Pajvančić • Vuković

PARLAMENTARNO PRAVO

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG
RULE OF LAW · SOUTH EAST EUROPE

Marijana Pajvančić

Miodrag Vuković

PARLAMENTARNO PRAVO

Izmijenjeno i dopunjeno izdanje

Podgorica, 2019.

Parlamentarno pravo
Udžbenik - Priručnik

Autori:
Prof. dr. Marijana Pajvančić
Prof. dr. Miodrag Vuković

Predgovor:
Hartmut Rank, LL.M.
Norbert Beckmann - Dierkes

Recezenti:
Prof. dr. Irena Pejić
Prof. dr Srđan Darmanović

Izdavač:
Fondacija Konrad Adenauer
Program vladavine prava za Jugoistočnu Evropu
Str. Franzelarilor Nr. 5
020785 Bukurešt
Rumunija

Website: www.kas.de/rspsoe
office.rspsoe@kas.de
+40 21 302 02 63

Sva prava zadržana.
Doštampavanje u cjelosti kao i u segmentima samo uz dozvolu izdavača.

Za izdavača:
Hartmut Rank, LL.M.

Urednik:
Dr sc. Mahir Muharemović

Priprema za štampu, oblikovanje i štampa:
3M Makarije, Podgorica

Tiraž: 300

Slika sa Cover Page-a preuzeta sa:
https://pixabay.com/photos/vienna-parliament-main-entrance-1549888/
PixabayLicense CC0 (Free for commercial use, No attribution required,
see: https://pixabay.com/service/terms/#usage)

Svi izrazi za fizička lica koja se u tekstu koriste u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze i u ženskom rodu.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-9970-0-7
COBISS.CG-ID 39091728

SADRŽAJ

PREDGOVOR 11
UVODNE NAPOMENE 12

Dio I
SASTAV PARLAMENTA – KRITERIJUMI REPREZENTOVANJA

1. UVODNE NAPOMENE 13
2. FAKTORI KOJI UTIČU NA SASTAV I STRUKTURU PARLAMENTA 13
3. BROJ POSLANIKA U PARLAMENTU 13
4. TIP IZBORNOG SISTEMA I SASTAV PARLAMENTA 15
5. KRITERIJUMI REPREZENTOVANJA 17
   5.1 Reprezentovanje građana 17
   5.2 Ravnomjerno reprezentovanje žena i muškaraca 18
   5.3 Reprezentovanje nacionalnih manjina 19
      5.3.1 Pravo nacionalnih manjina na političko organizovanje 20
      5.3.2 Izborni sistem i pravo na reprezentovanje nacionalnih manjina 20
   5.4 Reprezentovanje političkih stranaka 23
   5.5 Reprezentovanje regiona 23
   5.6 Drugi dom parlamenta i kriterijumi reprezentovanja 25
      5.6.1 Reprezentovanje federalnih jedinica 25
      5.6.2 Reprezentovanje u drugom domu unitarnih država 26

Dio II
STATUS I PRAVA POSLANIKA

1. PRAVA POSLANIKA – KRITERIJUMI TIPOLOGIJE 29
2. INDIVIDUALNA I KOLEKTIVNA PRAVA POSLANIKA 30
3. STATUSNA PRAVA POSLANIKA I PRAVA VEZANA ZA RAD PARLAMENTA 31
4. PRAVO NA PARLAMENTARNU INICIJATIVU I ODLUČIVANJE 32
5. PRAVA POSLANIKA PREMA NADLEŽNOSTIMA PARLAMENTA 32
6. PRAVA POSLANIKA U RAZLIČITIM OBLICIMA RADA PARLAMENTA 33
7. STATUSNA PRAVA POSLANIKA 34
   7.1 Uslovi sticanja poslaničkog mandata 34
   7.2 Momenat sticanja mandata 37
   7.3 Slobodan mandat 37
   7.4 Imunitetska prava poslanika 39
   7.5 Prava poslanika na materijalne prinadležnosti 40
   7.6 Prestanak mandata poslanika 40
8. PRAVA POSLANIKA U USTAVOTVORNOM I ZAKONODAVNOM POSTUPKU 41
9. PRAVA POSLANIKA NA KONTROLU EGZEKUTIVE 43
   9.1 Parlamentarna kontrola vlade 43
   9.2 Ispitivanje odgovornosti šefa države 45

10. DUŽNOSTI POSLANIKA 46
10.1 Moralne dužnosti poslanika 46
10.2 Pravne dužnosti poslanika 47

Dio III
UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA I OBLICI RADA PARLAMENTA

1. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA PARLAMENTA 49
1.1 Domovi parlamenta 49
1.2 Radna tijela parlamenta 51
1.3 Predsjednik parlamenta i organi koji rukovode radom parlamenta 53
1.4 Parlamentarne (poslaničke) grupe 54
1.5 Drugi oblici organizovanog djelovanja u parlamentu 56
2. OBLICI RADA PARLAMENTA 56
2.1 Opšta pravila o načinu rada parlamenta 56
2.3 Oblici rada parlamenta 58
2.3.2 Oblici rada parlamenta 60
2.3.3 Javna rasprava i javna slušanja 62
2.4 Raspuštanje parlamenta 63

Dio IV
NADLEŽNOSTI PARLAMENTA

1. NORMATIVNA NADLEŽNOST PARLAMENTA 65
1.2 Ustavotvorna vlast parlamenta 65
1.2. Zakonodavna vlast parlamenta 66
2. PARLAMENTARNA KONTROLA VLADE 69
3. NADLEŽNOSTI PARLAMENTA VEZANE ZA IZBORE 70
4. PRAVO PARLAMENTA DA UREDI SOPSTVENU ORGANIZACIJU 71

Dio V
PARLAMENTARNI POSTUPCI

1. OPŠTE NAPOMENE 73
2. USTAVOTVORNI POSTUPAK 73
2.1 Predlog za reviziju ustava 73
2.2. Zabrana revizije ustava 74
2.3 Različit postupak revizije pojedinih ustavnih odredbi 74
2.4 Odlučivanje o reviziji ustava 75
2.5 Proglašenje revizije ustava i stupanje na snagu 75
3. ZAKONODAVNI POSTUPAK 75
3.1 Normativna djelatnost 76
3.2 Pojam zakonodavnog postupka 77
3.3 Pravno uređivanje zakonodavnog postupka 78
3.4 Tipovi zakonodavnog postupka 78
3.5 Zakonodavna inicijativa 81

3.6 Predlog za donošenje zakona ... 82
3.6.1 Subjekti koji imaju pravo predlaganja zakona ... 82
3.6.2. Forma i sadržaj predloga zakona ... 84
3.7 Učešće radnih tijela u zakonodavnom postupku ... 85
3.8 Amandmani i postupak sa amandmanima ... 86
3.9 Razmatranje zakona na plenarnom zasijedanju parlamenta ... 86
3.10 Glasanje o zakonu ... 88
3.11 Neposredno učešće građana u zakonodavnom postupku ... 89
3.12 Učešće federalnih jedinica u postupku donošenja saveznih zakona ... 89
3.13 Posebni zakonodavni postupci ... 90
3.14 Proglašenje zakona ... 91
3.15 Objavljivanje zakona ... 93
3.16 Stupanje na snagu zakona ... 94
3.17 Zabrana povratnog dejstva zakona ... 94
3.18 Prestanak važenja zakona ... 95
4. POSTUPCI KONTROLE RADA VLADE ... 95
4.1 Postupak po poslaničkom pitanju ... 95
4.2 Postupak po interpelaciji ... 96
4.3 Postupak glasanja o povjerenju vladi ... 96
5. POSTUPCI PO KOJIMA SE ODVIJAJU IZBORI U PARLAMENTU ... 97
5.1 Postupak izbora organa vlasti koje bira parlament ... 98
5.1.1 Postupak izbora vlade ... 98
5.1.2 Postupak izbora predsjednika republike ... 99
5.1.3 Postupak izbora sudija ... 100
5.1.4 Postupak izbora sudija ustavnog suda ... 101
5.2 Unutarparlamentarni izbori ... 102
6. POSTUPAK ODLUČIVANJA O ODGOVORNOSTI ŠEFA DRŽAVE ... 103

Dio VI
PARLAMENTARNO PRAVO CRNE GORE

Uvodna razmatranja ... 105

1. SASTAV SKUPŠTINE CRNE GORE – KRITERIJUMI REPREZENTOVANJA ... 106
1.1. Broj poslanika u Skupštini Crne Gore ... 106
1.2 Tip izbornog sistema i sastav Skupštine Crne Gore ... 107
1.3. Kriterijumi reprezentovanja u Skupštini Crne Gore ... 107
1.3.1. Reprezentovanje građana ... 107
1.3.2. Reprezentovanje žena i muškaraca ... 108
1.3.3. Reprezentovanje nacionalnih manjina ... 109
1.3.4. Reprezentovanje političkih stranaka u Skupštini Crne Gore ... 111
2. STATUS I PRAVA POSLANIKA SKPŠTINE CRNE GORE ... 112
2.1. Individualna i kolektivna prava poslanika ... 112
2.2. Statusna prava poslanika ... 113
2.2.1 Uslovi sticanja mandata ... 113
2.2.2. Momenat sticanja mandata ... 115

2.2.3. Slobodan mandat poslanika ... 115
2.2.4. Imunitetska prava poslanika ... 115
2.2.5. Prava poslanika na materijalne prinadležnosti ... 116
2.2.6. Prestanak mandata i produženje trajanja mandata poslanika ... 117
2.3. Prava poslanika u različitim oblicima rada Skupštine Crne Gore ... 118
2.3.1. Pravo na parlamentarnu inicijativu i odlučivanje ... 118
2.3.2. Pravo poslanika u ustavotvornom i zakonodavnom postupku ... 119
2.3.3. Pravo poslanika na parlamentarnu kontrolu Vlade ... 119
2.3.4. Ispitivanje odgovornosti Predsjednika Crne Gore ... 120
2.3.5. Dužnosti poslanika ... 121
3. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA, OBLICI RADA SKUPŠTINE CRNE GORE ... 122
3.1. Unutrašnja organizacija Skupštine Crne Gore ... 122
3.1.1. Radna tijela Skupštine Crne Gore ... 122
3.1.2. Predsjednik Skupštine Crne Gore i organi koji rukovode radom Skupštine Crne Gore ... 123
3.1.3. Klubovi poslanika ... 125
3.2. Oblici rada Skupštine Crne Gore ... 127
3.2.1. Parlamentarna zasijedanja (redovna i vanredna zasijedanja), većina (kvorum) ... 128
potrebna za rad, većina potrebna za odlučivanje ... 128
3.2.2. Rad u radnim tijelima ... 129
3.2.3. Privremeni odbori ... 135
3.2.4. Rad radnih tijela ... 136
3.2.5. Javna saslušanja ... 136
3.2.6. Raspuštanje Skupštine Crne Gore ... 137
4. NADLEŽNOSTI SKUPŠTINE CRNE GORE ... 138
4.1. Normativna nadležnost Skupštine Crne Gore ... 138
4.1.1. Ustavotvorna vlast ... 138
4.1.2. Zakonodavna vlast ... 139
4.2. Kontrola rada Vlade ... 139
4.3. Nadlježnosti vezane za izbore ... 140
4.4. Pravo uređivanja sopstvene organizacije ... 140
5. POSTUPCI ODLUČIVANJA U SKUPŠTINI CRNE GORE ... 141
5.1. Ustavotvorni postupak ... 141
5.1.1. Prijedlog za promjenu Ustava ... 141
5.1.2. Odlučivanje o promjeni Ustava ... 142
5.1.3. Proglašenje promjene Ustava i stupanje na snagu ... 143
5.2. Zakonodavni postupak ... 144
5.2.1. Prijedlog za donošenje zakona (postupak sa prijedlogom) ... 144
5.2.2. Učešće radnih tijela parlamenta u zakonodavnom postupku ... 146
5.2.3. Amandmani na prijedlog zakona ... 146
5.2.4. Razmatranje zakona na plenarnom zasijedanju Skupštine Crne Gore ... 146
5.2.5. Skraćeni postupak ... 149
5.2.6. Posebni zakonodavni postupak - potvrđivanje međunarodnih ugovora ... 149
5.2.7. Postupak za usvajanje budžeta Crne Gore ... 150
5.2.8. Proglašenje, objavljivanje i stupanje na snagu zakona ... 150
5.3. Postupci izbora Vlade i kontrola rada Vlade ... 151
5.3.1. Postupak odlučivanja o pitanju nepovjerenju Vladi ... 152

5.3.2. Postupak odlučivanja o pitanju povjerenja Vladi 152
5.3.3. Parlamentarna istraga 152
5.3.4. Postupak po poslaničkom pitanju 153
5.3.5. Postupak po interpelaciji 154
5.3.6. Postupak glasanja o povjerenju Vladi 154
5.4. Postupci odlučivanja o izborima 155
5.4.1. Postupak izbora organa vlasti koje bira parlament (vlada, sudije, tužioci, sudije Ustavnog suda, Zaštitnik građana) 155
5.4.2. Izbor Vlade 155
5.4.3. Izbor sudija Ustavnog suda 156
5.4.4. Izbor članova Sudskog savjeta i članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, imenovanje funkcionera 157
5.4.5. Izbor Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore 157
5.4.6. Unutarparlamentarni izbori (predsjednik, potpredsjednici i generalni sekretar, predsjednici i članovi radnih tijela, međunarodne delegacije) 158
6. POSTUPAK ODLUČIVANJA O ODGOVORNOSTI PREDSJEDNIKA CRNE GORE 158

PRILOZI

RIJEČNIK OSNOVNIH POJMOVA 161

ŠEMA BR: 1 186
ŠEMA BR: 2 187
ŠEMA BR: 3 188

RECENZIJE 189

PREDGOVOR

Ažuriranim i proširenim izdanjem "Priručnika o parlamentarnom pravu", Konrad - Adenauer - Fondacija objavljuje publikaciju koja je namijenjena širokom krugu pravnika - praktičara i teoretičara, ali ne manje, i studentima prava, prvenstveno u Srbiji, kao i u Crnoj Gori, ali i u regionu.

Dva autora, prof. dr. Marijana Pajvančić i prof. dr. Miodrag Vuković, u razumljivom su stilu predstavili važne praktične aspekte Parlamenta, unutrašnju strukturu, organizaciju i funkcionisanje Parlamenta, status poslanika i parlamentarnu proceduru.

Ova publikacija također sadrži prikaz iskustava i rješenja parlamentarizma u drugim evropskim zemljama i ima za cilj da obogati rasprave o parlamentarnom pravu u Srbiji i Crnoj Gori, u tom pogledu.

Uočena je kriza u parlamentarnoj praksi posljednjih godina u nekoliko država jugoistočne Evrope. Postoji tendencija da se parlamenti bojkotuju od strane opozicionih snaga u pojedinim državama, uz istaknute tvrdnje da je Parlament lišen svoje izvorne funkcije. Čini se da time parlamenti imaju problem legitimacije. Ipak, treba istaknuti da su parlamenti srčane komore demokratije. Bez jasnih i čvrstih pravila i parlamentarne kontrole, demokratske institucije gube svoje dejstvo. Stoga, ova bi knjiga trebala doprinijeti jačanju parlamentarne kulture.

Hartmut Rank

Direktor Program vladavine prava
za Jugoistočnu Evropu
Fondacije Konrad Adenauer Adenauer

Norbert Beckmann - Dierkes

Direktor predstavništva Fondacije
Konrad Adenauer Adenauer
za Srbiju, Crnu Goru

Jul 2019.

UVODNE NAPOMENE

Parlamentarno pravo je štivo koje nastoji popuniti vidljivu prazninu u ustavno-pravnoj literaturi u Crnoj Gori o jednoj važnoj instituciji kao što je predstavništvo građana. U procesu izgradnje ustavne države i vladavine prava, a u kontekstu integracija EU neophodna su znanja i podrobnija izučavanja parlamenta, njegove strukture i sastava, unutrašnje organizacije i načina rada, statusa poslanika i posebno parlamentarnih postupaka. O interesu za izučavanje ovih pitanja svjedoče i monografije *Pravni položaj poslanika* (1999), autora dr D. Stojanovića, *Parlamentarno procesno pravo* (2004), autora Lj. Iv. Jovića i noviji udžbenici dr I. Pejić *Parlamentarno pravo*, (2011), dr V. Petrova *Parlamentarno pravo*, (2004), dr A. Bačića *Parlamentarno pravo Hrvatske i poredbene procedure*, (2004) nastale u novijoj konstitucionalnoj literaturi u regionu.

U Crnoj Gori ova materija još uvijek nije obrađena u formi udžbenika. Knjiga koja je pred čitaocima predstavlja jedan takav pokušaj. Materija je strukturirana u pet tematskih cjelina koje su obrađene osloncem na komparativno pravo, a zanimljiva rješenja iz ustava ili poslovnika o radu parlamenata izvorno se navode kao ilustrativni primjeri različitih komparativnih iskustava. Djelove I–VI pripremila je prof. dr Marijana Pajvančić, a dio VI prof. dr Miodrag Vuković.

Knjiga je namijenjena prvenstveno studentima pravnih fakulteta na kojima se parlamentarno pravo odnedavno izučava kao posebna obrazovna disciplina, u okviru koje se stiču produbljena znanja o parlamentarizmu. Pored toga, ona može biti i koristan vodič poslanicima i onima koji profesionalno rade na administrativnim poslovima u Skupštini Crne Gore, kao i širem krugu čitalaca koji pokažu interesovanje za ovu oblast.

U Podgorici *Autori*

Dio I

SASTAV PARLAMENTA – KRITERIJUMI REPREZENTOVANJA

1. UVODNE NAPOMENE

Parlamentarizam je oblik predstavničke demokratije koji počiva na izborima. Izbor parlamenta povjeren je 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 realizuju se osnovne političke slobode i prava građana. Zbog značaja izbora za poziciju građana kao nosilaca suverenosti u političkoj zajednici i za konstituisanje predstavničkog tijela 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 primjenjuju na distribuciju mandata u parlamentu i tehnička pravila za sprovođenje izbora. 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, njegov tok i procedure ostvarivanja materijalnih izbornih prava učesnika u izbornom postupku. Matematička pravila čine skup faktora koji oblikuju sastav parlamenta, a uključuju: kriterijume na osnovu kojih se polazeći od broja osvojenih glasova raspodjeljuju mandati (formule za raspodjelu mandata), pravila koja se primjenjuju 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 utiče više faktora. Parlament čine poslanici, a njegov sastav zavisi od broja poslanika i načina na koji se utvrđuje broj poslaničkih mjesta u parlamentu. Parlament je i reprezentativno tijelo. Na sastav parlamenta 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. Stoga izborni sistem i način izbora poslanika kao instrumenti konstituisanja parlamenta, presudno utiču ne 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 sadjejstvu, 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 pitanje je na koje je lako odgovoriti samo na prvi pogled. Brojni faktori odlučujući su za odgovor na ovo pitanje.

Broj poslanika u parlamentu zavisi od broja birača. Načelo *jedan čovjek – jedan glas* nalaže da se jedan poslanik bira na određeni broj birača ili stanovnika. Komparativna praksa pokazuje da broj stanovnika na koji se bira jedan poslanik varira od zemlje do zemlje, od najmanjeg u Luksemburgu (jedan poslanik bira se na približno 7500 stanovnika) do najvećeg u Njemačkoj (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). S obzirom na broj stanovnika na koji se bira jedan poslanik izdvaja nekoliko grupa zemalja. U prvoj grupi su zemlje u kojima se jedan poslanik bira na 20.000–25.000 stanovnika (Finska, Švedska, Slovenija). U drugoj su zemlje u kojima se jedan poslanik bira na 30.000–40.000 stanovnika (Danska, Švajcarska). Treću grupu čine zemlje u kojima se jedan poslanik bira na 40.000–50.000 (Portugalija, Belgija). Četvrtu grupu čine zemlje u kojima se jedan poslanik bira na 90.000–100.000 (Italija, Poljska), a petu zemlje u kojima se jedan poslanik bira na 100.000 i više stanovnika (Španija, Njemačka, Rusija).

Postavlja se pitanje kojim se mjerilima rukovodio ustavotvorac ili zakonodavac određujući na koliki broj stanovnika se bira jedan poslanik? Odgovor na pitanje determinišu dva podjednako značajna faktora: broj stanovnika i potreba da rad parlamenta bude racionalno organizovan i efikasan. Parlament koji bi imao veoma mali broj poslanika ne bi adekvatno reprezentovao birače, kao što ni parlament s prevelikim brojem poslanika ne bi mogao uspješno da obavlja svoje nadležnosti. Nastoji se uskladiti princip reprezentovanja birača i princip efikasnosti rada parlamenta i odrediti optimalan broj poslanika koji će zadovoljiti oba principa.

Odnos između broja poslanika u domovima bikameralnih parlamenata je različit. Broj poslanika u drugom domu uvijek je manji od broja poslanika u domu koji reprezentuje građane, ali je srazmjera 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 utvrđuje ustav, ali postoje i primjeri (Njemačka, Francuska) da broj poslanika utvrđuje zakon.

Broj poslanika može biti unaprijed poznat i tada je određen u ustavu ili izbornom zakonu. Način na koji ustav utvrđuje broj poslanika 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 nekim ustavnim sistemima ustav ustanovljava samo kriterijum za određivanje broja poslanika, dok se broj poslanika za svaki konkretan saziv parlamenta utvrđuje prije održavanja izbora. U tom slučaju 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 podjelu (sudska, upravna, administrativno teritorijalna). Broj poslanika koji se bira biće poznat neposredno prije izbora, kada se utvrdi veličina biračkog tijela. Ukoliko se broj birača poveća biće i više poslanika u parlamentu i obrnuto. Odlukom o raspisivanju izbora određuje se koliko poslanika broji parlament.

> „Stvarno prebrojavanje (birača prim. M. Pajvančić) obavitiće se u roku od tri godine pošto se Kongres Sjedinjenih Država prvi put sastane i, potom, svakih sljedećih 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, čl. I Odsjek 1 str. 3)

U ustavnim sistemima koji broj poslaničkih mjesta u parlamentu vezuju za broj palih glasova na izborima (broj birača koji su se odazvali na izbore) broj poslanika u parlamentu biće *poznat tek nakon održanih izbora.* Ustav ili zakon utvrđuje na koji broj palih glasova se dodjeljuje jedno poslaničko mjesto. Kako broj palih glasova nije poznat prije, već tek poslije 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 učestvovalo u izborima. U ovim izbornim sistemima, posljedica veće apstinencije birača je manji broj poslanika u parlamentu i obrnuto.

Na strukturu parlamenta utiče i *distribucija poslaničkih mjesta između izbornih jedinica*. U izbornim sistemima u kojima cijela država čini jednu izbornu jedinicu (proporcionalni izborni sistem i manji broj stanovnika) problem distribucije poslaničkih mjesta između izbornih jedinica se ne postavlja. U izbornim sistemima u kojima se obrazuje više izbornih jedinica raspodjela poslaničkih mjesta između izbornih jedinica obavlja se na osnovu određenih kriterijuma i primjenom odgovarajućih matematičkih formula. Ukupan broj parlamentarnih mjesta (poslanički mandati) dijeli se između manjeg ili većeg broja izbornih jedinica. U svakoj izbornoj jedinici bira se određeni broj poslanika. Način raspodjele poslaničkih mjesta 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 dijeli se brojem poslaničkih mjesta u parlamentu i tako dobija broj birača na koji se bira jedan poslanik. Jedan poslanik bira se na približno isti broj birača. Ukoliko se dogode veća odstupanja između broja birača u nekim od izbornih jedinica, a svaka izborna jedinica bira jednog poslanika, bio bi povrijeđen važan princip izbora, princip *jedan čovjek – jedan glas*. Zbog promjene broja birača do koje može doći između dva izborna ciklusa, prije raspisivanja izbora utvrđuje se ukupan broj birača i formiraju izborne jedinice saglasno broju birača u svakoj od njih.

U proporcionalnim izbornim sistemima u kojima se primjenjuje kandidovanje na listama ukupan broj poslaničkih mjesta se dijeli između izbornih jedinica. Na svakoj kandidatskoj listi ima više kandidata (onoliko koliko se poslanika bira u konkretnoj izbornoj jedinici). Izborne jedinice se obrazuju uz uvažavanje dva zahtjeva: prvi, da birači svake izborne jedinice budu predstavljeni u parlamentu s najmanje jednim poslanikom (načelo *jedan čovjek – jedan glas*) i drugi, da broj poslaničkih mjesta koji se dodjeljuje jednoj izbornoj jedinici bude srazmjeran broju birača u toj izbornoj jedinici (načelo proporcionalnosti). U ovim izbornim sistemima je moguće da svakoj izbornoj jedinici ne pripadne jednak broj poslaničkih mjesta, jer broj poslaničkih mjesta zavisi od broja birača u konkretnoj izbornoj jedinici. Pri distribuciji poslaničkih mjesta između izbornih jedinica koriste se matematičke formule koje treba da obezbijede uvažavanje i načela jednakosti biračkog prava i načela proporcionalnosti. Zbog značaja koji ima distribucija mandata između izbornih jedinica i uticaja na reprezentovanje u parlamentu, u nekim zemljama (Španija, Italija, Austrija, Belgija, Portugalija) to se uređuje ustavom.

> „Predstavnički dom ima 212 članova. Svaka izborna jedinica ima onoliki broj mjesta koji se dobije kada se ukupan broj stanovnika te jedinice podijeli nacionalnim djeliteljem, do kojeg se dolazi dijeljenjem ukupnog broja stanovnika Kraljevine brojem 212. Preostala mjesta dodjeljuju se jedinicama s najvećim viškom stanovništva koje je ostalo bez predstavnika. Raspodjelu članova Predstavničkog doma među izbornim jedinicama vrši Kralj u srazmjeri s brojem stanovništva. U tu svrhu se svake desete godine vrši popis stanovništva čije rezultate Kralj objavljuje u roku od šest mjeseci. U roku od tri mjeseca poslije objavljivanja rezultata Kralj određuje koliko se mjesta dodjeljuje svakoj izbornoj jedinici." (čl. 49 Ustava Belgije)

4. TIP IZBORNOG SISTEMA I SASTAV PARLAMENTA

Sastav parlamenta zavisi i od tipa izbornog sistema. Tip izbornog sistema uređuje zakon. Izuzetno, u nekim zemljama (Belgija, Portugalija) tip izbornog sistema reguliše ustav.

> „Izbori se vrše po sistemu srazmjernog predstavništva, određenom zakonom." (čl. 48 st. 1 Ustava Belgije)

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

Većinski izborni sistemi imaju niz prednosti. Oni pružaju veće izglede da u parlamentu budu izabrani i poslanici čiju kandidaturu nijesu istakle političke stranke (nezavisni kandidat, kandidat grupe građana). U ovim izbornim sistemima birači glasaju za pojedinačnog kandidata pa je veza između birača i poslanika koji ih reprezentuju neposredna, što je prednost većinskih izbornih sistema. Stvarni efekat većinskih izbornih sistema ogleda se u tome što će u parlamentu, po pravilu, biti zastupljene samo dvije, najjače političke stranke, jer se birači opredjeljuju (osobito u drugom krugu glasanja) između dva kandidata. Zato se taj oblik parlamentarizma naziva bipartijski parlamentarizam. Mogućnost reprezentovanja manjih političkih stranaka je ograničena. Izglede da budu reprezentovane imaju samo one političke stranke čiji su birači koncentrisani na određenom području. Šanse za reprezentovanje stranaka čiji su birači dispergovani između više izbornih jedinica su minimalne. Kao nedostatak većinskih izbornih sistema, povezan s principom reprezentovanja, ističe se da parlament ne iskazuje lepezu različitih interesa birača. Po većinskom izbornom sistemu biraju se poslanici Doma komuna u Engleskoj (jednokružni većinski sistem), poslanici Narodne skupštine u Francuskoj (dvokružni većinski sistem) i članovi Senata u Španiji (jednokružni većinski sistem).

Drugi princip počiva na načelu *reprezentovanja* (proporcionalni izborni sistemi). Osnovno mjerilo za osvajanje mandata je broj glasova, a mandati se distribuiraju između kandidatskih lista u srazmjeri s 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 srazmjerno svojoj snazi i podršci u biračkom tijelu. 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 vjernije odslikava volju biračkog tijela. I pored nesumnjivih prednosti, ni proporcionalni izborni sistemi nijesu 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 s predložene liste kandidata glasaju za ličnost koja uživa njihovo povjerenje. To ima za posljedicu slabljenje veze između birača i poslanika koji ih reprezentuju. Između birača i njihovih reprezentanata je posrednik – politička stranka koja je kandidovala poslanika. U većini evropskih država poslanici se biraju po proporcionalnom izbornom sistemu. Koriste se različite metode raspodjele mandata: metod izbornog količnika (Holandija), Hagenbah-Bišofov metod (Luksemburg, Grčka), Drup kvota (Irska), D'Ontov metod (Portugalija, Španija, Finska, Belgija, Austrija), izmijenjen Sent-Lagiov metod (Danska, Švedska) i Nimajerov metod (Njemačka). Razlikuju se s obzirom na to da li se poslanički mandati raspodjeljuju 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 raspodjele mandata dodjeljuju određenim listama u cilju povećanja indeksa proporcionalnosti.

Treću grupu izbornih sistema čine *mješoviti izborni sistemi*, u kojima se dio poslanika bira po većinskom, a dio po proporcionalnom principu. Kombinovanjem većinskog i proporcionalnog pravila nastoje se otkloniti nedostatci koji nastaju primjenom samo većinskog ili samo proporcionalnog pravila. Nedostatak ovih izbornih sistema je u tome što su komplikovani, posebno za birače. Mješovit izborni sistem postoji u Mađarskoj i Italiji.

Tip izbornog sistema ima veliki uticaj na sastav parlamenta, a svaki od izbornih sistema ima i prednosti i nedostatke. Moglo bi se reći da nema „pravednog" izbornog sistema koji će osigurati da sastav parlamenta u potpunosti odrazi volju birača. Prije se može govoriti o „najmanje nepravednim" izbornim sistemima koji doprinose da struktura parlamenta u najvećoj mogućoj mjeri izrazi volju birača.

5. KRITERIJUMI REPREZENTOVANJA

Parlament je tijelo koje reprezentuje građane. To je najopštija definicija parlamenta. Ona nije dovoljno određena, a u mnogočemu ne odgovara parlamentarnoj stvarnosti. Zbog toga će se razmotriti faktori koji se moraju uzeti u obzir ako želimo odgovoriti na pitanje koga zaista reprezentuju poslanici u parlamentu.

Uvid u izborne sisteme pokazuje da poslanici ne reprezentuju samo birače. Oni reprezentuju i političke stranke koje su ih kandidovale za poslanike. U federalnim državama, poslanici federalnog doma reprezentuju federalne jedinice. U zemljama mješovitog nacionalnog sastava stanovništva poslanici reprezentuju i nacionalne manjine. U regionalno uređenim državama, poslanici reprezentuju i birače određene regije. U sastavu parlamenta se, primjenom posebnih mjera afirmativne akcije, obezbjeđuje i ravnomjerna zastupljenost polova. Još je složeniji odgovor na ovo pitanje u dvodomnim parlamentima, posebno kada je u pitanju gornji dom parlamenta. Svi ovi faktori moraju biti uzeti u obzir kada se želi odgovoriti na pitanje koga stvarno reprezentuje parlament.

5.1 Reprezentovanje građana

Poslanici reprezentuju građane koji su ih birali na neposrednim izborima, tajnim glasanjem. 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 poklonili svoje povjerenje i glasali za njega. Ovakvo rješenje neposredno je povezano s načelom slobodnog mandata.

„Svaki član Parlamenta predstavlja naciju." (čl. 67 Ustava Italije)
„Generalni kortes predstavlja španski narod." (čl. 66 stav 1 Ustava Španije)

U komparativnoj legislativi postoje razlike u načinu regulisanja tog pitanja. U nekim ustavnim sistemima poslanik reprezentuje građane (stanovnike) izborne jedinice u kojoj je izabran, u drugima birače (građane koji imaju pravo glasa).

Uporedno pravo poznaje i primjere 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 podijeljena mišljenja o tome da li birači s prebivalištem izvan državne teritorije imaju pravo da budu reprezentovani u parlamentu. Oni imaju biračko pravo i prebivalište ne bi smjelo 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 učestvuju u upravljanju zajednicom u kojoj sami ne žive. U suprotnom bio bi povrijeđen i princip „*no representation withouth taxation*" (nema reprezentovanja bez plaćanja poreza). U zemljama koje garantuju pravo ove kategorije birača na reprezentovanje postoje različiti modaliteti ostvarivanja ovog prava. Pravo na reprezentovanje ostvaruje se pod istim uslovima kao i pravo birača koji imaju prebivalište na državnoj teritoriji. Jedina razlika odnosi se na biračko mjesto na kome glasaju. To su posebna biračka mjesta na kojima ovi birači glasaju (npr. u diplomatskim i konzularnim predstavništvima). Pored toga, moguće je da u parlamentu bude unaprijed rezervisan određeni broj mjesta za poslanike koji reprezentuju ovu kategoriju birača ili da se za njih obrazuju posebne izborne jedinice.

„Broj poslanika (u Narodnoj skupštini prim. M. Pajvančić) je 630, od kojih se 12 bira u izbornoj jedinici Italijana u inostranstvu." (čl. 56 st. 2 Ustava Italije)
U Portugaliji se dvije izborne jedinice obrazuju za birače s 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 čovjek – jedan glas*. Mehanizam koji utiče na jednakost biračkog prava je formiranje izbornih jedinica. Prilikom formiranja izbornih jedinica mora se voditi računa da one obuhvate približno isti broj birača i da odstupanja od broja birača na koji se bira jedan poslanik budu minimalna. Veća odstupanja dovode do 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 Ravnomjerno reprezentovanje žena i muškaraca

Pored opštih pravila po kojima se biraju poslanici i na kojima počiva reprezentovanje građana u parlamentu, na sastav parlamenta utiču i posebna pravila koja se nazivaju mjerama 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 podzastupljene u parlamentu. Iako ustavi garantuju biračko pravo bez diskriminacije na osnovu pola, žene u praksi efektivno koriste samo aktivno biračko pravo, ali ne mogu da ostvare u punoj mjeri i svoje pasivno biračko pravo. Problem je globalan pa se zbog toga, na opšti način, rješava na međunarodnom planu.

Brojne međunarodne konvencije ustanovljavaju standarde koji treba da doprinesu da žene i muškarci budu ravnopravno reprezentovani u parlamentu uključujući i posebne mjere za otklanjanje diskriminacije u ovoj oblasti. Pominjemo samo: Konvenciju o političkim pravima žena (1952), Deklaraciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (1967), Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (1979), Deklaraciju o ravnopravnosti između žena i muškaraca (1988), Deklaraciju Savjeta Evrope o ravnopravnosti žena i muškaraca (1997), Univerzalnu deklaraciju o demokratiji (1997) i dr.

Na sastav parlamenta utiču i različite posebne mjere (mjere afirmativne akcije). Slijedeći međunarodne standarde ustavi propisuju mogućnost preduzimanja posebnih mjera u cilju otklanjanja svakog vida neposredne ili posredne diskriminacije, da bi se postigla ravnopravnost i posebno zaštitila lica ili grupe lica koja se nalaze u nejednakom položaju, da bi im se omogućilo potpuno uživanje ljudskih i manjinskih prava pod jednakim uslovima. Posebne mjere se ne smatraju diskriminatornim, a primjenjuju se sve dok se ne postigne cilj zbog koga su uvedene. Zakoni o izborima bliže uređuju sadržaj posebnih mjera koje su različite i zavise od tipa izbornog sistema.

U većinskim izbornim sistemima i jednomandatnim izbornim jedinicama problem manje zastupljenosti žena u parlamentu rješava se teže nego u proporcionalnim izbornim sistemima i višemandatnim izbornim jedinicama. Posebne mjere 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 namijenjenih izbornoj kampanji kandidatkinja, formiranje određenog broja (po pravilu 30%) posebnih izbornih jedinica u kojima se izborna utakmica vodi između kandidatkinja i dr. Uprkos tome u većinskim izbornim sistemima teže se postiže ravnomjerna zastupljenost polova u sastavu parlamenta.

Proporcionalni izborni sistemi pružaju realnije izglede da će sastav parlamenta odraziti ravnomjerniju zastupljenost oba pola, jer se kandidovanje odvija po listama, a u jednoj izbornoj jedinici bira se više poslanika. U takvim institucionalnim okvirima postoji mogućnost uvođenja posebnih mjera da bi se obezbijedila ravnomjerna zastupljenost žena i muškaraca u sastavu parlamenta.

Među najefikasnijim mjerama su *kvote za manje zastupljeni pol* na listi kandidata. Na svakoj listi kandidata mora biti nominovano najmanje 30% ili 40% kandidata manje zastupljenog pola. To je zakonski uslov za punovažnost liste. Ova mjera 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

mjesto koje kandidatkinja zauzima na kandidatskoj listi. Ukoliko se npr. 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 mjestu nalazi ime kandidatkinje. Time se obezbjeđuje da se prilikom distribucije mandata koje je osvojila konkretna lista, a koji se dodjeljuju po redosljedu po kome su imena kandidata navedena na listi, u parlament izabere 30% predstavnika manje zastupljenog pola. Drugo pravilo odnosi se na zamjenu poslanika kome je iz različitih razloga prestao mandat. Poslanik čiji je mandat prestao zamjenjuje kandidat istoga pola s kandidatske liste. Kvote na listama neće dovesti do veće zastupljenosti žena u parlamentu ukoliko su imena kandidatkinja na dnu liste, jer u proporcionalnim izbornim sistemima jednoj listi nikada neće pripasti svi raspoloživi mandati. Kandidatima koji su pozicionirani na vrhu liste biće dodijeljeni mandati (onoliko mandata koliko pripadne listi srazmjerno osvojenim glasovima) i oni će biti izabrani za poslanike. Ukoliko je kandidatska lista slabo strukturirana, posebne mjere uključuju i različite tehnike glasanja (preferencijalno glasanje, kumulativni glas, personalni glas) koje omogućuju biračima da, u okviru liste, glasaju za pojedinačne kandidate. Pored kvota na listama i tehnika glasanja koriste se i druge mjere afirmativne akcije kao npr. posebna materijalna sredstva koja se dodjeljuju političkoj stranci za izbornu kampanju kandidatkinja, oslobađanje plaćanja depozita za nezavisne kandidatkinje i dr.

Primjena posebnih mjera rezultirala je povećanjem 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 jedno je 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 posebno se 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, vjerskih i jezičkih manjina, Okvirna konvencija Savjeta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina, Kopenhagenski dokument, Preporuke iz Lunda za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu i dr.

> Ovim dokumentima zemlje članice se 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. Kopenhagenskog dokumenta); „pravo na učešće u odlučivanju na nacionalnom i, gdje 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, vjerskih i jezičkih manjina)

Preporuke iz Lunda definišu standarde, institucionalni okvir i mjere koje doprinose 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 (preporuka br. 8). Posebno su značajne preporuke koje se odnose na izborni sistem i reprezentovanje pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu (preporuka br. 9).

Navedeni standardi su opšti. Njihova primjena zavisi od prilika u svakoj zemlji, pa se primjenjuju u skladu s konkretnim okolnostima. Svaka zemlja svojim propisima bliže reguliše 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 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 mjesta, oblikovanje izbornih jedinica i postavljanje njihovih granica, posebne mjere, prava pripadnika nacionalnih manjina da se udružuju u političke partije i dr.

Činjenica da brojni faktori u uzajamnom sadejstvu i u različitim konkretnim prilikama utiču na rješenje ovog pitanja govori da nije lako identifikovati institucionalni i normativni okvir koji unapređuje (ili ometa) reprezentovanje pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu. U istoj državi neko pravilo ili mjera mogu imati čak dijametralno suprotne efjekte. U proporcionalnom izbornom sistemu nacionalne manjine koje su koncentrisane na određenom području države biće u povoljnijem položaju ako je biračko tijelo podijeljeno u više izbornih jedinica. To rješenje ne odgovara nacionalnim manjinama koje su dispergovane na širem prostoru, jer pri podjeli biračkog tijela na više izbornih jedinica one mogu ostati bez predstavnika u parlamentu. Ove nacionalne manjine imale bi veće izglede na reprezentovanje ukoliko bi se u državi obrazovala samo jedna izborna jedinica, jer u tom slučaju ne bi došlo do cijepanja njihovog biračkog tijela između više izbornih jedinica. Primjer koji smo iznijeli ilustruje teškoće pri izboru pravila koja definišu optimalne okvire za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina na reprezentovanje. Gotovo je nemoguće predvidjeti kakav će biti efekat nekog izbornog sistema u svakom konkretnom slučaju, jer su faktori koje treba uzimati u obzir složeni, a njihovi efekti na 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 izvjesne pravilnosti, pa se mogu identifikovati neki opšti faktori koji direktno ili indirektno doprinose ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina na reprezentovanje. 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 mjesta, 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, što preporuke iz Lunda posebno naglašavaju. Proporcionalni izborni sistem pruža veće izglede za ostvarivanje ovog prava. Većinski izborni sistem je povoljnije rješenje kada su nacionalne manjine koncentrisane na određenom prostoru, naročito kada na tom prostoru čine većinu stanovništva. U takvim uslovima većinski izborni sistem će osigurati da pripadnici nacionalnih manjina imaju poslanike u parlamentu.

„Gdje su nacionalne manjine skoncentrisane teritorijalno, po jedan član iz okruga može obezbijediti dovoljnu zastupljenost manjina; Sistemi proporcionalne zastupljenosti, gdje se udio 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 povoljniji i za reprezentovanje nacionalnih manjina.

Prilikom analize njegovih stvarnih efekata mora se imati u vidu više faktora koji mogu biti odlučujući podsticajni (ili limitirajući) činilac za postizanje zastupljenosti nacionalnih manjina u parlamentu. To su:

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 izvjesnu prednost većim političkim strankama (formula najvećeg prosjeka), dok primjena 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 raspodjeli mandata. Stranke koje nijesu dostigle potreban procenat glasova biće isključene iz raspodjele mandata. Izborni prag može biti prirodni ili vještački, kada zakon utvrđuje procentualno izražen najmanji potreban broj glasova za sticanje poslaničkog mandata. 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 povoljnije rješenje od zakonskog praga, jer ne postavlja dodatne uslove za ulazak u parlament. On odgovara manjim političkim strankama među kojima su i stranke nacionalnih manjina. Ali i u ovom slučaju manjinske liste i liste manjih političkih stranaka mogu biti u nepovoljnijem položaju jer je kriterijum za sticanje mandata 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 primjenom prirodnog izbornog praga stekla pravo na učešće u raspodjeli mandata, primjenom zakonskog izbornog praga mogla bi biti isključena iz ove raspodjele, jer nije dostigla zakonom propisan minimalni procenat glasova potreban za učešće u raspodjeli mandata. Zakonski izborni prag pogađa najmanje političke stranke među kojima su i stranke nacionalnih manjina.

Izborni prag može biti utvrđen na nivou države u slučaju kada je cijela država jedna izborna jedinica, ili na nivou izbornih jedinica, kada je biračko tijelo podijeljeno između više izbornih jedinica. Izgledi da nacionalne manjine budu zastupljene u parlamentu veći su ako je biračko tijelo podijeljeno u više izbornih jedinica, a izborni prag se formira na nivou izborne jedinice. Efekat ovakvog rješenja ipak nije jednoznačan i ne odgovara podjednako svim manjinskim strankama. To se naročito odnosi na nacionalne manjine čiji pripadnici žive na cijeloj teritoriji države, jer se može dogoditi da 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 to pravo.

Uprkos različitim efektima izbornog praga, smatra se da prirodni izborni prag na nivou izborne jedinice povećava izglede da nacionalne manjine budu reprezentovane. Optimalno rješenje su posebne mjere. U nekim izbornim sistemima (Njemačka, Poljska) zakonski izborni prag ne primjenjuje se na manjinske liste ili se rezerviše dodatno mjesto za predstavnike nacionalnih manjina čije kandidatske liste nijesu prešle izborni prag (Rumunija). Najnepovoljnije rješenje je zakonski izborni prag primijenjen na jednoj izbornoj jedinici.

„Manji numerički standardi za zastupljenost u zakonodavnim tijelima mogu 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 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 srazmjeru između broja osvojenih glasova i broja mandata koji su pripali pojedinim listama (indeks proporcionalnosti). Indeks proporcionalnost direktno zavisi od broja poslaničkih mjesta po jednoj izbornoj jedinici. U malim izbornim jedinicama (3–5 poslanika) je nizak, dok je u velikim izbornim jedinicama (preko 10 poslanika) visok. Kada je indeks proporcionalnosti visok, veći su izgledi da i predstavnci nacionalnih manjina koje su dispergovane na cijeloj teritoriji budu reprezentovani i obrnuto.

Postavljanje granica izbornih jedinica je faktor koji utiče na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina. Dejstvo ovog faktora teško je jednostavno odrediti, jer u vjelikoj mjeri zavisi od toga da li su pripadnici nacionalnih manjina koncentrisani na određenom prostoru ili su dispergovani na širem području. Podjela na izborne jedinice čije su granice oblikovane tako da ne cijepaju biračko tijelo između više jedinica (izborne jedinice bunkeri) povoljnija je za nacionalne manjine koncentrisane na određenom prostoru. To pak ne odgovara nacionalnim manjinama koje su dispergovane na širem prostoru, kojima više pogoduje formiranje velikih izbornih jedinica čije se područje prostire na širem prostoru. Tada njihovo biračko tijelo neće biti podijeljeno između više izbornih jedinica (efekat granice), pa se povećavaju i izgledi da osvoje mandat. Negativne efekte cijepanja biračkog tijela može ublažiti distribucija mandata na više nivoa (Austrija, Danska, Holandija, Mađarska, Njemačka, Švedska). Mandati se najprije dodjeljuju na nivou izbornih jedinica, a potom se neraspoređeni mandati (kompenzacioni mandati) dijele 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 s 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 iscrtava 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 cijepanju biračkog tijela pruža veće šanse za reprezentovanje nacionalnih manjina u parlamentu. Distribucija mandata koja se odvija na više nivoa ublažava negativne efekte cijepanja biračkog tijela. Tome treba dodati i mogućnost propisivanja posebnih mjera. 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 rezerviše se određeni broj poslaničkih mjesta 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. Tehnika glasanja može djelovati kao podsticaj (ili ograničenje) za izbor nacionalnih manjina.

„Neki oblici preferencijalnog glasanja gdje 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 prenosivi glas, alternativni glas, personalni glas, panaširanje), a u komparativnom pravu primjenjuje se u više zemalja (Austrija, Belgija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Grčka, Holandija, Irska, Letonija, Litvanija, Njemačka, Norveška, Poljska, Slovačka, Švajcarska, Švedska). Prednost ovakvih tehnika glasanja je u tome što omogućavaju glasanje za kandi-

data i tada kada je kandidovanje po listama, što doprinosi lakšem izboru pripadnika nacionalnih manjina u parlament.

5.4 Reprezentovanje političkih stranaka

Parlament nije samo predstavništvo građana, već je i političko predstavništvo. Poslanici reprezentuju i političke stranke koje su ih kandidovale, a ne samo građane koji su ih birali. Političko predstavništvo sintetizuje dva vida predstavništva – predstavništvo građana i predstavništvo političkih stranaka. Izbori se odvijaju posredstvom političkih stranaka. One su nosioci procesa nominacije kandidata za poslanike. Političke stranke sastavljaju i profilišu politički program koji prezentuju biračima da bi zadobile njihove glasove, osvojile poslanička mjesta i tako ispunile minimalne pretpostavke za realizaciju svog političkog programa. One organizuju i vode izbornu kampanju. Danas je teško zamisliti izbore, bilo većinske ili proporcionalne, bez aktivnog učešća političkih stranaka kao aktera 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 su reprezentanti kandidati za poslanike.

Oblik i vrsta izbornog sistema utiče na kvalitet i mogućnosti reprezentovanja političkih stranaka u parlamentu. Većinski izborni sistemi imaju za posljedicu, u osnovi, bistranačku strukturu parlamenta. U parlamentu će biti reprezentovane dvije 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 tijelo 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 srazmjeri s brojem glasova koji je lista osvojila na izborima. U parlamentu su predstavljene političke stranke srazmjerno podršci koju njihovi politički programi uživaju u biračkom tijelu. Struktura parlamenta čiji se poslanici biraju po proporcionalnom izbornom sistemu bliža je interesnoj i političkoj diferenciranosti birača i pruža veće izglede da različiti politički programi i interesi budu predstavljeni u parlamentu. U parlamentu će veći broj političkih stranaka imati svoje poslanike, ali nijedna od njih neće imati parlamentarnu većinu.

Svi činioci u vezi s izbornim sistemom i pomenuti u vezi s 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 za preračunavanje osvojenih glasova u mandate (metodi raspodjele mandata); izborni prag (prirodni ili vještački); 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).

5.5 Reprezentovanje regiona

Evropska povelja o regionalnoj samoupravi utvrđuje princip učešća regiona u donošenju odluka centralnih vlasti, osobito kada regulativa centralne vlasti „može promijeniti 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 centralnom nivou i saradnju organa centralne i regionalnih vlasti. Deklaracija Skupštine evropskih regiona (Bazel, 1996) precizira da regioni imaju „odgovarajuću ulogu u zakonodavnom tijelu države" i nalaže državama da „u okviru svojih nadležnosti obezbijede koordinaciju učešća regionalnih institucija u državnim procesima odlučivanja, u slučajevima kada se te odluke odnose na nadležnosti regiona".

Regionalni princip reprezentovanja je zastupljen u zakonodavnim tijelima centralne vlasti u ustavima većeg broja zemalja (Italija, Španija, Belgija, Portugalija, Francuska).

Institucionalni oblici reprezentovanja regija u parlamentu su različiti: dvodomna struktura parlamenta – poseban dom koji reprezentuje regije (Italija, Belgija, Francuska, Holandija, Španija); izborne jedinice koje se prostiru na području regije, u zemljama u kojima je parlament jednodoman (Portugalija, Finska, Danska); uvažavanje regionalnog principa pri konstituisanju doma građana u državama federalnog tipa (Austrija, Njemačka), postavljanjem granica izbornih jedinica koje se obrazuju u okviru federalne jedinice i naročitim postupkom raspodjele 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 obezbjeđuje zastupljenost regiona poslanike ovog doma biraju neposredno građani (Italija), organi regiona (Holandija), posebni elektorski kolegijumi koje čine članovi regionalnih vijeća i poslanici doma građana (Francuska). U nekim zemljama dio poslanika drugog doma bira se neposredno, a dio posredno od strane zakonodavnih tijela regiona (Španija), ili se dio poslanika imenuje, a dio delegiraju vijeća regiona (Belgija). Kriterijumi reprezentovanja uvažavaju pravo svakog regiona da bude reprezentovan u parlamentu. Ustav garantuje minimalni broj poslaničkih mjesta za svaki region (Španija, Italija), i broj stanovnika koji živi na području određenog regiona u srazmjeri s kojim se određuje se broj poslaničkih mjesta za svaki region (Belgija).

Na primjer, parlament Španije (Generalni Kortes) je dvodoman. Čine ga Kongres i Senat. Regionalni princip primijenjen je pri izboru Senata, kao i pri izboru poslanika Kongresa. „Senat je dom teritorijalnog predstavništva.
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, s ostrvskom skupštinom ili vijećem, 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 sljedeće 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 obezbijediti odgovarajuće srazmjerno predstavništvo." (čl. 69 Ustava Španije)
I pri izboru poslanika u Kongres kao predstavništvo 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, dodjeljujući svakoj jedinici jedno početno minimalno predstavništvo i raspodjeljujući ostatak srazmjerno broju stanovnika." (čl. 68 st. 2 Ustava Španije)

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

Primjer je Nacionalno vijeće (dom građana) Austrije.

„Savezna teritorija se dijeli na prostorno zaokružene izborne okruge, čije granice ne smiju da presijecaju pokrajinske granice; ovi izborni okruzi raščlanjavaju se na prostorno zaokružene regionalne izborne okruge. Broj poslanika dodjeljuje se prema broju građana s biračkim pravom u izbornom okrugu (izbornom tijelu) u odnosu na broj državljana, koji po rezultatima posljednjeg popisa stanovništva u tom izbornom okrugu imaju glavno prebivalište, uvećan za broj državljana, koji dana popisa doduše nijesu imali glavno prebivalište na saveznoj teritoriji, ali su u opštini tog izbornog okruga bili unijeti u evidenciju birača; na isti način raspodjeljuje se broj poslanika po jednom izbornom okrugu na regionalne izborne okruge." (čl. 26 st. 2 Ustava Austrije)

Pored toga, raspodjela mandata obavlja se na tri nivoa, najprije na regionalnom, potom na nivou federalnih jedinica i najzad na nivou cijele zemlje.

