parlamentarna vlada. Za položaj parlamentarne vlade karakteristično je da pred parlamentom odgovara prvi ministar, svaki od ministara ponaosob i celokupna vlada.

Izbor šefa države je u nekim ustavnim sistemima (Italija, Mađarska) u nadležnosti parlamenta. Za parlamentarni sistem karakteristično je da šefa države bira parlament. U novijoj ustavnosti, naročito postsocijalističkoj ustavnosti, o izboru šefa države neposredno odlučuju građani.

Jedna od nadležnosti parlamenta vezana za izbor organa državne vlasti je i izbor pravosudnih organa (sudije, javni tužioci). Nadležnosti parlamenta u odlučivanju o izboru sudija mogu biti različita po sadržaju i obimu. Parlament bira sudije vrhovnog suda, ali u nekim ustavnim sistemima parlament bira i sudije svih drugih sudova. Kvalitet i sadržaj nadležnosti parlamenta u izboru sudija može biti različit. Parlament može raspolagati punim kapacitetom nadležnosti. Parlament u tom slučaju samostalno bira sudi-

je. U nekim ustavnim sistemima ova nadležnost parlamenta je ograničena samo na odlučivanje o predlogu za izbor sudija koji potiče od drugih predlagača. Prilikom odlučivanja, parlament je vezan predlogom koji pred njega iznese posebno telo obrazovano u okviru pravosuđa (visoki magistrat pravde).

U ustavnim sistemima u kojima postoji institucija parlamentarnog zastupnika građana (ombudsman), parlamentu pripada pravo da bira ombudsmana. Među ovlašćenjima parlamenta vezanim za izbore je i njegovo pravo da bira guvernera centralne banke.

Unutarparlamentarni izbori obuhvataju ovlašćenje parlamenta da bira predsednika i potpredsednike parlamenta, kao i predsednike parlamentarnih domova, ukoliko je parlament dvodoman, sekretara parlamenta odnosno parlamentarnih domova, članove radnih tela parlamenta (i predsednike radnih tela) kako stalnih tako i povremenih.

#### 4. Pravo parlamenta da uredi sopstvenu organizaciju

Parlament ima pravo da uredi sopstvenu unutrašnju organizaciju i procedure po kojima se odvija rad parlamenta. Akt kojim parlament uređuje sopstvenu organizaciju i način rada je poslovnik. Parlament donosi samostalno svoj poslovnik. Zbog značaja koji ima ovaj akt za funkcionisanje parlamenta, u nekim ustavnim sistemima ustav izričito propisuje da se poslovnik o radu usvaja kvalifikovanom većinom glasova. Ukoliko je parlament dvodoman, svaki od domova parlamenta donosi samostalno svoj poslovnik. Poslovnik parlamenta je specifičan opšti pravni akt koji sadrži pravila o unutrašnjoj organizaciji parlamenta, pravima poslanika, kućnom redu i parlamentarnim procedurama. U nekim ustavnim sistemima (Mađarska, Island) ova pitanja uređuju se zakonom.

*„Pravila procedure ujedinenog Altinga i oba Doma biće uređena zakonom.“* (ČLAN 58 USTAVA ISLANDA)

*„Za donošenje zakona o pravnom položaju poslanika potrebna je dvotrećinska većina glasova prisutnih poslanika.“*  
(ČLAN 20 STAV 6 USTAVA MAĐARSKE)



## Literatura

Busch, Handschluck, Kretschmer, Zeh., *Wegweiser Parlament*, Bonn, 1990; Bradshaw K. Pring D., *Parliament and Congress*, London 1972; Brajs Dž., *Savremene demokratije I–III*, Beograd, 1931, 1932 i 1933; Fridrih K., *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, Podgoroca, 1996; Jackson C. V., Tushnet M., *Comparative Constitutional Law*, New York, 1999; Jovanović S., *Engleski parlamentarizam*, Beograd, 1902; Jovičić M., *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Beograd 1984; Kutlešić V., *Ustavi bivših socijalističkih država Evrope*, Beograd, 2004; Laundry Ph., *Parliament in the Modern World*, Dartmouth, Inter-Parliamentary Union, 1989; Leibholz G. Rink H.J., *Grundgesetz*, Koln, Meinburg 1968; Lo S., *Engleski parlamentarizam*, Beograd, 1929; Marković L., *Parlamentarno pravo*, Zrenjanin, 1991; Marković R., *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995; Morison H., *Government and Parliament*, London, 1954; Nikolić P., *Ustavno pravo*, Beograd, 1997; Nowak J. Rotunda R.D., *Constitutional Law*, St. Paul, 2000; Pajvančić M., *Ustavno pravo – ustavne institucije*, Novi Sad, 2003; Petrov V., *Sukob domova u dvodomnom sistemu*, Beograd, 2004; Popović D., *Osnovi ustavnog prava*, Beograd, 2004; Sartori Đ., *Ni predsednički sistem ni parlamentarizam* (prevod) Zbornik Politikološke teme, Magna agenda, Beograd, 2002 str. 105–119; Stefanović J., *Ustavno pravo FNRJ i komparativno I i II*, Zagreb 1956; Schlick R., Zeh W., *The German Bundestag – functions and procedures*, Berlin, 1999; Sokol S. Smerdel B., *Organizacija vlasti*, Zagreb, 1988; Tokvil A., *O demokratiji u Americi*, Sremski Karlovci – Titograd, 1990; Tresolini R. J., Shapiro M., *American Constitutional Law*, London, 1970.



## **I. Opšte napomene**

Pored materijalnog prava parlamentarno pravo čine i pravila procesnog prava. Procesno parlamentarno pravo čini skup pravila koja uređuju parlamentarne postupke. Pravila parlamentarnog procesnog prava uređena su ustavom, zakonom o parlamentu i poslovnikom parlamenta. Ustav uređuje najvažnija pravila parlamentarnih postupaka. Među ovim pitanjima su npr. pokretanje određenog parlamentarnog postupka (aktivna legitimacija za pokretanje postupka, uslovi za pokretanje postupka), vrste parlamentarnih postupaka (zakonodavni, ustavotvorni, postupak po interpelaciji, postupak glasanja o poverenju vladi, postupak imičmenta), tok postupka (osnovne faze postupka), tela u kojima se postupak odvija (radna tela, plenarno zasedanje parlamenta), procesni rokovi, način glasanja i dr. Iako Ustav uređuje više pitanja vezanih za parlamentarne postupke, pravila parlamentarnih postupaka najvećim delom su uređena poslovnikom o radu parlamenta. Poslovnik parlamenta je specifičan opšti pravni akt koji usvaja parlament. Ovim aktom parlament samostalno uređuje način rada (parlamentarni postupci) i svoju unutrašnju organizaciju. U nekim ustavnim sistemima parlamentarni postupci uređuju se zakonom o parlamentu.

Parlamentarni postupci su različiti. Oni zavise od nadležnosti parlamenta i prilagođeni su svakoj od nadležnosti ponaosob. Svoje pravo da donosi najvažnije pravne propise (ustav i zakone) parlament ostvaruje u ustavotvornom i zakonodavnom postupku kao i u postupku ratifikacije međunarodnih ugovora. Nadležnost parlamenta da ostvaruje političku kontrolu nad radom egzekutive ostvaruje se u postupku propisanom za postavljanja poslanič-

kog pitanja, postupku po interpelaciji, postupku glasanja o poverenju vladi, postupku utvrđivanja krivice šefa države za povredu ustava (impičment), postupku sprovođenja parlamentarne istrage ili parlamentarne ankete i dr. Pravo parlamenta da bira ustavom određene organe vlasti i pravo na unutarparlamentarne izbore ostvaruje se po postupcima propisanim za izbore.

Parlamentarni postupci po kojima se odvija istovrsna nadležnost parlamenta mogu biti različiti. Na to utiče više faktora. Postupak *odlučivanja o pravnim propisima* koje parlament donosi u okviru svoje najvažnije naležnosti zavisice od toga o kom pravnom propisu se radi u konkretnom slučaju. Ustav se usvaja u postupku koji je, po mnogim obeležjima različit (složeniji, strožiji uslovi) od zakonodavnog. Ustavni i organski zakoni usvajaju se po postupku koji se razlikuje od postupka donošenja ostalih zakona. Postupak parlamentarne *kontrole egzekutive* zavisi od toga koji instrument kontrole u konkretnom slučaju koristi parlament (poslaničko pitanje, interpelacija, glasanje o poverenju) kao i od organa izvršne vlasti čiji je rad podvrgnut kontroli (vlada, šef države). *Izborni postupci* razlikovaće se s obzirom na to da li se radi o izborima na položaje u parlamentu ili je u pitanju izbor drugih organa vlasti, kao i od toga koji organi vlasti se u konkretnom slučaju biraju u parlamentu (vlada, sudije, tužioci, sudije ustavnog suda, organi za sprovođenje izbora i dr.).

## 2. Ustavotvorni postupak

Osnovne karakteristike ustavotvornog postupka biće izložene sažeto budući da se postupak revizije ustava posebno izučava u okviru Ustavnog prava.

Ustav se menja po posebnom postupku. Postupak revizije ustava je uređen u ustavu, što ustav razlikuje od drugih pravnih propisa. Ustavotvorni postupak je složeniji i strožiji od zakonodavnog postupka.

## 2.1 Predlog za promenu ustava

Pravo podnošenja predloga za promenu ustava imaju poslanici, svaki od parlamentarnih domova, vlada, šef države, određeni broj birača. U federacijama ovo pravo imaju i federalne jedinice.

Predlog za promenu ustava može podneti *grupa poslanika* (kollektivno pravo). Ustav utvrđuje, apsolutan ili procentualno iskazan, najmanji broj poslanika koji može podneti predlog za promenu ustava. U bikameralnim parlamentima to pravo imaju poslanici samo jednog (obično dom građana) ili svakog od parlamentarnih domova (Urugvaj, Španija). *Organi izvršne vlasti* imaju pravo da pokrenu postupak promene ustava. Ovo pravo može biti ustanovljeno u korist samo jednog organa izvršne vlasti (npr. Bugarska gde ovo pravom ima predsednik republike), ili svakog od organa izvršne vlasti (i vladi i šefu države), ili se predlog za promenu ustava mogu podneti samo zajednički (Francuska). Predlog za promenu ustava mogu podneti i *birači*. Predlog je validan ako ga podrži ustavom utvrđen broj birača. Federalne jedinice mogu podneti predlog za promenu ustava preko poslanika u federalnom domu saveznog parlamenta ili to mogu učiniti predstavnička tela federalnih jedinica (Nemačka, Švajcarska, SAD).

Podnošenjem predloga za promenu ustava od strane ovlašćenih predlagača započinje ustavotvorni postupak. O predlogu za promenu ustava odlučuje ustava nije dovoljan već samo potreban uslov da se pristupi reviziji ustava. Prihvatanjem predloga od strane nadležnog organa (ustavotvorna skupština, parlament, potvrda inicijative na prethodnom referendumu, novi saziv skupštine i sl.) stiču se uslovi da se pristupi promeni ustava. Za donošenje odluke o prihvatanju predloga za promenu ustava mogu biti propisani posebni uslovi (npr. prihvatanje predloga kvalifikovanom većinom poslanika u svakom od domova parlamenta; više rasprava u parlamentu pre usvajanja predloga za promenu ustava; izjašnjavanje građana na referendumu i dr.). Najčešće se predlog za promenu ustava usvaja kvalifikovanom većinom. To može biti apsolutna većina (Italija) ukupnog broja poslanika, dvotrećin-

ska većina (od ukupnog broja poslanika ili prisutnih poslanika uz kvalifikovani kvorum), 3/5 ili 3/4 većina ili njihova kombinacija (Španija).

*„Domovi mogu da odlučuju samo ako je prisutno najmanje dve trećine članova koji sačinjavaju svaki od domova; izmene mogu da budu usvojene samo ako dobiju dve trećine glasova.“* (ČLAN 131 STAV 5 USTAVA BELGIJE)

## 2.2. Zabrana promene ustava

U nekim ustavnim sistemima izričito se zabranjuje promena nekih odredbi ustava. Apsolutnu ustavnu zaštitu, najčešće, uživaju ustavne odredbe o obliku vladavine (Italija, Francuska), ali i neke druge odredbe ustava. Ova zabrana deluje trajno.

*„Republikanski oblik vladavine ne može biti predmet ustavne revizije.“* (ČLAN 139 USTAVA ITALIJE)

Promena ustava može biti isključena samo u posebnim okolnostima (vanredno stanje, rat, neposredna ratna opasnost, period namesništva i sl.) ili u određenom vremenskom periodu (najčešće određeni period vremena po usvajanju ustava). Tada zabrana deluje temporarno.

*„Nikakva revizija Ustava ne može da bude pokrenuta ili sprovedena za vreme rata ili ako su domovi sprečeni da se slobodno sastanu na nacionalnoj teritoriji. Za vreme namesništva ne može da se izvrši izmena Ustava u pogledu ustavnih ovlašćenja Kralja i članova 60, 64, 80 i 85 Ustava Belgije.“* (ČLAN 131 BIS USTAVA BELGIJE)

*Ustav SAD (član V) isključuje mogućnost ustavne revizije odredbi sadržanih u prvom i četvrtom stavu Odseka 9 člana I Ustava, u periodu koji sledi neposredno nakon donošenja Ustava (od 1787. godine do 1808. godine).*

## 2.3 Različit postupak promene pojedinih ustavnih odredbi

U nekim ustavnim sistemima različite odredbe sadržane u istom ustavu, menjaju se po različitim postupcima. Ustavne odredbe, navedene taksativno u ustavu menjaju se po posebnom postupku, dok se sve ostale menjaju po jednostavnijem ili čak običnom zakonodavnom postupku.

## 2.4 Odlučivanje o promeni ustava

Ustavotvorni postupak se razlikuje od zakonodavnog i po subjektima koji usvajaju odluku o promeni ustava.

U odlučivanju o promeni ustava, pored parlamenta mogu neposredno učestvovati i građani. Oblici učešća građana u ustavotvornom postupku mogu biti različiti. Pored prava da podnesu predlog za promenu ustava građani mogu učestvovati u usvajanju promene ustava na referendumu. *Ustavni referendum* može biti obavezan (Švajcarska) ili fakultativan (Francuska, Italija), a prema vremenu raspisivanja prethodni i naknadni.

*„Zakoni o reviziji Ustava podležu narodnom referendumu kada u roku od tri meseca od njihovog objavljivanja to zatraži najmanje jedna polovina članova jednog Doma ili 500.000 birača ili pet pokrajinskih saveta. Ne može biti referenduma, ako je zakon bio na drugom glasanju potvrđen od strane svakog doma većinom od dve trećine glasova njegovih članova.“* (ČLAN 138 STAV 2 I 3 USTAVA ITALIJE)

U federacijama *federalne jedinice* učestvuju u postupku odlučivanja o promeni saveznog ustava. Federalne jedinice učestvuju u odlučivanju o federalnom ustavu ili preko poslanika izabranih u federalni dom ili neposredno, kada odluka o promeni ustava podleže saglasnosti određenog broja federalnih jedinica. Saglasnost na promenu ustava daju parlamenti federalnih jedinica ili birači (ustavni referendum).

*„Potpuno ili delimično revidiran Savezni ustav stupa na snagu kada ga prihvate narod i kantoni.“* (ČLAN 195 USTAVA ŠVAJCARSKJE)

Ustav može biti usvojen od strane *ustavotvorne skupštine*. Ustavotvorna skupština je poseban organ, različit od zakonodavnog tela po svojoj nadležnosti, a ponekada i po sastavu i načinu izbora. Ustavotvornu skupštinu biraju građani. Ona odlučuje samo o promeni ustava, a potom prestaje sa radom.

Specifičan ustavotvorni postupak postoji u slučaju kada promenu ustava usvaja novoizabrani parlament. Ustavotvorni postupak teče u dve faze. O predlogu da se pristupi promeni odlučuje parlament tekućeg saziva, a potom se on raspušta i raspisuju

izbori za novi parlament. Druga faza ustavotvornog postupka odvija se posle izbora. Akt o promeni ustava usvaja novoizabrani parlament. Ovakav ustavotvorni postupak se naziva i *prikriveni ustavni referendum*.

*„Zakonodavna vlast ima pravo da proglasi da treba izvršiti reviziju ustavnih odredbi koje ona odredi. Posle toga dva doma se odmah raspuštaju. Dva novoizabrana doma sazivaju se saglasno članu 71. Ovi domovi odlučuju zajedno s kraljem o tačkama iznetim na reviziju.“*  
(ČLAN 131 STAV 1 DO 4 USTAVA BELGIJE)

## 2.5 Proglašenje promene ustava i stupanje na snagu

Akt o proglašenju promene ustava može biti izuzet iz nadležnosti egzekutive i stavljeno u nadležnost parlamenta. Akt o proglašenju ustava donosi parlament, najčešće na svečanoj sednici i u posebnoj formi (odluka). U tome se proglašenje ustava razlikuje od proglašenja zakona.

Promena ustava, po pravilu, stupa na snagu danom proglašenja, što se u ustavu i izričito konstatuje. I po tome ustavotvorni postupak se razlikuje od zakonodavnog, jer zakon stupa na snagu po proteku ustavom određenog roka koji teče od dana objavljivanja zakona (*vacatio legis*).

## 3. Zakonodavni postupak

Zakonodavni postupak je nesumnjivo najvažniji parlamentarni postupak. Zato pitanjima zakonodavnog postupka poklanjamo posebnu pažnju. U ovom delu biće, pored procesnih pitanja, izložena i najvažnija pitanja nomotehnike.

### 3.1 Normativna delatnost

Primarni oblik stvaranja prava je normativna delatnost državnih organa, a svakako najznačajnija među njima je zakonodavna delatnost parlamenta. Zakonodavna delatnost je svesna ljudska aktivnost usmerena na stvaranje pravnih normi kojima se *pro futuro* reguliše ponašanje ljudi i odnosi u političkoj zajednici. Rezul-



tat ove aktivnosti su zakoni u kojima su sistematizovane pravne norme kojima se uređuje jedna ili više srodnih oblasti. Zakonodavna delatnost se može odrediti kao skup postupaka, pravila i materijalnih radnji čiji je rezultat donošenje zakona (stvaranje prava). Zakonodavna delatnost unosi promene u pravni sistem, dopunom, izmenom ili ukidanjem zakona. Kada postoji pravna praznina ili neki društveni odnos nije uređen pravom, a postoji potreba da se on pravno uredi, zakon se dopunjava novom pravnom normom. Do izmene zakona dolazi kada se u zakon unosi nova pravna norma umesto postojeće (delimična izmena zakona), koja prestaje da važi. Zakon se ukida kada prestane potreba za pravnim uređivanjem određenog pitanja (zakon o prestanku važenja zakona), ili kada se u istoj oblasti donese novi zakon (potpuna izmena zakona).

Donošenjem pravnih akata (ustav, zakon) parlament saopštava svoju volju o tome koje promene želi da izvrši (sadržaj propisa) i kojim propisom to čini (ustav, zakon). Zakon predstavlja zapovest koja može biti saopštena pozitivno (činjenje) ili negativno (uzdržavanje od činjenja). S obzirom na način na koji zakonodavac saopštava svoju volju, pravila sadržana u zakonu mogu biti hipotetička, kategorička, dispozitivna, zabranjujuća, dopuštajuća. Zapovest može biti saopštena u *hipotetičkom obliku*. Tada pravilo sadrži dva dela. Prvi uzročni deo (hipoteza) koji deluje regulatorno i drugi posledični (teza), koji deluje zaštitno. Pravilo se primenjuje uz uslov da je ispunjena hipoteza. Zapovest može biti *kategorička*. Formulirana je izričito i primenjuje se bezuslovno. Pravilo zakona može biti i *dispozitivno*. Ova pravila karakteristična su za oblasti u kojima pravni odnos nastaje voljom stranaka. Dispozitivno pravilo primenjuje se supsidijerno, ukoliko se stranke nisu autonomno sporazumele. *Zabranjujuće pravilo* sadrži naredbu koja je saopštena u obliku izričite zabrane određenog činjenja ili nečinjenja. *Dopuštajuće pravilo* odlikuje zapovest formulirana kao ovlašćenje kojim se subjekt može, ali ne mora koristiti. Subjekti na koje je pravilo adresovano imaju slobodu izbora jedne od mogućnosti koju pravilo predviđa.

OBIM MATERIJE koju uređuje zakon je različit. Sledeći ovo merilo razlikuju se *opšti* (generalni) i *posebni* (specijalni) zakoni. Odnos između njih je odnos celine i delova. Primena opštih i posebnih zakona počiva na pravilu *lex specialis derogat legi generali*. Specifični oblik zakona je *singularni* zakon. Donose se u formi zakona, ali uređuju samo jednu konkretnu situaciju (npr. Zakon o nacionalnom parku Fruška Gora).

*Izuzeci* su posebna vrsta pravnih pravila.

Prema TERITORIJALNOM DEJSTVU zakona razlikujemo univerzalne i partikularne zakone i međunarodne konvencije. *Univerzalni zakoni* se prostiru na celokupnoj teritoriji države. Oni obezbeđuje jedinstvo pravnog sistema i usklađenost delova pravnog sistema. *Partikularni zakoni* se prostiru na delu državne teritorije. Karakteristični su za federacije. Načelo supremacije univerzalnih nad partikularnim zakonima obezbeđuje saglasnost partikularnih sa univerzalnim zakonima. *Međunarodni propisi* deluju na području više država, onih koje su ga ratifikovale.

Prema VREMENSKOM DEJSTVU razlikuju se trajni i privremeni (temporarni) zakoni. Zakon se donosi kao *trajni*, primenjuje se *pro futuro* i njegovo vremensko trajanje nije unapred određeno. Ova osobina zakona je značajna za pravnu sigurnost. Subjekti na koje se zakon primenjuje ne bi imali pravnu sigurnost ako bi se pravila koja uređuju njihovo ponašanje često menjala. *Privremeni zakoni* su izuzetak od opšteg pravila. Njihovo delovanje je vremenski ograničeno. Najčešće je u samom zakonu unapred uređen vremenski period u kojem će se primenjivati. U vezi sa vremenskim dejstvom zakona je i *zabrana retroaktivnog dejstva* zakona. Izuzetno, ukoliko je to izričito propisano, pojedine odredbe zakona se mogu primeniti retroaktivno.

FORMA ZAKONA određuje mesto zakona u hijerarhiji pravnih akata. Formu zakona određuju kumulativno tri elementa: *organ* donošenja (parlament); *postupak* donošenja (zakonodavni postupak) i *materijalizacija* pravnog akta (naziv akta – zakon). Oni su propisani aktom više pravne snage (ustavom). Jedini izuzetak od ovog pravila je ustav koji sam uređuje nadležnost, proceduru donošenja i materijalizaciju. Zato je ustav najviši pravni akt.

STRUKTURA ZAKONA predstavlja način grupisanja materije koja se uređuje zakonom. Struktura zakona mora zadovoljiti neke opšte zahteve, pre svega preglednost, pojmovnu i logičku usklađenost delova. Elementi strukture zakona su: ukaz o proglašenju, pravni osnov za donošenje; naziv (naslov), uvodni deo, centralni (osnovni) deo, kaznene odredbe, prelazne i završne odredbe, broj, datum i mesto, naziv organa koji je doneo zakon.

FORMALNI DELOVI zakona su jedinice sistematizacije pravnih normi sadržanih u zakonu. Elementi formalne strukture zakona obuhvataju: delove (obimniji i složeniji zakoni), glave ili poglavlja (uže celine unutar dela), odeljci ili odseci (uže celine unutar glave), članovi ili paragrafi (osnovne jedinice sistematizacije), stavovi (jedinice sistematizacije u okviru člana), tačke (koriste se pri nabranjanju), alineje (koriste se pri nabranjanju).

JEZIK je važan element kreiranja zakona. Pisani jezik je instrument pomoću koga se izražava sadržaj zakona. Jezik omogućuje da sadržaj zakona bude poznat subjektima na koje se odnosi. Zakonodavac mora poštovati jezička pravila. Zakoni treba da budu pisani sažeto, korišćenjem malog broja reči, kratkih rečenica, jednoobraznom upotrebom izraza, izbegavanjem termina sa više značenja i korišćenjem pojmova čije je značenje precizno. Posebno je potrebna obazrivost prema korišćenju tuđica, difuznih izraza, homonima, sinonima, upotrebe metaforičkih izraza, eufemizama i dr. Izuzetno, u zakonima se pored jezičkog koriste i drugi oblici izražavanja npr. vizuelna sredstva (npr. grb, ordeni, zastave, novčanice, urbanistički i prostorni planovi) ili matematičke formule (npr. u finansijskim zakonima).

Zakon i pravna pravila sadržana u zakonu uvek predstavljaju određene logičke celine. Prilikom izrade zakona nužna je i primena osnovnih znanja o ZAKONIMA MIŠLJENJA koje proučava LOGIKA.

Za donošenje zakona potrebno je ispuniti određene USLOVE. To su pretpostavke za donošenje zakona, polazna načela za izradu zakona, korišćenje određenih metoda normiranja i postojanje plana normativne delatnosti.

PRETPOSTAVKE ZA DONOŠENJE ZAKONA mogu biti objektivne i subjektivne. *Objektivne pretpostavke* se odnose na sam zakon i mo-

raju biti ispunjene da bi zakon bio donet na pravno dozvoljen način. Ove pretpostavke obuhvataju: prvo, da je zakon doneo parlament čiju nadležnost je propisao ustav; drugo, da je zakon donet po proceduri propisanoj za njegovo donošenje; treće, da ima odgovarajući oblik (zakon) i četvrto, da ima određeno vremensko u prostorno delovanje. *Subjektivne pretpostavke* su vezane za ličnost onih koji sudeluju u kreiranju i donošenju zakona. Ove pretpostavke obuhvataju: svest o potrebi donošenja pravnog propisa, pravničko obrazovanje, poznavanje oblasti koju zakon uređuje, poznavanje jezika i terminologije i dr.

Prilikom donošenja zakona ovlašćeni predlagač definiše CILJEVE koji se nastoje postići njegovim donošenjem. Uspešno formulisanje ciljeva pretpostavlja pripremni rad na izradi zakona koji uključuje prikupljanje izvora relevantnih za pripremu zakona (pravni izvori, analize, izveštaji, statistički podaci i dr.); definisanje pravnog osnova za njegovo donošenje; izradu prednacrt, a potom nacrt i predloga zakona kao i obrazloženje osnovnih rešenja i pravnih instituta sadržanih u zakonu.

Pred zakonodavca se postavljaju OPŠTI I POSEBNI METODOLOŠKI ZAHTEVI. *Opšti metodološki zahtevi* se odnose na jasnoću zakona, preciznost i elastičnost njegovih normi. Ukoliko oni nisu kumulativno i na optimalan način ispunjeni, zakon je nejasan, njegove norme neprecizne i neelastične. To ugrožava dva značajna načela pravnog sistema: načelo jednakosti i pravne sigurnosti. *Posebni metodološki zahtevi* odnose se na metode normiranja. Metodi koje koristi zakonodavac obuhvataju: taksativno, primerično, apstraktno, načelno i precedentno normiranje.

Zakonodavna delatnost se odvija planski. Parlament to čini utvrđujući PLAN RADA, dnevni red zasedanja i dinamiku pojedinih sednica.

### 3.2 Pojam zakonodavnog postupka

Zakonodavni postupak obuhvata radnje, propisane ustavom i poslovníkom zakonodavnog tela, odnosno njegovih domova. Pravila zakonodavnog postupka su stroga. Ona obavezuju zakono-

davca, ali i sve druge učesnike u zakonodavnom postupku. Poštovanje pravila postupka osigurava da zakon bude donet u propisanoj formi, doprinosi formalnoj, ali i materijalnoj ustavnosti zakona i osigurava odgovarajuće mesto zakona u hijerarhiji pravnih propisa i u pravnom sistemu u celini.

Zakonodavni postupak je složen i stupnjevit. U postupku donošenja zakona neophodno je osigurati formalnu ustavnost zakona, omogućiti da volja i interesi građana i drugih subjekata budu iskazani u zakonu, obezbediti dovoljno vremena za serioznu pripremu zakona kako bi se izbegle česte naknadne promene, koje ugrožavaju stabilnost pravnog sistema i načelo pravne sigurnosti. Najzad, zakon mora biti poznat i dostupan subjektima na koje se odnosi. Zato se u zakonodavnom postupku ustanovljava način upoznavanja sa sadržinom zakona (objavljivanje u službenom glasilu i ostavljanje određenog roka za upoznavanje sa sadržinom zakona).

### 3.3 Pravno uređivanje zakonodavnog postupka

Pravno uređivanje zakonodavnog postupka je u nadležnosti parlamenta. Propisi koji uređuju ovu materiju su ustav, zakon i poslovnik parlamenta.

Ustavom se uređuju najvažnija pitanja zakonodavnog postupka: organ nadležan za donošenje zakona (zakonodavno telo, odnosno domovi zakonodavnog tela u okviru ravnopravne ili samostalne nadležnosti); subjekti koji imaju pravo zakonodavne inicijative (građani); ovlašćeni predlagači zakona (poslanici, vlada, radna tela, šef države); sudelovanje građana u donošenju zakona (zakonodavni referendum); prava poslanika u zakonodavnom postupku (predlaganje zakona, podnošenje amandmana na predloge zakone, sudelovanje u raspravi o predlozima zakona, glasanje); većina potrebna za donošenje zakona (prosta, kvalifikovana); način glasanja o predlogu zakona (javno, tajno, prozivkom); sudelovanje federalnih jedinica u donošenju saveznih propisa, ukoliko su u pitanju federativne države; postupak rešavanja sukoba među domovima zakonodavnog tela u vezi sa donošenjem zakona koji

se donose u ravnopravnoj nadležnosti domova; posledice do kojih dolazi u slučaju da se, nakon sprovedenog postupka usaglašavanja domova u vezi sa predlogom zakona, ne postigne saglasnost među domovima; proglašenje zakona (organ u čijoj je nadležnosti donošenje odluke o proglašenju zakona); premapotpis i dejstvo premapotpisa na proglašenje zakona; zakonodavni veto (organi koji raspoložu ovim pravom, karakter i dejstvo); zakonodavna sankcija i njeno dejstvo na stupanje na snagu zakona); objavljivanje zakona; stupanje na snagu zakona; zabrana retroaktivnog dejstva zakona i eventualni izuzetci od ove zabrane; posebna pravila za donošenje nekih zakona (organski, ustavni, finansijski i sl.). Ova pitanja ustav uređuje načelno, dok se poslovníkom uređuje način njihovog ostvarivanja.

Poslovník je specifični opšti pravni akt koji donosi parlament uređujući dve grupe pitanja: statusno – organizaciona pitanja (unutrašnja organizacija parlamenta; prava i dužnosti poslanika i drugih subjekata koji sudeluju u radu parlamenta) i procesna pitanja (način rada parlamenta, njegovih domova i radnih tela, parlamentarni postupci, rešavanje sukoba domova u bikameralnim parlamentima i dr.).

### 3.4 Tipovi zakonodavnog postupka

Razlikujemo više zakonodavnih postupaka. S obzirom na sadržaj pojedinih faza postupka moguće je razlikovati redovni, hitni i skraćeni zakonodavni postupak. Ako se kao kriterijum postavi sadržina materije uređene zakonom, razlikuju se: postupak donošenja običnih zakona i posebni postupci za donošenje pojedinih vrsta zakona (organski, ustavni, finansijski, budžet i završni račun, međunarodni ugovori i dr.).

TOK ZAKONODAVNOG POSTUPKA je merilo za razlikovanje redovnog, skraćenog i hitnog zakonodavnog postupka.