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

U *Portugaliji* 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 raspodjeli 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 mjesta u parlamentu 135 se dijeli po proporcionalnom principu. Preostalih 40 mandata dodjeljuju se naknadno. Pravo na učešće u raspodjeli 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 svoji barem ½ glasova u svakoj od izbornih jedinica u regionu.

5.6 Drugi dom parlamenta i kriterijumi reprezentovanja

Drugi dom ima specifično mjesto u parlamentarnim sistemima. Status ovog doma određuje više činilaca. Zato je teško dati opšti odgovor na pitanje koga reprezentuje ovaj dom. Kriterijumi reprezentovanja zavise od toga da li je država unitarna ili složena. 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

Samo nekolicina evropskih država su federacije (Austrija, Njemačka, Rusija, Švajcarska). U ovim zemljama drugi dom parlamenta reprezentuje federalne jedinice. Principi i oblici reprezentovanja federalnih jedinica se razlikuju. Razlika se ogleda u kriterijumima reprezentovanja. Reprezentovanje federalnih jedinica u ovom domu počiva na dva principa. Prvi je princip pariteta, drugi polazi od principa pariteta, ali ga upotpunjuje principom srazmjernog 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, B azel – selo, Apencel Spojni Roden i Apencel Unutrašnji Roden biraju po jednog poslanika; ostali kantoni biraju po dva poslanika." (čl. 150 st. 2 Ustava Švajcarske)

Drugi princip uzima u obzir dva mjerila – načelo zastupljenosti federalnih jedinica u drugom domu federalnog parlamenta i *srazmjernu zastupljenost* stanovnika svake od federalnih jedinica u ovom domu. Primjenom ovih mjerila 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 srazmjerno broju stanovnika u njima.

„Svaka pokrajina ima najmanje tri glasa (tri poslanika u Bundesratu prim. M. Pajvančić). Pokrajina s više od dva miliona stanovnika ima 4 glasa, pokrajina s više od 6 miliona stanovnika ima 5 glasova." (čl. 51 st. 2 Osnovnog zakona Njemačke)
„Pokrajina s najvećim brojem građana daje 12, svaka druga pokrajina onoliko članova srazmjerno broju svojih građana u odnosu na prvi navedeni broj građana, pri čemu se ostatak preko polovine srazmjernog broja računa kao pun broj. Svakoj Pokrajini garantovano je barem tri člana." (čl. 34 st. 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 rješenje vodi dvostrukom predstavništvu građana, najprije u domu građana, a potom u domu federalnih jedinica. U komparativnom pravu postoje različita rješenja *posrednog izbora* poslanika federalnog doma.

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

„Članove Saveznog vijeća i njihove zamjenike biraju pokrajinski parlamenti za vrijeme trajanja zakonodavnog perioda po principu proporcionalnih izbora, pri čemu bar jedan mandat mora da pripadne partiji koja je druga po snazi po broju mjesta u Pokrajinskom parlamentu ili, ako više partija ima isti broj mjesta, koja je druga po broju dobijenih glasova birača na posljednjim pokrajinskim izborima. U slučaju da više partija ima isto pravo odlučuje žrijeb." (čl. 35 st. 1 Ustava Austrije)

U drugima je izbor (imenovanje) poslanika federalnog doma u nadležnost egzekutive federalnih jedinica (Njemačka). 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." (čl. 51 st. 1 Osnovnog zakona Njemačke)

Postoje i specifična rješenja (Rusija) po kojima se dio poslanika federalnog doma bira neposredno, dio biraju parlamenti federalnih jedinica, a dio 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 u federacijama. Ukazujemo na zajedničke odlike sastava drugog doma u unitarnim državama i na kriterijume reprezentovanja koji se primjenjuju 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 primjenjuju se različita pravila, a pri konstituisanju ovog doma kombinuju se sistem izbora i imenovanja. Dio poslanika biraju neposredno građani, dio je imenovan, a dio postaje poslanik po položaju. Pasivno biračko pravo stiče se pod strožijim uslovima nego pasivno biračko pravo za izbor u dom građana. To se odnosi na godine starosti u kojima se stiče pasivno biračko pravo. Pravo na kandidovanje stiče se kada kandidat navrši 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. pet godina u Sloveniji, šest godina u Češkoj), a mandat se ne obnavlja u cjelini, već se u određenom vremenskom razmaku obnavlja mandat dijela poslanika. Drugi dom u većini zemalja zadržava, u većoj ili manjoj mjeri svojstvo aristokratskog predstavništva.

Npr. U Češkoj se svake dvije godine obnavlja trećina mandata u Senatu.

Složeniji je odgovor na pitanje koga reprezentuju poslanici drugog doma u unitarnim državama. U najvećem broju država to je dom čiji sastav odražava primjenu više različitih kriterijuma reprezentovanja. To utiče na sastav drugog doma koji može biti različit zavisno od toga koji 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 dio bira neposredno,

a dio 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 obezbjeđuje predstavništvo teritorijalnih zajednica Republike." (čl. 24 st. 3 Ustava Francuske)

U drugima reprezentovanje teritorijalnih jedinica u drugom domu obezbjeđuje se neposrednim izborom poslanika i raspodjelom mandata na nivou regiona (Italija, Grčka); garantovanjem određenog broja poslaničkih mjesta za svaku regiju (Italija); neposrednim izborom poslanika i oblikovanjem granica izbornih jedinica po regionalnom principu (Grčka, Poljska); izborom poslanika od strane pokrajinskih savjeta (Holandija).

„Senat Republike bira se na regionalnoj osnovi, osim mjesta koja pripadaju izbornoj 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, podjela mjesta među regijama dobija se srazmjerno njihovom stanovništvu prema poslednjem popisu, na bazi količnika i najvećih ostataka." (čl. 57 st. 1, 3 i 4 Ustava Italije)

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

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

Reprezentovanjem regija u drugom domu obezbjeđuje se i reprezentovanje *nacionalnih zajednica*. To je spefičnost koja odlikuje sastav Senata u Belgiji. Nacionalni sastav stanovništva Belgije čine Flamanci, Francuzi i Njemci. 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 utiču na način izbora poslanika ovog doma.

Dio senatora (40) građani biraju neposredno na regionalnom principu, srazmjerno broju stanovnika u svakoj od pokrajina, dio (21) delegiraju vijeća nacionalnih zajednica, a dio (10) je kooptiran u Senat tako što ih biraju senatori izabrani neposredno ili delegirani od strane vijeća 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, pa drugi dom ili dio 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 članovi Senata će biti birani na sljedeći način: troje će izabrati Nacionalni Univerzitet Irske, troje će izabrati Univerzitet grada Dablina, 43 će biti birani s lista kandidata konstituisanih na način kako je to u sljedećim stavovima naznačeno.
Članovi Senata koje treba da izaberu univerziteti biraju se na način utvrđen zakonom.
Prije svakih izbora za članove Senata, koji treba da se izaberu s izbornih lista, pet izbornih lista s kandidatima biće formirano na način utvrđen zakonom, a s imenima kandidata koji će morati imati znanja, odnosno praktičnog iskustva u sljedećim oblastima odnosno službama: a) nacionalni jezik i kultura, književnost, umjetnost 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 arhitekturu; 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 s bilo koje izborne liste." (čl. 18 st. 1, 4, 6 i 7 Ustava Irske)
„Državni savjet je zastupnik nosilaca socijalnih, privrednih, strukovnih i lokalnih interesa. Državni savjet ima 40 članova. Čine ga: četiri predstavnika poslodavaca, četiri predstavnika potrošača, četiri predstavnika seljaka, zanatlija i samostalnih profesija, šest predstavnika vanprivrednih djelatnosti i 22 predstavnika lokalnih interesa." (čl. 96 Ustava Slovenije)

Gornji dom u parlamentima unitarnih država do je danas 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) izraz je tradicije parlamentarizma u Engleskoj. Poslanici Doma lordova ne podliježu izboru. U sastav Doma lordova ulazi plemstvo po položaju.

U drugim zemljama zadržani su u sastavu drugog doma različiti vidovi modifikovanog aristokratskog predstavništva. 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 dijela poslanika ovog doma od strane egzekutive – šefa države (Italija, Irska) i dr.

LITERATURA:

Birch A. H. *Representation*, London, 1971; Bogdanor V. Batler D. *Democrasy and Elections - Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge, 1983; *Chalenges of Prliamentarism - The Case of Serbia in the Early Ninetines*, grupa autora, Beograd, 1995; Damjanović M. *Subjekti izbornog procesa*, Beograd, 1978; *Dummet M. Voting Procedures*, Oxford, 1984; Đukić Veljović Z. *Ogledi o političkom predstavništvu i izborima*, Beograd, 1995; Held D. *Modeli demokracije*, Zagreb, 1990; Kasapović M. Šiber I. Zakošek N. *Birači i demokratija*, Zagreb, 1998; Lakeman E. *Electoral Systems in the European Community*, London, 1992; Matić M. *Političko predstavljanje*, Beograd, 1974; Marinković T. *Izborni sistemi država evropske unije*, Beograd, 2002; Markov S. *Pravo glasa žena*, Beograd, 2001; Nicolson N.; Nolen D. *Izborno pravo i stranački sustav*, Zagreb, 1992; Nolen D. Kasapović M. *Izborni sistemi istočne Evrope*, Beograd, 1997; Newlander R. *Comparative Electoral Systems*, London, 1982; Pajvančić M. *Izbori – pravila i proračuni*, Novi Sad, 1997; Pajvančić M. *Izborno pravo*, 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; Pejić I. *Parlamentarno pravo – francuski, nemački, britanski, sroski i primer Evropskog parlamenta*, Niš 2006; Pejić I. *Parlamentarno pravo*, Niš, 2011; Rae W. D. *Political Consequences of Electoral Law*, London, New Haven, Toka G. *The 1990 Election to the Hungarian National Assembly*, Berlin, 1995; Vasović V. Goati V. *Izbori i izborni sistemi*, Beograd, 1993.

Dio II

STATUS I PRAVA POSLANIKA

Status poslanika je 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. Legitimitet zakonodavne vlasti oličene u parlamentu počiva na opštem i jednakom biračkom pravu, neposrednim izborima i tajnom glasanju. 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 utiče na njihov status i prava. Predstavnička demokratija omogućuje da se u parlamentu iskažu interesi i potrebe birača prilikom donošenja najvažnijih 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 je dio ove institucije. Njegov položaj kao člana parlamenta određuju i pravila koja se odnose na parlament kao ustavnu instituciju.

Da bi mogli ostvariti 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 poslovnicima parlamenta, odnosno njegovih domova 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 kvalifikovanom većinom.

> „Za donošenje zakona o pravnom položaju poslanika potrebna je dvotrećinska većina glasova prisutnih poslanika." (čl. 20 st. 6 Ustava Mađarske)

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

1. PRAVA POSLANIKA – KRITERIJUMI TIPOLOGIJE

Poslanicima se garantuje više prava. Svojstva poslaničkih prava, njihova pravna priroda, način ostvarivanja i uslovi pod kojima se koriste su različiti, pa se mogu postaviti kriterijumi za klasifikovanje prava poslanika polazeći od zajedničkih svojstava određenih prava. Zavisno od kriterijuma koji se koristi, prava poslanika mogu se grupisati u nekoliko grupa.

Prema *subjektu koji je nosilac prava*, prava poslanika mogu biti individualna i kolektivna. U prvom slučaju pravo može koristiti svaki poslanik, u drugom poslanik može koristiti svoje pravo samo uz uslov da ga podrži grupa poslanika. Ova klasifikacija govori ne samo o subjektima kojima pravo pripada, već i o pravnoj prirodi ovih prava i uslovima pod kojima ih poslanik može koristiti.

Ako osnov klasifikovanja poslaničkih prava potražimo u *sadržaju prava* ona se mogu 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 parlamentarne inicijative od prava na 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 mjerilo, razlikuju se prava poslanika koja se odnose na donošenje pravnih propisa, prava na kontrolu rada vlade i prava da učestvuju u izborima koji se odvijaju u parlamentu. Njihovo zajedničko svojstvo je da su vezana za ostvarivanje poslaničke funkcije u parlamentu. Razlika među njima odnosi se na kvalitet prava i domen u kome se ostvaruje konkretna nadležnost parlamenta.

Prema *mjestu gdje se ostvaruju* razlikuju se prava poslanika na plenarnom zasijedanju, prava u radu radnih tijela i prava koja poslanici ostvaruju u radu poslaničkih grupa.

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

2. INDIVIDUALNA I KOLEKTIVNA PRAVA POSLANIKA

Najbrojnija i nesumnjivo najznačajnija grupa poslaničkih prava su *individualna prava* poslanika. To su prava koja pripadaju poslaniku kao pojedincu. Poslanik ih koristi nesmetano i slobodno. Grupu individualnih poslaničkih prava čine sva statusna prava poslanika 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 koja poslanici ostvaruju u parlamentu* su individualna prava. Poslanik kao pojedinac ima pravo zakonodavne inicijative, pravo da podnese amandman, pravo da bude biran u radna tijela parlamenta, pravo da postavi poslaničko pitanje, pravo da učestvuje u radu parlamenta i njegovih radnih tijela, pravo na slobodu govora, pravo glasanja.

Kolektivna prava poslanika su izuzetak pa se uslovi za njihovo korišćenje precizno propisuju. To su prava koja ne može koristiti pojedinac, već samo grupa poslanika. Uslov koji je potrebno ispuniti da bi poslanik mogao koristiti prava iz ove grupe je broj poslanika koji moraju podržati prijedlog pojedinca. Minimalno potreban broj poslanika koji koriste neko od kolektivnih prava utvrđuje ustav, zakon ili poslovnik parlamenta. Ovaj broj se razlikuje i zavisi od konkretnog prava. Na primjer, za podnošenje interpelacije zahtjeva podrška manjeg broja poslanika, nego za podnošenje prijedloga za glasanje o povjerenju vladi. Utvrđuje se kao apsolutni broj (prijedlog mora podržati najmanje 50 poslanika), razlomak (prijedlog mora podržati najmanje 1/3 poslanika) ili procenat (prijedlog mora podržati najmanje 20% poslanika). Među pravima koja poslanik može koristiti samo uz uslov da ga podrži odgovarajući broj poslanika su: pravo podnošenja prijedloga za reviziju ustava, pravo da predlože glasanje o povjerenju vladi, pravo podnošenja interpelacije, pravo da zahtijevaju sazivanje vanrednog zasijedanja parlamenta, pravo pokretanja postupka za utvrđivanje odgovornosti šefa države, pravo da zahtijevaju raspisivanje referenduma.

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

Kolektivna prava poslanika ostvaruju se u domenu posebno značajnih nadležnosti parlamenta. To nijesu tekući poslovi parlamenta. Kolektivna prava obuhvataju dio prava koja se odnose na rad parlamenta izvan uobičajenih parlamentarnih zasijedanja (npr. pravo poslanika da zahtijevaju sazivanje vanrednog zasijedanja parlamenta). Kolektivna prava se, nadalje, odnose na podnošenje prijedloga o najznačajnijim pitanjima iz nadležnosti parlamenta (npr. podnošenje prijedloga za reviziju ustava ili

podnošenje zahtjeva za raspisivanje referenduma). Pokretanje najvažnijih pitanja na kojima, u parlamentarnom sistemu, počiva odnos parlamenta i izvršne vlasti počiva na kolektivnim pravima poslanika (npr. pravo poslanika da pokrenu interpelaciju, pravo podnošenja prijedloga za glasanje o povjerenju vladi, pokretanje postupka za utvrđivanje krivice šefa države). I neka od ovlašćenja parlamenta vezana za izbor organa vlasti ili unutarparlamentarne izbore, ostvaruju se na osnovu kolektivnog prava poslanika da predlože izbor ovih organa (npr. pravo da predlože izbor šefa države ukoliko se šef države bira u parlamentu i pravo da predlože izbor predsjednika i potpredsjednika parlamenta).

Potreba za efikasnim radom parlamenta nalaže ograničavanje individualnih prava poslanika postavljanjem uslova da neka prava može koristiti samo grupa poslanika. Ako bi svako pravo mogao koristiti svaki poslanik, pretila bi opasnost da rad parlamenta bude otežan pa i onemogućen velikim brojem individualnih poslaničkih inicijativa. Poslaničke inicijative su poželjne u parlamentu, pa se zato posebni uslovi postavljaju samo za neke od njih. Zamislimo situaciju u kojoj parlament permanentno raspravlja o povjerenju vladi, koju svojim individualnim prijedlozima pokreću poslanici opozicije nezadovoljni radom vlade. Parlament 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 u takvim okolnostima parlament može da obavlja druge, jednako važne poslove kao što je npr. donošenje zakona. Zato se neka 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 prije verifikacije mandata – od dana proglašenja rezultata izbora (npr. pravo na dobijanje poslaničkog uvjerenja), a neka i u toku izbora (npr. pasivno biračko pravo, pravo na poslaničku sposobnost). Pravo potvrđivanja mandata nekada je pripadalo vladaru. U savremenim ustavnim sistemima verifikacija mandata povjerena je parlamentu ili drugim organima (sud, ustavni sud) nadležnim za ispitivanje regularnosti izbora. U zemljama u kojima mandate verifikuje parlament, oni se verifikuju na prvoj sjednici 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 zemljama (Austrija, Njemačka) regularnost sticanja mandata ispituje ustavni sud. Parlament nije isključen iz ovog postupka. On učestvuje 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 podnijeti žalbu ustavnom sudu (Njemačka), ili raspolaže pravom pokretanja postupka (Austrija) i predstavlja jednu od strana u sporu pred ustavnim sudom.

U ustavnim sistemima (Austrija) koji predviđaju 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 njegovu ulogu u radu parlamenta. Razlika između ove dve grupe prava ogleda se u tome što statusna prava nijesu neposredno vezana za rad parlamenta, dok drugu grupu prava odlikuje upravo neposredna povezanost s ulogom koju poslanik ima u parlamentu. Garantovanje statusnih prava poslanika osnovni je preduslov nesmetanog ostvarivanja prava poslanika u parlamentu.

Statusna prava poslanika su uvijek individualna. Garantovanje statusnih prava poslanika je vezano za načelo slobodnog mandata. Jedno od najvažnijih statusnih prava poslanika je pravo na slobodan mandat i nesmetano korišćenje mandata koje garantuje ne samo unutrašnje pravo već i međunarod-

ne 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 ustav (Italija, Španija, Švedska, Danska, Norveška, Slovačka, Slovenija, Bugarska), a imperativni mandat smatra se nevažećim. Poslanici djeluju na osnovu ustava i zakona u skladu sa svojom savješću i ubjeđenjima i nijesu vezani nikakvim instrukcijama.

Slobodan mandat poslanika i pravo na nesmetano korišćenje mandata moguće je ostvariti samo ako postoje garancije da ova prava neće biti povrijeđena. Zato se ova prava nazvaju i zaštitnim pravima. Samo ukoliko je zaštićen statusnim pravima poslanik može obavljati poslaničku funkciju nesmetano i koristiti druga prava vezana za njegov status i rad u parlamentu. Među statusnim pravima najznačajnija su imunitetska prava poslanika, pravo na odgovarajuće prinadležnost za posao koji obavljaju i troškove koje u vezi s 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 ima za cilj da omogući učešće poslanika u aktivnostima parlamenta. Prava poslanika vezana za rad parlamenta mogu biti individualna i kolektivna. Među najvažnijim individualnim pravima koje poslanik ostvaruje u parlamentu su: pravo (i dužnost) učešća u radu parlamenta, njegovih radnih tijela i poslaničkom klubu; sloboda govora; učešće u odlučivanju; predlaganje ustava i zakona i podnošenje amandmana na prijedlog ustava ili zakona; postavljanje poslaničkog pitanja; pokretanje interpelacije; podnošenje prijedloga za glasanje o povjerenju vladi i dr.

4. PRAVO NA PARLAMENTARNU INICIJATIVU I ODLUČIVANJE

Prava koja poslanik ostvaruje u parlamentu razlikuju se po obimu i kvalitetu njegovih ovlašćenja u procesu odlučivanja u parlamentu. Dio prava koja pripadaju ovoj grupi u vezi je s pokretanjem parlamentarnih postupaka, a dio s neposrednim učešćem u parlamentarnom odlučivanju.

Prava poslanika u vezi s *parlamentarnom inicijativom* predstavljaju instrumente kojima se pokreće postupak odlučivanja u parlamentu, a ostvaruju se i kao individualna i kao kolektivna prava poslanika. Dejstvo prava na parlamentarne inicijative iscrpljuje se pokretanjem postupka u parlamentu koji ne mora obavezno rezultirati i donošenjem odluke. Zato je kvalitet ovih prava, po dejstvu koje imaju ograničen. Među pravima parlamentarne inicijative su: pravo podnošenja prijedloga ustava, zakona i drugih pravnih i političkih akata parlamenta (rezolucije, deklaracije); postavljanje poslaničkog pitanja; zahtjev za sazivanje vanrednog zasijedanja parlamenta; zahtjev za raspisivanje referenduma; zahtjev za opoziv ministra; prijedlog za opoziv šefa države; zahtjev za otvaranje parlamentarne istrage i dr.

Prava poslanika u vezi s *odlučivanjem u parlamentu* obuhvataju više različitih prava i predstavljaju oblik neposrednog učešća poslanika u donošenju zakona i drugih odluka u parlamentu. Ostvarivanjem ovih prava poslanik utiče na oblikovanje sadržaja zakona i odlučuje o usvajanju zakona. Dejstvo ovih prava ogleda se u donošenju zakona i drugih odluka parlamenta. Kvalitet ovih prava je potpuniji jer poslanik neposredno učestvuje u donošenju odluke parlamenta. Prava poslanika na učešće u odlučivanju obuhvataju: pravo učešća u raspravi na plenarnom zasijedanju parlamenta ili u radnim tijelima; podnošenje amandmana na prijedlog ustava ili zakona; glasanje o prijedlogu ustava, zakona ili drugog akta parlamenta; glasanje za izbor organa koje bira parlament i za unutarparlamentarne izbore; glasanje o interpelaciji, povjerenju vladi i sl.

5. PRAVA POSLANIKA PREMA NADLEŽNOSTIMA PARLAMENTA

Prava poslanika koja su instrumenti ostvarivanja poslaničke funkcije u parlamentu razlikuju se prema tipu i sadržaju konkretne nadležnosti parlamenta i obuhvataju: prava poslanika da učestvuju u donoše-

nju pravih propisa, ostvaruju kontrolu nad radom vlade i biraju organe čiji je izbor povjeren parlamentu.

Donošenje ustava i zakona kao najvažnijih pravnih propisa jeste primarna djelatnost parlamenta kao zakonodavnog tijela. Otuda značaj koji u parlamentarnom životu imaju prava poslanika u ustavotvornom i zakonodavnom postupku. Prava u vezi s *donošenjem pravnih propisa* koje usvaja parlament poslanik ostvaruje kao individualno pravo (npr. pravo da podnese prijedlog zakona, pravo glasanja o zakonu) ili kao kolektivno pravo (npr. pravo da pokrene postupak revizije ustava, pravo da zahtijeva 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 učestvuje, razlikuju se prava poslanika u postupku donošenja ustava i prava poslanika u zakonodavnom postupku.

Parlament usvaja i političke akte (deklaracije, rezolucije). Poslanici učestvuju i u donošenju ovih akata iniciranjem njihovog donošenja i neposrednim učešćem u njihovom usvajanju.

U parlamentarnom sistemu parlament kontroliše rad izvršne vlasti, u prvom redu vlade. Parlamentarna *kontrola vlade* je bitna odlika parlamentarnog sistema. Da bi parlament mogao kontrolisati rad vlade, ustavom se ustanovljavaju instrumenti parlamentarne kontrole vlade, čija je svrha da omoguće ostvarivanje ove važne nadležnosti parlamenta. Instrumenti parlamentarne kontrole vlade su različita individualna ili kolektivna prava poslanika čiji je sadržaj vezan 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 dvije 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 povjerenju vladi). Prava poslanika da pribave informacije o radu vlade da 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 dio 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 predsjednika i potpredsjednika parlamenta, predsjednika i članova radnih tijela 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 zavisi od toga o kojim se izborima radi. Prava poslanika u domenu unutarparlamentarnih izbora su šira po sadržaju i obimu ovlašćenja. Poslanici imaju pravo da nominuju kandidate za izborna mjesta u parlamentu i odlučuju o njihovom izboru. Prava poslanika u postupku izbora organa vlasti koji se biraju u parlamentu su uža. Oni imaju pravo da odlučuju o izboru, ali ne i pravo da nominuju kandidate. Pravo nominovanja kandidata je u rukama drugih subjekata (predsjednik vlade predlaže kandidate za ministre, visoki savjet 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 zasijedanju parlamenta, u radu radnih tijela parlamenta i u poslaničkim grupama. Kvalitet i sadržaj prava poslanika u svakome od pomenutih oblika rada parlamenta su različiti.

Najvažnija prava poslanika ostvaruju se na *plenarnom zasijedanju* parlamenta. Najveći broj ovih prava su individualna prava poslanika, a među njima su sloboda govora i pravo na glasanje u parlamentu.

Dio aktivnosti parlamenta odvija se u *radnim tijelima*. Poslanici imaju pravo da učestvuju u radu radnih tijela. Učešće u radu radnih tijela je individualno pravo koje uključuje slobodu govora i pravo po-

slanika da učestvuje 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 tijela. Svaki poslanik ima pravo da učestvuje u radu svakog radnog tijela parlamenta i pravo da govori na sjednici radnog tijela, ali samo poslanik koji je član konkretnog radnog tijela ima pravo da učestvuje u odlučivanju.

U parlamentu se obrazuju i poslaničke grupe (klubovi) kao oblici djelovanja političkih stranaka u parlamentu. Kao članovi političke stranke poslanici neka od prava ostvaruju i u *poslaničkom klubu*. Na kvalitet i sadržaj ovih prava presudno utiče činjenica da se u poslaniku stiču dvije 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 koga nije zamislivo korišćenje nijednog drugog poslaničkog prava. Statusna prava poslanika štite slobodan poslanički mandat, obezbjeđuju nezavisni položaj poslanika, slobodu govora, istupanja, podnošenja prijedloga, iznošenja kritike, slobodu opredjeljivanja 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 dvije grupe pravila. Prvoj pripadaju pravila koja poslanicima jemče određena prava. U drugoj su pravila koja poslanicima nalažu izvjesne 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 svjedočenja, pravo da ne bude pozvan u vojnu službu). Status poslanika određen je i uslovima koje je potrebno ispuniti za nesmetano obavljanje poslaničke funkcije. Jedan od najznačajnijih uslova odnosi se 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 s 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 s njim povezan način kandidovanja, tehnike glasanja, izborne jedinice, izborna kampanja, finansijska sredstva namijenjena izbornoj 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 zahtjev za jednakim mogućnostima sticanja prava na kandidovanje i garanciju za jednake uslove 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 neumjesnih 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: pravo građana da pod jednakim uslovima budu nominovani za kandidate i pravo da, pod jednakim uslovima s drugim kandidatima i bez diskriminacije po bilo kom osnovu, o njihovoj kandidaturi neposredno, slobodno i tajnim glasanjem odlučuju građani. U postizbornom periodu to su još i pravo na nesmetano uživanje i zadržavanje mandata 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 (punoljetstvo, državljanstvo, prebivalište u izbornoj jedinici u kojoj se kandiduje). U nekim ustavnim sistemima od kandidata za poslanika zahtijeva se ispunjavanje još nekih uslova (npr. pismenost, određeni stepen 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 korišćenja prava na kandidovanje. Na strani kandidata ne smiju postojati ustavom i zakonom propisane prepreke za sticanje i ostvarivanje poslaničke funkcije. Parlamentarna nepodudarnost počiva na načelu podjele vlasti, koje ne dopušta da se neke profesionalne djelatnosti (sudije, javni tužioci, ombudsman, profesionalni vojnici, profesionalna policija) javne i političke funkcije (ministri, visoki funkcioneri državne uprave, članovi lokalnih ili regionalnih skupština) obavljaju istovremeno s poslaničkom funkcijom. Poslovi (profesionalne djelatnosti ili javni položaji) nespojivi s poslaničkim položajem navode se u ustavu ili se to reguliše zakonom, a ustav samo načelnom normom utvrđuje nespojivost poslaničkog položaja s drugim javnim položajima ili profesionalnim djelatnostima.

> „Poslanici u Parlamentu ne mogu istovremeno da budu na položajima ministara, potpredsjednika i članova Državnog savjeta, predsjednika, potpredsjednika i člana sljedećih institucija: Vrhovnog tužilaštva, Vrhovnih oružanih snaga i Vrhovnog suda, kao i na položaju predsjednika i članova Vrhovnog revizionog suda i kraljevih guvernera u provincijama. Ministar koji je izabran za poslanika može obavljati obje dužnosti najviše tri mjeseca. Zakonom će biti regulisan položaj onih poslanika koje rade u ustanovama koje se finansiraju iz budžeta, a nijesu navedene u prvom paragrafu ovog člana. Vojna lica koja budu izabrana za poslanike, a nalaze se u aktivnoj vojnoj službi, zakon će u vrijeme trajanja njihovog mandata tretirati kao da nijesu u aktivnoj vojnoj službi. Po proteku mandata oni će biti vraćeni u aktivnu vojnu službu." (čl. 106 Ustava Holandije).

Dejstvo parlamentarne nepodudarnosti je različito. Može djelovati 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 tokom 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 zasijeda u domu i u dom može da se vrati samo poslije novog izbora." (čl. 36 Ustava Belgije)

Pravo isticanja kandidata jedno je od izbornih prava građana. Ovo pravo pripada političkim strankama i građanima. Uticaj političkih stranaka na proces nominacije kandidata je nesumnjiv i legitiman. Zakon 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 prednost ima volja birača. To jasno dolazi do izražaja u zakonskoj regulativi koja se odnosi na tip kandidatske liste, tehnike glasanja, distribuciju mandata (redosljed 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 uključujući i predlagača liste.

Političke stranke i birači stiču 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 kandidaturu čini validnom. Ovaj uslov po pravilu se odnosi samo na kandidaturu koju neposredno ističu birači. Od političkih stranaka (ili samo parlamentarnih političkih stranaka) ne zahtijeva se ispunjavanje ovog uslova. U mješovitim 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 već za njegovu odluku može biti presudna ličnost kandidata. Pojedinačno kandidovanje se ostvaruje u malim izbornim jedinicama, što povećava izglede da birač poznaje kandidata ili da o njemu ima bliže informacije. Glasanje za kandidata ističe se kao prednost većinskog izbornog sistema i pojedinačnog kandidovanja. Veza između birača i kandidata ne gubi se nakon izbora, već ostaje i tokom trajanja poslaničkog mandata.

Kandidovanje po listama karakteriše proporcionalne izborne sisteme. U izbornoj jedinici se bira više poslanika, a kriterijum osvajanja mandata je udio glasova datih svakoj od kandidatskih lista. U izbornoj jedinici bira se veći broj poslanika. Imena kandidata nalaze se na listi koju predlažu političke stranke (rjeđe birači). 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 mandata. Biraču ostaje samo pravo da svoj glas da jednoj od lista, ali ne i pravo da bilo što mijenja u listi kandidata. Birač nema mogućnost da glasa za kandidata već samo za političku stranku. Nemogućnost da se glasa za kandidata je nedostatak proporcionalnih izbornih sistema, jer povećava zavisnost poslanika od političke stranke koja ih je kandidovala. Manjkavosti kandidovanja po listama u ovom slučaju su najvidljivije. Nedostatci 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 dodijeliti ili pojedinom kandidatu s liste, ili listi. On ima mogućnost da bira između kandidata koji je istaknut na listi i liste. Glas birača dodijeljen pojedinom kandidatu s liste računa se i kao glas dodijeljen listi. Svaka lista dobija broj mandata srazmjerno broju osvojenih glasova. Broj osvojenih glasova obuhvata glasove date pojedinim kandidatima i glasove date listi. Mandate koji pripadnu listi popunjavaju kandidati s liste, ali ne po njihovom redosljedu na listi, već po redosljedu koji su odredili birači. Personalni glasovi birača mogu izmijeniti redosljed kandidata na listi. Mogućnosti da birač dodjelom personalnog glasa izmijeni redosljed kandidata na listi, ublažava nedostatke 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, promjenljive, fleksibilne, neuređene liste omogućuju biračima intervenciju u listi. Zakon propisuje koja prava birač ima u vezi s promjenom u listi. Birač može izmijeniti redosljed kandidata na listi ili neke od kandidata izostaviti s liste. To se postiže različitim tehnikama glasanja (alternativni glas, kumulativni glas, blok glasovi). Ovakve liste pružaju podjednake mogućnosti da na popunu mandata dodijeljenih listi utiču i birači i stranka. Proporcionalnost za stranku postiže se obračunavanjem personalnih glasova koje su birači dodijelili kandidatu s liste i glasova datih za listu, nezavisno od toga da li je kandidat koji uživa veću naklonost birača izabran ili ne. Uticaj pojedinačnih glasova dodijeljenih kandidatima s liste je različit, a njihovo dejstvo na popunjavanje mandata dodijeljenih listi je neizvjesno.

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

Slobodne, otvorene liste se ne utvrđuju unaprijed. Birač slobodno dodjeljuje svoj glas kandidatima s različitih lista i tako formira sopstvenu listu. Ovaj se postupak naziva panaširanje (Luksemburg). Panaširanjem birač presudno utiče na izbor poslanika.

Treba pomenuti da u nekim zemljama (Švedska, Norveška) svaki poslanik ima i zamjenika. *Zamjenik poslanika* bira se po istim pravilima kao i poslanik.

7.2 Momenat sticanja mandata

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

„Svaki dom verifikuje mandat svojih članova i rješava o prigovorima koji tim povodom budu podnijeti." (čl. 34 Ustava Belgije)

Verifikacija mandata je u nekim ustavnim sistemima izuzeta iz nadležnosti parlamenta i povjerena drugim organima (npr. Ustavni sud u Austriji). Parlament ima pravo samo 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 izvještaja parlament verifikuje mandat svakoga od poslanika. Na osnovu izvještaja organa za sprovođenje izbora i uvjerenja koja ovaj organ izdaje svakome od poslanika, verifikaciona komisija predlaže verifikaciju mandata poslanika. Ukoliko mandat nekog poslanika nije verifikovan, u određenom roku otklanjaju se nedostaci na koje je ukazala verifikaciona komisija, a parlament naknadno verifikuje mandat. 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 podvgrnuta ocjeni Stortinga." (čl. 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 sljedeću 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." (čl. 97 st. 1 Ustava Holandije)

7.3 Slobodan mandat

Status poslanika kao reprezentanta građana i člana parlamenta počiva na slobodnom mandatu. Mandat je slobodan kada poslanici nijesu vezani instrukcijama birača, već odlučuju slobodno i na osnovu svog uvjerenja. Slobodni mandat štiti najvažnija prava poslanika – slobodu govora i slobodu odlučivanja u parlamentu. Poslanik reprezentuje sve građane, a ne samo birače koji su glasali za njega. Kao predstavnik svih građana on uživa slobodu govora i glasa u parlamentu rukovođen svojom savješću. Slobodni mandat štiti slobodu govora poslanika kao predstavnika građana, ali i autonomiju (nezavisni položaj) parlamenta. Imperativni mandat zahtijeva da poslanik prilikom odlučivanja postupa po instrukcijama onih koji su ga izabrali, jer mu u protivnom prijeti opoziv. Slobodan mandat garantuju brojni ustavi, a neki (Francuska, Bugarska) izričito utvrđuju ništavost imperativnog mandata.

„Svaki imperativni mandat je ništav." (čl. 27 Ustava Francuske)
„Poslanici (donjeg doma) nijesu vezani mandatom i glasaju bez instrukcija." (čl. 96 Ustava Norveške).
„Poslanici Bundestaga su zastupnici cijelog naroda. Oni nijesu vezani nalozima i uputstvima i potčinjeni su jedno svojoj savjesti." (čl. 38 Osnovnog zakona Njemačke).
„Članovi Savezne skupštine glasaju bez instrukcija. Oni otvoreno izlažu svoje interese." (čl. 161 st. 1 i 2 Ustava Švajcarske).
„Poslanici odlučuju slobodno i nijesu vezani bilo kakvim direktivama ili instrukcijama izdatim od njihovih birača." (paragraf 56 Ustava Danske).
„Svakičlan parlamenta predstavlja naciju i u vršenju svog mandata nije vezan nalozima svojih birača." (čl. 67 Ustava Italije).
„Članovi Generalnog Kortesa nijesu vezani bilo kakvim imperativnim mandatom." (čl. 67 st. 2 Ustava Španije).

Slobodan mandat štite imunitetska prava poslanika, pravo na nesmetano sticanje i uživanje poslaničkog mandata, utvrđivanje razloga za prestanak mandata u ustavu, zakonsko uređivanje postupka po kome se odlučuje o prestanku mandata poslanika, pravo na zaštitu slobodnog mandata pred sudom ili ustavnim sudom.

Pravo na slobodni mandat isključuje opoziv poslanika. Opoziv je vezan uz imperativni mandat. Opoziv počiva na shvatanju da poslanik reprezentuje građane koji su ga izabrali i stoga imaju pravo da ocjenjuju njihovu aktivnost. Ako su nezadovoljni radom poslanika, građani mogu opozvati mandat koji su im povjerili. Opoziv je pravo birača da, po ustavom i zakonom propisanom postupku, smijene svoje predstavnike. To je sankcija za postupanje poslanika izvan okvira imperativnog mandata. U parlamentarnim sistemima opoziv se ne primjenjuje, jer se protivi načelu slobodnog mandata. „Poslanički mandat, koji se može izgubiti i usljed kraljevog akata (akt o raspuštanju skupštine prim. M. Pajvančić) i usljed akta samog poslanika (ostavka prim. M. Pajvančić), ne može se izgubiti ni usljed akta birača ni usljed 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 zauvijek. Ni onaj poslanik koji nikako ne dolazi na skupštinske sjednice, ne bi mogao biti isključen zauvijek (S. Jovanović)." Prijetnja opozivom bila bi instrument pritiska na poslanike, koji bi bili prinuđeni da zastupaju samo uske interese birača koji su ih izabrali.

U skladu s načelom slobodnog mandata, poslanik ima *pravo na nesmetano uživanje mandata*, koje garantuju i međunarodni dokumenti. Pravo na nesmetano uživanje mandata omogućuje poslaniku da slobodno vrši poslanička prava i ispunjava svoje dužnosti i štiti ga od samovoljnog i nezakonitog ograničenja ili oduzimanja mandata. Zaštitu poslaničkog mandata obezbjeđuju sud, ustavni sud ili posebni organi (Ustavni savjet u Francuskoj). Poslanik raspolaže instrumentima pokretanja postupka pred ovim organima. Neki ustavi (Njemačka, Austrija) eksplicitno garantuju korišćenje pasivnog biračkog prava u procesu kandidovanja i nesmetano uživanje poslaničkog mandata.

„Niko ne može biti spriječen u prihvatanju i vršenju obaveza poslanika. On ne može biti otpušten s posla, sa ili bez obavještenja u vezi s ovim." (čl. 48 st. 2 Osnovnog zakona Njemačke)

Poslanik ima pravo da podnese ostavku. On obavlja poslaničku funkciju na osnovu svog slobodno datog pristanka u vidu pismene izjave o prihvatanju kandidature koju priložе za validnost 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) zahtijeva se da parlament prihvati ostavku poslanika.

„Poslanik ne može podnijeti ostavku bez saglasnosti Riksdaga." (čl. 7 st. 1 Odjeljka 4 Instrumenta vladavine Švedske).

Komparativna legislativa (Francuska, Njemačka, Austrija, Švedska) brižljivo reguliše ovaj razlog za prestanak mandata. Predviđa se naročit postupak podnošenja ostavke (pismena forma, podnošenje

pred predsjedništvom parlamenta, saglasnost parlamenta). Poslovnikom o radu parlamenta eksplicitno se utvrđuje da ostavke, osobito one unaprijed potpisane ili podnijete političkoj stranci, ne proizvode pravno dejstvo. Takve ostavke smatraju se pravno ništavnim.

7.4 Imunitetska prava poslanika

Jemstvo imunitetskih prava poslanika treba da zaštiti slobodni poslanički mandat i garantuje uslove za nesmetano vršenje poslaničkih prava. Imunitetska prava vezana su za načelo narodnog suvereniteta, slobodni poslanički mandat, autonomiju parlamenta i podjelu 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 obezbjeđuju imunitetska prava. Uslov za primjenu imunitetskih prava poslanika je pozivanje na imunitet. Na imunitet se može pozvati sam poslanik ili to, umjesto njega, može učiniti parlament. O imunitetskim pravima odlučuje parlament ili posebno nezavisno tijelo (Švedska). Postoje dvije grupe imunitetskih prava, materijalna i procesna imunitetska prava.

Materijalni imunitet štiti najznačajnija statusna prava poslanika u parlamentu – slobodu govora i slobodu glasanja u parlamentu. To je individualno pravo poslanika. Za govor u parlamentu ili glas dat prilikom odlučivanja poslanik ne može odgovarati. U protivnom ne bi postojali uslovi u kojima može nesmetano obavljati svoju funkciju.

Dejstvo materijalnog imuniteta je apsolutno. On isključuje odgovornost poslanika i nakon prestanka mandata, za mišljenje iznijeto u parlamentarnoj debati i glas dat prilikom odlučivanja u parlamentu. Zbog toga se materijalni imunitet naziva još i parlamentarna neodgovornost. Ustavi nekih država (Njemačka) sužavaju sadržaj materijalnog imuniteta i izričito propisuju da se on odnosi na krivično djelo 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 vrijeme pokrenut postupak u sudu niti mu se može izreći disciplinska ili druga mjera izvan Bundestaga zbog glasanja ili govora u Bundestagu ili nekom od komiteta. Ovo se ne odnosi na klevete i uvrede.“ (čl. 46 st. 1 Osnovnog zakona Njemačke)
„Članovi Parlamenta se ne mogu pozvati na odgovornost zbog izraženog mišljenja ili glasanja u vršenju svojih funkcija.“ (čl. 68 st. 1 Ustava Italije)

Procesni imunitet posebno štiti ličnu slobodu poslanika. Procesni imunitet je individualno pravo poslanika. Ukoliko poslanik želi da koristi ovu zaštitu, on se mora pozvati na imunitet. Iako je procesni imunitet pravo poslanika, na imunitetsku zaštitu može se pozvati i parlament. O procesnom imunitetu odlučuje 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 djela za koje je obavezan nalog za privođenje. Isto odobrenje zahtijeva se i za podvrgavanje članova Parlamenta presretanju razgovora ili komunikacija, a u cilju uzapćivanja njihove pošte ili prepiske.“ (čl. 68 st. 2 Ustava Italije)

Načelo podjele vlasti nalaže da status poslanika u parlamentu bude zaštićen. To se naročito odnosi na uticaj izvršne i sudske vlasti. Ako bi lična sloboda poslanika bila ugrožena aktima izvršne ili sudske vlasti, ugroženo bi bilo i nesmetano obavljanje poslaničke funkcije. Procesni imunitet obezbjeđuje zaštitu lične slobode poslanika ne samo za njegove aktivnosti u parlamentu, već i za aktivnosti koje nijesu neposredno vezane za rad u parlamentu. Procesni imunitet isključuje mogućnost hapšenja, krivičnog gonjenja, vođenje sudskog postupka i preduzimanje drugih mjera 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 poslanik zatečen u vršenju krivičnog djela za koje je zaprijećena kazna zatvora u određenom vremenskom trajanju, on može biti lišen slobode, uz uslov da se o tome odmah obavijesti 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 djeluje samo za vrijeme dok traje mandat poslanika. S prestankom poslaničkog mandata prestaje i dejstvo procesnog imuniteta. Prema poslaniku kome je mandat prestao može se pokrenuti krivično gonjenje ili voditi sudski postupak.

7.5 Prava poslanika na materijalne prinadležnosti

Poslanicima su zajemčena i prava na materijalne prinadležnosti. Materijalne prinadležnosti poslanika regulišu ustav i zakon i obuhvataju dvije vrste primanja. Jedan dio primanja čine naknade koje obezbjeđuju 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. S profesionalizacijom poslaničke funkcije ove naknade faktički su postale poslanička plata. Prava po osnovu materijalnih prinadležnosti, po pravilu, isključuju bilo kakvo drugo nagrađivanje poslanika.

„Poslanici imaju pravo na kompenzaciju adekvatnu da se obezbijedi njihova nezavisnost". (čl. 48 st. 3 Osnovnog zakona Njemačke)

Pored toga, poslanik ima pravo i na naknadu materijalnih troškova koje ima u vezi s 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 zasijeda 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." (čl. 52 st. 1–3 Ustava Belgije)

7.6 Prestanak mandata poslanika

Pravo poslanika da nesmetano uživaju poslanički mandat štiti se i propisivanjem razloga za prestanak mandata poslanika i regulisanjem postupka po kome se odlučuje o prestanku mandata. Značaj ovog pitanja za status poslanika i autonomiju parlamenta potvrđuje i činjenica da su garantovana i međunarodnim aktima.

Dokument iz Kopenhagena (tačka 7.9) nalaže državama potpisnicama da obezbijede uslove „da kandidati koji dobiju potreban broj glasova... na vrijeme 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 s demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama".

U velikom broju ustavnih sistema razlozi za prestanak mandata poslanika propisuju se u ustavu (Norveška, Švedska, Austrija, Bugarska, Irska, Mađarska). Razlozi za prestanak mandata poslanika su: raspuštanje parlamenta, utvrđivanje nevažnosti 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 djelo, gubitak biračkog prava ukoliko prestane da postoji neki od uslova za sticanje biračkog prava.

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

„O razlozima prestanka mandata i regularnosti izbora u Švedskoj odlučuje Komisija za reviziju izbora. Komisiju čine predsjednik koji je ili je bio stalni sudija i koji ne smije biti član Riksdaga i 6 drugih članova. Članovi se biraju nakon svakih redovnih izbora čim rezultati izbora postanu konačni i vršiće dužnosti dok se ne izaberu novi članovi komisije. Žalba na odluku Komisije nije dopuštena." (čl. 11 st. 2 Odjeljka 3 Instrumenta vladavine).
„O gubitku mandata zbog osude za krivično djelo koje poslanika čini nedostojnim za obavljanje ove funkcije odlučuje sud." (čl. 9 st. 3 Odjeljka 4 Instrumenta vladavine).

U nekim ustavnim sistemima poslanički mandat može prestati i iz drugih razloga, na primjer: zbog ustavnosudske zabrane političke stranke (Njemačka), odbijanja poslanika da položi zakletvu, dužeg neopravdanog odsustvovanja sa sjednica parlamenta (Austrija), prelaska u službu strane sile bez saglasnosti vlade, zbog krivice za kupovinu glasova, prodaju glasova ili glasanje na više od jednog glasačkog mjesta (Norveška). Ovakva rješenja nijesu tipična i rjeđe se srijeću 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 (Njemačka, Austrija) da prestanak članstva u političkoj stranci (izuzetak je ustavnosudska zabrana rada političke stranke u Njemačkoj) zbog napuštanja stranke, prelaska u drugu političku stranku ili isključenja iz političke stranke nije razlog za prestanak mandata. Tako se štiti slobodan mandat i definiše odnos poslanika prema političkoj stranci. Između stranke i kandidata postoji politički, a ne i pravni odnos. To je značajno za proporcionalne izborne sisteme u kojima sticanje statusa poslanika zavisi od nominacije na kandidatskoj listi političke stranke, pa se otuda često neosnovano zaključuje da mandatima poslanika raspolaže politička stranka. Izbor poslanika u krajnjoj liniji zavisi od glasova birača. Zato isključivanje iz partije ili frakcije ili prelaz iz jedne partije u drugu ne može voditi gubitku mandata.

8. PRAVA POSLANIKA U USTAVOTVORNOM I ZAKONODAVNOM POSTUPKU

Najznačajnija nadležnost parlamenta je njegova normativna funkcija, pa su i najznačajnija prava poslanika ona koja ostvaruju u ustavotvornom i zakonodavnom postupku, a obuhvataju više posebnih prava.

Poslanici, pored ostalih ovlašćenih predlagača (vlada, šef države, građani) imaju *pravo da predlože donošenje ili reviziju ustava*. Prijedlog se podnosi u propisanoj formi. On mora biti podnijet u pisanom obliku. U njemu se, pozivom na konkretnu ustavnu odredbu, navodi ustavni osnov koji poslanike ovlašćuje da podnesu prijedlog za promjenu ustava. Prijedlog za promjenu ustava sadrži i ustavne odredbe čija se promjena predlaže i obrazloženje prijedloga. Ustav je najviši i najznačajniji pravni akt jedne države. Ustav se donosi po postupku složenijem od zakonodavnog. Razlika između ustavotvornog i zakonodavnog postupka ogleda se i u tome što prijedlog za donošenje ili reviziju ustava ne može podnijeti jedan poslanik već je to kolektivno pravo poslanika. Da bi prijedlog poslanika za reviziju ustava bio validan, zahtijeva se da prijedlog podrži grupa poslanika. Broj poslanika koji mora podržati prijedlog za reviziju ustava utvrđuje se u ustavu kao apsolutan broj (50 poslanika), kao razlomak (1/3 poslanika) ili procentualno (10% poslanika).

„Prijedlog za pokretanje postupka za promjenu Ustava može podnijeti 20 poslanika Državnog sabora, Vlada ili najmanje 30 000 birača." (čl. 168 Ustava Slovenije)
„Pravo inicijative za izmjenu i dopunu Ustava pripada ¼ narodnih poslanika i Predsjedniku Republike." (čl. 154 st. 1 Ustava Bugarske)

Poslanici imaju pravo da podnesu *prijedlog za donošenje ili izmjenu zakona*. To je najčešće individualno pravo poslanika. U nekim ustavnim sistemima to je kolektivno pravo poslanika, poslaničkih grupa (Njemačka) 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 prijedlog podrži grupa poslanika (kolektivno pravo), dok sve druge može predložiti i pojedinac (individualno pravo). Najmanji broj poslanika koji mora podržati prijedlog utvrđuje se u ustavu.

Prijedlog zakona podnosi se u propisanoj formi. On mora biti podnijet u pisanom obliku. U prijedlogu se navode ustavne odredbe (ustavni osnov) koje utvrđuju nadležnost parlamenta da donese zakon u određenoj oblasti i odredbe koje podnosiocu prijedloga daju status ovlašćenog predlagača u zakonodavnom postupku. Prijedlog sadrži i odredbe zakona čija se promjena predlaže i obrazloženje prijedloga.

Pravo poslanika na zakonodavnu inicijativu je ograničeno. Neke zakone (budžet, finansijski zakoni) poslanik ne može predložiti čak ni kada prijedlog podrži grupa poslanika. Vladini prijedlozi zakona imaju prednost nad poslaničkim prilikom sastavljanja dnevnog reda parlamenta.

„Prijedlozi ili amandmani koje podnose članovi Parlamenta ne mogu biti prihvaćeni ukoliko bi njihovo usvajanje imalo za posljedicu bilo smanjivanje javnih prihoda bilo uvođenje ili povećanje nekog javnog prihoda." (čl. 40 Ustava Francuske)

Jedno od prava poslanika u ustavotvornom i zakonodavnom postupku je *pravo podnošenja amandmana* na prijedlog ustava ili zakona koji su podnijeli drugi ovlašćeni predlagači. To je individualno pravo poslanika. Iako poslanici imaju pravo zakonodavne inicijative, ovo pravo u praksi najčešće koristi vlada. Poslaničke inicijative, u poređenju s vladinim, imaju manje izgleda da budu prihvaćene u parlamentu. Vladini prijedlozi zakona imaju prednost nad prijedlozima poslanika. Poslanici zato češće koriste pravo da podnesu amandmane na vladine prijedloge i tako utiču na oblikovanje sadržaja zakona.