*Redovni zakonodavni postupak* je skup radnji koje zakonodavac i drugi učesnici u zakonodavnom postupku, preduzimaju u cilju donošenja zakona. Najveći broj zakona donosi se po redovnom postupku, koji se detaljno uređuje poslovníkom parlamenta, dok

se ostali postupci (hitni, skraćeni) uređuju samo u delu u kome se razlikuju od redovnog postupka. Redovni zakonodavni postupak se odvija u jednoj, dve ili više faza.

I pored razlika među ustavnim sistemima u pogledu sadržine i toka redovnog zakonodavnog postupka, postoje i neke opšte karakteristike redovnog zakonodavnog postupka. Zakonodavni postupak otpočinje podnošenjem predloga zakona. Predlog zakona podnose ovlašćeni predlagači. Ustav precizno utvrđuje krug subjekata koji raspolažu ovim pravom. Predlog mora biti sastavljen u propisanoj formi. Podnošenju predloga prethodi stručni rad na pripremi predloga koji, organizuje predlagač zakona. Nakon podnošenja predloga zakon se razmatra u radnim telima parlamenta. Ova faza postupka završava se podnošenjem izveštaja radnog tela koji se upućuje na plenarno zasedanje zakonodavnog tela. Sledi razmatranje predloga zakona na plenarnom zasedanju parlamenta, odnosno njegovih domova ako je parlament dvodomni. Na plenarnom zasedanju predlog zakona se najpre razmatra u načelu, a potom u pojedinostima.

Ukoliko je parlament dvodomni ili višedomni predlog zakona se razmatra u svakome od domova. Zakonodavni postupak u bikameralnim parlamentima razlikuje se s obzirom na to da li su domovi ravnopravni prilikom odlučivanja o donošenju zakona (Francuska, Italija), ili se prednost daje domu građana, dok je uloga drugog doma redukovana na pravo suspenzivnog veta, jačeg ili slabijeg efekta (Irska, Austrija), ili na pravo protivljenja, ali ne i pravo menjanja predloga zakona (Engleska).

U parlamentima federalnih država moguće je da dom federalnih jedinica nema opštu zakonodavnu nadležnost u materiji saveznog zakonodavstva, već samo specijalizovanu, vezanu za tačno određena pitanja koja se uređuju saveznim zakonima. Ovaj dom ne sudeluje u donošenju svih već samo nekih, ustavom tačno navedenih saveznih zakona. Kada sudeluje u donošenju saveznih zakona, dom federalnih jedinica može to činiti samostalno (samostalna nadležnost), ravnopravno sa domom građana, ali samo u nekim pitanjima (ravnopravna nadležnost) ili samo na način da uloži pravo prigovora (veta) na odluku doma građana.

*„Svaka odluka o donošenju zakona koju donese Nacionalno veće, predsednik Nacionalnog veća neodložno dostavlja Saveznom veću. Ukoliko Ustavnim zakonom nije drugačije određeno, odluka o donošenju zakona se može overiti ili proglašiti samo ako Savezno veće protiv nje ne uloži obrazloženi prigovor.*

*Ovaj prigovor predsedavajući Saveznog veća dostavlja u pisanom obliku Nacionalnom veću u roku od 8 nedelja od dana dospeća u Savezno veće odluke o donošenju zakona; o njemu se mora obavestiti Savezni kancelar.*

*Ukoliko Nacionalno veće ponovi svoju prvobitnu odluku u prisustvu najmanje polovine članova, ona se overava i proglašava. Ukoliko Savezno veće donese odluku, da ne uloži prigovor ili u roku određenom u stavu 3 ne uloži obrazloženi prigovor, odluka o donošenju zakona overava se i proglašava.“ (ČLAN 42 STAV 1 DO 5 USTAVA AUSTRIJE)*

U federacijama u kojima dom federalnih jedinica ima samostalnu nadležnost, ova nadležnost se najčešće odnosi na pitanja i oblasti od značaja za status federalnih jedinica u federaciji. Pitanja o kojima ovaj dom odlučuje u okviru svoje samostalne nadležnosti precizno se utvrđuju ustavom, obično taksativnim navođenjem.

*„U nadležnosti Saveta federacije su: a) odobrenje promene granica između subjekata Ruske federacije; b) odobrenje ukaza Predsednika Ruske Federacije o uvođenju vanrednog stanja; v) raspisivanje izbora za Predsednika Ruske Federacije; g) rešavanje pitanja mogućnosti korišćenja oružanih snaga Ruske Federacije van granica Ruske Federacije; d) razrešenje dužnosti Predsednika Ruske Federacije; đ) imenovanje sudija Ustavnog suda Ruske Federacije, Vrhovnog suda Ruske Federacije, Višeg arbitražnog suda Ruske Federacije; e) imenovanje i razrešenje Generalnog tužioca Ruske Federacije; ž) imenovanje i razrešenje dužnosti potpredsednika Knjigovodstvene komore i polovine njenog sastava.“ (ČLAN 102 STAV 1 USTAVA RUSIJE)*

Glasanjem o predlogu zakona okončava se zakonodavni postupak u parlamentu. U ustavu se uvek precizira većina potrebna za donošenje zakona, koja može biti različita zavisno od vrste zakona. U nekim ustavima propisan je i način glasanja o zakonu. Da bi zakon stupio na snagu potrebno je da bude proglašen ukazom šefa države i objavljen u službenom glasilu kao i da protekne rok za njegovo stupanje na snagu. U širem smislu proglašenje, objavljivanje i stupanje na snagu zakona mogu se smatrati delovima redovnog zakonodavnog postupka.



*Skraćeni zakonodavni postupak* razlikuje se od redovnog, po kraćim rokovima propisanim za pojedine faze postupka i po izostavljanju pojedinih faza postupka. Zakoni se najčešće donose po skraćenom postupku ako se radi o manje značajnim izmenama.

*Hitni zakonodavni postupak* koristi se izuzetno, najčešće kada su u pitanju važnije izmene zakona koje ne dopuštaju odlaganje. Razlog zbog kojeg predlagač zakona predlaže da se on donese po hitnom postupku mora biti posebno obrazložen.

*„Poslovník propisuje skraćeni postupak za zakonske nacрте koji su proglašeni hitnim.“ (ČLAN 72 STAV 2 USTAVA ITALIJE)*

TIPOVI ZAKONODAVNOG POSTUPKA razlikuju se s obzirom na SADRŽAJ ZAKONA. Neki zakoni čija je sadržina specifična donose po postupku složenijem od redovnog zakonodavnog postupka. Ovakvi zakoni donose se u oblastima koje su precizno utvrđene u ustavu. To su npr. ustavni zakoni, organski zakoni, osnovni zakoni, finansijski zakoni, zakon o budžetu, zakon o prihvatanju međunarodnih ugovora i neki savezni zakoni u federacijama, koji uređuju pitanja od značaja za status i ovlašćenja federalnih jedinica.

*Ustavni zakon* je opšti pravni akt koji se donosi u formi zakona, a uređuje ustavnu materiju i u sadržinskom pogledu čini ustav. Od običnih zakona razlikuje se po sadržini i postupku donošenja. Postupak je složeniji od redovnog zakonodavnog postupka zbog sadržine pitanja koja uređuje ustavni zakon. Postupak donošenja ustavnih zakona je složeniji od zakonodavnog u više elemenata: uži krug ovlašćenih predlagača ili naročiti uslovi koji se postavljaju na strani predlagača (npr. grupa poslanika); kvalifikovana većina za donošenje; višefazni postupak; usvajanje na zakonodavnom referendumu i dr.

Pravnu prirodu ustavnog zakona nije jednostavno odrediti. Postoji više tipova ustavnih zakona. Ustavni zakon može biti akt sprovođenja ustava, kada se donosi istovremeno sa ustavom, u postupku predviđenom za donošenje ustava. Ustavni zakon može biti akt delimične revizije ustava. On se donosi nakon donošenja ustava po postupku po kome se menja ustav. Ustavni zakon

može biti i akt dopune ustava. Ustavnim zakonom se uređuju pitanja koja bi se mogla urediti ustavom, ali se to ne čini već se ona uređuju ustavnim zakonom. Ustav ova pitanja uređuje opštim normama, a ustavni zakoni uređuju ista pitanja konkretnije (npr. izborno zakonodavstvo). U tom slučaju ustavni zakon se donosi nakon ustava, po postupku složenijem od zakonodavnog, ali manje složenom od postupka donošenja ustava.

*„Ustavni zakoni ili u običnim zakonima sadržane ustavne odredbe Nacionalno veće može doneti samo u prisustvu najmanje polovine članova i 2/3 većinom glasova; oni se kao takvi izričito označavaju ('Ustavni zakon', 'Ustavna odredba'). Za donošenje ustavnih zakona ili u običnim zakonima sadržanih ustavnih odredbi, kojima se ograničava nadležnost Pokrajina u donošenju i sprovođenju zakona, potrebna je, pored prisustva najmanje polovine članova i 2/3 većine glasova i saglasnost Saveznog veća.“ (ČLAN 44 USTAVA AUSTRIJE)*

Organski zakon je opšti pravni akt koji uređuje ustavnu materiju. Naziv organski zakon se koristi za zakone koji uređuju neka pitanja organizacije vlasti, (npr. zakon o vladi, zakon o ministarstvima, zakon o sudovima, zakon o ustavnom sudu). Postupak donošenja organskih zakona je strožiji od zakonodavnog, ali ne i od postupka revizije ustava. Složenost postupka ogleda se u strožijoj većini koja se zahteva za njihovo donošenje, užem krugu subjekata koji su ovlašćeni predlagači zakona, višefaznom postupku odlučivanja, obaveznoj ili fakultativnoj prethodnoj kontroli ustavnosti ovih zakona i dr.

*„Organski zakoni su oni zakoni koji se odnose na razradu osnovnih prava i političkih sloboda, oni kojima se potvrđuje status autonomije i opšti izborni režim, kao i svi oni koji su predviđeni Ustavom. Usvajanje, izmena ili ukidanje organskih zakona zahteva apsolutnu većinu Kongresa prilikom konačnog glasanja o nacrtu u celini.“*

*(ČLAN 81 USTAVA ŠPANIJE)*

*„Zakoni kojima Ustav daje karakter organskih zakona usvajaju se i menjaju pod sledećim uslovima. Nacrt ili predlog iznose se na raspravljanje i usvajanje u dom u kome su prvo podneti tek po proteku roka od 15 dana od podnošenja. Ako ne bude postignuta saglasnost dva doma, Nacionalna skupština može u poslednjem čitanju usvojiti tekst samo apsolutnom većinom svojih članova. Organski zakoni koji se odnose na Senat moraju da budu usvojeni u oba doma u istovetnom*

*tekstu. Organski zakoni mogu biti proglašeni tek pošto Ustavni savet izjavi da su saglasni sa Ustavom.*" (ČLAN 46 USTAVA FRANCUSKE)

Osnovni zakon je opšti pravni akt. Značenje ovoga termina je različito. U nekim ustavnim sistemima (Nemačka) ustav nosi naziv osnovni zakon i tada se donosi po postupku revizije ustava. U federalnim državama naziv osnovni zakon koristi se za savezne zakone koji načelno uređuje materiju, koju konkretizuju zakoni federalnih jedinica. Federalni zakoni koji pripadaju ovoj grupi se donose uz neposredno učesće federalnih jedinica. Osnovnim zakonom se nazivaju i zakoni koji uređuju neku širu oblast društvenog života, a posebnim zakonima uređuju se pojedini segmenti iste oblasti. U nekim ustavnim sistemima (Španija) osnovni zakon uređuje delegaciju zakonodavnih ovlašćenja na vladu. Za donošenje osnovnih zakona zahteva se kvalifikovana većina.

*„Zakonodavna delegacija mora biti data putem posebnog osnovnog zakona kada je u pitanju donošenje novog propisa, odnosno putem običnog zakona kada je u pitanju spajanje više postojećih propisa u jedan. Osnovnim zakonima će se precizno utvrditi predmet i domašaj zakonodavne delegacije i načela i kriterijumi za njeno korišćenje.“*  
*„Osnovnim zakonima se ni u kom slučaju ne može: a) odobriti izmena osnovnog zakona; b) ovlastiti na donošenje normi sa povratnom snagom.“* (ČLAN 82 STAV 2 I 4 I ČLAN 83 USTAVA ŠPANIJE)

*Finansijski zakoni i zakon o budžetu* se u nekim ustavnim sistemima (Austrija, Francuska, Irska, Rusija) se donose po posebnom postupku. Postupak donošenja ovih zakona razlikuje se od redovnog zakonodavnog postupka po ovlašćenim predlagачima, učesću federalnih jedinica u njihovom donošenju i kvalifikovanoj većini potrebnoj za njihovo donošenje. Budžet je specifičan finansijski zakon. Postupak donošenja budžeta razlikuje se od redovnog zakonodavnog postupka u više elemenata: ovlašćeni predlagач budžeta je samo vlada; donosi se svake godine; obrazloženje budžeta je specifično (obim, izvori, korisnici, distribucija sredstava i dr.); budžet se usvaja zajedno sa usvajanjem izveštaja za prethodnu budžetsku godinu; u federacijama se donosi uz sudelovanje federalnih jedinica; ustav propisuje privremeno finansi-

ranje po budžetskim kvartalima ili dvanaestinama ukoliko budžet ne bude donet i sl.

*„Zakonski predlozi o uvođenju ili ukidanju poreza, oslobađanju od njegove isplate, o raspisivanju državnog zajma, o izmenama finansijskih obaveza države i drugi zakonski predlozi koji predviđaju rashode, koji se pokrivaju iz federalnog budžeta, mogu biti izneseni samo na osnovu prethodnog mišljenja Vlade.“ (ČLAN 104 STAV 3 USTAVA RUSKE FEDERACIJE)*

*„Predlozi zakona o finansijama će biti inicirani isključivo u Skupštini. Bilo koji predlog zakona o finansijama izglasan u Skupštini biće poslat u Senat, koji daje preporuke. Svaki predlog zakona o finansijama poslat u Senat radi davanja preporuka će, posle isteka perioda od 21 dan, biti vraćen u Skupštinu koja može prihvatiti ili odbiti sve ili bilo koju preporuku Senata. Ako predlog ne bude vraćen u Skupštinu, posle isteka roka od 21 dan ili bude vraćen u tom roku, ali sa preporukama koje Skupština ne prihvata, smatraće se da je bio izglasan u oba doma na dan isteka pomenutog roka.“ (ČLAN 21 USTAVA IRSKE)*

Ratifikacija međunarodnih ugovora, koje u formi zakona ratifikuje parlament, odvija se po postupku, različitom od redovnog zakonodavnog postupka. Postupak ratifikacije međunarodnih ugovora razlikuje se od redovnog zakonodavnog postupka po: ovlašćenom predlažaču; proceduri; posebnom obrazloženju; sudelovanju federalnih jedinica u njegovom donošenju i sl.

*„Ugovori o miru, trgovački ugovori, ugovori ili sporazumi koji se odnose na međunarodne organizacije, kojima se angažuju državna sredstva, kojima se menjaju odredbe zakonske prirode, koji se odnose na lični status, koji sadrže ustupanje, razmenu ili pripajanje teritorije mogu da budu ratifikovani odnosno potvrđeni samo putem zakona.“*

*(ČLAN 53 STAV 1 USTAVA FRANCUSKE)*

*„Kantoni sudeluju u pripremi spoljnopolitičkih odluka, koje se tiču njihove nadležnosti ili njihovih bitnih interesa.“ (ČLAN 55 STAV 1 USTAVA ŠVAJCARSKJE)*

### 3.5 Zakonodavna inicijativa

Zakonodavni postupak pokreće se putem zakonodavne inicijative i podnošenjem predloga zakona.

Pravo zakonodavne inicijative i pravo predlaganja zakona često se identifikuju, iako su u pitanju dva po sadržaju i dejstvu različita prava. Razlike između prava inicijative i prava predlaganja

zakona su u subjektima koji imaju aktivnu legitimaciju, sadržaju prava, postupanju sa inicijativom odnosno predlogom, pravnom dejstvu i posledicama korišćenja jednog odnosno drugog prava i formi u kojoj se pravo izražava.

Pravo zakonodavne inicijative je, *po subjektima* koji imaju aktivnu legitimaciju šire od prava na predlaganje zakona. Pravom inicijative raspolaže svaki građanin i svako pravno lice. Pravo predlaganja zakona ima samo precizno utvrđen krug subjekata. *Sadržaj prava* na zakonodavnu inicijativu i prava predlaganja zakona se razlikuje. Zakonodavna inicijativa je oblik ostvarivanja opšteg ustavnog prava građana da se obraćaju organima vlasti (peticije, predlozi, molbe). Koristeći se ovim pravom građani i drugi subjekti mogu se obraćati parlamentu, upućujući i one predloge koji se odnose na donošenje ili izmenu zakona. Pravo predlaganja zakona je uže, odnosi se samo na zakone ne i druge predloge upućene parlamentu. *Postupak* po pravu inicijative različit je od postupka po pravu predlaganja zakona. Inicijativa upućena parlamentu razmatra se u prethodnom postupku u matičnom radnom telu (komisija za predstavke) i može biti odbačena ili prihvaćena. Ako je zakonodavna inicijativa prihvaćena, podnosioc predloga zakona biće ovlašćenih predlagača zakona. Predlog za donošenje zakona se ne razmatra u prethodnom postupku. Zakonodavna inicijativa i predlog za donošenje zakona razlikuju se i *po dejstvu*. Podnošenjem inicijative ne započinje zakonodavni postupak, dok podnošenjem predloga za donošenje zakona počinje da teče zakonodavni postupak.

### 3.6 Predlog za donošenje zakona

Podnošenjem predloga zakona pokreće se zakonodavni postupak u parlamentu. Pravo podnošenja predloga zakona pripada samo subjektima precizno navedenim u ustavu (ovlašćeni predlagači). Za ostvarivanje ovoga prava značajno je više pitanja. Ona se odnose na: subjekte koji se mogu koristiti pravom predlaganja zakona; pravne propise kojima je ustanovljeno ovo pravo; formu u kojoj se podnosi predlog zakona; osnovne elemente koje mora sa-

držati predlog zakona; postupak podnošenja predloga zakona i postupak postupanja sa njim dr.

### 3.6.1 Subjekti koji imaju pravo predlaganja zakona

Subjekti koji imaju pravo da podnesu predlog zakona uvek su precizno utvrđeni, ustavom. Pravo predlaganja zakona u različitim ustavnim sistemima povereno je različitim subjektima, među kojima su najčešće vlada, poslanici, šef države, građani, federalne jedinice.

*Vlada* je predlagač zakona koji se nalazi u posebnoj poziciji u odnosu na druge predlagače. To se ogleda u obimu i kapacitetu prava kojima vlada raspolaže u zakonodavnom postupku. Ona je uvek ovlašćeni predlagač zakona. Za neke zakone (npr. zakon o budžetu) vlada je jedini ovlašćeni predlagač. Drugi subjekti, kojima pripada pravo predlaganja zakona, ne mogu predložiti donošenje budžeta. Vlada ima pravo da da svoje mišljenje o predlozima zakona koje su parlamentu uputili drugi ovlašćeni predlagači. Predlozi zakona koje vlada upućuje parlamentu, obavezno se stavljaju na dnevni red, dok to nije slučaj sa predlozima ostalih ovlašćenih predlagača. Osim prednosti formalne i proceduralne prirode, vlada ima i faktičke prednosti u odnosu na ostale ovlašćene predlagače zakona. Ona je na izvoru osnovnih relevantnih informacija o primeni zakona i eventualnim potrebama da se on izmeni. Vlada ima mogućnost da stručni i operativni posao pripreme predloga zakona poveri nadležnim ministarstvima, a ako su u pitanju složniji zakoni, moguće je obezbediti i međuresorsku koordinaciju.

*Poslanici* su, u najvećem broju ustavnih sistema, ovlašćeni da podnose predloge zakona. Ovo pravo može koristiti pojedinac ili grupa poslanika. U nekim ustavnim sistemima (Holandija) pravo predlaganja zakona imaju samo poslanici doma građana. Samo u manjem broju ustavnih sistema svi pojedinačni predlozi zakona automatski pokreću zakonodavni postupak i ulaze u parlamentarnu proceduru. Pravo poslanika da predlažu zakone je najčešće ograničeno. Ograničenja mogu biti različita, a odnose se na prirodu zakona (npr. u Engleskoj poslanici mogu predložiti samo donoše-

nje tzv. privatnih zakona koji su manjeg značaja, uz ispunjavanje više uslova i proceduralnih pretpostavki kako bi njihov predlog dospelo u parlamentarnu proceduru) i uslove koje predlog zakona mora ispuniti da bi bio upućen u parlamentarnu proceduru.

*U Mađarskoj se parlament, na predlog predsednika, izjašnjava prethodno o pojedinačnim predlozima zakona koje su podneli poslanici, odlučujući o tome da li će oni biti razmatrani na zasedanju parlamenta.*

Šef države može raspolagati pravom podnošenja predloga zakona (Finska, Mađarska, Rusija). U nekim ustavnim sistemima (Francuska) šef države formalno ne raspolaze pravom predlaganja zakona, već je to pravo ustavom ustanovljeno kao pravo vlade, ali s obzirom da šef države rukovodi vladom, saziva njene sednice, utvrđuje dnevni red sednica i predsedava sednicama vlade, on je u prilici da se faktički koristi ovim pravom.

*Karakteristično pravo predlaganja zakona postoji u predsedničkom sistemu SAD. Iako Ustav SAD ne predviđa pravo predsednika republike da predlaže zakone, ovo pravo predsednika republike razvilo se iz ustavnog običaja oslonjenog na ustavne odredbe (član II Odsek 3) kojima se uređuje pravo predsednika republike da se poslanicom obrati Kongresu iznoseći u njoj zakonodavni program za koji se zalaže, a formalni podnosioci zakonskih predloga obuhvaćenih poslanicom ostaju poslanici.*

U nekim ustavnim sistemima i građani mogu neposredno koristiti pravo predlaganja zakona. Uslov koji pri tom uvek mora biti ispunjen, a koji je propisan u ustavu vezan je za broj građana koji imaju pravo da podnesu predlog zakona. Predlog zakona ne može podneti pojedinac, već samo grupa građana. Ustavom se precizno utvrđuje najmanji broj građana, bilo u apsolutnom broju bilo u procentu u odnosu na veličinu biračkog tela, koji mora podržati predlog zakona, da bi on bio upućen u parlamentarnu proceduru. Svoju podršku predlogu zakona građani izražavaju stavljanjem potpisa, koji slede iza predloga zakona, a koji se dostavljaju parlamentu zajedno sa predlogom zakona. Građani između sebe određuju onoga ko će biti ovlašćeni predstavnik predlagača i o tome obaveštavaju predsednika parlamenta. Ukoliko

to ne učine primenjuje se pravilo da se predstavnikom predlagača zakona smatra prvopotpisani na predlogu zakona. Ustav utvrđuje još jedan uslov za podnošenje predloga zakona od strane građana, a to je da se ovim pravom mogu koristiti samo građani koji uživaju biračko pravo (punoletni državljani).

U nekim ustavnim sistemima pravom predlaganja zakona raspoložu i *poslaničke grupe* u parlamentu.

*„Pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tela Hrvatskog sabora, te Vlada Republike Hrvatske.“*

(ČLAN 84 USTAVA HRVATSKE)

*Radna tela* parlamenta mogu imati pravo da podnose predloge zakona (npr. u Mađarskoj gde predlozi zakona koje upućuju radna tela imaju status samostalnih predloga, kao i predlozi koje upućuju poslanici, što znači da se o njihovom razmatranju ili skidanju sa dnevnog reda u parlamentu donosi prethodna odluka). Njihova uloga je značajnija u onoj fazi zakonodavnog postupka koja sledi nakon podnošenja predloga zakona (npr. u razmatranju predloga zakona, upućivanju amandmana na predlog zakona, pripremanju i izradi predloga zakona i dr.).

*„Zakon može da predloži Predsednik Republike, Vlada, svaka parlamentarna komisija i bilo koji poslanik.“*

(ČLAN 25 STAV 1 USTAVA MAĐARSKE)

U federacijama pravom predlaganja saveznih zakona raspoložu i *federalne jedinice*. Ovo pravo se ostvaruje putem poslanika u federalnom domu saveznog parlamenta i preko parlamenta federalne jedinice. Kada federalna jedinica neposredno ostvaruje pravo da predloži savezni zakon, tada će parlament federalne jedinice biti ovlašćeni predlagač zakona. Federalne jedinice, po pravilu, uživaju ograničeno pravo predlaganja saveznih zakona. Ograničenje se ogleda u postavljanju uslova pod kojima se ovo pravo može koristiti. Na primer: federalne jedinice mogu predlagati donošenje ustavom taksativno određenih saveznih zakona; predlog mora biti podržan od odgovarajućeg broja federalnih jedinica ili se federalne jedinice mogu pojaviti kao predlagači samo u mate-



riji koja je u nadležnosti federalnih jedinica, a koju one svojom saglasnošću, izraženom u zajedničkom predlaganju saveznog zakona smatraju da treba urediti saveznim propisom, donetim na osnovu saglasnosti federalnih jedinica.

Pravo podnošenja predloga zakona pripada i *drugim subjektima*, ali je ono ograničeno s obzirom na materiju u kojoj oni mogu biti ovlašćeni predlagači zakona, a koja je najčešće u vezi sa obavljanjem njihove profesionalne delatnosti ili ovlašćenja koja su im stavljena u nadležnost. U nekim ustavnim sistemima (Mađarska, Rusija, Španija) među ovlašćenim predlagačima su: parlamentarni poverenik – zaštitnik prava građana (ombudsman), narodna banka ili guverner narodne banke, vrhovni tužilac, vrhovni organ finansijskog nadzora i kontrole, ustavni sud, arbitražni sud, skupština regije, skupštine lokalnih zajednica i dr.

*„Skupštine autonomnih zajednica mogu tražiti od vlade usvajanje nekog projekta zakona ili podneti Predsedniku Kongresa predlog zakona, delegirajući u ovaj dom najviše tri člana skupštine sa zadatkom da brane predlog.“* (ČLAN 87 STAV 2 USTAVA ŠPANIJE)

*„Pravo zakonodavne inicijative pripada Predsedniku Ruske Federacije, Savetu Federacije, članovima Saveta Federacije, poslanicima Državne dume, Vladi Ruske Federacije, zakonodavnim organima subjekata Ruske Federacije. Pravo zakonodavne inicijative pripada takođe Ustavnom sudu Ruske Federacije i Visokom arbitražnom sudu iz domena njihove nadležnosti.“* (ČLAN 104 STAV 1 USTAVA RUSKE FEDERACIJE)

### 3.6.2. Forma i sadržaj predloga zakona

Predlog zakona podnosi se u propisanoj formi koja obuhvata više obaveznih elemenata. Za razliku od zakonodavne inicijative koja ne mora biti sastavljena u propisanoj formi, za predlog zakona zahteva se da bude sačinjen u određenoj formi. Zavisno od toga da li se zakonodavni postupak odvija u toku jedne faze ili u toku dve, odnosno više faza i obavezni formalni i sadržinski elementi koje predlog mora ispunjavati mogu biti različiti. Pored toga, zavisno od vrste zakona razlikuju se i formalni elementi koje predlog zakona mora ispuniti.

Ukoliko je *zakonodavni postupak jednofazan* (jedno čitanje zakona) predlog zakona sadrži obrazloženje predloga i tekst predloga

zakona, formulisan u obliku pravnog propisa. Obrazloženje predloga zakona sadrži: navođenje ustavnog osnova za donošenje zakona; razloge kojima se predlagač zakona rukovodio i koji su ga motivisali da predloži donošenje zakona; ciljeve koji se žele postići donošenjem zakona; obim i izvore finansijskih sredstava neophodnih za realizaciju zakona; obrazloženje osnovnih instituta ili rešenja koja se predviđaju u predlogu zakona i dr. Ukoliko je u pitanju zakon koji se donosi po postupku koji odstupa od redovnog zakonodavnog postupka, tada se sadržaj obrazloženja predloga zakona dopunjuje još nekim elementima (npr. ako se zakon donosi po hitnom postupku predlagač mora obrazložiti razloge zbog kojih predlaže da se zakon donese po hitnom postupku). Pored obrazloženja predloga zakona, predlog mora sadržati i sam tekst zakona koji je formulisan kao pravni akt. U ovom slučaju odmah se predlaže i sadržina budućeg zakona, u obliku pravnih normi, sistematizovanih i uobličениh u pravni propis.

Ako je zakonodavni postupak *dvofazan* (dva čitanja zakona) moguće je u prvoj fazi postupka podneti samo obrazloženi predlog za donošenje zakona i uz njega nacrt teksta zakona. Obrazloženi predlog za donošenje zakona sadrži po pravilu sve one elemente koje sadrži i obrazloženje predloga zakona. Tekst nacrta zakona koji se dostavlja u ovakvim slučajevima uz predlog za donošenje zakona, ne mora biti formulisan i sastavljen po strogim pravilima po kojima se sastavlja predlog zakona. Njega je moguće formulirati tako da sadrži otvorena pitanja, alternative ili pak više ili manje precizno formulirana osnovna rešenja budućeg sadržaja zakona. Tekst predloga zakona u tom se slučaju formuliše u narednoj fazi zakonodavnog postupka.

*„Zakoni se razmatraju i usvajaju putem dva glasanja koja se odvijaju na posebnim sednicama. Izuzetno, Narodno sobranje može odlučiti da se oba glasanja obave na istoj sednici.“ (ČLAN 88 STAV 1 USTAVA BUGARSKE)*

Zakonodavni postupak može biti i *višefazan* (više čitanja zakona). Ustavima nekih država (Danska, Island) propisano je da se zakonodavni postupak odvija u tri faze – svaki zakon prolazi u parlamentu tri čitanja.

*„Ni jedan zakon, sa izuzetkom finansijskog i dopunskog finansijskog zakona ne može biti prihvaćen bez tri čitanja u svakom Domu.“*

(ČLAN 44 USTAVA ISLANDA)

*„Državni sabor donosi zakone u višefaznom postupku, ako Poslovníkom nije drugačije uređeno.“* (ČLAN 89 USTAVA SLOVENIJE)

Ovako uređen zakonodavni postupak dopušta različite mogućnosti organizovanja i vođenja diskusije o zakonu, ne samo u parlamentu već i izvan parlamenta (npr. organizovanje javne rasprave o važnijim zakonima, zakonodavni referendum). Kada je zakonodavni postupak višestepen tada postupak započinje podnošenjem obrazloženog predloga za donošenje zakona, čiji sadržaj u bitnom ne odstupa od osnovnih elemenata obrazloženja predloga zakona. Predlagač nije dužan da dostavi i sam tekst zakona predlagač zakona, već samo osnovna rešenja i najznačajnije institute kao i njihovo obrazloženje. U višestepenom zakonodavnom postupku, tek se nakon načelne rasprave o predlogu za donošenje zakona i obrazloženju toga predloga, pristupa poslu pripreme i izrade nacrtu zakona. O nacrtu zakona se ponovo otvara rasprava u koju pored poslanika mogu biti uključeni i drugi subjekti (npr. stručna javnost, građani). U poslednjoj fazi zakonodavnog postupka priprema se predlog zakona u formi propisanoj za predlog zakona (pravni osnov, normativni deo i obrazloženje).

### 3.6.3 Postupak sa predlogom zakona

Ovlašćeni predlagač podnosi predlog zakona predsedniku parlamenta, odnosno predsednicima pojedinih domova parlamenta ukoliko je parlament dvodomni ili višedomni.