„Dnevni red sadrži prioritetno i redom koji je vlada utvrdila, raspravljanje o nacrtima zakona koje je podnijela vlada i prijedlozima zakona koje je ona prihvatila". (čl. 48 st. 1 Ustava Francuske)

Amandman se podnosi u propisanoj formi. On mora biti podnijet u pisanom obliku. U amandmanu se navodi norma sadržana u prijedlogu ustava ili zakona, na koju se amandman odnosi. Sadržaj amandmana može biti izmjena ili brisanje odredbe sadržane u prijedlogu. Kada se amandman odnosi na izmjenu norme u njemu se navodi i tekst odredbe koju poslanik predlaže. Amandman sadrži i obrazloženje, argumente kojima se poslanik rukovodio predlažući brisanje, izmjenu ili dopunu odredbe sadržane u prijedlogu. Amandman se podnosi u toku ustavotvornog i zakonodavnog postupka, a faza postupka i rok do koga je moguće podnijeti amandman utvrđuje se poslovnikom parlamenta.

Kada je zakonodavna nadležnost parlamenta podijeljena između njegovih domova (bikameralni parlament) pravo poslanika da predlože zakon kreće se u granicama nadležnosti 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 prijedlogu ustava* ili *zakona*. Pravo poslanika na govor u parlamentu je jedno od njegovih osnovnih individualnih prava, a učešće u debati o prijedlogu ustava ili zakona najznačajniji vid ostvarivanja ovog prava.

Poslanik ima pravo da učestvuje u raspravi o prijedlogu ustava ili zakona na sjednicama radnih tijela i na plenarnom zasijedanju parlamenta. Pravo učešća u debati na sjednicama radnih tijela ima svaki poslanik. Kvalitet i sadržaj ovog prava zavisi od statusa poslanika u radnom tijelu. Ako je poslanik član radnog tijela, on ima pravo da učestvuje u debati i pravo da glasa o iznijetim prijedlozima. Poslanik koji nije član radnog tijela ima pravo da prisustvuje sjednici i učestvuje u raspravi, ali nema pravo da glasa. U raspravi na plenarnom zasijedanju parlamenta poslanik ima pravo da govori u načelnoj debati i u raspravi o pojedinostima.

Iako slobodni mandat pretpostavlja punu slobodu poslanika na govor u parlamentu, ovo pravo podliježe i ograničenjima. To se odnosi na pravo govora na plenarnom zasijedanju parlamenta. U parlamentarnoj debati nužno je obezbijediti ispunjavanje tri uslova podjednako značajna za demokratsko

odlučivanje. Pored slobodnog mandata to su efikasnost parlamentarnog rada i reprezentovanje politike koju zastupaju političke stranke u parlamentu. Postupak odlučivanja u parlamentu treba da obezbijedi uslove da se sva tri zahtjeva ispune. Pored toga, poslanik je kao član kolektivnog tijela dužan da se pridržava pravila parlamentarnog rada. Ograničenja prava na govor reguliše poslovnik.

Nastojanje da se rad parlamenta učini efikasnijim rezultiralo je ograničavanjem prava poslanika na govor u parlamentu. Poslovnik ograničava ukupno vrijeme rezervisano za debatu. Poslanik može dobiti riječ ako to traži i po odobrenju predsjednika parlamenta. Broj javaljanja za riječ i vrijeme govora je ograničeno. Poslanik je dužan da se u svom govoru pridržava predmeta rasprave. U protivnom predsjedavajući mu, nakon upozorenja, može oduzeti riječ. Vrijeme rezervisano za raspravu dijeli se između poslaničkih grupa srazmjerno njihovoj brojnosti. Broj govornika iz poslaničkih grupa je ograničen vremenom za raspravu koje je dodijeljeno poslaničkoj grupi. Ponekad u ime poslaničke grupe istupa samo njen predsjednik, dok drugi poslanici govore samo po njegovom ovlašćenju. Sve to govori da poslovnici daju prednost racionalizaciji rada parlamenta 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. On se ogleda u pravu da govore duže od vremena govora ostalih poslanika, da se više puta javljaju za riječ u toku rasprave, da imaju prednost u redosljedu govornika, da govore na početku rasprave i dr. Po pravilu, ove privilegije imaju izvjestioci koje radno tijelo odredi za istupanje na plenarnom zasijedanju, predsjednici poslaničkih grupa, predlagač zakona i poslanici koji su podnijeli amandmane.

Svoje pravo da učestvuje u parlamentarnom odlučivanju, poslanik realizuje *glasanjem*. To je individualno pravo 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“. (čl. 27 st. 2 Ustava Francuske). Delegacija glasanja je lična i vremenski ograničena. O delegaciji glasanja mora se obavijestiti predsjednik Nacionalne skupštine.

Pravo na parlamentarni govor i pravo glasa su instrumenti kojima se realizuje slobodni poslanički mandat. U praksi parlamentarnih sistema sloboda poslanika da se opredjeljuje 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. Takva praksa relativizuje slobodni mandat, jer se poslanik više okreće političkoj partiji koja ga je nominovala, nego građanima čijim je glasovima izabran.

Glasa se javno ili tajno. Opšte je pravilo da se o ličnosti (izbori, razrješenja) glasa tajno, a o aktima (ustav, zakon) javno. Od ovog pravila moguća su odstupanja na zahtjev poslanika, grupe poslanika ili poslaničkog kluba, ukoliko parlament prihvati njihov prijedlog. 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 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 pravo parlamenta da kontroliše vladu i odgovornost vlade prema parlamentu. Parlament raspolaže različitim instrumentima parlamentarne kontrole vlade. Specifičan oblik

kontrole egzekutive je pravo parlamenta da pokrene postupak utvrđivanja odgovornosti šefa države i da odluči o njegovoj odgovornosti.

Pravo postavljanja poslaničkog pitanja jedan je od instrumenata parlamentarne kontrole vlade. To je individualno pravo poslanika koje on ostvaruje neposredno. U nekim ustavnim sistemima ovo pravo poslanika garantuje ustav. Poslaničko pitanje može biti upućeno ministru, prvom ministru i vladi. U toku parlamentarnog zasijedanja rezerviše se određeno vrijeme za postavljanje poslaničkih pitanja.

„Jedna sjednica u toku nedjelje prvenstveno je rezervisana za pitanja članova Parlamenta i odgovore vlade." (čl. 48 st. 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 ministarstva ili vlade. Nakon odgovora na pitanje, poslanik ima pravo da se izjasni je li zadovoljan odgovorom ili ne. Pod uslovima propisanim poslovnikom može se otvoriti rasprava o odgovoru na poslaničko pitanje u kojoj mogu učestvovati i drugi poslanici.

Prema formi, sadržaju i dejstvu poslanička pitanja se razlikuju. U zavisnosti od forme poslanička pitanja mogu biti usmena ili pismena. U nekim parlamentarnim sistemima razlikuju se usmena pitanja bez debate i usmena pitanja s debatom. Prema dejstvu razlikuju se veliko pitanje koje kao posljedicu može imati glasanje o povjerenju vladi, pa ima sličnosti s interpelacijom. Malo pitanje ima ograničeno dejstvo. Postavljanjem ovog pitanja vlada nije u opasnosti da izgubi povjerenje u parlamentu, jer ne može doći do glasanja o povjerenju vladi.

Prema sadržaju materije na koju se pitanje odnosi razlikuju se velika pitanja koja se odnose na važnija pitanja vladine politike i mala pitanja koja se upućuju radi informisanja o tekućim poslovima i radu vlade. Poseban oblik su poslanička pitanja upućena ministrima ili vladi, a koja se postavljaju na aktuelnom času. Zahtjev 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 prije prelaska na dnevni red, a upućuju se vladi ili prvom ministru. Pravo na postavljanje hitnih pitanja 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 primjeru poslaničkih pitanja vidljivo je, takođe, da rješenja u poslovnicima i parlamentarna praksa ograničavaju ova 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. Broj poslanika koji može podnijeti interpelaciju određuje ustav ili poslovnik. Interpelacija se podnosi u pismenoj formi. Adresat interpelacije je vlada, rjeđe pojedini ministar. Od vlade se zahtijeva 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 povjerenju vladi. Koristeći pravo interpelacije poslanici ostvaruju političku kontrolu rada vlade. Ako su nezadovoljni odgovorom vlade, poslije završetka debate poslanici mogu zatražiti glasanje o povjerenju i uskratiti povjerenje vladi.

Zahtjev za glasanje o povjerenju vladi je kolektivno pravo poslanika, koje može koristiti samo grupa poslanika. Broj poslanika koji može zahtijevati glasanje o povjerenju vladi utvrđuje ustav.

„Nacionalna skupština pokrijeće pitanje odgovornosti vlade izjašnjavanjem o prijedlogu za izglasavanje nepovjerenja. Takav prijedlog može da bude prihvaćen samo ako ga je potpisala najmanje jedna desetina članova Nacionalne skupštine". (čl. 49 st. 2 Ustava Francuske)
„Prijedlog o izglasavanju nepovjerenja mora biti potpisan od strane najmanje jedne desetine članova Doma i može biti stavljen na pretres tek poslije tri dana od dana njegovog podnošenja." (čl. 94 st. 5 Ustava Italije)

Zahtjev za glasanjem o povjerenju vladi podnosi se u pisanoj formi. U zahtjevu se navode razlozi kojima su se poslanici rukovodili zahtijevajući da se parlament izjasni o povjerenju vladi. Koristeći ovo pravo

poslanici ostvaruju političku kontrolu nad radom vlade. Ako parlamentarna većina glasanjem uskrati podršku vladi, vlada će biti prinuđena na podnošenje ostavke, jer ne uživa povjerenje parlamentarne većine pa ne postoje uslovi da obavlja svoje nadležnosti.

Jedan osoben vid glasanja o povjerenju vladi je konstruktivno izglasavanje nepovjerenja. Pravo da zatraže glasanje o povjerenju vladi poslanici mogu koristiti pod uslovom da u prijedlogu navedu kandidata za predsjednika nove vlade. Parlament može pristupiti glasanju o povjerenju vladi samo ako je izbor nove vlade izvjestan.

„Prijedlog za izglasavanje nepovjerenja mora da predloži najmanje jedna desetina poslanika i njime mora biti predviđen kandidat za predsjednika vlade." (čl. 113 st. 2 Ustava Španije)
„Bundestag može izraziti svoje nepovjerenje Saveznom kancelaru jedino izborom nasljednika s većinom svojih članova i zahtijevajući od Saveznog predsjednika da razriješi Saveznog kancelara. Savezni predsjednik mora udovoljiti zahtjevu i imenovati lice koje je izabrano. Između pokretanja prijedloga i izbora mora proteći 48 sati " (čl. 67 Osnovnog zakona Njemačke)

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

Poslanici imaju pravo da zahtijevaju otvaranje *parlamentarne istrage*. To je kolektivno pravo poslanika. Zahtjev se podnosi u pisanoj formi. U njemu se navode razlozi zbog kojih se zahtijeva otvaranje istrage. Parlamentarna istraga pokreće se u vezi s radom ministara, vlade ili šefa države. Posao se povjerava posebnom radnom tijelu parlamenta (istražna komisija). Po okončanju posla istražna komisija podnosi izvještaj parlamentu o kome se vodi debata u parlamentu. Ishod debate može biti postavljanje zahtjeva za ostavkom ministra ili vlade, pokretanje postupka glasanja o povjerenju 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 podijeljene. Optužbu podiže jedan od domova parlamenta, povredu ustava utvrđuje vrhovni sud ili ustavni sud, a odluku o razrješenju donosi drugi dom parlamenta.

Poslanici imaju kolektivno pravo da iniciraju postupak za utvrđivanje odgovornosti šefa države za povredu ustava i da odlučuju o prihvatanju inicijative i pokretanju postupka. Za odluku o pokretanju postupka zahtijeva se kvalifikovana većina propisana ustavom.

„Optužbu protiv predsjednika 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." (čl. 109 Ustava Slovenije)

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

„Predsjednika Ruske federacije može da razriješi dužnosti Savjet 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 Savjeta federacije o razrješenju Predsjednika 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 duma." (čl. 93 Ustava Rusije)

Specifičan oblik ostvarivanja prava poslanika da odlučuju o odgovornosti šefa države je njihovo učešće u sastavu posebnog tijela koje odlučuje o odgovornosti šefa države. Pravo učešća u ovom po-

stupku u tom slučaju nemaju svi poslanici, već samo poslanici koje je parlament izabrao u sastav ovog tijela.

„U suđenju protiv predsjednika Republike... učestvuju osim redovnih sudija Ustavnog suda još i 16 članova izabranih na početku parlamentarnog perioda od strane parlamenta, na zajedničkoj sjednici, između građana koji ispunjavaju uslove da budu birani za senatore." (čl. 135 st. 5 Ustava Italije)

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

„Prije isteka mandatnog perioda Savezni predsjednik može biti smijenjen narodnim referendumom. Narodni referendum organizuje se kada to zahtijeva Savezna skupština. Saveznu skupštinu za tu priliku saziva Savezni kancelar, kada Nacionalno vijeće postavi takav zahtjev. Za odluku Nacionalnog vijeća neophodno je prisustvo najmanje polovine njegovih članova i dvotrećinska većina glasova. Takvom odlukom Nacionalnog vijeća Saveznom predsjedniku je uskraćeno dalje vršenje njegove dužnosti. Odbijanje smjene na narodnom referendumu važi kao novi izbor i za posljedicu ima raspuštanje Nacionalnog vijeća." (čl. 29 st. 1 Ustava Austrije).

10. DUŽNOSTI POSLANIKA

Pored prava poslanici imaju i dužnosti propisane zakonom i poslovnikom o radu parlamenta. Dužnosti poslanika proističu iz prirode poslaničkog mandata, njegove veze s biračima, veze s političkom strankom koja ga je nominovala i veze s drugim poslanicima u parlamentu. Dužnosti poslanika mogu biti moralne i pravne. Etičke obaveze sankcioniše politička odgovornost poslanika. Kršenje pravnih obaveza sankcioniše se ograničavanjem prava poslanika, uključujući i prestanak mandata.

10.1 Moralne dužnosti poslanika

Moralne dužnosti poslanika manifestuju se kroz odnos poslanika prema biračima na osnovu čijih glasova je izabran 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 glasali za njega. Zastupanje interesa građana je njegova najznačajnija obaveza. Iako je to najvažnija obaveza poslanika radi se o moralnoj a ne o pravnoj obavezi. Poslanik ne može biti pozvan na odgovornost, niti može biti opozvan ukoliko ne ispunjava ovu dužnost. Ako bi takva mogućnost postojala, to bi protivurječilo slobodnom mandatu. Ne postoji instrument u parlamentu ili pred sudom koji bi poslanika mogao prinuditi da ovu dužnost ispunjava. U sukobu dva podjednako značajna principa reprezentovanja građana i slobodnog mandata prednost je pripala slobodnom mandatu. Poslanik koji ne zasupa interese birača odgovara politički. Politička sankcija je gubitak povjerenja birača koji na izborima neće glasati za poslanika koji nije ispunjavao ovu obavezu.

U sistemima u kojima postoji imperativni mandat poslanik je dužan da reprezentuje interese birača koji su ga izabrali. To je pravna obaveza i sankcionisana je prestankom mandata poslanika ukoliko njegov opoziv zatraže birači.

Dužnosti koje poslanik ima kao član političke stranke koja ga je kandidovala su, takođe, moralne dužnosti. Djelujući u parlamentu poslanik zastupa politički program stranke čiji je član. Kršenje ove obaveze ne podliježe pravnim sankcijama, jer bi u protivnom bio povrijeđen slobodni mandat. O značaju koji u parlamentarnim sistemima ima veza poslanika s političkom strankom govore pokušaji da se ona i pravno uspostavi i da se sankcioniše kršenje ove obaveze. To je imalo za posljedicu izričito ustavno garantovanje slobodnog mandata poslanika i ustavno propisivanje pravne ništavosti imperativnog mandata.

10.2 Pravne dužnosti poslanika

Pravne dužnosti poslanika vezane su za njihov status u parlamentu. Parlament je organ vlasti. Kao član ovog kolegijalnog tijela poslanik djeluje i na osnovu i u granicama prava. On je dužan da se pridržava ustava, zakona i poslovnika parlamenta. Kršenje ovih propisa je pravno sankcionisano, a poslanik podliježe pravnoj odgovornosti i sankcijama. Za povredu ovih dužnosti poslanik odgovara disciplinski. O odgovornosti poslanika odlučuje parlament. Disciplinsku mjeru izriče parlament i ne može je izreći nijedan drugi organ vlasti. Samo izuzetno sankcija može biti i prestanak mandata poslanika. Okvir odgovornosti poslanika za povredu pravnih dužnosti i granice u kojima se može kretati sankcija je slobodan mandat poslanika.

Dužnost *prisustvovanja sjednicama* parlamenta je pravna obaveza poslanika. Njeno ispunjavanje je uslov za rad parlamenta. 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 sjednicama obuhvata obavezu prisustvovanja plenarnom zasijedanju i prisustvovanje sjednicama radnih tijela 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 dužnost može biti i gubitak poslaničkog mandata.

Neopravdano odsustvo poslanika sa sjednica Nacionalnog vijeća Austrije, u vremenu od najmanje 30 dana sankcionisano je gubitkom mandata.

Poslanik koji ne može prisustvovati sjednici parlamenta ili radnog tijela, dužan je da o razlozima odsustvovanja obavijesti predsjednika parlamenta odnosno radnog tijela, prije održavanja sjednice.

Pravila parlamentarnog reda reguliše poslovnik. Neophodan 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, predsjednik parlamenta ili parlament mogu preduzeti disciplinske mjere. Disciplinske mjere mogu biti različite: pozivanje na red i poštovanje pravila parlamentarnog reda, opomena, oduzimanje riječi, udaljavanje sa sjednice parlamenta ili radnog tijela na kraći ili duži vremenski period.

LITERATURA:

Gjanković D. *O imunitetu narodnih zastupnika*, Zagreb, 1962; Jovičić M.: *Veliki ustavni sistemi - elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Beograd 1984; Matić M.: *Političko predstavljanje*, Beograd, 1974; Marković L.: *Parlamentarno pravo*, Zrenjanin, 1991; Miladinović Ž.: *Parlamentarno pravo interpelacije*, Subotica, 1929; 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; Pejić I: *Parlamentarna vlada oscilacije u ravnoteži*, Niš, 2011; Pejić I. *Parlamentarno pravo – francuski, nemački, britanski, sroski i primer Evropskog parlamenta*, Niš 2006; Pejić I. *Parlamentarno pravo*, Niš, 2011; Prodanović D.: *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Sarajevo, 1979; Stojanović D.: *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Austrije, Nemačke i Jugoslavije*, Niš, 1999.

Dio III

UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA I OBLICI RADA PARLAMENTA

Unutrašnju organizaciju i način rada parlamenta regulišu ustav, zakon o parlamentu i poslovnik parlamenta. Ustav reguliše najvažnija pitanja unutrašnje organizacije i načina rada parlamenta. Među ovim pitanjima su, na primjer, broj parlamentarnih domova, periodi u kojima se održava redovno zasijedanje parlamenta, uslovi za sazivanje vanrednog zasijedanja parlamenta, status i izbor predsjednika parlamenta, većina poslanika potrebna za punovažan rad parlamenta, većina potrebna za usvajanje zakona i sl. Zakon o parlamentu i poslovnik o radu parlamenta ova pitanja regulišu detaljnije.

Parlament ima pravo da uredi sopstvenu unutrašnju organizaciju i način rada. Akt koji uređuje ova pitanja je poslovnik o radu parlamenta. 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. 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." (čl. 64 st. 1 Ustava Italije)
„Savezni zakon u vezi s poslovnikom Nacionalnog vijeća može se donijeti samo u prisustvu polovine članova i dvotrećinskom većinom glasova." (čl. 30 st. 1 Ustava Austrije)
U dvodomnim ili višedomnim parlamentima svaki od domova samostalno donosi svoj poslovnik.
„Državni sabor ima poslovnik koga donosi dvotrećinskom većinom glasova prisutnih poslanika." (čl. 94 Ustava Slovenije)
„Državni savjet ima poslovnik koga donosi većinom glasova svih članova." (čl. 101 Ustava Slovenije)

1. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA PARLAMENTA

Unutrašnja organizacija parlamenta je složena. Postoje različiti oblici unutarparlamentarnog organizovanja koji imaju cilj da rad parlamenta racionalizuju i da doprinesu kvalitetnijem i efikasnijem ostvarivanju njegovih nadležnosti.

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

1.1 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 djeluje, kao dvodomni.

U komparativnoj praksi preovlađuju dvodomni parlamenti. 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 podijeljena. Pristalice načela narodnog suvereniteta stoje na stanovištu da samo jednodomni parlament izražava demokratsko načelo da građani, izborom svojih predstavnika, učestvuju u zakonodavnoj vlasti. Poslanike jednodomnog parlamenta neposredno biraju građani i takav parlament obezbjeđuje demokratski princip narodnog suvereniteta. Pristalice dvodomnog parlamenta smatraju da dvodomna struktura parlamenta nije prepreka ostvarivanju načela narodnog suvereniteta, jer i u ovim parlamentima poslanike doma građana biraju građani. Prednost dvodomnog parlamenta oni vide u tome što dvodomnost obezbjeđuje odgovornije ostvarivanje zakonodavnih nadležnosti. U dvodomnom parlamentu je izvršena svojevrsna podjela vlasti i unutar parlamenta. Podjela zakonodavne vlasti između domova predstavlja oblik ograničenja i same zakonodavne vlasti. Zakonodavac je ograničen zahtjevom da se odluka može donijeti 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 uvijek dvodoman i čine ga dom građana i dom federalnih jedinica. Dom građana reprezentuje građane. Dom federalnih jedinica reprezentuje federalne jedinice.

„Poslanici njemačkog Bundestaga se biraju na opštim, neposrednim, slobodnim, jednakim i tajnim izborima." (čl. 38 st. 1 Osnovnog zakona Njemačke)
„Bundesrat se sastoji od članova zemaljske vlade koja ih imjenuje i opoziva." (čl. 51 st. 1 Osnovnog zakona Njemačke)

Dvodomna struktura parlamenta ne odlikuje samo federacije, već i veliki broj *unitarnih država*. I dok je u 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 drugog 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 obezbjeđuje predstavništvo teritorijalnih zajednica Republike. Francuzi koji žive izvan Francuske predstavljeni su u Senatu. (čl. 24 Ustava Francuske)

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

Sistem *ravnopravne dvodomnosti* odlikuje jednak kvalitet ovlašćenja svakog od domova i jednaka prava učešća u odlučivanju. Svaki dom ima određena, ustavom utvrđena ovlašćenja koja samostalno obavlja i pravo da odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti. To je samostalni djelokrug svakog od domova. Pored toga, dio nadležnosti domovi ostvaruju i u ravnopravnoj nadležnosti. U tom slučaju svaki od domova donosi odluku o pitanju iz ravnopravne nadležnosti, a odluka je donijeta kada je izglasana u istovjetnom tekstu u oba doma. Ravnopravna dvodomnost je karakteristična za federalne države.

Neravnopravna dvodomnost karakteristična je za dvodomne parlamente unitarnih država. Ovaj oblik dvodomnosti karakteriše različit status i nejednak položaj parlamentarnih domova koji se ogleda u načinu i uslovima za izbor poslanika, nadležnostima domova, učešću domova u odlučivanju, dužini mandata poslanika, raspuštanju domova i sl.

Poslanici doma građana biraju se 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 su strožiji od uslova pod kojima se stiče pasivno biračko pravo za poslanike doma građana. Za razliku od donjeg doma, gornji dom, po pravilu, nema samostalne nadležnosti. U postupku odlučivanja gornji dom često ima samo savjetodavnu ulogu, dakle, ne raspolaže punim kapacitetom prava na odlučivanje. Mandat poslanika gornjeg doma u nekim ustavnim sistemima (Slovenija, Češka) duži je od mandata poslanika donjeg doma ili uopšte ne podliježe ograničenju (Engleska). U nekim ustavnim sistemima (Holandija) periodično se obnavlja mandat polo-

vine članova gornjeg doma. U drugim (Belgija) ustav ne dopušta zasijedanje gornjeg doma u vrijeme kada donji dom nije u zasijedanju, a svako takvo zasijedanje je po samom ustavu nevažeće. Naposljetku, odluka o raspuštanju parlamenta odnosi se samo na donji dom, dok se gornji dom ne raspušta.

1.2 Radna tijela parlamenta

Znatan dio parlamentarnih aktivnosti odvija se u radnim tijelima. Obrazovanje radnih tijela doprinosi efikasnijem radu parlamenta. Rad parlamenta koji prethodi plenarnom zasijedanju odvija se u radnim tijelima. Ova aktivnost je svojevrsna priprema za debatu na plenarnom zasijedanju parlamenta. Na sjednicama radnih tijela razmatraju se prijedlozi zakona koji će se naći na plenarnom zasijedanju parlamenta. U raspravi u radnim tijelima mogu biti razriješena sporna pitanja pa parlament neće morati da raspravlja o njima na plenarnom zasijedanju. Pored poslanika koji su u radnim tijelima zastupljeni srazmjerno zastupljenosti političke stranke ili koalicije u parlamentu, u radu radnih tijela učestvuju i predstavnici vlade. To omogućuje da se predstavnik vlade već na sjednici radnog tijela izjasni o prijedlozima poslanika (npr. amandmani na prijedlog zakona). Ukoliko ih prihvati, oni postaju sastavni dio prijedloga zakona i o njima se ne vodi debata na plenarnom zasijedanju.

> Stalne komisije parlamenta u Italiji „sastavljaju se tako da su u njima parlamentarne grupe proporcionalno predstavljane". (čl. 72 st. 2 Ustava Italije)
> „Bundestag i njegovi komiteti mogu zahtijevati prisustvo bilo kog člana Savezne vlade." (čl. 43 st. 1 Osnovnog zakona Njemačke)

Aktivnost poslanika u radnim tijelima doprinosi kvalitetnijem radu parlamenta. Radna tijela obrazuju se za pojedine oblasti iz domena nadležnosti parlamenta. Na sjednici radnog tijela razmatraju se pitanja vezana za oblast za koju je obrazovano radno tijelo. To omogućuje kvalitetniju raspravu o prijedlozima upućenim parlamentu. Kvalitetnijem radu parlamenta doprinosi i bolje poznavanje oblasti za koju je obrazovano radno tijelo, jer se prilikom izbora poslanika u radna tijela vodi računa da u njihov sastav budu izabrani poslanici koji najbolje poznaju određenu oblast. U radu radnih tijela mogu učestvovati i stručnjaci iz odgovarajuće oblasti što doprinosi kvalitetu rada parlamenta. Stručnjaci koji učestvuju u radu radnih tijela imaju pravo da učestvuju u raspravi, ali nemaju pravo odlučivanja.

Radnim tijelima pripada značajno mjesto u donošenju zakona, posebno u dijelu zakonodavnog postupka koji prethodni plenarnom zasijedanju parlamenta. U njima se razmatra prijedlog zakona i amandmani podnijeti na prijedlog zakona, vodi se rasprava o prijedlogu zakona, diskutuje o predloženim rješenjima i amandmanima podnijetim na prijedlog zakona. Po podnošenju prijedloga zakona, pa sve dok se prijedlog zakona ne stavi na dnevni red plenarnog zasijedanja parlamenta, teče prethodni postupak rasprave o zakonu koji se odvija u radnim tijelima. U nekim ustavnim sistemima radnim tijelima parlamenta dodjeljuju se i druge nadležnosti (npr. priprema prijedloga zakona, pravo podnošenja prijedloga zakona, praćenje primjene zakona i sl.). Radna tijela u tom slučaju nijesu samo pomoćni organi parlamenta, već faktički zamjenjuju parlament u obavljanju zakonodavne nadležnosti.

> „Domovi mogu delegirati stalnim zakonodavnim komisijama ovlašćenja da usvajaju nacrte ili prijedloge zakona. Međutim, plenum može u svako doba preuzeti raspravljanje i odlučivanje o bilo kom nacrtu ili prijedlogu zakona, koji bi bili predmet ovakvog delegiranja." (čl. 75 st. 1 Ustava Španije)
> „Zakon može da na komisije prenese pojedine nadležnosti koje nijesu pravne prirode." (čl. 153 st. 3 Ustava Švajcarske)

Broj radnih tijela i oblasti za koje se obrazuju utvrđuje poslovnik parlamenta. U sastavu radnih tijela obezbjeđuje se srazmjerna zastupljenost političkih stranaka koje imaju poslanike u parlamentu. U dvodomnim parlamentima obrazuju se radna tijela u svakom od domova kao i jedan broj zajedničkih radnih tijela. Radna tijela se formiraju kao stalna i povremena.

Stalna radna tijela rade kontinuirano tokom parlamentarnog zasijedanja. Poslovnik reguliše koja stalna radna tijela postoje i propisuje njihov sastav i djelokrug rada. Stalna radna tijela se obrazuju za određene oblasti iz domena nadležnosti parlamenta (npr: ustavna pitanja, finansije, spoljna politika, bezbjednost, poljoprivreda, zdravstvo, prosvjeta, zaštita životne sredine, socijalna politika 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." (čl. 3 Odjeljka 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 zahtjev ¼ njegovih članova on ima obavezu da sačini predmet istraživanja." (čl. 45 a st. 1 i 2 Osnovnog zakona Njemačke)

Povremena radna tijela se obrazuju odlukom parlamenta kada se za to ukaže potreba. Odlukom o obrazovanju povremenog radnog tijela utvrđuje se njegov sastav i nadležnost. Kada okončaju povjereni posao, ova radna tijela prestaju s radom. Posebna vrsta povremenih radnih tijela su anketni odbori, radna tijela koja se obrazuju radi sprovođenja parlamentarne istrage, kao i mješoviti odbori za rješavanje sukoba među domovima parlamenta.

Anketni odbor (komisiju) obrazuje parlament svojom odlukom. Zadatak ovog odbora jeste da ispita neko pitanje koje parlament smatra značajnim za odluku koju treba da donese. Odluka o formiranju anketnog odbora određuje njegov sastav, djelokrug rada, pitanje koje treba da prouči i rok u kome treba da obavi povjereni posao. Kada završi rad, anketni odbor sastavlja izvještaj i podnosi ga parlamentu na usvajanje. Potom prestaje s 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 srazmjernom predstavništvu različitih grupa. Anketna komisija vrši sva istraživanja i ispitivanja s istim ovlašćenjima i ograničenjima kao sudska vlast." (čl. 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." (čl. 21 st. 2 i 3 Ustava Mađarske)

Odbor (komisija) koja sprovodi parlamentarnu istragu formira se radi prikupljanja činjenica i podataka o nekom važnom problemu od javnog interesa ili pitanju vezanom za rad izvršne vlasti. Parlamentarna istraga povjerava se posebnom radnom tijelu koje obrazuje parlament. U sastavu ovog radnog tijela obezbjeđuje se srazmjerna zastupljenost parlamentarnih političkih stranaka. Zadatak radnog tijela utvrđuje parlament. Kada završi rad, radno tijelo podnosi izvještaj parlamentu. O izvještaju se vodi rasprava. Ishod rasprave može rezultirati zahtjevom za utvrđivanje odgovornosti šefa države, ostavkom ministra ili vlade, pokretanjem postupka glasanja o povjerenju vladi ili pokretanje postupka pred drugim nadležnim organima. Ova radna tijela su i jedan od oblika 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 vjezuju sudove, niti diraju u sudske odluke nezavisno od toga što rezultati istrage mogu biti dostavljeni javnom tužilaštvu, koje, kada ima mjesta preduzima potrebne radnje. Odazivanje na poziv domova je obavezno. Zakonom se određuju sankcije koje se mogu izreći zbog nepridržavanja ove obaveze". (čl. 76 Ustava Španije)
„Nacionalno vijeće 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 zahtjev predoče svoja akta." (čl. 53 st. 1 i 3 Ustava Austrije)

Mješoviti odbori (komisije) za rješavanje sukoba domova formiraju se kada dvodomni parlament ne može da donese zakon jer nema 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 mješovitu komisiju sastavljenu od jednakog broja poslanika iz svakoga od domova sa zadatkom da iznađe rješenje prihvatljivo za poslanike u oba parlamentarna doma. Kada završi rad, komisija podnosi parlamentu svoj prijedlog za rješavanje spornog pitanja.

„Ako usljed neslaganja između domova, neki nacrt ili prijedlog zakona nije mogao biti usvojen ni poslije dva čitanja u svakom domu ili ako vlada proglasi hitnost, poslije svega jednog čitanja u domovima, prvi ministar je ovlašćen da zahtijeva obrazovanje jedne mješovite paritetne komisije sa zadatkom da predloži jedan tekst o odredbama o kojima nije postignuta saglasnost." (čl. 45 st. 2 Ustava Francuske)

S obzirom na *prirodu ovlašćenja u zakonodavnom postupku* razlikuju se dvije vrste radnih tijela. Prvu grupu čine matična radna tijela. To su radna tijela koja se obrazuju za određene oblasti iz domena nadležnosti parlamenta. U njima se razmatra sadržaj prijedloga zakona i cjelishodnost predloženih rješenja kao i sadržaj i cjelishodnost rješenja u amandmanima podnijetim na prijedlog zakona. Drugu grupu čine radna tijela koja razmatraju formalnu stranu zakona. U njima se ne vodi rasprava o sadržaju i cjelishodnosti predloženih rješenja, već o tome da li zakon, odnosno amandman ispunjava formalne kriterijume. Zakonodavni odbor (komisija), kako se naziva ovo radno tijelo, ocjenjuje da li u ustavu postoji pravni osnov za donošenje zakona, je li zakon ili amandman podnio ovlašćeni predlagač, je li prijedlog zakona ili amandman sastavljen u propisanoj formi i sadrži li sve potrebne elemente.

1.3 Predsjednik parlamenta i organi koji rukovode radom parlamenta

Radom parlamenta rukovode inokosni ili kolegijalni organi. Inokosni organ koji rukovodi radom parlamenta je predsjednik parlamenta. U nekim ustavnim sistemima (Austrija, Francuska, Njemačka) pored predsjednika parlamenta obrazuju se i kolegijalni organi koji uz predsjednika 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 radu parlamenta pruža sekretar parlamenta. Organe koji rukovode radom parlamenta biraju poslanici. Parlament ima i određeni broj potpredsjednika. Predsjednik i potpredsjednici se biraju na prvoj, konstitutivnoj sjednici parlamenta. Izuzetno, u nekim ustavnim sistemima (Švajcarska, Holandija), predsjednik parlamenta se bira na period od godine dana ili se imenuje predsjedavajući za svako zasijedanje parlamenta. U dvodomnom parlamentu svaki dom bira predsjednika i potpredsjednike. Pri određivanju broja i pri izboru potpredsjednika vodi se računa da svaka parlamentarna grupa bude predstavljena.

„Domovi biraju svoje predsjednike i ostale članove predsjedništva. Zajedničkim sjednicama predsjedava predsjednik Kongresa. Predsjednici domova vrše u njihovo ime sva administrativna i policijska ovlašćenja u sjedištima domova." (čl. 72 st. 2 i 3 Ustava Španije)
„Predsjednika Donjeg doma postavlja Kralj, za svako zasijedanje, s liste od tri kandidata koje mu predloži Donji dom." (čl. 98 Ustava Holandije)
„Svako vijeće bira iz svoje sredine na period od godine dana jednog predsjednika kao i prvog i drugog zamjenika predsjednika. Ponovo biranje za sljedeću godinu je isključeno." (čl. 152 Ustava Švajcarske)

U nekim ustavnim sistemima postoje specifična rješenja za položaj predsjednika drugog doma. Na ovom položaju smjenjuju se poslanici drugog doma prema redosljedu i na osnovu kriterijuma koji su utvrđeni u ustavu, a mandat predsjedavajućeg vremenski je ograničen i kraći je od mandatnog perioda na koji je dom izabran.

„U predsjedništvu Saveznog vijeća na svakih pola godine mjenjaju se Pokrajine alfabetskim redom. Predsjedavajući je prvoodređeni predstavnik Pokrajine određene za predsjedavanje." (čl. 36 st. 1 i 2 Ustava Austrije)

Predsjednik parlamenta predstavlja parlament, organizuje njegov rad, rukovodi plenarnim zasijedanjem parlamenta i stara se o održavanju reda na sjednici, priprema dnevni red zasijedanja, koordinira rad radnih tijela i poslaničkih grupa, organizuje rad parlamentarnih službi.

„Predsjednik Narodnog sobranja: 1. predstavlja Narodno sobranje; 2. podnosi prijedlog dnevnog reda sjednica; 3. otvara, rukovodi i zatvara sjednice Narodnog sobranja i stara se o redu za vrijeme njihovog održavanja; 4. potvrđuje svojim

potpisom sadržinu akata koje je usvojilo Narodno sobranje; organizuje međunarodne veze Narodnog sobranja." (čl. 77 st. 1 Ustava Bugarske)

Potpredsjednici parlamenta biraju se iz reda poslanika na konstitutivnoj sjednici parlamenta. Oni zamjenjuju predsjednika ako je ovaj spriječen da prisustvuje sjednici ili obavlja druge poslove iz svoje nadležnosti, pomažu predsjedniku u pripremi i vođenju sjednica i u upravljanju radom parlamenta, organizovanju parlamentarnih službi i drugim poslovima iz njegove nadležnosti, obavljaju poslove koje im povjeri predsjednik parlamenta.

„Zamjenici predsjednika Narodnog sobranja pomažu predsjedniku i ostvaruju djelatnosti koje im je povjerio predsjednik." (čl. 77 st. 2 Ustava Bugarske)

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

„Nacionalno vijeće iz svog sastava bira Predsjednika, drugog i trećeg predsjednika.
Za podršku u obavljanju parlamentarnih zadataka i u obavljanju upravnih poslova u oblasti saveznih zakonodavnih organa kao i istovjetnih zadataka i upravnih poslova koji se tiču austrijskih poslanika u Evropskom parlamentu, ovlašćuje se parlamentarna direkcija koja je podređena Predsjedniku Nacionalnog vijeća.
Predsjednik Nacionalnog vijeća ima naročito pravo imenovanja službenika parlamentarne direkcije i sva druga ovlašćenja u personalnim poslovima ovih službenika.
Predsjednik Nacionalnog vijeća može da parlamentarnim klubovima odredi službenike parlamentarne direkcije za službeno obavljanje dužnosti u ispunjavanju parlamentarnih zadataka.
U obavljanju upravnih poslova koji spadaju u nadležnost Predsjednika Nacionalnog vijeća on je najviši upravni organ i ova ovlašćenja pripadaju samo njemu. Donošenje uredbi u nadležnosti je Predsjednika utoliko ako se one tiču isključivo upravnih poslova uređenih ovim članom." (čl. 30 Ustava Austrije)
U Francuskoj se obrazuje Biro Nacionalne skupštine kao i Konferencija predsjednika. Biro nacionalne skupštine čine: predsjednik i 6 potpredsjednika Nacionalne skupštine, 3 administratora i 12 sekretara. U sastav Konferencije pored predsjednika i potpredsjednika Nacionalne skupštine ulaze predsjednici stalnih komisija parlamenta, predsjednici poslaničkih grupa, generalni izvjestilac komisije za finansije i predsjednik delegacije za Evropsku uniju.
U Njemačkoj se obrazuju Predsjedništvo Bundestaga u čijem sastavu mora biti zastupljena svaka od parlamentarnih frakcija i Savjet starješina u čiji sastav ulaze pored predsjednika i potpredsjednika još 23 poslanika koje imenuju poslaničke grupe srazmjerno svojoj zastupljenosti u Bundestagu.

Parlament, odnosno svaki od parlamentarnih domova ukoliko je parlament dvodoman ima *sekretara*. Sekretar je stručno lice. Izbor sekretara povjeren je 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 predsjedniku 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." (čl. 109 Ustava Holandije)

1.4 Parlamentarne (poslaničke) grupe

U parlamentu se obrazuju poslaničke grupe koje se nazivaju različito: parlamentarne grupe (Francuska), parlamentarni klubovi (Austrija), parlamentarne frakcije (Njemačka, Švajcarska), poslaničke grupe (Srbija).

Poslaničke grupe su institucionalni oblik djelovanja političkih stranaka zastupljenih u parlamentu. One su ujedno i dio unutrašnje organizacije parlamenta i imaju niz nadležnosti čiji je sadržaj povezan s 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

djelovanja političkih stranaka u parlamentu ili su dio unutrašnje organizacije parlamenta kao organa zakonodavne vlasti ili u sebi sjedinjuju obje komponente?

Poslaničke grupe su osobeni vid djelovanja političkih stranaka u parlamentu. Njihovo formiranje omogućuje u parlamentarnom životu prostor za djelovanje političkih stranaka i realizaciju njihovih programa koje su građani podržali na izborima. Legitimnost ovakvog oblika djelovanja političkih stranaka u parlamentu oslanja se 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 tijela parlamenta i raspuštanje parlamenta. Šef države konsultuje poslaničke grupe u postupku predlaganja mandatara za sastav vlade, kao i prije donošenja odluke o raspuštanju parlamenta.

„Članovi Savezne skupštine mogu da stvaraju frakcije." (čl. 154 Ustava Švajcarske)

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, dijele 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, koji 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 izbjegla 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 Njemačkoj 33).

Prava poslaničkih grupa obuhvataju procesna ovlašćenja i ovlašćenja materijalne prirode.

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

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

„Svaki član vijeća, svaka frakcija, svaka parlamentarna komisija i svaki kanton imaju pravo da podnesu inicijativu Saveznoj skupštini." (čl. 160 st. 1 Ustava Švajcarske)

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 predsjednika poslaničke grupe. Donose svoj poslovnik ili neki drugi akt kojim uređuju način rada i svoju unutrašnju organizaciju.

1.5 Drugi oblici organizovanog djelovanja u parlamentu

U novijoj parlamentarnoj praksi ustanovljavaju se i posebni institucionalni oblici djelovanja poslanika. Za ove oblike djelovanja karakteristično je da okupljaju poslanike iz različitih poslaničkih grupa koji su okupljeni oko pitanja koja ih povezuju i na kojima zajednički djeluju u parlamentu.

Komparativna praksa pokazuje više primjera. Jedan primjer je okupljanje i zajedničko djelovanje poslanika koji pripadaju nacionalnim manjinama. Njih povezuju pitanja koja se odnose na ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Drugi primjer je povezivanje poslanika okupljenih oko ekoloških prava i zaštite životne sredine.

Najrasprostranjeniji vid je povezivanje i okupljanje parlamentarki (ženske parlamentarne mreže, udruženja parlamentarki i sl.) koje povezuje aktivnost vezana za ostvarivanje rodne ravnopravnosti i politiku jednakih mogućnosti. Ove parlamentarne mreže formirane su u više zemalja (Francuska od 1999, Estonija od 1998, Litvanija od 1997, Španija, Portugalija od 1995, Albanija od 1994, Srbija od 2013), a među njima je uspostavljena i međunarodna saradnja u cilju razmjene iskustava i dobrih praksi.

Aktivnosti ovih parlamentarnih grupa vezane su prvenstveno za zakonodavnu aktivnost parlamenta (predlaganje zakona, podnošenje amandmana na prijedloge zakona, praćenje primjene zakona). Kroz njihovu aktivnost unapređuje se zakonodavna aktivnost parlamenta u oblastima oko kojih su okupljeni poslanici ili poslanice i na pitanjima na kojima zajednički djeluju.

2. OBLICI RADA PARLAMENTA

Principe na kojima počiva način i osnovni oblici rada parlamenta i reguliše ustav. Bliža pravila o ovim pitanjima sadrže poslovnici o radu parlamenta. Neka pravila o načinu i oblicima rada parlamenta su opšta. Druga pravila su posebna i odnose se samo na neke oblike rada parlamenta, a primjenjuju se uz opšta načela o radu parlamenta.

2.1 Opšta pravila o načinu rada parlamenta

Opšta pravila o načinu rada parlamenta primjenjuju se na sve oblike rada parlamenta. Ova pravila odnose se na uslove pod kojima parlament ili njegova radna tijela mogu punovažno da rade (kvorum), javnost rada, način glasanja prilikom odlučivanja, većinu potrebnu za usvajanje zakona i donošenje drugih odluka u parlamentu.

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

„Za donošenje odluke Nacionalnog vijeća, ukoliko za neke odluke nije drugačije uređeno, neophodno je prisustvo najmanje 1/3 članova i prosta većina datih glasova." (čl. 31 Ustava Austrije) „Isto pravilo važi i za Savezno vijeće." (čl. 37 Ustava Austrije)

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

„Narodno sobranje može zasijedati i donositi svoje akte ako je prisutno više od polovine narodnih poslanika." (čl. 81 st. 1 Ustava Bugarske)

Češće je rješenje prema kome je kvorum potreban samo za rad radnih tijela. Radna tijela mogu raditi samo ako sjednici i sve vrijeme tokom trajanja sjednice, prisustvuje potreban broj poslanika. Kvorum na plenarnoj sjednici parlamenta zahtijeva se na početku sjednice i prilikom odlučivanja odnosno glasanja, ali ne i tokom trajanja sjednice.

„Svaki od domova može da odlučuje samo u prisustvu većine članova." (čl. 38 st. 3 Ustava Belgije)

Javnost je opšti princip rada parlamenta i njegovih radnih tijela koji često reguliše ustav zbog značaja ovog principa za rad parlamenta. Najčešće ustav garantuje javnost rada parlamenta i dopušta mogućnost da se javnost rada isključi s određene sjednice (ili dijela sjednice) pod uslovima i na način propisan poslovnikom o radu parlamenta.

„Sjednice oba doma su javne. Svaki dom može proglasiti tajnost sjednica na zahtjev prvog ministra ili jedne desetine svojih članova." (čl. 33 Ustava Francuske)

Neki ustavi konkretnije regulišu isključivanje javnosti sa sjednice parlamenta ili radnog tijela. Ustav reguliše subjekte koji mogu zahtijevati isključivanje javnosti, većinu kojom se odlučuje o tome i način donošenja odluke.

„Sjednice Bundestaga su javne. Na zahtjev jedne desetine članova ili na zahtjev Savezne vlade, javnost može biti isključena dvotrećinskom većinom glasova. Odluka o zahtjevu donosi se na sjednici otvorenoj za javnost." (čl. 42 Osnovnog zakona Njemačke)

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

„Odluke svakog Doma i Parlamenta nemaju važnost ako nije prisutna većina njihovih članova i ako nijesu donijete od strane većine prisutnih, izuzev slučajeva kada Ustav propisuje naročitu većinu." (čl. 64 st. 2 Ustava Italije)

U nekim ustavnim sistemima (Austrija, Češka) za punovažno odlučivanje dovoljno je da sjednici prisustvuje 1/3 poslanika. Strožija većina propisuje se za donošenje ustava i pojedinih zakona (npr. ustavni zakoni) ili određenih odluka parlamenta (npr. izbor predsjednika republike, izbor predsjednika parlamenta i sl.).

„Predsjednik Republike se bira tajnim glasanjem većinom od 2/3 skupštine. Poslije trećeg glasanja dovoljna je apsolutna većina." (čl. 83 st. 2 Ustava Italije) „Svaki dom donosi svoj poslovnik apsolutnom većinom svojih članova." (čl. 64 st. 1 Ustava Italije)

Glasanjem parlament usvaja zakon, bira predsjednika 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 iodređivanje kandidata obavljaju se tajnim glasanjem." (čl. 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

Parlamentarna aktivnost se odvija na plenarnim zasijedanjima parlamenta koja mogu biti stalna ili povremena. Pored toga u parlamentu postoje i drugi oblici rada. Najznačajnija je aktivnost koja se odvija u radnim tijelima parlamenta. U parlamentu djeluju i poslaničke grupe. Zavisno od toga o kom obliku rada parlamenta se radi, razlikuje se i način rada parlamenta.

2.3.1 Parlamentarna zasijedanja

Ustav propisuje vrijeme parlamentarnog zasijedanja. Parlament može zasijedati kontinuirano ili povremeno. U prvom slučaju parlament je u stalnom zasijedanju, u drugom se sastaje u određenim vremenskim intervalima.

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

„Federalna skupština je organ u stalnom zasijedanju." (čl. 99 st. 1 Ustava Rusije)

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

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

„Parlament se bez posebnog poziva sastaje u dva redovna zasijedanja godišnje.
Prvo zasijedanje počinje 1. oktobra i traje 80 dana. Drugo zasijedanje počinje 2. aprila i ne može trajati duže od 90 dana. Ako 2. oktobar ili 2. april padnu u dan kada se ne radi, zasijedanje počinje prvog sljedećeg radnog dana." (čl. 28 Ustava Francuske)
„Domovi se obavezno sastaju po pravilu prvog radnog dana mjeseca februara i oktobra." (čl. 62 st. 1 Ustava Italije)

Komparativno pravo poznaje i drugačiju praksu. Ustavi nekih zemalja (Austrija, Belgija, Norveška, Holandija, Irska, Island) propisuju da parlament zasijeda najmanje jednom godišnje. I u tom slučaju ustav utvrđuje vrijeme kada započinje redovno zasijedanje parlamenta kao i najkraće odnosno najduže trajanje redovnog zasijedanja. Period u kome je parlament u redovnom zasijedanju može biti kraći ili duži. U toku jednog parlamentarnog zasijedanja održava se više sjednica parlamenta.

„Savezni predsjednik saziva svake godine Nacionalno vijeće na redovno zasijedanje, koje ne treba da počne prije 15. septembra i traje duže od 15. jula sljedeće godine." (čl. 28 st. 1 Ustava Austrije)
„Parlament zasijeda najmanje jednom godišnje. Redovno zasijedanje se otvara trećeg utorka u septembru". (čl. 110 st. 1 Ustava Holandije) „Redovno godišnje zasijedanje traje najmanje 20 dana." (čl. 113 st. 2 Ustava Holandije)

Neki ustavi (Austrija, Island, Irska, Norveška, Švedska) propisuju i mjesto u kome se održava parlamentarno zasijedanje, uz mogućnost da mjesto zasijedanja bude promijenjeno u vanrednim prilikama.

„Storting će se, po pravilu, sastati svake godine, prvog radnog dana u oktobru, u prijestonici Kraljevine, osim ako Kralj, zbog vanrednih okolnosti... ne odredi u tu svrhu neki drugi grad u Kraljevini." (čl. 68 Ustava Norveške)

U periodima između redovnih zasijedanja moguće je sazvati vanredno zasijedanje parlamenta. Vanredno zasijedanje parlamenta saziva se pod posebnim uslovima koje propisuje ustav. U komparativnoj ustavnosti razlikuju se dvije situacije u kojima se parlament saziva u vanredno zasijedanje: jedna kada se vanredno zasijedanje saziva na zahtjev ovlašćenih predlagača i druga za vrijeme vanrednog stanja, kada se parlament i bez posebnog poziva sastaje u vanredno zasijedanje.

Parlament se saziva u vanredno zasijedanje na prijedlog ovlašćenih subjekata. To mogu biti: predsjednik parlamenta ili predsjednik parlamentarnog doma ukoliko je parlament dvodoman (Italija), šef države (Italija, Mađarska, Slovenija), vlada (Austrija, Mađarska, Španija), predsjednik vlade (Francuska) i grupa poslanika (Austrija, Italija, Francuska, Španija, Mađarska, Slovenija). Ustav utvrđuje najmanji broj poslanika koji može zahtijevati sazivanje vanrednog zasijedanja parlamenta. Ovaj broj je različit i kreće se u rasponu od 1/5 poslanika (Mađarska), ¼ 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 zasijedanje samo ukoliko je dnevni red vanrednog zasijedanja unaprijed utvrđen. Vanredno zasijedanje parlamenta vremenski je ograničeno, a ukoliko se parlament nalazi u vanrednom zasijedanju u vrijeme kada treba da počne redovno zasijedanje, vanredno zasijedanje se prekida.

„Parlament se sastaje u vanredno zasijedanje na zahtjev prvog ministra ili većine članova Nacionalne skupštine, i to s unaprijed utvrđenim dnevnim redom. U slučaju vanrednog zasijedanja na zahtjev članova Nacionalne skupštine, dekret o zaključivanju zasijedanja donosi se čim Parlament iscrpi dnevni red radi koga je bio sazvan, a najkasnije 12 dana od početka zasijedanja." (čl. 29 Ustava Francuske)

U ustavom propisanim slučajevima (vanredno stanje, ratna opasnost) parlament (ako tada nije u zasijedanju), obavezno se sastaje i bez poziva ili prijedloga ovlašćenih predlagača. U tom slučaju vanredno zasijedanje parlamenta održava se na osnovu samog ustava. Režim periodičnih parlamentarnih zasijedanja može biti izmijenjen tokom vanrednog stanja. Za vrijeme vanrednog stanja ustav izričito propisuje da je parlament u stalnom zasijedanju.