Predlozi zakona mogu se podnositi parlamentu kontinuirano, ukoliko se parlament nalazi u stalnom zasedanju ili pak u određenim rokovima pred zasedanje parlamenta, ukoliko parlament zaseda u određenim vremenskim periodima. U većini ustavnih sistema parlament zaseda u određenim vremenskim intervalima (tzv. prolećno i jesenje zasedanje), koji su određeni u ustavu.

Podnošenjem predloga zakona otpočinje zakonodavni postupak. Da bi predlog zakona bio stavljen na dnevni red parlamenta, potrebno je da budu ispunjeni određeni preduslovi, od kojih

dva imaju poseban značaj. Prvi preduslov se odnosi na dostavljanje predloga zakona subjektima koji sudeluju u zakonodavnom postupku. To su u prvom redu poslanici, ali i članovi vlade u slučaju kada vlada nije predlagač zakona već predlog zakona potiče od drugih ovlašćenih predlagača. Drugi uslov se odnosi na stavljanje predloga zakona na dnevni red zasedanja parlamenta. Predlog zakona prolazi, dakle, određenu proceduru. Pored toga, poslovnikom parlamenta utvrđuju i rokovi u kojima se odvija ova faza zakonodavnog postupka.

Kada predsednik parlamenta primi predlog zakona od ovlašćenog predlagača on ima obavezu da odmah ili u kratkom roku dostavi predlog zakona poslanicima, radnim telima i vladi pod uslovom da vlada nije podnosilac predloga zakona. U federalnim državama predlog zakona se dostavlja i parlamentima federalnih jedinica ukoliko su u pitanju savezni zakoni u čijem donošenju neposredno sudeluju federalne jedinice. Od momenta dostavljanja predloga zakona, otpočinje da teče rok u kome se predlog zakona uvrštava u dnevni red parlamentarnog zasedanja. U tom roku subjekti koji sudeluju u zakonodavnom postupku imaju obavezu da, u okviru svoje nadležnosti, razmotre predlog zakona, da formulišu i upute amandmane na rešenja sadržana u predlogu zakona, ako smatraju da je to potrebno, da saopšte svoje mišljenje o predlogu zakona u pisanoj formi i upute ga predsedniku zakonodavnog tela. U nekim ustavnim sistemima (npr. u SAD) radnim telima pripada značajnija uloga u ovom delu zakonodavnog postupka. U radnim telima se mogu i formulisati predlozi zakona. Pored toga, ukoliko predlog zakona koji je podnet ima određene formalne ili materijalne nedostatke, predlagaču se ostavlja određeni rok da uočene nedostatke otkloni. Ova faza zakonodavnog postupka odvija se u parlamentu, njegovim radnim telima i poslaničkim grupama, ali i u ministarstvima, vladi i njenim radnim telima, ukoliko vlada nije bila predlagač zakona, već je predlog zakona potekao od drugih ovlašćenih predlagača.

Stavljanjem predloga zakona na dnevni red plenarnog zasedanja parlamenta završava se tzv. prethodna faza zakonodavnog po-

stupka. Ova faza zakonodavnog postupka odvija se, najvećim delom, u radnim telima. Neki predlozi zakona (npr. oni koji poteknu od vlade kao ovlašćenog predlagača), kao što je već navedeno, automatski se stavljaju na dnevni red zasedanja parlamenta, dok se o drugima (npr. čiji su podnosioci poslanici individualno) parlament izjašnjava prethodno odlučujući da li će ih uvrstiti u dnevni red ili će ih odbaciti i o njima neće raspravljati u plenarnom zasedanju. Poslovníkom parlamenta utvrđuje se i rok (najkraći, a ponekada i najduži) u kome se predlog zakona mora staviti na dnevni red plenarnog zasedanja.

### 3.7 Učešće radnih tela parlamenta u zakonodavnom postupku

Zakonodavna aktivnost parlamenta odvija se na dva načina. Deo aktivnosti odvija se u radnim telima parlamenta, a deo na plenarnom zasedanju parlamenta. Radna tela se obrazuju sa ciljem da pomognu parlamentu kako bi svoju zakonodavnu delatnost, kao i druge nadležnosti koje ima, obavio što efikasnije i kvalitetnije. Zbog toga se prilikom obrazovanja radnih tela nastoji zadovoljiti kriterijum stručnosti, dakle, vodi se računa o tome da članovi radnog tela poznaju oblast za koju je radno telo obrazovano.

Radnim telima pripada značajno mesto u postupku donošenja zakona. Nakon podnošenja predloga zakona, pa sve do stavljanja predloga zakona na dnevni red plenarnog zasedanja parlamenta, teče prethodni postupak odlučivanja o predlogu zakona, koji se odvija u radnim telima parlamenta i njegovih domova. U radnim telima se vodi prethodna rasprava o predlogu zakona, razmatra se predlog zakona kao i rešenja sadržana u njemu.

Nadležnosti radnih tela u zakonodavnom postupku obuhvataju: razmatranje predloga zakona kao i amandmana koji su podneti na predlog zakona sa stanovišta celishodnosti rešenja koja se u njemu predlažu, kao i sa stanovišta ispunjenja formalnih zahteva koje predlog zakona mora ispuniti; davanje mišljenja o predlogu zakona i rešenjima sadržanim u njemu; podnošenje amandmana na predlog zakona. Obavljanjem ovih nadležnosti radna tela delu-

ju kao stvarni pomoćni organi parlamenta, oblik u kome parlament ostvaruje svoje nadležnosti i jedan od načina njegovog rada. Radna tela nemaju posebnu, samostalnu nadležnost, a parlament zadržava u punoj meri svoja ovlašćenja u donošenju zakona.

U nekim ustavnim sistemima (npr. u SAD; ustavni sistem III i IV Francuske Republike) radna tela imaju i druge nadležnosti. Ona mogu odlučujuće uticati na oblikovanje predloga zakona, imaju pravo da pripremaju predloge zakona, raspoložu pravom da ostvaruju kontrolu nad izvršavanjem zakona i sl. U tom slučaju radna tela nisu samo pomoćna tela parlamenta, već faktički zamenjuju parlament u obavljanju dela njegove zakonodavne delatnosti.

### 3.8 Amandmani i postupak sa amandmanima

Nakon dostavljanja predloga zakona koga je podneo ovlašćeni predlagač zakona, učesnici u zakonodavnom postupku (po pravilu samo oni subjekti kojima pripada pravo da podnesu predlog zakona), mogu podneti amandmane na predlog zakona. Amandman se podnosi u pismenoj formi, najčešće po pravilima postupka predviđenog za podnošenje predloga zakona, ali uz propisivanje kraćih rokova za njihovo podnošenje.

Sadržaj amandmana može se odnositi na različita pitanja. Amandmanom na predlog zakona moguće je predložiti *izmenu* odnosno drugačije uređivanje izvesnih pitanja sadržanih u predlogu zakona. U tom slučaju predlagač amandmana formuliše tekst predloga norme kojom treba zameniti odredbu sadržanu u predlogu zakona. Amandmanom se može predlagati *dopuna* predloga zakona, ukoliko u predlogu zakona postoji pravna praznina ili neko relevantno pitanje nije uređeno, a predlagač amandmana smatra da pitanje treba urediti zakonom. Tada predlagač amandmana formuliše odredbu koju treba uneti u predlog zakona i određuje njeno mesto u sistematici zakona. Amandmanom se može predlagati *brisanje* određenih normi ili rešenja sadržanih u predlogu zakona. Amandmani podneti na predlog zakona uvek se upućuju predlagaču zakona, kako bi mogao da se izjasni o njima.

Postupak odlučivanja o amandmanima bitnije se ne razlikuje od postupka po kojem se odlučuje o predlogu zakona. Rasprava o amandmanima vodi se istovremeno sa raspravom o predlogu zakona. O amandmanima se raspravlja u odgovarajućim radnim telima kao i na plenarnom zasedanju parlamenta.

### 3.9 Razmatranje zakona na plenarnom zasedanju parlamenta

Razmatranje predloga zakona na plenarnom zasedanju parlamenta je centralni i najznačajniji deo zakonodavnog postupka. Ukoliko je parlament dvodomni ili višedomni rasprava o predlogu zakona se vodi odvojeno u svakome od domova, ukoliko je odlučivanje o donošenju zakona u ravnopravnoj nadležnosti oba doma. Ako je odlučivanje o konkretnom predlogu zakona, s obzirom na sadržinu materije koju zakon uređuje u samostalnoj nadležnosti jednoga od domova, tada će se pretres zakona odvijati samo u jednome od domova.

Za pretres zakona na plenarnom zasedanju parlamenta poseban značaj imaju sledeća pitanja: sastavljanje i utvrđivanje dnevnog reda plenarnog zasedanja; učesnici u debati o predlogu zakona i njihova prava; rokovi u kojima se odvijaju pojedine faze postupka razmatranja zakona; način vođenja pretresa; tok odlučivanja o predlogu zakona i amandmanima podnetim na predlog zakona; glasanje o predlogu zakona; usaglašavanje sporova do kojih može doći u bikameralnim parlamentima, ukoliko je donošenje zakona u ravnopravnoj nadležnosti oba doma, a predlog zakona ne bude izglasan u oba doma u istovetnom tekstu. U nekim ustavima uređuje se i način vođenja rasprave o predlogu zakona na plenarnom zasedanju parlamenta.

Postoje značajne razlike među ustavnim sistemima u pogledu ovih pitanja. U nekim ustavnim sistemima (SAD), predlog se najpre razmatra u jednom domu, najčešće je to dom građana, a tek nakon okončanja postupka u domu građana, dostavlja se drugom domu u kome se ponovo odvija postupak odlučivanja o predlogu zakona. U drugima (Švajcarska) se predlog zakona istovremeno podnosi u oba doma, a njihovi predsednici se dogovaraju koji

od domova će predlog zakona uzeti prvi u proceduru. Najzad, predlog zakona može se najpre pretresati u domu u kome je podnet, a potom i u drugom domu (Francuska). U nekim zakonodavnim telima zakonodavni postupak u plenarnom zasjedanju odvija se dugo, što utiče na sporo donošenje zakona. U drugima je efikasan i zakoni se donose brzo.

Da bi predlog zakona bio razmatran na plenarnom zasjedanju on mora biti unet u dnevni red plenarnog zasjedanja. Dnevni red parlamenta utvrđuju poslanici na početku sednice parlamenta. Međutim, prilikom sastavljanja dnevnog reda u nekim ustavnim sistemima prednost imaju predlozi vlade, čiji predlozi odlučujuće utiču na sastavljanje dnevnog reda zakonodavnog tela.

*„Dnevni red domova sadrži, prioritarno i redom koji je vlada utvrdila, raspravljajući o nacrtima zakona koje je podnela vlada i predlozima zakona koje je ona prihvatila.“ (ČLAN 48 STAV 1 USTAVA FRANCUSKE)*

Debata o predlogu zakona koja se vodi na plenarnom zasjedanju parlamenta, najčešće, ima dva dela. Najpre kao *načelan pretres*, potom kao pretres u pojedinostima. Načelna debata o predlogu zakona odnosi se na razmatranje potrebe za donošenjem zakona, osnovne principe na kojima počivaju rešenja sadržana u predlogu zakona, suštinu predloženih zakonskih rešenja, odnosu rešenja sadržanih u predlogu zakona prema celini pravnog sistema i dr. Načelna debata završava se glasanjem o prihvatanju predloga zakona u načelu. *Debata u pojedinostima* započinje nakon načelnog pretresa zakona. Ona se koncentriše na konkretna rešenja sadržana u predlogu zakona, njihovu celishodnost i njihovu zakonitost. U nekim ustavnim sistemima (Mađarska) načelna debata i debata u pojedinostima mogu biti objedinjene. Debata u pojedinostima završava glasanjem o predlogu zakona u celini, nakon što se tokom odvijanja debate glasalo pojedinačno o rešenjima sadržanim u predlogu zakona.

*„Svaki zakonski nacrt, podnet jednome domu, prema odredbama njegovog poslovnika, proučava se u jednoj komisiji, a zatim od strane samog Doma, koji izglasava član po član, a zatim ceo nacrt konačnim glasanjem.“ (ČLAN 72 USTAVA ITALIJE)*



U ustavnim sistemima koji predviđaju višestepeni zakonodavni postupak moguće je voditi i nekoliko debata na više uzastopnih plenarnih zasedanja parlamenta.

U bikameralnom parlamentu kada je donošenje zakona u ravnopravnom delokrugu oba doma, predlog zakona se razmatra u svakome od domova. O predlogu zakona odlučuju oba doma, pa je za donošenje zakona neophodno postići propisanu većinu u svakome od domova. Ukoliko predlog zakona ne dobije potrebnu većinu u svakome od domova, i ne bude izglasan u istovetnom tekstu, nastaje spor među domovima koji je neophodno rešiti da bi zakon mogao biti donet.

*„Pošto Kongres poslanika prihvati nacrt običnog ili organskog zakona, njegov predsednik će o tome odmah obavestiti predsednika Senata, koji će nacrt izneti na raspravu pred Senat. U roku od dva meseca od dana prijema teksta, Senat može obrazloženom porukom, staviti veto ili uneti izmene u tekst. Veto mora biti usvojen apsolutnom većinom. Nacrt ne može biti podnet na sankciju kralju dok Kongres, u slučaju veta ne potvrdi izvorni tekst apsolutnom većinom, odnosno običnom većinom ako su protekla dva meseca od intervencije Senata; ako su u pitanju izmene Kongres ih prihvata ili odbacuje običnom većinom.“*

(ČLAN 90 STAV 1 I 2 USTAVA ŠPANIJE)

U komparativnom pravu postoje različiti postupci čija je svrha da doprinesu iznalaženju predloga, prihvatljivog za oba doma i otklanjanje spora među domovima. Najčešće se ovaj posao poverava posebnim, mešovitim komisijama sastavljenim od predstavnika svakoga od domova (poslanika, predsednika poslaničkih grupa, predsednika radnih tela, predlagača zakona i sl.). U nekim ustavnim sistemima (Nemačka) u parlamentu se obrazuje stalna komisija za rešavanje sukoba među domovima parlamenta. Po pravilu, poslovnica je utvrđen i rok u kome se mora razrešiti spor između domova. U okviru tog roka, mešovitim komisijama ostavlja se jedan, po pravilu kraći rok, u kome treba da predlože rešenje prihvatljivo za oba doma. Moguće je da se spor između domova nastoji rešiti i održavanjem zajedničke sednice oba doma na kojoj se razmatra sporno pitanje. U nekim ustavnim sistemima predviđa se održavanje više uzastopnih zajedničkih sednica.

Ako spor među domovima ne bude otklonjen ni nakon postupka predviđenog za usaglašavanje domova, najčešće se prihvata rešenje o privremenom važenju zakona u tekstu koji je izglasan u domu građana. Ovakav zakon ima ograničeno vremensko trajanje, najčešće do godine dana. U tom roku nastavlja se postupak usaglašavanja među domovima. Ukoliko ni posle proteka propisanog roka spor među domovima ne bude otklonjen, u nekim ustavnim sistemima raspušta se dom građana i raspisuju novi izbori. Ako je spor nastao o zakonu o budžetu tada se najčešće prihvata pravilo o finansiranju na osnovu budžeta iz prethodne godine, po budžetskim četvrtinama ili dvanaestinama.

### 3.10 Glasanje o zakonu

O predlogu zakona poslanici odlučuju glasanjem. Glasanje je po pravilu javno, dizanjem ruke ili na neki drugi način, korišćenjem tehničkih uređaja. Od ovog osnovnog pravila moguć je izuzetak. Prilikom donošenja zakona moguće je i tajno glasanje kada to propisuje ustav ili poslovnik parlamenta, ili kada parlament prihvati zahtev poslanika da se o zakonu glasa tajno. Najzad, o zakonu se može glasati i poimeničnom prozivkom poslanika, ukoliko parlament prihvati zahtev poslanika da se o zakonu glasa prozivkom.

Zakon je usvojen samo ako za njegovo donošenje glasa potrebna većina poslanika. Većina potrebna za usvajanje zakona utvrđuje se ustavom i poslovníkom parlamenta. Zbog toga se pre prelaska na glasanje utvrđuje da li postoji kvorum. Kvorum je minimalni broj poslanika koji mora biti prisutan na sednici parlamenta da bi odluke koje parlament donosi bile punovažne. Najčešće kvorum za rad parlamenta čini iznadpolovična većina od ukupnog broja poslanika, ali od ovog opšteg pravila postoje i izuzetci (u nekim ustavnim sistemima kvorum može činiti i jedna trećina poslanika). Kvorum se utvrđuje na početku sednice zakonodavnog tela, neposredno pre početka glasanja o predlogu zakona, a može se utvrđivati i u toku postupka glasanja o zakonu, ako to zahteva neko od poslanika.

O predlogu zakona, poslanici glasaju više puta. Zavisno od toga da li se zakonodavni postupak odvija u jednoj ili više faza, moguće je da se poslanici glasanjem izjašnjavaju o predlogu zakona i po nekoliko puta. Poslanici najpre glasaju o predlogu zakona u načelu izjašnjavajući se o tome da li prihvataju predlog zakona u načelu. Potom će glasati o pojedinostima, odlučujući o pojedinim rešenjima iz predloga zakona. Poslanici glasaju u pojedinostima samo o onim zakonskim rešenjima na koje su podneti amandmani, dakle, kada učesnici u zakonodavnom postupku predlažu drugačija rešenja od onih sadržanih u predlogu zakona. Na kraju poslanici glasaju o predlogu zakona u celini izjašnjavajući se o tome da li prihvataju predlog zakona u celini.

Ako se zakonodavni postupak odvija u toku jedne faze, pa se predlog zakona samo jednom razmatra na plenarnom zasedanju parlamenta, poslanici će i tada glasati o istom predlogu zakona više puta. Najpre se o predlogu zakona glasa, nakon završetka rasprave u načelu. Poslanici glasanjem odlučuju da li prihvataju zakon u načelu. Za vreme rasprave u pojedinostima, a u zavisnosti od toga da li se ona vodi po delovima ili po članovima, nakon završene rasprave o određenom delu ili članu predloga zakona, poslanici glasaju o svakom delu, odnosno svakom članu predloga zakona. To je glasanje o predlogu zakona u pojedinostima. Nakon završetka rasprave o predlogu zakona u pojedinostima poslanici glasaju o predlogu zakona u celini.

U dvodomnim u višedomnim zakonodavnim telima o predlogu zakona se glasa u svakome od domova, ukoliko je donošenje zakona u ravnopravnom delokrugu oba doma. Zakon je usvojen samo ako dobije potrebnu većinu poslanika u svakome od domova. Ako je odlučivanje o donošenju određenog zakona u samostalnoj nadležnosti jednoga od domova, o njemu glasaju samo poslanici toga doma.

Glasanje o predlogu zakona u parlamentu nije uvek dovoljno za njegovo usvajanje. Za usvajanje zakona potrebno je i odluka (glasanje) birača na zakonodavnom referendumu ili potvrda (glasanje) u parlamentima federalnih jedinica u složenim državama.

Najveći broj zakona parlament donosi prostom većinom ili apsolutnom većinom. Prosta većina je iznadpolovična većina od broja prisutnih poslanika, uz uslov da sednici parlamenta prisustvuje većina od ukupnog broja poslanika. U nekim ustavnim sistemima (Austrija, Češka) sednici parlamenta na kojoj se usvaja zakon mora prisustvovati najmanje  $1/3$  poslanika, a zakon se usvaja većinom glasova prisutnih poslanika.

Apsolutna većina je iznadpolovična većina od ukupnog broja poslanika. To je strožiji oblik većine od relativne većine. Od ovog opšteg pravila moguć je izuzetak. Za usvajanje nekih zakona (organski, ustavni zakoni) obično utvrđenih u samom ustavu, potrebna je kvalifikovana većina, koja može biti različita  $2/3$  ili  $4/5$  i sl.

*„Usvajanje, izmena ili ukidanje organskih zakona zahteva apsolutnu većinu Kongresa prilikom konačnog glasanja o nacrtu zakona.“*

(ČLAN 81 STAV 2 USTAVA ŠPANIJE)

### 3.11 Neposredno učešće građana u zakonodavnom postupku

U zakonodavnom postupku mogu, na različite načine, sudelovati i građani.

Građani imaju *pravo zakonodavne inicijative*. Najčešće građani imaju pravo zakonodavne inicijative, koje ostvaruju koristeći se opštim pravom na podnošenje peticija i obraćanje državnim organima. U nekim ustavnim sistemima građani, pod određenim uslovima, mogu neposredno sudelovati i u drugim fazama zakonodavnog postupka koristeći se pravom predlaganja zakona i sudelujući u zakonodavnom referendumu.

*Pravo predlaganja zakona* pripada biračima, dakle, ne svim građanima, već samo onima koji uživaju biračko pravo (punoletni državljani). Ovo pravo birači ostvaruju kao kolektivno pravo, jer se kao formalni uslov za podnošenje predloga zakona zahteva da predlog podrži određeni broj birača.

*„Organskim zakonom će se utvrditi oblici i uslovi za narodnu inicijativu u podnošenju predloga zakona. U svakom slučaju biće zahtevan minimum od 500.000 overenih potpisa. Ovaj postupak neće moći da se*

*sprovodi u materijama svojstvenim organskim zakonima, porezima ili koje imaju međunarodni karakter, niti u pogledu prava pomilovanja.“*  
(ČLAN 87 STAV 3 USTAVA ŠPANJE)

*Zakonodavni referendum* je oblik sudelovanja birača u odlučivanju o donošenju zakona. Zakonodavni referendum može biti obavezan i fakultativan. U ustavnim sistemima u kojima postoji zakonodavni referendum (Slovenija, Švajcarska) *obavezni* zakonodavni referendum predviđa se samo za donošenje važnijih, obično u ustavu eksplicitno navedenih zakona. *Fakultativni* referendum se raspisuje kada parlament odluči da raspíše referendum, ocenjujući da određeni zakon treba uputiti na referendum. U nekim ustavnim sistemima zakonodavni referendum se mora raspisati ako predlog za njegovo raspisivanje podnese grupa poslanika ili određeni broj birača. S obzirom na vreme raspisivanja i dejstvo odluke donete na referendumu, zakonodavni referendum može biti prethodni i naknadni. *Prethodni* referendum se raspisuje pre nego što se u parlamentu pristupi odlučivanju o predlogu zakona. Ako birači donesu pozitivnu odluku, zakonodavni postupak se nastavlja u parlamentu. Negativna odluka birača prekida dalji tok zakonodavnog postupka. *Naknadni* referendum raspisuje se posle usvajanja zakona u parlamentu. Zakon je donet tek kada ga građani potvrde na zakonodavnom referendumu.

*„Državni sabor može, o pitanjima koja se uređuju zakonom, da raspíše referendum. Državni savet je vezan odlukom donetom na referendumu. Državni savet može raspisati referendum iz prethodnog stava po svojoj odluci, a mora ga raspisati ako to zahteva najmanje 1/3 poslanika, Državni savet ili 40.000 birača. Predlog na referendumu je prihvaćen ako za njega glasa većina birača koji su glasali.“*

(ČLAN 90 STAV 1, 2 I 4 USTAVA SLOVENIJE)

### 3.12 Učešće federalnih jedinica u postupku donošenja saveznih zakona

U složenim državama u donošenju saveznih zakona sudeluju i federalne jedinice. U saveznim državama federalni parlament je dvodomni. U njemu pored doma građana postoji i dom federalnih jedinica. Poseban dom federalnih jedinica u sastavu saveznog

parlamenta omogućuje učešće federalnih jedinica u donošenju saveznih zakona. Obim i sadržaj prava federalnih jedinica kao i način njihovog učešća u postupku donošenja saveznih zakona su različiti.

Federalne jedinice imaju pravo da predlažu donošenje saveznih zakona. Ovo pravo može biti šire kada obuhvata pravo federalnih jedinica da predlažu savezne zakone u svim oblastima iz nadležnosti federacije, ili uže, kada federalne jedinice imaju pravo da predlažu samo neke, ustavom precizno navedene savezne zakone, po pravilu samo one kojima se uređuju pitanja od posebnog značaja za status i prava federalnih jedinica.

Pravo federalnih jedinica da sudeluju u donošenju saveznih zakona ostvaruje se u različitim oblicima. Sadržaj ovih prava može biti uži ili širi. Federalne jedinice mogu raspolagati pravom da daju saglasnost (prethodnu ili naknadnu) na donošenje određenih saveznih zakona.

U postupku donošenja saveznih zakona federalne jedinice sudeluju putem svojih poslanika u domu federalnih jedinica saveznog parlamenta. Dom federalnih jedinica može biti opštenadležan. Tada o svim saveznim zakonima odlučuje ravnopravno sa domom građana. Nadležnost ovog doma može biti i uža. Dom federalnih jedinica učestvuje u donošenju samo onih saveznih zakona koji uređuju pitanja od značaja za status i prava federalnih jedinica. Federalni dom može odlučivati o ovim pitanjima samostalno, ili zajedno sa domom građana u kom slučaju zadržava odlučujuću ulogu u donošenju ovakvih zakona (npr. posebna većina za donošenje zakona, u slučaju sukoba među domovima privremeno se primenjuje zakon izglasan u federalnom domu).

Federalne jedinice mogu i neposredno učestvovati u donošenju saveznih zakona. Tada u postupku donošenja saveznih zakona učestvuju parlamenti federalnih jedinica ili birači u federalnim jedinicama. To je slučaj pri donošenju saveznih zakona koji imaju poseban značaj za federalne jedinice. Za njihovo donošenje potrebno je da budu usvojeni u više od polovine federalnih jedinica.

### 3.13 Posebni zakonodavni postupci

Po posebnom zakonodavnom postupku donose se još neki zakoni kao naprimer budžet, zakoni o ratifikaciji međunarodnih ugovora, ustavni i organski zakoni i dr.

*Budžet* je pravni akt kojim se uređuju državni prihodi i rashodi za jednu budžetsku godinu. Po sadržaju budžet nije zakon, ali se donosi u formi zakona. Ovaj akt ne sadrži naredbe, već predstavlja prvenstveno određeni program namena za koje se mogu koristiti sredstva iz državne blagajne.

Budžetsko pravo parlamenta označilo je konačno ograničavanje vladareve vlasti. Najpre je razvijeno kao pravo parlamenta da daje saglasnost i odlučuje o visini budžeta (odlučivanje o prihodima države), a kasnije i kao pravo da odlučuje o načinu trošenja sredstava državne blagajne (odlučivanje o rashodima). Budžetsko pravo parlamenta je važno pravo parlamenta. Ukoliko parlament ne odobri budžet, vlada će biti prinuđena na podnošenje ostavke, jer ne može obavljati svoje nadležnosti. Danas je budžetsko pravo parlamenta znatno oslabljeno. Parlamentu se ostavlja kratak rok za usvajanje budžeta; državne potrebe su evidentne, a njihovo zadovoljavanje ne dopušta odlaganje; predviđa se automatizam privremenog finansiranja države (budžetske dvanaestine ili budžetske četvrtine) ukoliko budžet ne bude usvojen do kraja budžetske godine.

Budžet se donosi u formi zakona. Postupak usvajanja budžeta se razlikuje od redovnog zakonodavnog postupka, po ovlašćenim predlagачima koji imaju pravo da predlože budžet, po sadržaju obrazloženja koje se dostavlja uz predlog budžeta, po strukturi akta i načinu izražavanja koji se koristi u ovom pravnom propisu, po ograničenom vremenu u kome se primenjuje, po postupku razmatranja budžeta u radnim telima i na plenarnom zasjedanju parlamenta, po načinu na koji se rešava spor među domovima parlamenta ako među domovina nastane spor u povodu usvajanja budžeta i dr.

*„Parlament usvaja finansijske zakone pod uslovima predviđenim posebnim organskim zakonom.*

*Ako se Nacionalna skupština ne izjasni u prvom čitanju u roku od 40 dana od podnošenja nacрта, vlada se obraća Senatu koji mora doneti odluku u roku od 15 dana.*

*Ako se Parlament ne izjasni u roku od 70 dana, odredbe zakona mogu stupiti na snagu putem ordonanse.*

*Ako finansijski zakon kojim se utvrđuju prihodi i rashodi jedne računске godine nije bio podnet blagovremeno da bi bio proglašen pre početka te računске godine, vlada hitno zahteva od Parlamenta ovlašćenje da ubira porez i dekretom otvara kredite koji se odnose na izglasane pozicije.“*

(ČLAN 47 USTAVA FRANCUSKE)

Specifičnost postupka donošenja akta o *prihvatanju međunarodnih ugovora* ogleda se u više elemenata. Kada se akt o prihvatanju (ratifikaciji) međunarodnog ugovora donosi u formi zakona, a to je slučaj kada prihvatanjem međunarodnog ugovora nastaju obaveze u unutrašnjem pravu koje se donose na usklađivanje zakona sa rešenjima koje sadrži međunarodni ugovor, postupak će biti različit od redovnog zakonodavnog postupka. Razlike se odnose na propise koji uređuju postupak vođenja međunarodnih pregovora i zaključenja međunarodnih ugovora, pripremu teksta međunarodnog ugovora, i postupak po kome se donosi akt o prihvatanju međunarodnog ugovora.

*„Pristanak države da bude obavezana putem ugovora ili konvencija zahteva prethodnu saglasnost Generalnog kortesa u slučaju: a) ugovora političkog karaktera; b) ugovora ili konvencija vojnog karaktera; c) ugovora ili konvencija koje se tiču teritorijalnog integriteta države ili osnovnih prava i dužnosti utvrđenih u prvom delu Ustava; d) ugovora ili konvencija koje povlače obaveze za javne finansije; e) ugovora ili konvencija koje povlače izmenu ili ukidanje nekog zakona ili zahtevaju zakonodavne mere radi svog izvršavanja.“ (ČLAN 94 STAV 1 USTAVA ŠPANIJE)*

Postupak zaključivanja međunarodnih ugovora uređuje se kako propisima unutrašnjeg prava, tako i međunarodnim pravom. Ostavljajući po strani međunarodno-pravna pravila kojima se uređuju ova pitanja, ukazujemo samo na relevantna pravila unutrašnjeg prava. U unutrašnjem pravu ova pitanja uređena su ustavom, poslovnica parlamenta i vlade kao i zakonom.

Postupak pripreme međunarodnog ugovora odvija se u toku pregovora koje vode ovlašćeni predstavnici država. Ovlašćeni



predstavnicima država učestvuju u međunarodnim pregovorima u okvirima ovlaštenja koja utvrđuju državni organi, a koja se odnose na vođenje pregovora u vezi sa međunarodnim ugovorom. Učestvujući u međunarodnim pregovorima ovlašćeni predstavnici države mogu se kretati unutar granica ovlaštenja utvrđenih platformom za vođenje pregovora. U različitim ustavnim sistemima postupak vođenja međunarodnih pregovora je uređen različito u zavisnosti od nadležnosti koju u vođenju spoljne politike ima vlada (posebno prvi ministar i ministar inostranih poslova) šef države ili parlament. U složenim državama, u postupku pripremanja međunarodnih ugovora učestvuju federalne jedinice i regioni. Najčešće se njihovo učešće obezbeđuje prilikom izrade platforme za međunarodne pregovore.

Postupak donošenja akta o prihvatanju međunarodnih ugovora, kada se radi o međunarodnom ugovoru čijim prihvatanjem država preuzima obavezu da izvrši promene u unutrašnjem zakonodavstvu, akt o prihvatanju međunarodnog ugovora donosi parlament. U federacijama u ovom postupku mogu učestvovati i federalne jedinice ukoliko su u pitanju određeni savezni zakoni, posebno kada se prihvatanjem međunarodnog ugovora stvaraju obaveze za federalne jedinice da izvrše promene u zakonima koje one donose u okviru svoje samostalne nadležnosti.

*„Savez o svim merama Evropske unije koje se tiču oblasti iz samostalne nadležnosti Pokrajina ili bi inače za njih mogle da budu od interesa, neodložno obaveštava Pokrajine i pribavlja njihovo mišljenje... Savez se u pregovorima i usaglašavanju u Evropskoj uniji rukovodi tim mišljenjima.“* (ČLAN 23 STAV 1 I 2 USTAVA AUSTRIJE)

U nekim ustavnim sistemima (Austrija) ustav utvrđuje i poseban postupak odlučivanja o postupku donošenja zakona koji se donose na osnovu mera usvojenih u Evropskoj uniji. To se posebno odnosi na postupak utvrđivanja i usvajanja mišljenja, kojim se rukovodi nadležni organ u pregovorima i procesu usaglašavanja u Evropskoj uniji.

*„Ukoliko nadležni ministar dobije mišljenje Nacionalnog veća o meri u okviru Evropske unije, koja se sprovodi saveznim zakonom ili je*

*usmerena na donošenje neposredno primenjivog pravnog akta, koji se odnosi na poslove koji se uređuju savezним zakonima, on se u pregovorima i usaglašavanju u Evropskoj uniji rukovodi tim mišljenjem. Od toga se sme odstupiti samo zbog nužnih spoljnopolitičkih i integracionopolitičkih razloga.“ (ČLAN 23 D STAV 2 USTAVA AUSTRIJE)*

Pored posebnog postupka za usvajanje zakona o budžetu i posebnog postupka usvajanja zakona o ratifikaciji međunarodnih ugovora u nekim ustavnim sistemima i neki drugi zakoni usvajaju se po postupku različitom od redovnog zakonodavnog postupka. To su *ustavni zakoni* i *organski zakoni* koji uređuju ustavnu materiju i donose po proceduri strožijoj od postupka donošenja ostalih zakona. To mogu biti i određeni *savezni zakoni* koji se donose u federalnim državama, u čijem donošenju učestvuju federalne jedinice. Naposljetku, to mogu biti i zakoni, najčešće navedeni precizno u samom ustavu, koji se donose uz *neposredno učesće građana* na zakonodavnom referendumu.

### 3.14 Proglašenje zakona

Proglašenje zakona je završni čin zakonodavnog postupka kada predlog zakona usvojen u parlamentu, dobija pravnu snagu i postaje zakon. Aktom o proglašenju zakona nadležni organ konstatuje volju parlamenta, potvrđuje da je zakon donet, da je postao zakon i da obavezuje sve i svakog. Akt o proglašenju se donosi samo kada su u pitanju ustav i zakoni kao nesumnjivo najznačajniji opšti pravni akti.

Proglašenje zakona je povezano sa zakonodavnom sankcijom od koje ovaj institut zakonodavnog postupka vodi svoje poreklo, sa premapotpisom kao i sa zakonodavnim vetom. *Zakonodavna sankcija* iz koje se razvio institut proglašenja zakona je bila pravo suverena (monarha) da stavi svoj potpis na zakon izglasan u parlamentu. Svoju zakonodavnu vlast parlament je delio sa suverenom. Potpisujući zakon izglasan u parlamentu, suveren je izražavao svoju saglasnost sa zakonom i zakon je dobijao pravnu snagu. Zakon izglasan u parlamentu nije mogao stupiti na snagu dok ga svojim potpisom ne sankcioniše vladar. Zakonodavna sankcija

je značila svojevrsnu podjelu zakonodavne vlasti između parlamenta i vladara. Za donošenje zakona bila je neophodna saglasnost volje parlamenta i volje vladara. Vladar nije mogao sam doneti zakon, kao što ni zakon izglasan u parlamentu nije imao pravnu snagu sve dok se sa njim ne saglasi vladar stavljajući svoj potpis na zakon. Zakonodavna sankcija je imala dejstvo apsolutnog veta. Pravo vladara da neposredno sudeluje u zakonodavnoj vlasti kasnije je transformisano, a iz zakonodavnog veta razvili su se instituti proglašenja zakona, premapotpisa i suspenzivnog zakonodavnog veta.

Akt o proglašenju zakona (ukaz) izdaje visoki organ državne vlasti, po pravilu, šef države. Ovo pravo šef države može ostvarivati samostalno ili uz premapotpis (u parlamentarnim režimima), odnosno uz potpis predsednika zakonodavnog tela (npr. u Mađarskoj). Za razliku od zakona, donošenje akta o proglašenju ustava najčešće je u nadležnosti parlamenta. Akt o proglašenju zakona donosi se u formi podzakonskog akta. To je kratak akt u kojem se konstatuju činjenice relevantne za donošenje zakona. U njemu se navodi naziv zakona, organ koji je doneo zakon, zasedanje parlamenta i datum kada je održana sednica na kojoj je parlament usvojio zakon. Ako je parlament dvodomni, u aktu o proglašenju zakona se navode domovi koji su doneli zakon i datumi sednica domova na kojima je usvojen zakon. S obzirom na način rada dvodomnog parlamenta, zakon ne mora biti usvojen istoga dana u oba doma, pa je moguće da datumi sednica na kojima je zakon usvojen ne budu identični. U određenim slučajevima akt o proglašenju zakona može sadržati još neke elemente. Na primer, u federalnim državama u kojima je za donošenje određenih saveznih zakona neophodna saglasnost federalnih jedinica, u aktu o proglašenju zakona konstatovaće se da li je saglasnost federalnih jedinica postignuta prilikom donošenja zakona. Ako se zakon koji se proglašava donosi na zakonodavnom referendumu, tada će se u njemu konstatovati i ova činjenica. Najzad, akt o proglašenju zakona sadrži još i datum donošenja kao i potpis šefa države. U ustavnim sistemima u kojima postoji institut premapot-

pisa ovaj akt potpisuju i ministar ili predsednik vlade. Ako se za proglašenje zakona zahteva i potpis predsednika parlamenta, on će uz potpis šefa države sadržati i potpis predsednika parlamenta.

*„U uvodu svakog zakona predviđeno je da zakon nastaje odlukom Parlamenta i da stupa na snagu u skladu sa procedurom propisanom ustavom, a takođe će biti izneto da je procedura ispoštovana.“*

(ČLAN 20 STAV 1 USTAVA FINSKE)

Posle usvajanja u parlamentu, predsednik parlamenta dostavlja zakon šefu države kako bi on mogao da donese akt o proglašenju zakona. Akt o proglašenju zakona šef države donosi samostalno ili uz premapotpis. Kada se akt o proglašenju zakona donosi uz premapotpis, on se najpre dostavlja vladi radi stavljanja premapotpisa, a tek potom šefu države, a ukoliko akt potpisuje predsednik zakonodavnog tela, on ga potpisanog upućuje šefu države radi donošenja akta o proglašenju zakona. U parlamentarnim ustavnim sistemima, donošenju akta o proglašenju zakona prethodi stavljanje premapotpisa na ovaj akt. Sve akte koje, u okviru svoje samostalne nadležnosti donosi šef države, pre stavljanja potpisa šefa države, potpisuju (premapotpisuju) subjekti koji odgovaraju za svoj rad parlamentu. Premapotpis na akte šefa države stavljaju prvi ministar, ili resorni ministar, ili oba, a važnije zakone potpisuju i svi članovi vlade. Smisao premapotpisa je preuzimanje odgovornosti za ove akte i njeno prenošenje na vladu koja odgovara parlamentu. Postoje razlike među ustavnim sistemima s obzirom na to ko stavlja premapotpis na akt šefa države, da li prvi ministar, resorni ministar, obojica ili pak cela vlada. Postoje razlike i s obzirom na to da li se premapotpis stavlja na sve ili samo na neke akte koje donosi šef države. Institut premapotpisa sreće se kako u ustavnim sistemima u kojima se šef države bira u parlamentu tako i u ustavnim sistemima u kojima šefa države neposredno biraju građani.

*„Ni jedan akt Predsednika nije valjan ako nije sapotpisan od strane ministara koji ga predlažu i za njega snose odgovornost. Akt sa zakonskom snagom i druga akta označena u zakonu dalje sapotpisuje i Predsednik ministarskog saveta.“* (ČLAN 89 USTAVA ITALIJE)

„Akte Predsednika Republike, osim onih predviđenih članovima 8, st. 1, II 12, 16, 18, 54, 56 i 61 premapotpisuje prvi ministar i, u datom slučaju, odgovorni ministri.“ (ČLAN 19 USTAVA FRANCUSKE)

U nekim ustavnim sistemima (Norveška, Švedska, Finska, Francuska) donošenju akta o proglašenju zakona *prethodi ocena ustavnosti* zakona koja može biti obavezna ili fakultativna. Obaveznoj prethodnoj kontroli ustavnosti podležu samo neki zakoni (organski, ustavni). Fakultativnoj kontroli ustavnosti se pristupa na zahtev ustavom ovlašćenih subjekata.

„Organski zakoni, pre proglašenja i poslovnici domova Parlamenta, pre primenjivanja, moraju da budu podneti Ustavnom savetu koji se izjašnjava o njihovoj saglasnosti sa Ustavom. Zakone, u istom cilju mogu pre njihovog proglašenja, podneti Ustavnom savetu predsednik Republike, prvi ministar, predsednik Nacionalne skupštine, predsednik Senata, 60 poslanika i 60 senatora.“ (ČLAN 61 STAV 1 I 2 USTAVA FRANCUSKE)

Akt o proglašenju zakona donosi se u određenom, po pravilu, kratkom roku. Šef države je dužan da donese akt o proglašenju zakona. U ustavnim sistemima u kojima šef države raspolaže *pravom zakonodavnog veta*, on se tim pravom može koristiti upravo u ovom roku. Kada odbije da potpiše akt o proglašenju zakona, zakon se vraća parlamentu na ponovno razmatranje. Koristeći pravo suspenzivnog veta on samo može vratiti parlamentu zakon na ponovno odlučivanje. Ako parlament usvoji zakon, većinom glasova koja je u tom slučaju strožija, šef države donosi akt o proglašenju zakona.

Zakonodavni veto razvio se iz prava zakonodavne sankcije. Koristeći se ovim pravom šef države može u potpunosti odbaciti zakon usvojen u parlamentu (*apsolutni veto*). U tom slučaju šef države odbija da potpiše zakonski predlog izglasan u parlamentu, odbija da sankcioniše zakon i tako ga snabde potrebnim elementima za stupanje na snagu. Dejstvo apsolutnog veta i odbijanja zakonodavne sankcije je po svojim posledicama identično. Apsolutni veto karakterističan je za ustavne sisteme u kojima je zakonodavna vlast podeljena između parlamenta i šefa države. Savremena ustavnost ne poznaje apsolutni zakonodavni veto jer je zako-

nodavna vlast u punom obimu poverena parlamentu koji reprezentuje građane. Ovaj institut kao i zakonodavna sankcija pripada istoriji ustavnosti. Zakonodavni veto postoji i u obliku *suspenzivnog* zakonodavnog veta, i u tom obliku zastupljen je i u savremenoj ustavnosti.

*„Predsednik Republike proglašava zakone u roku od 15 dana od kako je vladi upućen konačno usvojen zakon. Pre isteka ovog roka on može zahtevati od Parlamenta da ponovo odlučuje o zakonu ili pojedinim njegovim članovima. Parlament ne može odbiti da ponovo odlučuje.“*

(ČLAN 10 USTAVA FRANCUSKE)

Suspenzivni zakonodavni veto je pravo šefa države da zakon izglasan u parlamentu vrati na ponovno odlučivanje. Dejstvo suspenzivnog veta je slabije od dejstva apsolutnog veta. Koristeći pravo suspenzivnog veta, šef države ne može sprečiti donošenje zakona, već samo može odložiti njegovu primenu, zahtevajući ponovno odlučivanje. Šef države obaveštava parlament o razlozima kojima je se rukovodio kada je zakon vratio na ponovno odlučivanje. Parlament ponovo razmatra zakon vodeći računa o razlozima zbog kojih je vraćen na ponovno odlučivanje. Za usvajanje zakona potrebna je kvalifikovana većina. U dvostranačkim parlamentarnim sistemima, suspenzivni zakonodavni veto često faktički deluje kao apsolutni zakonodavni veto, jer se kvalifikovana većina za ponovno usvajanje zakona teško postiže, s obzirom da u parlamentu jedna od političkih stranaka ima parlamentarnu većinu.

### 3.15 Objavljivanje zakona

Da bi zakon usvojen u parlamentu i proglašen aktom o proglašenju zakona, stupio na snagu potrebno je da budu ispunjeni još neki uslovi. Jedan od uslova je objavljivanje zakona. Objavljivanje zakona je stavljanje, na pogodan unapred precizno propisani način, do znanja celokupnoj javnosti da je zakon donet. Da bi subjekti na koje se zakon odnosi mogli svoje ponašanje da usklade sa zakonom, neophodno je omogućiti svima da se upoznaju sa rešenjima sadržanim u zakonu. Zakon mora biti poznat javnosti,

jer je to pretpostavka da subjekti čije ponašanje uređuje zakon mogu postupati u skladu sa zakonom, a pravilo da nepoznavanje zakona škodi, može se efektivno ostvariti. Zbog toga se u većini ustava utvrđuje obaveza objavljivanja zakona.

*„Savezne zakone i državne ugovore navedene u članu 50 proglašava Savezni kancelar u Saveznom službenom listu.“*

(ČLAN 49 STAV 1 USTAVA AUSTRIJE)

O značaju objavljivanja pravnih propisa govore mnoga istorijska svedočanstva. Zakoni su zapisivani na kamenim, drvenim ili metalnim pločama, koje su izlagane na javnim mestima (trgovi i sl.) kako bi njihova sadržina bila svima poznata. Opšte je poznato da je Zakon XII tablica bio istaknut na javnom mestu (Forum Romanum), kao i da su rimski građani mnoge njegove odredbe, pisane u stihu, često citirali i znali napamet. Zakoni su prepisivani, a prepisi su dostavljani sudijama i sudovima i sa njima se na pogodan način upoznavala javnost. Danas postoje različite mogućnosti objavljivanja zakona: objavljivanje po službenoj dužnosti u službenom glasilu parlamenta, objavljivanje u elektronskoj formi na internetu, objavljivanje zakona ili njegovih značajnijih rešenja u sredstvima javnog informisanja, publikovanje posebnih izdanja i sl. Za zakonodavni postupak relevantno je obavezno službeno objavljivanje zakona.

### 3.16 Stupanje na snagu zakona

Da bi zakon stupio na snagu potrebno je da protekne određeno vreme. Vreme koje protiče od momenta objavljivanja do stupanja na snagu zakona, naziva se čekanje zakona (*vacatio legis*). Među ustavnim sistemima postoje razlike u pogledu dužine vremena čekanja zakona. Vreme čekanja zakona može, u istom ustavnom sistemu biti različito, zavisno od prirode zakona ili sadržaja materije koja se reguliše zakonom.

U većini ustavnih sistema ustavom je utvrđen *opšti rok čekanja* zakona (7, 15, 30 dana i sl.), a u nekima se ostavlja mogućnost stupanja na snagu pre ili nakon isteka opšteg roka čekanja.

„Svaki zakon i pravosnažna uredba treba da imaju svoj datum stupanja na snagu. U nedostatku takvih odredbi, zakon stupa na snagu četrnaestog dana nakon isteka dana u kojem je Savezni službeni list objavljen.“ (ČLAN 82 STAV 2 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

Izuzetak da zakon može stupiti na snagu i *pre isteka opšteg roka čekanja* zakona primenjuje se restriktivno, uz ispunjenje posebnih uslova. On se koristi samo iz naročito opravdanih razloga koji u parlamentu moraju biti obrazloženi. Ukoliko zakon stupa na snagu pre isteka vremena čekanja, datum stupanja na snagu utvrđuje se izričito samim zakonom. Zakon može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja. Izuzetno, ustavni zakoni koji se donose istovremeno kada i ustav radi sprovođenja ustava, stupaju na snagu kada i ustav. Kako ustav može stupiti na snagu i danom donošenja, i ustavni zakon za njegovo sprovođenje stupiće na snagu danom donošenja. Zakon može stupiti na snagu i *nakon proteka vremena čekanja*, najčešće ako je neophodno stvoriti pretpostavke za primenu zakona za čije stvaranje je potrebno duže vreme. Tada se u zakonu navodi datum kada stupa na snagu.

### 3.17 Zabrana povratnog dejstva zakona i izuzetci od ovog pravila

Opšte je pravilo da se zakoni donose za budućnost i deluju od dana stupanja na snagu. U skladu sa tim u ustavu je izričito propisana zabrana retroaktivnog dejstva zakona. Retroaktivna primena zakona dovela bi do pravne nesigurnosti, a subjekti na koje se zakon odnosi ne bi mogli postupati u skladu sa zakonom. Od ovog opšteg pravila postoje izuzetci. Povratno dejstvo zakona je izuzetak koji se primenjuje restriktivno. Jedan od najčešćih, poznat u većini ustavnih sistema, odnosi se na krivično pravo. Zakoni koji uređuju oblast mogu, pod određenim uslovima, imati povratno dejstvo. Većina ustava pored legalitetu dela i sankcije, utvrđuje i korektivno pravilo prema kome se na učinioca krivičnog dela primenjuje blaži zakon. Ukoliko je zakon, donet posle učinjenog krivičnog dela, blaži za učinioca krivičnog dela prema njemu će povratno biti primenjen potonji zakon. Krivično-pravni propisi utvrđuju bliže kriterijume prema kojima se određuje koji zakon je blaži za učinioca krivičnog dela.



### 3.18 Prestanak važenja zakona

Zakoni se donose za buduće vreme i sa unapred neograničenim vremenskim dejstvom.

Kada zakon *ne utvrđuje unapred vremensko dejstvo*, on će prestati da važi kada u istoj oblasti bude donet novi zakon. To je najčešći slučaj prestanka zakona. Novim zakonom se, tada konstatuje prestanak važenja prethodnog. Ukoliko novi zakon ne sadrži izričito odredbu o prestanku važenja ranijeg zakona, tada se primenjuje opšte pravno pravilo prema kome novi zakon stavlja van snage prethodni (*lex prior derogat legi posterior*). U tom slučaju prethodni zakon prestaje da važi od momenta donošenja novog zakona. Ipak ne treba izgubiti iz vida da i u tom slučaju postoji mogućnost da neke odredbe prethodnog zakona ostanu na snazi. Zakon može prestati da važi voljom parlamenta, donošenjem zakona o prestanku važenja zakona. Parlament ne mora umesto postojećeg doneti novi zakon. Ako prestane potreba da materija koju je do tada uređivao zakon bude uređena zakonom, parlament će doneti odluku o prestanku važenja zakona. Ove odredbe su deo prelaznih i završnih odredbi zakona.

Ako je zakonom *precizno utvrđeno vremensko dejstvo* zakona, zakon će prestati da važi posle isteka toga roka. U tom slučaju zakon automatski prestaje da važi nastupanjem datuma koji je naveden kao datum do koga zakon vremenski deluje. Kada je vremensko važenje zakona vezano uz određene okolnosti, a njihov prestanak nije moguće unapred predvideti, nije moguće ni precizno odrediti datum prestanka važenja zakona. Tada će zakon prestati da važi nakon prestanka okolnosti koje su izazvale donošenje zakona. U ovom slučaju parlament konstatuje da je zakon prestao da važi, jer su prestale okolnosti zbog kojih je zakon bio donet.

Zakon može prestati da važi i *donošenjem odluke organa nadležnog za ocenu ustavnosti* zakona (ustavni sud ili drugi organ nadležan za ocenu ustavnosti). Kada organ nadležan za ocenu ustavnosti zakona, u postupku ocene ustavnosti, nađe da je zakon neustavan, dejstvo njegove odluke može biti različito. Zakon može

prestati da važi donošenjem i objavljivanjem odluke organa nadležnog za ocenu ustavnosti. Druga mogućnost je dostavljanje odluke o neustavnosti zakona parlamentu, koji u određenom roku može otkloniti neustavnost zakona izmenom osporene odredbe. Ako parlament u datom roku ne otkloni neustavnost, odredba zakona prestaje da važi.

#### **4. Parlamentarni postupci kontrole rada vlade**

Postupci ostvarivanja parlamentarne kontrole vlade su različiti i zavise od toga koji instrument parlamentarne kontrole vlade se koristi. Postupak je jednostavniji kada parlament koristi instrumente pomoću kojih ostvaruje uvid u rad vlade (npr. poslaničko pitanje). Postupak je složeniji kada parlament koristi instrumente neposredne političke kontrole rada vlade čiji ishod može ugroziti opstanak vlade i dovesti do gubitka poverenja u parlamentu (npr. interpelacija, glasanje o poverenju vladi).

##### **4.1 Postupak po poslaničkom pitanju**

Postupak po poslaničkom pitanju je jednostavan, lišen nepotrebnih formalnosti. Odvija se u tri osnovne faze: postavljanje pitanja, davanje odgovora i iznošenje stava poslanika prema datom odgovoru. Postupak po poslaničkom pitanju uređuje se poslovníkom o radu parlamenta.

Postupak započinje postavljanjem pitanja. Poslaničko pitanje se postavlja na plenarnom zasjedanju parlamenta, obično u vreme koje je poslovníkom parlamenta rezervisano za postavljanje poslaničkih pitanja. Drugi deo postupka je odgovor na postavljeno pitanje. Pravilo je da se odgovor na poslaničko pitanje daje na istoj, a najdocnije na prvoj narednoj sednici parlamenta. O poslaničkom pitanju i odgovoru na njega u parlamentu se ne otvara rasprava, niti se o odgovoru na poslaničko pitanje parlament izjašnjava glasanjem. Ipak, postupak po poslaničkom pitanju daje pravo poslaniku koji je pitanje postavio da uzme reč na plenar-

nom zasedanju parlamenta i iznese da li je zadovoljan (ili ne) odgovorom ministra odnosno vlade. Time se postupak po poslaničkom pitanju okončava.

U komparativnom pravu postoje različiti oblici poslaničkih pitanja. U procesnom pogledu osnovna razlika među njima je u tome što se povodom jedne vrste poslaničkog pitanja ne otvara rasprava u parlamentu dok je to u pogledu drugih moguće. Pored toga, razlika među poslaničkim pitanjima moguća je i s obzirom na to da li su postavljena u redovnoj proceduri ili se postavljaju kao hitna. Hitna pitanja imaju u parlamentarnom postupku prednost nad ostalim poslaničkim pitanjima, ali se broj hitnih pitanja koje poslanici mogu postaviti u toku godine dana ili u toku jednog ciklusa parlamentarnog zasedanja, po pravilu, ograničava.

#### 4.2 Postupak po interpelaciji

Postupak po interpelaciji je složeniji od postupka postavljanja poslaničkog pitanja. Osnovno što poslaničko pitanje u proceduralnom smislu razlikuje od interpelacije je mogućnost da parlament, povodom pokrenute interpelacije, odluči da pristupi glasanju o poverenju vladi. Postupak po interpelaciji uređuje se poslovnikom o radu parlamenta.

Postupak započinje podnošenjem interpelacije koja se može podneti u bilo koje vreme u toku parlamentarnog zasedanja. Interpelacija se potom dostavlja vladi (ređe ministru). Vladi se ostavlja određeni rok da pripremi odgovor na interpelaciju. Ovaj rok utvrđuje poslovnik o radu parlamenta. Potom se u parlamentu otvara rasprava o pitanju pokrenutom interpelacijom i odgovoru koji je vlada dostavila parlamentu. U nekim parlamentarnim sistemima (Austrija) rasprava se otvara samo ako to zahteva određeni broj poslanika. U raspravi mogu učestvovati svi poslanici nezavisno od toga da li su podnosioci interpelacije ili ne. Po završetku rasprave u parlamentu, poslanici mogu odlučiti da pristupe glasanju o poverenju vladi. Ukoliko u parlamentu ne bude postavljen zahtev da se glasa o poverenju vladi, rasprava o interpelaciji se okončava prostim prelaskom na sledeću tačku dnevnog reda.

Komparativno parlamentarno pravo poznaje i izvesna ograničenja za pokretanje interpelacije. Razlog, smisao i cilj ograničavanja prava na podnošenje interpelacije je racionalizacija rada parlamenta. Najčešće se poslovníkom propisuje vremenski rok (izražen u mesecima ili po jednom parlamentarnom zasjedanju) u kome se o istom pitanju ne može podneti interpelacija. Ograničenje se može odnositi i na broj interpelacija koje može podneti ista grupa poslanika u toku jednog parlamentarnog zasjedanja ili u toku godine dana.

### 4.3 Postupak glasanja o poverenju vladi

Najveći broj procesnih pitanja u vezi sa glasanjem o poverenju vladi uređuju se ustavom, a samo manji broj poslovníkom parlamenta. Glasanje o poverenju vladi je, po posledicama i dejstvu, najdelotvorniji instrument parlamentarne kontrole vlade. Kada se ovo pitanje postavi u parlamentu, moguće je da vlada izgubi poverenje parlamentarne većine što ima za posledicu pad vlade. Odnosi između parlamenta i vlade prelamaju se upravo na ovom pitanju. Zbog toga se postupak glasanja o poverenju vladi uređuje ne samo poslovníkom o radu parlamenta već i ustavom. Po tome se postupak glasanja o poverenju vladi razlikuje od postupka po poslaničkom pitanju ili interpelaciji.

Postupak glasanja o poverenju vladi započinje podnošenjem predloga za glasanje o poverenju vladi, pod uslovima propisanim ustavom (predlog podnosi grupa poslanika u pismenom obliku).

*„Predlog o izglasavanju nepoverenja mora biti potpisan od najmanje jedne desetine članova Doma i može biti stavljen na pretres tek posle tri dana od njegovog podnošenja.“ (ČLAN 94 STAV 5 USTAVA ITALIJE)*

Predlog za glasanje o poverenju vladi mora biti prihvaćen u parlamentu od strane određenog broja poslanika koji utvrđuje ustav ili poslovník o radu parlamenta.

*„Nacionalna skupština pokreće pitanje odgovornosti vlade izjašnjavanjem o predlogu za izglasavanje nepoverenja. Takav predlog može da bude prihvaćen samo ako ga je potpisala najmanje 1/10 članova Nacionalne skupštine.“ (ČLAN 49 STAV 2 USTAVA FRANCUSKE)*

*„Kongres poslanika može zahtevati političku odgovornost vlade usvajanjem predloga za izglasavanje nepoverenja apsolutnom većinom.“*  
(ČLAN 113 STAV 1 USTAVA ŠPANIJE)

Između podnošenja predloga da se pristupi glasanju o poverenju vladi i rasprave o poverenju vladi nakon koje sledi glasanje o poverenju, mora proteći određeni rok propisan ustavom. To vreme vlada koristi kako bi se pripremila za raspravu u parlamentu. Rok je kratak, najčešće 48 sati i određuje se kao najkraći mogući rok. Pre isteka ovog roka u parlamentu ne može započeti rasprava o poverenju vladi. U nekim ustavima propisan je najkraći, ali i najduži rok u okviru koga u parlamentu mora započeti rasprava o poverenju vladi.

*„Diskusiju i glasanje o predlogu treba održati najranije u roku od tri dana, a najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja predloga.“* (ČLAN 39 A STAV 1 USTAVA MADARSKE)

*„Ne može se raspravljati i glasati o poverenju pre nego što protekne sedam dana od dana dostavljanja predloga Hrvatskom saboru. Rasprava i glasanje o poverenju mora se sprovesti najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja predloga Hrvatskom saboru.“*  
(ČLAN 115 STAV 3 I 4 USTAVA HRVATSKE)

Glasanju o poverenju vladi prethodi rasprava na plenarnom zasedanju parlamenta. Po okončanju rasprave u parlamentu pristupa se glasanju o poverenju vladi. Za izglasavanje nepoverenja vladi zahteva se većina od ukupnog broja poslanika. Ukoliko ta većina ne bude postignuta smatra se da vlada i nadalje uživa poverenje parlamentarne većine.

*„Računaju se jedino glasovi u prilog predloga za izglasavanje nepoverenja, koji može biti usvojen samo većinom glasova članova Skupštine.“*  
(ČLAN 49 STAV 2 USTAVA FRANCUSKE)

Pravo podnošenja zahteva za glasanje o poverenju vladi je ograničeno. Ustavom se propisuje vremenski period u kome poslanici koji su podneli predlog za glasanje o poverenju vladi ne mogu ponovo podneti novi predlog.

*„Ako predlog za izglasavanje nepoverenja bude odbačen njegovi potpisnici ne mogu ponovo podneti nov predlog u toku istog zasedanja.“*  
(ČLAN 49 STAV 2 USTAVA FRANCUSKE)

U ustavnim sistemima (Austrija, Španija, Mađarska, Nemačka, Slovenija) u kojima postoji institut *konstruktivnog glasanja o poverenju vladi*, postupak glasanja o poverenju vladi unekoliko se razlikuje od prethodno iznetog postupka. Suštinska razlika u odnosu na postupak glasanja o poverenju vladi koji je izložen je u tome što se u parlamentu može pristupiti glasanju o poverenju vladi samo pod uslovom da je izglasan mandatar za sastav nove vlade.

*„Predlog za izglasavanje nepoverenja mora predložiti najmanje jedna desetina poslanika i njime mora biti predviđen kandidat za predsednika vlade.“* (ČLAN 113 STAV 2 USTAVA ŠPANIJE)

*„Ako na osnovu predloga većina poslanika izglasa nepoverenje, lice koje je bilo predloženo za novog predsednika vlade smatra se izabranim.“*  
(ČLAN 39 STAV 1 USTAVA MAĐARSKE)

*„Državni sabor izglasava nepoverenje vladi tako da, na predlog najmanje deset poslanika, bira novog predsednika vlade.“*  
(ČLAN 116 STAV 1 USTAVA SLOVENIJE)

## 5. Postupci po kojima se odvijaju izbori u parlamentu

Deo nadležnosti parlamenta je odlučivanje o izboru drugih organa vlasti koje, prema ustavu bira parlament. Ovi organi biraju se po posebnom postupku koji je uređen u ustavu i delom u poslovniku parlamenta. Ustav uređuje najvažnija procesna pitanja, dok poslovnik o radu parlamenta bliže uređuje sva druga procesna pitanja. Pored toga, u parlamentu se odvijaju i unatarparlamentarni izbori. Postupak po kome se odvijaju izbori za predsednika i potpredsednike parlamenta kao i izbori za predsednike i članove radnih tela parlamenta uređuju se poslovnikom o radu parlamenta.

### 5.1 Postupak izbora organa vlasti koje bira parlament

Parlamentarni postupci po kojima se odvija izbor organa vlasti čiji je izbor u nadležnosti parlamenta razlikuju se s obzirom na to koji organ vlasti se bira. Po jednom postupku odvija se izbor vlade, po drugom izbor predsednika republike, po trećem izbor sudija ili sudija ustavnog suda sl.

### 5.1.1 Postupak izbora vlade

Vlada se bira posle sprovedenih izbora ili kada parlament izglasa nepoverenje vladi. Postupak izbora vlade odvija se u nekoliko faza, a smisao ovog postupka je da proceduralnim rešenjima omogući izbor vlade kao i da otkloni i izbegne parlamentarnu krizu koja bi nastupila u slučaju da vlada nije izabrana. Naposletku, ako u ustavom propisanom postupku vlada ne bude izabrana, ustav utvrđuje i svojevrsnu sankciju za parlament. To je raspuštanje parlamenta.