„ U vrijeme vanrednog stanja Parlament neprekidno zasijeda, a ako je spriječen, tada stalno zasijeda parlamentarna Komisija za narodnu odbranu." (čl. 19 c st. 2 Ustava Mađarske)

Parlamentarno zasijedanje saziva šef države (Austrija, Norveška) ili predsjednik parlamenta (Bugarska).

„Savezni predsjednik saziva svake godine Nacionalno vijeće na redovno zasijedanje." (čl. 28 st. 1 Ustava Austrije)

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

„Bundestag će se konstituisati u roku od 30 dana poslije izbora, ali ne ranije prije isteka mandata prethodnog saziva Bundestaga." (čl. 39 st. 2 Osnovnog zakona Njemačke)

Konstitutivnu sjednicu saziva predsjednik parlamenta kome ističe mandat ili šef države. Sjednicom predsjedava predsjednik parlamenta kome mandat ističe ili najstariji od novoizabranih poslanika. Na konstitutivnoj sjednici verifikuju se mandati poslanika i bira predsjednik i potpredsjednik parlamenta

„Prvo zasijedanje novoizabranog sobranja zakazuje predsjednik Republike, najkasnije mjesec dana nakon izbora Narodnog sobranja. Ako predsjednik Republike ne sazove Narodno sobranje u zasijedanje u propisanom roku, ono se saziva od strane jedne petine narodnih poslanika." (čl. 75 Ustava Bugarske
„Prvo zasijedanje Dume otvara najstariji deputat." (čl. 99 st. 3 Ustava Rusije)
„Na prvom zasijedanju narodni poslanici polažu zakletvu. Na istom zasijedanju Narodnog sobranja biraju se predsjednik i potpredsjednici." (čl. 77 Ustava Bugarske)

U komparativnoj ustavnosti bilježimo i primjere (Austrija) da se u parlamentu ili jednom od njegovih domova bira jedno uže tijelo. U sastav ovog parlamentarnog tijela biraju se poslanici parlamentarnih političkih stranaka srazmjerno snazi političke stranke u parlamentu, a svaka parlamentarna politička stranka zastupljena je u ovom tijelu s najmanje jednim poslanikom. Ovo tijelo radi i van perioda u kojima se parlament saziva u redovno zasijedanje. Njegove nadležnosti utvrđene su u ustavu.

„Nacionalno vijeće iz svog sastava bira Glavni odbor po proporcionalnom principu. Glavni odbor se u slučaju potrebe sastaje i van zasijedanja Nacionalnog vijeća. Glavni odbor ima stalni pododbor koji ima nadležnosti utvrđene ustavom." (čl. 55 Ustava Austrije)

2.3.2 Oblici rada parlamenta

Rad parlamenta odvija se u radnim tijelima, u poslaničkim grupama i na plenarnom zasijedanju.

U *radnim tijelima* parlamenta pripremaju se i razmatraju prijedlozi zakona i drugih propisa o kojima će parlament odlučivati u plenarnom zasijedanju. Prijedlozi zakona razmatraju se u odgovarajućem odboru (matični odbor) nadležnom za materiju koju uređuje zakon (npr. zakon o školstvu razmatra se u odboru za prosvjetu, zakon o porezima u odboru za finansije). U matičnim odborima vodi se rasprava o sadržini zakonskog prijedloga (rasprava u meritumu). Svaki zakonski prijedlog razmatra se i u zakonodavnom odboru. U ovom odboru razmatra se formalna strana zakonskog prijedloga (pravni osnov za donošenje zakona, da li prijedlog potiče od ovlašćenih subjekata i da li je sastavljen u propisanoj formi) i utvrđuje se da li zakon ispunjava formalne uslove za donošenje.

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

Parlament odlučuje na *plenarnom zasijedanju*. U jednodomnim parlamentima na plenarnom zasijedanju okupljaju se svi poslanici. U dvodomnim i višedomnim parlamentima, zavisno od toga kako su raspodijeljene nadležnosti među domovima parlamenta razlikuje se više oblika plenarnog rada domova.

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

Kada ustav propisuje ravnopravni djelokrug domova, svaki dom zasijeda samostalno, a o pitanjima iz ravnopravne nadležnosti odlučuje svaki od domova. U komparativnoj praksi razlikuju se dva tipa ravnopravnog djelokruga 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. Svaki od domova raspolaže punim kapacitetom odlučivanja i na isti način učestvuje u odlučivanju o pitanjima iz ravnopravnog djelokruga domova. Ovakav oblik dvodomnosti naziva se još i ravnopravna dvodomnost. Ravnopravna dvodomnost se, po pravilu, srijeće u federacijama, ali i u nekim unitarnim državama. Za ovaj oblik plenarnog rada parlamenta karakteristično je da domovi zasijedaju odvojeno, svaki od domova samostalno donosi odluku o pitanju iz ravnopravne nadležnost, a odluka parlamenta je donijeta samo ukoliko oba doma donesu istovjetne odluke.

„Zakon usvaja Parlament." (čl. 34 st. 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." (čl. 42 Ustava Francuske)
„Svi nacrti i prijedlozi zakona razmatraju se najpre u jednom pa u drugom domu Parlamenta u cilju usvajanja istovjetnog teksta." (čl. 45 st. 1 Ustava Francuske)

U ustavnim sistemima u kojima oba doma imaju istovjetnu ulogu i istovrsni kvalitet prava u procesu donošenja odluka u parlamentu moguće je da nastupi sukob domova zbog koga parlament ne može donijeti odluku. Do toga dolazi ukoliko domovi parlamenta izglasaju zakon u različitim tekstovima (na primjer, jedan od domova prihvati jedan ili više amandmana, a u drugom oni ne budu prihvaćeni). Kako se zakon smatra donijetim samo ako je usvojen u svakom od domova, u ovom se slučaju postavlja pitanje kako otkloniti nesklad između dvije različite odluke parlamentarnih domova. Ustav i poslovnik regulišu postupak za rješavanje sukoba domova. On može biti različit i odvija se u radnim tijelima parlamenta koja se obrazuju kao povremena radna tijela sa zadatkom da pripreme prijedlog za rješenje pitanja povodom

koga je nastao sukob među domovima. U nekim ustavnim sistemima sukob domova rješava se na zajedničkoj sjednici oba doma (ponekad i u više plenarnih zasijedanja – nekoliko „čitanja zakona") ili se koristi i postupak rada u posebnom radnom tijelu i zajedničko plenarno zasijedanje oba parlamentarna doma.

„Ako usljed neslaganja između domova, neki nacrt ili prijedlog zakona nije mogao biti usvojen ni poslije dva čitanja u svakom domu, ili ako vlada proglasi hitnost, poslije svega jednog čitanja u domovima, prvi ministar je ovlašćen da zahtijeva obrazovanje jedne mješovite paritetne komisije sa zadatkom da predloži jedan tekst o odredbama o kojima nije postignuta saglasnost.
Vlada može podnijeti domovima na prihvatanje tekst koji pripremi mješovita komisija.
Ako mješovita komisija ne uspije da usvoji zajednički tekst ili ako taj tekst ne bude usvojen pod uslovima predviđenim u prethodnom stavu, Vlada može poslije novog čitanja u Nacionalnoj skupštini i Senatu zahtijevati od Nacionalne skupštine da donese konačnu odluku. Nacionalna skupština može prihvatiti bilo koji tekst koji je pripremila mješovita komisija, bilo posljednji tekst koji je sama usvojila, izmijenjen u datom slučaju, jednim ili više amandmana izglasanih u Senatu." (čl. 45 st. 2, 3 i 4 Ustava Francuske)

Krajnji izlaz iz situacije u kojoj nema saglasnosti među domovina može biti davanje prednosti jednom od domova (to je uvijek dom građana) ili raspuštanje parlamenta.

Komparativna ustavnost pokazuje da u dvodomnim parlamentima najčešće domovi nemaju istu ulogu u postupku odlučivanja. U teoriji se ovaj oblik dvodomnosti naziva neravnopravna dvodomnost. U ovim parlamentima odlučuje dom građana, a prava drugog doma u odlučivanju su uža. Ovakvo rješenje oslonjeno je na princip reprezentovanja. Dom građana biraju neposredno građani i samo ovaj dom reprezentuje sve građane. To nije slučaj s drugim domom koji se bira posredno i reprezentuje druge subjekte. Zato samo dom građana u krajnjoj liniji odlučuje o pitanjima iz nadležnosti parlamenta.

Pravo drugog doma da učestvuje u parlamentarnom odlučivanju ograničava se na pravo suspenzivnog veta na zakone usvojene u domu građana ili ovaj dom ima samo savjetodavnu ulogu u odlučivanju. Kada drugi dom raspolaže pravom veta, posljedica primjene 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 može se voditi debata o zakonu, ali poslanici ovog doma, po pravilu, nemaju pravo da mijenjaju zakon usvojen u domu građana. Ako su nezadovoljni zakonskim rješenjima, 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 predsjednik će odmah obavijestiti predsjednika Senata, koji će nacrt iznijeti na raspravu pred Senat.
U roku od dva mjeseca od dana prijema teksta, Senat može, obrazloženom preporukom staviti svoj veto ili unijeti izmjene u tekst. Veto mora biti usvojen apsolutnom većinom. Nacrt ne može biti podnijet na sankciju kralju dok Kongres, u slučaju veta, ne potvrdi izvorni tekst apsolutnom većinom, odnosno apsolutnom većinom ako su protekla dva mjeseca od intervencije Senata; ako su u pitanju izmjene, Kongres ih prihvata ili odbacuje običnom većinom.
Rok od dva mjeseca kojim raspolaže Senat da prihvati ili izmijeni nacrt, skraćuje se na dvadeset dana u slučaju nacrta koji vlada ili Kongres poslanika proglase hitnim." (čl. 90 Ustava Španije).

Izuzetno, parlamentarni domovi mogu se sazvati i na zajedničku sjednicu. Ovakav vid zasijedanja odvija se, najčešće, kao priprema odvojenih sjednica parlamentarnih domova (npr. da bi svi poslanici saslušali ekspoze o prijedlogu zakona). Uobičajeno je da domovi ne donose odluke na zajedničkoj sjednici, ali od ovog opšteg pravila postoje odstupanja koja se u ustavu precizno navode. Domovi se sastaju na zajedničkoj sjednici u svečanim prilikama (npr. kada šef države polaže zakletvu) i tada domovi ne odlučuju.

„Nacionalno vijeće i Savezno vijeće sastaju se kao Savezna skupština u sjedištu Nacionalnog vijeća na zajedničkoj javnoj sjednici pri polaganju zakletve Saveznog predsjednika". (čl. 38 Ustava Austrije)

Zajedničke sjednice rjeđe se koriste kada parlament odlučuje o 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 sjednici. Na zajedničkoj sjednici domovi odlučuju u najvažnijim pitanjima (npr. proglašenje ustava, proglašenje vanrednog stanja, izbor namjesništva i sl.).

„Nacionalno vijeće i Kantonalno vijeće imaju zajedničke rasprave kao udružena Savezna skupština... da bi: A. Sproveli izbore; B. Odlučili o konfliktu nadležnosti između najviših organa; C. Izrekli pomilovanja." (čl. 157 st. 1 Ustava Švajcarske)
„Nacionalno vijeće i Savezno vijeće sastaju se kao Savezna skupština u sjedištu Nacionalnog vijeća na zajedničkoj javnoj sjednici za donošenje odluka o proglašenju rata." (čl. 38 Ustava Austrije)

Zajedničke sjednice domova koriste se, izuzetno, kao oblik rada parlamenta radi rješavanja sukoba među domovima ili radi sprečavanja nastanka sukoba među domovima, osobito ako je povod za mogući sukob domova neki od razloga (npr. nedonošenje budžeta) čije bi nastupanje imalo za posljedicu 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 izmjene, zakon se vraća u dom iz koga je potekao, u kome, ukoliko se ponovo mijenja, slijedi ista procedura. Ako se dogovor ne postigne, oba doma se sastaju na zatvorenoj sjednici. Problem treba da se riješi u jednom čitanju u ujedinjenom Altingu. Kada se Alting sastane na zajedničkoj sjednici, više od polovine članova svakog od domova mora biti prisutno i učestvovati u glasanju u cilju postizanja kvoruma. Većinom glasova odlučuje se o svim pojedinostima. Zakoni, s izuzetkom finansijskih zakona i dopunskih finansijskih zakona ne mogu biti konačno usvojeni, ako nijesu podržani 2/3 većinom glasova prisutnih." (čl. 45 Ustava Islanda)
„Finansijski zakoni i dopunski finansijski zakoni podnose se ujedinjenom Altingu da prođu tri čitanja." (čl. 42 st 2 Ustava Islanda)

Zajedničke sjednice na kojima parlament donosi odluke oblik su odstupanja od bikameralizma. U tom slučaju parlament djeluje kao jednodomni. U nekim ustavnim sistemima to se i eksplicitno navodi u ustavu.

„U slučaju zajedničkog zasijedanja, oba doma će se smatrati za jednu cjelinu i poslanici će slobodno izabrati mjesta. Zasijedanjem predsjedava predsjednik Gornjeg doma." (čl. 118 Ustava Holandije)

2.3.3 Javna rasprava i javna slušanja

Javna rasprava je jedan vid učešća građana u odlučivanju o javnim poslovima. Postoje različiti oblici javne rasprave koji se organizuju kada je potrebno donijeti odluku o nekom važnom pitanju o kome je poželjno čuti mišljenje građana. To je najširi oblik javne rasprave čiji je cilj upoznavanje građana sa zakonskim rješenjima i promjenama koje one donose i pribavljanje njihovog mišljenja o predloženim rješenjima.

U užem smislu javna rasprava je oblik rada parlamenta u kome neposredno učestvuju građani. Oni učestvuju u debati i iznose svoje mišljenje, ali nemaju pravo odlučivanja. Javne rasprave se organizuju u okviru zakonodavne nadležnosti parlamenta (javna slušanja) i u okviru kontrolne funkcije parlamenta (javna saslušanja).

U okviru zakondavne nadležnosti parlamenta javna slušanja može organizovati parlament, svaki od domova (ukoliko je parlament dvodoman) ili njegova radna tijela, pojedinačno ili više radnih tijela zajedno. Javna slušanja se organizuju da bi se poslanici informisali (informativna javna slušanja), stekli uvid i svestranije sagledali mišljenja ili prijedloge građana o zakonu. Povod za javna slušanja su i zakonodavne inicijative koje potiču od subjekata koji nemaju status ovlašćenih predlagača da bi se u debati o otvorenim pitanjima sučelila argumentacija ovlašćenih predlagača (vlada i poslanici), s jedne strane, i građana (predstavnika udruženja građana, naučnih institucija, eksperata), s druge strane. Javno slušanje može podstaći aktivnost ovlašćenih predlagača da poboljšaju predložena rješenja u zakonu koji parlament namerava usvojiti.

Javna saslušanja (parlamentarne istrage) organizuju se u okviru ostvarivanja kontrolne funkcije parlamenta. Ovaj vid debate u parlamentu organizuje se da bi ispitao rad državne uprave, ministarstava,

javnih službi, organizacija i institucija kojima je povjereno vršenje javnih ovlašćenja, ministara i drugih visokih državnih zvaničnika. Ova aktivnost odvija se, po pravilu, u posebnim ad hoc formiranim parlamentarnim odborima. Rad ovih odbora je otvoren za javnost, ali je moguće odlučiti da njihov rad bude zatvoren za javnost.

2.4 Raspuštanje parlamenta

Parlament može biti raspušten. Raspuštanjem parlamenta prestaje mandat svih poslanika prije isteka mandatnog perioda na koji su izabrani. Raspuštanje parlamenta je svojevrsna sankcija za parlament koji, iz različitih razloga, nije u mogućnosti da obavlja svoje nadležnosti. Nakon raspuštanja, parlament prestaje s radom. 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 parlamenta (samoraspuštanje).

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

„Kada raspusti jedan ili oba doma, Kralj istovremeno zatvara zasijedanje." (čl. 114 Ustava Holandije)

Razlozi za raspuštanje parlamenta na osnovu samog ustava su 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 sjednicama parlamenta u određenom vremenskom periodu (Češka, Slovačka) i izglasavanje nepovjerenja vladi (Češka, Mađarska, Rusija, Slovenija). U ovim slučajevima ustav propisuje postupak (više pokušaja da se pitanje riješi, rok u kome to treba učiniti i dr.) koji prethodi raspuštanju parlamenta i koji treba da omogući da se pronađe rješenje koje će otkloniti razloge koji mogu dovesti do raspuštanja parlamenta.

„Ako Riksdag četiri puta odbije prijedlog Predsjednika, postupak o imenovanju premijera se prekida i nastavlja tek nakon izbora za Riksdag." (Odjeljak 6 čl. 3 Ustava Švedske)
„Ako se ne postigne saglasnost o izboru Vlade, Predsjednik imenuje službenu Vladu, raspušta narodno sobranje i zakazuje nove izbore.
Predsjednik ne može raspustiti Narodno sobranje u toku posljednja tri mjeseca mandata. Ako u tom roku parlament ne može da izabere Vladu, Predsjednik imenuje službenu Vladu." (čl. 99 st. 5 i 7 Ustava Bugarske)

Institut konstruktivnog izglasavanja nepovjerenja vladi (Austrija, Njemačka, Španija), takođe štiti stabilnost parlamenta otklanjanjem jednog od razloga za raspuštanje parlamenta. Izglasavanje nepovjerenja vladi u ovim ustavnim sistemima prestaje da bude 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 predsjednik može raspustiti Nacionalno vijeće. To smije da uradi samo jednom zbog istog povoda." (čl. 29 st. 1 Ustava Austrije)

Poseban oblik raspuštanja parlamenta koji postoji u manjem broju ustavnih sistema (Austrija, Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Poljska) jeste *samoraspuštanje parlamenta*. U tom slučaju parlament se raspušta sopstvenom odlukom koju donosi kvalifikovanom većinom poslanika.

„Prije isteka zakonodavnog perioda Nacionalno vijeće može donošenjem zakona da odluči o svom raspuštanju." (čl. 29 st. 1 Ustava Austrije)

Mogućnost raspuštanja parlamenta ograničava se u određenim prilikama. U ustavu se navode *okolnosti u kojima parlament ne može biti raspušten* čak i kada nastupi neki od razloga za njegovo raspuštanje. Parlament ne može biti raspušten u vrijeme vanrednog stanja, a ukoliko je raspuštanje nastupilo ranije, domovi obnavljaju mandat. Parlament ne može biti raspušten za vrijeme namjesništva u monarhijama, kao i određeni vremenski period (tri ili šest mjeseci) nakon konstituisanja i prije isteka mandatnog perioda na koji je izabran.

„Nacionalna skupština ne može biti raspuštena za vrijeme vršenja vanrednih ovlašćenja." (čl. 16 st. 5 Ustava Francuske)
„U vrijeme 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 predsjednik Republike može ponovo sazvati". (čl. 28 st. 1 i 3 Ustava Mađarske)
„Kada Kralj umre, domovi se bez poziva sastaju najkasnije desetog dana od dana smrti. Ako su domovi prije toga bili raspušteni..., stari domovi ponovo preuzimaju svoje funkcije do sastanka domova koji će doći na njihovo mjesto." (čl. 79 st. 1 Ustava Belgije)

Pored ovih okolnosti u nekim ustavnim sistemima navode se i druge okolnosti u kojima parlament ne može biti raspušten. Parlament ne može biti raspušten dok traje postupak smjene predsjednika republike (Rusija) kao i u periodu od posljednjih šest mjeseci prije izbora predsjednika republike (Rumunija).

Komparativa ustavnost poznaje primjere raspuštanja parlamenta na osnovu samog ustava. To je raspuštanje parlamenta *u toku postupka ustavne revizije*. U postupku ustavne revizije parlament tekućeg saziva usvaja prijedlog za promjenu ustava. Potom se parlament raspušta i raspisuju se izbori. Novoizabrani parlament usvaja promjenu ustava. Ovaj oblik ustavne revizije naziva se prikriveni referendum.

„Zakonodavna vlast ima pravo da proglasi da treba izvršiti reviziju ustavnih odredbi koje ona odredi. Poslije toga dva doma se odmah raspuštaju. Dva novoizabrana doma sazivaju se saglasno čl. 71. Ovi domovi odlučuju zajedno s Kraljem o tačkama iznijetim na reviziju." (čl. 131 st 1–4 Ustava Belgije)

Kada nastupe neki od ustavom propisanih razloga za raspuštanje parlamenta, *odluku o raspuštanju parlamenta* donosi šef države. Prijedlog 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 s drugim subjektima.

„Prije raspuštanja Parlamenta, predsjednik Republike je obavezan da traži mišljenje Prvog ministra, predsjednika Parlamenta i lidera partijskih poslaničkih grupa koje imaju predstavnike u Parlamentu." (čl. 28 st. 5 Ustava Mađarske)
„Predsjednik može raspustiti Alting." (čl. 24 st. 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*, Beograd 1910; Jovičić M.: *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Beograd 1984; Laundy 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.: *Parlamentarno pravo*, Beograd 2005; Pejić I. *Parlamentarno pravo – francuski, nemački, britanski, sroski i primer Evropskog parlamenta*, Niš 2006; Pejić I: *Parlamentarno pravo – francuski, nemačkim britanski, srpski i primer Evropskog parlamenta*, Niš 2006; Pejić I. *Parlamentarno pravo*, Niš, 2011; Petrov V.: *Sukob domova u dvodomnom sistemu*, Beograd, 2004; Stefanović J.: *Drugi dom u francuskim ustavima*, Rad JAZU, Zagreb, 1962; Busch, Handschluck, Kretschmer, Zeh.: *Wegweiser Parlament*, Bonn, 1990.

Dio IV
NADLEŽNOSTI PARLAMENTA

U modernim državama vlast pripada građanima. Građani učestvuju u vršenju javne vlasti 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 povjeravaju odgovoran posao da donose najznačajnije propise koji uređuju odnose u zajednici, položaj pojedinca i odnose među građanima. Stoga je najvažniji javni posao – donošenje ustava i zakona nadležnost ovog tijela. Parlament stvara pravo i nosilac je ustavotvorne i zakonodavne vlasti. Pored normativnih akata (ustav, zakoni) parlament donosi i druge propise (npr. odluke), opšte političke akte (rezolucije, deklaracije) i pojedinačne pravne akte (npr. odluka o izboru predsjednika parlamenta) ili zaključke (npr. zaključak da se produži vrijeme rezervisano za dnevni rad parlamenta).

U parlamentarnom sistemu, parlament nije samo nosilac zakonodavne vlasti, već nadzire i kontroliše rad izvršne vlasti (vlade, ali i šefa države).

Kao centralni organ državne vlasti, parlament je nadležan da bira određene organe državne vlasti.

1. NORMATIVNA NADLEŽNOST PARLAMENTA

Normativna nadležnost parlamenta je njegovo pravo da usvaja opšte pravne propise kojima uređuje pitanja u oblastima za koje je propisano da se regulišu opštim pravnim aktima.

1.2 Ustavotvorna vlast parlamenta

Ustav je osnovni i najviši pravni akt koji garantuje slobode i prava građana i reguliše osnovne i najvažnije odnose u državnoj zajednici (organizacija, nadležnosti, odnos između pojedinih organa vlasti). Zbog značaja ustava kao najvišeg i osnovnog pravnog akta ovaj akt usvaja parlament. Kvalitet i obim ustavotvorne vlasti parlamenta može biti različit. O donošenju ustava parlament može odlučivati samostalno ili uz učešće građana. U prvom slučaju parlament donosi ustav samostalno, a u drugom u donošenju ustava učestvuju i parlament i građani neposredno.

Kada parlament *samostalno vrši ustavotvornu vlast* o promjeni ustava odlučuje parlament tekućeg saziva ili poseban parlamentarni saziv (ustavotvorna skupština ili parlament izabran tokom postupka ustavne revizije). Parlament odlučuje o promjeni ustava po posebnom postupku kvalifikovanom većinom glasova poslanika.

O promjeni ustava može odlučivati i ustavotvorna skupština kao posebno predstavničko tijelo. Od običnog parlamentarnog saziva razlikuje se po nadležnosti, a ponekad i po sastavu poslanika i načinu njihovog izbora. Ustavotvornu skupštinu biraju građani po pravilima koje propisuje zakon o izboru za ustavotvornu skupštinu. Jedina nadležnosti ustavotvorne skupštine je rad na pripremi i donošenju ustava. Kada usvoji ustav, ustavotvornoj skupštini prestaje mandat. Donošenje ustava od strane ustavotvorne skupštine karakteristično je za vrijeme u kome su donošeni prvi pisani ustavi. U savremenoj ustavnosti usvajanje ustava od strane ustavotvorne skupštine rijetko se srijeće, najčešće kada se usvaja

ustav u novostvorenoj državi ili nakon krupnih društvenih promjena i diskontinuiteta s dotadašnjim ustavnim razvojem. Izbor novog parlamenta je, takođe, poseban način ostvarivanja ustavotvorne vlasti parlamenta. Ovakav način promjene ustava naziva se prikriveni referendum, jer se građani, glasajući za izbor novog parlamenta, posredno izjašnjavaju i o promjeni ustava. Postupak promjene ustava započinje u parlamentu tekućeg saziva. Kada je prijedlog za promjenu ustava usvojen, parlament se raspušta i raspisuju izbori za novi parlament. Novozabrani parlament usvaja akt o promjeni ustava.

„Zakonodavna vlast ima pravo da proglasi da treba izvršiti reviziju ustavnih odredbi koje ona odredi. Poslije se dva doma odmah raspuštaju. Dva novoizabrana doma sazivaju se saglasno čl. 71. Ovi domovi odlučuju zajedno s kraljem o tačkama iznijetim na reviziju". (čl. 131 st. 1–4 Ustava Belgije)

U nekim ustavnim sistemima *ustavotvorna vlast je podijeljena između parlamenta i građana*. U donošenju ustava, pored parlamenta neposredno učestvuju i građani, a za usvajanje promjene ustava potrebna je saglasnost volja građana i njihovih izabranih predstavnika. Građani učestvuju u ustavotvornoj vlasti na dva načina, podnošenjem prijedloga za reviziju ustava kojim pokreću postupak odlučivanja o promjeni ustava i neposrednim učešćem u odlučivanju o ustavnoj reviziji kada se glasanjem (na referendumu) izjašnjavaju o usvajanju promjene ustava.

Građani imaju pravo da, pod ustavom propisanim uslovima, podnesu prijedlog za promjenu ustava (djelimična revizija) ili donošenje novog ustava (potpuna revizija).

Pravo neposrednog učešća u odlučivanju o reviziji ustava građani ostvaruju putem ustavnog referenduma. Komparativna ustavna praksa poznaje više oblika referenduma: obavezni, fakultativni, savjetodavni, prethodni i naknadni. Prema dejstvu razlikuju se obavezni, fakultativni i savjetodavni referendum, a prema vremenu raspisivanja prethodni i naknadni referendum. Obavezni referendum isključuje mogućnost da se o reviziji ustava odluči bez saglasnosti građana. Promjena ustava je usvojena kada je na referendumu podrži ustavom propisana većina građana. Fakultativni referendum ne obavezuje parlament da promjenu ustava iznese na referendum, ali je ustavom predviđena mogućnost da parlament raspiše referendum za usvajanje promjene ustava. Odluku o raspisivanju ustavotvornog referenduma parlament donosi po sopstvenoj inicijativi ili na prijedlog drugih ovlašćenih subjekata (određen broj birača ili poslanika). Odluka donijeta na fakultativnom referendumu obavezuje parlament. Savjetodavni referendum se raspisuje da bi se saslušalo mišljenje građana o reviziji ustava. Mišljenje građana iznijeto na referendumu ne obavezuje parlament. Potonji referendum se raspisuje nakon usvajanja akta o reviziji ustava u parlamentu. Akt o reviziji ustava je donijet kada ga na referendumu usvoji ustavom propisani broj građana. Prethodni referendum se raspisuje prije nego što parlament pristupi odlučivanju o promjeni ustava, a građani odlučuju o tome da li treba pristupiti promjeni.

1.2. Zakonodavna vlast parlamenta

Osnovna nadležnost parlamenta je *donošenje zakona*, kao najznačajnijih opštih pravnih propisa. Zakoni regulišu 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." (čl. 70 Ustava Italije)

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

Poslovnik parlamenta „može propisati u kojim se slučajevima i u kakvom obliku proučavanje i izglasavanje zakonskih nacrta 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 zahtijevaju da on bude diskutovan i izglasan od strane istog Doma ili da bude podnijet radi konačnog odobrenja samo putem glasanja." (čl. 72 st. 2 Ustava Italije)

U *federalnim državama zakonodavna nadležnost podijeljena* je između federacije i federalnih jedinica. Oblasti u kojima se prostire zakonodavna nadležnost federalnog parlamenta definiše federalni ustav. U komparativnoj ustavnosti različito se reguliše distribucija nadležnosti između federacije i federalnih jedinica. Jedan od metoda raspodjele nadležnosti je taksativno navođenje zakonodavne nadležnosti federacije uz opštu pretpostavku zakonodavne nadležnosti federalnih jedinica. Drugi metod počiva na suprotnom principu. Zakonodavne nadležnosti federalnih jedinica utvrđuju se metodom enumeracije uz opštu pretpostavka zakonodavne nadležnosti u korist federacije.

„Ukoliko neki posao izričito Saveznim ustavom nije prenijet u nadležnost saveznog zakonodavstva i savezne izvršne vlasti, on je u samostalnoj nadležnosti pokrajina." (čl. 15 st. 1 Ustava Austrije)

U federalnim državama dio zakonodavne nadležnosti je tzv. konkurentna nadležnost. U oblastima koje spadaju u domen konkurentne zakonodavne nadležnosti zakone donose i savezni parlament i parlamenti federalnih jedinica. Konkurentna nadležnost je najdelikatnije pitanje raspodjele zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica. Složenost ovog pitanja ogleda se u tome što istovjetnu 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 sferi konkurentne zakonodavne nadležnosti ni federacija ni federalne jedinice ne raspolažu punim kapacitetom zakonodavne vlasti. U nekim federacijama ovaj problem se rješava jednom naročitom vrstom saveznih zakona. To su okvirni zakoni. 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 primjer 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 i obim.

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

Izuzetno, parlament može *prenijeti dio zakonodavnih ovlašćenja* na vladu, a u vanrednim prilikama i na šefa države. Prenos zakonodavnog ovlašćenja s parlamenta na vladu je odstupanje od osnovnog pravila da parlament donosi zakone. To je izuzetak i on se uređuje restriktivno. Delegiranje zakonodavnih ovlašćenja parlamenta na vladu dopušteno je pod ustavom određenim uslovima i u ograničenom obimu. Osnov za delegaciju zakonodavne vlasti na egzekutivu mora postojati u ustavu ili zakonu. Ovi akti ustanovljavaju pravo vlade da, 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." (čl. 82 st. 2 Ustava Španije)
„Vršenje zakonodavne funkcije može se povjeriti Vladi samo ako se odrede načela i smjernice ovoga i samo za ograničeno vrijeme i za određene predmete." (čl. 76 Ustava Italije).

Prenos zakonodavnih ovlašćenja s parlamenta na egzekutivu uvijek je ograničenog obima. U aktu kojim parlament delegira egzekutivi zakonodavnu nadležnost precizno se navode ovlašćenja vlade u vezi s prenijetim zakonodavnim nadležnostima ili oblasti koje se izuzimaju s liste pitanja o kojima vlada može donositi uredbe sa zakonskom snagom. Delegacija zakonodavne vlasti uvijek je 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". (čl. 82 st. 1 i 3 Ustava Španije)

Kvalitet i obim prenijetog zakonodavnog ovlašćenja reguliše se posebnim zakonom ili zakonom kojim parlament delegira egzekutivi zakonodavnu vlast. Delegirano zakonodavno ovlašćenje vlada ostvaruje neposredno i ne može ga prenijeti 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." (čl. 82 st. 3 i 5 Ustava Španije)

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

„Zakonodavna delegacija mora biti izričito data vladi... uz utvrđivanje roka korišćenja. Delegacija ne može biti data prećutno niti za neodređeno vrijeme."(čl. 84 st. 3 Ustava Španije)

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

„Kada u izvanrednim slučajevima potrebe i hitnosti, Vlada donese pod svojom odgovornošću privremjene uredbe sa snagom zakona ona ih mora istoga dana podnijeti Domovima radi pretvaranja u zakon i Domovi se, ako nijesu u sazivu, sazivaju naročito za to i sastaju se u roku od pet dana. Uredbe gube snagu od početka ako nijesu pretvorene u zakon u roku od 60 dana od dana njihovog objavljivanja". (čl. 77 st. 2 i 3 Ustava Italije)

Zakonodavna ovlašćenja parlamenta mogu se povjeriti egzekutivi (vladi ili šefu države) u vrijeme vanrednog stanja, po pravilu u situaciji kada je sastajanje parlamenta iz objektivnih razloga onemogućeno.

Delegacija zakonodavnih ovlašćenja na egzekutivu razlikuje se ukoliko se prenos ovlašćenja odvija u redovnim prilikama ili do toga dolazi za vrijeme vanrednog stanja. U redovnim prilikama ovlašćenja egzekutive su uža, a u vanrednim prilikama ona mogu biti šira. Propise ili mjere u vrijeme vanrednog stanja kada parlament ne može da se sastane, donosi vlada ili šef države, ili oba ova organa zajedno.

„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, Predsjednik Republike, poslije službenog konsultovanja s prvim ministrom, predsjednicima domova kao s Ustavnim savjetom, preduzima mjere koje ovakve okolnosti iziskuju. On o tome putem poruke obavještava naciju." (čl. 16 Ustava Francuske)

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

„Zakonom se utvrđuju pravila koja se tiču: građanskih prava i osnovnih garantija datih građanima radi vršenjajavnih sloboda; obaveza koje narodna odbrana nameće u odnosu na ličnost i dobra građana; državljanstva, ličnog statusa i pravne sposobnosti, bračnog režima, nasljeđivanja i poklona; određivanje krivičnih djela, kao i kazni koje se na njih primjenjuju; 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 tijela; 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 zajednica-

ma, 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 s izuzecima predviđenim posebnim organskim zakonom. Programskim zakonom određuju se ciljevi privredne i socijalne akcije države."(čl. 34 Ustava Francuske)

Propise koji regulišu pitanja iz oblasti koje nijesu rezervisane isključivo za zakonodavnu vlast parlamenta donosi egzekutiva. Na osnovu ustava egzekutiva ima uredbodavna ovlašćenja opšteg karaktera koja podliježu vremenskom ograničenju i zahtijevaju naknadnu potvrdu od strane parlamenta.

„Vlada može, radi sprovođenja svog programa, tražiti od Parlamenta ovlašćenje da putem ordonansi preduzima, za određeno vrijeme, mjere koje redovno spadaju u oblast zakona... One stupaju na snagu čim se objave, ali prestaju da važe ako nacrt zakona o potvrdi ne bude podnijet Parlamentu prije datuma utvrđenog u zakonu o davanju ovlašćenja. Po isteku vremena iz prvog stava, ordonanse u materijama koje spadaju u zakonodavnu oblast mogu da budu izmijenjene samo putem zakona." (čl. 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 tijesno je vezano i pravo parlamenta da daje autentično tumačenje zakona. Autentično tumačenje propisa je pravo organa koji je propis donio 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 izričito se reguliše i u ustavu.

„Autentično tumačenje zakona je isključiva nadležnost parlamenta." (čl. 28 Ustava Belgije)

2. PARLAMENTARNA KONTROLA VLADE

Parlamentarna kontrola vlade je druga nadležnost parlamenta u parlamentarnom sistemu. Nadležnost parlamenta da kontroliše rad egzekutive, posebno rad vlade, čini supstancijalno jezgro odnosa koji oblikuju prirodu parlamentarnog sistema. Položaj vlade u ovom sistemu podjele vlasti počiva na podršci parlamentarne većine. Povjerenje parlamentarne većine omogućuje vladi da nesmetano obavlja svoje nadležnosti. Povjerenje parlamentarne većine na koje se oslanja vlada u parlamentarnom sistemu, vlada može izgubiti ukoliko parlament nije zadovoljan njenim radom. Parlament je u prilici da permanentno prati i ocjenjuje rad vlade i da zavisno od uspješnosti (ili neuspjeha) vladine politike podržava vladu ili joj uskrati povjerenje.

„Nacionalno vijeće i Savezno vijeće ovlašćeni su da kontrolišu djelovanje Savezne vlade, ispituju sve njene članove o predmetima izvršne vlasti i zahtijevaju sve potrebne informacije kao i da donose zaključke o svojim stavovima koji se odnose na obavljanje izvršne vlasti." (čl. 52 st. 1 Ustava Austrije)

Parlament raspolaže instrumentima koji omogućuju kontrolu rada vlade i ministarstava koji se razlikuju po svojoj prirodi i dejstvu. Neki omogućavaju uvid u aktivnosti vlade (poslaničko pitanje), drugi mogu prinuditi vladu na ostavku ili dovesti do gubitka povjerenja u parlamentu (interpelacija, glasanje o povjerenju vladi).

Poslaničko pitanje je instrument parlamentarne kontrole vlade koji može koristiti 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 obavještava 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 podrobnijeg informisanja o radu vlade ili ministarstava može dovesti do izglasavanja nepovjerenja vladi. Podnošenjem interpelacije po-

slanici obavezuju vladu da odgovori na pitanje koje je pokrenuto interpelacijom. Prilikom razmatranja odgovora vlade o kome se u parlamentu otvara rasprava poslanici vrednuju rad vlade, a parlament ostvaruje političku kontrolu vlade. Ukoliko rasprava pokaže da poslanici nijesu zadovoljni odgovorom vlade, povjerenje parlamentarne većine dato vladi dovedeno je u pitanje. Rasprava o interpelaciji može rezultirati zaključkom parlamenta da pristupi glasanju o povjerenju vladi. Interpelacija omogućuje efektivnu parlamentarnu kontrolu rada vlade.

Glasanje o povjerenju vladi je najznačajniji i najdjelotvorniji instrument parlamentarne kontrole vlade. Princip prema kome položaj vlade u parlamentarnom sistemu počiva na povjerenju parlamentarne većine konkretizuje se u pravu poslanika da zahtijevaju provjeru povjerenja i zatraže da se u parlamentu glasa o povjerenju vladi. Kada je podnijet zahtjev za glasanje o povjerenju vladi, u parlamentu se otvara rasprava, a potom se glasa o povjerenju vladi. Ishod glasanja može biti pad vlade.

Komparativna ustavnost pruža i primjere glasanja o povjerenju vladi kada se ono povezuje s izborom nove vlade (*konstruktivno glasanje o povjerenju*). U ovim ustavnim sistemima (Njemačka, Španija) vladi može biti izglasano nepovjerenje samo ako je u parlamentu obezbijeđena većina za podršku novoj vladi. U tom slučaju glasanje o povjerenju vladi povezuje se s glasanjem o izboru nove vlade.

Jedan od instrumenata parlamentarne kontrole vlade je *budžetsko pravo* parlamenta. Parlament usvaja budžet. Ukoliko parlament ne usvoji budžet, vlada je prinuđena da podnese ostavku jer ne može da obavlja svoje nadležnosti. Prijetnjom da neće prihvatiti budžet, parlament može prinuditi vladu da povuče svoj prijedlog ili odstupi od preduzimanja mjera koje parlamentarna većina ne podržava. Nezadovoljstvo radom vlade parlament može iskazati i prijetnjom da neće glasati za budžet. Ovaj instrument parlamentarne kontrole vlade je izmijenjen i izgubio je značaj koji je imao u prošlosti. Rješenje 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 prije početka budžetkog perioda..., Riksdag, ili ako Riksdag ne zasijeda Finansijska komisija,će u slučaju potrebe donijeti odluku o privremenom izdvajanju dok se ne usvoji budžet za relevantni period." (čl. 5 Odjeljka 9 Ustava Švedske)

Parlamentarna istraga je takođe jedan od instrumenata kontrole vlade. Parlament ima pravo da sprovede istragu, prikupi obavještenja i činjenice o nekom pitanju vezanom za rad vlade ili ministarstava. O izvještaju, koji podnosi *ad hoc* radno tijelo, 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 povjerenju vladi.

> „Nacionalno vijeće 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 zahtjev predoče svoja akta." (čl. 53 st. 1 i 3 Ustava Austrije)

3. NADLEŽNOSTI PARLAMENTA VEZANE ZA IZBORE

Parlament ima i izborne nadležnosti. U parlamentu se biraju neki organi državne vlasti i odvijaju unutarparlamentarni izbori.

Pravo izbora organa državne vlasti je jedna od nadležnosti parlamenta.

Pravo parlamenta da *bira vladu* karakteristika je parlamentarnog sistema. Izbor vlade u parlamentu i podrška parlamentarne većine koju vlada mora uživati je princip na kome počiva parlamentarna vlada i na koga se oslanja odgovornost vlade pred parlamentom. Način izbora i nadležnost parlamenta u vezi s izborom vlade mogu biti različiti.

S obzirom na način izbora razlikuju se parlamentarna i kancelarska vlada. Parlament bira predsjednika vlade, a na prijedlog mandatara za sastav vlade bira i 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 i cjelokupna vlada. Parlament bira predsjednika vlade. Predsjednik vlade (kancelar) postavlja i razrješava ministre koji ulaze u sastav vlade. Predsjednik vlade obavještava parlament o sastavu vlade i o svakoj izmjeni sastava vlade. Vlada birana na ovaj način naziva se kancelarska vlada za koju je karakteristično da pred parlamentom odgovara samo kancelar kako za svoj rad tako i za rad vlade i svakoga od ministara. Ministri odgovaraju kancelaru.

U parlamentarnim sistemima šefa države, po pravilu, bira parlament (Mađarska, Italija). U novijoj postsocijalističkoj ustavnosti, šefa države neposredno biraju građani.

Jedna od izbornih nadležnosti parlamenta odnosi se na *izbor sudija, tužilaca i sudija ustavnog suda*. Parlament bira sudije vrhovnog suda, a u nekim ustavnim sistemima bira i sudije svih drugih sudova. Kvalitet i sadržaj nadležnosti parlamenta u izboru ovih organa državne vlasti može biti različit. Parlament može raspolagati punim kapacitetom nadležnosti i tada odlučuje o njihovom izboru. Ova nadležnost parlamenta može biti i ograničena na odlučivanje o prijedlogu za izbor koji potiče od drugih predlagača (npr. visoki magistrat pravde).

U ustavnim sistemima u kojima postoji *parlamentarni zastupnik građana* (zaštitnik građana, ombudsman) njegov izbor povjeren je parlamentu. Među ovlašćenjima parlamenta vezanim za izbore je i pravo da bira *guvernera centralne banke*.

Unutarparlamentarni izbori obuhvataju pravo parlamenta da bira predsjednika i potpredsjednike parlamenta, predsjednike parlamentarnih domova ukoliko je parlament dvodoman, sekretara parlamenta odnosno parlamentarnih domova, predsjednike i članove radnih tijela.

4. PRAVO PARLAMENTA DA UREDI SOPSTVENU ORGANIZACIJU

Parlament ima pravo da uredi sopstvenu unutrašnju organizaciju i procedure po kojima se odvija njegov rad. Akt kojim parlament to čini je poslovnik, rjeđe zakon (Mađarska, Island), koji parlament donosi samostalno. U nekim ustavnim sistemima usvaja se kvalifikovanom većinom. U bikameralnom parlamentu svaki dom donosi samostalno svoj poslovnik.

„Pravila procedure ujedinjenog Altinga i oba Doma biće uređena zakonom." (čl. 58 Ustava Islanda)

„Za donošenje zakona o pravnom položaju poslanika potrebna je dvotrećinska većina glasova prisutnih poslanika." (čl. 20 st. 6 Ustava Mađarske)

LITERATURA:

Fridrih K.: *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, Podgoroca, 1996; Jackson C. V, Tushnet M.: *Comparative Constitutional Law*, New York, 1999; Jovičić M.: *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Beograd 1984; Laundy Ph.: *Parliament in the Modern World*, Dartmouth, 1989; Marković R.: *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995; Pajvančić M.: *Ustavno pravo*, Novi Sad, 2011; Pejić I. *Parlamentarno pravo – francuski, nemački, britanski, sroski i primer Evropskog parlamenta*, Niš 2006; Pejić I. *Parlamentarno pravo*, Niš, 2011; Petrov V.: *Sukob domova u dvodomnom sistemu*, Beograd, 2004; Tokvil A.: *O demokratiji u Americi*, Sremski Karlovci – Titograd, 1990; Tresolini R. J. Shapiro M.: *American Constitutional Law*, London, 1970.

Dio V
PARLAMENTARNI POSTUPCI

1. OPŠTE NAPOMJENE

Pored materijalnog prava parlamentarno pravo čine i pravila procesnog prava. Procesno parlamentarno pravo čini skup pravila koja regulišu parlamentarne postupke. Pravila parlamentarnog procesnog prava reguliše ustav, zakon o parlamentu i poslovnik parlamenta. Ustav reguliše najvažnija pravila parlamentarnih postupaka kao na primjer: pokretanje različitih parlamentarnih postupaka (aktivna legitimacija, uslovi za pokretanje postupka), vrste parlamentarnih postupaka (zakonodavni, ustavotvorni, postavljanje poslaničkih pitanja, podnošenje interpelacije, glasanje o povjerenju vladi, postupak impičmenta), tok postupka, tijela u kojima se postupak odvija (radna tijela, plenarno zasijedanje), procesni rokovi, način glasanja i dr.
Parlamentarni postupci su različiti. Oni zavise od nadležnosti parlamenta i prilagođeni su svakoj od nadležnosti ponaosob. Pravo da donosi najvažnije pravne propise parlament ostvaruje u ustavotvornom i zakonodavnom postupku i postupku ratifikacije međunarodnih ugovora. Političku kontrolu nad radom egzekutive parlament ostvaruje u postupku po poslaničkom pitanju, postupku po interpelaciji, postupku glasanja o povjerenju vladi, postupku odlučivanja o odgovornosti šefa države, 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 po kome parlament *odlučuje o pravnim propisima* zavisi od toga o kom pravnom propisu se radi u konkretnom slučaju. Ustav se usvaja u postupku koji je, po mnogim obilježjima različit od zakonodavnog. Ustavni i organski zakoni usvajaju se po postupku složenijem od postupka usvajanja drugih zakona. Postupak ostvarivanja parlamentarne *kontrole egzekutive* zavisi od toga koji instrument kontrole se koristi (poslaničko pitanje, interpelacija, glasanje o povjerenju) kao i od organa izvršne vlasti čiji je rad podvrgnut kontroli (vlada, šef države). *Izborni postupci* razlikuju se s obzirom na to da li se radi o izborima na položaje u parlamentu ili o izboru 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

Ustav se mijenja po posebnom postupku. Postupak revizije ustava reguliše ustav što ustav razlikuje od drugih pravnih propisa. Ustavotvorni postupak je složeniji i strožiji od zakonodavnog postupka.

2.1 Prijedlog za reviziju ustava

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

Prijedlog za reviziju ustava može podnijeti *grupa poslanika* (kolektivno pravo). Ustav utvrđuje, apsolutan ili procentualno iskazan, najmanji broj poslanika koji može podnijeti prijedlog za reviziju ustava. U bikameralnim parlamentima to pravo imaju poslanici jednog (obično dom građana) ili svakog od parlamentarnih domova (Urugvaj, Španija). *Organi izvršne vlasti* imaju pravo da pokrenu postupak revizije ustava. Ovo pravo može biti ustanovljeno u korist samo jednog organa izvršne vlasti (npr. u Bugarskoj to je pravo predsjednika republike), svakog od organa izvršne vlasti (vlada, šef države), ili na zajednički prijedlog oba organa izvršne vlasti (Francuska). Prijedlog za reviziju ustava mogu podnijeti i *birači*. Prijedlog je validan ako ga podrži ustavom utvrđen broj birača. Federalne jedinice mogu podnijeti prijedlog za reviziju ustava preko poslanika u federalnom domu saveznog parlamenta ili to mogu predstavnička tijela federalnih jedinica (Njemačka, Švajcarska, SAD).

Podnošenjem prijedloga za reviziju ustava od strane ovlašćenih predlagača započinje ustavotvorni postupak. To, međutim, nije dovoljan već samo potreban uslov da se pristupi reviziji ustava. Prijedlog mora prihvatiti nadležni organ (ustavotvorna skupština, parlament, potvrda inicijative na prethodnom referendumu, novi saziv skupštine i sl.). Tek tada se može pristupiti reviziji ustava. Za donošenje odluke o prihvatanju prijedloga za reviziju ustava mogu biti propisani posebni uslovi (npr. prihvatanje prijedloga kvalifikovanom većinom poslanika u svakom od domova; više rasprava u parlamentu prije usvajanja prijedloga za reviziju ustava; izjašnjavanje građana na referendumu i dr.). Najčešće se prijedlog za reviziju ustava usvaja kvalifikovanom većinom. To može biti apsolutna većina (Italija) ukupnog broja poslanika, dvotrećinska 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 dvije trećine članova koji sačinjavaju svaki od domova; izmjene mogu da budu usvojene samo ako dobiju dvije trećine glasova." (čl. 131 st. 5 Ustava Belgije)

2.2. Zabrana revizije ustava

U nekim ustavima izričito se zabranjuje revizija nekih odredbi ustava. Apsolutnu ustavnu zaštitu, najčešće, uživaju odredbe o obliku vladavine (Italija, Francuska), ali i neke druge odredbe ustava. Ova zabrana djeluje trajno.

„Republikanski oblik vladavine ne može biti predmet ustavne revizije." (čl. 139 Ustava Italije)

Revizija ustava može biti isključena u posebnim okolnostima (vanredno stanje, rat, neposredna ratna opasnost, period namjesništva) ili u određenom vremenskom periodu (najčešće određeni period vremena po usvajanju ustava). Tada zabrana djeluje temporarno.

„Nikakva revizija Ustava ne može da bude pokrenuta ili sprovedena za vrijeme rata ili ako su domovi spriječeni da se slobodno sastanu na nacionalnoj teritoriji. Za vrijeme namjesništva ne može da se izvrši izmjena Ustava u pogledu ustavnih ovlašćenja Kralja i članova 60, 64, 80 i 85 Ustava Belgije." (čl. 131 bis Ustava Belgije)

2.3 Različit postupak revizije pojedinih ustavnih odredbi

U nekim ustavnim sistemima različite odredbe ustava mijenjaju se po različitim postupcima. Odredbe koje su navedene taksativno u ustavu mijenjaju se po posebnom postupku, dok se sve ostale mijenjaju po jednostavnijem ili čak običnom zakonodavnom postupku.

2.4 Odlučivanje o reviziji ustava

Ustavotvorni postupak se razlikuje od zakonodavnog i po subjektima koji odlučuju o reviziji ustava.

Pored parlamenta u odlučivanju o reviziji ustava mogu učestvovati i građani. Oblici učešća građana u postupku revizije ustava su različiti. Pored prava da podnesu prijedlog za reviziju ustava građani mogu neposredno učestvovati u odlučivanju o reviziji ustava na referendumu. *Ustavni referendum* može biti obavezan (Švajcarska) ili fakultativan (Francuska, Italija), a prema vremenu raspisivanja prethodni i naknadni.

„Zakoni o reviziji Ustava podliježu narodnom referendumu kada u roku od tri mjeseca od njihovog objavljivanja to zatraži najmanje jedna polovina članova jednog Doma ili 500 000 birača ili pet pokrajinskih savjeta. Ne može biti referenduma ako je zakon bio na drugom glasanju potvrđen od strane svakog doma većinom od dvije trećine glasova njegovih članova." (čl. 138 st. 2 i 3 Ustava Italije)

U federacijama *federalne jedinice* učestvuju u odlučivanju o reviziji saveznog ustava preko poslanika izabranih u federalni dom ili neposredno, kada je za odluku o reviziji ustava potrebna saglasnost određenog broja federalnih jedinica. Saglasnost na reviziju ustava daju parlamenti federalnih jedinica ili birači (ustavni referendum).

„Potpuno ili djelimično revidiran Savezni ustav stupa na snagu kada ga prihvate narod i kantoni." (čl. 195 Ustava Švajcarske)

O reviziji ustava može odlučivati i *ustavotvorna skupština*. To je poseban organ, različit od parlamenta po nadležnosti, a ponekada i po sastavu i načinu izbora. Ustavotvornu skupštinu biraju građani. Ona odlučuje samo o reviziji ustava, a potom prestaje s radom.

Specifičan postupak revizije ustava je dvofazni postupak. U tom slučaju odluku da se pristupi reviziji ustava donosi parlament tekućeg saziva. Potom se on raspušta i raspisuju se izbori za novi parlament koji usvaja odluku o reviziji ustava. Ovakav ustavotvorni postupak naziva se i *prikriveni ustavni referendum*.

„Zakonodavna vlast ima pravo da proglasi da treba izvršiti reviziju ustavnih odredbi koje ona odredi. Poslije toga dva doma se odmah raspuštaju. Dva novoizabrana doma sazivaju se saglasno članu 71. Ovi domovi odlučuju zajedno s kraljem o tačkama iznijetim na reviziju." (čl. 131 st. 1–4 Ustava Belgije)

2.5 Proglašenje revizije ustava i stupanje na snagu

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

Promjena 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 najvažniji parlamentarni postupak. Zato zakonodavnom postupku poklanjamo posebnu pažnju. U ovom dijelu biće, pored procesnih pitanja, izložena i najvažnija pitanja nomotehnike.

3.1 Normativna djelatnost

Primarni oblik stvaranja prava je normativna djelatnost državnih organa. Najznačajnija među njima je zakonodavna djelatnost parlamenta. Zakonodavna djelatnost je svjesna ljudska aktivnost usmjerena na stvaranje pravnih normi kojima se *pro futuro* reguliše ponašanje ljudi i odnosi u političkoj zajednici. Rezultat ove aktivnosti su zakoni. Oni sadrže pravne norme koje regulišu jednu ili više srodnih oblasti. Zakonodavna djelatnost se može odrediti kao skup postupaka, pravila i materijalnih radnji čiji je rezultat donošenje zakona (stvaranje prava). Zakonodavna djelatnost unosi promjene u pravni sistem, dopunom, izmjenom ili ukidanjem zakona. Kada postoji pravna praznina ili neki društveni odnos nije regulisan, a postoji potreba da se on pravno uredi, zakon se dopunjava novom pravnom normom. Umjesto postojeće norme koja prestaje da važi u zakon se unosi nova pravna norma (djelimična izmjena zakona). Zakon se ukida kada prestane potreba za pravnim regulisanjem određene oblasti (zakon o prestanku važenja zakona), ili kada se u istoj oblasti donese novi zakon (potpuna izmjena zakona).

Donošenjem pravnih propisa parlament saopštava svoju volju o promjenama koje želi da izvrši (sadržaj propisa) i kojim propisom to čini (ustav, zakon). Zakon predstavlja zapovijest 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. Zapovijest može biti saopštena u *hipotetičkom obliku*. Tada pravilo sadrži dva dijela. Prvi uzročni dio (hipoteza) koji djeluje regulatorno i drugi posljedični (teza), koji djeluje zaštitno. Pravilo se primjenjuje kada je ispunjena hipoteza. Zapovijest može biti *kategorička*. Formulisana je izričito i primjenjuje se bezuslovno. Pravilo može biti i *dispozitivno*. Ova pravila karakteristična su za oblasti u kojima pravni odnos nastaje voljom stranaka. Dispozitivno pravilo primjenjuje se supsidijerno ako se stranke nijesu autonomno sporazumjele. *Zabranjujuće pravilo* sadrži naredbu saopštenu u obliku izričite zabrane činjenja ili nečinjenja. *Dopuštajuće pravilo* je zapovijest formulisana kao ovlašćenje koje subjekt može koristiti. Subjekti na koje je pravilo adresovano imaju slobodu izbora jedne od mogućnost koju pravilo predviđa.

Obim materije koju uređuje zakon je različit. Slijedeći ovo mjerilo razlikuju se *opšti* (generalni) i *posebni* (specijalni) zakoni. Odnos između njih je odnos cjeline i djelova. Primjena opštih i posebnih zakona počiva na pravilu *lex specialis derogat legi generalii*. Specifični oblik zakona je *singularni* zakon. Donosi se u formi zakona, ali uređuje samo jednu konkretnu situaciju (npr. Zakon o nacionalnom parku Fruška gora). Izuzeci su posebna vrsta pravnih pravila.

Prema **teritorijalnom dejstvu** zakona razlikuju se univerzalni i partikularni zakoni i međunarodne konvencije. *Univerzalni zakoni* se prostiru na cjelokupnoj teritoriji države. Oni obezbjeđuju jedinstvo pravnog sistema i usklađenost njegovih djelova. *Partikularni zakoni* se prostiru na dijelu državne teritorije. Karakteristični su za federacije. Princip supremacije univerzalnih nad partikularnim zakonima obezbjeđuje usklađenost partikularnih s univerzalnim zakonima. *Međunarodni propisi* djeluju na području država koje su ga ratifikovale.

Prema **vremenskom dejstvu** razlikuju se trajni i privremeni (temporarni) zakoni. Zakon se donosi kao *trajni*, primjenjuje se *pro futuro* a vremensko važenje zakona nije unaprijed određeno. Ova osobina zakona je značajna za pravnu sigurnost. Subjekti na koje se zakon odnosi ne bi imali pravnu sigurnost kada bi se pravila koja uređuju njihovo ponašanje često mijenjala. *Privremeni* zakoni su izuzetak od opšteg pravila. Njihovo djelovanje je vremenski ograničeno, a u samom zakonu unaprijed je određen period u kome će se primjenjivati. Za vremensko dejstvo zakona važna je *zabrana retroaktivnog dejstva* zakona. Izuzetno, ukoliko je to izričito propisano, pojedine odredbe zakona mogu se primijeniti retroaktivno.

Forma zakona određuje njegovo mjesto u hijerarhiji pravnih akata. Formu zakona određuju kumulativno tri elementa: *organ* donošenja (parlament); *postupak* po kome se donosi (zakonodavni postupak) i *materijalizacija* pravnog akta (naziv akta). Oni su propisani aktom više pravne snage (ustavom). Izuzetak od ovog pravila je ustav koji sam uređuje nadležnost, proceduru usvajanja i materijalizaciju. Zato je ustav najviši pravni akt.

Struktura zakona je način grupisanja materije koju reguliše zakon. Struktura zakona mora zadovoljiti neke opšte zahtjeve, prije svega preglednost, pojmovnu i logičku usklađenost djelova. Strukturu zakona čine: ukaz o proglašenju, pravni osnov za donošenje; naziv (naslov), uvodni dio, centralni (osnovni) dio, kaznene odredbe, prelazne i završne odredbe, broj, datum i mjesto, naziv organa koji je usvojio zakon.

Formalni djelovi zakona su jedinice sistematizacije pravnih normi u zakonu. Struktura zakona obuhvata: djelove (obimniji i složeniji zakoni), glave ili poglavlja (uže cjeline unutar dijela), odjeljke ili odsjeke (uže cjeline unutar glave), članove ili paragrafe (osnovne jedinice sistematizacije), stavove (jedinice sistematizacije u okviru člana), tačke (koriste se pri nabrajanju), alineje (koriste se pri nabrajanju).

Jezik je instrument pomoću koga se izražava sadržaj zakona i omogućuje da on bude poznat subjektima na koje se odnosi. Zakoni treba da budu pisani sažeto, jednoobraznom upotrebom izraza, izbjegavanjem termina s više značenja i korišćenjem pojmova čije je značenje precizno. Potrebna je obazrivost pri korišćenju tuđica, difuznih izraza, homonima, sinonima, metafora, eufemizama i dr. Izuzetno, u zakonima se koriste i drugi oblici izražavanja npr. vizuelna sredstva (npr. grb, ordeni, zastave) ili matematičke formule (npr. finansijski zakoni).

Pravila sadržana u zakonu čine logičku cjelinu, pa je prilikom izrade zakona nužna i primjena znanja o logici i zakonima mišljenja.

Za donošenje zakona potrebno je ispuniti određene **uslove**. To su pretpostavke za donošenje zakona, polazna načela za izradu zakona, korišćenje određenih metoda normiranja i plan normativne djelatnosti.

P**retpostavke za donošenje zakona** mogu biti objektivne i subjektivne. *Objektivne pretpostavke* se odnose na sam zakon i moraju biti ispunjene da bi zakon bio donijet na pravno dozvoljen način. Ove pretpostavke obuhvataju: prvo, da je zakon usvojio parlament čiju nadležnost je propisao ustav; drugo, da je zakon usvojen po proceduri propisanoj za njegovo donošenje; treće, da ima odgovarajući oblik i četvrto, da ima određeno vremensko i prostorno djelovanje. *Subjektivne pretpostavke* su vezani subjekti koji učestvuju u kreiranju i usvajanju zakona. Ove pretpostavke obuhvataju: svijest o potrebi donošenja zakona, pravničko obrazovanje, poznavanje oblasti koju zakon uređuje, poznavanje jezika i terminologije i dr.

Prilikom donošenja zakona ovlašćeni predlagač definiše **ciljeve** koji se žele postići zakonom. Uspješno formulisanje ciljeva zahtijeva pripremni rad na izradi zakona koji uključuje prikupljanje izvora relevantnih za pripremu zakona; identifikovanje pravnog osnova za njegovo donošenje; izradu prednacrta, a potom nacrta i prijedloga zakona i obrazloženje osnovnih rješenja i pravnih instituta sadržanih u zakonu.

Pred zakonodavca se postavljaju **opšti** i **posebni metodološki zahtjevi**. *Opšti metodološki zahtjevi* se odnose na jasnoću zakona, preciznost i elastičnost njegovih normi. Ukoliko oni nijesu kumulativno ispunjeni, zakon je nejasan, njegove norme neprecizne i neelastične. To ugrožava dva važna načela pravnog sistema: načelo jednakosti i načelo pravne sigurnosti. *Posebni metodološki zahtjevi* odnose se na metode normiranja koje uključuju: taksativno, primjerično, apstraktno, načelno i precedentno normiranje.

Zakonodavna djelatnost se odvija planski. Parlament utvrđuje **plan rada**, dnevni red zasijedanja i dinamiku pojedinih sjednica.

3.2 Pojam zakonodavnog postupka

Zakonodavni postupak obuhvata radnje propisane ustavom i poslovnikom parlamenta. Pravila zakonodavnog postupka su stroga. Ona obavezuju zakonodavca i sve druge učesnike u zakonodavnom postupku. Poštovanje pravila postupka osigurava da zakon bude usvojen u propisanoj formi, doprinosi formalnoj, ali i materijalnoj ustavnosti zakona i osigurava odgovarajuće mjesto zakona u hijerarhiji pravnih propisa i u pravnom sistemu u cjelini.

Zakonodavni postupak je složen i stupnjevit. U postupku usvajanja zakona neophodno je osigurati formalnu ustavnost zakona, omogućiti da volja i interesi građana i drugih subjekata budu iskazani u zakonu,

obezbijediti dovoljno vremena za serioznu pripremu zakona da bi se izbjegle česte naknadne promjene koje ugrožavaju stabilnost pravnog sistema i pravnu sigurnost, i mora biti poznat i dostupan subjektima na koje se odnosi. Zato se u zakonodavnom postupku reguliše način upoznavanja sa sadržinom zakona (objavljivanje u službenom glasilu i ostavljanje određenog roka za upoznavanje sa sadržinom zakona).

3.3 Pravno uređivanje zakonodavnog postupka

Parlament reguliše zakonodavni postupak. Propisi koji uređuju ovu materiju su ustav, zakon i poslovnik parlamenta.

Ustav reguliše najvažnija pitanja zakonodavnog postupka: organ nadležan za usvajanje zakona (zakonodavno tijelo, odnosno domovi zakonodavnog tijela u okviru ravnopravne ili samostalne nadležnosti); subjekti koji imaju pravo zakonodavne inicijative (građani); ovlašćeni predlagači zakona (poslanici, vlada, radna tijela, građani, šef države); učestvovanje građana u donošenju zakona (zakonodavni referendum); prava poslanika u zakonodavnom postupku (predlaganje zakona, podnošenje amandmana na prijedloge zakona, učestvovanje u raspravi o prijedlozima zakona, glasanje); većina potrebna za usvajanje zakona (prosta, kvalifikovana); način glasanja o prijedlogu zakona (javno, tajno, prozivkom); učestvovanje federalnih jedinica u donošenju saveznih propisa u federacijama; postupak rješavanja sukoba među domovima ukoliko je parlament dvodoman u vezi s usvajanjem zakona koji se donose u ravnopravnoj nadležnosti domova; posljedice ukoliko se, nakon sprovedenog postupka usaglašavanja domova ne postigne saglasnost među njima; proglašenje zakona (organ nadležan za proglašenje zakona); premapotpis i njegovo dejstvo na proglašenje zakona; zakonodavni veto (organi koji raspolažu 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 izuzeci od ove zabrane; posebna pravila za usvajanje nekih zakona (organski, ustavni, finansijski i sl.). Ova pitanja ustav reguliše načelno, a poslovnik uređuje način njihovog ostvarivanja, posebno način rada parlamenta, njegovih domova i radnih tijela, parlamentarne postupke, rješavanje sukoba domova u bikameralnim parlamentima i dr.

3.4 Tipovi zakonodavnog postupka

Zakonodavni postupaci se razlikuju. S obzirom na sadržaj toka postupka razlikuju se redovni, hitni i skraćeni zakonodavni postupak. Prema sadržini materije koju zakon reguliše razlikuju se: postupak donošenja običnih zakona i posebni postupci za donošenje samo nekih vrsta zakona (organski, ustavni, finansijski, budžet i završni račun, međunarodni ugovori i dr.).

Tok zakonodavnog postupka je kriterijum 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. On se odvija u jednoj, dvije ili više faza. Najveći broj zakona donosi se po redovnom postupku, a zakon se može usvojiti i po hitnom i skraćenom postupku.

I pored razlika u pogledu sadržine i toka redovnog zakonodavnog postupka, postoje i zajedničke karakteristike redovnog zakonodavnog postupka. Zakonodavni postupak otpočinje podnošenjem prijedloga zakona. Prijedlog zakona podnose ovlašćeni predlagači. Ustav utvrđuje subjekte koji raspolažu ovim pravom. Prijedlog mora biti sastavljen u propisanoj formi. Podnošenju prijedloga prethodi stručni rad na pripremi prijedloga koji organizuje predlagač zakona. Nakon podnošenja prijedloga zakon se razmatra u radnim tijelima parlamenta. Ova faza postupka završava se podnošenjem izvještaja radnog tijela koji se upućuje na plenarno zasijedanje parlamenta. Slijedi razmatranje prijedloga zakona na plenarnom zasijedanju parlamenta. Na plenarnom zasijedanju prijedlog zakona se najprije razmatra u načelu, a potom u pojedinostima.

Ukoliko je parlament dvodomni ili višedomni prijedlog 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 mijenjanja prijedloga zakona (Engleska).

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

„Svaka odluka o donošenju zakona koju donese Nacionalno vijeće, predsjednik Nacionalnog vijeća neodložno dostavlja Saveznom vijeću.
Ukoliko Ustavnim zakonom nije drugačije određeno, odluka o donošenju zakona se može ovjeriti ili proglasiti samo ako Savezno vijeće protiv nje ne uloži obrazloženi prigovor.
Ovaj prigovor predsjedavajući Saveznog vijeća dostavlja u pisanom obliku Nacionalnom vijeću u roku od osam nedjelja od dana dospijeća u Savezno vijeće odluke o donošenju zakona; o njemu se mora obavijestiti Savezni kancelar.
Ukoliko Nacionalno vijeće ponovi svoju prvobitnu odluku u prisustvu najmanje polovine članova, ona seovjerava i proglašava. Ukoliko Savezno vijeće donese odluku da ne uloži prigovor ili u roku određenom u stavu 3 ne uloži obrazloženi prigovor, odluka o donošenju zakona ovjerava se i proglašava." (čl. 42 st. 1–5 Ustava Austrije).

U federacijama u kojima dom federalnih jedinica ima samostalnu nadležnost, ona se najčešće odnosi na pitanja i oblasti značajne za status federalnih jedinica. Pitanja o kojima ovaj dom odlučuje u okviru svoje samostalne nadležnost reguliše ustav, obično taksativnim navođenjem.

„U nadležnosti Savjeta federacije su: a) odobrenje promjene granica između subjekata Ruske federacije; b) odobrenje ukaza Predsjednika Ruske Federacije o uvođenju vanrednog stanja; v) raspisivanje izbora za Predsjednika Ruske Federacije; g) rješavanje pitanja mogućnosti korišćenja oružanih snaga Ruske Federacije van granica Ruske Federacije; d) razrješenje dužnosti Predsjednika Ruske Federacije; đ) imenovanje sudija Ustavnog suda Ruske Federacije, Vrhovnog suda Ruske Federacije, Višeg arbitražnog suda Ruske Federacije; e) imenovanje i razrješenje Generalnog tužioca Ruske Federacije; ž) imenovanje i razrješenje dužnosti potpredsjednika Knjigovodstvene komore i polovine njenog sastava." (čl. 102 st. 1 Ustava Rusije)

Glasanjem o prijedlogu zakona okončava se zakonodavni postupak u parlamentu. Ustav za usvajanje zakona reguliše potrebnu većinu, koja može biti različita zavisno od vrste zakona. Neki ustavi propisuju i način glasanja o zakonu. Da bi zakon stupio na snagu, potrebno je da bude proglašen ukazom šefa države i objavljen u službenom glasilu i da protekne rok za njegovo stupanje na snagu. U širem smislu, proglašenje, objavljivanje i stupanje na snagu zakona dio je zakonodavnog postupka.

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

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

„Poslovnik propisuje skraćeni postupak za zakonske nacrte koji su proglašeni hitnim." (čl. 72 st. 2 Ustava Italije)

Tipovi zakonodavnog postupka razlikuju se po sadržaju zakona. Neki zakoni čija je sadržina specifična donose se po postupku složenijem od redovnog zakonodavnog postupka. Ovakvi zakoni donose

se u oblastima koje ustav precizno utvrđuje. 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 regulišu pitanja značajna za status i ovlašćenja federalnih jedinica.

Ustavni zakon je opšti pravni akt koji se donosi u formi zakona, a reguliše ustavnu materiju. Od običnih zakona razlikuje se po sadržini i postupku usvajanja, koji je složeniji od redovnog zakonodavnog postupka zbog materije koju reguliše ustavni zakon. Postupak usvajanja ustavnih zakona je složeniji od zakonodavnog u više elemenata: uži krug ovlašćenih predlagača ili posebni uslovi koje predlagač mora ispuniti (npr. grupa poslanika); kvalifikovana većina za usvajanje; višefazni postupak; usvajanje na zakonodavnom referendumu i dr.

Pravnu prirodu ustavnog zakona nije jednostavno odrediti. Ustavni zakon može biti akt sprovođenja ustava i tada se donosi istovremeno kada i ustav, po postupku propisanom za donošenje ustava. Ustavni zakon može biti akt djelimične revizije ustava kada se donosi nakon donošenja ustava po postupku po kome se mijenja ustav. Ustavni zakon može biti i akt dopune ustava. Ustavni zakon uređuje pitanja koja bi mogao regulisati ustav, ali se to ne čini ustavom već se ona regulišu ustavnim zakonom. Ustav ova pitanja uređuje opštim normama, a ustavni zakoni uređuju ista pitanja konkretnije (npr. zakon o izborima). U tom slučaju ustavni zakon se donosi nakon ustava, po postupku složenijem od zakonodavnog, ali manje složenom od postupka usvajanja ustava.

„Ustavni zakoni ili u običnim zakonima sadržane ustavne odredbe Nacionalno vijeće može donijeti 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, potrebno je, pored prisustva najmanje polovine članova i 2/3 većine glasova i saglasnost Saveznog vijeća." (čl. 44 Ustava Austrije)

Organski zakon je opšti pravni akt koji uređuje ustavnu materiju. Naziv organski zakon koristi se i za zakone koji uređuju neka pitanja organizacije vlasti, (npr. zakon o vladi, zakon o ministarstvima, zakon o sudovima, zakon o ustavnom sudu). Postupak usvajanja ovih zakona je strožiji od zakonodavnog, ali ne i od postupka revizije ustava. Složenost postupka ogleda se u strožijoj većini koja se zahtijeva za njihovo usvajanje, 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, izmjena ili ukidanje organskih zakona zahtijeva apsolutnu većinu Kongresa prilikom konačnog glasanja o nacrtu u cjelini." (čl. 81 Ustava Španije)
„Zakoni kojima Ustav daje karakter organskih zakona usvajaju se i mijenjaju pod sljedećim uslovima. Nacrt ili prijedlog iznose se na raspravljanje i usvajanje u dom u kome su prvo podnijeti tek po proteku roka od 15 dana od podnošenja. Ako ne bude postignuta saglasnost dva doma, Nacionalna skupština može u posljednjem čitanju usvojiti tekst samo apsolutnom većinom svojih članova. Organski zakoni koji se odnose na Senat moraju da budu usvojeni u oba doma u istovjetnom tekstu. Organski zakoni mogu biti proglašeni tek pošto Ustavni savjet izjavi da su saglasni s Ustavom." (čl. 46 Ustava Francuske)

Osnovni zakon je opšti pravni akt. Značenje ovoga termina je različito. Ustav nekih država (Njemačka) nosi naziv osnovni zakon i donosi se po postupku revizije ustava. U federalnim državama osnovnim zakonom nazivaju se savezni zakoni koji načelno regulišu materiju, koju zakoni federalnih jedinica konkretizuju. U donošenju federalnih zakona koji pripadaju ovoj grupi učestvuju federalne jedinice. Osnovnim zakonom nazivaju se 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 delegiranje zakonodavnih ovlašćenja na vladu. Za donošenje osnovnih zakona zahtijeva 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 izmjena osnovnog zakona; b) ovlastiti na donošenje normi s povratnom snagom." (čl. 82 st. 2 i 4 i čl. 83 Ustava Španije)

Finansijski zakoni i *zakon o budžetu* u nekim ustavnim sistemima (Austrija, Francuska, Irska, Rusija) usvajaju se po posebnom postupku različitom od redovnog zakonodavnog postupka po ovlašćenim predlagačima, učešću federalnih jedinica u njihovom usvajanju i kvalifikovanoj većini potrebnoj za njihovo usvajanje. Budžet je specifičan finansijski zakon, a postupak njegovog usvajanja razlikuje se od redovnog zakonodavnog postupka u više elemenata: ovlašćeni predlagač budžeta je samo vlada; budžet se donosi svake godine; obrazloženje budžeta je specifično (obim, izvori, korisnici, distribucija sredstava i dr.); usvaja se zajedno s usvajanjem izvještaja za prethodnu budžetsku godinu; u federacijama se donosi uz učešće federalnih jedinica; ustav propisuje privremeno finansiranje po budžetskim kvartalima ili dvanaestinama ukoliko budžet ne bude usvojen i sl.

„Zakonski prijedlozi o uvođenju ili ukidanju poreza, oslobađanju od njegove isplate, o raspisivanju državnog zajma, o izmjenama finansijskih obaveza države i drugi zakonski prijedlozi koji predviđaju rashode, koji se pokrivaju iz federalnog budžeta, mogu biti izneseni samo na osnovu prethodnog mišljenja Vlade." (čl. 104 st. 3 Ustava Ruske Federacije)
„Prijedlozi zakona o finansijama će biti inicirani isključivo u Skupštini. Bilo koji prijedlog zakona o finansijama izglasan u Skupštini biće poslat u Senat, koji daje preporuke. Svaki prijedlog zakona o finansijama poslat u Senat radi davanja preporuka će, poslije isteka perioda od 21 dan, biti vraćen u Skupštinu koja može prihvatiti ili odbiti sve ili bilo koju preporuku Senata. Ako prijedlog ne bude vraćen u Skupštinu, poslije isteka roka od 21 dan ili bude vraćen u tom roku, ali s preporukama koje Skupština ne prihvata, smatraće se da je bio izglasan u oba doma na dan isteka pomenutog roka." (čl. 21 Ustava Irske)

Ratifikacija međunarodnih ugovora koji se ratifikuju u formi zakona odvija se po postupku, različitom od redovnog zakonodavnog postupka po: ovlašćenom predlagaču; proceduri usvajanja; posebnom obrazloženju; učešću federalnih jedinica u njegovom usvajanju i sl.

„Ugovori o miru, trgovački ugovori, ugovori ili sporazumi koji se odnose na međunarodne organizacije, kojima se angažuju državna sredstva, kojima se mijenjaju odredbe zakonske prirode, koji se odnose na lični status, koji sadrže ustupanje, razmjenu ili pripajanje teritorije mogu da budu ratifikovani odnosno potvrđeni samo putem zakona." (čl. 53 st. 1 Ustava Francuske)
„Kantoni učestvuju u pripremi spoljnopolitičkih odluka, koje se tiču njihove nadležnosti ili njihovih bitnih interesa." (čl. 55 st. 1 Ustava Švajcarske)

3.5 Zakonodavna inicijativa

Zakonodavni postupak pokreće se putem zakonodavne inicijative i podnošenjem prijedloga 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, u sadržaju prava, postupanju s inicijativom, odnosno prijedlogom, u pravnom dejstvu i posljedicama jednog odnosno drugog prava i formi u kojoj se pravo izražava.

Po *subjektima koji imaju aktivnu legitimaciju* pravo zakonodavne inicijative je šire od prava na predlaganje zakona. Ovo pravo ima 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 prava građana da se obraćaju organima vlasti (peticije, prijedlozi, molbe). Koristeći ovo pravo građani i drugi subjekti mogu se obraćati parlamentu predlažući da se donese ili izmijeni zakon. Pravo predlaganja zakona je uže, odnosi se samo na zakone ne i druge prijedloge upućene parlamentu. Postupak po pravu inicijative različit je od postupka po pravu predaganja zakona. Inicijativa upućena parlamentu razmatra se u prethodnom postupku i može biti odbačena ili prihvaćena. Ako je zakonodavna inicijativa prihvaćena, prijedlog zakona podnosi neko od ovlašćenih predlagača. *Pri-*

jedlog za donošenje zakona ne razmatra se u prethodnom postupku. Zakonodavna inicijativa i prijedlog za donošenje zakona razlikuju se i *po dejstvu*. Podnošenjem inicijative ne započinje zakonodavni postupak, dok se prijedlogom za donošenje zakona pokreće zakonodavni postupak.

3.6 Prijedlog za donošenje zakona

Podnošenjem prijedloga zakona pokreće se zakonodavni postupak u parlamentu. Pravo podnošenja prijedloga zakona pripada subjektima koji se navode u ustavu (ovlašćeni predlagači). Za ostvarivanje ovoga prava značajno je više pitanja. Ona se odnose na: subjekte koji mogu koristiti pravo predlaganja zakona; pravne propise koji regulišu ovo pravo; formu u kojoj se podnosi prijedlog zakona; elemente koje mora sadržati prijedlog zakona; postupak podnošenja prijedloga zakona i postupanje s njim.

3.6.1 Subjekti koji imaju pravo predlaganja zakona

Subjekti prava na podnošenje prijedloga zakona utvrđeni su u ustavu. Najčešće to pravo ima vlada, poslanici, šef države, građani, federalne jedinice.

Vlada je predlagač zakona koji ima posebnu poziciju u odnosu na druge predlagače. To se ogleda u obimu i kapacitetu prava koja ima vlada u zakonodavnom postupku. Ona je uvijek ovlašćeni predlagač zakona. Za neke zakone (npr. zakon o budžetu) vlada je jedini ovlašćeni predlagač. Drugi subjekti koji imaju pravo predlaganja zakona ne mogu predložiti zakon o budžetu. Vlada ima pravo da da svoje mišljenje o prijedlozima zakona koje su podnijeli drugi ovlašćeni predlagači. Prijedlozi zakona koje vlada upućuje parlamentu, obavezno se stavljaju na dnevni red, dok to nije slučaj s prijedlozima ostalih ovlašćenih predlagača. Osim prednosti formalne i proceduralne prirode, vlada ima i faktičke prednosti u odnosu na druge ovlašćene predlagače. Ona je na izvoru informacija o primjeni zakona i eventualnim potrebama da se on izmijeni. Vlada ima mogućnost da stručni i operativni posao pripreme prijedloga zakona povjeri nadležnim ministarstvima, a ako su u pitanju složeniji zakoni, može obezbijediti i međuresorsku koordinaciju.

Poslanici, u najvećem broju ustavnih sistema, imaju status ovlašćenih predlagača zakona kao pojedinci ili grupa poslanika. U nekim ustavnim sistemima (Holandija) pravo predlaganja zakona imaju samo poslanici doma građana. Samo u manjem broju ustavnih sistema svi pojedinačni prijedlozi zakona automatski pokreću zakonodavni postupak i ulaze u parlamentarnu proceduru. Pravo poslanika da predlažu zakone može biti ograničeno. Ograničenja mogu biti različita, a odnose se na prirodu zakona (npr. u Engleskoj poslanici mogu predložiti samo donošenje tzv. privatnih zakona koji su manjeg značaja, uz ispunjavanje više uslova i proceduralnih pretpostavki kako bi njihov prijedlog dospio u parlamentarnu proceduru) i uslove koje prijedlog zakona mora ispuniti da bi bio upućen u parlamentarnu proceduru.

Npr. u Mađarskoj se parlament, na prijedlog predsjednika, izjašnjava prethodno o pojedinačnim prijedlozima zakona koje su podnijeli poslanici, odlučujući o tome da li će oni biti razmatrani na zasijedanju parlamenta.

Šef države može imati status ovlašćenog predlagača (Finska, Mađarska, Rusija). U nekim ustavnim sistemima (Francuska) šef države formalno ne raspolaže pravom predlaganja zakona, već je to pravo vlade, ali s obzirom na to da šef države rukovodi vladom, saziva sjednice, utvrđuje njihov dnevni red i predsjedava sjednicama vlade, on je u prilici da faktički koristi ovo pravo.

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

U nekim ustavnim sistemima i *građani* mogu neposredno koristiti pravo predlaganja zakona. Uslov propisan ustavom koji mora biti ispunjen vezan je za broj građana koji imaju pravo da podnesu prijedlog zakona. Prijedlog zakona ne može podnijeti pojedinac, već samo grupa građana. Ustav precizno (u apsolutnom broju ili procentualno) utvrđuje najmanji broj građana, u odnosu na veličinu biračkog tijela, koji mora podržati prijedlog zakona, da bi on bio validan. Svoju podršku prijedlogu zakona građani izražavaju stavljanjem potpisa, koji slijede iza prijedloga zakona, a koji se dostavljaju parlamentu zajedno s prijedlogom zakona. Građani između sebe određuju onoga ko će biti ovlašćeni predstavnik predlagača i o tome obavještavaju predsjednika parlamenta. Ukoliko to ne učine, predstavnikom predlagača zakona smatra se prvopotpisani na prijedlogu zakona. Ustav utvrđuje još jedan uslov za podnošenje prijedloga zakona od strane građana, a to je da ovo pravo imaju samo građani koji imaju biračko pravo (punoljetni državljani).

U nekim ustavnim sistemima pravo predlaganja zakona imaju i *poslaničke grupe* u parlamentu.

„Pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Hrvatskog sabora, te Vlada Republike Hrvatske." (čl. 84 Ustava Hrvatske)

Radna tijela parlamenta mogu imati pravo da podnesu prijedlog zakona (npr. u Mađarskoj gdje prijedlozi zakona koje upućuju radna tijela imaju status samostalnih prijedloga, kao i prijedlozi koje upućuju poslanici, što znači da se o njihovom razmatranju ili skidanju s dnevnog reda u parlamentu donosi prethodna odluka). Njihova uloga je značajnija u onoj fazi zakonodavnog postupka koja slijedi nakon podnošenja prijedloga zakona (npr. u razmatranju prijedloga zakona, upućivanju amandmana na prijedlog zakona, pripremanju i izradi prijedloga zakona i dr.).

„Zakon može da predloži Predsjednik Republike, Vlada, svaka parlamentarna komisija i bilo koji poslanik." (čl. 25 st. 1 Ustava Mađarske)

U federacijama pravo predlaganja saveznih zakona imaju i *federalne jedinice*. Ovo pravo se ostvaruje putem poslanika u federalnom domu saveznog parlamenta i preko parlamenta federalne jedinice. Kada federalna jedinica neposredno predloži savezni zakon, tada je parlament federalne jedinice ovlašćeni predlagač. Federalne jedinice, po pravilu, uživaju ograničeno pravo predlaganja saveznih zakona. Ograničenje se ogleda u postavljanju uslova pod kojima se ovo pravo može koristiti. Na primjer: federalne jedinice mogu predlagati ustavom taksativno određene savezne zakone; prijedlog mora biti podržan od odgovarajućeg broja federalnih jedinica ili federalne jedinice mogu biti predlagači samo u materiji koja je u nadležnosti federalnih jedinica, a koju one svojom saglasnošću, izraženom u zajedničkom predlaganju saveznog zakona smatraju da treba urediti saveznim propisom, donijetim na osnovu saglasnosti federalnih jedinica.

Pravo predlaganja zakona imaju i *drugi subjekti,* ali je ono ograničeno s obzirom na materiju u kojoj imaju status ovlašćenih predlagača zakona, a koja je vezana za obavljanje njihove profesionalne djelatnosti ili ovlašćenja za koja su nadležni. U nekim ustavnim sistemima (Mađarska, Rusija, Španija) među ovlašćenim predlagačima su: parlamentarni povjerenik – 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 podnijeti Predsjedniku Kongresa prijedlog zakona, delegirajući u ovaj dom najviše tri člana skupštine sa zadatkom da brane prijedlog." (čl. 87 st. 2 Ustava Španije)

„Pravo zakonodavne inicijative pripada Predsjedniku Ruske Federacije, Savjetu Federacije, članovima Savjeta 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." (čl. 104 st. 1 Ustava Ruske Federacije)

3.6.2. Forma i sadržaj prijedloga zakona

Prijedlog 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 prijedlog zakona zahtijeva se da bude sačinjen u određenoj formi. Zavisno od toga da li se zakonodavni postupak odvija u toku jedne faze ili u toku dvije, odnosno više faza i obavezni formalni i sadržinski elementi koje prijedlog mora ispunjavati mogu biti različiti. Pored toga, zavisno od vrste zakona razlikuju se i formalni elementi koje prijedlog zakona mora ispuniti.

Ukoliko je *zakonodavni postupak jednofazan* („jedno čitanje zakona") prijedlog zakona sadrži obrazloženje i tekst prijedloga zakona, formulisan u obliku pravnog propisa. Obrazloženje prijedloga zakona sadrži: navođenje ustavnog osnova za donošenje zakona; razloge kojima se predlagač rukovodio da predloži usvajanje zakona; ciljeve koji se žele postići njegovim donošenjem; obim i izvore finansijskih sredstava neophodnih za realizaciju zakona; obrazloženje osnovnih instituta ili rješenja u prijedlogu zakona i dr. Ukoliko je u pitanju zakon koji se usvaja po postupku koji odstupa od redovnog zakonodavnog postupka, tada se sadržaj obrazloženja prijedloga zakona dopunjuje još nekim elementima (npr. ako se zakon donosi po hitnom postupku predlagač mora obrazložiti razloge zbog kojih predlaže hitan postupak). Pored obrazloženja prijedloga zakona, prijedlog mora sadržati i tekst zakona.

Ako je *zakonodavni postupak dvofazan* („dva čitanja zakona") moguće je u prvoj fazi postupka podnijeti samo obrazloženi prijedlog za donošenje zakona i uz njega nacrt teksta zakona. Obrazloženi prijedlog za donošenje zakona sadrži sve elemente koje sadrži i obrazloženje prijedloga zakona. Tekst nacrta zakona koji se dostavlja uz prijedlog za donošenje zakona, ne mora biti formulisan po pravilima po kojima se sastavlja prijedlog zakona. Njega je moguće formulisati i tako da sadrži otvorena pitanja, alternative, ili načelno formulisana zakonska rješenja. Tekst prijedloga zakona formuliše se u narednoj fazi zakonodavnog postupka.

> „Zakoni se razmatraju i usvajaju putem dva glasanja koja se odvijaju na posebnim sjednicama. Izuzetno, Narodno sobranje može odlučiti da se oba glasanja obave na istoj sjednici." (čl. 88 st. 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 i prolazi u parlamentu tri čitanja.

> „Nijedan zakon, s izuzetkom finansijskog i dopunskog finansijskog zakona, ne može biti prihvaćen bez tri čitanja u svakom Domu." (čl. 44 Ustava Islanda)
> „Državni sabor donosi zakone u višefaznom postupku, ako Poslovnikom nije drugačije uređeno." (čl. 89 Ustava Slovenije)

Ovaj vid zakonodavnog postupka dopušta različite mogućnosti organizovanja i vođenja diskusije o zakonu, ne samo u parlamentu već i u široj javnosti (npr. organizovanje javne rasprave o važnijim zakonima, zakonodavni referendum). Kada je zakonodavni postupak višestepen, on započinje podnošenjem obrazloženog prijedloga za donošenje zakona, čiji sadržaj u bitnom ne odstupa od osnovnih elemenata obrazloženja prijedloga zakona. Predlagač nije dužan da dostavi i tekst zakona, već samo osnovna rješenja i najznačajnije institute i obrazloženje. U višestepenom zakonodavnom postupku, tek se nakon načelne rasprave o prijedlogu za donošenje zakona i obrazloženju, pristupa pripremi nacrta zakona. O nacrtu zakona se otvara rasprava u koju, pored poslanika. mogu biti uključeni i drugi subjekti (npr. stručna javnost, građani). U posljednjoj fazi zakonodavnog postupka priprema se prijedlog zakona u propisanoj formi (pravni osnov, normativni dio i obrazloženje).

3.6.3. Postupak sa prijedlogom zakona

Ovlašćeni predlagač podnosi prijedlog zakona predsjedniku parlamenta, odnosno predsjednicima parlamentarnih domova ukoliko je parlament dvodomni ili višedomni.

Prijedlozi zakona mogu se podnositi parlamentu kontinuirano kada je parlament u stalnom zasijedanju ili u određenom roku pred zasijedanje, kada parlament zasijeda u određenim vremenskim periodima. U većini ustavnih sistema parlament zasijeda u određenim vremenskim intervalima (tzv. proljećno i jesenje zasijedanje), koji su određeni u ustavu.

Podnošenjem prijedloga zakona otpočinje zakonodavni postupak. Da bi prijedlog zakona bio stavljen na dnevni red parlamenta, potrebno je da budu ispunjeni određeni uslovi. Prvi uslov se odnosi na dostavljanje prijedloga zakona subjektima koji učestvuju u zakonodavnom postupku. To su poslanici, ali i članovi vlade u slučaju kada vlada nije predlagač zakona već prijedlog potiče od drugih ovlašćenih predlagača. Drugi uslov se odnosi na stavljanje prijedloga zakona na dnevni red zasijedanja parlamenta. Prijedlog zakona prolazi određenu proceduru. Poslovnik propisuje rokove u kojima se odvija ova faza zakonodavnog postupka.

Kada predsjednik parlamenta primi prijedlog zakona od ovlašćenog predlagača on je dužan da ga odmah ili u kratkom roku dostavi poslanicima, radnim tijelima i vladi ukoliko je prijedlog podnio drugi ovlašćeni predlagač. U federalnim državama prijedlog zakona se dostavlja i parlamentima federalnih jedinica ukoliko su u pitanju savezni zakoni u čijem donošenju neposredno učestvuju federalne jedinice. Od momenta dostavljanja prijedloga zakona, počinje da teče rok u kome se prijedlog zakona uvrštava u dnevni red parlamentarnog zasijedanja. U tom roku subjekti koji učestvuju u zakonodavnom postupku imaju obavezu da, u okviru svoje nadležnosti, razmotre prijedlog zakona, da formulišu i upute amandmane na rješenja sadržana u prijedlogu zakona, ako smatraju da je to potrebno, da saopšte svoje mišljenje o prijedlogu zakona u pisanoj formi i upute ga predsjedniku parlamenta. U nekim ustavnim sistemima (npr. u SAD) radnim tijelima pripada značajnija uloga u ovom dijelu zakonodavnog postupka. Radna tijela mogu formulisati i prijedlog zakona. Ukoliko prijedlog zakona ima formalne ili materijalne nedostatke, predlagaču se ostavlja određeni rok da nedostatke otkloni. Ova faza zakonodavnog postupka odvija se u parlamentu, njegovim radnim tijelima i poslaničkim grupama, ali i u ministarstvima, vladi i njenim radnim tijelima (ukoliko vlada nije predlagač zakona već je to neko od drugih ovlašćenih predlagača).

Stavljanjem prijedloga zakona na dnevni red plenarnog zasijedanja parlamenta završava se tzv. prethodna faza zakonodavnog postupka koja je tekla u radnim tijelima. Neki prijedlozi zakona (npr. oni koji poteknu od vlade kao ovlašćenog predlagača), automatski se stavljaju na dnevni red plenarnog zasijedanja, dok se o drugima (npr. čiji su podnosioci poslanici individualno) parlament izjašnjava prethodno i odlučuje da li će ih uvrstiti u dnevni red ili odbaciti i o njima neće raspravljati. Poslovnik parlamenta utvrđuje i rok (najkraći ili najduži) u kome se prijedlog zakona mora staviti na dnevni red plenarnog zasijedanja.

3.7 Učešće radnih tijela u zakonodavnom postupku

Zakonodavna aktivnost parlamenta odvija se na dva načina. Dio aktivnosti odvija se u radnim tijelima, a dio na plenarnom zasijedanju parlamenta. Radna tijela se obrazuju da bi pomogla parlamentu da svoju zakonodavnu djelatnost obavi efikasno i kvalitetno. Zbog toga se pri obrazovanju radnih tijela nastoji zadovoljiti kriterijum stručnosti, pa se vodi računa o tome da članovi radnog tijela poznaju oblast za koju je radno tijelo obrazovano.

Radnim tijelima pripada značajno mjesto u postupku usvajanja zakona. Nakon podnošenja prijedloga zakona, pa do stavljanja prijedloga zakona na dnevni red plenarnog zasijedanja parlamenta, teče prethodni postupak odlučivanja o prijedlogu zakona, koji se odvija u radnim tijelima parlamenta i njegovih domova. Radna tijela razmatraju prijedlog zakona i vode prethodnu raspravu o predloženim rješenjima.

Nadležnosti radnih tijela u zakonodavnom postupku obuhvataju: razmatranje prijedloga zakona i amandmana podnijetih na prijedlog zakona sa stanovišta cjelishodnosti rješenja koja se predlažu, kao i sa stanovišta ispunjenja formalnih zahtjeva koje prijedlog zakona mora ispuniti; davanje mišljenja o rješenjima predloženim u zakonu; podnošenje amandmana na prijedlog zakona. Kroz ove aktivnosti radna tijela djeluju kao pomoćni organi parlamenta i jedan od načina njegovog rada. Radna tijela nemaju posebnu, samostalnu nadležnost, a parlament zadržava u punoj mjeri svoja ovlašćenja u donošenju zakona.

U nekim ustavnim sistemima (npr. u SAD; ustavni sistem III i IV Francuske Republike) radna tijela imaju i druge nadležnosti. Ona mogu uticati na oblikovanje prijedloga zakona, mogu podnijeti prijedlog zakona, imaju i pravo da ostvaruju kontrolu nad primjenom zakona i sl. U tom slučaju radna tijela nijesu samo pomoćna tijela parlamenta, već faktički zamjenjuju parlament u obavljanju dijela njegove zakonodavne djelatnosti.

3.8 Amandmani i postupak sa amandmanima

Nakon dostavljanja prijedloga zakona učesnici u zakonodavnom postupku (po pravilu samo subjekti koji imaju pravo da podnesu prijedlog zakona), mogu podnijeti amandmane na prijedlog zakona. Amandman se podnosi u pisanoj formi, najčešće po pravilima postupka predviđenog za podnošenje prijedloga zakona, ali uz kraće rokove za njihovo podnošenje.

Amandmanom na prijedlog zakona može se predložiti *izmjena* odnosno drugačije regulisanje pojedinih rješenja sadržanih u prijedlogu zakona. Predlagač amandmana formuliše tekst odredbe koja mijenja odredbu sadržanu u prijedlogu zakona. Amandmanom se može predlagati *dopuna* prijedloga zakona, ukoliko u prijedlogu zakona neko pitanje nije regulisano, a predlagač amandmana smatra da to treba učiniti. Predlagač amandmana formuliše odredbu koju treba unijeti u prijedlog zakona i određuje njeno mjesto u sistematici zakona. Amandmanom se može predlagati *brisanje* neke norme sadržane u prijedlogu zakona. Amandmani na prijedlog zakona upućuju se predlagaču zakona da bi se mogao izjasniti o njima.

Postupak odlučivanja o amandmanima bitnije se ne razlikuje od postupka odlučivanja o prijedlogu zakona. Rasprava o amandmanima vodi se istovremeno s raspravom o prijedlogu zakona. Rasprava se odvija u radnim tijelima i na plenarnom zasijedanju parlamenta.

3.9 Razmatranje zakona na plenarnom zasijedanju parlamenta

Razmatranje prijedloga zakona na plenarnom zasijedanju parlamenta je centralni dio zakonodavnog postupka. U dvodomnim ili višedomnim parlamentima rasprava o prijedlogu zakona vodi se odvojeno u svakom od domova, kada je odlučivanje o zakonu u ravnopravnoj nadležnosti oba doma. Ako je odlučivanje o zakonu, s obzirom na sadržinu materije koju zakon uređuje samostalna nadležnosti jednog od domova, pretres zakona odvija se samo u jednom od domova.

Za pretres zakona na plenarnom zasijedanju parlamenta značajna su sljedeća pitanja: utvrđivanje dnevnog reda plenarnog zasijedanja; učesnici u debati o prijedlogu zakona i njihova prava; rokovi u kojima se odvijaju pojedine faze zakonodavnog postupka; način vođenja pretresa; tok odlučivanja o prijedlogu zakona i amandmanima podnijetim na prijedlog zakona; glasanje o prijedlogu zakona; usaglašavanje sporova do kojih može doći u bikameralnim parlamentima, kada je donošenje zakona u ravnopravnoj nadležnosti oba doma, a zakon ne bude izglasan u oba doma u istovjetnom tekstu. Neki ustavi uređuju i način vođenja rasprave o prijedlogu zakona na plenarnom zasijedanju parlamenta.

Postoje značajne razlike među ustavnim sistemima u pogledu ovih pitanja. U nekim ustavnim sistemima (SAD), prijedlog se najprije razmatra u jednom domu, najčešće je to dom građana, a nakon okončanja postupka u domu građana, dostavlja se drugom domu u kome se ponovo odvija postupak odlučivanja o

prijedlogu zakona. U drugima (Švajcarska) prijedlog zakona istovremeno se podnosi u oba doma, a predsjednici domova se dogovaraju koji od domova će prvi razmatrati prijedlog zakona. Prijedlog zakona može se najprije pretresati u domu u kome je podnijet, a potom i u drugom domu (Francuska).

Da bi prijedlog zakona bio razmatran na plenarnom zasijedanju, on mora biti uvršten u dnevni red plenarnog zasijedanja. Dnevni red parlamenta utvrđuje se na početku plenarne sjednice parlamenta. U nekim ustavnim sistemima kod sastavljanja dnevnog reda prednost imaju prijedlozi vlade, što utiče na oblikovanje dnevnog reda parlamenta.

„Dnevni red domova sadrži, prioritetno i redom koji je vlada utvrdila, raspravljanje o nacrtima zakona koje je podnijela vlada i prijedlozima zakona koje je ona prihvatila." (čl. 48 st. 1 Ustava Francuske)

Debata o prijedlogu zakona na plenarnom zasijedanju parlamenta najčešće ima načelni pretres i pretres u pojedinostima. U *načelnoj debati* razmatraju se: potreba za donošenjem zakona, načela na kojima počivaju rješenja u prijedlogu zakona, suština predloženih rješenja, odnos rješenja sadržanih u prijedlogu zakona prema cjelini pravnog sistema i dr. Načelna debata završava glasanjem o prihvatanju prijedloga zakona u načelu. *Debata u pojedinostima* započinje nakon načelnog pretresa. Ona se koncentriše na cjelishodnost i zakonitost konkretnih rješenja u prijedlogu zakona, i amandmane podnijete na prijedlog zakona. U nekim ustavnim sistemima (Mađarska) načelna debata i debata u pojedinostima mogu biti objedinjene. Debata u pojedinostima završava se glasanjem o prijedlogu zakona u cjelini. Tokom sjednice glasa se pojedinačno o rješenjima sadržanim u prijedlogu zakona i amandmanima podnijetim na njih.

„Svaki zakonski nacrt, podnijet jednome domu prema odredbama njegovog poslovnika, proučava se u jednoj komisiji, a zatim od strane samog Doma, koji izglasava član po član, a zatim cio nacrt konačnim glasanjem." (čl. 72 Ustava Italije)

U parlamentima u kojima je zakonodavni postupak višefazni, debata se može voditi na više uzastopnih plenarnih zasijedanja.

U bikameralnom parlamentu kada je donošenje zakona u ravnopravnom djelokrugu oba doma, prijedlog zakona razmatra svaki od domova. O prijedlogu zakona odlučuju oba doma, a za usvajanje zakona neophodno je postići propisanu većinu u svakom od domova. Ukoliko prijedlog zakona ne dobije potrebnu većinu u svakom od domova, i ne bude izglasan u istovjetnom tekstu, nastaje spor među domovima koji je neophodno riješiti da bi zakon mogao biti donijet.

„Pošto Kongres poslanika prihvati nacrt običnog ili organskog zakona, njegov predsjednik će o tome odmah obavijestiti predsjednika Senata, koji će nacrt iznijeti na raspravu pred Senat. U roku od dva mjeseca od dana prijema teksta Senat može obrazloženom porukom staviti veto ili unijeti izmjene u tekst. Veto mora biti usvojen apsolutnom većinom. Nacrt ne može biti podnijet na sankciju kralju dok Kongres, u slučaju veta ne potvrdi izvorni tekst apsolutnom većinom, odnosno običnom većinom ako su protekla dva mjeseca od intervencije Senata; ako su u pitanju izmjene, Kongres ih prihvata ili odbacuje običnom većinom." (čl. 90 st. 1 i 2 Ustava Španije)

U komparativnom pravu postoje različiti postupci koji treba da doprinesu iznalaženju prijedloga, prihvatljivog za oba doma i otklone spor među domovima. Ovaj posao povjerava se mješovitim komisijama koje čine predstavnici svakog od domova (poslanici, predsjednici poslaničkih grupa, predsjednici radnih tijela, predlagači zakona). U nekim ustavnim sistemima (Njemačka) u parlamentu se obrazuje stalna komisija za rješavanje sukoba među domovima parlamenta. Po pravilu, poslovnik propisuje rok u kome se mora razriješiti spor između domova. U okviru tog roka, mješovitim komisijama ostavlja se jedan, po pravilu kraći rok, u kome treba da predlože rješenje prihvatljivo za oba doma. Spor između domova rješava se i održavanjem zajedničke sjednice oba doma (jedne ili više uzastopnih) na kojoj se razmatra sporno pitanje.

Ako spor među domovima ne bude otklonjen ni nakon postupka usaglašavanja domova, izlaz je privremeno važenje zakona u tekstu koji je izglasan u domu građana. Ovakav zakon važi ograničeno vrijeme, najčešće do godine dana tokom koje se nastavlja postupak usaglašavanja među domovima. Ukoliko ni

poslije 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, primjenjuje se pravilo o finansiranju na osnovu budžeta iz prethodne godine.

3.10 Glasanje o zakonu

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

Zakon je usvojen ako za njegovo usvajanje glasa potrebna većina poslanika. Većina potrebna za usvajanje zakona utvrđuje se ustavom i poslovnikom parlamenta. Zbog toga se prije prelaska na glasanje utvrđuje postoji li kvorum. Kvorum je minimalni broj poslanika koji mora biti prisutan na sjednici parlamenta da bi odluke koje donosi parlament bile punovažne. Najčešće kvorum za rad parlamenta čini iznadpolovična većina od ukupnog broja poslanika, ali od ovog pravila postoje i izuzeci (kvorum može činiti i jedna trećina poslanika). Kvorum se utvrđuje na početku sjednice parlamenta, neposredno prije početka glasanja o prijedlogu zakona, a može se utvrđivati i tokom glasanja o zakonu ako to zahtijeva neko od poslanika.

O prijedlogu zakona, poslanici glasaju više puta zavisno od toga da li se zakonodavni postupak odvija u jednoj ili više faza. Poslanici najprije glasaju o prijedlogu zakona u načelu o tome da li prihvataju prijedlog zakona u načelu. Potom glasaju o pojedinostima odlučujući o pojedinim rješenjima iz prijedloga zakona. Glasa se samo o onim zakonskim rješenjima na koje su podnijeti amandmani kojima se predlažu drugačija rješenja od onih sadržanih u prijedlogu zakona. Na kraju poslanici glasaju o tome da li prihvataju prijedlog zakona u cjelini.