Postupak započinje podnošenjem predloga za izbor mandatarata za sastav vlade. Predlog podnosi šef države, samostalno ili uz konsultovanje sa predstavnicima svih ili samo onih parlamentarnih grupa koje čine parlamentarnu većinu. Izuzetno, predlog za predsednika vlade podnosi predsednik parlamenta.

*„Predsednik Republike imenuje prvog ministra.“*

(ČLAN 8 USTAVA FRANCUSKE)

*„Prilikom imenovanja premijera predsednik Riksdaga će pozvati jednog ili više predstavnika svake poslaničke grupe na konsultacije. Predsednik će se posavetovati s potpredsednicima i nakon toga podneti predlog Riksdagu.“* (ČLAN 2 STAV 1 ODELJKA 6 USTAVA ŠVEDSKE)

*„Predsednik Republike, nakon konsultovanja sa predsednicima poslaničkih grupa predlaže Državnom saboru kandidata za predsednika Vlade.“* (ČLAN 111 STAV 1 USTAVA SLOVENIJE)

Kandidat za predsednika vlade izlaže pred parlamentom program vlade. Potom se pristupa glasanju o izboru predsednika vlade i programu koji je on sastavio. Postupak izbora vlade biće različit zavisno od toga da li se u ustavnom sistemu obrazuje parlamentarna ili kancelarska vlada.

Kada se obrazuje parlamentarna vlada, kandidat za predsednika vlade predlaže parlamentu članove vlade. Poslanici potom pristupaju glasanju. Oni odlučuju ne samo o izboru predsednika vlade već i o izboru svih članova vlade. U ustavnim sistemima u kojima postoji kancelarski tip vlade izborom predsednika vlade postupak izbora vlade je okončan. Parlament bira predsednika vlade, a ostale članove vlade samostalno postavlja predsednik vlade koji o tome obaveštava parlament.

Za izbor vlade je potrebna iznadpolovična većina ukupnog broja poslanika, a u nekim ustavnim sistemima (Italija) o izboru vlade poslanici glasaju na poseban način (tajno glasanje, poime- nično glasanje prozivkom). U slučaju ponovnog odlučivanja o izboru vlade, neki ustavi dopuštaju mogućnost da vlada bude izabrana prostom većinom poslanika.

*„Ako Kongres poslanika, izjašnjavanjem apsolutne većine svojih članova, izglasa poverenje kandidatu, kralj da imenuje za predsednika vlade. Ako ova većina ne bude postignuta, isti predlog se ponovo iznosi na glasanje pošto protekne 48 časova od prethodnog glasanja i smatraće se da je poverenje izglasano ako predlog dobije običnu većinu.“*

(ČLAN 99 STAV 2 USTAVA ŠPANJE)

Postupak izbora vlade odvija se u ustavom propisanim rokovima. Ako vlada ne bude izabrana u ustavom određenom roku, parlament se raspušta i raspisuju se ponovni izbori. U parlamentarnom postupku se, u ovakvim slučajevima obezbeđuje dovoljno vremena da parlament izabere vladu kako bi se izbeglo da parlament bude raspušten, neposredno nakon konstituisanja.

*„Ako u roku od dva meseca od prvog glasanja o obrazovanju vlade ni jedan kandidat ne dobije poverenje Kongresa, kralj raspušta dva doma i raspisuje nove izbore, uz premapotpis predsednika Kongresa.“*

(ČLAN 99 STAV 5 USTAVA ŠPANJE)

U okviru ustavom utvrđenog roka u kome se nakon izbora i konstituisanja parlamenta mora izabrati vlada, moguće je ponoviti postupak izbora vlade, ako vlada ne bude izabrana u prvom pokušaju. Postupak se ponavlja, ponekad i više puta, sa istim ili novim kandidatom. U ponovljenom postupku u nekim ustavnim sistemima postoji mogućnost da, pored predsednika republike, i drugi subjekti navedeni u ustavu podnesu svoje predloge kandidata za predsednika vlade.

*„1. Predsednik nakon konsultovanja sa parlamentarnim grupama poverava kandidaturu za predsednika vlade koga je imenovala najbrojnija parlamentarna grupa.*

*2. Kada u roku od sedam dana kandidat za predsednika vlade ne uspe da predloži sastav Ministarskog saveta, Predsednik poverava ovaj posao kandidatu za predsednika vlade kojeg je imenovala druga po brojnosti parlamentarna grupa.*



3. *Ako ni u tom slučaju ne bude predložen sastav Ministarskog saveta, Predsednik u roku iz prethodnog stava poverava nekoj sledećoj parlamentarnoj grupi imenovanje kandidata za predsednika vlade.*

5. *Ako se ne postigne saglasnost o izboru vlade, Predsednik imenuje službenu vladu, raspušta Narodno sobranje i zakazuje nove izbore.“*

(ČLAN 99 USTAVA BUGARSKE)

Naposletku, pominjemo i institut konstruktivnog izglasavanja nepoverenja vladi o kome je već bilo reči. Specifičnost ovog postupka je u tome da poslanici istovremeno glasaju o izboru novog mandatarata i nepoverenju vladi.

### 5.1.2 Postupak izbora predsednika republike

U ustavnim sistemima u kojima se predsednik republike bira u parlamentu, ustav propisuje i postupak njegovog izbora.

Postupak započinje podnošenjem kandidature za predsednika republike. Kandidaturu podnose poslanici. Broj poslanika koji treba da podrži kandidaturu da bi ona bila validna određuje ustav. Predlog se dostavlja predsedniku parlamenta.

*„Izboru predsednika prethodi kandidovanje. Da bi kandidovanje bilo važeće, potrebno je da kandidaturu potpiše najmanje 50 poslanika. Kandidatura se podnosi predsedniku parlamenta pre pristupanja glasanju. Svaki poslanik može podržati predlog samo za jednog kandidata. Poslaniku koji predloži ili podrži kandidaturu više kandidata svaki predlog postaje nevažeći.“* (ČLAN 29B STAV 1 USTAVA MAĐARSKE)

Nakon podnošenja predloga parlament pristupa odlučivanju o izboru predsednika republike. O izboru predsednika republike odlučuju poslanici glasanjem. Neki ustavi (Italija, Mađarska) izričito propisuju da je glasanje tajno.

*„O izboru predsednika Republike odlučuje se tajnim glasanjem.“*  
(ČLAN 83 STAV 2 USTAVA ITALIJE)

U bikameralnim parlamentima o izboru predsednika republike odlučuju oba doma parlamenta. U nekim ustavnim sistemima prilikom izbora predsednika republike parlament odlučuje u posebnom – proširenom sastavu koji se obrazuje samo za tu priliku i predstavlja svojevrsan elektorski kolegijum za izbor predsednika republike.

*„Predsednika Republike bira Parlament na zajedničkoj sednici oba Doma.“ (ČLAN 83 STAV 1 USTAVA ITALIJE)*

*„Predsednik Republike bira se bez debate na Saveznoj konvenciji. Savezna konvencija se sastoji od članova Bundestaga i jednakog broja izabranih predstavnika skupština Pokrajina (država) u skladu sa pravilima proporcionalnog predstavljanja.*

*Saveznu konvenciju saziva Predsednik Bundestaga.“*

*(ČLAN 54 STAV 1, 3 I 4 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)*

Za izbor predsednika republike zahteva se kvalifikovana većina poslanika. To može biti dvotrećinska većina (Italija, Mađarska) ili apsolutna većina ukupnog broja poslanika (Nemačka).

U slučaju neuspeha postupak izbora se ponavlja. Ponavljanje postupka može da uključuje različite mogućnosti. To može biti samo ponavljanje glasanja o istim kandidatima, kada je za izbor dovoljna prosta većina glasova. U slučaju da ni jedan od kandidata nije izabran, jer u prvom krugu glasanja nije osvojio potreban broj glasova, glasanje se ponavlja u jednom ili dva naknadna glasanja. Pri ponovljenom glasanju, u poslednjem krugu glasanja za izbor je dovoljna blaža većina od one propisane za prethodne krugove glasanja. Ako se za izbor zahteva  $2/3$  većina biće dovoljna apsolutna većina, a ako se zahteva apsolutna većina biće dovoljna i prosta većina.

*„Predsednik Republike bira se tajnim glasanjem većinom od  $2/3$  skupštine. Posle trećeg glasanja dovoljna je apsolutna većina.“*

*(ČLAN 83 STAV 2 USTAVA ITALIJE)*

*„Ako većinu glasova Savezne konvencije ne dobije ni jedan kandidat u dva kruga glasanja, kandidat koji dobije najveći broj glasova u narednom krugu smatra se izabranim.“ (ČLAN 54 STAV 6 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)*

Ponavljanje postupka izbora može uključiti ne samo ponavljanje glasanja već i ponavljanje postupka kandidovanja. I u tom slučaju glasanje se odvija u nekoliko krugova. Iz narednog kruga eliminišu se svi osim dva kandidata koja su dobila najveći broj glasova u prethodnom krugu glasanja, a za izbor je dovoljna prosta većina.

*„U prvom krugu za Predsednika je izabran kandidat koji dobije  $2/3$  većinu.“*

*Ako u prvom krugu ni jedan kandidat nije dobio tu većinu treba održati ponovno glasanje uz nove predloge. I tada kandidat mora dobiti 2/3 glasova poslanika.*

*Ako ni prilikom drugog glasanja ni jedan kandidat nije dobio potrebnu većinu, treba održati treće glasanje. Ovoga puta glasa se o dva kandidata, koji su prilikom drugog glasanja dobili najveći broj glasova. Na osnovu trećeg glasanja za Predsednika Republike je izabran kandidat koji, brz obzira na broj učesnika u glasanju, dobije većinu glasova.“ (ČLAN 29 B USTAVA MAĐARSKE).*

U nekim ustavima utvrđen je i rok u kome u parlamentu mora biti okončan postupak izbora predsednika republike.

*„Postupak glasanja treba završiti u roku od najviše tri dana.“*  
(ČLAN 29 B STAV 5 USTAVA MAĐARSKE)

### 5.1.3 Postupak izbora sudija

Postupak po kome parlament sudeluje u odlučivanju o izboru sudija razlikuje. U ovom pogledu u komparativnom pravu se razlikuju, u osnovi, dve situacije. Jedna kada parlament neposredno odlučuje o izboru sudija i druga kada parlament samo posredno sudeluje u odlučivanju o izboru sudija. Ustav najčešće uređuje samo način izbora sudija najvišeg suda.

Kada se postupak odlučivanja odvija u parlamentu, razlikuju se dve situacije. Jedna kada je izbor sudija poveren parlamentu i druga kada predlog za izbor sudija potiče od nekog drugog organa. U prvom slučaju u parlamentu se odvija kako postupak kandidovanja tako i postupak izbora sudija.

*„Članove Visokog suda pravde biraju, iz svoje sredine i u podjednakom broju Nacionalna skupština i Senat posle svakog potpunog ili delimičnog obnavljanja ovih domova.“ (ČLAN 67 STAV 2 USTAVA FRANCUSKE)*

Drugi je slučaj češći i tada predlog za izbor sudija potiče od posebnog tela koje se obrazuje u okviru sudske vlasti, (visoki pravosudni savet) ili od drugog organa državne vlasti (predsednik republike). Postupak u parlamentu započinje kada predlog za izbor bude upućen u parlament. Po opštim pravilima postupka rada parlamenta i po pravilima postupka predviđenog za glasanje, poslanici odlučuju o predlogu za izbor sudija. Za izbor se, po pravi-

lu, zahteva prosta većina, ali neki ustavi propisuju i kvalifikovanu većinu.

*„Sudije bira Državni sabor na predlog sudskog saveta.“*  
(ČLAN 130 USTAVA SLOVENIJE)

*„Predsednika Vrhovnog suda bira Parlament na predlog predsednika Republike, dok zamenike predsednika imenuje predsednik Republike na predlog predsednika Vrhovnog suda. Za izbor predsednika Vrhovnog suda potrebno je 2/3 glasova od ukupnog broja poslanika.“*  
(ČLAN 48 STAV 1 USTAVA MAĐARSKE)

Kada parlament posredno sudeluje o odlučivanju o izboru sudija komparativna praksa poznaje različita rešenja. Najčešće parlament bira deo članova visokog pravosuđnog saveta ili posebnog tela koje odlučuje o izboru sudija. Članovi ovih tela se biraју po opštim pravilima postupka rada parlamenta i po pravilima postupka predviđenog za glasanje.

*„Jedanaest članova Visokog sudskog saveta bira Narodno sobranje, jedanaest – organi sudske vlasti.“* (ČLAN 130 STAV 3 USTAVA BUGARSKE)

*„Sudije Vrhovnog saveznog suda biraju zajedno Savezni ministar pravde i komitet za izbor sudija koji čine pokrajinski ministri pravde i jednak broj članova koje bira Bundestag.“* (ČLAN 95 STAV 2 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

U nekim ustavnim sistemima parlament učestvuje u postupku izbora sudija samo u fazi kandidovanja sudija. Parlament predlaže izbor sudija. U bikameralnim parlamentima predlog podnosi jedan od domova. Komparativna praksa pokazuje da to može biti kako dom građana tako i drugi dom (senat). Predlog za izbor sudija utvrđuje se po postupku predviđenom za glasanje. Predlog, po pravilu, sadrži veći broj kandidata od broja koji se bira ili imenuje.

*„U slučaju da neko mesto sudije Vrhovnog suda bude upražnjeno, Vrhovni sud o tome obaveštava Donji dom parlamenta, koji u skladu sa odredbama o popunjavanju tog mesta, predlaže Kralju tri lica od kojih Kralj jedno lice postavlja za sudiju Vrhovnog suda.“*  
(ČLAN 177 STAV 1 USTAVA HOLANDIJE)

*„Sudije Kasacionog suda imenuje Kralj sa dve dvostruke liste, od kojih jednu podnosi Senat, a drugu Kasacioni sud. U oba slučaja kandidati stavljeni na jednu listu mogu biti stavljeni i na drugu.“*  
(ČLAN 99 USTAVA BELGIJE)

### 5.1.4 Postupak izbora sudija ustavnog suda

U postupku izbora sudija ustavnog suda, pored drugih organa državne vlasti, učestvuje i parlament. U postupku izbora sudija ustavnog suda parlament može odlučivati o izboru svih sudija ili o imenovanju dela sudija ili samo u postupku predlaganja sudija ustavnog suda.

Kada je parlamentu poveren izbor sudija, parlament učestvuje kako u postupku predlaganja, tako i u postupku odlučivanja o izboru sudija ili samo u postupku odlučivanja o izboru sudija, ali ne i u postupku kandidovanja. U prvom slučaju u parlamentu se odvija i postupak kandidovanja i postupak odlučivanja o izboru sudija ustavnog suda. U dvodomnom parlamentu u postupak izbora sudija može se odvijati samo u jednome od domova ili u oba doma. Komparativna praksa poznaje i rešenja prema kojima polovinu sudija ustavnog suda bira jedan, a polovinu drugi dom parlamenta.

*„Ustavni sud Hrvatske čini 13 sudija koje bira Hrvatski sabor. Postupak kandidovanja sudija Ustavnog suda i predlaganja za izbor Hrvatskom saboru sprovodi odbor Hrvatskog sabora nadležan za Ustav.“* (ČLAN 125 STAV 1 I 2 USTAVA HRVATSKE)

*„Polovinu članova Saveznog ustavnog suda bira Bundestag, a polovinu Bundesrat.“* (ČLAN 94 STAV 1 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

U drugom, pravo kandidovanja sudija ustavnog suda u tom povereno je drugim organima, po pravilu šefu države. U tom slučaju postupak započinje podnošenjem predloga za izbor sudija od strane ovlašćenog predlagača, a parlament po postupku predviđenom za glasanje o izboru sudija i uz posebnu većinu koja se zahteva za izbor sudija odlučuje o izboru.

*„Polovinu članova Saveznog ustavnog suda bira Bundestag, a polovinu Bundesrat.“* (ČLAN 94 STAV 1 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)

*„Ustavni sud čini devet sudija, koje na predlog predsednika republike bira Državni sabor, na način određen zakonom.“* (ČLAN 163 USTAVA SLOVENIJE)

Pravo parlamenta da učestvuje u postupku izbora sudija ustavnog suda može biti ograničeno samo na postupak kandidovanja.

U tom slučaju određeni broj poslanika, poslaničke grupe ili jedan od parlamentarnih domova, predlaže kandidate za sudije ustavnog suda. Predlog je usvojen kada ga glasanjem prihvati određeni broj poslanika. Predlog se potom upućuje organu koji je nadležan (po pravilu šef države) da imenuje sudije ustavnog suda.

*„Ustavni sud se sastoji od dvanaest članova koje imenuje Kralj, i to četiri na predlog Kongresa većinom od tri petine njegovih članova; četiri na predlog Senata istom većinom; dva na predlog vlade i dva na predlog Generalnog saveta sudske vlasti.“ (ČLAN 159 STAV 1 USTAVA ŠPANJIE)*

Naposletku, kada o imenovanju sudija ustavnog suda odlučuje više organa, među kojima je i parlament, parlament učestvuje u postupku kandidovanja i izbora dela sudija ustavnog suda.

*Od 12 sudija Ustavnog suda Bugarske „jednu trećinu bira Narodno Sobraanje, jednu trećinu postavlja Predsednik Republiike, a jednu trećinu bira opšti zbor sudija Vrhovnog kasacionog suda i Vrhovnog administrativnog suda.“ (ČLAN 147 STAV 1 USTAVA BUGARSKJE)*

## 5.2 Unutarparlamentarni izbori

Pored izbora drugih organa vlasti u parlamentu se odvijaju i unutarparlamentarni izbori. Opšta odlika postupka unutarparlamentarnih izbora je da se celokupan postupak (kandidovanje i izbor) odvija u parlamentu. Na postupak izbora primenjuju se opšta pravila o postupku odlučivanja u parlamentu koja utvrđuje poslovnik o radu parlamenta, dok se ustavom uređuju samo pojedina, uglavnom najvažnija pitanja vezana za postupak odlučivanja o unutarparlamentarnim izborima.

*„Državni sabor ima predsednika koga bira većinom glasova svih poslanika.“ (ČLAN 84 USTAVA SLOVENIJE)*

Parlament bira predsednika parlamenta, potpredsednike, predsednike i članove stalnih i povremenih radnih tela parlamenta. Pored toga parlament bira i sekretara parlamenta ili pak kolektivno telo (sekretarijat, biro) koji pružaju stručnu pomoć u radu

parlamenta. U nekim parlamentarnim sistemima (Austrija, Nemačka) parlament bira između svojih članova i jedno uže telo (u Austriji je to Glavni odbor Nacionalnog veća) koje radi u periodima između redovnih zasedanja parlamenta.

*„Bundestag imenuje Stalni komitet koji obezbeđuje prava Bundestaga u odnosu na Saveznu vladu u intervalu između dva zasedanja... Šira ovlašćenja kao što su pravo da donosi zakone, da bira Saveznog kancelara, da opozove Saveznog predsednika nisu u nadležnosti Stalnog komiteta.“ (ČLAN 45 STAV 1 OSNOVNOG ZAKONA NEMAČKE)*

U bikameralnim parlamentima u svakom od parlamentarnih domova bira se predsednik i potpredsednici. Svaki od domova bira svoja radna tela, a pojedina radna tela biraju se kao zajednička radna tela oba parlamentarna doma. Takođe u svakome od domova bira se stručno lice (sekretar) ili kolegijalno telo čiji zadatak je pružanje stručne pomoći u radu parlamenta.

Pored toga, u parlamentu se biraju i parlamentarne delegacije, koje predstavljaju parlament u ostvarivanju njegovih nadležnosti vezanih za međunarodnu saradnju.

## 6. Postupak odlučivanja o odgovornosti šefa države

Postupak odlučivanja o odgovornosti šefa države različito je uređen u komparativnom pravu. U ovom postupku najčešće učestvuje više organa državne vlasti. Jedan od njih je parlament, drugi sud ili ustavni sud. Nadležnosti među njima su podeljene. Deo postupka se odvija u parlamentu, a deo u sudu ili ustavnom sudu.

U pogledu dela postupka koji se odvija u parlamentu rešenja su različita.

Parlament pokreće postupak utvrđivanja krivice šefa države. Postupak se pokreće na zahtev određenog broja poslanika. Ukoliko je parlament dvodoman, postupak pokreću poslanici doma građana ili poslanici oba parlamentarna doma. Odluka o pokretanju postupka se donosi kvalifikovanom većinom. Nakon što vrhovni sud ili ustavni sud utvrde odgovornost predsednika repu-

blike, postupak odlučivanja se nastavlja u parlamentu. Odluku o razrešenju donosi drugi dom parlamenta. U ustavu može biti i propisan rok u kome se mora okončati postupak odlučivanja o odgovornosti šefa države.

*„Odluka Državne dume o pokretanju optužbe i odluka Saveta federacije o razrešenju Predsednika donose se 2/3 većinom u svakom od domova na inicijativu najmanje 1/3 deputata Državne dume i uz zaključak specijalne komisije koju je formirala Državna дума. Odluka Saveta federacije o razrešenju Predsednika Ruske federacije donosi se najkasnije tri meseca od pokretanja optužbe protiv Predsednika od strane Državne dume. Ako u tom roku Savet federacije ne donese odluku, smatra se da je optužba odbačena.“*

(ČLAN 93, STAV 2 I 3 USTAVA RUSKE FEDERACIJE)

Parlament samo pokreće postupak odlučivanja o odgovornosti šefa države. Postupak se pokreće na predlog određenog broja poslanika. Predlog za pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti šefa države je prihvaćen kada ga poslanici u parlamentu usvoje kvalifikovanom većinom. O odgovornosti i razrešenju šefa države odlučuje ustavni sud, vrhovni sud, ili posebno telo u čiji sastav ulazi određeni broj sudija kao i predstavnici izabrani u parlamentu. U nekim ustavnim sistemima za donošenje odluke o razrešenju šefa države neophodno je i neposredno izjašnjavanje građana.

*„Predsednika Republike stavlja pod optužbu Parlament na zajedničkoj sednici, apsolutnom većinom glasova svojih članova.“*

(ČLAN 90 STAV 2 USTAVA ITALIJE)

*„Optužbu protiv predsednika Republike podiže Državni zbor. Optužba za kršenje ustava ili povredu zakona podiže se pred Ustavnim sudom. Ustavni sud utvrđuje utemeljenost optužbe ili oslobađa optuženog 2/3 većinom glasova svih sudija i može odlučiti o oduzimanju funkcije.“*

(ČLAN 109 USTAVA SLOVENIJE)

*„Pre isteka mandatnog perioda Savezni predsednik može biti smenjen narodnim referendumom. Narodni referendum organizuje se kada to zahteva Savezna skupština. Saveznu skupštinu za tu priliku saziva Savezni kancelar, kada Nacionalno veće postavi takav zahtev. Za odluku Nacionalnog veća neophodno je prisustvo najmanje polovine njegovih članova i dvotrećinska većina glasova. Odbijanje smene na narodnom referendumu važi kao novi izbor i za posledicu ima raspuštanje Nacionalnog veća.“* (ČLAN 29 STAV 1 USTAVA AUSTRIJE)



## Literatura

Brajs Dž., *Savremene demokratije*, I, II, III, Beograd 1931–1933; Blagojević S., *Sistematizacija prava – njen osnov i cilj*, Pravna misao br. 11/1980; Bor-ković I., *Postupak i tehnika izrade pravnih propisa*, Zagreb, 1985; Visković N., *Struktura pravne norme*, Naša zakonitost br. 11–12/1975; Vuković M., Vuković Đ., *Izrada pravnih propisa. Nomotehnika*, Zagreb, 1983; Grubiša M., *Problem jezika u našim novim zakonima*, Naša zakonitost br. 5/1978; Zečević M., *Stvaranje opštih akata*, Beograd, 1990; Ivanović B., *Uvod u pravno normiranje*, Beograd, 1983; grupa autora *Jezik naših zakona*, Advokatura br. 2/1982; Jelić Z., *Osnovi normativne tehnike*, Beograd, 1986; Jovanović B., *Donošenje zakona*, Beograd, 1923; Jovanović S., *Država*, Beograd, 1936; Jovičić dr M., *Referendum (pokušaj uporedno-pravnog proučavanja)*, Beograd, 1957; Jović Lj., *Parlamentarno procesno pravo*, Beograd, 2004; Jović Lj., *Jezik zakonodavstva*, Pravni život, br. 6–7/1982; Jovičić M., *Veliki ustavni sistemi*, Beograd, 1984; Kelzen H., *Opšta teorija države i prava*, 1951; Luman N., *Legitimacija kroz proceduru*, Zagreb, 1992; Lukić R., *Metodi stvaranja prava*, Zbornik Matice Srpske za društvene nauke, br. 61/1976; Luković M., *Razvoj srpskoga pravnoga stila, prilog istoriji jezika i prava u Srbiji*, Beograd, 1994; Mandić O., *Sistem i interpretacija prava*, Zagreb, 1971; Milidragović D., *Sadržaj i stil u našim propisima*, Pravna misao br. 3–4/1983; Pajvančić M., *Pravno normiranje*, Novi Sad, 1995; Perović S., *Retroaktivnost zakona i drugih opštih akata*, Beograd, 1984; Perić B., *Pravni sustav i pravna tehnika*, Zagreb, 1980; Robert H. M., *Robertova pravila procedure*, Novi Sad, 1997; Schlück R., Zeh W., *The German Bundestag – functions and procedures*, Berlin, 1999.



AKLAMACIJA (lat. – acclamatio – klicanje, uzvikivanje)

Glasanje prostim izvikivanjem, tapšanjem, jednoglasno glasanje, glasanje opštim pristankom svih koji sudeluju u glasanju, odlučivanje bez pojedinačnog glasanja. (Vidi: *glasanje*)

AKTI PARLAMENTA

U okvirima svoje nadležnosti parlament donosi opšte i pojedinačne pravne akte kao i akte političke prirode. *Opšti pravni akti* parlamenta su: ustav (osnovni i najviši pravni akt državne zajednice); zakoni (najznačajniji opšti pravni akti) i poslovnik (uređuje unutrašnju organizaciju parlamenta, parlamentarne postupke, status i prava poslanika). *Pojedinačni pravni akti* parlamenta su: odluke (donose se u okviru izbornih ovlašćenja parlamenta); zaključci (instrument upravljanja postupkom). Politički akti parlamenta su: deklaracije (opšti politički akti kojima parlament iskazuje stav o nekom važnom pitanju) i rezolucije (akti kojima parlament utvrđuje pravce politike i definiše mere za njeno sprovođenje).

AMANDMAN (fr. amendement – poboljšanje, popravka)

Amandman ima procesno i materijalno značenje. To može biti procesni instrument koji se koristi u postupku odlučivanja, a čiji smisao je da izmeni predlog o kome se vodi debata. Ako je amandman usvojen, rešenje sadržano u njemu postaje sastavni deo osnovnog predloga. Pored toga, amandman označava akt kojim se naknadno, posle usvajanja zakona ili drugog akta parlamenta, akt revidira, menja ili dopunjuje.

ANKETNI ODBOR

Povremeno radno telo parlamenta. Obrazuje ga parlament sa zadatkom da ispita pitanje koje parlament smatra značajnim. Odlukom o formiranju anketnog odbora određuje se njegov sastav, delokrug rada, pitanje koje treba da prouči i rok u kome treba da obavi povereni posao. Kada aktivnost privede kraju, anketni odbor sastavlja izveštaj i podnosi ga parlamentu na usvajanje. Potom prestaje sa radom. (Vidi: *radna tela parlamenta, povremena radna tela parlamenta*)

APSOLUTNI VETO

Pravo vladara da odbaci zakon izglasano u parlamentu. Naziva se i rezolutni jer sprečava donošenje zakona. Karakterističan je za razdoblje u kome je zakonodavna vlast bila podeljena između vladara i parlamenta. Zakon je mogao biti donet samo saglasnošću volja parlamenta i vladara. Parlament je usvajao zakon, a potom ga dostavljao vladaru na potpis.

Bez potpisa vladara zakon nije mogao stupiti na snagu. Zbog značaja koji je potpis vladara imao u zakonodavnom postupku naziva se i zakonodavna sankcija (Vidi: *veto*, *odložni veto*, *rezolutni veto*, *zakonodavna sankcija*).

#### AUTENTIČNO TUMAČENJE (gr. autentikos – verodostojan, istinit, pravi)

Tumačenje pravne norme ili drugog pravila koje daje njen donosilac. Autentično tumačenje zakona daje parlament. Autentično tumačenje uredbe daje vlada. Tumačenjem se precizira značenje norme i na taj način često stvara novo pravilo. Otuda pravo donosioca norme da odredi njeno pravo značenje. Prilikom tumačenja koriste se različiti pristupi i primenjuju različite metode: *jezičko* (počiva na značenju reči i pravilima gramatike), *logičko* (koristi pravila logičkog mišljenja), *sistematsko* (tumačenje s obzirom na mesto koje norma zauzima u celini propisa), *istorijsko* (uzima u obzir nastanak i razvoj norme), *ciljno* (rukovodi se razlogom donošenja norme i ciljem koji se želi postići njenim donošenjem). Pored autentičnog postoje i drugi oblici tumačenja pravnih normi. U tom slučaju normu tumače organi koji je primenjuju (sudsko tumačenje i tumačenje ustavnog suda) ili pravna teorija.

#### AUTONOMNE UREDBE

Naziv za uredbe koje, prema Ustavu Francuske iz 1958 godine donosi Vlada na osnovu samog Ustava. Ovim uredbama Vlada reguliše zakonsku materiju na osnovu izričitog ustavnog ovlašćenja.

#### BIKAMERALIZAM (dvodomnost)

Parlament u čijem sastavu postoje dva doma. Parlament može biti *jednodoman*, *dvodoman* i *višedoman*. Parlament je najčešće dvodoman, ali postoje i jednodomni parlamenti. Izuzetno parlament može biti i višedoman. O strukturi parlamenta nema jedinstvenog stava u teoriji. Pristalice načela narodnog suvereniteta su na stanovištu da je jednodomni parlament izraz demokratskog učesća građana u zakonodavnoj vlasti, izborom svojih predstavnika. Pristalice dvodomnog parlamenta smatraju da dvodomnost obezbeđuje odgovornije ostvarivanje zakonodavne vlasti, jer ograničava i zakonodavca zahtevom da se odluka može doneti samo saglasnošću oba doma.

S obzirom na oblike dvodomnosti, način izbora poslanika, status i ovlašćenja parlamentarnih domova razlikuju se dvodomni parlamenti u federalnim i dvodomni parlamenti u unitarnim državama. (Vidi: *federalni bikameralizam*)

#### BLOKIRANO GLASANJE

Glasanje o zakonu, ili delu zakona, na zahtev vlade. O zakonu se glasa samo jednom. Glasa se samo o amandmanima koje je predložila ili prihvatila vlada. Postoji u ustavnom sistemu Austrije. Koristi se kao instrument ograničavanja parlamentarne opstrukcije.

BUDŽET (lat. bulga – kožna kesa, novčanik)

Predračun prihoda i rashoda. Postoje različiti budžeti: porodični, budžet ustanove, preduzeća, banke, budžet lokalne zajednice i dr. Budžet je naziv zakona kojim se projektuju, prethodno odobravaju i raspoređuju državni prihodi i rashodi. Uz zakon o budžetu parlamentu se podnosi na usvajanje i završni račun za prethodnu budžetsku godinu. Budžetska (računska) godina se može, ali ne mora podudarati sa kalendarskom godinom. Zakon o budžetu razlikuje se od drugih zakona po ovlašćenim predlagračima (predlaže ga samo vlada), vremenskom dejstvu (godina dana), načinu izražavanja pravnih normi (brojevi, procenti) i ne podleže zakonodavnom referendumu.