Ako je zakonodavni postupak jednofazan, pa se prijedlog zakona samo jednom razmatra na plenarnom zasijedanju parlamenta, poslanici i tada glasaju o prijedlogu zakona više puta. O prijedlogu zakona glasa se nakon završetka rasprave u načelu o tome da li se prihvata zakon u načelu. Za vrijeme rasprave u pojedinostima, a u zavisnosti od toga da li se ona vodi po djelovima ili po članovima, nakon završene rasprave o određenom dijelu ili članu prijedloga zakona, glasa se o svakom dijelu, odnosno svakom članu prijedloga zakona. To je glasanje o prijedlogu zakona u pojedinostima. Nakon završetka rasprave o prijedlogu zakona u pojedinostima glasa se o prijedlogu zakona u cjelini.

U dvodomnim i višedomnim parlamentima o prijedlogu zakona se glasa u svakom od domova, kada je donošenje zakona u ravnopravnom djelokrugu oba doma. Zakon je usvojen kada dobije potrebnu većinu u svakom od domova. Ako je usvajanje zakona u samostalnoj nadležnosti jednog od domova, o njemu glasaju samo poslanici toga doma.

Glasanje o prijedlogu zakona u parlamentu nije uvijek dovoljno za njegovo usvajanje. Za usvajanje nekih zakona, za koje to propisuje ustav, potrebna je i odluka birača na zakonodavnom referendumu ili potvrda u parlamentima federalnih jedinica u federacijama.

Najveći broj zakona parlament usvaja prostom većinom ili apsolutnom većinom. Prosta većina je iznadpolovična većina od broja prisutnih poslanika, uz uslov da sjednici prisustvuje većina od ukupnog broja poslanika. U nekim ustavnim sistemima (Austrija, Češka) sjednici 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) za koje to propisuje ustav, potrebna je kvalifikovana većina, koja može biti različita 2/3 ili 4/5 i sl.

„Usvajanje, izmjena ili ukidanje organskih zakona zahtijeva apsolutnu većinu Kongresa prilikom konačnog glasanja o nacrtu zakona." (čl. 81 st. 2 Ustava Španije)

3.11 Neposredno učešće građana u zakonodavnom postupku

U zakonodavnom postupku mogu učestvovati i građani.

Građani imaju *pravo zakonodavne inicijative* koje ostvaruju podnošenjem peticija državnim organima. U nekim ustavnim sistemima građani, pod određenim uslovima, mogu neposredno učestvovati i u drugim fazama zakonodavnog postupka koristeći pravo predlaganja zakona i izjašnjavajući se na zakonodavnom referendumu.

Pravo predlaganja zakona imaju birači. To je njihovo kolektivno pravo. Podrška određenog broja birača je uslov za podnošenje prijedloga zakona.

„Organskim zakonom će se utvrditi oblici i uslovi za narodnu inicijativu u podnošenju prijedloga zakona. U svakom slučaju biće zahtijevan minimum od 500.000 ovjerenih potpisa. Ovaj postupak neće moći da se sprovodi u materijama svojstvenim organskim zakonima, porezima ili koje imaju međunarodni karakter, niti u pogledu prava pomilovanja." (čl. 87 st. 3 Ustava Španije)

Zakonodavni referendum je oblik učestvovanja građana u odlučivanju o usvajanju 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 usvajanje važnijih zakona koji se navode u ustavu. Fakultativni referendum se raspisuje kada parlament odluči da raspiše referendum, ocjenjujući da određeni zakon treba uputiti na referendum. U nekim ustavnim sistemima zakonodavni referendum se mora raspisati ako prijedlog za njegovo raspisivanje podnese grupa poslanika ili određeni broj birača. S obzirom na vrijeme raspisivanja i dejstvo odluke donijete na referendumu, zakonodavni referendum može biti prethodni i naknadni. *Prethodni* referendum se raspisuje prije nego što se u parlamentu pristupi odlučivanju o prijedlogu zakona. Ako birači donesu pozitivnu odluku, zakonodavni postupak se nastavlja u parlamentu. Negativna odluka birača prekida dalji tok zakonodavnog postupka. *Naknadni* referendum raspisuje se nakon usvajanja zakona u parlamentu. Zakon je usvojen kada ga građani potvrde na zakonodavnom referendumu.

„Državni sabor može, o pitanjima koja se uređuju zakonom, da raspiše referendum. Državni savjet je vezan odlukom donijetom na referendumu. Državni savjet može raspisati referendum iz prethodnog stava po svojoj odluci, a mora ga raspisati ako to zahtijeva najmanje 1/3 poslanika, Državni savjet ili 40 000 birača. Prijedlog na referendumu je prihvaćen ako za njega glasa većina birača koji su glasali." (čl. 90 st. 1, 2 i 4 Ustava Slovenije)

3.12 Učešće federalnih jedinica u postupku donošenja saveznih zakona

U složenim državama u donošenju saveznih zakona učestvuju i federalne jedinice. U federacijama je parlament 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 imaju pravo da predlažu samo neke, ustavom precizno navedene savezne zakone, po pravilu one koji uređuju pitanja od posebnog značaja za status i prava federalnih jedinica.

Pravo federalnih jedinica da učestvuju u donošenju saveznih zakona ostvaruje se u različitim oblicima, a sadržaj 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 učestvuju putem svojih poslanika u domu federalnih jedinica saveznog parlamenta. Dom federalnih jedinica može biti opštenadležan. Tada o svim

saveznim zakonima odlučuje ravnopravno s domom građana. Nadležnost doma federalnih jedinica može biti i uža kada ovaj dom učestvuje u donošenju samo onih saveznih zakona koji uređuju pitanja značajna za status i prava federalnih jedinica. Federalni dom može odlučivati o ovim pitanjima samostalno ili zajedno s domom građana u kom slučaju zadržava odlučujuću ulogu u donošenju ovih zakona (npr. posebna većina za donošenje zakona, u slučaju sukoba među domovima privremeno se primjenjuje 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, na primjer, budžet, zakoni o ratifikaciji međunarodnih ugovora, ustavni i organski zakoni i dr.

Budžet je pravni akt koji reguliše državne prihode i rashode za budžetsku godinu. Po sadržaju budžet nije zakon, ali se donosi u formi zakona. Ovaj akt ne sadrži naredbe, već predstavlja prvenstveno određeni program namjena za koje se mogu koristiti sredstva iz državne blagajne.

Budžetsko pravo parlamenta označilo je konačno ograničavanje vladareve vlasti. Najpre je to bilo pravo parlamenta da daje saglasnost i odlučuje o visini budžeta (odlučivanje o prihodima države), a kasnije i pravo da odlučuje o načinu trošenja sredstava državne blagajne (odlučivanje o rashodima). Budžetsko pravo parlamenta je važno pravo. Ukoliko parlament ne odobri budžet, vlada može biti prinuđena na podnošenje ostavke, jer ne može da obavlja svoje nadležnosti. Danas je budžetsko pravo parlamenta oslabljeno. Parlamentu se ostavlja kratak rok za usvajanje budžeta; državne potrebe su evidentne i ne mogu se odlagati; predviđa se privremeno finansiranje države po automatizmu ukoliko budžet ne bude usvojen do kraja budžetske godine.

Budžet se donosi u formi zakona. Postupak usvajanja budžeta razlikuje se od redovnog zakonodavnog postupka, po predlagačima, po sadržaju obrazloženja koje se dostavlja uz prijedlog budžeta, po strukturi akta i načinu izražavanja koji se koristi u ovom zakonu, po ograničenom vremenskom dejstvu, po postupku razmatranja u radnim tijelima i na plenarnom zasijedanju parlamenta, po načinu na koji se rješava spor među domovima parlamenta ako spor nastane povodom 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 nacrta, vlada se obraća Senatu koji mora donijeti 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 računske godine nije bio podnijet blagovremeno da bi bio proglašen prije početka te računske godine, vlada hitno zahtijeva od Parlamenta ovlašćenje da ubira porez i dekretom otvara kredite koji se odnose na izglasane pozicije." (čl. 47 Ustava Francuske)

Specifičnost postupka odlučivanja o *prihvatanju međunarodnih ugovora* ogleda se u više elemenata. Akt o ratifikaciji međunarodnog ugovora donosi se u formi zakona kada ratifikovani međunarodni ugovor stvara obavezu da se rješenja u zakonu usklade s rješenjima sadržanim u međunarodnom ugovoru. U tom slučaju se postupak ratifikacije razlikuje od redovnog zakonodavnog postupka. Razlike se odnose na propise koji regulišu postupak vođenja međunarodnih pregovora i zaključenja međunarodnih ugovora, pripremu teksta međunarodnog ugovora, i postupak po kome se donosi akt o ratifikaciji međunarodnog ugovora.

„Pristanak države da bude obavezana putem ugovora ili konvencija zahtijeva 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 dijelu Ustava; d) ugovora ili konvencija koje povlače obaveze za javne finansije; e) ugovora ili konvencija koje povlače izmjenu ili ukidanje nekog zakona ili zahtjevaju zakonodavne mjere radi svog izvršavanja." (čl. 94 st. 1 Ustava Španije)

Postupak zaključivanja međunarodnih ugovora regulišu propisi unutrašnjeg prava, ali i međunarodno pravo. Ostavljajući po strani međunarodna pravila koja regulišu ova pitanja, ukazuje se samo na pravila unutrašnjeg prava. U unutrašnjem pravu ova pitanja reguliše ustav, poslovnici parlamenta i vlade i zakon.

Priprema međunarodnog ugovora odvija se u toku pregovora koje vode ovlašćeni predstavnici država. U komparativnoj praksi postupak vođenja međunarodnih pregovora reguliše se različito zavisno od nadležnosti koju u vođenju spoljne politike ima vlada (prvi ministar i ministar inostranih poslova), šef države ili parlament. U složenim državama, u postupku pripremanja međunarodnih ugovora učestvuju federalne jedinice i regioni, najčešće prilikom izrade platforme za pregovore.

U vezi s postupkom usvajanja akta o ratifikaciji međunarodnih ugovora, kada se radi o međunarodnom ugovoru čijim prihvatanjem država preuzima obavezu da izvrši promjene u unutrašnjem zakonodavstvu, akt o prihvatanju međunarodnog ugovora donosi parlament. U federacijama u ovom postupku mogu učestvovati i federalne jedinice kada se promjene odnose savezne zakone, posebno kada se stvaraju obaveze za federalne jedinice da izvrše promjene u zakonima koje one usvajaju u okviru svoje samostalne nadležnosti.

„Savez o svim mjerama Evropske unije koje se tiču oblasti iz samostalne nadležnosti Pokrajina ili bi inače za njih mogle da budu od interesa, neodložno obavještava Pokrajine i pribavlja njihovo mišljenje... Savez se u pregovorima i usaglašavanju u Evropskoj uniji rukovodi tim mišljenjima." (čl. 23 st. 1 i 2 Ustava Austrije)

U nekim ustavnim sistemima (Austrija) ustav reguliše i poseban postupak odlučivanja o postupku usvajanja zakona koji se donose na osnovu propisa Evropske unije, naročito prilikom utvrđivanja i usvajanja mišljenja, kojim se rukovodi nadležni organ u pregovorima i procesu usaglašavanja u okviru Evropske unije.

„Ukoliko nadležni ministar dobije mišljenje Nacionalnog vijeća o mjeri u okviru Evropske unije, koja se sprovodi saveznim zakonom ili je usmjerena na donošenje neposredno primjenjivog pravnog akta, koji se odnosi na poslove koji se uređuju saveznim zakonima, on se u pregovorima i usaglašavanju u Evropskoj uniji rukovodi tim mišljenjem. Od toga se smije odstupiti samo zbog nužnih spoljnopolitičkih i integracionopolitičkih razloga." (čl. 23 d st. 2 Ustava Austrije)

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 regulišu ustavnu materiju i donose se po proceduri strožijoj od postupka donošenja ostalih zakona. To mogu biti i određeni *savezni zakoni* u federalnim državama, u čijem donošenju učestvuju federalne jedinice. Naposljetku, to mogu biti i zakoni, najčešće navedeni u ustavu, koji se donose uz *neposredno učešće građana* na zakonodavnom referendumu.

3.14 Proglašenje zakona

Proglašenje zakona je završni čin zakonodavnog postupka kada prijedlog zakona usvojen u parlamentu dobija pravnu snagu. Aktom o proglašenju zakona nadležni organ konstatuje volju parlamenta, potvrđuje da je zakon donijet, da je postao zakon i da obavezuje sve. Akt o proglašenju se donosi samo kada su u pitanju ustav i zakoni kao najznačajniji opšti pravni akti.

Proglašenje zakona povezano je sa zakonodavnom sankcijom i premapotpisom od kojih ovaj institut zakonodavnog postupka vodi svoje porijeklo. *Zakonodavna sankcija* iz koje se razvio institut proglašenja zakona bila je pravo suverena (monarha) da stavi svoj potpis na zakon izglasan u parlamentu. Svoju zakonodavnu vlast parlament je dijelio sa suverenom. Potpisujući zakon izglasan u parlamentu, suveren

je izražavao svoju saglasnost sa zakonom i zakon je dobijao pravnu snagu. Zakon nije mogao stupiti na snagu sve 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 donijeti zakon, kao što ni zakon izglasan u parlamentu nije imao pravnu snagu sve dok se s njim ne saglasi vladar stavljajući svoj potpis na zakon. Zakonodavna sankcija je imala dejstvo apsolutnog veta. Pravo vladara da neposredno učestvuje 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 izdaje visoki organ državne vlasti, po pravilu, šef države, samostalno ili uz premapotpis predsjednika vlade (u parlamentarnim režimima) ili uz potpis predsjednika zakonodavnog tijela (npr. u Mađarskoj). Za razliku od zakona, donošenje akta o proglašenju ustava najčešće je nadležnost parlamenta. Akt o proglašenju zakona donosi se u formi podzakonskog akta (uredba). To je kratak akt u kojem se konstatuju činjenice relevantne za donošenje zakona. U njemu se navodi naziv zakona, organ koji je donio zakon, zasijedanje parlamenta i datum kada je održana sjednica na kojoj je usvojen zakon. Ako je parlament dvodomni, u aktu o proglašenju zakona se navode domovi koji su usvojili zakon i datumi sjednica 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 sjednica na kojima je zakon usvojen ne budu identični. U određenim slučajevima akt o proglašenju zakona može sadržati još neke elemente. Na primjer, u federacijama u kojima je za usvajanje nekih saveznih zakona potrebna saglasnost federalnih jedinica, u aktu o proglašenju zakona konstatuje se da li je postignuta njihova saglasnost. Ako se o zakonu odlučuje na zakonodavnom referendumu, tada će se u aktu o proglašenju zakona konstatovati i ova činjenica. Najzad, akt o proglašenju zakona sadrži još i datum usvajanja i potpis šefa države. U ustavnim sistemima u kojima postoji premapotpis ovaj akt potpisuju i ministar ili predsjednik vlade. Ako se za proglašenje zakona zahtijeva i potpis predsjednika parlamenta, on će uz potpis šefa države sadržati i potpis predsjednika parlamenta.

„U uvodu svakog zakona predviđeno je da zakon nastaje odlukom Parlamenta i da stupa na snagu u skladu s procedurom propisanom ustavom, a takođe će biti iznijeto da je procedura ispoštovana." (čl. 20 st. 1 Ustava Finske)

Nakon usvajanja zakona u parlamentu, predsjednik parlamenta dostavlja zakon šefu države da bi on donio 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 najprije dostavlja vladi radi stavljanja premapotpisa, a tek potom šefu države, a ukoliko akt potpisuje predsjednik zakonodavnog tijela, on ga potpisanog upućuje šefu države radi donošenja akta o proglašenju zakona. Donošenju akta o proglašenju zakona prethodi stavljanje premapotpisa na ovaj akt. Sve akte koje, u okviru svoje samostalne nadležnosti donosi šef države, prije stavljanja potpisa šefa države, potpisuju (premapotpisuju) subjekti koji odgovaraju pred parlamentom. 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 cijela vlada. Postoje razlike i s obzirom na to da li se premapotpis stavlja na sve ili samo na neke akte šefa države. Premapotpis postoji u ustavnim sistemima u kojima se šef države bira u parlamentu ali i u ustavnim sistemima u kojima šefa države neposredno biraju građani.

„Ni jedan akt Predsjednika 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 Predsjednik ministarskog savjeta." (čl. 89 Ustava Italije)
„Akte Predsjednika Republike, osim onih predviđenih članovima 8, st. 1, 11, 12, 16, 18, 54, 56 i 61 premapotpisuje prvi ministar i, u datom slučaju, odgovorni ministri." (čl. 19 Ustava Francuske)

U nekim ustavnim sistemima (Norveška, Švedska, Francuska, Finska) donošenju akta o proglašenju zakona *prethodi ocjena ustavnosti* zakona koja može biti obavezna ili fakultativna. Obaveznoj prethodnoj kontroli ustavnosti podliježu samo neki zakoni (organski, ustavni). Fakultativnoj kontroli ustavnosti se pristupa na zahtjev ustavom ovlašćenih subjekata.

„Organski zakoni, prije proglašenja i poslovnici domova Parlamenta, prije primjenjivanja, moraju da budu podnijeti Ustavnom savjetu koji se izjašnjava o njihovoj saglasnosti s Ustavom. Zakone, u istom cilju, mogu prije njihovog proglašenja podnijeti Ustavnom savjetu predsjednik Republike, prvi ministar, predsjednik Nacionalne skupštine, predsjednik Senata, 60 poslanika i 60 senatora." (čl. 61 st. 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 ima *pravo zakonodavnog veta*, on to pravo koristiti u roku propisanom za donošenje akta o proglašenju zakona. Kada odbije da potpiše akt o proglašenju zakona, zakon se vraća parlamentu na ponovno razmatranje. Koristeći suspenzivno veto šef države može samo 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. Ako i tada odbije da potpiše akt o proglašenju zakona, umjesto njega taj akt donosi predsjednik parlamenta.

Zakonodavni veto se razvio iz prava zakonodavne sankcije čije je dejstvo šire od prava na proglašenje zakona. Pravo zakonodavne sankcije uključuje ovlašćenje šefa države (*apsolutni veto*) da spriječi stupanje na snagu zakona koji je parlament usvojio. U tom slučaju šef države odbija da potpiše zakon izglasan u parlamentu, odbija da ga sankcioniše i tako omogući stupanje zakona na snagu. Dejstvo apsolutnog veta i odbijanja zakonodavne sankcije je po posljedicama identično. Apsolutni veto odlikuje ustavne sisteme u kojima zakonodavnu vlast dijele parlament i šef države. Savremena ustavnost ne poznaje apsolutni zakonodavni veto, jer je zakonodavna vlast u punom obimu povjerena parlamentu. Ovaj institut kao i zakonodavna sankcija pripada istoriji ustavnosti, a u savremenoj ustavnosti zakonodavni veto postoji kao *suspenzivni veto*.

„Predsjednik Republike proglašava zakone u roku od 15 dana od kako je vladi upućen konačno usvojen zakon. Prije isteka ovog roka on može zahtijevati od Parlamenta da ponovo odlučuje o zakonu ili pojedinim njegovim članovima. Parlament ne može odbiti da ponovo odlučuje." (čl. 10 Ustava Francuske)

Suspenzivni zakonodavni veto je pravo šefa države da zakon usvojen u parlamentu, vrati na ponovno odlučivanje. Njegovo dejstvo je slabije od dejstva apsolutnog veta. Koristeći pravo suspenzivnog veta, šef države ne može spriječiti donošenje zakona, ali može odložiti primjenu zakona, zahtjevajući ponovno odlučivanje. Šef države obavještava parlament o razlozima kojima je se rukovodio kada je vratio zakon na ponovno odlučivanje. Parlament ponovo razmatra zakon vodeći računa o razlozima zbog kojih je vraćen na ponovno odlučivanje. Tada je za usvajanje zakona potrebna kvalifikovana većina. U dvostranačkim parlamentarnim sistemima, suspenzivni zakonodavni veto često faktički djeluje kao apsolutni zakonodavni veto, jer se kvalifikovana većina za ponovno usvajanje zakona teško postiže, s obzirom na to da u parlamentu jedna od političkih stranaka ima parlamentarnu većinu.

3.15 Objavljivanje zakona

Da bi zakon koji je usvojen u parlamentu i proglašen aktom o proglašenju zakona, stupio na snagu, potrebno je da budu ispunjeni još neki uslovi. Jedan od ovih uslova je objavljivanje zakona. Objavljivanje zakona je stavljanje do znanja cjelokupnoj javnosti da je zakon usvojen. Da bi subjekti na koje se zakon odnosi mogli svoje ponašanje uskladiti sa zakonom, neophodno je omogućiti svima da se upoznaju s rješenjima koje zakon sadrži. Zakon mora biti poznat javnosti, jer je to pretpostavka da subjekti čije pona-

šanje reguliše mogu postupati u skladu sa zakonom, kao i da postoje uslovi u kojima je primjenljivo pravilo da nepoznavanje zakona škodi. Zato se u ustavu utvrđuje obaveza objavljivanja zakona.

„Savezne zakone i državne ugovore navedene u članu 50 proglašava Savezni kancelar u Saveznom službenom listu." (čl. 49 st. 1 Ustava Austrije)

O značaju objavljivanja pravnih propisa govore mnoga istorijska svjedočanstva. Zakoni su zapisivani na kamenim, drvenim ili metalnim pločama, koje su izlagane na javnim mjestima da bi njihova sadržina svima bila poznata. Opšte je poznato da je Zakon XII tablica bio istaknut na javnom mjestu (Forum Romanum), a građani Rima mnoge njegove odredbe, pisane u stihu, znali su napamet i često ih citirali. Zakoni su prepisivani, a prepisi su dostavljani sudijama i sudovima i sa njima se na pogodan način upoznavala javnost. Danas se zakoni objavljuju po službenoj dužnosti u službenom glasilu, na internetu u elektronskoj formi, u posebnim izdanjima 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 vrijeme. Vrijeme 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. Vrijeme čekanja zakona može u istom ustavnom sistemu biti različito, zavisno od prirode zakona ili sadržaja materije koja se reguliše zakonom.

U većini ustavnih sistema ustav propisuje *opšti rok čekanja* zakona (7, 15, 30 dana i sl.), a u nekima se ostavlja mogućnost stupanja na snagu prije 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." (čl. 82 st. 2 Osnovnog zakona Njemačke)

Izuzetak da zakon može stupiti na snagu i *prije isteka opšteg roka čekanja* zakona primjenjuje se restriktivno. On se koristi samo iz naročito opravdanih razloga koji moraju biti obrazloženi. Ukoliko zakon stupa na snagu prije isteka vremena čekanja, datum stupanja na snagu propisuje sam zakon. 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. Ustav može stupiti na snagu i danom usvajanja i ustavni zakon za njegovo sprovođenje stupa na snagu danom usvajanja. Zakon može stupiti na snagu i *nakon proteka vremena čekanja*, najčešće ako je neophodno stvoriti pretpostavke za primjenu zakona za čije stvaranje je potrebno duže vrijeme. Tada se u zakonu navodi datum kada stupa na snagu.

3.17 Zabrana povratnog dejstva zakona

Opšte je pravilo da se zakoni donose za budućnost i djeluju od dana stupanja na snagu. U skladu s tim ustav izričito propisuje zabranu retroaktivnog dejstva zakona. Retroaktivna primjena 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 izuzeci. Povratno dejstvo zakona je izuzetak koji se primjenjuje restriktivno. Jedan od najčešćih, poznat u većini ustavnih sistema, odnosi se na krivično pravo. Zakoni koji uređuju ovu oblast mogu, pod određenim uslovima, imati povratno dejstvo. Većina ustava pored legaliteta djela i sankcije, utvrđuje i korektivno pravilo da se na učinioca krivičnog djela primjenjuje blaži

zakon. Ukoliko je zakon, donijet nakon učinjenog krivičnog djela, blaži za učinioca krivičnog djela prema njemu će se povratno primijeniti potonji zakon. Krivično-pravni propisi utvrđuju bliže kriterijume prema kojima se određuje koji zakon je blaži za učinioca krivičnog djela.

3.18 Prestanak važenja zakona

Zakon se donosi za buduće vrijeme i s unaprijed neograničenim vremenskim dejstvom.

Kada zakon *ne reguliše unaprijed vremensko dejstvo*, on prestaje da važi kad u istoj oblasti bude donijet novi zakon. Novi zakon tada konstatuje prestanak važenja prethodnog. Kada novi zakon ne sadrži izričitu odredbu o prestanku važenja ranijeg zakona, primjenjuje se opšte pravilo da novi zakon stavlja van snage prethodni (*lex prior derogat legi posterior*). Prethodni zakon prestaje da važi od momenta stzpanja na snagu novog zakona. 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, odnosno donošenjem zakona o prestanku važenja zakona. Parlament ne mora umjesto postojećeg donijeti novi zakon. Ako prestane potreba da materija koju je zakon regulisao i nadalje bude regulisana, parlament donosi odluku o prestanku važenja zakona. Ove odredbe su dio prelaznih i završnih odredbi zakona.

Kada zakon *precizno reguliše vremensko dejstvo* zakona, on prestaje da važi automatski, nastupanjem datuma koji određuje vremensko dejstvo zakona. Kada je vremensko važenje zakona vezano uz određene okolnosti, a njihov prestanak nije moguće unaprijed predvidjeti, nije moguće precizno odrediti datum prestanka važenja zakona. Tada zakon prestaje da važi nakon prestanka okolnosti koje su izazvale njegovo donošenje. U ovom slučaju parlament konstatuje da je zakon prestao da važi, jer su prestale okolnosti zbog kojih je bio donijet.

Zakon može prestati da važi na osnovu *odluke organa nadležnog za ocjenu ustavnosti* zakona (ustavni sud ili drugi organ nadležan za ocjenu ustavnosti). Kada organ nadležan za ocjenu ustavnosti zakona nađe da je zakon neustavan, dejstvo ove odluke može biti različito. Zakon može prestati da važi donošenjem i objavljivanjem odluke organa nadležnog za ocjenu ustavnosti. Druga mogućnost je dostavljanje odluke o neustavnosti zakona parlamentu, koji u određenom roku može otkloniti neustavnost zakona. Ako parlament u datom roku ne otkloni neustavnost zakona, on prestaje da važi.

4. POSTUPCI KONTROLE RADA VLADE

Postupci parlamentarne kontrole vlade su različiti, a 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 povjerenja u parlamentu (npr. interpelacija, glasanje o povjerenju vladi).

4.1 Postupak po poslaničkom pitanju

Postupak po poslaničkom pitanju je jednostavan i lišen nepotrebnih formalnosti. Odvija se u tri faze: postavljanje pitanja, davanje odgovora i iznošenje stava poslanika prema datom odgovoru. Postupak po poslaničkom pitanju reguliše poslovnik parlamenta.

Postupak započinje postavljanjem pitanja na plenarnom zasijedanju parlamenta, obično u vrijeme koje je poslovnikom parlamenta rezervisano za postavljanje poslaničkih pitanja. Drugi dio postupka je odgovor na postavljeno pitanje. Odgovor na poslaničko pitanje daje se na istoj, a najdocnije na prvoj

narednoj sjednici parlamenta. O poslaničkom pitanju i odgovoru na njega u parlamentu se ne otvara rasprava, niti se o odgovoru na poslaničko pitanje parlament izjašnjava glasanjem. Postupak po poslaničkom pitanju daje pravo poslaniku koji je postavio pitanje da uzme riječ na plenarnom zasijedanju i iznese da li je zadovoljan (ili ne) odgovorom ministra ili vlade. Time se postupak 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 su postavljena kao hitna. Hitna pitanja imaju prednost nad ostalim poslaničkim pitanjima, ali se broj hitnih pitanja koje poslanici mogu postaviti u toku godine dana ili u toku jednog ciklusa parlamentarnog zasijedanja, 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 povjerenju vladi. Postupak po interpelaciji reguliše poslovnik o radu parlamenta.

Postupak započinje podnošenjem interpelacije koja se može podnijeti u bilo koje vrijeme u toku parlamentarnog zasijedanja. Interpelacija se potom dostavlja vladi (rjeđe ministru). Vladi se ostavlja određeni rok propisan poslovnikom da pripremi odgovor na interpelaciju. Potom se u parlamentu otvara rasprava o pitanju pokrenutom interpelacijom i odgovoru vlade. U nekim parlamentarnim sistemima (Austrija) rasprava se otvara samo ako to zahtijeva određeni broj poslanika. U raspravi mogu učestvovati svi poslanici nezavisno od toga da li su podnosioci interpelacije ili ne. Po završetku rasprave parlament može odlučiti da se pristupi glasanju o povjerenju vladi. Ukoliko ne bude postavljen zahtjev za glasanjem o povjerenju vladi, rasprava o interpelaciji se okončava prelaskom na sljedeću tačku dnevnog reda.

Komparativno pravo poznaje i ograničenja prava na pokretanje interpelacije. Razlog ograničenja prava na podnošenje interpelacije je racionalizacija rada parlamenta. Poslovnik najčešće propisuje vremenski rok (izražen u mjesecima ili po jednom parlamentarnom zasijedanju) u kome se o istom pitanju ne može podnijeti interpelacija. Ograničenje se može odnositi i na broj interpelacija koje može podnijeti ista grupa poslanika u toku jednog zasijedanja ili u toku godine dana.

4.3 Postupak glasanja o povjerenju vladi

Glasanje o povjerenju vladi je, po posljedicama i dejstvu, najdjelotvorniji instrument parlamentarne kontrole vlade. Kada se ovo pitanje postavi u parlamentu, moguće je da vlada izgubi povjerenje parlamentarne većine što dovodi do pada vlade. Odnosi između parlamenta i vlade prelamaju se upravo na ovom pitanju. Zbog toga postupak glasanja o povjerenju vladi reguliše ne samo poslovnik parlamenta već i ustav. U tome se ovaj postupak razlikuje od postupka po poslaničkom pitanju ili interpelaciji.

Postupak glasanja o povjerenju vladi započinje podnošenjem prijedloga za glasanje o povjerenju vladi, pod uslovima koje propisuje ustav (prijedlog podnosi grupa poslanika u pismenom obliku).

> „Prijedlog o izglasavanju nepovjerenja mora biti potpisan od najmanje jedne desetine članova Doma i može biti stavljen na pretres tek poslije tri dana od njegovog podnošenja.“ (čl. 94 st. 5 Ustava Italije)

Prijedlog za glasanje o povjerenju vladi mora biti prihvaćen u parlamentu većinom glasova propisanom ustavom ili poslovnikom.

„Nacionalna skupština pokreće pitanje odgovornosti vlade izjašnjavanjem o prijedlogu za izglasavanje nepovjerenja. Takav prijedlog može da bude prihvaćen samo ako ga je potpisala najmanje 1/10 članova Nacionalne skupštine." (čl. 49 st. 2 Ustava Francuske)
„Kongres poslanika može zahtijevati političku odgovornost vlade usvajanjem prijedloga za izglasavanje nepovjerenja apsolutnom većinom." (čl. 113 st. 1 Ustava Španije)

Između podnošenja prijedloga da se pristupi glasanju o povjerenju vladi i rasprave o povjerenju vladi nakon koje slijedi glasanje o povjerenju, mora proteći određeni rok propisan ustavom. To vrijeme vlada koristi da bi se pripremila za raspravu u parlamentu. Rok je kratak, najčešće 48 sati. Prije isteka ovog roka u parlamentu ne može započeti rasprava o povjerenju vladi. U nekim ustavima propisan je najkraći, ali i najduži rok u okviru koga u parlamentu mora započeti rasprava o povjerenju vladi.

„Diskusiju i glasanje o prijedlogu treba održati najranije u roku od tri dana, a najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja prijedloga." (čl. 39A st. 1. Ustava Mađarske)
„Ne može se raspravljati i glasati o povjerenju prije nego što protekne sedam dana od dana dostavljanja prijedloga Hrvatskom saboru. Rasprava i glasanje o povjerenju mora se sprovesti najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja prijedloga Hrvatskom saboru." (čl. 115 st. 3 i 4 Ustava Hrvatske)

Glasanju o povjerenju vladi prethodi rasprava na plenarnom zasijedanju parlamenta. Po okončanju rasprave pristupa se glasanju o povjerenju vladi. Za izglasavanje nepovjerenja vladi zahtijeva se većina od ukupnog broja poslanika. Ukoliko ta većina ne bude postignuta, smatra se da vlada i nadalje uživa povjerenje parlamentarne većine.

„Računaju se jedino glasovi u prilog prijedloga za izglasavanje nepovjerenja, koji može biti usvojen samo većinom glasova članova Skupštine." (čl. 49 st. 2 Ustava Francuske)

Pravo podnošenja zahtjeva za glasanje o povjerenju vladi je ograničeno. Ustav propisuje vremenski period u kome poslanici koji su podnijeli prijedlog za glasanje o povjerenju vladi ne mogu ponovo podnijeti novi prijedlog.

„Ako prijedlog za izglasavanje nepovjerenja bude odbačen, njegovi potpisnici ne mogu ponovo podnijeti novi prijedlog u toku istog zasijedanja." (čl. 49 st. 2 Ustava Francuske)

U ustavnim sistemima (Austrija, Španija, Mađarska, Njemačka, Slovenija) u kojima postoji institut *konstruktivnog glasanja o povjerenju vladi*, postupak glasanja o povjerenju vladi razlikuje se od prethodno iznijetog postupka. Suštinska razlika je u tome što se u parlamentu može pristupiti glasanju o povjerenju vladi samo pod uslovom da je izglasan mandatar (kancelar) za sastav nove vlade.

„Prijedlog za izglasavanje nepovjerenja mora predložiti najmanje jedna desetina poslanika i njime mora biti predviđen kandidat za predsjednika vlade." (čl. 113 st. 2 Ustava Španije)
„Ako na osnovu prijedloga većina poslanika izglasa nepovjerenje, lice koje je bilo predloženo za novog predsjednika vlade smatra se izabranim." (čl. 39 st. 1 Ustava Mađarske)
„Državni sabor izglasava nepovjerenje vladi tako da, na prijedlog najmanje deset poslanika, bira novog predsjednika vlade." (čl. 116 st. 1 Ustava Slovenije)

5. POSTUPCI PO KOJIMA SE ODVIJAJU IZBORI U PARLAMENTU

Dio nadležnosti parlamenta je odlučivanje o izboru drugih organa vlasti koje bira parlament po posebnom postupku koji reguliše ustav, odgovarajući zakoni i poslovnik parlamenta. Ustav reguliše najvažnija procesna pitanja, zakon reguliše način izbora određenog organa (npr. Zakon o sudijama reguliše način izbora sudija), a poslovnik bliže reguliše sva druga procesna pitanja. Pored toga, u parlamentu se

odvijaju i unatarparlamentarni izbori. Postupak izbora za predsjednika i potpredsjednike parlamenta, sekretara parlamenta, predsjednika i članova radnih tijela parlamenta reguliše poslovnik.

5.1 Postupak izbora organa vlasti koje bira parlament

Parlamentarni postupci po kojima se odvija izbor organa vlasti za čiji izbor je nadležan parlament razlikuju se s obzirom na to koji organ vlasti se bira. Po jednom postupku odvija se izbor vlade, po drugom izbor predsjednika republike, po trećem izbor sudija ili sudija ustavnog suda i sl.

5.1.1 Postupak izbora vlade

Vlada se bira nakon sprovedenih izbora ili nakon izglasavanja nepovjerenja vladi. Postupak izbora vlade odvija se u nekoliko faza. Cilj ovog postupka jeste da omogući izbor vlade i izbjegne parlamentarnu krizu koja bi nastupila u slučaju da vlada nije izabrana. Ako u ustavom propisanom roku vlada ne bude izabrana, ustav propisuje i raspuštanje parlamenta kao svojevrsnu sankciju za parlament koji nije izabrao vladu.

Postupak započinje podnošenjem prijedloga za izbor mandatara za sastav vlade. Prijedlog podnosi šef države, samostalno ili uz konsultovanje s predstavnicima svih ili samo onih parlamentarnih grupa koje čine parlamentarnu većinu. Izuzetno prijedlog za predsjednika vlade podnosi predsjednik parlamenta.

„Predsjednik Republike imenuje prvog ministra." (čl. 8 Ustava Francuske)
„Prilikom imenovanja premijera predsjednik Riksdaga će pozvati jednog ili više predstavnika svake poslaničke grupe na konsultacije. Predsjednik će seposavjetovati s potpredsjednicima i nakon toga podnijeti prijedlog Riksdagu." (čl. 2 st. 1 odjeljka 6 Ustava Švedske)
„Predsjednik Republike nakon konsultovanja s predsjednicima poslaničkih grupa predlaže Državnom saboru kandidata za predsjednika Vlade." (čl. 111 st. 1 Ustava Slovenije)

Kandidat za predsjednika vlade izlaže pred parlamentom program vlade. Potom se pristupa glasanju o izboru predsjednika vlade i programu koji je predložio. Postupak izbora vlade je različit zavisno od toga da li se obrazuje parlamentarna ili kancelarska vlada.

Kada se bira parlamentarna vlada, kandidat za predsjednika vlade predlaže parlamentu članove vlade. Poslanici potom pristupaju glasanju. Oni odlučuju ne samo o izboru predsjednika vlade već i o izboru svih članova vlade. Kada se bira kancelarska vlada, izborom predsjednika vlade postupak izbora vlade je okončan. Parlament bira predsjednika vlade, a ostale članove vlade samostalno postavlja predsjednik vlade koji o tome samo obavještava parlament.

Za izbor vlade je potrebna iznadpolovična većina ukupnog broja poslanika, a u nekim ustavnim sistemima (Italija) o izboru vlade glasa se na poseban način (tajno glasanje, poimenično glasanje prozivkom). U slučaju ponovnog odlučivanja o izboru vlade, neki ustavi dopuštaju mogućnost da vlada bude izabrana prostom većinom glasova poslanika.

„Ako Kongres poslanika, izjašnjavanjem apsolutne većine svojih članova, izglasa povjerenje kandidatu, kralj ga imenuje za predsjednika vlade. Ako ova većina ne bude postignuta, isti prijedlog se ponovo iznosi na glasanje pošto protekne 48 časova od prethodnog glasanja i smatraće se da je povjerenje izglasano ako prijedlog dobije običnu većinu." (čl. 99 st. 2 Ustava Španije)

Postupak izbora vlade odvija se u ustavom propisanim rokovima. Ako vlada ne bude izabrana u propisanom roku, parlament se raspušta i raspisuju se ponovni izbori. U parlamentarnom postupku se, u ovakvim slučajevima obezbjeđuje dovoljno vremena da parlament izabere vladu da bi se izbjeglo raspuštanje parlamenta neposredno po konstituisanju.

„Ako u roku od dva mjeseca od prvog glasanja o obrazovanju vlade nijedan kandidat ne dobije povjerenje Kongresa, kralj raspušta dva doma i raspisuje nove izbore, uz premapotpis predsjednika Kongresa." (čl. 99 st. 5 Ustava Španije)

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, s istim ili novim kandidatom. U ponovljenom postupku u nekim ustavnim sistemima postoji mogućnost da, pored predsjednika republike, i drugi subjekti navedeni u ustavu podnesu svoje prijedloge kandidata za predsjednika vlade.

„1. Predsjednik nakon konsultovanja s parlamentarnim grupama povjerava kandidaturu za predsjednika vlade koga je imenovala najbrojnija parlamentarna grupa.
2. Kada u roku od sedam dana kandidat za predsjednika vlade ne uspije da predloži sastav Ministarskog savjeta, Predsjednik povjerava ovaj posao kandidatu za predsjednika vlade kojeg je imenovala druga po brojnosti parlamentarna grupa.
3. Ako ni u tom slučaju ne bude predložen sastav Ministarskog savjeta, Predsjednik u roku iz prethodnog stava povjerava nekoj sljedećoj parlamentarnoj grupi imenovanje kandidata za predsjednika vlade.
5. Ako se ne postigne saglasnost o izboru vlade, Predsjednik imenuje službenu vladu, raspušta Narodno sobranje i zakazuje nove izbore." (čl. 99 Ustava Bugarske)

Naposljetku, pominjemo i institut konstruktivnog izglasavanja nepovjerenja vladi. Specifičnost ovog postupka je u tome da poslanici istovremeno glasaju o izboru novog mandatara i o nepovjerenju vladi.

5.1.2 Postupak izbora predsjednika republike

U ustavnim sistemima u kojima se predsjednik republike bira u parlamentu, ustav reguliše postupak njegovog izbora. Postupak započinje podnošenjem kandidature za predsjednika republike koju podnose poslanici. Broj poslanika koji treba da podrži kandidaturu da bi bila validna određuje ustav. Prijedlog se dostavlja predsjedniku parlamenta.

„Izboru predsjednika prethodi kandidovanje. Da bi kandidovanje bilo važeće, potrebno je da kandidaturu potpiše najmanje 50 poslanika. Kandidatura se podnosi predsjedniku parlamenta prije pristupanja glasanju. Svaki poslanik može podržati prijedlog samo za jednog kandidata. Poslaniku koji predloži ili podrži kandidaturu više kandidata svaki prijedlog postaje nevažeći." (čl. 29 B st. 1 Ustava Mađarske)

Nakon podnošenja prijedloga parlament pristupa odlučivanju o izboru predsjednika republike. O izboru predsjednika republike odlučuju poslanici glasanjem. Neki ustavi (Italija, Mađarska) izričito propisuju da je glasanje tajno.

„O izboru predsjednika Republike odlučuje se tajnim glasanjem." (čl. 83 st. 2 Ustava Italije)

U bikameralnim parlamentima o izboru predsjednika republike odlučuju oba doma. U nekim ustavnim sistemima prilikom izbora predsjednika republike parlament odlučuje u posebnom – proširenom sastavu koji se obrazuje samo za tu priliku i predstavlja svojevrstan elektorski kolegijum za izbor predsjednika republike.

„Predsjednika Republike bira Parlament na zajedničkoj sjednici oba Doma." (čl. 83 st. 1 Ustava Italije)
„Predsjednik 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 s pravilima proporcionalnog predstavljanja.
Saveznu konvenciju saziva Predsjednik Bundestaga." (čl. 54 st. 1, 3 i 4 Osnovnog zakona Njemačke)

Za izbor predsjednika republike zahtijeva se kvalifikovana većina poslanika: dvotrećinska većina (Italija, Mađarska) ili apsolutna većina ukupnog broja poslanika (Njemačka).

U slučaju neuspjeha postupak izbora se ponavlja. Ponavljanje postupka uključuje različite mogućnosti. To može biti samo ponavljanje glasanja o istim kandidatima, kada je za izbor dovoljna prosta većina glasova. U slučaju da nijedan 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 posljednjem krugu glasanja za izbor je dovoljna blaža većina od one propisane za prethodne krugove glasanja. Ako se za izbor zahtijeva 2/3 većina, biće dovoljna apsolutna većina, a ako se zahtijeva apsolutna većina biće dovoljna i prosta većina.

„Predsjednik Republike bira se tajnim glasanjem većinom od 2/3 skupštine. Poslije trećeg glasanja dovoljna je apsolutna većina." (čl. 83 st. 2 Ustava Italije)
„Ako većinu glasova Savezne konvencije ne dobije nijedan kandidat u dva kruga glasanja, kandidat koji dobije najveći broj glasova u narednom krugu smatra se izabranim." (čl. 54 st. 6 Osnovnog zakona Njemačke)

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 Predsjednika je izabran kandidat koji dobije 2/3 većinu.
Ako u prvom krugu nijedan kandidat nije dobio tu većinu, treba održati ponovno glasanje uz nove prijedloge. I tada kandidat mora dobiti 2/3 glasova poslanika.
Ako ni prilikom drugog glasanja nijedan 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 Predsjednika Republike je izabran kandidat koji, bez obzira na broj učesnika u glasanju, dobije većinu glasova." (čl. 29 B Ustava Mađarske).

U nekim ustavima propisan je i rok u kome u parlamentu mora biti okončan postupak izbora predsjednika republike.

„Postupak glasanja treba završiti u roku od najviše tri dana." (čl. 29 B st. 5 Ustava Mađarske)

5.1.3 Postupak izbora sudija

Postupak po kome parlament učestvuje u odlučivanja o izboru sudija se razlikuje. U komparativnom pravu se razlikuju, u osnovi, dvije situacije. Jedna kada parlament neposredno odlučuje o izboru sudija i druga kada parlament samo posredno učestvuje u odlučivanju o izboru sudija. Ustav najčešće reguliše samo način izbora sudija najvišeg suda.

Kada se postupak odlučivanja odvija u parlamentu, razlikuju se dvije situacije. Jedna kada je izbor sudija povjeren parlamentu i druga kada prijedlog za izbor sudija potiče od nekog drugog organa. U prvom slučaju u parlamentu se odvija i postupak kandidovanja i postupak izbora sudija.

Članove Visokog suda pravde „biraju, iz svoje sredine i u podjednakom broju Nacionalna skupština i Senat poslije svakog potpunog ili djelimičnog obnavljanja ovih domova." (čl. 67 st. 2 Ustava Francuske)

Drugi je slučaj češći i tada prijedlog za izbor sudija potiče od posebnog tijela koje se obrazuje u okviru sudske vlasti, (visoki pravosudni savjet) ili od drugog organa državne vlasti (predsjednik republike). Postupak u parlamentu započinje kada prijedlog za izbor bude upućen u parlament. Po opštim pravilima postupka rada parlamenta i po pravilima postupka predviđenog za glasanje, poslanici odlučuju o prijedlogu za izbor sudija. Za izbor se, po pravilu, zahtijeva prosta većina, ali neki ustavi propisuju i kvalifikovanu većinu.

„Sudije bira Državni sabor na prijedlog sudskog savjeta." (čl. 130 Ustava Slovenije)
„Predsjednika Vrhovnog suda bira Parlament na prijedlog predsjednika Republike, dok zamjenike predsjednika imenuje predsjednik Republike na prijedlog predsjednika Vrhovnog suda. Za izbor predsjednika Vrhovnog suda potrebno je 2/3 glasova od ukupnog broja poslanika." (čl. 48 st. 1 Ustava Mađarske)

Kada parlament posredno učestvuje o odlučivanju o izboru sudija, komparativna praksa poznaje različita rješenja. Najčešće parlament bira dio članova visokog pravosudsnog savjeta ili posebnog tijela koje odlučuje o izboru sudija. Članovi ovih tijela se biraju po opštim pravilima postupka rada parlamenta i po pravilima postupka po kojima se odvija glasanje.

„Jedanaest članova Visokog sudskog savjeta bira Narodno sobranje, jedanaest organi sudske vlasti." (čl. 130 st. 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." (čl. 95 st. 2 Osnovnog zakona Njemačke)

U nekim ustavnim sistemima parlament učestvuje u postupku izbora sudija samo u fazi kandidovanja. Parlament predlaže izbor sudija. U bikameralnim parlamentima prijedlog podnosi jedan od domova. Komparativna praksa govori da to može biti kako dom građana tako i drugi dom. Prijedlog za izbor sudija utvrđuje se po postupku predviđenom za glasanje. Prijedlog po pravilu sadrži veći broj kandidata od broja koji se bira ili imenuje.

„U slučaju da neko mjesto sudije Vrhovnog suda bude upražnjeno, Vrhovni sud o tome obavještava Donji dom parlamenta, koji u skladu s odredbama o popunjavanju tog mjesta, predlaže Kralju tri lica od kojih Kralj jedno lice postavlja za sudiju Vrhovnog suda." (čl. 177 st. 1 Ustava Holandije)
„Sudije Kasacionog suda imenuje Kralj s dvije 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." (čl. 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. Parlament može odlučivati o izboru svih sudija ili o imenovanju dijela sudija ili samo učestvovati u postupku predlaganja sudija ustavnog suda.

Kada je parlamentu povjeren izbor sudija ustavnog suda, parlament učestvuje i u postupku predlaganja kandidata i u postupku odlučivanja o izboru sudija ili pak 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 postupak izbora sudija može se odvijati samo u jednom od domova ili u oba doma. Komparativna praksa poznaje i rješenja 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." (čl. 125 st. 1 i 2 Ustava Hrvatske)

U drugom slučaju, pravo kandidovanja sudija ustavnog suda povjereno je drugim organima, po pravilu šefu države. Tada postupak započinje podnošenjem prijedloga za izbor sudija ustavnog suda od strane ovlašćenog predlagača, a parlament po postupku propisanom za glasanje o izboru sudija i uz posebnu većinu koja se zahtijeva za izbor sudija odlučuje o izboru.

„Polovinu članova Saveznog ustavnog suda bira Bundestag, a polovinu Bundesrat." (čl. 94 st. 1 Osnovnog zakona Njemačke)
„Ustavni sud čini devet sudija, koje na prijedlog predsjednika republike bira Državni sabor, na način određen zakonom." (čl. 163 Ustava Slovenije)

Pravo parlamenta da učestvuje u postupku izbora sudija ustavnog suda može biti ograničeno samo na postupak kandidovanja. Kandidate za sudije ustavnog suda predlaže određeni broj poslanika, poslaničke grupe ili jedan od parlamentarnih domova. Prijedlog je usvojen kada ga prihvati određeni broj poslanika. Prijedlog se potom upućuje organu koji je nadležan (po pravilu šef države) da imenuje sudije ustavnog suda.

„Ustavni sud se sastoji od dvanaest članova koje imjenuje Kralj, i to četiri na prijedlog Kongresa većinom od tri petine njegovih članova; četiri na prijedlog Senata istom većinom; dva na prijedlog vlade i dva na prijedlog Generalnog savjeta sudske vlasti." (čl. 159 st. 1 Ustava Španije)

Naposljetku, kada o imenovanju sudija ustavnog suda odlučuje više organa, među kojima je i parlament, parlament učestvuje u postupku kandidovanja i izbora dijela sudija ustavnog suda.

Od 12 sudija Ustavnog suda Bugarske „jednu trećinu bira Narodno Sobranje, jednu trećinu postavlja Predsjednik Republike, a jednu trećinu bira opšti zbor sudija Vrhovnog kasacionog suda i Vrhovnog administrativnog suda." (čl. 147 st. 1 Ustava Bugarske)

5.2 Unutarparlamentarni izbori

U parlamentu se odvijaju i unutarparlamentarni izbori. Parlamentu pripada i pravo kandidovanja i pravo odlučivanja o izboru. Na postupak izbora primjenjuju se opšta pravila o postupku odlučivanja u parlamentu koja reguliše poslovnik, dok ustav reguliše samo najvažnija pitanja vezana za postupak odlučivanja o unutarparlamentarnim izborima.

„Državni sabor ima predsjednika koga bira većinom glasova svih poslanika." (čl. 84 Ustava Slovenije)

Parlament bira predsjednika i potpredsjednike parlamenta kao i predsjednike i članove stalnih i povremenih radnih tijela parlamenta. Pored toga parlament bira i sekretara parlamenta kao i kolektivno tijelo (biro, sekretarijat) koji pružaju stručnu pomoć u radu parlamenta. U nekim parlamentarnim sistemima (Austrija, Njemačka) parlament bira između svojih članova i jedno uže tijelo (u Austriji je to Glavni odbor Nacionalnog vijeća) koje radi u periodu između redovnih zasijedanja parlamenta.

„Bundestag imenuje Stalni komitet koji obezbjeđuje prava Bundestaga u odnosu na Saveznu vladu u intervalu između dva zasijedanja... Šira ovlašćenja kao što su pravo da donosi zakone, da bira Saveznog kancelara, da opozove Saveznog predsjednika nijesu u nadležnosti Stalnog komiteta." (čl. 45 st. 1
Osnovnog zakona Njemačke)

U bikameralnim parlamentima u svakom od parlamentarnih domova bira se predsjednik i potpredsednici. Svaki od domova bira svoja radna tijela, a pojedina radna tijela biraju se kao zajednička radna tijela oba doma. U svakom od domova bira se stručno lice (sekretar) ili kolegijalno tijelo koji pružaju stručnu pomoć u radu parlamenta.

Parlament bira i parlamentarne delegacije, koje predstavljaju parlament u ostvarivanju njegovih nadležnosti u međunarodnoj saradnji.

6. POSTUPAK ODLUČIVANJA O ODGOVORNOSTI ŠEFA DRŽAVE

Postupak odlučivanja o odgovornosti šefa države različito je regulisan 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 podijeljene. Dio postupka se odvija u parlamentu, a dio u sudu ili ustavnom sudu. U dijelu postupka koji se odvija u parlamentu komparativna rješenja su različita.

Parlament pokreće postupak utvrđivanja krivice šefa države na zahtjev određenog broja poslanika. Ukoliko je parlament dvodoman, postupak pokreću poslanici doma građana ili poslanici oba parlamentarna doma. O pokretanju postupka odlučuje se kvalifikovanom većinom. Nakon što vrhovni sud ili ustavni sud utvrde odgovornost predsjednika republike, postupak odlučivanja se nastavlja u parlamentu. Odluku o razrješenju donosi drugi dom parlamenta. U ustavu može biti propisan i rok u kome se mora okončati postupak odlučivanja o odgovornosti šefa države.

„Odluka Državne dume o pokretanju optužbe i odluka Savjeta federacije o razrješenju Predsjednika 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 duma. Odluka Savjeta federacije o razrješenju Predsjednika Ruske federacije donosi se najkasnije tri mjeseca od pokretanja optužbe protiv Predsjednika od strane Državne dume. Ako u tom roku Savjet federacije ne donese odluku, smatra se da je optužba odbačena." (čl. 93, st. 2 i 3 Ustava Ruske federacije)

Parlament samo pokreće postupak odlučivanja o odgovornosti šefa države. Postupak se pokreće na prijedlog određenog broja poslanika. Prijedlog za pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti šefa države je prihvaćen kada ga parlament usvoji kvalifikovanom većinom. O odgovornosti i razrešenju šefa države odlučuje ustavni sud, vrhovni sud, ili posebno tijelo u čiji sastav ulazi određeni broj sudija kao i predstavnici izabrani u parlamentu. U nekim ustavnim sistemima za donošenje odluke o razrješenju šefa države potrebno je i neposredno izjašnjavanje građana.

„Predsjednika Republike stavlja pod optužbu Parlament na zajedničkoj sjednici, apsolutnom većinom glasova svojih članova. " (čl. 90 st. 2 Ustava Italije)
„Optužbu protiv predsjednika 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". (čl. 109 Ustava Slovenije)
„Prije isteka mandatnog perioda Savezni predsjednik može biti smijenjen narodnim referendumom. Narodni referendum organizuje se kada to zahtijeva Savezna skupština. Saveznu skupštinu za tu priliku saziva Savezni kancelar, kada Nacionalno vijeće postavi takav zahtjev. Za odluku Nacionalnog vijeća neophodno je prisustvo najmanje polovine njegovih članova i dvotrećinska većina glasova. Odbijanje smjene na narodnom referendumu važi kao novi izbor i za posljedicu ima raspuštanje Nacionalnog vijeća." (čl. 29 st. 1 Ustava Austrije).

LITERATURA:

Borković I.: *Postupak i tehnika izrade pravnih propisa*, Zagreb, l985; Vuković M. Vuković Đ. *Izrada pravnih propisa*. Nomotehnika, Zagreb, 1983; Ivanović B.: *Uvod u pravno normiranje*, Beograd, 1983; Jelić Z.: *Osnovi normativne tehnike*, Beograd, 1986; Jovičić dr M.: *Referendum (pokušaj uporedno pravnog proučavanja)*, Beograd, 1957; Jović Lj.: *Parlamentarno procesno pravo*, Beograd, 2004; Luman N.: *Legitimacija kroz proceduru*, Zagreb, 1992; Luković M.: *Razvoj srpskoga pravnoga stila, prilog istoriji jezika i prava u Srbiji*, Beograd, 1994; Mandić O.: *Sistem i interpretacija prava*, Zagreb, 197l; Pejić I. *Parlamentarno pravo – francuski, nemački, britanski, sroski i primer Evropskog parlamenta*, Niš 2006; Pejić I. *Parlamentarno pravo*, Niš, 2011; 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.

Dio VI

PARLAMENTARNO PRAVO CRNE GORE

Uvodna razmatranja

Crna Gora tokom svog državnog trajanja nije uvijek bila klasična parlamentarna država. Ima preko 1000 godina istorijski verifikovanog trajanja kao samostalna zajednica. Prve pisane, može se reći savremene dokumente, dobila je tek krajem XVIII i tokom XIX vijeka. Pojedini djelovi današnje Crne Gore imaju sasvim drugu istoriju i trajanje, pa i potpuno drugačiju organizaciju i utemeljenje na pisanom pravu nekoliko vjekova unazad. Stara Crna Gora je jednom riječju bila utemeljena kao plemenki organizovana država hiljadugodišnje tradicije na običajnom pravu. Crna Gora je nakon Berlinskog kongresa 1878. godine značajno proširila svoju teritoriju, još snažnije izašla na more, dobila veliki broj novih stanovnika različitih vjera i nacija i svemu tome je morala da prilagodi dotadašnju standardnu, klasičnu, društvenu, a djelimično i državnu organizaciju.

Istorija je zapisala razloge koji su rukovodili vlast Knjaževine Crne Gore da prihvati i da se prilagodi potrebi da se ustavno (dakle primjereno tada savremenim kretanjima i u okruženju i u Evropi) urede odnosi u Crnoj Gori koji su decenijama bili zasnovani na prosvijećenom apsolutizmu. Pravna istorija Crne Gore je nešto duža od 200 godina. Ustavna istorija je još skromnija. Crna Gora je prvi pisani ustav dobila 1905. godine. Crna Gora je 1905. godine dobila prvi Ustav Knjaževine, odnosno Kraljevine Crne Gore. Bio je oktroisani Ustav, uradila ga je grupa od Knjaza izabranih znalaca ustavne materije, domaćih i izvanjaca. Uz sve hendikepe bio je savremeni Ustav uziman za primjer modernih ustavnih tekstova. Od tada do danas Crna Gora se sa kraćim prekidima, čak u svom trajanju tokom naknadne istorije uvijek oblikovala na ustavan i pravan način.

Bitna činjenica u ustavnom trajanju Crne Gore je njen napor da živi u zajednici sa drugim državama. Već 12 godina Crna Gora je samostalna, nezavisna, suverena, međunarodno priznata država. Crna Gora je unitarna država. Po Ustavu iz 2007. godine Crna Gora je nezavisna i suverena država, država republikanskog oblika vladavine. Crna Gora je građanska država, demokratska, ekološka i država socijalne pravde. Crna Gora je država zasnovana na vladavini prava. Nosilac suvereniteta u ovoj državi je građanin. Birajući između narodnog i građanskog suvereniteta, opredijelila se za građanski suverenitet. Crna Gora je država u kojoj je nosilac suvereniteta građanin koji ima crnogorsko državljanstvo.

Vlast u Crnoj Gori se ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika i ne može se uspostaviti niti priznati ako ne proističe iz slobodno izražene volje građanina kao suverena na politički društveno prihvatljivo pripremljenim demokratskim izborima u skladu sa zakonom. Veličina Crne Gore i njena složena politička, socijalna, kulturološka, nacionalna i druge društvena struktura utiču na sastav i strukturu Skupštine Crne Gore.

Od 1991. godine Crna Gora je krenula u ustavno preoblikovanje svoje državne, društvene i političke pozicije. Napravljen je privremeni projekat zajedničkog života, a onda referendum 21. maj 2006. godine i ubjedljiva pobjeda ideje da Crna Gora mora zatvoriti krug i postati ponovo nezavisna država.

Crna Gora je danas ustavno uređena država. Već je rečno da je na osnovu dominantno izražene volje građana Crne Gore iskazanoj na referendumu 2006. godine, urađen novi (ali ne i prvi) Ustav, ali sada demokratske i samostalne i nadasve suverene države. Inače, referendum koji je organizovan i sproveden uz direktno učešće predstavnika referentnih organizacija međunarodne zajednice bio je razlog da već „sjutra-

dan" mnoge zemlje priznaju obnovljenu nezavisnost Crne Gore. Danas je Crna Gora članica svih relevantnih međunarodnih organizacija. Članica je NATO saveza. Prva je na putu da uđe u Evropsku uniju. Uvažena je i poštovana u međunarodnoj porodici naroda i država.

Crna Gora pripada zemljama koje su Ustavom, dakle najvećim pravno političkim aktom, utvrdile broj poslanika Skupštine Crne Gore. Skupštinu Crne Gore čine poslanici koji se biraju neposredno na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava i tajnim glasanjem. Pored ostalog to znači da se iz izbora u izbore odgovarajućim izbornim propisima definišu postupci koji ostvaruju izborni legitimitet kojima se ukupno biračko tijelo u tom trenutku prilagođava potrebi da se iz njega izabere 81 predstavnik građana u novom sazivu Skupštine Crne Gore.

U izboru se primjenjuje zatvoreni proporcionalni sistem, sa svim osobinama svojstvenim takvom načinu konstituisanja Skupštine praktikovanog kod svih onih koji duže koriste ovaj vid izbora za nacionalnu skupštinu. Crnogorska Skupština je jednodomna. U njemu su zastupljeni predstavnici različitih političkih grupa crnogorskog društva. Izbore za Skupštinu raspisuje Predsjednik Crne Gore definišući sve neophodno da izbori, prije svega počnu, ali da se i održavaju u podrazumijevajućoj demokratski prihvatljivoj atmosferi. U crnogorskoj Skupštini su dominantno zastupljene političke partije, odnosno stranke.

Mijenja se izborno zakonodavstvo i pokušava se ostvariti odgovarajuća zastupljenost pripadnica ženskog pola u Skupštini. Za sada među svaka četiri imena na listi kod svih izbornih takmaca mora biti makar jedna žena. Ambicija je da to bude i među tri imena. U međuvremenu usavršavaju se i drugi izborni metodi koji omogućavaju afirmaciju principa ravnopravnosti. Crna Gora nije država formalno podijeljena na regione, ali se izbornim procedurama uz prethodno utvrđena izborna pravila pokušava stvoriti uslov za zastupljenost što većeg broja subjekata koji pokazuju svo bogatstvo različitosti etničke, nacionalne, kulturološke, socijalne, obrazovne, jedne relativno male zajednice kao što je Crna Gora.

Crna Gora koristi Dontovu formulu za raspodjelu mandata za crnogorsku Skupštinu. U međuvremenu je bilo različitih korekcija, kao što su sigurni mandati za nacionalne manjine, kao što je prethodna teritorijalna podjela Crne Gore na više izbornih jedinica i tome primjeren na različiti način obračun mandata. Danas je Crna Gora jedinstvena izborna jedinica koja je osvojila i praktikuje evropske standarde kada je sistem obračuna poslaničkih mandata u pitanju.

Crna Gora je višenacionalna zajednica. Njena istorijska istina je multietnički i multivjerski sklad. Tragova takvog trajanja Crne Gore na njenoj teritoriji je previše. Crna Gora pripada grupi zemalja koje su kasno krenule u političku tranziciju. Krenula je početkom 90-tih godina prošlog vijeka. Vodila je borbu na dva fronta. Sa jedne strane da uhvati korak sa zemljama koje su ušle u isti proces, a pripadale su dotadašnjem istočnom, pa i politički gledano, bloku. Sa druge strane krenula je u proces unutrašnje emancipacije koji je bio i danas je u dobroj mjeri skopčan sa otporima.

1. SASTAV SKUPŠTINE CRNE GORE – KRITERIJUMI REPREZENTOVANJA

1.1. Broj poslanika u Skupštini Crne Gore

Sastav Skupštine Crne Gore po važećem Ustavu i drugim pravnim propisima čine poslanici koji se biraju neposredno na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava i tajnim glasanjem. Osnovnim pravnim aktom, Ustavom, određen tačan broj poslanika Skupštine, za razliku od drugih država koji utvrđuju načine izbora člana Skupštine kao pojedinca, što dovodi do različitog broja parlamentaraca od izbora do izbora u tim državama.

Skupština ima 81 poslanika i po nekim parametrima i parlamentarnim standardima za neke je to optimalan broj za zajednicu koja ima manje od 700.000 stanovnika, a oko 540.000 građana sa aktivnim i pasivnim biračkim pravom.

1.2. Tip izbornog sistema i sastav Skupštine Crne Gore

Poslanike crnogorske Skupštine neposredno, na slobodnim, tajnim, demokratskim i periodičnim izborima, biraju građani uz očekivanje da tako izabrana Skupština nesumnjivo obezbjeđuje ostvarivanje principa narodnog građanskog suvereniteta kao demokratskog željenog i potrebnog.

To znači da se svake četvrte godine, kao redovni postupak, organizuju redovni parlamentarni izbori za Skupštinu i svi poslanici dobijaju isti status, imaju isto trajanje mandata, ista prava i obaveze, vuku legitimitet od istog biračkog tijela, jedinstvenog.

Rečeno je već da se konstituisanje organa vlasti na nivou države i na nivou lokalnih zajednica u uslovima zatvorenog klasičnog proporcionalnog sistema obavlja zbrajanjem glasova koje su dobile izborne liste po takozvanom Dontovom izbornom sistemu. On spade u proporcionalne izborne sisteme u kome se mandate raspodjeljuju srazmjerno procentu osvojenih glasova. Broj mandata koji dobija jedna lista srazmjeran je, proporcionalan je procentu osvojenih glasova birača, kao i u svakom proporcionalnom sistemu. Nakon određivanja broja glasova za svaku izbornu listu se računaju i prosjeci i količinici. Formula za količnike V/s+1. Tu je V-broj glasova koje je dobila lista, a s- broj mandata koji je lista dobila do određenog trenutka. U početku svaka lista startuje sa 0. Ona lista koja ima najveći količnik dobija sljedeći mandat, a količnici se ponovo računaju. Pri tome se uzimaju u obzir do tada dodijeljeni mandati. Postupak se ponavlja dok se ne raspodijele svi mandati.

Dontov metod zapravo omogućava da se mandati raspodijele prema procentima i to bez ostatka. Sastoji se vidljivo je, u pravljenju matrice brojeva koji se dobijaju tako što se broj osvojenih glasova jedne izborne liste dijeli sa brojevima 1,2,3,4,…, 20, 21, 22, 23. I ovaj sistem ima nedostataka pa se ozbiljno razmišlja o njegovoj zamjeni prihvatljivijim kao što se u Crnoj Gori kao vječita tema propituje mogućnost promjene samog izbornog sistema. Tako ima zagovornika i to vrlo glasnih i ozbiljnih koji bi radije otvoreni proporcionalni sistem sa pretencijalnim glasom, pa čak i onih koji bi izvršili radikalnu transformaciju i u Crnoj Gori uveli većinski sistem glasanja. Važeći zatvoreni proporcionalni sistem ili takozvani klasični tradicionalni, ima svojih prednosti i nedostataka koje pak, ali po pravilu pojedinačno, a ne cjelovito njegovi kritičari uzimaju i navode kao razlog zbog čega je isti potrebno zamijeniti u ustavnom sistemu Crne Gore.

1.3. Kriterijumi reprezentovanja u Skupštini Crne Gore

Crna Gora pripada zemljama koje su Ustavom, dakle najvećim pravno političkim aktom, utvrdile broj poslanika svoje Skupštine. Skupštinu Crne Gore čine poslanici koji se biraju neposredno na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava i tajnim glasanjem. To što je Ustavom Crne Gore definisano da Skupština ima 81 poslanika znači da se iz izbora u izbore odgovarajućim izbornim propisima definišu postupci koji ostvaruju izborni legitimitet kojima se ukupno biračko tijelo u tom trenutku prilagođava potrebi da se iz njega izabere 81 predstavnik građana u novom sazivu Skupštine.

U izboru se primjenjuje zatvoreni proporcionalni sistem, sa svim osobinama svojstvenim takvom načinu konstituisanja nacionalnog parlamenta praktikovanog kod svih onih koji duže koriste ovaj vid izbora za nacionalni parlament.

Skupština Crne Gore je jednodomna. U njoj su zastupljeni predstavnici različitih političkih grupa crnogorskog društva.

Zakonom se pokušava ostvariti odgovarajuća zastupljenost u Skupštini Crne Gore pripadnica ženskog pola i predstavnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

1.3.1. Reprezentovanje građana

Po Ustavu Crna Gora je građanska država. Nosilac suvereniteta je građanin koji ima crnogorsko državljanstvo. On vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika, što znači preko poslani-

ka u Skupštini Crne Gore i odbornika u opštinskim skupštinama. Najvećim pravno političkim aktom države – Ustavom defnisano je da se u Crnoj Gori ne može ni na koji način uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana, izražene na demokratskim izborima. Ova ustavna odredba, koja je dio osnovnih odredbi iz prvog dijela najvećeg akta u državi, se dalje razrađuje nižim pravnim aktima – zakonima. Krovni sistemski zakon je Zakon o izboru odbornika i poslanika u Crnoj Gori. Dakle, za razliku od drugih država koje su u manjini, Crna Gora pripada državama koje su danas dominantne po načinu uspostavljanja vlasti. Vlast pripada građaninu bez obzira na njihova svojstva i razlike. Građani kao nosioci suvereniteta biraju i mogu biti birani u skupštine lokalnih zajednica i u Skupštinu Crne Gore. To su reprezentativna tijela upravo građana Crne Gore kojima se povjerava najodgovorniji posao u državi.

Skupština Crne Gore je fabrika zakona jer je njoj Ustavom, kao jednoj od tri grane vlasti, povjereno kreiranje propisa. Skupština Crne Gore je nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u državi koja svoj legitimitet upravo ističe na slobodnim, neposrednim, tajnim i demokratskim izborima. Građani izabrani u skupštine lokalnih zajednica ili u Skupštinu Crne Gore reprezentuju sve građane Crne Gore. Istina ima i užih normativističkih mišljenja da odbornici i poslanici predstavljaju samo one koji su glasali listu preko koje su ušli u opštinske skupštine ili Skupštinu Crne Gore. U svakom sljučaju Crna Gora je jedna izborna jedinica. Za mjesta u skupštinama dominantno konkurišu politički subjekti, političke partije i političke stranke, rjeđe grupe građana. Iz tih razloga teško je govoriti kroz crnogorsko skupštinsko iskustvo da poslanici predstavljaju pojedine djelove Crne Gore, posebno one u kojima žive i iz kojih dolaze. Njima legitimitet odbornika ili poslanika daju građani svojim glasom opredjeljujući se za izborne liste na kojima se isti nalaze. Iz tih razloga dominantno se može govoriti o odbornicima i poslanicima kao reprezentacijama pojedinih partija koje su obezbijedile mjesto u lokalnim skupštinama ili Skupštini, a manje o njima kao predstavnicima naroda, dakle svih građana u cjelini. Iz tih razloga je i poseban karakter takozvanog slobodnog mandata narodnog predstavnika odbornika ili poslanika.

U dosadašnjem trajanju obnovljenog skupštinskog sistema bilo je i situacija da su se i najviši državni organi, u ovom slučaju Ustavni sud Crne Gore, različito opredjeljivali tragajući za odgovorom na prethodno pitanje. Desilo se čak da je u jednom trenutku Ustavni sud Crne Gore, reagujući na pitanje kome pripada poslanički mandat u uslovima postojanja zatvorenog proporcionalnog sistema i činjenice da su odbornici i poslanici „uvedeni" u lokalne i državne skupštine preko zatvorenih partijskih, odnosno stranačkih lista, dva puta odlučivao i to na način što je donio dvije potpuno suprotne odluke. U prvom slučaju Ustavni sud Crne Gore je odlučio da poslanički mandat pripada stranci, odnosno partiji sa čije je liste poslanik ušao u Skupštinu Crne Gore, a u drugom slučaju isti saziv Ustavnog suda Crne Gore je odlučio da je vlasnik mandata poslanika sam poslanik, što je kontradiktorno u odnosu na njegovu prethodnu odluku da je vlasnik mandata politički subjekt koji je pojedinca uveo u Skupštinu Crne Gore. U posljednje vrijeme dominantno je mišljenje da je poslanik vlasnik svog poslaničkog mandata. Dominantan je stav da u crnogorskom skupštinskom sistemu važi princip ili pravilo slobodnog mandata sa svim pravima i obavezama koje vlasniku tog mandata pripadaju. Napušten je princip vezanog mandata, odnosno napušten je stav da je zbog načina dobijanja poslaničkog mandata preko stranačke liste, prije svega, vlasnik svih pojedinačnih mandata stranka, odnosno politički subjekt koji je obezbijedio građaninu taj status.

1.3. 2. Reprezentovanje žena i muškaraca

U Skupštini Crne Gore je trajan napor da se obezbijedi odgovarajuća zastupljenost pripadnica ženskog pola. Iz tih razloga skoro je permanentan napor nadležnih da se toj potrebi još više prilagodi aktuelno izborno zakonodavstvo. Za sada na svim izbornim listama među četiri imena mora biti jedna žena. Ambicija je da to bude i svaka treća. U međuvremenu usavršavaju se i drugi izborni metodi koji omogućavaju afirmaciju principa što veće rodne ravnopravnosti.

1.3.3. Reprezentovanje nacionalnih manjina

Crna Gora je dio onih država koje do kraja nijesu afirmisale građansko društvo. Crnogorsko društvo je i dalje političko društvo, prije svega. Samim tim građani traže potpunu afirmaciju svekolike, a posebne nacionalne crnogorske različitosti. Crna Gora je prihvatila da kao zemlja koja pripada toj grupi evropskih država, svoje interese i potrebe, afirmacije, nacionalne osobenosti svih društvenih grupa, do kraja iskaže stvarajući uslov za njihovu zaštitu i unapređenje. Tako prpadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica Crna Gora garantuje sva prava i slobode koje mogu koristiti i pojedinačno i u zajednici sa drugima. Isto tako Crna Gora radi sve da obezbijedi izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti svakog njenog pojedinca.

Država je garant za adekvatan izbor, upotrebu, javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika, svih nacionalno različitih bez izuzetka. Garantuje im upotrebu njihovog jezika i pisma u privatnoj, pravnoj i službenoj upotrebi. Crna Gora obezbjeđuje pravo na školovanje na svom jeziku, na svom pismu u državnim ustanovama, dakle u Crnoj Gori prije svega, pri tome insistirajući da nastavni programi koje koriste i po kojima rade obuhvataju i istoriju i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

U sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica organi konkretnih lokalnih samouprava, kao i svi državni organi, a posebno sudski organi, vode postupke na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Država stvara uslove, jednostavno omogućava da se osnivaju prosvjetna, kulturna i vjerska udruženja uz državnu direktnu materijalnu pomoć. Svaki pojedinac sopstveno ime i prezime upisuje i koristi na svom jeziku i pismu u svim službenim ispravama koje se vode u državi. Ne i manje važno u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake moraju biti ispisani i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Možda i najvažnije pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica imaju garantovano pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i u skupštinama lokalnih samouprava, odnosno njihovim jedinicama, u onim opštinama u kojima čine značajan dio stanovništva. To rade apsolutnim i slobodnim korišćenjem i shodnom primjenom principa afimativne akcije. Pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica imaju zagarantovano ustavno pravo na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave. Imaju pravo informisanja na svom jeziku, kao i pravo da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima van Crne Gore, posebno sa onima sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno istorijsko nasljeđe i vjerska ubjeđenja.

Da bi se ove ustavne garancije do kraja poštovale treba da budu razrađene i osnivanjem savjeta za zaštitu i unapređenje ovih posebnih nacionalnih i etničkih prava. Ova prava se garantuju kao kolektivna, a ostvaruju kao individualna prava u Crnoj Gori. Zabranjena je nasilna asimilacija pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Jednom riječju država Crna Gora je dužna da zaštiti pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od svih oblika nasilne asimilacije. Upravo iz tih razloga Ustav sadrži ovu posebnu deklaraciju o manjinskim pravima i zaštiti identiteta pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica. U Ustavu Crne Gore su sadržani svi standardi međunarodnog karaktera poznati i obavezni za ova pitanja i ovu oblast. Sadržani su u ovoj posebnoj deklaraciji ustavnog karaktera i naslonjeni na dokumenta iz Lunda u kojima je sadržan međunarodni standard o tome kako se ova značajna pitanja obezbjeđuju i praktikuju.

Crna Gora je država u kojoj su prava pripadnika nacionalnih manjina i drugih manjinskih grupa izdignuta na nivo Ustavom zagarantovanih prava. To nije presedan. To je pravilo. Po mnogim teoretičarima savremene demokratije države se dijele na one koje se nalaze u početnoj fazi, kao što je Crna Gora, koje tek treba da izađe iz prelaznog tranzicionog perioda, da se transformišu iz države jednopartijskog u državu višepartijskog sistema, koje moraju savladati početne lekcije predviđene, pa čak i obavezne po međunarodnim dokumentima kojima se tretira ova vanredno važna razvojna problematika. Drugu grupu zemalja predstavljaju one zemlje koje u toj nomenklaturi političke zrelosti nacionalne različitosti

svojih građana zadržavaju na kulturološkom nivou. U tim zemljama nacionalne skupštine po pravilu ne konstituišu nacionalne partije, posebno ne partije manjinskih nacionalnih zajednica.

Crnogorski ustavni sistem omogućava nacionalnim manjinama i drugim nacionalnim zajednicama da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima van Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno- istorijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjeđenja, kao što je već rečeno uz obavezu da se vodi računa o državnom i nacionalnom integritetu same Crne Gore. Izborni sistem je prilagođen u Crnoj Gori toj specifičnoj Ustavom izraženoj i garantovanoj i nacionalnoj stratifikaciji Skupštine. Uostalom slična situacija je i u skupštinama lokalnih zajednica.

U Crnoj Gori u ukupnom broju stanovništva ima manje od 5% Albanaca, oko 13% Muslimana – Bošnjaka i manje od 2% pripadnika hrvatske nacionalne zajednice. Dominantne nacionalne zajednice su crnogorska sa preko 45% zastupljenosti i srpska zajednica sa nešto preko 28% učešća u ukupnom broju stanovnika. Da bi se obezbijedila ravnomjerna zastupljenosti i pripadnika svih nacionalnih zajednica u crnogorskoj Skupštini izborna pravila podrazumijevaju takozvana dva praga koja treba preći da bi se na legitiman način obezbijedio poslanički mandat. Po takozvanom prirodnom ili zakonskom pragu potrebno je obezbijediti podršku više od 3% glasača sa biračkim pravom da bi se obezbijedio poslanički mandat. U praksi se pokazuje da je to prag koji moraju ostvariti takozvane građanske partije.

Za nacionalne partije, Bošnjačku partiju, Hrvatsku građansku inicijativu, koaliciju albanskih nacionalnih partija prag je niži i različit je od izbornog subjekta do izbornog subjekta. Za Hrvatsku građansku inicijativu, u principu za hrvatsku partiju koja bi konkurisala za mandate u državnom parlamentu, prag je ispod 0,8%. Za Bošnjačku stranku, nacionalnu partiju tog naciona, prag je između 1 i 2% ukupnog biračkog tijela. Za koaliciju albanskih naciolnalnih partija je niži od zakonskog pravila 3%. Dakle za sve nacionalne subjekte koji konkurišu na državnim izborima za mjesta u Skupštini utvrđen je ili zakonski ili prirodni prag. I u crnogorskom izbornom iskustvu pokazalo se da zakonski prag od 3% teško mogu ostvariti stranke koje nijesu građanske provenijencije, pa se prirodni prag prilagođava broju i strukturi nacionalnog subjekta koji hoće da učestvuje u izbornoj utakmici, kao i potrebi da Skupština kao predstavništvo naroda, u što većoj mjeri izrazi i iskaže svu političku različitost crnogorskog društva.

Činjenica da Crna Gora iz prethodno pomenutih razloga je morala, bilo je nužno, u svom najvećem političkom aktu da unese i odredbe koje odudaraju od građanskog koncepta tog akta, govori o potrebi stalnog promišljanja dugoročnosti opstanka tog rješenja u Ustavu Crne Gore. Naime, čitava deklaracija sadržana u članu 79 Ustava Crne Gore odnosi se na poseban ustavni položaj i tretman dijela građana Crne Gore kao nosioca suvereniteta u ovoj državi, ali isključivo i direktno kao pripadnika posebnih nacionalnih i etničkih grupa.

Kako savremeni svijet ima, sa razlogom, tendenciju afirmacije građanskog organizovanja i institucija i afirmacije ljudske liberalne demokratije, isticanje nacionalnih osobenosti u državama dužeg demokratskog trajanja i tradicije, te razlike među ljudima, a njihovim stanovnicima zadržavaju se i štite se kao fenomeni kulturološkog a ne, prije svega političkog karaktera. Zato je i tendencija da se političko predstavljanje kao potreba zasnovana na nacionalnim osobinama, etničkim i vjerskim svojstvima, uzima samo u slučaju lokalnih i eventualno regionalnih skupština. Na nivou nacionalnih skupština to nije predviđeno odgovarajućim nacionalnim propisima. Sve to dovodi do potrebe da se i u Crnoj Gori kao državi koja je ispoštovala osnovne preporuke toga dokumenta počne razmišljati o izmještanju te deklaracije kojom se promoviše dodatna politička zaštita prethodnog prava, ali i obaveze građana Crne Gore uzimajući u obzir njihovo nacionalno i vjersko svojstvo i opredjeljenje. U međunarodnim dokumentima je shvaćeno i izraženo da dugo, a nepotrebno trajanje ovakvog opredjeljenja nužno rađa probleme. Insistiranje, posebno Ustavom, na ovim razlikama u političkim procesima i u životu može stvarati i očekivane i neočekivane distance među ljudima različitih nacionalnih i vjerskih svojstava.

U Crnoj Gori se već ostvaruju uslovi koje je pomenuti dokument propisao, a sadrže ga i preporuke relevantnih međunarodnih organizacija sadržanih i u drugim relevantnim međunarodnim propisima, da uz ispunjenje osnovnih ciljeva zaštite pripadnika manjih nacionalnih grupa i sprečavanja dominacije po

bilo kom osnovu većinskog naroda nad njima, do pokušaja asimilacije to ima svoje „vrijeme trajanja". Čim prestanu razlozi, iako je to vidljivo i mjerljivo, koji su bili razlog da se uvede ovakav oblik zaštite ovih zajednica, međunarodni propisi insistiraju na izmještanje istih iz nacionalnih dokumenata, a i Ustava prije svega. U suprotnom došlo bi do deformacije nemjerljivih posljedica. Građani bi se u jednom trenutku potpuno okrenuli nacionalnim zajednicama i potrebi organizovanja i političkog i drugog u okviru istih. Nestajala bi potreba funkcionisanja, na primjer, i u nacionalnim skupštinama preko građanskih partija. Sve bi to otvorilo pitanje u jednom trenutku očiglednog sukoba između realnog društvenog koncepta i ustavno pravnog iskaza konkretne društvene zajednice. Ustav bi iz projektovano normativnog akta, dakle realno koncipiranog i ostvarljivog, vidljivo klizio ka aktu nominalnog karaktera, aktu koji bi simulirao društvenu stvarnost, a sa istom imao vrlo malo dodirnih tačaka. Ta zakonitost upravo dovodi sve ozbiljne i u Crnoj Gori da prethodno rečeno imaju u vidu i da u skorom vremenu u nekoj narednoj reviziji aktuelnog Ustava, povedu računa i o ovoj potrebi. Ovo tim prije što Crna Gora ubrzano ide ka evropskim integracijama što će objektivno iziskivati njenim ulaskom u Evropsku uniju, zahtjevom da se i ustavno, adaptacijom najvišeg akta, prilagodi novim okolnostima. Sve su to razlozi da se ovom pitanju posvećuje dnevna pažnja da bude u fokusu jednog od osnovnih razvojnih pitanja Crne Gore. Razloga i u ovom trenutku ima dovoljno. Naprotiv. Zadržan je visok stepen i vjerske i nacionalne tolerancije sa tendencijom poboljšanja.

Nacionalne manjine preko svojih predstavnika legitimno izabranih u ravnopravnoj konkurenciji sa drugima već u nekoliko izbornih procesa zauzimaju značajna mjesta, pa i formiraju, poslije izbora, skupštinske većine u sve većem broju crnogoskih sredina. Pripadnici albanske nacionalne zajednice organizovano i u okviru nacionalnih partija ili kao članovi građanskih partija, čine većinu u Ulcinju, u Tuzima i značajan su politički subjekt u sredinama đe inače predstavljaju značajan postotak u strukturi domicilnog stanovništva. Isto je sa Bošnjacima – Muslimanima kao i pripadnicima hrvatske nacionalne zajednice. Njihov dosadašnji višedecenijski korektan odnos prema razvojnim potrebama Crne Gore govori o tome da su uz sve prednosti vlastitog nacionalnog i vjerskog opredjeljenja vidljivo integrisani u crnogorsko demokratsko političko i građansko društvo.

1.3.4. Reprezentovanje političkih stranaka u Skupštini Crne Gore

U Skupštini Crne Gore su dominantno zastupljene političke partije, odnosno stranke. Kao izraz, sa jedne strane stasavanja crnogorskog političkog društva, a sa druge strane nestabilnosti jednog ne malog broja, posebno stranaka i partija koje se pojavljuju pred same izbore, česti su politički transferi u sastavu Skupštine Crne Gore. Dešava se da poslanik u Skupštinu uđe kao čovjek koji se nalazi čak na čelu političke liste koja je izborna ponuda, a da vrlo brzo u Skupštini napusti istu, pređe u status nezavisnog poslanika, a manje se pridruži drugim političkim subjektima koji u tom sazivu konstituiše crnogorsku Skupštinu (ponavlja se kod klubova poslanika).

Poznato je da je Crna Gora kao stara država, treba ponoviti sa preko 10 stoljeća ili čitav jedan milenijum njenog trajanja, mijenjala svoju unutrašnju organizaciju. Dugo je funkcionisala kao država oslonjena na običajno nepisano pravo. Njena pravna istorija počinje sa Stegom Petra I Petrovića Njegoša, a ustavna sa donošenjem Prvog oktroisanog ustava za Crnu Goru iz 1905. godine. Tek tada se pojavljuju prvi subjekti kao izraz političkog organizovanja kroz stranke i partije crnogorskog građanina. Prve dvije partije u Crnoj Gori su Pravaši i Klubaši. To su politički subjekti koji su u tim vremenima, od kojih je jedan podržavao politiku suverena knjaza, odnosno kralja Nikole I, a drugi je bio skup njegovih političkih oponenata.

Neobična i osobena politička istorija Crne Gore registruje da je Crna Gora poslije tog perioda kao sastavni dio jugoslovenske federacije više od četiri decenije imala politički sistem imanentan toj federalnoj zajednici. Dominantan subjekt u svim članicama jugoslovenske federacije, pa samim tim i u svim njenim sastavnim djelovima republikama članicama, njih šest, dakle i u Crnoj Gori, bila je Komunistička partija, odnosno kasnije transformisana u Savez komunista Jugoslavije i organizacije Saveza komunista po republikama i pokrajinama.

Početkom 90-tih godina XX vijeka i u Crnoj Gori je započeo proces svekolike, a prije svega političke tranzicije, odnosno radikalnih promjena sistema i njegove organizacije. Rehabilitovano je višestranačje, odnosno politički pluralizam u punom smislu te riječi. Po mnogima taj proces političke tranzicije u crnogorskoj zajednici traje i dalje. Politički prostor je popunjen velikim brojem političkih subjekata – stranaka i partija prije svega. Prva višestranačka Skupština Republike Crne Gore imala je 125 poslanika koji su uvedeni u tadašnji saziv crnogorske Skupštine preko izbornih lista političkih partija i stranaka. Kroz naredne demokratske izbore posebno u susret njima u Crnoj Gori je tekao proces stalnih promjena političke konfiguracije crnogorskog društva. Odvijao se prije svega kroz povećanje broja partija i stranaka i mijenjanja i prilagođavanja iz različitih razloga njihovog imena, prije svega, a manje političke orijentacije. Crna Gora je osvojila sve poznate standarde i praksu višestranačkog života prisutnog u zemljama starije demokratije. Prošla je period kada je imala jednu dominantnu partiju kao konstituenta, prije svega njene Skupštine, a samim tim i Vlade kao izvršnog političkog organa. Nije dugo čekala da krene i sa političkim vremenom koalicija, koalicionih saveza, koalicionih skupštinskih većina i koalicione vlade kao zakonitih pratilaca tih novih političkih stvarnosti.

U dosadašnjem trajanju dolazilo je i do kriza u političkim odnosima u Crnoj Gori koje su razrješavane i vanrednim izborima za Skupštinu. Sve u svemu i sada Crna Gora funkcioniše kao država parlamentarne demokratije u kojoj su dominantni parlamentarni činioci parlamentarne stranke i parlamentarne partije.

Kao višestranačka i multikonfesionalna zajednica ima politički iskaz i te i sveukupne različitosti i u okviru političkih subjekata koje i u Skupštini, kao i u lokalnim skupštinama iskazuju posebne interese tih djelova društvene stvarnosti.

2. STATUS I PRAVA POSLANIKA SKPŠTINE CRNE GORE

Skupštinu Crne Gore čini 81 poslanik. Skupštinu, kao jednodoman zakonodavni organ, čine upravo poslanici koji su vlasnici svog mandata. Dakle, poslanik ima sva prava, ali i obaveze koje se podrazumijevaju upravo zbog činjenice da je poslanik vlasnik svog poslaničkog mandata. Poslanici u Skupštini funkcionišu kao individue, kao pojedinci, ali u određenim situacijama svoja poslanička prava, dakle interese mogu zadovoljiti i ostvariti zajedno sa drugim poslanicima. Jednostavno poslanik u Skupštini Crne Gore, uostalom kao i odbornici u skupštinama lokalnih zajednica, uživaju veliki broj prava, ali imaju i veliki broj obaveza koje ostvaruju na dva načina. Ostvaruju ih kao pojedinci ili u okviru poslaničke grupe, jednom riječju kao individualna ili kolektivna prava.

Poslanici uživaju statusna prava kao što su slobodan mandat koji pripada njima i kojim oni slobodno raspolažu. Iz tih razloga u Skupštini Crne Gore dešavaju se s vremena na vrijeme poslanička preslaganja. Poslanici u toku mandata, čak i na samom njegovom početku, dosadašnja praksa to potvrđuje, napuštaju poslanički klub koji je formirao politički subjekt sa čije su liste i obezbijedili poslanički mandat. Time najčešće stiču status nezavisnog ili samostalnog poslanika. Taj status traje kraće ili duže, ali se ipak najčešće završava ili na način da poslanici u tom statusu formiraju svoj poseban poslanički klub ili, bar neki od njih, pristupaju već postojećim poslaničkim klubovima.

Među aktivnim poslaničkim pravima koja posjeduje poslanik kao pojedinac su pravo da odlučuje o svemu što je u nadležnosti Skupštine kao organa koji donosi odluke iz svoje nadležnosti utvrđene Ustavom Crne Gore, pravo na poslaničku inicijativu, pravo na predstavljanje Skupštine u zemlji i inostranstvu. Sa druge strane poslanik uživa i zaštitu. Ostvarujući prava iz svoje nadležnosti poslanik je, u tačno Ustavom Crne Gore utvrđenom postupku, zaštićen poslaničkim imunitetom.

2.1. Individualna i kolektivna prava poslanika

Sva poslanička prava poslanika u Skupštinu Crne Gore se mogu podijeliti na individualna i kolektivna prava poslanika. Individualna prava ostvaruje kao pojedinac, a kolektivna prava su ona prava koja po-

slanik ne može ostvarivati sam već je potreban određeni broj poslanika kako bi se pravo moglo koristiti. Dakle, poslanici u Skupštini Crne Gore uživaju dvije grupe prava. Ta prava se vezuju upravo za njegov status poslanika i čine ih dvije grupe.

Prva grupa takozvanih statusnih prava proizilazi iz činjenice da je biran za narodnog predstavnika u najviši zakonodavni organ države.

Drugu grupu prava čine ona prava koja proizilaze iz obavljanja poslova vezanih za obavljanje njegove funkcije.

Individualna prava poslanika su pravo da podnosi zakonodavne i druge inicijative Skupštini. Poslanik je uz Vladu jedini Ustavom ovlašćeni predlagač zakona Skupštini Crne Gore. Poslanik se u Skupštini Crne Gore opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju. Poslanik ima pravo da poslaničku funkciju obavlja profesionalno. Poslanik sa drugim poslanicima, u broju predviđenim Ustavom Crne Gore, može pokrenuti interpelaciju o radu Vlade, može tražiti glasanje o nepovjerenju Vladi. Poslanik individualno odlučuje o svim izbornim procesima koji se obavljaju u Skupštini.

2.2. Statusna prava poslanika

Da bi građanin Crne Gore mogao steći status poslanika i uživati prava koja taj status nosi treba da ispunjava određene uslove. Pravo da bira i da bude biran za poslanika ima građanin Crne Gore sa aktivnim i pasivnim biračkim pravom, koji je navršio 18 godina, koji je poslovno sposoban i koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine prije dana održavanja izbora. Zakon ima sličnu odredbu i za izbor odbornika u skupštinu opštine pri čemu uz prebivalište u Crnoj Gori od najmanje dvije godine mora imati i prebivalište u opštini u kojoj je kandidat za odbornika, odnosno gradskoj opštini, kao izbornoj jedinici, najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora.

Izbor poslanika za Skupštinu Crne Gore obavlja se u Crnoj Gori kao jedinstvenoj izbornoj jedinici, a izbor odbornika u opštini, takođe kao jedinstvenoj izbornoj jedinici.

Ustav Crne Gore je precizan. U njemu postoji odredba u okviru političkih prava i sloboda u kojoj se kaže da pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Sastavni dio tog ustavnog određenja je i takođe ustavni stav da se biračko pravo ostvaruje na izborima, da je opšte jednako, a da su izbori slobodni i neposredni, a glasanje na njima da je obavezno tajno.

2.2.1 Uslovi sticanja mandata

U Crnoj Gori kao jedinstvenoj izbornoj jedinici svi politički subjekti, koji imaju namjeru da na slobodnim izborima konkurišu za povjerenje građana i obezbjeđenje svojih mandata u Skupštini Crne Gore, Državnoj izbornoj komisiji predaju svoje izborne liste koje moraju ispunjavati zakonom definisane uslove. Politički subjekt koji ima namjeru učestvovati na izborima ima pravo da predloži na svojoj izbornoj listi onoliko kandidata za poslanika koliko sam smatra da je dovoljno, najmanje 2/3, a najviše 81 kandidata jer to je maksimalan broj poslanika u Skupštini Crne Gore.

Izborna lista se poredaje Državnoj izbornoj komisiji najranije 20 dana od dana raspisivanja izbora, a najkasnije 25 dana prije dana određenog za održavanje izbora.

Nije dovoljno predati samo izbornu listu sa kandidatima za poslanike. Uz izbornu listu izbornoj komisiji, opštinskoj ako se radi o izboru odbornika, a Državnoj ako se radi o izboru poslanika, potrebno je dostaviti i određenu dokumentaciju, precizno Zakonom definisanu. Uz izbornu listu potrebno je dostaviti pisanu izjavu kandidata da prihvata kandidaturu; zatim je potrebno dostaviti potvrdu o biračkom pravu za svakog kandiata sa izborne liste; potrebno je dostaviti potvrdu o prebivalištu svakog kandidata koja je u skladu sa Ustavom i zakonom; spisak sa potpisima birača koji podržavaju izbornu listu, zatim pisanu

saglasnost o prihvatanju nosioca liste ako je to lice uključeno u naziv liste uz mogućnost da nije i kandidat za poslanika; zatim odluku nadležnog organa političke partije koja je podnijela konkretnu izbornu listu, a kojom se, potvrdom, od strane tog organa političke partije izvršila verifikacija te izborne liste; potrebno je dostaviti odgovarajuću izbornu prijavu, kao i osnivački i programski akt izbornog subjekta čija se lista predaje izbornoj komisiji.

Postoji izuzetak od prethodnog pravila. Izuzetno, kaže zakon, od dokumentacije propisane kao potrebne za dostavljanje nadležnoj izbornoj komisiji uz prijavu za učešće na izborima, ako se radi o izbornoj listi grupe građana, uz istu se dostavlja i izjava ovjerena pred nadležnim organom o odluci grupe građana da učestvuju na izborima. Pri tome je zakonski obavezno dostaviti i precizne programske ciljeve koje ima namjeru da ostvari ta izborna lista. Takođe je obaveza da se odredi i zvanično ovlašćeno lice za zastupanje pred nadležnim, prije svega izbornim organima, pomenute izborne liste, kao i dokaz da su riješena i druga bitna međusobna prava i obaveze građana koji se nalaze na toj izbornoj listi.

Izborna lista je validna ako je svojim potpisima podrži najmanje 0,8% birača od ukupnog broja birača u izbornoj jedinici, bilo da se radi o izboru odbornika ili izboru poslanika. Taj broj se utvrđuje prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili aktuelnoj odluci za raspisivanje izbora. Pri tome, po izbornom zakonodavstvu Crne Gore sasvim je svejedno o kojim se državnim ili lokalnim izborima radi, da li o izborima za Predsjednika Crne Gore ili o izborima za lokalnu skupštinu ili Skupštinu Crne Gore.

Izuzev za političke partije ili grupe građana koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 150 birača. Za izbor poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 1000 birača. Sa druge strane u opštinama u kojima je na prethodnim izborima odbornički mandat vrijedio jednako ili manje od 150 glasova, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podržao onaj broj birača koji je za jedan manji u odnosu na broj glasova potrebnih na prethodnim izborima za tu skupštinu opštine, odnosno koliko je vrijedio u tom trenutku jedan odbornički mandat.

Važno je istaći da izborna lista za izbor poslanika koji predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2%, prema rezultatima posljednjeg popisa stanovništva Crne Gore, može biti utvrđena, prihvaćena, ako je svojim potpisima podrži najmanje 300 birača. Birači koji potpisuju izbornu listu moraju imati prebivalište na teritoriji Crne Gore, odnosno prebivalište na području opštine u zavisnosti da li se radi o izboru odbornika ili poslanika.

Propise o ovim izbornim radnjama, postupak i organizaciju za davanje podrške pojedinoj izbornoj listi propisuje Državna izborna komisija, pri čemu postoji izričit zakonski stav da jedan birač svojim potpisom može podržati samo jednu izbornu listu za izbor odbornika, odnosno, takođe samo jednu izbornu listu za izbor poslanika.

Nadležna izborna komisija utvrđuje da li je izborna lista podnesena u zakonom predviđenom roku i da li ispunjava ostale zakonom predviđene uslove. Ako ta komisija utvrdi da izborna lista nije blagovremeno podnesena odbacićе je. Takođe, ako utvrdi da sadrži određene nedostatke u roku od 48 časova od prijema te liste donijeće zaključak kojim se od podnosioca liste traži da takođe u roku od ne dužem od 48 sati, od trenutka kada je obaviješten o nedostatcima liste, otkloni te nedostatke. Podnosilac liste to mora uraditi. U suprotnom, ako se utvrđeni nedostaci ne otklone komisija će, u takođe precizno utvrđenom roku, odbiti da proglasi tu izbornu listu i time joj onemogući učešće u izbornoj utakmici.

U suprotnom, ako se u postupku provjere svih podnijetih izbornih lista utvrdi da ne postoje nedostaci eliminišućeg karaktera kod jedne, kod više ili kod svih podnijetih izbornih lista, pomenuta komisija proglašava izbornu listu konstatujući da kod svih njih postoji očigledna ispunjenost svih potrebnih uslova. Tako potvrđene i proglašene izborne liste stiču pravo da ravnopravno učestvuju na svim biračkim mjestima u Crnoj Gori kao jedinstvenoj izbornoj jedinici, kada se radi o izborima za poslanike Skupštine Crne Gore čime se završavaju prethodne procesne radnje prije samih izbora i stvaraju svi neophodni uslovi za sticanje statusa poslanika onih koji za taj status konkurišu.

Kada nadležna komisija potvrdi i proglasi podnesene izborne liste ista utvrđuje zbirnu izbornu listu koja sadrži sve pojedinačne izborne liste, dakle imena svih kandidata koji konkurišu za status ili posla-

nika ili odbornika. Redosljed na zajedničkoj zbirnoj izbornoj listi, redosljed pojedinačnih izbornih lista utvrđuje predsjednik izborne komisije žrijebom, uz prisustvo ovlašćenih predstavnika pojedinačnih lista. I na kraju zbirna izborna lista nadležne izborne komisije javno se objavljuje najkasnije 15 dana od dana određenog za održavanje izbora čime se ispunjava i posljednji zakonom predviđeni uslov za punovažno, zakonito održavanje izbora i izbor odbornika i poslanika u punom legitimitetu.

2.2.2. Momenat sticanja mandata

Prva konstitutivna sjednica crnogorske Skupštine se mora održati 15 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora od strane Državne izborne komisije. Istu saziva predsjednik Skupštine Crne Gore prethodnog saziva. Saziv za prvu konstitutivnu sjednicu dostavlja se novoizabranim poslanicima narednog dana od dana podnošenja izvještaja Državne izborne komisije o sprovedenim izborima. Konstitutivna sjednica se mora održati najkasnije pet dana od dana upućivanja saziva poslanicima. Prvoj sjednici Skupštine novog saziva predsjedava najstariji poslanik. On je predsjedavajući sjednice Skupštine i u radu mu pomažu najmlađi poslanik i generalni sekretar Skupštine. Oni predsjedavaju prvoj sjednici do izbora predsjednika Skupštine. Na prvoj sjednici Skupštine intonira se državna himna. Odmah poslije toga predsjedavajući konstatuje da je Državna izborna komisija podnijela izvještaj o sprovedenim izborima i objavljuje da je podnošenjem tog izvještaja započeo mandate novoizabranim poslanicima. Potom se vrši izbor predsjednika i potpredsjednika Skupštine i izbor predsjednika i članova Administrativnog odbora. Upravo konstatovanjem mandata novoizabranim poslanicima od strane predsjedavajućeg na prvoj sjednici Skupštine stvaraju se uslovi za početak održavanja redovnih sjednica Skupštine. Istovremeno se tako stvaraju uslovi da se u toku trajanja mandata Skupštine može vršiti i konstatovanje mandata poslaniku prilikom popune upražnjenog poslaničkog mjesta poslije objave predsjednika Skupštine da je Državna izborna komisija podnijela izvještaj o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta. U oba slučaja poslanici ne glasaju. Prihvata se samo konstatacija u prvom slučaju predsjedavajućeg o izvještaju Državne izborne komisije po sprovedenim izborima, koji sadrži i imena novih poslanika, a u drugom slučaju o izvještaju Državne izborne komisije o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta do koga može doći iz različitih razloga (izborom na novu funkciju poslanika, smrću poslanika, podnošenjem ostavke od strane poslanika). Praksa pokazuje da do promjena u poslaničkom sastavu dolazi već na jednoj od prvih sjednica Skupštine Crne Gore, prije svega izborom nove Vlade Crne Gore, zbog činjenice da jedan broj poslanika prelazi na mjesto predsjednika ili članova Vlade.

2.2.3. Slobodan mandat poslanika

Poslanik se opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju, što implicira da u crnogorskoj Skupštini važi princip slobodnog poslaničkog mandata i ako je u jednom trenutku bilo i vidljivih javnih nesporazuma iskazanih različitim tumačenjima nadležnih za ovu problematiku. Tako je čak i Ustavni sud Crne Gore odlučujući u istoj pravnoj stvari, o tome da li postoji ili ne postoji slobodan, odnosno suprotno vezan poslanički mandat, dakle treba ponoviti u istoj pravnoj stvari, u istom sazivu odlučio na dva različita načina. Poslanik, inače poslaničku funkciju obavlja profesionalno. Ranije je bila dominantna praksa da su poslanici dolazeći iz različitih crnogorskih sredina zadržavali svoja osnovna radna mjesta i nastavljali da obavljaju osnovne radne obaveze, a poslaničku funkciju su, radno pravno gledano, obavljali kao dopunsku djelatnost. Insistiranjem na jačanju položaja institucije, a samim tim i na potrebi povećanja političke i ukupne odgovornosti poslanika prema poslaničkoj funkciji, sve je više, čak i dominantno onih koji u posljednjim sazivima Skupštine, pa i u aktuelnom, poslaničku funkciju obavljaju apsolutno profesionalno.

2.2.4. Imunitetska prava poslanika

Poslanik u crnogorskoj Skupštini uživa podrazumijevajući poslanički imunitet.

Kao i u drugim pravnim sistemima i drugoj parlamentarnoj praksi, praksi drugih zemalja, ali prije svega kao nastavak prakse, iako u vremenski gledano kratkom trajanju crnogorskog parlamentarizma, poslanik koji upravo uživa poslanički imunitet, prije svega ne može biti pozvan na krivičnu ili drugu odgovornost ili pritvoren za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije.