BUDŽETSKO PRAVO PARLAMENTA

Jedan od instrumenata parlamentarne kontrole vlade. Parlament usvaja budžet. U budžetu se obezbeđuju sredstva za rad državnih i javnih službi i za ostvarivanje nadležnosti ministarstava i vlade. Ako parlament ne usvoji budžet, vlada ne može da obavlja svoje nadležnosti, jer ne raspolaze finansijskim sredstvima. Pretnjom da neće prihvatiti budžet, parlament može prinuditi vladu da povuče svoj predlog ili odstupi od preduzimanja mera koje parlament ne želi da podrži. Neizglasavanjem budžeta parlament može prinuditi vladu na podnošenje ostavke. (Vidi: *parlamentarna kontrola vlade*)

ČINOVNIČKA VLADA

Vlada čiji se ministri regrutuju iz državne administracije. Odlikuje je kratak mandat i ograničena ovlašćenja. Pripada tipu prelaznih vlada. (Vidi: *vlada, prelazna vlada*)

DEBATA U POJEDINOSTIMA

Rasprava na plenarnom zasedanju parlamenta o predlogu zakona. Raspravi u pojedinostima pristupa se ako poslanici glasanjem usvoje zakon u načelu. Predmet rasprave su konkretna zakonska rešenja. U toku rasprave u pojedinostima razmatraju se i amandmani podneti na pojedine članove zakona. Po završetku rasprave u pojedinostima poslanici glasanjem usvajaju zakon u celini. (Vidi: *načelna debata*)

DEKLARACIJA (lat. declaratio – objava, izjava, izjašnjenje)

Termin ima više značenja. U najopštijem značenju deklaracija je izjava kojom se javnost obaveštava o nekom pitanju ili stavu. Deklaracija je naziv *dokumenata ustavne prirode* koji su prethodili donošenju prvih ustava. Garantuju osnovna ljudska prava i ustavne principe na kojima počiva zajednica i njeno ustrojstvo (Deklaracija prava čoveka i građanina iz 1789). U *međunarodnom pravu* deklaracijama se nazivaju i akti kojima se garantuju ljudska prava (Univerzalna deklaracija o pravima čo-

veka iz 1948. godine). Deklaracija kao *akt parlamenta* je izjava o stavu parlamenta o važnim društvenim pitanjima ili politici koju parlament želi da vodi. Stav iznet u deklaraciji politički obavezuje njenog donosioca. Deklaracija može biti i *akt vlade*, kojim ona utvrđuje i iznosi u javnost svoj program.

#### DELEGACIJA NADLEŽNOSTI (lat. delegatio – ovlastiti, opunomoćiti)

Prenošenje nadležnosti sa viših na niže državne organe. Delegiraju se nadležnosti iz domena izvršne i upravne vlasti. Organi vlasti koji su delegirali nadležnost imaju pravo da donose uputstva za rad organa na koje je prenet nadležnost i zadržavaju pravo kontrole i nadzora nad radom nižih organa na koje su delegirali nadležnost. (Vidi: *delegacija vlasti*)

#### DELEGACIJA VLASTI

Prenošenje dela zakonodavne vlasti sa parlamenta na vladu. Akti vlade doneti na osnovu delegacije vlasti su uredbe sa zakonskom snagom, ratne uredbe, delegirano zakonodavstvo. Zakonodavna ovlašćenja mogu se preneti na vladu pod određenim uslovima (osnov za delegaciju vlasti je u ustavu ili zakonu), u posebnim okolnostima (rat, neposredna ratna opasnost, vanredno stanje), u ograničenom obimu (obim ovlašćenja se utvrđuje precizno) i ograničenom vremenu (ratne uredbe traju samo dok postoje razlozi koji su izazvali uvođenje vanrednog stanja). Akti koje vlada donosi po osnovu delegacije vlasti obavezno se podnose na potvrdi parlamentu.

#### DELEGIRANO ZAKONODAVSTVO

Opšti naziv za propise koje donosi vlada na osnovu ustava ili zakona i delegacije vlasti od strane parlamenta, a kojima se uređuje zakonska materija. Mogu se donositi u redovnim prilikama (obično zbog potrebe za brzim, i efikasnim i stručnim regulisanjem određenih pitanja) i tada se nazivaju uredbama sa zakonskom snagom ili u vreme vanrednog stanja kada se nazivaju ratnim uredbama.

#### DONJI DOM

Naziv za opšte predstavništvo građana. Naziva se još i dom građana, dom komun, narodna skupština i sl. Poslanike neposredno biraju građani na parlamentarnim izborima, opštim i jednakim biračkim pravom i tajnim glasanjem. Izbor poslanika počiva na dva načela. Prvi je *načelo većine* (većinski izborni sistemi). Pri izboru doma građana polazi se od pravila da odlučuje većina. Za poslanika je izabran kandidat koji osvoji najveći broj glasova. Parlament izabran na tom principu odražava volju većine birača. Drugi je *načelo reprezentovanja* (proporcionalni izborni sistemi), koje polazi od interesne diferenciranosti građana koja nalaže predstavljanje različitih interesa u parlamentu. Poslanici se biraju po proporcionalnom principu. On omogućava da se ispoljena lepeza političkog raspoloženja i različiti interesi birača budu što vernije zastuplje-

ni u parlamentu. Parlament izabran na proporcionalnom principu reprezentuje različite interese građana. (Vidi: *gornji dom*)

#### DŽEPNI VETO

Poseban slučaj korišćenja zakonodavnog veta predsednika SAD. Kada Kongres dostavi predsedniku zakon u toku poslednjih deset dana pre zaključenja zasedanja, predsednik može izbeći da potpiše zakon („stavlja ga u džep<sup>41</sup>“) ako ima primedbe na njega, a više nema vremena da vrati zakon na ponovno odlučivanje, jer se zasedanje završava. Deluje faktički kao apsolutni veto. (Vidi: *apsolutni veto, veto*)

#### DUŽNOSTI POSLANIKA

Pored prava poslanici imaju i dužnosti. Dužnosti poslanika se uređuju poslovnikom parlamenta. Po tome se razlikuju od njihovih prava koja su često uređena ustavom. Dužnosti poslanika mogu biti *moralne* i *pravne*. Proističu iz poslaničkog mandata, ali među njima postoje razlike. Etičke obaveze su sankcionisane političkom odgovornošću, a pravne ograničavanjem prava poslanika uključiv i prestanak mandata. Pravne obaveze poslanika su dužnost prisustvovanja sednicama parlamenta i dužnost poštovanja parlamentarnog reda. U nekim ustavnim sistemima poslanici su dužni da polože zakletvu prilikom stupanja na dužnost. *Obaveza prisustvovanja sednicama* je pravna obaveza. Ako poslanici ne bi poštovali ovu obaveznu parlament ne bi mogao da radi. Za punovažan rad potrebno je da sednici prisustvuje određeni broj poslanika. Poslanik je dužan da prisustvuje plenarnom zasedanju i sednicama radnih tela parlamenta čiji je član. Kršenje ove obaveze povlači gubitak poslaničke naknade, čak i gubitak mandata. *Dužnost poštovanja parlamentarnog reda* je pravna obaveza poslanika. Prema poslaniku koji ne poštuje ova pravila mogu se preduzeti disciplinske mere od pozivanja na red i poštovanje pravila poslovnika, opomene, oduzimanja reči, pa do udaljavanja sa sednice. (Vidi: *prava poslanika*)

#### EKSPERTSKA VLADA

Vlada čiji sastav čine stručnjaci nezavisno od njihove partijske pripadnosti. Obrazuje se kada je potrebno izvršiti reforme koje zahtevaju stručno znanje. Pripadaju tipu prelaznih vlada. (Vidi: *vlada, prelazna vlada*)

#### FAKULTATIVNI REFERENDUM (lat. facultativus – neobavezan)

Jedan od oblika neposrednog učešća građana u vršenju javne vlasti i donošenju važnijih odluka. Koristi se kada se za donošenje akata ili odluka parlamenta ne zahteva obavezno izjašnjanje građana na referendumu, ali zbog značaja pitanja o kome se odlučuje, parlament može odlučiti da raspiše referendum. Odluka doneta na fakultativnom referendumu obavezuje parlament. Razlikuju se prethodni i naknadni fakultativni referendum. (Vidi: *referendum, prethodni referendum, naknadni referendum, obavezni referendum, savetodavni referendum*)

## FEDERALNI BIKAMERALIZAM

U složenim državama parlament je dvodoman i čine ga dom građana i dom federalnih jedinica. *Dom građana* reprezentuje građane. Poslanici ovog doma biraju se neposredno na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava (jedan čovek jedan glas). *Dom federalnih jedinica* reprezentuje federalne jedinice. Poslanici ovog doma se biraju posredno (u parlamentima ili vladama federalnih jedinica), ređe neposredno. Reprezentovanje federalnih jedinica počiva na principu ravnopravnosti. Svaku federalnu jedinicu predstavlja jednak broj poslanika nezavisno od veličine i broja birača (SAD). U nekim federacijama (Nemačka) poslanici ovog doma biraju se po načelu srazmernosti. Svaka federalna jedinica zastupljena je sa najmanje jednim poslanikom, ali neke od njih, srazmerno broju birača, biraju veći broj poslanika. (Vidi: *bikameralizam*)

## FEDERALNA KLAUZULA (federalna rezerva)

Pravo federalne vlasti da, prilikom prihvatanja međunarodnog ugovora koji se odnosi na pitanja iz nadležnosti federalne jedinice, izjavi rezervu u pogledu njegove primene na području federalnih jedinica. Međunarodni ugovor će se primeniti pod uslovom da ga federalna jedinica prihvati. Rešenje počiva na odnosima u federaciji u kojoj savezna država i federalne jedinice imaju različite nadležnosti i samostalne su u njihovom obavljanju. Savezna država nema pravo da preuzima obaveze koje se odnose na ovlašćenja federalnih jedinica.

## FUNKCIONALNO PREDSTAVNIŠTVO

Oblik reprezentovanja koji odlikuje predstavljanje na osnovu funkcija u društvu, a ne prema načelu „jedan čovek – jedan glas“. Kao osnovni argument u prilog funkcionalnom predstavništvu ističe se najbolje poznavanje problema u određenoj oblasti i zainteresovanost za rešavanje problema o kojima se odlučuje. (Vidi: *političko predstavništvo, socijalno-ekonomski bikameralizam*)

## GLASANJE

Radnja kojom birač ostvaruje aktivno biračko pravo, a poslanik odlučuje o donošenju zakona i drugih odluka parlamenta. Birač glasa neposredno i lično. Poslanik glasa lično i neposredno. Od ovog pravila su mogući izuzetci (Francuska). Glasanje može biti javno ili tajno. Javno se glasa o stvari (glasanje o zakonu), a tajno o ličnosti. Tehnike glasanja su različite. Ako je glasanje javno, glasa se podizanjem ruke, prozivkom, ustajanjem i sedanjem, uz pomoć elektronskog sistema i kartica za glasanje. Ako je glasanje tajno, glasa se na glasačkim listićima. (Vidi: *aklamacija*)

## GLASANJE O POVERENJU VLADI

Jedan od najznačajnijih i najdelotvornijih instrumenata parlamentarne kontrole vlade. Parlamentarizam počiva na principu prema kome vlada mora uživati poverenje parlamentarne većine. Pravo je poslanika da u



zahtevaju proveru toga poverenja u parlamentu. Poslanici to čine podnoseći predlog da se u parlamentu glasa o poverenju vladi. Zahtev za glasanje o poverenju podnosi grupa poslanika. Najmanji broj poslanika koji može podneti zahtev za glasanje o poverenju utvrđuje ustav ili poslovnik parlamenta. O zahtevu za glasanje o poverenju vodi se debata. Po završetku debate parlament glasa o poverenju vladi. Vlada kojoj je izglasano nepoverenje nastavlja da obavlja svoje nadležnosti do izbora nove vlade. (Vidi: *parlamentarna kontrola vlade*)

#### GORNJI DOM

Jedan od domova u bikameralnim parlamentima. U nekima je ostatak tradicije (Engleska). U Engleskoj začeci predstavništva (Veliki savet) mogu se prepoznati od XIII veka. Već u tzv. Uzornom parlamentu iz 1295. godine odvojeno su zasedali sitni plemići i sveštenstvo, a odvojeno baroni. Odvojeno zasedanje barona institucionalizovano je vremenom kao Dom lordova u čiji sastav, po položaju, ulazi plemstvo. U federacijama ovaj dom reprezentuje federalne jedinice. U nekim zemljama gornji dom je mešovitog sastava. Deo poslanika se bira, deo je imenovan, a deo postaje po položaju poslanik. (Vidi: *bikameralizam, federalni dom, socijalno-ekonomski bikameralizam*)

#### HORIZONTALNA PODELA VLASTI

Oblik podele različitih funkcija državne vlasti (zakonodavna, izvršna, sudska) između različitih organa (parlament, vlada, sud) koji su obrazovani na istom nivou državne organizacije. (Vidi: *podela vlasti, vertikalna podela vlasti*)

#### IMPERATIVNI MANDAT

Veza između birača i poslanika u kojoj na strani poslanika postoji obaveza da se, prilikom odlučivanja u parlamentu, pridržava uputstava i instrukcija koje su utvrdili birači. Poslanik u ne iznosi svoje stanovište niti glasa rukovođen sopstvenim stavom, već zastupa stav birača koje reprezentuje. Naziva se još i vezani mandat. Ako ne poštuje uputstva birača poslanik može biti opozvan. Imperativni mandat je stoga uvek povezan sa ostavkom. (Vidi: *mandat, slobodni mandat, ostavka*)

#### IMENOVANJE

Način stupanja ili dolaska na neki položaj u organima vlasti ili nekoj organizaciji koji nije zasnovan na izboru, već na postavljenju, po pravilu od strane viših organa. Prema širem shvatanju pod imenovanjem se podrazumeva svaki dolazak na neki položaj u državi i društvu o kome odlučuju izabrana tela (izbor vlade, sudija, šefa države).

#### IMPIČMENT (eng. impeach – optužiti, okriviti)

Optužba protiv visokih državnih funkcionera (šef države, ministar) za povredu ustava ili naročito teška krivična dela (veleizdaja) o kojoj odlu-

čuje parlament po posebnom postupku, samostalno ili uz učešće drugih organa državne vlasti (ustavni sud, vrhovni sud).

**INKOMPATIBILNOST** (lat. *incompatibilis* – nesaglasnost, nespojivost, nepodudarnost)

Nespojivost istovremenog obavljanja različitih državnih poslova od strane istoga lica. Uspostavlja se u cilju očuvanja načela podele vlasti, eliminacije sukoba interesa ili obezbeđivanja načela samostalnosti i nezavisnosti pojedinih organa vlasti.

**INTERPELACIJA** (lat. *interpellatio* – upadica, prigovor)

Instrument parlamentarne kontrole vlade. Podnosi se u pismenoj formi kao pitanje upućeno vladi. Interpelaciju podnosi grupa poslanika. Najmanji broj poslanika koji može uputiti interpelaciju određuje ustav ili poslovnik parlamenta. O odgovoru vlade u parlamentu se otvara rasprava čiji ishod može biti zaključak da se pristupi glasanju o poverenju vladi. (Vidi: *vlada, glasanje o poverenju vladi*)

**INTERREGNUM** (lat. *interregnum* – međuvlašće)

Stanje u kome se nalazi politička zajednica (država) u kojoj se odvija prelaz sa jedne vlasti na drugu. Odlikuje se nestabilnošću političkih i državnih institucija.

**IZVORNA NADLEŽNOST**

Prava i dužnosti organa vlasti na horizontalnom (zakonodavna, izvršna, sudska) ili vertikalnom nivou (centralni i necentralni) utvrđena ustavom. Izvorne nadležnosti određuju obim i sadržinu samostalnog delovanja svakog organa vlasti. Nazivaju se i originernim nadležnostima. Razlikuju se od prenetih ili poverenih po tome što su ustanovljene ustavom, po samostalnosti organa pri njihovom obavljanju i po tome što se ne mogu ograničiti ili suspendovati od strane viših vlasti. (Vidi: *nadležnost, originerna nadležnost*)

**IZBORNA ZVANJA**

Položaj na koji neko lice, u prvom redu službena lica i nosioci funkcija vlasti, dolazi putem izbora. *Šire shvatanje* pod izbornim zvanjima podrazumeva svaki dolazak na određeni položaj u državi i društvu o kome glasanjem odlučuje više pojedinaca. Krug lica može biti širi (svi građani koji imaju biračko pravo biraju poslanike) ili uži (vladu biraju samo poslanici). *Uže shvatanje* u izborna zvanja uključuje samo slučajeve kada se na položaj dolazi izborom od strane *ad hoc* biračkog tela koje može biti šire (izbor poslanika) ili uže (elektori izabrani od strane birača biraju Predsednika SAD).

**IZVORNIK**

Originalni primerak zakona ili drugog pravnog akta usvojenog u parlamentu. Čuva se u arhivi parlamenta. Koristi se za pripremu zakona za štampanje, kao i za upoređivanje teksta zakona objavljenog u službenom glasilu sa originalnom verzijom zakona.

## JEDINSTVO VLASTI

Oblik organizacije vlasti u kome odnose između organa državne vlasti na horizontalnom nivou, odlikuje koncentracija zakonodavne i izvršne vlasti u predstavničkom telu. Od parlamentarnog sistema razlikuje se po tome što je zakonodavna i izvršna vlast poverena skupštini, dok u parlamentarnom sistemu zakonodavna vlast pripada parlamentu, a izvršna vladi. U skupštinskom sistemu nema instrumenata parlamentarne kontrole vlade, jer izvršnu vlast vrši sama skupština. U parlamentarnom sistemu u kome parlament i vlada samostalno obavljaju funkcije vlasti koje su im poverene, postoji potreba da parlament uspostavi kontrolu nad radom vlade. Postoji u obliku skupštinskog i konventskog sistema. (Vidi: *konventski sistem*)

**KABINET** (fr. cabinet – mala soba, u dvorovima soba za poverljiva savetovanja i rad)

Telo kome je poverena izvršna vlast. U širem značenju, kabinet je drugi naziv za vladu odnosno savet ministara kako se ovo telo naziva u nekim ustavnim sistemima. U užem smislu kabinet je uže operativno telo obrazovano u okviru vlade u čiji sastav ulaze samo ministri na čelu važnijih resora. (Vidi: *vlada, kabinetna vlada*)

## KABINETSKA VLADA

Vlada unutar koje se obrazuje jedno uže telo (kabinet) u čiji sastav ulaze samo neki od ministara. U sastav kabineta ulaze ministri koji rukovode važnijim resorima uprave (finansije, odbrana, spoljni poslovi). Među članovima vlade postoji razlika, jer svi ministri ne ulaze u sastav kabineta. Obrazuje se kada je broj članova vlade velik, a budući da je vlada operativno telo, veliki broj članova usporava njen rad. Zato se obrazuje kabinet kao uže operativno telo koje doprinosi efikasnijem radu vlade. Radom kabineta rukovodi predsednik vlade. (Vidi: *vlada, kabinet*)

**KANCELAR** (lat. cancellarius)

Termin ima više značenja. U srednjem veku tako se nazivao najviši dvorski službenik, vladarev sekretar koji je bio na čelu administracije. Kancelar je i titula koju u Engleskoj tradicionalno nose određeni visoki državni službenici (ministar finansija nosi titulu kancelara državne blagajne, Domom lordova predsedava lord – kancelar). U ustavnim sistemima nekih država (Nemačka, Austrija) kancelarom se naziva šef izvršne vlasti koji stoji na čelu vlade. (Vidi: *kancelarska vlada*)

## KANCELARSKA VLADA

Vlada koju odlikuje izbor predsednika vlade u parlamentu i njegovo pravo da imenuje i razrešava ostale članove vlade, uz obavezu da o svakoj izmeni sastava vlade obavesti parlament. Za kancelarsku vladu karakteristično je da pred parlamentom odgovara samo kancelar kako za svoj rad tako i za rad vlade i ministara. Ministri u kancelarskoj vladi odgovaraju kancelaru za svoj rad i rad ministarstva kojim rukovode. (Vidi: *kancelar*)

**KOALICIJA** (lat. *coalitio* – udruživanje, savez)

Udruživanje, savez političkih stranaka. Obrazuju se kako bi se ostvario neki cilj u politici. S obzirom na razloge stvaranja koalicija i cilj koji se želi postići udruživanjem političkih stranaka postoje različite vrste koalicija. (Vidi: *predizborna koalicija*, *postizborna koalicija*, *parlamentarna koalicija*, *programska koalicija*, *tehnička koalicija*).

**KOALICIONA VLADA**

Vlada koju čine ministri iz dve ili više političkih stranaka. Obrazuje se u parlamentu u kome ni jedna od političkih stranaka nema većinu. To su parlamenti izabrani na proporcionalnim (ili mešovitim) izborima. Broj poslanika iz određene političke stranke srazmeran je broju glasova osvojenih na izborima. Kako ni jedna od političkih stranaka nema većinu poslanika one su prinuđene da stupe u koaliciju kako bi mogle obrazovati vladu. Vlada čiji izbor počiva na koaliciji stranaka je koaliciona vlada. Koalicione vlade su, po pravilu, nestabilne i parlament im lako može izglasati nepoverenje. Uspešnost i dugovečnost koalicionih vlada bazira na koalicionom sporazumu. Bilo koja strana ga može raskinuti, ako oceni da će joj savezništvo sa drugom parlamentarnom strankom doneti bolju poziciju u vladi. (Vidi: *koalicija*, *vlada*)

**KODEKS** (lat. *codex* – zakonik, zbornik zakona)

Zakon koji sveobuhvatno i u celini uređuje jednu oblast prava. Kodeksima su se u istoriji nazivali prvi pisani pravni akti u kojima su, obično po nalogu vladara, zapisivana običajna pravna pravila i vladareve naredbe. Jedan od najpoznatijih je Justinijanova kodifikacija iz VI veka n.e. U novije vreme kodeksi (zakonici) sistematizuju materiju koja obuhvata pojedine oblasti, ponekada i celu granu prava (*Code civil* 1804, uređuje oblast građanskog prava). Umesto mnogobrojnih zakona koji uređuju pojedina pitanja iz jedne oblasti, jednim zakonom se uređuju sva pitanja. Kodifikacija ima prednosti jer olakšava primenu zakona.

**KOLEKTIVNA PRAVA POSLANIKA**

Prava koja može koristiti samo grupa poslanika. Kolektivna prava su: podnošenje predloga za reviziju ustava, zahtev za glasanje o poverenju vladi, pokretanje interpelacije, zahtev za sazivanje vanrednog zasedanja parlamenta, pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti šefa države. Ustav utvrđuje minimalan broj poslanika koji može koristiti kolektivno pravo. Ograničavanje individualnih prava poslanika uslovom da neka prava može koristiti samo grupa poslanika racionalizuje se rad parlamenta. (Vidi: *glasanje o poverenju vladi*, *interpelacija*, *prava poslanika*)

**KONCENTRACIONA VLADA**

Vlada koja se obrazuje u parlamentarnom sistemu u kome ni jedna od političkih grupacija (pojedinačno ili u koaliciji) nema parlamentarnu većinu, niti postoji spremnost poslanika da podrže u parlamentu formiranje manjinske vlade. Koncentracionu vladu, po pravilu, obrazuju sve

političke stranke koje su zastupljene u parlamentu. Mandat koncentracione vlade je, po pravilu, kratak. Formira se u kriznim vremenima ili kada je potrebno rešiti neko važno državno pitanje pa sve parlamentarne stranke preuzimaju odgovornost za funkcionisanje države. (Vidi: *vlada, prelazna vlada, vlada narodnog jedinstva*)

#### KONKURENTNA NADLEŽNOST

Označava istovrsne nadležnosti zakonodavnih tela na različitim nivoima vlasti. Odlikuje federacije, a u novije vreme i regionalne države. Federacija i federalne jedinice donose svoje zakone. Ne retko one donose zakone kojima se uređuje ista oblast, ali se ovlašćenja federacije i federalnih jedinica razlikuju. Federalni zakon i zakon federalne jedinice ne razlikuju se po materiji koju uređuju, već po obimu i kvalitetu ovlašćenja. Oni se dopunjuju i primenjuju se istovremeno. Konkurentna nadležnost mora biti uređena precizno kako ne bi došlo do preplitanja nadležnosti. (Vidi: *okvirni zakon, savezni zakon*)

#### KONSTITUTIVNI AKT

Pravni akt kojim se uspostavlja neko pravo, pravni odnos ili neka obaveza koji do donošenja akta nisu postojali. Nasuprot konstitutivnim aktima su deklaratorni akti kojima se potvrđuje odnosno konstatuje postojanje nekog prava ili obaveze. Konstitutivni akt ima i uže značenje. To je opšti naziv za osnovni i najviši pravni akt kojim se garantuju ljudska prava, uređuju odnosi u državnoj zajednici i organizacija vlasti, a koji nosi različite nazive (ustav, osnovni zakon, instrument vladavine). (Vidi: *osnovni zakon, ustav*)

#### KONSTRUKTIVNO IZGLASAVANJE NEPOVERENJA VLADI

Glasanje o poverenju vladi kome se može pristupiti samo pod uslovom da je u parlamentu obezbeđena većina za izbor nove vlade. Smisao konstruktivnog izglasavanja nepoverenja vladi je izbegavanje parlamentarne krize koja može nastupiti ako vladi bude izglasano nepoverenje, a parlament ne može da izabere novu vladu, jer ni jedan predlog nema podršku parlamentarne većine. (Vidi: *parlamentarna kontrola vlade, glasanje o poverenju vladi*)

#### KONVENTSKI SISTEM (lat. conventus – skupština, sastanak, zbor)

Oblik organizacije vlasti koji počiva na načelu jedinstva vlasti, u kome se u opštem predstavničkom telu (skupštini) izabranom od strane građana objedinjuju zakonodavna i izvršna vlast. Skupština donosi zakone, a skupštinski odbori se staraju o primeni zakona. (Vidi: *jedinstvo vlasti*)

#### KVORUM (lat. quorum – kojih)

Najmanji broj članova nekog kolektivnog organa čije se prisustvo zahteva na sednici kako bi rad toga organa bio punovažan. Ovaj broj se utvrđuje propisima (poslovnik) koji uređuju organizaciju i način rada tog organa. Uobičajeno je da se za punovažan rad zahteva prisustvo preko polovine ukupnog broja članova tog organa. Izuzetno ovaj broj može biti

manji ili veći od polovine. Kvorum se određuje kao apsolutni broj, kao razlomak ili procentualno. Utvrđuje se pre početka zasedanja i pre pristupanja glasanju, a na zahtev poslanika i u toku zasedanja.

MANDAT (lat. mandatum – nalog, punomoć, ovlašćenje)

Mandat u parlamentarnom sistemu može imati više značenja.

Označava *vremenski period* na koji se biraju poslanici ili članovi predstavničkog tela regionalnih i lokalnih zajednica. Najkraći iznosi jednu, a najduži osam godina. Naziva se još i parlamentarni mandat.

Mandat je i *punomoćje* koje izabrani predstavnici dobijaju od birača. Ovo punomoćje, nakon sprovedenih izbora, verifikuje parlament u postupku verifikacije mandata na prvom zasedanju novoizabranog parlamenta. Zavisno od prirode i kvaliteta mandat može biti slobodan ili imperativan. Mandat je i *ovlašćenje za sastav vlade*, koje šef države poverava kandidatu za predsedniku vlada, na čiji predlog parlament bira vladu. Naziva se još i mandat za sastav vlade. (Vidi: *slobodni mandat*, *imperativni mandat*, *verifikacija mandata*, *mandatar za sastav vlade*)

MANDATAR ZA SASTAV VLADE

Lice koje, na predlog šefa države, dobija ovlašćenje da predloži parlamentu ministre koji će ući u sastav vlade. Postupak predlaganja mandatar za sastav vlade je različit: a) Šef države predlaže za mandataru lidera političke stranke koja je na izborima osvojila većinu poslaničkih mesta (Engleska). b) Šef države predlaže mandataru pošto sasluša mišljenje poslaničkih grupa (svih ili samo stranaka koje čine parlamentarnu većinu). c) Šef države samostalno, bez obaveze da konsultuje poslaničke grupe, predlaže mandataru vodeći računa da ličnost koju predloži dobije poverenje parlamentarne većine (Francuska). Pravo da predloži sastav vlade mandatar ostvaruje samostalno ili u saradnji sa šefom države (Francuska). (Vidi: *vlada*, *parlamentarna vlada*)

MANJINSKA VLADA

Vlada koju obrazuje jedna politička stranka koja u parlamentu nema većinu poslanika, ali ima najveći broj poslanika. Najjača parlamentarna stranka ne stupa u koaliciju sa nekom od parlamentarnih stranaka i ne obrazuje koalicionu vladu, ali obrazuje vladu koju podržava jedna ili više parlamentarnih stranaka. Stranke koje podržavaju vladu ne ulaze u njen sastav. Formira se kada nije moguće postići koalicioni sporazum među parlamentarnim strankama koji bi omogućio formiranje vlade iz parlamentarne većine. Mandat manjinskih vlada, po pravilu je kratak, a prostor u kome ovako formirana vlada može voditi politiku je skućen, jer joj parlamentarna većina lako može izglasati nepoverenje. (Vidi: *vlada*, *koaliciona vlada*)

MATERIJALNI IMUNITET POSLANIKA

Individualno pravo koje štiti pravo poslanika na slobodu govora i glasanja u parlamentu. Za govor u parlamentu ili glasanje u parlamentu po-

slanik ne odgovara. Materijalni imunitet može biti shvaćen i šire kao izuzimanje poslanika od opšteg režima odgovornosti za sve protivpravne radnje učinjene u vršenju poslaničke funkcije. Naziva se i parlamentarna neodgovornost. Dejstvo materijalnog imuniteta je apsolutno. (Vidi: *imunitet, poslanički imunitet*)

#### MATIČNI ODBOR

Radno telo parlamenta, obrazovano za određenu oblast. U zakonodavnom postupku razmatra sadržaj zakonskih rešenja i ocenjuje njihovu celishodnost. (Vidi: *radna tela parlamenta*)

#### MEŠOVITA VLADA

Vlada osobena po svom sastavu. Postoji više oblika mešovityh vlada. Deo vlade čine poslanici, a deo se bira izvan kruga poslanika. U sastav vlade ulaze kako stručnjaci tako i predstavnici političkih stranaka. (Vidi: *vlada, ekspertna vlada, poslanička vlada, neposlanička vlada*)

#### MEŠOVITI ODBOR ZA REŠAVANJE SUKOB A DOMOVA

*Ad hoc* radno telo koje obrazuje parlament u cilju rešavanja sukoba među domovima povodom donošenja zakona. Kada je u bikameralnom parlamentu donošenje zakona u ravnopravnoj nadležnosti oba doma zakon se usvaja saglasnošću oba doma. Kada saglasnost izostane ili domovi izglasaju zakon u različitim tekstovima, parlament obrazuje komisiju sastavljenu od poslanika iz oba doma sa zadatkom da nađe rešenje prihvatljivo za poslanike u oba parlamentarna doma. Po okončanju posla komisija podnosi parlamentu predlog za rešavanje spornog pitanja. (Vidi: *radna tela parlamenta, odbori, bikameralizam*)

MINISTAR (lat. minister – najviši državni službenik koji upravlja jednom granom državne uprave)

Lice u kome se stiče obavljanje izvršne i upravne funkcije vlasti. Ministar je *član vlade* i u tom svojstvu sudeluje u kreiranju i vođenju opšte politike u zemlji. Kao član vlade odgovara parlamentu (parlamentarna vlada), ili prvom ministru (kancelarska vlada). Odgovornost ministara pred parlamentom je političke prirode, a parlament raspolaze instrumentima kontrole rada ministara. Ministar stoji na čelu upravnog resora (ministarstva) i *rukovodi jednom granom uprave*. Kao rukovodilac resora odgovara vladi za svoj rad i za rad ministarstva na čijem je čelu. Odgovornost za rad resora može biti politička, ali i krivična i materijalna. (Vidi: *vlada, ministar bez portfelja*)

MINISTAR BEZ PORTFELJA (franc. portefeuille – novčanik, torba za spise)

Član vlade koji ne rukovodi ni jednim resorom (ministarstvom). Ministri bez portfelja deluju u okviru vlade, u svojstvu predsednika, ministra koji koordiniraju rad različityh resora uprave, ili kao ugledni i istaknuti političari čije učešće u vladi doprinosi njenom uspešnijem radu. (Vidi: *vlada, ministar*)

### MINISTARSKI SAVET (SAVET MINISTARA, VLADA)

Organ državne vlasti kome je poverena izvršna vlast. Ministarski savet je kolektivno telo. Čine ga ministri koji rukovode radom organa uprave (ministarstva) i ministri bez portfelja. Ministarski savet je samo drugi naziv za vladu. (Vidi: *vlada, kabinet*)

### MINISTARSTVO

Organ državne uprave koji se formira za određenu oblast (resor) i obavlja poslove državne uprave. Na čelu ministarstva je ministar koji rukovodi ministarstvom. U okviru ministarstva obrazuju se organizacione jedinice (odeljenja, odseci, departmani) prema vrsti i prirodi posla koju obavljaju. Ministar ima zamenike i pomoćnike, kojima može poveriti da rukovode pojedinim organizacionim jedinicama ministarstva.

### MONARHIJA

Oblik vladavine koji odlikuje položaj državnog poglavara različit od ostalih građana po privilegijama koje uživa. Monarh je pravno neodgovoran. On je suverena ličnost, iznad prava je i ne podleže pravnim sankcijama. Za akte koje donosi odgovara ministar, koji potpisuje akte monarha (premapotpis). Na položaj državnog poglavara dolazi nasleđem, a na položaju ostaje doživotno. Razlikuju se *apsolutne monarhije* u kojima je vlast vladara neograničena i *ograničene monarhije* u kojima je vlast monarha ograničena postojanjem parlamenta (parlamentarne monarhije) ili ustavom (ustavne monarhije), ili i ustavom i parlamentom (ustavne parlamentarne monarhije). (Vidi: *oblik vladavine, premapotpis*)

### NAČELNA DEBATA

Deo rasprave o predlogu zakona koja se odvija na plenarnom zasedanju parlamenta. U toku načelne debate predmet rasprave je potreba za donošenjem zakona, ciljevi i razlozi zbog kojih se pristupa donošenju zakona kao i najznačajnija zakonska rešenja. Po okončanju načelne debate poslanici se glasanjem izjašnjavaju da li prihvataju zakon u načelu. Pozitivan ishod glasanja je uslov da se zakonodavni postupak nastavi. (Vidi: *debata u pojedinostima, pravo poslanika na govor*)

### NADLEŽNOST (ovlašćenje, delokrug, kompetencija)

Skup prava i obaveza kojima raspolaže organ državne vlasti ili neki drugi organ. To su poslovi koje obavlja neki organ. Prema prirodi i vrsti poslova razlikuju se državne funkcije kao i organi vlasti koji te poslove obavljaju. Nadležnosti organa državne vlasti utvrđuju se ustavom, a nadležnosti drugih organa zakonom ili drugim propisima. Nadležnost može biti stvarna i mesna. *Stvarna nadležnost* vezuje se uz svojstvo i prirodu ovlašćenja kojima neki organ vlasti raspolaže (zakonodavna, izvršna, sudska), dok se *mesna nadležnost* vezuje za teritorijalno područje na kome se prostire nadležnost određenog organa (nadležnost skupštine opštine prostire se na području određene opštine).



## NAKNADNI REFERENDUM

Oblik neposrednog sudelovanja građana u donošenju odluka. Može biti obavezan i fakultativan. Raspisuje se po završetku postupka odlučivanja u parlamentu, a građani odlučuju o sadržini odluke. Odluka doneta na referendumu obavezuje parlament. Pozitivan ishod referenduma, snabdeva odluku uslovom potrebnim za njeno stupanje na snagu – saglasnošću građana sa njenom sadržinom. Negativan ishod sprečava stupanje odluke na snagu. (Vidi: *referendum, savetodavni referendum, fakultativni referendum, obavezni referendum*)

## NAREDBA

Opšti pravni akt koji, na osnovu zakonskog ovlašćenja, donosi organ državne uprave radi izvršavanja zakona. Obično sadrži zapovest o načinu primene nekog zakonskog rešenja. Naredba može biti doneta samo ako je organ uprave ovlašćen zakonom da donese ovakav akt.

## NARODNA INICIJATIVA

Iniciranje postupka odlučivanja od strane građana. Može imati *neformalni* i *formalni oblik*. U prvom slučaju ostvaruje se kao pravo na obraćanje organima državne vlasti. To je individualno pravo građana i ne zahteva ispunjavanje formalnih uslova. Organi državne vlasti su dužni da razmotre predstavke građana i obaveste ih o aktivnostima koje su preduzeli, ali ne i obavezu da pokrenu postupak. Kada nađu da postoje razlozi za pokretanje postupka organi vlasti će sami pokrenuti postupak odlučivanja. Podsticaj za podnošenje predloga potiče neposredno od građana, ali oni nisu formalni predlagači odluke, već je to drugi subjekt (vlada, poslanici). Narodna inicijativa može imati i *formalni oblik*. To je pravo birača da, pod uslovima utvrđenim ustavom i zakonom, podnesu predlog za donošenje zakona ili ustava. Ostvaruje se kao kolektivno pravo građana. Predlog mora podržati određeni broj birača utvrđen ustavom. Narodna inicijativa je pogodan oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju u lokalnim zajednicama. (Vidi: *neposredno odlučivanje, peticija*)

## NEPOSLANIČKA VLADA

Vlada u čiji sastav ne mogu biti izabrani poslanici, zbog ustavne zabrane nespojivosti funkcija (Francuska). (Vidi: *poslanička vlada*)

## NEPOSREDNO ODLUČIVANJE

Oblik odlučivanja koji karakteriše učešće građana u postupku donošenja odluke. Manifestuje se u dva oblika, kao pravo pokretanja postupka odlučivanja (predlaganje odluke) i kao pravo učešća u donošenju odluke (glasanje na referendumu). (Vidi: *narodna inicijativa, referendum, savetodavni referendum, obavezni referendum, naknadni referendum, prethodni referendum*)

## OBAVEZNI REFERENDUM

Oblik referenduma za koji je karakteristična ustavna ili zakonska obaveza organa državne vlasti koji donosi odluku da raspiše referendum i

prepusti građanima konačnu odluku. Koristi se prilikom donošenja značajnijih akata parlamenta kao što su ustav (ustavotvorni referendum) ili neki, posebno važni zakoni (zakonodavni referendum). Obavezni referendum predstavlja svojevrsnu podelu ustavotvorne ili zakonodavne vlasti između predstavničkog tela i građana. Za donošenje odluke potrebna saglasnost volja izabranih predstavnika (parlament) i birača. (Vidi: *referendum, fakultativni referendum, savetodavni referendum*)

#### OBJAVLJIVANJE ZAKONA

Objavljivanje zakona je ustavom propisan uslov za njegovo stupanje na snagu i pretpostavka postupanja u skladu sa zakonom. Zakoni se objavljuju po službenoj dužnosti u službenom glasilu parlamenta. Objavljuju se i u posebnim izdanjima kao publikacije, u sredstvima javnog informisanja, a u novije vreme i u elektronskoj formi internetu. (Vidi: *zakon*)

#### OBLICI PARLAMENTARIZMA

Bitna svojstva parlamentarizma su istovetna, ali postoje specifičnosti u različitim zemljama. Razlike su oslonjene na: odlike izbornog sistema (većinski, proporcionalni, mešoviti), broj političkih stranaka (bipartizam ili višepartizam), oblik državnog uređenja (monarhija ili republika), poziciju šefa države (neposredan izbor ili izbor u parlamentu), unutrašnju strukturu parlamenta (jednodomni, dvodomni, višedomni), način izbora vlade (kabinetska vlada, parlamentarna vlada, kancelarska vlada). (Vidi: *bikameralizam, parlament, parlamentarizam*)

#### OBLIK VLADAVINE

Termin označava poziciju i status šefa države u ustavnom sistemu. Po obliku vladavine razlikuju se monarhija i republika. (Vidi: *monarhija, republika*)

#### ODLOŽNI VETO

(Vidi: *apsolutni veto, veto, suspenivni veto*)

#### OKTROIŠANI USTAV (lat. auctorare – podariti, ustupiti, dopustiti)

Ustav koji samostalno, silom svog autoriteta donosi vladar bez učešća parlamenta ili građana. Oktroišani ustavi su nedemokratski ustavi. Donose se kada je vladar, pod pritiskom, prinuđen da donese ustav i ograniči sopstvenu vlast, ili posle državnog udara koji stavlja van snage dotadašnji ustav donet u parlamentu. (Vidi: *ustav*)

#### OKVIRNI ZAKON

Zakon koji uređuje neku oblast na nivou načela, dok se drugim zakonima ova načela bliže uređuju. Ovoj grupi pripadaju neki federalni zakoni koje dopunjuju zakoni federalnih jedinica. (Vidi: *osnovni zakon*)

#### OMBUDSMAN (parlamentarni zastupnik, pravobranilac građana)

Funkcioner koga bira parlament (parlamentarni zastupnik, poverenik), čija osnovna uloga je da štiti ljudska prava i nadzire rad uprave i javnih

službi. Postupa po sopstvenoj inicijativi ili po predstavi građana. Naziva se još i pravobranilac građana ili zaštitnik prava građana jer mu je osnovna delatnost zaštita ljudskih prava. Postoji kao opšti i specijalizovani (prava manjina, ravnopravnost polova, prava deteta). U mnogim državama danas postoji ombudsman. Vodi poreklo iz Švedske.

**OPOZICIJA** (lat. *oppositio* – suprotnost, protivljenje)

U najširem smislu označava suprotnost, suprotstavljenu stranu. U parlamentarnom sistemu opozicija je opšti naziv za političku stranku ili političke stranke koje ne sudeluju u vršenju vlasti. To mogu biti političke stranke koje u parlamentu nemaju većinu (*parlamentarna opozicija*), ili vanparlamentarne stranke (*vanparlamentarna opozicija*).

**OPOZIV**

Pravo birača da, po određenom postupku, smene izabrane predstavnike. Počiva na načelu da se uloga građana u predstavničkoj demokratiji ne svodi samo na sudelovanje u izboru poslanika, već obuhvata i njihovo pravo da prate rad poslanika, izraze svoje neslaganje ili nezadovoljstvo i opozovu mandat koji su im poverili. Vezan je uz imperativni mandat i predstavlja sankciju za postupanje poslanika izvan okvira imperativnog mandata. Opoziv je i instrument kontrole rada šefa države i predstavlja jedan od razloga za prestanak mandata šefa države. Postupak opoziva strožiji je od postupka izbora šefa države. Uslovi za pokretanje opoziva strožiji su od uslova za isticanje kandidature. Za opoziv se zahteva strožija većina od one potrebne za izbor. (Vidi: *mandat, slobodni mandat*)

**OPSTRUKCIJA** (lat. *obstructio* – sprečavanje, smetanje, kočenje)

Različiti vidovi ometanja rada parlamenta, vlade ili drugih organa vlasti (dugi govori poslanika, neprisustvovanje sednicama parlamenta ili njegovih radnih tela, lupanje šakama po klupama). Opstrukcija je jedno od sredstava kojim se koristi opozicija u parlamentarnoj borbi iskazujući i na ovaj način svoje nezadovoljstvo radom parlamenta. (Vidi: *opozicija*)

**ORGANSKI ZAKON**

Zakoni koji dopunjuju ustav i uređuju ustavnu materiju. Najčešće se odnose na organizaciju vlasti. Uređuju izbor, konstituisanje, način rada i organizaciju organa državne vlasti (vlade, sudova, ministarstava). Suštinski se ne razlikuju od osnovnih zakona. Naziv koji se koristi zavisi od tradicije u određenom ustavnom sistemu. Donose se po strožijoj proceduri. (Vidi: *ustavni zakon*)

**ORIGINERNA NADLEŽNOST** (lat. *origo* – izvor)

(Vidi: *izvorna nadležnost, nadležnost*)

**OSNOVNI ZAKON**

Opšti pravni akt. Može imati različita značenja. Osnovni zakon je naziv osnovnog konstitucionalnog akta (Nemačka – *Grundgesetz*). U nekim

federacijama tako se nazivaju savezni zakoni koji načelno uređuju pitanja koja konkretizuju zakoni federalnih jedinica. Osnovni zakon je i zakon koji sveobuhvatno uređuje neku oblast i predstavlja kodifikaciju pravnih pravila koja se odnose na određenu oblast. (Vidi: *ustav, zakon*)

#### OSTAVKA PRVOG MINISTRA (PREDSEDNIKA VLADE, KANCELARA, PREMIJERA)

Pravo prvog ministra (predsednika vlade, kancelara, premijera) da podnese ostavku na svoj položaj. Ostavka je lični čin i prvi ministar nije dužan da je obrazloži. Ostavka se podnosi parlamentu. U parlamentu se ne otvara rasprava o ostavci. Parlament ne odlučuje o ostavci, već je samo prihvata. Iako lični čin, ostavka prvog ministra ima šire dejstvo. Kada prvi ministar podnese ostavku smatra se da je ostavku podnela cela vlada. (Vidi: *vlada, kancelar, ostavka vlade, premijer*)

#### OSTAVKA MINISTRA

Pravo ministra da podnese ostavku na mesto na koje je izabran. Ostavka je lični čin. Ministar nije dužan da navede razloge zbog kojih podnosi ostavku. Zavisno od toga ko bira ministre ostavka se podnosi parlamentu (parlamentarna vlada) ili predsedniku vlade (kancelarska vlada). Ostavka ministra ne povlači za sobom ostavku vlade. (Vidi: *ostavka, ostavka vlade*)

#### OSTAVKA VLADE

Pravo vlade da odstupi sa položaja i podnese ostavku parlamentu. Vlada odgovara parlamentu za izvršenje zakona i odluka koje parlament donosi. Ako vlada to ne može da učini podnosi ostavku stavljajući do znanja parlamentu da ne prihvata odgovornost za sprovođenje njegovih odluka. Pravo vlade da podnese ostavku je instrument kojim vlada utiče na rad parlamenta. Pretnja ostavkom može prinuditi parlament da odustane od donošenja zakona ili povuče odluku koju namerava doneti. Ostavka vlade izaziva parlamentarnu krizu. Parlament je prinuđen da formira novu vladu. Ako ni jedna politička stranka nema parlamentarnu većinu nastaju teškoće da se formira koaliciona vlada. Zato parlament izbegava sukob sa vladom. Pretnja ostavkom vlade najavljuje sukob vlade i parlamenta. Prihvatajući ostavku vlade parlament rizikuje neuspeh pri sastavljanju nove vlade što vodi raspuštanju parlamenta i raspisivanju pre vremena izbora. Povlačeći zakon iz procedure ili odustajući od mere koju je nameravao da donese, parlament izlazi u susret vladi i izbegava rizik raspuštanja. Izbor između ove dve solucije prepušten je parlamentu. (Vidi: *parlamentarizam, vlada, koaliciona vlada, ostavka prvog ministra*)

#### OVLAŠĆENJA (NADLEŽNOSTI) PARLAMENTA

Parlament stvara pravo. U rukama parlamenta je ustavotvorna i zakonodavna vlast. U parlamentarnom sistemu parlament kontroliše rad izvršne vlasti, prvenstveno vlade. Kao centralni organ državne vlasti parlament raspolaže i pravom da bira određene organe državne vlasti. (Vidi: *parla-*

*mentarizam, parlamentarna kontrola vlade, ovlašćenja parlamenta vezana za izbore)*

#### OVLAŠĆENJA PARLAMENTA VEZANA ZA IZBORE

Parlament bira organe državne vlasti. U njegovoj nadležnosti su i unutarparlamentarni izbori. *Pravo parlamenta da bira organe državne vlasti* obuhvata izbor vlade, predsednika republike, sudija i javnih tužilaca, sudija ustavnog suda, ombudsmana, guvernera centralne banke. Pravo izbora vlade je bitna odlika parlamentarnog sistema. Način izbora i ovlašćenja parlamenta vezana za izbor vlade se razlikuju (parlamentarna i kancelarska vlada). Parlamentarni sistem odlikuje izbor *predsednika republike* u parlamentu. O izboru se odlučuje u posebnom postupku. Prava parlamenta vezana za izbor *sudija* su različita po sadržaju i obimu (bira samo sudije vrhovnog suda ili i sudije svih sudova). Izbor sudija parlament može obavljati samostalno ili je pri odlučivanju vezan predlogom posebnog tela obrazovanog u okviru pravosuđa (visoki magistrat pravde, visoki pravosudni savet). Parlament bira *ombudsmana* i *guvernera* centralne banke. *Unutarparlamentarni izbori* obuhvataju prava poslanika da biraju predsednika i potpredsednika parlamenta, odnosno njegovih domova ako je parlament dvodoman ili višedoman, kao i predsednika i članova radnih tela parlamenta.

#### PARLAMENTARNA NEPODUDARNOST

Zabrana istovremenog obavljanja poslaničke i neke druge profesionalne ili javne delatnosti, propisana ustavom ili zakonom. Smisao ovog instituta je očuvanje načela podele vlasti koje isključuje istovremeno obavljanje zakonodavne, izvršne i sudske vlasti od strane jedne ličnosti. Štiti slobodan poslanički mandat i nesmetano vršenje poslaničke funkcije. Ograničava pasivno biračko pravo. Ako žele da koriste pasivno biračko pravo, građani to mogu učiniti dajući prednost poslaničkoj funkciji, uz odricanje od drugih javnih funkcija ili profesionalne delatnosti. (Vidi: *inkompatibilnost*)

#### PARLAMENTARNA VLADA

Vlada izabrana u parlamentu, uživa podršku parlamentarne većine i odgovara pred parlamentom. Pred parlamentom odgovara svaki od ministara ponaosob i celokupna vlada. (Vidi: *parlamentarizam, parlament, vlada*)

#### PARLAMENTARIZAM

U najširem smislu reči označava *sistem predstavničke vladavine*. Odlikuje ga izbor parlamenta od strane građana na opštim, neposrednim i slobodnim izborima. Saglasno načelu narodne suverenosti vlast počiva na volji građana slobodno iskazanoj na izborima. To je osnov legitimiteta vlasti. U predstavničkoj demokratiji parlament je centralna institucija. Zato se ovaj sistem naziva i sistemom parlamentarne demokratije. Pred-

stavnička ili parlamentarna demokratija razlikuje se od neposredne demokratije po tome što građani posao upravljanja zajednicom ne obavljaju neposredno već ga poveravaju izabranim predstavnicima.

U užem značenju parlamentarizam je *oblik organizacije vlasti zasnovan na podeli vlasti*. Naziva se još i sistemom parlamentarne vlade. Parlamentarnu vladu odlikuje politička odgovornost vlade pred parlamentom. Parlament bira vladu. Vlada mora uživati poverenje parlamentarne većine. Odnosi između zakonodavne i izvršne vlasti počivaju na uzajamnom ograničenju i kontroli (sistem „kočnica i ravnoteža“ – checks and balances). Parlament raspolaže instrumentima parlamentarne kontrole vlade, a vlada instrumentima uticaja na parlament. (Vidi: *poslaničko pitanje, interpelacija, glasanje o poverenju vladi, budžetsko pravo parlamenta, parlamentarna istraga, ostavka vlade, raspuštanje parlamenta*)

#### PARLAMENTARNA ISTRAGA

Pravo parlamenta da prikupi obaveštenja i činjenice o nekom pitanju vezanom za rad vlade. Pokreće se na zahtev poslanika. Istragu vodi radno telo koje izabere parlament, čiji sastav čine poslanici, a nadležnost utvrđuje parlament. Po okončanju rada podnosi izveštaj parlamentu. O izveštaju se vodi rasprava koja može dovesti do glasanja o poverenju vladi. (Vidi: *glasanje o poverenju vladi, parlamentarizam, parlamentarna kontrola vlade*)

#### PARLAMENTARNI INDEMNITETI (lat. indemnitas – naknada štete)

Prava poslanika na naknadu troškova koje poslanik ima u vezi sa obavljanjem svoje funkcije (besplatan prevoz javnim saobraćajem, dnevnice) i naknade koje obezbeđuju materijalnu nezavisnost poslanika (profesionalna zarada, naknada za rad u parlamentu, fiskalne olakšice na primanja). Uživanje ovih prava, po pravilu, isključuje svako drugo javno nagrađivanje poslanika. Parlamentarni indemineteti se uređuju zakonom. (Vidi: *prava poslanika*)

#### PARLAMENTARNA KOALICIJA

Savez političkih stranaka obrazovan u parlamentu radi postizanja parlamentarne većine neophodne za izbor vlade. (Vidi: *koalicija, postizborna koalicija, tehnička koalicija, programska koalicija*)

#### PARLAMENTARNA KONTROLA VLADE

Pravo parlamenta da kontroliše rad vlade čini supstancijalno jezgro odnosa koji odlikuju prirodu parlamentarnog sistema. Parlament raspolaže instrumentima kontrole vlade. Instrumenti parlamentarne kontrole vlade su različiti po prirodi i dejstvu. Neki omogućuju samo uvid u rad vlade (poslanička pitanja), drugi mogu prinuditi vladu na ostavku ili dovesti do pada vlade (interpelacija, glasanje o poverenju vladi). (Vidi: *budžet, poslaničko pitanje, interpelacija, parlamentarna istraga, parlamentarna vlada, glasanje o poverenju vladi*)

## PARLAMENTARNI ZASTUPNIK

(Vidi: *ombudsman*)

## PARLAMENTARNA ZASEDANJA

Parlament zaseda kontinuirano ili povremeno. Parlament je u *stalnom zasedanju* ako je, bez ispunjavanja posebnih uslova, moguće sazvati zasedanje u svakom trenutku kada za to postoji potreba. Parlament *zase-da povremeno* kada između zasedanja postoji vremenski diskontinuitet. U ustavnim sistemima u kojima parlament zaseda povremeno razlikuju se redovna i vanredna zasedanja. Za vreme vanrednog stanja parlament se obavezno sastaje bez poziva. (Vidi: *redovno zasedanje parlamenta*, *vanredno zasedanje parlamenta*)

PETICIJA (lat. *petitio* – molba, traženje, zahtevanje)

Predstavka koju građani podnose organima vlasti i instrument ostvarivanja opšteg prava građana da se obraćaju organima vlasti. Podnosi se u pismenoj formi. U njoj se iznose zahtevi upućeni organima vlasti, kritikuje njihov rad, podnose predlozi. Pravo na peticiju je individualno pravo građana koje garantuju međunarodne konvencije i ustav. Organ kome je peticija upućena dužan je da na nju odgovori. Zbog predloga ili kritike iznete na rad organa vlasti (ili pojedinaca) podnosilac peticije ne sme trpeti štetne posledice. (Vidi: *narodna inicijativa*)

PLEBISCIT (lat. *plebis scitum*, *plebiscitum* – odluka naroda)

Opštenarodno glasanje o zakonu ili drugoj odluci. Plebiscit je opšti pojam koji obuhvata različite oblike neposrednog učešća građana u odlučivanju. (Videti: *referendum*, *obavezni referendum*, *naknadni referendum*, *prethodni referendum*, *fakultativni referendum*, *opoziv*)

PLENARNO ZASEDANJE (lat. *plenarius* – potpun, sa punim brojem)

Parlament odlučuje na plenarnom zasedanju. U jednodomnim parlamentima na plenarnom zasedanju se okupljaju svi poslanici. U dvodomnim i višedomnim parlamentima domovi zasedaju i odlučuju odvojeno. Zavisno od toga kako su raspodeljene nadležnosti između domova razlikuje se više oblika plenarnog rada. Kada odlučuju o pitanjima iz *samo-stalne nadležnosti*, svaki od domova zaseda i odlučuje samostalno. Odluka doneta u jednom domu o pitanju iz samostalne nadležnosti toga doma je i odluka parlamenta. Kada odlučuju o pitanjima iz *ravnopravne nadležnosti*, domovi zasedaju odvojeno, svaki od domova donosi odluku, a odluka parlamenta je doneta ako oba doma donesu istovetne odluke. Domovi se mogu sazvati i na *zajedničku sednicu*. Na zajedničkoj sednici se ne odlučuje, već se ovaj vid zasedanja koristi za pripremu odvojenih sednica domova. (Vidi: *parlamentarno zasedanje*)

## PODELA VLASTI

Oblik organizacije vlasti zasnovan na podeli funkcija vlasti na zakonodavnu poverenu parlamentu, izvršnu poverenu organima izvršne vlasti i sudsku koju vrše sudovi. U obavljanju funkcija vlasti koja im je pove-

rena svaki organ vlasti je organizaciono i funkcionalno samostalan. Pode-la na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast i poveravanje funkcija vlasti različitim organima je pretpostavka ograničenja vlasti i sprečava da bi-lo koja od državnih vlasti skoncentriše u svojim rukama sve funkcije vlasti. Razlikuju se *horizontalna* i *vertikalna* podela vlasti. Oblici hori-zontalne podele vlasti su predsednički i parlamentarni sistem. (Vidi: *predsednički sistem, parlamentarni sistem, horizontalna podela vlasti*)

#### POLITIČKI BIKAMERALIZAM

Dvodomna struktura parlamenta ne odlikuje samo federacije, već i ve-liko broj unitarnih država. U federacijama priroda ovog doma je istovr-sna (reprezentuju federalne jedinice). U unitarnim državama razlozi za dvodomnosti su različiti, a u skladu sa tim i njihova priroda. Oslonjeni su na tradiciju (Dom lordova u Engleskoj), ograničavaju ovlašćenja do-njeg doma podelom zakonodavne nadležnosti među domovima, repre-zentuje određene teritorijalne kolektivitete (regione, autonomije).

Poslanici drugog doma u unitarnim državama biraju se različito. *Imeno-vanje* poslanika od strane šefa države. Sistemi se razlikuju s obzirom na to da li je šef države samostalan pri imenovanju poslanika, ili je vezan ograničenjem (kategorije lica iz kojih se imenuju članovi, ograničen broj poslanika koji može imenovati, veći broj kandidata od kojih će deo biti imenovan). *Sticanje poslaničkog mesta po položaju*, prema kome u sastav drugog doma ulaze određena lica prema položaju (u Italiji u Sen-at ulaze bivši Predsednici Republike). *Kombinovanje izbora i imenova-nja* kada se deo poslanika bira prema teritorijalnom ili nekom drugom principu, dok je deo imenovan ili postaje poslanik po položaju. (Vidi: *bikameralizam, domovi parlamenta, federalni dom, gornji dom*)

#### POSLANIK

Lice koje je za člana parlamenta izabrano neposredno od strane građa-na. Svaki izabrani predstavnik građana ne naziva se poslanikom. Pred-stavnici građana izabrani u organe lokalnih zajednica nazivaju se odbor-nici dok se poslanicima nazivaju lica izabrana u zakonodavna tela.

#### POSLANIČKA VLADA

Vlada u čiji sastav se biraju samo poslanici (Engleska). (Vidi: *vlada, ne-poslanička vlada, mešovita vlada*)

#### POSLANIČKI IMUNITET

Imunitetska prava poslanika štite slobodni poslanički mandat i garantu-ju uslove za nesmetano vršenje poslaničkih prava. Ova prava su vezana uz princip narodnog suvereniteta, slobodni poslanički mandat, parla-mentarnu autonomiju i podelu vlasti. Neposredno biran od strane gra-đana, poslanik je neprikosnoven i nezavistan od sudske i upravne vlasti. Postoji materijalni i procesni imunitet. (Vidi: *imunitet, materijalni imu-nitet poslanika, procesni imunitet poslanika*)



## POSLANIČKE GRUPE

Oblik delovanja političkih stranaka u parlamentu. Nazivaju se različito: parlamentarne grupe (Francuska), parlamentarni klubovi (Austrija), parlamentarne frakcije (Nemačka), poslaničke grupe (SCG). Poslaničku grupu obrazuju *poslanici koji pripadaju istoj ili različitim političkim strankama* bliskih političkih pogleda i programa. Poslovnik utvrđuje minimalan broj poslanika kao uslov formiranja poslaničke grupe. Raspolažu *procesnim pravima* (organizacija i tehnologiju rada parlamenta), *materijalnim pravima* (definisanje politike koju će parlamentarna grupa zastupati u parlamentu) i pravom da *urede sopstvenu organizaciju*. (Vidi: *unutrašnja organizacija parlamenta*)

## POSLANIČKO PITANJE

Instrument parlamentarne kontrole vlade pomoću koga se ostvaruje pravo poslanika da zatraži objašnjenja i dobije informacije o radu vlade ili ministarstva. Pitanje se upućuje vladi ili pojedinom ministru. Može se postaviti usmeno ili u pismenoj formi. Vlada ili ministar kome je pitanje upućeno dužni su da odgovore na njega, na istoj ili prvoj narednoj sednici parlamenta. O odgovoru na poslaničko pitanje ne otvara se debata. Poslanik ima samo pravo da iznese da li je zadovoljan odgovorom ili ne. (Vidi: *parlamentarna kontrola vlade*)

## POSLOVNIK

Specifičan opšti pravni akt koji uređuje unutrašnju organizaciju parlamenta, prava poslanika, kućni red i parlamentarne procedure.

Parlament autonomno uređuje sopstvenu unutrašnju organizaciju i procedure po kojima se odvija njegov rad. U bikameralnim parlamentima svaki dom donosi svoj poslovnik.

## POVREMENA RADNA DELA

Radna tela parlamenta, izabrana u parlamentu sa zadatkom da obave neki posao. Nadležnost i sastav ovih radnih tela utvrđuju se odlukom o njihovom formiranju. Po završetku rada podnose izveštaj parlamentu i prestaju sa radom. (Vidi: *radna tela parlamenta, anketni odbori, odbori za parlamentarne istrage, komisije za rešavanje sukoba među domovima parlamenta*)

## POREKLO PARLAMENTARIZMA

Parlamentarizam se oblikuje krajem XVIII veka, sa nastankom modernih država kao političkih zajednica. Do tada su sabori ili skupštine bili savetodavni organ vladara i nisu imali zakonodavna ovlašćenja. Sazivao ih je vladar kada oceni da je to potrebno. Preuzimanjem zakonodavnih ovlašćenja od vladara, odvajanjem zakonodavne od izvršne vlasti, proširivanjem socijalne osnove iz koje se konstituiše parlament i garantovanjem ovih principa prvim pisanim ustavima stvorene su pretpostavke uspostavljanja modernog parlamentarizma. Tradicionalno se razlikuju engleski i francuski parlamentarizam. (Vidi: *parlamentarizam, oblici parlamentarizma*)

## POSTIZBORNA KOALICIJA

Savez političkih stranaka koji se obrazuje posle održanih izbora sa ciljem da se postigne parlamentarna većina i tako stvore uslovi za obrazovanje i izbor vlade. (Vidi: *koalicija, predizborna koalicija, programska koalicija, tehnička koalicija*)

## PRAVA POSLANIKA

Prava poslanika garantuju ustav, izborni zakoni i poslovnici parlamenta. Razlozi za garantovanje prava poslanika vezani su za načelo slobodnog mandata (nesmetano obavljanje poslaničke funkcije) i smisao poslaničkog angažmana (učesće u aktivnostima parlamenta). Mogu biti individualna ili kolektivna. U prvom slučaju pravom se može koristiti svaki poslanik, u drugom poslanik se može koristiti svojim pravom samo uz uslov da ga podrži grupa poslanika. (Vidi: *kolektivna prava poslanika*)

## PRAVO PREDLAGANJA USTAVA

Poslanici imaju pravo da predlože donošenje ili reviziju ustava. Predlog se podnosi u pismenom obliku, sadrži ustavni osnov za donošenje, odredbe čija se izmena ili donošenje predlaže i obrazloženje. Da bi predlog bio validan zahteva se da ga *podrži grupa poslanika*. Broj poslanika koji mora podržati predlog utvrđuje se u ustavu kao apsolutan (najmanje 50) ili procentualno iskazan broj (najmanje 10%). (Vidi: *kolektivna prava poslanika*)

## PRAVO PREDLAGANJA ZAKONA

Pravo poslanika da podnesu predlog za donošenje ili izmenu zakona. Najčešće je *individualno pravo* poslanika. Predlog se podnosi u pismenom obliku. U predlogu se navodi ustavni osnov za donošenje zakona, zakonske odredbe čije se donošenje, izmena ili dopuna predlažu i obrazloženje. Neke zakone (ustavni i organski zakoni) može predložiti samo grupa poslanika. (Vidi: *kolektivna prava poslanika*)

## PRAVO PODNOŠENJA AMANDMANA

Individualno pravo poslanika u zakonodavnom ili ustavotvornom postupku. Amandman se podnosi u propisanoj pismenoj formi. U njemu se navodi odredba na koju podnosilac amandmana ima primedbu, tekst amandmana i obrazloženje. Amandman se podnosi u toku ustavotvornog ili zakonodavnog postupka, u roku utvrđenom poslovníkom.

## PRAVO NA GOVOR U PARLAMENTU

Individualno pravo poslanika da učestvuje u debati na plenarnom zasedanju parlamenta i na sednicama radnih tela. Poslanik koji je član radnog tela ima *pravo da učestvuje u debati* i *pravo da glasa* o iznetim predlozima. Poslanik koji nije član radnog tela ima *pravo da učestvuje u raspravi*, ali *nema pravo da glasa*. Pravo na govor na plenarnom zasedanju parlamenta je ograničeno poslovníkom. Dva su razloga ograničavanja prava poslanika na govor. Prvi izražava nastojanje za *racionalizacijom ra-*

*da parlamenta* (ograničeno vreme govora, ograničeni broj javljanja za reč). Drugi štiti *interese političkih stranaka i poslaničkih grupa* (poslanci su vezani nalogima poslaničke grupe kojoj pripadaju). (Vidi: *načelna debata, debata u pojedinostima*)

#### PRAVO ODLUČIVANJA

Pravo poslanika da učestvuje u donošenju odluka iz domena nadležnosti parlamenta. Parlament odlučuje glasanjem. *Pravo glasanja* je individualno i lično pravo koje poslanik koristi slobodno. Samo izuzetno dopuštena je delegacija glasanja. Pravo na govor i pravo glasa su instrumenti ostvarivanja načela slobodnog poslaničkog mandata. (Vidi: *glasanje*)

#### PRAVA POSLANIKA DA KONTROLIŠU RAD VLADE

Skup prava koja predstavljaju instrumente parlamentarne kontrole vlade. Najznačajnija su: pravo poslanika da postave (ministrima ili vladi) poslanička pitanja, pravo grupe poslanika da podnesu interpelaciju, pravo grupe poslanika da zatraže glasanje o poverenju vladi, pravo poslanika da zahtevaju otvaranja parlamentarne istrage u vezi sa radom vlade ili ministara i pravo poslanika da ne izglasaju budžet. (Vidi: *parlamentarna kontrola vlade, poslaničko pitanje, glasanje o poverenju vladi*)

#### PRAVO POSLANIKA DA ZAHTEVAJU PARLAMENTARNU ISTRAGU

Pravo grupe poslanika da podnesu zahtev za otvaranje parlamentarne istrage u vezi sa radom ministara, vlade ili šefa države. Zahtev se podnosi u pismenoj formi. U njemu se navode razlozi zbog kojih se zahteva otvaranje parlamentarne istrage. (Vidi: *parlamentarna istraga, glasanje o poverenju vladi*)

#### PREDIZBORNA KOALICIJA

Savezi političkih stranaka koje nastaju radi učešća na izborima na kojima savezništvo više političkih stranaka doprinosi boljem plasmanu na izborima. (Vidi: *koalicija, postizborna koalicija*)

#### PREDSEDNIČKI SISTEM

Oblik organizacije vlasti zasnovan na strogoj podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Samostalnost svakoga od nosilaca ovih vlasti počiva na načinu njihovog izbora, precizno uređenim ovlašćenjima, odsustvu institucionalnih mogućnosti uticaja jedne vlasti na drugu. Odlika ovog sistema je neposredan izbor šefa države i koncentracija izvršne vlasti u njegovim rukama. (Vidi: *podela vlasti*)

#### PRELAZNA VLADA

Vlada koja se obrazuje, obično u kriznim vremenima, koju odlikuje kratak mandat. (Vidi: *vlada, koncentraciona vlada*).

#### PREAMBULA (nl. praeammulum – uvod, predgovor)

Kraći uvodni tekst koji prethodi normativnom delu ustava i sadrži osnovne legitimacijske principe ustava, ciljeve kojima se ustavotvorac rukovodio donoseći ustav i organ koji je doneo ustav.

### PREMAPOTPIS

Potpis koji na akte šefa države stavlja prvi ministar, resorni ministar ili svi članovi vlade, a kojim odgovornost za akte šefa države prelazi na vladu koju kontroliše parlament.

### PRESTONA BESEDA

Govor kojim se tradicionalno, u ustavnim parlamentarnim monarhijama, vladar obraća poslanicima novoizabranog parlamenta. Sadržaj prestone besede određuje vlada, a prestonu besedu, pre nego što je vladar izloži u parlamentu premapotpisuju predsednik i članovi vlade. U prestonoj besedi izložen je program vlade za koji ona traži podršku u parlamentu.

### PREDESDNIK PARLAMENTA

Radom parlamenta rukovode predsednik i potpredsednici ili kolegijalni organ (Biro Nacionalne skupštine i Konferencija predsednika Nacionalne skupštine u Francuskoj, Predsedništvo i Savet starešina Bundestaga u Nemačkoj). Biraju se na konstitutivnoj sednici parlamenta. Predsednik rukovodi zasedanjem parlamenta, organizuje njegov rad, priprema dnevni red zasedanja, koordinira rad radnih tela i organizuje rad parlamentarnih službi. (Vidi: *unutrašnja organizacija parlamenta*)

### PRETHODNI REFERENDUM

Jedan od oblika referenduma. Raspisuje se pre donošenja odluke da bi građani izneli svoj stav o tome da li je potrebno doneti neku odluku. Može biti obavezan ili fakultativan. Odluka doneta na referendumu obavezuje zakonodavca. Prethodni referendum omogućava ili sprečava donošenje odluke. (Vidi: *referendum, savetodavni referendum, obavezni referendum, naknadni referendum, fakultativni referendum*)

### PROCESNI IMUNITET POSLANIKA

Procesni imunitet isključuje krivično gonjenje poslanika i preduzimanje drugih mera prema poslaniku. Štiti ličnu slobodu poslanika za aktivnosti koje nisu vezane za njegov rad u parlamentu. Naziva se i parlamentarna nepovredivost. Dejstvo procesnog imuniteta je relativno i traje za vreme trajanja mandata. Procesni imunitet deluje samo ako se poslanik pozove na imunitet. O procesnom imunitetu odlučuje parlament. (Vidi: *imunitet, materijalni imunitet*)

### PROGRAMSKA KOALICIJA

Savez političkih stranaka koje u koaliciju povezuje srodnost političkih programa i ciljeva. (Vidi: *koalicija, predizborna koalicija, postizborna koalicija, tehnička koalicija*).

### PROGLAŠENJE ZAKONA

Faza zakonodavnog postupka u kojoj šef države, u formi ukaza, proglašava da je parlament usvojio zakon. (Vidi: *promulgacija*)

**PROKLAMACIJA** (lat. *proclamatio* – proglas, objava)

Javno saopštenje koje potiče od organa državne vlasti, a kojim se, po pravilu na svečan način, iznosi stav o važnim državnim pitanjima. To mogu biti javna saopštenja šefa izvršne vlasti koja su opšte prirode i imaju opštu primenu. Drugu grupu čine akti parlamenta obično doneti u formi deklaracije, u kojima se javno iznose i građanima stavljaju na znanje važna državna pitanja. Treća grupa su akti međunarodnog prava kojim države saopštavaju svoje stavove ili iznose činjenice značajne za međunarodne odnose. (Vidi: *deklaracija*)

**PROMULGACIJA** (lat. *promulgatio* – obnarodovanje, obznanjivanje)

Proglašenje zakona ili ustava nakon usvajanja u parlamentu. Zakon proglašava svojim ukazom šef države, a ustav svojom odlukom proglašava parlament. (Vidi: *proglašenje zakona*)

**RADNA TELA PARLAMENTA**

U parlamentu se obrazuju radna tela prema područjima rada parlamenta u čiji sastav se biraju poslanici. Pored poslanika mogu biti izabrana i druga lica (stručnjaci), sa ili bez prava odlučivanja. U radu radnih tela sudeluju i predstavnici vlade, ali bez prava odlučivanja. Postoje stalna i povremena (*ad hoc*) radna tela. (Vidi: *matični odbor, povremena radna tela, stalna radna tela, zakonodavni odbor*)

**RASKIDNI VETO**

(Vidi: *apsolutni veto, veto, rezolutni veto*)

**REDOVNO ZASEĐANJE PARLAMENTA**

U ustavnim sistemima u kojima parlament ne zaseda kontinuirano on se sastaje u *redovno zasedanje* u vremenskim intervalima precizno utvrđenim ustavom. Uobičajeno je da se parlament tokom godine sastaje u dva redovna zasedanja (prolećno i jesenje), koja traju nekoliko meseci. U toku jednog zasedanja održava se više sednica. (Vidi: *parlamentarno zasedanje, vanredno zasedanje parlamenta*)

**REFERENDUM**

Oblik neposrednog sudelovanja građana u postupku odlučivanja koji omogućuje njihov neposredan uticaj na donošenje odluke i njen sadržaj. Smatra se jednim od najpogodnijih instrumenata za dopunjavanje oblika posredne demokratije i otklanjanje njenih slabosti. Postoje različiti oblici referenduma. S obzirom na dejstvo to su: obavezni, fakultativni i savetodavni referendum. S obzirom na vreme raspisivanja mogu biti prethodni i potonji. (Vidi: *fakultativni referendum, obavezni referendum, prethodni referendum, savetodavni referendum*)

**REPLIKA** (nl. *repllica* – odgovor na odgovor)

Diskusija u parlamentarnoj debati u kojoj poslanik odgovara drugom poslaniku na tvrdnju koju je izneo, iznosi argument u prilog svom stanovištu

ili osporava stanovište drugog poslanika, demantuje iskaz prethodnog govornika i sl.

#### REPUBLIKA

Oblik vladavine u kome se na položaj šefa države dolazi izborom u parlamentu ili neposredno od strane građana. Šef države ne uživa lične privilegije. Mandat je vremenski ograničen, a broj ponovnih izbora je ograničen. Politički i pravno je odgovoran. Odgovara za kršenje ustava i najteža krivična dela (veleizdaja). O odgovornosti odlučuje parlament ili vrhovni sud u posebnom postupku. (Vidi: *monarhija*)

#### REZOLUCIJA (lat. *resolutio* – pismeni zaključak, odluka)

Akt parlamenta u kome parlament iznosi pravce svoje politike u vezi sa pitanjem koje je predmet rezolucije ili saopštava neku važnu političku odluku. Između rezolucije i proklamacije je teško povući granicu. Kriterijum razlikovanja je sadržaj koji se u njima iznosi. (Vidi: *deklaracija, proklamacija*)

#### REZOLUTNI VETO

(Vidi: *apsolutni veto, veto, odložni veto, suspendivni veto*)

#### RUBRUM

Naslov iznad člana zakona koji bliže označava sadržinu konkretnog člana zakona. Stavlja se iza broja koji označava broj člana.

#### SAMORASPUŠTANJE PARLAMENTA

Odluka o raspuštanju parlamenta koju donosi sam parlament. (Vidi: *raspuštanje parlamenta*)

#### SOCIJALNO-EKONOMSKI BIKAMERALIZAM

Dvodomni parlament u kome pored doma građana postoji i dom u kome su reprezentovane ekonomske grupe, profesije i različiti društveni slojevi. (Vidi: *bikameralizam, politički bikameralizam*)

#### SASTAV PARLAMENTA

Parlament čine poslanici. U parlament je jednodoman ili višedoman. U parlamentu se obrazuju radna tela, poslaničke grupe i biraju predsednik i potpredsednici parlamenta. (Vidi: *domovi parlamenta, radna tela parlamenta, poslaničke grupe, predsednik parlamenta*)

#### SAVETODAVNI REFERENDUM

Oblik referenduma na kome se od građana traži mišljenje o nekom pitanju. Mišljenje izneto na savetodavnom referendumu ne obavezuje donosioca odluke, ali mu omogućava da predložena rešenja koriguje i uskladi ih sa mišljenjem građana. (Vidi: *referendum, obavezni referendum, fakultativni referendum*)

#### SPIKER (eng. *speaker* – govornik)

Predsednik Doma komuna u Engleskom parlamentu. Vezuje se za početke parlamentarizma. Član Doma komuna koji je rukovodio njego-

vim radom jedini je imao pravo da zastupa ovaj dom i govori pred kraljem u njegovo ime. Otuda naziv spiker (govornik). Rukovodi radom parlamenta kao nepristrasni voditelj parlamentarne debate. Bira se iz redova poslanika. Posle izbora za spikera napušta stranku čiji je bio član. Nepristrasnu poziciju ilustruje i pravilo koje nalaže da spiker, u slučaju kada presuđuje jedan glas, koristi svoj glas tako da on ne bude odlučujući za donošenje odluke.

#### SLOBODNI MANDAT

Mandat je slobodan kada poslanici nisu vezani instrukcijama svojih birača, već odlučuju slobodno i na osnovu svog uverenja. U savremenim parlamentarnim sistemima postoji slobodni mandat. (Vidi: *mandat, imperativni mandat*)

#### STALNA RADNA TELA PARLAMENTA

Radna tela parlamenta obrazovana u oblastima u kojima se kreću tradicionalna ovlašćenja parlamenta (budžet, finansije, prosveta, kultura, zdravstvo, pravosuđe, zakonodavstvo). Mandat im traje koliko i mandat parlamenta. (Vidi: *povremena radna tela, radna tela parlamenta*)

#### STATUSNA PRAVA POSLANIKA

Prava koja štite poslanički mandat i omogućuju nesmetano obavljanje poslaničke funkcije. Garantuje ih ustav i smatraju osnovnim pravima poslanika. Statusna prava su individualna. (Vidi: *imunitet, mandat, parlamentarni indeminet, parlamentarna nepodudarnost*)

#### STUPANJE ZAKONA NA SNAGU

Zakon stupa na snagu po proteku određenog roka (*vacatio legis*) od njegovog objavljivanja. Ovaj rok se utvrđuje u ustavu. Izuzetno zakon može stupiti na snagu ranije (najranije danom objavljivanja) ili kasnije kada se u samom zakonu utvrđuje momenat stupanja na snagu. (Vidi: *vacatio legis*)

#### SUSPENZIVNI VETO

Pravo šefa države da zakon izglasan u parlamentu ponovo vrati u proceduru zahtevajući ponovno izjašnjavanje poslanika o zakonu. Za usvajanje zakona pri drugom glasanju zahteva se strožija većina. Naziva se i odložni veto. Ne isključuje potpuno mogućnost usvajanja zakona, već samo odlaže njegovo usvajanje. (Vidi: *apsolutni veto, veto, odložni veto, zakonodavni veto*)

#### TEHNIČKA KOALICIJA

Oblik udruživanja političkih stranaka među kojima postoje programske razlike. Uprkos razlikama u programima one se udružuju radi postizanja nekog, po pravilu, kratkoročnog ali zajedničkog političkog cilja. (Vidi: *koalicija, predizborna koalicija, postizborna koalicija, parlamentarna koalicija, programska koalicija*)

## UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA PARLAMENTA

Parlament samostalno uređuje svoju unutrašnju organizaciju zakonom i poslovníkom. Unutrašnja organizacija parlamenta racionalizuje njegov rad i doprinosi kvalitetnijem i efikasnijem ostvarivanju njegovih ovlašćenja. (Vidi: *domovi parlamenta, radna tela parlamenta, poslaničke grupe, predsednik parlamenta*)

## USTAV

Pravni akt najviše pravne snage donet po posebnom postupku. Jemči i štiti ljudska prava, uređuje organizaciju vlasti i najvažnije odnose u političkoj zajednici. Predstavlja instrument ograničenja vlasti. (Vidi: *osnovni zakon*)

## USTAVOTVORNA SKUPŠTINA

Posebno predstavničko telo, različito od zakonodavnog po svojoj nadležnosti, a ponekada i po sastavu i načinu izbora. Ustavotvornu skupštinu biraju građani. Nadležna je za pripremu i donošenje ustava. Po donošenju ustava prestaje joj mandat. Ustavotvorne skupštine odlikuju vreme donošenja prvih pisanih ustava ili donošenje ustava posle krupnih društvenih promena i diskontinuiteta sa dotadašnjim ustavnim razvojem.

## USTAVNI ZAKON

Opšti pravni akt donet u formi zakona koji uređuje ustavnu materiju. Pravna snaga je manja od ustava, ali je veća od zakona. Ima više značenja: akt *revizije ustava* (menja ustavne norme), akt *dopune ustava* (uređuje ustavna pitanja koja ustav prepušta zakonodavcu), akt *sprovođenja ustava* (prelazni režim za primenu novog ustava), *naziv za konstitutivni akt teritorijalnih autonomija*.

## USTAVOTVORNA VLAST PARLAMENTA

Parlament ima ustavotvornu vlast koju vrši samostalno ili zajedno sa građanima. Ustavotvorni postupak se razlikuje od zakonodavnog po *organu* koji odlučuje o promeni ustava i *postupku* odlučivanja o promeni ustava. O promeni ustava odlučuje parlament tekućeg saziva po posebnom postupku, ustavotvorna skupština ili parlament izabran u toku odlučivanja o ustavnoj reviziji (prikriveni ustavni referendum). Kada parlament svoju ustavotvornu vlast deli sa građanima, ustav se usvaja na referendumu (Vidi: *referendum*)

## VACATIO LEGIS (lat. vreme čekanja zakona)

Vreme koje protekne od momenta objavljivanja zakona do momenta njegovog stupanja na snagu. Opšti rok čekanja zakona utvrđuje ustav. (Vidi: *stupanje na snagu zakona*)

## VANREDNO ZASEĐANJE PARLAMENTA

U periodu kada parlament nije u redovnom zasedanju moguće je sazvati *vanredno zasedanje*. Parlament se saziva u vanredno zasedanje pod po-



sebnim uslovima, po posebnom postupku, samo na predlog ovlašćenih subjekata (vlada, grupa poslanika) i uz unapred utvrđen dnevni red. (Vidi: *parlamentarno zasedanje, redovno zasedanje parlamenta*)

VERIFIKACIJA MANDATA (lat. verificatio – proveriti, overiti)

Završni čin izbora u kome se potvrđuje ispravnost mandata izabranih poslanika. Mandati se verifikuju na konstitutivnoj sednici novoizabranog parlamenta. Od momenta verifikacije mandata poslanik stiče prava i obaveze vezane za status poslanika. (Vidi: *prava poslanika*)

VERTIKALNA PODELA VLASTI

Podela istovrsne funkcije vlasti između organa obrazovanih na različitom nivou. Oblik ograničenja vlasti i vid ostvarivanja decentralizacije. (Vidi: *horizontalna podela vlasti*)

VETO (lat. veto – zabranjujem)

Pravo jednoga organa državne vlasti da stavi svoju zabranu na akte drugog organa. Vezuje uz pravo šefa države da stavi zabranu na akte koje donosi parlament. S obzirom na dejstvo razlikuju se apsolutni i suspenzivni veto. (Vidi: *apsolutni veto, odložni veto, rezolutni veto, suspenzivni veto*)

VEZANI MANDAT

(Vidi: *imperativni mandat, mandat*)

VLADA

Organ izvršne vlasti. U parlamentarnom sistemu izvršna vlast je podeljena između vlade i šefa države. Vladu bira parlament i mora uživati podršku parlamentarne većine. Odgovorna je parlamentu. (Vidi: *činovnička vlada, ekspertska vlada, kancelarska vlada, manjinska vlada, parlamentarizam, parlamentarna vlada, prelazna vlada poslanička vlada*)

VLADA U OSTAVCI

Vlada kojoj je izglasano nepoverenje ili koja je podnela ostavku, a koja nastavlja sa radom do izbora nove vlade. Najčešće ne raspolaže punim kapacitetom nadležnosti. (Vidi: *interpelacija, glasanje o poverenju vladi, ostavka vlade, ostavka prvog ministra*)

VLADA NARODNOG JEDINSTVA

Vlada koju podržavaju predstavnici svih parlamentarnih stranaka. Obrazuje se, po pravilu u vremenima krize u kojima je ugrožen opstanak zajednice. Sastav čine ministri iz svih parlamentarnih političkih stranaka. (Vidi: *vlada, koncentraciona vlada, prelazna vlada*)

ZAKONODAVNI ODBOR

Stalno radno telo parlamenta koje razmatra formalnu stranu zakonskog predloga (pravni osnov za donošenje, ovlašćene predlagачe, formu u kojoj je sastavljen). Utvrđuje da li zakon ispunjava formalne uslove za donošenje. (Vidi: *matični odbor, radna tela parlamenta*)

**ZAKONODAVNA NADLEŽNOST PARLAMENTA**

Osnovna nadležnost parlamenta je donošenje zakona. Zbog značaja zakona, jer zakoni stvaraju pravo, zakonodavna vlast poverava se parlamentu kao opštem predstavništvu građana. U donošenju zakona mogu učestvovati i građani. (Vidi: *narodna inicijativa, referendum*)

**ZAKONODAVNI POSTUPAK**

Skup procesnih radnji koje se odvijaju u parlamentu od momenta donošenja inicijative ili predloga za donošenje zakona, pa do donošenja zakona. Uređuje se ustavom, zakonom i poslovníkom parlamenta. Može biti jednofazan, dvofazan i višefazan.

**ZAKONODAVNA SANKCIJA**

(Vidi: *apsolutni veto, veto, rezolutni veto*)

**ZAKONODAVNI VETO**

Veto koji šef države stavlja na zakone izglasane u parlamentu. Može biti apsolutni i suspenzivni. (Vidi: *apsolutni veto, džepni veto, veto, suspenzivni veto, zakonodavna sankcija*)

**ZASTUPNIK PRAVA GRAĐANA**

(Vidi: *ombudsman*)

---

## ■ Sadržaj

Predgovor .....	5
Uvodne napomene .....	7
<b>Deo I – SASTAV PARLAMENTA – KRITERIJUMI REPREZENTOVANJA</b> .....	<b>11</b>
1. Uvodne napomene .....	11
2. Faktori koji utiču na sastav i strukturu parlamenta .....	12
3. Broj poslanika u parlamentu .....	12
4. Tip izbornog sistema i sastav parlamenta .....	17
5. Kriterijumi reprezentovanja .....	19
5.1 Reprezentovanje građana .....	19
5.2 Ravnomerno reprezentovanje žena i muškaraca .....	21
5.3 Reprezentovanje nacionalnih manjina .....	24
5.3.1 <i>Pravo nacionalnih manjina na političko organizovanje</i> .....	26
5.3.2 <i>Izborni sistem i pravo na reprezentovanje nacionalnih manjina</i> .....	27
5.4 Reprezentovanje političkih stranaka .....	31
5.5 Reprezentovanje regiona .....	33
5.6 Drugi dom parlamenta i kriterijumi reprezentovanja .....	36
5.6.1 <i>Reprezentovanje federalnih jedinica</i> .....	36
5.6.2 <i>Reprezentovanje u drugom domu unitarnih država</i> .....	38
<b>Deo II – STATUS I PRAVA POSLANIKA</b> .....	<b>43</b>
1. Prava poslanika – kriterijumi tipologije .....	44
2. Individualna i kolektivna prava poslanika .....	45
3. Statusna prava poslanika i prava vezana za rad parlamenta .....	48
4. Pravo na parlamentarnu inicijativu i odlučivanje .....	50
5. Prava poslanika prema nadležnostima parlamenta .....	51
6. Prava poslanika u različitim oblicima rada parlamenta .....	53
7. Statusna prava poslanika .....	54
7.1 Uslovi sticanja poslaničkog mandata .....	55
7.2 Momenat sticanja mandata .....	60
7.3 Slobodan mandat .....	61
7.4 Imunitetska prava poslanika .....	64

7.5 Prava poslanika na materijalne prinadležnosti .....	66
7.6 Prestanak mandata poslanika .....	67
<b>8. Prava poslanika u ustavotvornom i zakonodavnom postupku .....</b>	<b>69</b>
<b>9. Prava poslanika na kontrolu rada egzekutive .....</b>	<b>74</b>
9.1 Parlamentarna kontrola vlade .....	74
9.2 Ispitivanje odgovornosti šefa države .....	77
<b>10. Dužnosti poslanika .....</b>	<b>79</b>
10.1 Moralne dužnosti poslanika .....	79
10.2 Pravne dužnosti poslanika .....	80
<b>Deo III – UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA I OBLICI RADA PARLAMENTA .....</b>	<b>83</b>
<b>1. Unutrašnja organizacija parlamenta .....</b>	<b>84</b>
1.1 Domovi parlamenta .....	84
1.2 Radna tela parlamenta .....	87
1.3 Predsednik parlamenta i organi koji rukovode radom parlamenta ..	91
1.4 Parlamentarne (poslaničke) grupe .....	94
<b>2. Oblici rada parlamenta .....</b>	<b>97</b>
2.1 Opšta pravila o načinu rada parlamenta .....	98
2.3 Oblici rada parlamenta .....	100
2.3.1 <i>Parlamentarna zasedanja</i> .....	100
2.3.2 <i>Oblici rada parlamenta</i> .....	104
2.3.3 <i>Raspuštanje parlamenta</i> .....	110
<b>Deo IV – NADLEŽNOSTI PARLAMENTA .....</b>	<b>115</b>
<b>1. Normativna nadležnost parlamenta .....</b>	<b>115</b>
1.2 Ustavotvorna vlast parlamenta .....	116
1.2. Zakonodavna vlast parlamenta .....	118
<b>2. Parlamentarna kontrola vlade .....</b>	<b>124</b>
<b>3. Nadležnosti parlamenta vezane za izbore .....</b>	<b>126</b>
<b>4. Pravo parlamenta da uredi sopstvenu organizaciju .....</b>	<b>128</b>
<b>Deo V – PARLAMENTARNI POSTUPCI .....</b>	<b>131</b>
<b>1. Opšte napomene .....</b>	<b>131</b>
<b>2. Ustavotvorni postupak .....</b>	<b>132</b>
2.1 Predlog za promenu ustava .....	133
2.2. Zabrana promene ustava .....	134
2.3 Različit postupak promene pojedinih ustavnih odredbi .....	134
2.4 Odlučivanje o promeni ustava .....	135
2.5 Proglašenje promene ustava i stupanje na snagu .....	136

<b>3. Zakonodavni postupak</b> .....	136
3.1 Normativna delatnost .....	136
3.2 Pojam zakonodavnog postupka .....	140
3.3 Pravno uređivanje zakonodavnog postupka .....	141
3.4 Tipovi zakonodavnog postupka .....	142
3.5 Zakonodavna inicijativa .....	148
3.6 Predlog za donošenje zakona .....	149
3.6.1 <i>Subjekti koji imaju pravo predlaganja zakona</i> .....	150
3.6.2 <i>Forma i sadržaj predloga zakona</i> .....	153
3.6.3 <i>Postupak sa predlogom zakona</i> .....	155
3.7 Učešće radnih tela parlamenta u zakonodavnom postupku .....	157
3.8 Amandmani i postupak sa amandmanima .....	158
3.9 Razmatranje zakona na plenarnom zasjedanju parlamenta .....	159
3.10 Glasanje o zakonu .....	162
3.11 Neposredno učešće građana u zakonodavnom postupku .....	164
3.12 Učešće federalnih jedinica u postupku donošenja saveznih zakona	165
3.13 Posebni zakonodavni postupci .....	167
3.14 Proglašenje zakona .....	170
3.15 Objavljivanje zakona .....	174
3.16 Stupanje na snagu zakona .....	175
3.17 Zabrana povratnog dejstva zakona i izuzetci od ovog pravila ...	176
3.18 Prestanak važenja zakona .....	177
<b>4. Parlamentarni postupci kontrole rada vlade</b> .....	178
4.1 Postupak po poslaničkom pitanju .....	178
4.2 Postupak po interpelaciji .....	179
4.3 Postupak glasanja o poverenju vladi .....	180
<b>5. Postupci po kojima se odvijaju izbori u parlamentu</b> .....	182
5.1 Postupak izbora organa vlasti koje bira parlament .....	182
5.1.1 <i>Postupak izbora vlade</i> .....	183
5.1.2 <i>Postupak izbora predsednika republike</i> .....	185
5.1.3 <i>Postupak izbora sudija</i> .....	187
5.1.4 <i>Postupak izbora sudija ustavnog suda</i> .....	189
5.2 Unutarparlamentarni izbori .....	190
<b>6. Postupak odlučivanja o odgovornosti šefa države</b> .....	191
<b>Deo VI – REČNIK OSNOVNIH POJMOVA</b> .....	195



---

**DR MARIJANA PAJVANČIĆ**  
**PARLAMENTARNO PRAVO**

IZDAVAČ  
Fondacija Konrad Adenauer  
Predstavništvo Beograd

ZA IZDAVAČA  
Claudia Crawford

UREDNIK  
Gordana Pilipović

LIKOVNO-GRAFIČKO OBLIKOVANJE  
Predrag M. Popović

KOREKTOR  
Milojica Popović

PRE-PRESS  
Dia Art, Beograd

ŠTAMPA  
Publish, Beograd

Štampano u 1000 primeraka

Drugo izdanje  
2008

ISBN 978-86-86661-22-7

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

342.3/.6  
342.53

**ПАЈВАНЧИЋ, Маријана, 1946-**

Parlamentarno pravo / Marijana Pajvančić.  
- 2. izd. – Beograd : Fondacija Konrad  
Adenauer, 2008 (Beograd : Publish). - 229  
str. ; 21 cm.

Tiraž 1.000. - Str. 5-6: Predgovor / Claudia  
Crawford. – Rečnik osnovnih pojmova: str.  
195-226. – Bibliografija uz svako poglavlje.

ISBN 978-86-86661-22-7

а) Парламентарно право б) Парламентаризам  
COBISS.SR-ID 154004236