„Poslanik ne može biti pozvan na krivičnu ili drugu odgovornost ili pritvoren za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije.
Protiv poslanika ne može se pokrenuti krivični postupak niti odrediti pritvor, bez odobrenja Skupštine, osim ako je zatečen u vršenju krivičnog djela za koje je propisana kazna u trajanju dužem od pet godina zatvora.
Imunitet, kao i poslanik, uživaju: Predsjednik Crne Gore, predsjednik i članovi Vlade, predsjednik Vrhovnog suda, predsjednik i sudije Ustavnog suda, Vrhovni državni tužilac". (Član 86 Ustava Crne Gore)

Pomenuti član je u praksi izazivao određene nesporazume zbog navodne svoje nedorečenosti. Ipak i nesumnjivo on precizno govori o takozvanom funkcionalnom i materijalnom imunitetu nosilaca javnih funkcija, prije svega poslanika. Funkcionalni imunitet govori o neodgovornosti istih u vremenu vršenja funkcije na koju su birani, dok materijalni imunitet govori o neodgovornosti pomenutih funkcionera i po prestanku funkcije koju su obavljali, a zbog učinjenog i izrečenog u vrijeme vršenja pomenutih funkcija.

Treba reći da se u praksi javljaju, potrebno ili ne drugo je pitanje, određeni nesporazumi u tumačenju i praktikovanju imuniteta kao ustavnog principa za jedan broj nosilaca javnih funkcija. Tako je za neke sporna odredba „da se protiv poslanika ne može pokrenuti krivični postupak niti odrediti pritvor bez odobrenja Skupštine…". Naime, u praksi se dešavalo da Skupština u nizu situacija raznim povodima manje više nesumnjivog pravnog utemeljenja i opravdanja donosi odluku o skidanju imuniteta poslanicima ne opredjeljujući se da se istima odredi pritvor, već samo donoseći odluku da se istima skida imunitet koji ih štiti od vođenja krivičnog postupka.

Kako su nadležni državni organi, posebno ovlašćeni iz tužilačke organizacije, od Skupštine u nekoliko navrata tražili da se za jedna broj poslanika odlukom Skupštine skine poslanički imunitet da bi se protiv njih pokrenuo i vodio krivični postupak za učinjeno djelo za koje se sumnjiče i za koje je potrebno to uraditi, ali istovremeno praćeno zahtjevom da se omogući određivanje pritvora za iste, otvorilo se praktično pitanje da li se te dvije radnje skidanje imuniteta i određivanje pritvora kumulativno dešavaju jednom odlukom Skupštine, pozitivnog karaktera na podnijeti zahtjev ili se zahtjev mora podnijeti pojedinačno za dozvolu za pokretanje krivičnog postupka i za odluku o određivanju pritvora.

2.2.5. Prava poslanika na materijalne prinadležnosti

Poslanik ima pravo prije svega na dostupnost svih službenih materijala, dokumentara i podataka koji se pripemaju ili prikupljaju u njenim radnim tijelima ili u Službi Skupštine, kao i u Vladi, ministarstvima i drugim organima državne uprave, a koje se odnose na pitanja od značaja za ostvarivanje poslaničke funkcije. Poslanik ima pravo da traži objašnjenja i obavještenja od predsjednika Skupštine, predsjednika pojedinog radnog tijela, ministra i drugog državnog funkcionera, a koja se odnose na poslove iz okvira prava i dužnosti pomenutih, odnosno poslove iz nadležnosti organa kojima isti rukovode, a koja su poslaniku potrebna radi obavljanja funkcije poslanika.

Da bi mogao u punom kapacitetu obavljati svoju funkciju i na način da mu u tome pomažu prethodno navedeni subjekti, poslanik mora imati obezbijeđen i materijalni položaj. Poslanik, zbog toga, ima pravo na platu, naknadu plate, ima pravo na nagrade i druge naknade koje je zavrijedio obavljajući poslaničku funkciju. Ako poslanik uz redovan poslanički rad u Skupšini obavlja i dodatnu funkciju ima pravo na dodatak za tu funkciju u skladu sa propisima Ustavom, zakonom, Poslovnikom Skupštine, a posebno posebnim odlukama koje Skupština donosi na prijedlog nadležnog odbora, u skladu sa prethodno pomenutim opštim aktima. Ova prava ostvaruju kako poslanik pojedinačno tako posebno i predsjednici odbora i predsjednici klubova poslanika. I oni imaju pravo na dodatnu naknadu za rad u skladu sa propisanim mjerilima.

Za obavljanje funkcije poslanik ima takođe pravo da od Službe Skupštine iz okvira njenih zadataka traži obezbjeđenje potrebnih uslova za obavljanje svoje poslaničke funkcije. Poslanik može tražiti pružanje stručne pomoći koja mu je potrebna po njegovoj procjeni, naročito oko izrade prijedloga koje podnosi Skupštini i njenim radnim tijelima. Poslanik ima pravo da traži i pomoć u vršenju drugih poslova na kojima je angažovan, a koji su mu povjereni od skupštinskog radnog tijela ili Skupštine kao institucije. Poslaniku treba da bude obezbijeđeno korišćenje potrebne dokumentacije, posebno za pitanja koja su na dnevnom redu Skupštine i njenih radnih tijela, kao i da mu se pružaju stručna objašnjenja o pojedinim problemima na koja naiđe u toku rada. Poslanik ima pravo na korišćenje prostorija koje mu trebaju biti stavljene na raspolaganje za rad, za susrete, za sastanke, prije svega sa građanima, sve u skladu sa propisom o unutrašnjem radu u Skupštini.

Većina poslanika u Skupštini Crne Gore funkciju poslanika obavlja u punom kapacitetu profesionalno i to im je jedino radno mjesto. Postoji mogućnost da poslanik zadrži postojeće radno mjesto van Skupštine u kom slučaju ima pravo na materijalnu nadoknadu razlike između ličnog dohotka koju ostvaruje van Skupštine i iznosa koji bi mu pripadao kao profesionalnom poslaniku u punom kapacitetu.

Poslanici Skupštine Crne Gore, zbog činjenice da je Crna Gora jedinstvena izborna lista i kada je njihov izbor u pitanju, uostalom kao što je ista situacija prilikom izbora Predsjednika Crne Gore, dolaze iz skoro svih mjesta Crne Gore, odnosno iz sva tri takozvana regiona države: sjevernog, centralnog i južnog. Za obavljanje funkcije poslanika u situaciji kada je jedan ne mali broj poslanika odlučio da funkciju poslanika obavlja dolazeći iz mjesta stalnog boravka, istima se utvrđuje određeni novčani iznos namijenjen za dnevnice i troškove goriva za vozila kojima dolaze na obavljanje poslaničke funkcije.

Posebnim aktima Skupštine utvrđen je novčani iznos dozvoljene mjesečne potrošnje goriva i za korišćenje službenih vozila Skpštine Crne Gore. Cilj je ekonomska potrošnja, a ovo pravo pripada predsjednicima radnih tijela Skupštine i članovima najužeg rukovodstva Skupštine. Poslanici imaju pravo na dnevnicu za dolazak iz mjesta prebivališta van Podgorice na skupštinska zasijedanja i ostale poslaničke aktivnosti. Posebnom odlukom utvrđeni su uslovi i način ostvarivanja prava poslanika na naknadu troškova na ime hotelskog ili drugog odgovarajućeg smještaja u toj situaciji. Inače, za vrijeme zasijedanja Skupštine i njenih radnih tijela poslanik koji ima prebivalište udaljeno od mjesta zasijedanja najmanje 50 km, ima pravo na naknadu troškova noćenja, koji se priznaju u punom iznosu. Poslanik koji dolazi sa strane ima pravo na naknadu troškova na ime zakupa stana u mjestu zasijedanja Skupštine i njenih radnih tijela. Jedno od prava koje poslanici koriste je i pravo naknade za korišćenje privatnog automobila u službene svrhe.

U Skupštini Crne Gore već duže vremena predsjednik Skupštine, potpredsjednici i svi poslanici imaju pravo na korišćenje mobilnog telefona u službene svrhe do određenog iznosa novčanih sredstava. Poslanici Skupštine Crne Gore imaju pravo na korišćenje službenog notebook-a za vrijeme obavljanja funkcije.

2.2.6. Prestanak mandata i produženje trajanja mandata poslanika

Postoje dva razloga za prestanak mandata poslanika. Jedan je kada prestaje mandat svim poslanicima, a drugi je kada prestaje mandat poslaniku kao pojedincu. Poslaniku u crnogorskoj Skupštini prestaje mandat prije isteka vremena na koje je biran ako je podnio ostavku, zatim ako je pravosnažnom odlukom suda osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest mjeseci. Isto tako prestaje mu mandate ako je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti da više ne može obavljati poslaničku funkciju, kao i prestankom crnogorskog državljanstva poslaniku crnogorske Skupštine.

Mandat Skupštini traje četiri godine za razliku, na primjer od mandata Predsjednika Crne Gore koji traje pet godina. Razlozi su u činjenici koja se oslanja na političko opredjeljenje da država ni u jednom trenutku svog trajanja ne može i ne treba da ostane bez nosilaca sve tri vlasti.

Mandat Skupštini može prestati i prije vremena na koje je birana. Razlozi za prestanak mandata Skupštini mogu dovesti do njenog raspuštanja ili skraćenja njenog mandata. Raspuštanjem Skupštine ili skraćenjem njenog mandata automatski prestaje i mandat poslanicima članovima tog saziva Skupštine.

Istao tako mandat Skupštini Crne Gore može se poklopiti sa vremenom nastanka vanrednog ili ratnog stanja. Skupština se raspušta ako ne izabere Vladu u roku od 90 dana od kada je Predsjednik Crne Gore prvi put predložio mandatara. Moguća je situacija da Skupština u dužem vremenskom periodu ne obavlja povjerene joj nadležnosti ,utvrđene Ustavom. U tom slučaju Vlada može raspustiti Skupštinu. Prije te odluke Vlada je dužna saslušati mišljenje predsjednika Skupštine o toj svojoj namjeri kao i predsjednike klubova poslanika u Skupštini. Odluka Vlade da se raspusti Skupština dostavlja se Predsjedniku Crne Gore. Njegovim Ukazom se i formalno Skupština raspušta.

Skupština se ne može raspustiti u situaciji precizno predviđenoj Ustavom Crne Gore. Skupština se ne može raspustiti za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja. Isto tako taj postupak ne može biti pokrenut ako je u samoj Skupštini pokrenut postupak glasanja o nepovjerenju Vladi. Skupština se ne može raspustiti niti u prva tri mjeseca od njenog formalnog konstituisanja niti u posljednja tri mjeseca njenog mandata, dakle tri mjeseca prije isteka mandata Skupštine. U svim ovim situacijama prestaje i mandat poslaniku u Skupštini.

U situaciji ratnog ili vanrednog stanja mandat Skupštini se produžava najduže 90 dana po prestanku okolnosti koje su izazvale to stanje. Inače Vlada može za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja donositi uredbe sa zakonskom snagom ako Skupština nije u mogućnosti da se sastane. Vlada je dužna da te propise, uredbe sa zakonskom snagom koje je donijela podnese Skupštini na potvrđivanje čim Skupština bude u mogućnosti da se regularno sastane.

Osnovni akt, Ustav Crne Gore, predviđa mogućnost da Skupština može sama skratiti svoj mandat, a ovlašćeni predlagači Skupštini da to učini su Predsjednik Crne Gore, Vlada ili najmanje 25 poslanika crnogorskog Parlamenta.

2.3. Prava poslanika u različitim oblicima rada Skupštine Crne Gore

Poslanik u Skupštini Crne Gore ostvaruje veliki broj prava obavljajući svoju poslaničku funkciju. Poslanik ima pravo na sve oblike parlamentarne inicijative. Poslanik ima pravo da predloži zakon i drugi akt Skupštini, poslanik ima pravo na poslaničko pitanje i niz drugih individualnih prava koje ostvaruje kao pojedinac. Poslanik ima pravo da participira u ostvarivanju kolektivnih prava poslanika kao što su na drugom mjestu precizno razrađena prava na interpelaciju, pravo na otvaranje pitanja o nepovjerenju Vladi, pravo na izbor nosilaca državnih i javnih funkcija iz nadležnosti Skupštine. Posebno su značajna prava poslanika vezana za parlamentarnu kontrolu Vlade, za kontrolu rada drugih državnih organa koja ostvaruje zajedno sa drugim kroz posebne oblike rada Parlamenta, konsultativna i kontrolna saslušanja, anketne odbore i druge vidove komunikacije, posebno sa izvršnom vlašću. Poslanik ima pravo na inicijativu za ispitivanje odgovornosti Predsjednika Crne Gore i na podnošenje zahtjeva za glasanje o nepovjerenju Predsjedniku u Skupštini u postupku u koji je uključen i Ustavni sud svojom meritornom odlukom.

Činjenica da poslanik kao pojedinac može podnijeti Skupštini prijedlog najvažnijeg pravnog akta poslije Ustava o kome se raspravlja i koji se usvaja jedino u Skupštini, a kojim se definišu najvažnija pitanja ukupnog društvenog razvoja Crne Gore, govori o njemu kao temelju parlamentarnog sistema kada su institucije u pitanju.

Poslanik u Skupštini Crne Gore odlučuje tokom čitavog ustavotvornog, a posebno zakonodavnog postupka koji je redovniji i češći.

2.3.1. Pravo na parlamentarnu inicijativu i odlučivanje

Poslanik je inače dužan da učestvuje u radu Skupštine i odbora čiji je član i da pri tom odlučuje. Postoji mogućnost da poslanik može učestvovati u radu i stalnog odbora Skupštine Crne Gore i u drugim, pa čak ad hoc formiranim radnim tijelima u kojima nije član, ali bez prava odlučivanja.

Poslanik je dužan da u situaciji kada ne može prisustvovati sjednicama Skupštine ili njenih radnih tijela

i drugim oblicima rada Skupštine da o razlozima spriječenosti obavijesti predsjednika Skupštine, odnosno predsjednika odbora. Postoji precizirana obaveza da to mora uraditi najkasnije dan prije početka zakazane ili nastavka ranije počete, a prekinute sjednice.

Postoji izuzetak koji mu omogućava da to opravdano ne uradi jedino ako postoje razlozi a on o tome obavijesti navedene, a on na to nije mogao uticati. Postoji izuzetak koji mu omogućava da to opravdano ne uradi jedino ako postoje opravdani razlozi na koje nije mogao uticati, a pritom o tome obavijesti nadležne. Ovo iz razloga što poslanik u Skupštini Crne Gore ima pravo da predloži tačku dnevnog reda Skupštine Crne Gore, ima pravo da predloži izmjenu dnevnog reda same sjednice, da predloži potrebu organizovanja vanrednog zasijedanja crnogorske Skupštine, da podnese prijedlog zakona, da podnese prijedlog i same revizije Ustava Crne Gore, da postavi pitanje povjerenja Vladi, da učestvuje u podnošenju interpelacije ili poslaničkog pitanja koje na Premijerskom satu podnosi predstavnik poslaničkog kluba kome poslanik pripada, da postavi individualno, samostalno poslaničko pitanje nadležnom predstavniku državnih organa. Poslanik ima pravo da zatraži ispitivanje odgovornosti Predsjednika države, da predloži izbor Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

2.3.2. Pravo poslanika u ustavotvornom i zakonodavnom postupku

Ustav, a posebno njegovu reviziju mogu Skupštini Crne Gore predložiti Predsjednik Crne Gore, Vlada Crne Gore ili najmanje 25 poslanika. Ovo znači da je prijedlog za promjenu Ustava kolektivno pravo poslanika koje poslanik kao pojedinac ne može sam koristiti već ga koristi zajedno sa drugim poslanicima.

Zakon Skupštini Crne Gore u formi prijedloga mogu podnijeti poslanik, kao pojedinac i Vlada kao izvršno politički organ. Očigledno u ovom slučaju radi se o individualnom pravu poslanika.

Poslaničko pitanje može podnijeti svaki poslanik pojedinačno dok pitanje predsjedniku Vlade, koje postavljaju klubovi poslanika, poslanik kao pojedinac formira i podnosi ostvarujući ga kao kolektivno pravo.

Interpelaciju kojom se zahtijeva pretresanje određenih pitanja o radu Vlade, pojedinih ministarstava, može podnijeti najmanje 27 poslanika. Interpelacija se, kao i drugi akti koji se koriste da bi se u Skupštini Crne Gore otvorio proces kontrole rada Vlade, takođe podnosi u pisanom obliku sa obaveznim obrazloženjem.

2.3.3. Pravo poslanika na parlamentarnu kontrolu Vlade

Poslanici odlučuju o ovim i ostalim pitanjima na tri osnovna načina. Prvi od njih je većinom glasova prisutnih poslanika na sjednici kojoj prisustvuje više od polovine svih poslanika „ako Ustavom nije drugačije određeno" (stav 1 člana 91 Ustava Crne Gore).

Većinom glasova svih poslanika Skupština donosi najveći broj zakona kojima se uređuju način ostvarivanja sloboda i prava građana, pitanja crnogorskog državljanstva, potreba organizovanja referenduma, materijalne obaveze građana, državni simboli upotreba i korišćenje istih, odbrana i bezbjednost, pitanja vezana za Vojsku Crne Gore, o osnivanju, spajanju i ukidanju opština. Tom apsolutnom većinom Skupština Crne Gore takođe proglašava ratno i vanredno stanje, donosi prostorni plan države, donosi poslovnik Skupštine, odlučuje o raspisivanju državnog referendum, odlučuje o skraćenju mandata Skupštini Crne Gore, odlučuje o razrješenju Predsjednika Crne Gore. Istom poslaničkom većinom Skupština Crne Gore bira i razrješava predsjednika i članove Vlade Crne Gore i odlučuje o povjerenju Vladi, imenuje i razrješava Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

Skupština Crne Gore o nekim pitanjima odlučuje i dvotrećinskom većinom ukupnog broja poslanika. Tako u prvom glasanju dvotrećinskom većinom, a u drugom glasanju koje se organizuje ako nije uspjelo prvo glasanje tropetinskom većinom svih poslanika, ali najranije nakon mjesec dana, Skupština bira i razrješava sudije Ustavnog suda, Vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih

pravnika. U postupku za izbor Vrhovnog državnog tužioca moguće je da se izbor ne izvrši u prvom krugu zbog izostanka potrebne dvotrećinske podrške poslanika. Ukoliko se to desi Vrhovni državni tužilac, koga inače Skupštini za izbor na tu značajnu državnu funkciju predlaže Tužilački savjet, Skupština Crne Gore bira u drugom glasanju iz reda svih kandidata koji ispunjavaju zakonske uslove, a ne samo između onih koje je predložio Tužilački savjet i koji nijesu prošli prvo glasanje u Skupštini Crne Gore.

Inače Skupština Crne Gore odlučuje dvotrećinskom većinom glasova svih poslanika o zakonima kojima se uređuje izborni sistem i kojima se uređuju imovinska prava stranaca.

Takođe u prvom glasanju dvotrećinskom većinom Skupština Crne Gore odlučuje o zakonima kojima se uređuje način ostvarivanja stečenih manjinskih prava kao i upotreba jedinica vojske u međunarodnim snagama. Ako se odluka ne donese u prvom glasanju Skupština o istim pitanjima odlučuje u drugom glasanju većinom svih poslanika, dakle apsolutnom većinom, ali najranije nakon tri mjeseca.

Dakle, odlučivanje o najvažnijim pitanjima poslanik ostvaruje kao kolektivno pravo u Skupštini Crne Gore. Treba reći da osim pomenutih pitanja i potrebe dobijanja prilikom poslaničkog izjašnjavanja aposlutne većine najčešći oblik potrebne podrške prilikom odlučivanja u Skupštini je prosta ili obična većina poslanika ostvarena na sjednici na kojoj mora prisustvovati potreban broj poslanika koji čine kvorum za rad, a to je 41+ poslanik, odnosno većina od ukupnog broja poslanika u Skupštine Crne Gore.

2.3.4. Ispitivanje odgovornosti Predsjednika Crne Gore

Predsjednik Crne Gore bira se na pet godina. Dio je izvršne vlasti u Crnoj Gori. Crna Gora pripada državama koje su izvršnu vlast organizovale na principu bicefalnosti (dvoglavosti). To znači da izvršnu vlast vrše Vlada kao glavni izvršno- politički organ, ali dio izvršne vlasti pripada i Predsjedniku države. Ovo je razlog da se prigovara ovom rješenju i u teoriji i u praksi. Institucija kao što je Predsjednik države koja ima najveći formalni legitimitet, biran je na neposrednim opštim demokratskim tajnim izborima, ima čak Ustavom definisano manje izvršne nadležnosti nego Vlada koja ima legitimitet dobijen u Skupštini uz podršku od najmanje 41 poslanika. Kako je jedan poslanik u crnogorskoj Skupštini „težak" oko 6.000 birača kao kandidat na listi učesnika na državnim izborima, išlo se logikom da najmanje 41 poslanik iza sebe ima podršku preko 240.000 birača, što bi, za pretpostaviti je bio ekvivalent broju koji kandidat za Predsjednika Crne Gore dobije na takođe neposrednim izborima za tu funkciju.

Mandat Predsjendika Crne Gore prestaje istekom vremena na koje je biran, ostavkom, ako je trajno spriječen da vrši dužnost predsjednika i razrješenjem. Inače, Predsjednik po Ustavu Crne Gore odgovara za povredu Ustava. Taj postupak može pokrenuti Skupština na prijedlog najmanje 25 poslanika. Prijedlog za pokretanje postupka Skupština dostavlja Predsjedniku Crne Gore na izjašnjavanje. Skupština donosi odluku o tome da li je Predsjednik povrijedio Ustav ili ne. Ako je odluka da je povrijedio Ustav ista se dostavlja Ustavnom sudu Crne Gore i pri tom određuje lice koje će predstavljati Skupštinu u postupku koji će tim povodom biti vođen pred Ustavnim sudom. Po odluci Ustavnog suda kojom je utvrđeno da Predsjednik Crne Gore nije povrijedio Ustav, predsjednik Skupštine Crne Gore obavještava poslanike.

Ustavni sud može odlučiti da je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav. Takvu odluku Ustavnog suda predsjednik Skupštine dostavlja poslanicima i Ustavnom odboru Skupštine Crne Gore radi davanja mišljenja povodom te odluke. Obavezan je tu odluku dostaviti istovremeno i Predsjedniku Crne Gore.

Povodom odluke Ustavnog suda da je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav otvara se pretres na sjednici Skupštine, kao što je već rečeno, najkasnije 15 dana od dana dostavljanja te odluke od strane Ustavnog suda. Predsjednik Crne Gore učestvuje u radu te sjednice i pored ostalog, dakle učešće u raspravi ima pravo da se prije odlučivanja o razrješenju, izjasni o razlozima navedenim u odluci Ustavnog suda i o svim mišljenjima iznijetim u raspravi o tome na sjednici Skupštine Crne Gore. Po završenom pretresu Skupština odlučuje o razrješenju Predsjednika Crne Gore. Ako bude donijeta odluka o razrješenju Predsjedniku Crne Gore prestaje mandat i do izbora novog predsjednika države funkciju obavlja predsjednik Skupštine Crne Gore.

2.3.5. Dužnosti poslanika

Pravila o radu Skupštine poznaju i mjere koje se izriču poslaniku koji se ne pridržava Poslovnika o radu Skupštine ili ta prava na očigledan način zloupotrebljava. Osim kaznenih mjera predviđenih za poslanika koji se ne pridržava odredbi Poslovnika, predsjedavajući Skupštine je dužan da vrijeme koje je pomenuti poslanik koristio zlouptrebljavajući poslanička prava i poslovničke mogućnosti, oduzme od ukupnog vremena koje pripada njegovom klubu u pretresu o tekućoj tački dnevnog reda, ako je to moguće, ako je preostalo vremena za pretres.

Svi učesnici u raspravi na sjednici Skupštine dužni su da poštuju dostojanstvo i poslanika i Skupštine i drugih učesnika u raspravi. Dužni su da se jedni drugima obraćaju sa uvažavanjem. Nije dozvoljeno korišćenje uvredljivih izraza ili iznošenje činjenica ili ocjena koje se odnose na privatni život, kako poslanika tako i drugih lica. O svim tim pitanjima, o održavanju reda na sjednici Skupštine, stara se predsjednik, odnosno predsjedavajući sjednici. Ako dođe do povrede reda predsjedavajući može izreći jednu od mjera kojima se učinjena povreda sankcioniše. Može izreći opomenu, može oduzeti riječ onome ko je napravio povredu reda ili istog udaljiti sa sjednice. Izrečena mjera je razlog da Administartivni odbor Skupštine donese odluku o novčanoj kazni poslanika zbog povrede reda na sjednici Skupštine. Evidenciju o izrečenim mjerama vodi generalni sekretar Skupštine i unose se u zapisnik sa sjednice.

Poslaniku se opomena izriče ako govori prije nego što je zatražio i dobio riječ; ako i pored upozorenja predsjedavajućeg Skupštine govori o pitanju koje nije na dnevnom redu; ako prekida govornika u izlaganju, ako dobacuje, odnosno ometa govornika ili na drugi način ugrožava slobodu govora; ako upotrebljava uvredljive riječi i izraze; ako iznosi činjenice i ocjene koje se odnose na privatni život poslanika i drugih lica; ako ponašanjem narušava red na sjednici i ne poštuje dogovorena pravila parlamentarnog rada.

Poslaniku se može oduzeti riječ. Ta mjera se može izreći ako su poslaniku prethodno izrečene dvije mjere opomene, a on i pored toga nastavlja da narušava red na sjednici ili postupa suprotno Poslovniku o radu Skupštine. Posllije izrečene mjere oduzimanja riječi poslanik kome je ta mjera izrečena dužan je da prekine svoje izlaganje. U suprotnom predsjedavajući Skupštine preduzima neophodne mjere kao što su isključenje ozvučenja ili po potrebi daje pauzu u radu Skupštine. Moguća je i mjera udaljenja poslanika sa sjednice. Ta mjera se izriče poslaniku koji poslije mjere oduzimanja riječi ometa ili sprečava rad na sjednici, poslaniku koji ne poštuje odluku predsjedavajućeg u Skupštini koji mu je izrekao mjeru oduzimanja riječi. Ova mjera se na sjednici može izreći poslaniku, a da prethodno istom nijesu izrečene prethodno Poslovnikom predviđene mjere. Isto tako ova mjera se izriče poslaniku u slučaju narušavanja reda ili fizičkog napada na poslanika ili drugo lice u zgradi Skupštine. Onaj kome je izrečena pomenuta mjera dužan je da se odmah udalji sa sjednice. Ako to odbije nalaže se nadležnoj službi za održavanje reda u zgradi Skupštine da tog poslanika udalji sa sjednice pri čemu se određuje pauza do izvršenja mjere udaljenja. Pauza traje sve dok predsjednik ili drugi predsjedavajući Skupštine redovnim mjerama ne može da održi red. Pauza će trajati dok se taj red ne uspostavi.

Mjera opomene, kao i mjera oduzimanja riječi primjenjuju se za dan i za sjednicu Skupštine na kojoj su izrečene. Mjera udaljenja sa sjednice primjenjuje se za narednih 15 dana zasijedanja, odnosno rada Skupštine od dana izricanja same mjere. Izuzetak je pravo poslanika koji je udaljen sa sjednice Skupštine da prisustvuje sjednici na kojoj se glasa.

Izrečene disciplinske mjere vuku sobom i odgovarajuće, a propisane novčane kazne. Tako poslanik kome je izrečena mjera opomene biva kažnjen novčanom kaznom u visini od 10% plate. Poslanik kome su izrečene dvije mjere opomene u toku iste sjednice kazniće se novčanom kaznom u visini od 20% plate. Poslanik kome je izrečena mjera oduzimanja riječi biće sankcionisan u visini od 40% plate. A poslanik kome je izrečena mjera udaljenja sa sjednice kazniće se novčanom kaznom u visini 50% plate poslanika. Ako je jednom poslaniku izrečeno više mjera za povredu reda na sjednici Skupštine novčane kazne se ne sabiraju već se primjenjuje samo najviša novčana kazna. Odluke o novčanim kaznama za poslanike donosi Administrativni odbor Skupštine. Iznos novčane kazne se oduzima od poslaničkih primanja za

tekući mjesec ako poslanik profesionalno obavlja poslaničku funkciju. Poslaniku koji ne obavlja profesionalno funkciju poslanika iznos novčane kazne se oduzima od njegovih primanja u Skupštini. Inače poslanik ne gubi pravo na druga novčana primanja ako su mu izrečene prethodno pomenute sankcije za neprimjereno ponašanje. Zadržava pravo na troškove prevoza i hotelski smještaj u skladu sa aktima nadležnog skupštinskog odbora. Sve pomenute mjere odnose se kako na poslanika tako i na druge učesnike u radu na sjednici Skupštine.

Slične mjere izriču se i za rad na sjednicama radnih tijela Skupštine, na sjednice odbora i komisija Skupštine.

3. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA, OBLICI RADA SKUPŠTINE CRNE GORE

3.1. Unutrašnja organizacija Skupštine Crne Gore

U ovom dijelu su razrađena pitanja radnih tijela Skupštine Crne Gore, položaj i funkcija predsjednika Skupštine Crne Gore i organa koji rukovode radom Skupštine. Posebna pažnja je posvećena klubovima poslanika.

Unutrašnja organizacija Skupštine je složena. U crnogorskoj Skupštini praktikuju se različiti oblici unutrašnjeg organizovanja. Unutrašnja parlamentarna infrastruktura je bogata. Cilj je da rad u crnogorskoj Skupštini bude racionalan i da se njime stvarno pokuša doprinijeti kvalitetnom i efikasnom ostvarivanju njegovih Ustavom i zakonom utvrđenih nadležnosti.

Poslovnik Skupštine je razradio status i funkcionisanje stalnih i povremenih radnih tijela Skupštine, status nadležnosti i načina rada predsjednika Parlamenta, potpredsjednika, kao i Kolegijuma predsjednika Skupštine, koji je formiran i funkcioniše u nekoliko prethodnih saziva crnogorske Skupštine. Poslovnikom su razrađena i pitanja vezana za položaj i nadležnosti generalnog sekretara Skupštine, poslaničkih grupa itd.

Crnogorska Skupština, već je rečeno, je jednodomna. Crna Gora je malobrojna društvena zajednica. Ima nešto preko 500.000 ljudi koji imaju aktivno i pasivno biračko pravo, koji imaju ispunjene Ustavom i zakonom definisane uslove i mogu birati i biti birani. Oni biraju, pored ostalog, kroz Ustavom i zakonom utvrđene procedure i Skupštinu koja broji 81 poslanika. Ti i drugi razlozi opravdano su doveli do orijentacije da Skupština bude organizovan kao jednodomna sa realnom pretpostavkom, dakle ostvarljivom, da iskazuje i da se kroz nju izražava najveći broj različitosti Crne Gore kao u mnogome kompleksne društvene zajednice.

U mnogim unitarno organizovanim državama, kojima pripada i Crna Gora, postoje dvodomne skupštine. I pored toga što je taj princip dominantan u komparativnoj, dakle uporednoj praksi, crnogorska Skupština je jednodomna. U Crnoj Gori je kao građanskoj državi građanin nosilac suvereniteta, a Ustavna konstitucionalna teorija skoro pa je saglasna da samo jednodomna skupština izražava do kraja to demokratsko načelo, načelo da građani slobodno i demokratski birajući svoje predstavnike sudjeluju u zakonodavnoj vlasti.

Takav status crnogorske Skupštine upućuje na četvorogodišnji mandat poslanika. Sve ostalo je u sferi vanrednog: moguće skraćenje mandata Skupštine, raspuštanje Skupštine, pa samim tim i skraćenje mandata aktuelnom sazivu Skupštine, a kao posljedica svega toga vanredni izbori za Skupštinu i sve ostalo što iz toga slijedi.

3.1.1. Radna tijela Skupštine Crne Gore

Dio parlamentarnih aktivnosti prije plenarnog zasijedanja i rasprave o prijedlozima zakona i drugih akata iz nadležnosti Skupštine odvijaju se u radnim tijelima. Radna tijela mogu biti stalna i povremena. Broj radnih tijela kao i njihove nadležnosti i oblasti za koje se obrazuju utvrđuje Poslovnik Skupštine

Crne Gore. Poslovnik propisuje da sastav odbora odgovara srazmjernoj zastupljenosti političkih stranaka koje imaju poslanike u Skupštini.

Stalna radna tijela se obrazuju za određene oblasti u okviru nadležnosti parlamenta kao što su: ustavna pitanja, fiinansije, spoljna politika, bezbjednost, poljoprivreda, zdravstvo, prosvjeta, socijalna politika, ekologija, specifičnosti u Crnoj Gori za pitanja evropskih integracija i sl. Odbori se formiraju između dva zakonodavna mandata Skupštine Crne Gore. Stalni odbori se obrazuju Poslovnikom ili posebnom odlukom Skupštine Crne Gore u kom slučaju se tom odlukom reguliše sastav odbora i djelokrug njegovog rada. Broj, struktura i nadležnosti odbora su promjenljivi i mijenjaju se od saziva do saziva Skupštine. U okviru odbora mogu se formirati pododbori. Odluku o obrazovanju pododbora donosi odbor na osnovu poslovničkog ovlašćenja.

„Stalni odbori, radi izvršavanja pojedinih poslova iz svog djelokruga, mogu obrazovati i pododbore" (član 33 stav 4 Ustava Crne Gore).

Skupština Crne Gore ima 14 stalnih odbora: Ustavni odbor, Zakonodavni odbor, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, Odbor za bezbjednost i odbranu, Odbor za međunarodne odnose i iseljenike, Odbor za evropske integracije, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, Odbor za ljudska prava i slobode, Odbor za rodnu ravnopravnost, Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje, Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport, Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje, Odbor za antikorupciju i Administrativni odbor. Sastav odbora odgovara stranačkoj zastupljenosti poslanika u Skupštini Crne Gore.

U Parlamentu se mogu formirati i privremeni odbori o kojima će detaljnije biti riječi u nastavku.

3.1.2. Predsjednik Skupštine Crne Gore i organi koji rukovode radom Skupštine Crne Gore

Radom Skupštine rukovodi predsjednik Skupštine Crne Gore. Skupština Crne Gore ima i određeni broj potpredsjednika. Predsjednik i potpredsjednici Skupštine biraju se na prvoj konstitutivnoj sjednici Skupštine Crne Gore. Izbor potpredsjednika može se obaviti i na nekoj od narednih, a redovnih sjednica crnogorske Skupštine, što zavisi od političkih odnosa u samoj Skupštini.

Predsjednik Skupštine Crne Gore saziva Skupštinu na sjednice i predsjedava istom. Stara se o primjeni Poslovnika Skupštine i o organizaciji njenog rada, o blagovremenom i usklađenom radu radnih tijela Skupštine. Predsjednik Skupštine odlučuje o prijemu i posjeti stranih delegacija i funkcionera, kao i o službenom putovanju poslanika u inostranstvo, ako troškovi padaju na teret sredstava Skupštine. Predsjednik Skupštine potpisuje akta Skupštine i vrši i druge poslove predviđene Ustavom, zakonom i Poslovnikom Skupštine. Ustav Crne Gore predviđa da predsjednik Skupštine u određenom trenutku može vršiti funkciju Predsjednika države.

Takođe po Ustavu Crne Gore predsjednik Skupštine je član Savjeta za odbranu i bezbjednost Crne Gore.

Kandidata za predsjednika Skupštine može da predloži najmanje 10 poslanika, pri čemu poslanik može da predloži samo jednog kandidata za predsjednika Skupštine. Skupština Crne Gore ima 81 poslanika, tako da oni mogu predložiti i osam kandidata za predsjednika Skupštine. Prijedlog za predsjednika Skupštine sadrži sve nužne podatke od imena i prezimena kandidata, njegovu kratku biografiju, stranačku pripadnost, kratko obrazloženje, a posebno ime i prezime predstavnika predlagača. To znači da se prijedlog za izbor predsjednika Skupštine podnosi predsjedavajućem u pisanoj formi. Predsjedavajući prijedloge za predsjednika dostavlja poslanicima, pri čemu, u situaciji kada ima više predloženih kandidata, on utvrđuje listu kandidata po azbučnom redu prezimena kandidata. O predlogu kandidata otvara se pretres u plenumu poslije obrazloženog predloga predstavnika predlagača.

Predsjednik se bira tajnim glasanjem kojim rukovodi predsjedavajući, a njemu u radu pomaže najmlađi poslanik, kao i generalni sekretar Skupštine. Ukoliko su predsjedavajući kao i najmlađi poslanik kandida-

ti za predsjednika Skupštine ne mogu rukovoditi niti pomagati u rukovođenju glasanja za predsjednika Skupštine. U slučaju više kandidata za predsjednika je izabran kandidat koji je dobio najviše glasova.

Ako je za predsjednika Skupštine predložen samo jedan kandidat, a nije izabran u prvom glasanju postupak izbora se ponavlja sa novim kandidatom, a moguće i sa više kandidata. Ako je predloženo više kandidata, a niko nije dobio potrebnu većinu glasova postupak izbora se ponavlja ponovo sa novim kandidatom, odnosno kandidatima. Pri tome ako među više kandidata ni jedan nije dobio potrebnu većinu glasova ponavlja se glasanje između dva kandidata koji su dobili najveći broj glasova, odnosno između više kandidata koji su dobili najveći jednaki broj glasova. U slučaju da ni jedan od kandidata ponovo ne dobije potrebnu većinu, postupak izbora se ponavlja sa novim kandidatom odnosno kandidatima.

U postojećem Poslovniku Skupštine Crne Gore u odredbama o izboru predsjednika Skupštine nema precizno određene većine potrebne za njegov izbor u bilo kojoj od mogućih situacija u kojoj se postupak izbora može naći, što može izazvati nesporazume u praksi. Već se to u prethodnom periodu jednom desilo. Kako ni Ustavom pa ni Poslovnikom nije precizno određena potrebna većina za izbor predsjednika Skupštine, zahtjev za razrješenje predsjednika crnogoske Skupštine podnijet od strane poslanika izazvao je polemike i različita tumačenja člana 15 važećeg Poslovnika kojom je rečeno da u slučaju razrješenja predsjednika Skupština to može uraditi shodnom primjenom odredaba Poslovnika koje se odnose na njegov izbor. Kako je izbor izvršen većinom glasova prisutnih poslanika, jedan broj poslanika koji su osporavali potrebu njegovog razrješenja, tražio je da za razrješenje mora glasati apsolutna većina poslanika, dakle najmanje 41 poslanik crnogorske Skupštine. Ovo je primjer da bi i u ovom slučaju, a i u mnogim drugim slučajevima za sada osnovni akt koji uređuje organizaciju i rad Skupštine Poslovnik Skupštine Crne Gore trebalo doraditi, pored ostalog ispravljajući nedovoljno jasne i nedorečene norme, kao što su norme o izboru i razrješenju predsjednika Skupštine.

Naime, predsjedniku Skupštine prestaje funkcija prije isteka vremena na koje je biran prestankom mandata poslanika, postavkom ili razrješenjem. U slučaju podnošenja ostavke funkcija prestaje danom održavanja sjednice na kojoj je podnio ostavku, odnosno na prvoj narednoj sjednici Skupštine ako je ostavku podnio između dvije sjednice. Postavka i prestanak funkcije poslanika konstatuje se na samoj sjednici i o njima se ne vodi rasprava.

Skupština može razriješiti dužnosti predsjednika Skupštine prije isteka vremena na koje je biran shodnom primjenom odredaba Poslovnika koje se odnose na njegov izbor. To je norma za koju smo prethodno konstatovali da je u najmanju ruku nedovoljno precizna u svakom slučaju nema potrebnu jasnoću.

Ako predsjedniku Skupštine prestane funkcija prije isteka mandata, odnosno vremena na koje je biran, Skupština treba na istoj, a najkasnije na narednoj sjednici da započne postupak izbora novog predsjednika Skupštine. Kada dođe do faze izbora novog predsjednika Skupštine tim činom rukovodi potpredsjednik Skupštine uz pomoć generalnog sekretara Skupštine.

Ako je predsjedniku Skupštine prestao mandat prije isteka vremena na koje je biran dužnost Predsjednika Skupštine do izbora novog predsjednika vrši potpredsjednik Skupštine iz kluba poslanika koji ima veći broj poslanika.

Skupština ima više potpredsjednika, čiji broj utvrđuje Skupština na prijedlog predsjednika Skupštine, prilikom njihovog izbora. Jedan potpredsjednik se bira iz redova parlamentarne opozicije na njihov prijedlog. Potpredsjednik Skupštine pomaže predsjedniku Skupštine u obavljanju poslova iz njegove nadležnosti. U slučaju spriječenosti predsjednika Skupštine da za kraće ili duže vrijeme ne može vršiti predsjedničku funkciju zamjenjuje ga potpredsjednik koga on odredi. Ako to ne uradi njegove poslove obavljaće, do njegovog povratka, potpredsjednik iz kluba poslanika koji ima veći broj poslaničkih mandata. Potpredsjednika predlaže najmanje 10 poslanika pri čemu mogu predložiti jednog ili više kandidata, ali ne i više od broja koji se bira. Uz neophodne podatke o kandidatu – kandidatima prijedlog se podnosi predsjedniku Skupštine u pisanoj formi da bi on isti dostavio poslanicima. O kandidatima se otvara rasprava u plenumu.

Izbor potpredsjednika vrši se na osnovu istih principa utvrđenih za izbor predsjednika pri čemu se vodi računa o potrebi izbora potpredsjednika iz redova skupštinske većine kao i iz redova skupštinske

opozicije. Potpredsjedniku Skupštine prestaje funkcija prije isteka vremena na koje je biran prestankom mandata poslanika, ostavkom ili razrješenjem po postupku i na način predviđen za prestanak funkcije predsjednika Skupštine. Ponovljeni izbor na upražnjeno mjesto potpredsjednika vrši se po postupku i na način predviđen za izbor potpredsjednika Skupštine.

Predsjednik i potpredsjednik(-ci) polažu zakletvu pred Skupštinom na dan kada su birani. Tekst zakletve glasi: „Zaklinjem se da ću dužnost vršiti po Ustavu i zakonu čestito, odgovorno i savjesno".

Pored ovih inokosnih organa koji rukovode Skupštinom u crnogorskoj Skupštini se bira i kolegijalni organ čijim radom rukovodi predsjednik Skupštine. Predsjednik Skupštine, potpredsjednici Skupštine i predsjednici klubova poslanika čine Kolegijum predsjednika Skupštine. U radu Kolegijuma učestvuje generalni sekretar Skupštine, a po potrebi i pojedini predsjednici odbora. Kolegijum predsjednika Skupštine razmatra pitanja organizacije i rada Skupštine i odbora i dogovara se o preduzimanju mjera za unapređenje tog rada; stara se i dogovara o primjeni Poslovnika Skupštine Crne Gore i procedura u Skupštini; planira rad zasijedanja i sjednica Skupštine; dogovara se o sazivanju Skupštine i predlogu dnevnog reda sjednice; stara se o stvaranju uslova za rad klubova poslanika; stara se o saradnji Skupštine sa organima i organizacijama u Crnoj Gori i skupštinskoj saradnji sa skupštinama drugih država i parlamentarnim skupštinama međunarodnih organizacija; dogovara se o posjeti delegacija i sastavu delegacije Skupštine skupštinama drugih država i parlamentarnim skupštinama međunarodnih organizacija; na predlog generalnog sekretara Skupštine utvrđuje i podnosi zahtjev za obezbjeđenje sredstava za rad Skupštine i Službe Skpuštine; u toku sjednice Skupštine, po potrebi ili na zahtjev predsjednika Skupštine ili pojedinog poslaničkog kluba, razmatra pitanja rada i procedure te sjednice i dogovara se o tome; stara se o ostvarivanju javnosti rada Skupštine.

Predsjednik Skupštine zakazuje sjednice Kolegijuma predsjednika Skupštine na kojima se, na osnovu prethodnog dogovora predsjednika Skupštine, dogovara i odlučuje o pitanjima iz nadležnosti Kolegijuma. Sjednicu Kolegijuma predsjednik Skupštine zakazuje po sopstvenoj inicijativi ili na predlog jednog kluba poslanika. Ako se po pitanju koje se razmatra na Kolegijumu predsjednika Skupštine ne postigne saglasnost odlučuje predsjednik Skupštine.

Skupština ima generalnog sekretara. Generalni sekretar je stručno lice koje imenuje i razrješava Skupština na prijedlog predsjednika Skupštine na period od četiri godine. Generalni sekretar Skupštine pomaže predsjedniku i potpredsjedniku(-cima) Skupštine u primjeni Poslovnika Skupštine; stara se o izradi izvornika zakona i drugih akata Skupštine i odgovoran je za njihovu tačnost, čuvanje i evidenciju; rukovodi Službom Skupštine; stara se o sprovođenju zaključaka Skupštine; priprema predlog zahtjeva za obezbjeđenje budžetskih sredstava za rad Skupštine i Službe Skupštine; naredbodavac je za finansijsko i materijalno poslovanje Skupštine i Službe Skupštine i podnosi izvještaj o korišćenju sredstava kolegijuma predsjednika Skupštine Odboru za ekonomiju, finansije i budžet na njihov zahtjev. Vrši i druge poslove određene zakonom i Poslovnikom Skupštine i poslove koje mu povjeri predsjednik Skupštine. Generalni sekretar Skupštine ima dva zamjenika koji mu pomažu u radu, a u slučaju privremene spriječenosti da generalni sekretar obavlja poslove iz svoje nadležnosti zamjenjuje ga zamjenik koga on odredi o čemu je dužan da obavijesti predsjednika Skupštine.

Zamjenika generalnog sekretara imenuje i razrješava Skupština na prijedlog predsjednika Skupštine. Imenujese na četiri godine. Generalni sekretar i zamjenik generalnog sekretara odgovorni su Skupštini. Generalni sekretar ima takođe jednog ili više pomoćnika koga na njegov prijedlog postavlja Administrativni odbor. Generalnom sekretaru i njegovim saradnicima prestaje funkcija prije isteka vremena na koje su imenovani ostavkom ili razrješenjem.

3.1.3. Klubovi poslanika

U Skupštini se obrazuju klubovi poslanika. Klub poslanika u Skupštini Crne Gore čine najmanje tri poslanika, pri čemu jedan poslanik može biti član samo jednog kluba poslanika. Klub poslanika sačinjavaju

poslanici koji pripadaju istoj političkoj partiji ili koaliciji. Poslanici iz jedne političke partije mogu obrazovati samo jedan klub poslanika. Kako u crnogorskoj Skupštini zbog izbornog modela i sistema raspodjele glasova, ali i iz drugih razloga ima političkih subjekata, partija i koalicija, učesnika na izborima, koje su osvojile manje od tri poslanika, po pravilu dva, a ne rijetko i samo jedan mandat, klub poslanika mogu obrazovati udruživanjem i najmanje tri poslanika iz različitih političkih partija upravo za to što same ne mogu obrazovati klub poslanika.

Jedan klub poslanika može se obrazovati i udruživanjem poslanika koji više ne pripadaju političkim partijama, sa čijih su izbornih lista ušli u Skupštinu jer su u međuvremenu napustili tu partiju, pa samim tim i njen poslanički klub, zatim poslanici izabrani sa izborne liste grupe građana. Oni formiraju poseban klub poslanika. Klub poslanika se, po pravilu, konstituiše na prvoj sjednici. Predsjedniku Skupštine podnosi se spisak poslanika kluba potpisan pojedinačno od svakog od njih sa posebnom naznakom ko će biti predsjednik kluba.

Tokom rada Skupštine dešava se napuštanje od strane pojedinih poslanika i stranke i njenog poslaničkog kluba. Tako se stvaraju uslovi za stvaranje drugih poslaničkih klubova, u svakom slučaju novih u strukturi Skupštine.

Služba Skupštine, prije svega generalni sekretar Skupštine, uz obavezan dogovor sa predsjednikom Skupštine, odnosno Kolegijumom predsjednika Skupštine, dužan je da obezbijedi klubovima poslanika prostorne i druge neophodne uslove za rad. Pri tome mora voditi računa o srazmjernom broju članova svakog kluba pojedinačno.

Klub poslanika ima svoju službu. Klub poslanika može imati sekretara kluba i određeni broj stručnih lica, konsultanata, angažovanih od strane kluba na teret Skupštine. Sredstva angažovana za rad klubova poslanika određuje Administrativni odbor Skupštine, pri čemu utvrđuje način i postupak kontrole namjenske potrošnje tih sredstava.

Dvostruka uloga klubova poslanika u Skupštini Crne Gore u funkciji je ostvarivanja najvažnijih nadležnosti Skupštine. Kako njen vidljiv institucionalni oblik djelovanja političkih stranaka koje konstituišu pojedini klub tako i kao očigledan dio unutrašnje organizacije same Skupštine. Ovaj dvostruki smisao stvara, kao što je već rečeno, nesporazum o pravnoj prirodi klubova poslanika u crnogorskoj Skupštini. Jedni tvrde da klubovi poslanika prije svega specifičan oblik djelovanja političkih stranaka u Skupštini, dok drugi dio smatra i potencira njihovu ulogu u unutrašnjoj organizaciji Skupštine kao najvišeg predstavničkog tijela najjačeg političkog organa i prije svega organa zakonodavne vlasti. U crnogorskoj Skupštini se pokušavaju obje ove funkcije klubova poslanika podjednako uvažavati i efektuirati i pored sve, pa čak i objektivne nedorečenosti mnogo toga definisanog osnovnim aktom crnogorske Skupštine, ali i samim parlamentarnim iskustvom kada su ovi oblici političkog djelovanja u pitanju. U svakom slučaju klubovi poslanika su u Skupštini Crne Gore prije svega vid djelovanja političkih stranaka preko kojih se pokušava omogućiti prostor za njihovo djelovanje, a posebno realizaciju njihovih političkih programa koje su birači upravo podržali na izborima. Dakle, legitimnost djelovanja klubova poslanika u Skupštini ili preciznije političkih stranaka preko svojih klubova poslanika naslonjeno je upravo na izbornu volju građana. Problem nastaje formiranjem posebnog poslaničkog kluba. Formira se od poslanika koji su napustili različite poslaničke klubove čiji su članovi do tada bili, a koji promovišu različite ideološke i programske ciljeve i interese stranaka koje preko njih ostvaruju svoj parlamentarni interes.

Postavlja se pitanje koji politički interes povezuje ljude poslanike koji su došli sa lista koje su nudile biračima različite i ideološke i programske koncepte.

Značaj kluba poslanika ogleda se i u činjenici da je to i ustavna kategorija. Primjera radi u Ustavu piše: „Ako Skupština duže vremena ne obavlja nadležnosti utvrđenje Ustavom, Vlada može, pošto sasluša mišljenje predsjednika Skupštine i predsjednika klubova poslanika u Skupštini, raspustiti Skupštinu“ (Član 92 stav 2 Ustav Crne Gore).

Predsjednik države takođe konsultuje predsjednike klubova poslanika u postupku predlaganja mandatara za sastav Vlade, kao i u prethodnom slučaju prije donošenja odluke o raspuštanju Skupštine.

Klubovi poslanika samostalno uređuju svoju unutrašnju organizaciju i način rada. Klubovi poslanika u Skupštini, a u okviru njihovih procesnih ovlašćenja, autonomno utiču na unutrašnju organizaciju i način rada Skupštine, učestvuju u oblikovanju skupštinskih postupaka i procedura, jednom riječju skoro na cjelokupnu tehnologiju rada i funkcionisanja Skupštine. Prije svega dominantno odlučuju u postupku imenovanja strukture i sastava radnih tijela Skupštine, stalnih i privremenih odbora. Izvorno je pravo kluba poslanika da prethodno dogovori, ali i u toku posebno plenarne rasprave odluči koji će od članova toga kluba učestvovati u vođenoj debati po temama koje su na dnevnom redu. Jednostavno klubovi poslanika kreiraju skupštinski život u cjelini. Tako dominantno utiču i na sjednice od njihovog zakazivanja preko postupka utvrđivanja dnevnog reda do odlučivanja o temama koje su na dnevnom redu. Sa druge strane klubovi poslanika imaju direktna ovlašćenja i kada je osnovna zakonodavna funkcija Skupštine u pitanju. Ovlašćenja materijalne prirode klubova poslanika se realizuju kroz utvrđivanje politike kluba poslanika koju će poslanici tog kluba zastupati u debati i na sjednicama radnih tijela i na plenarnom zasijedanju Skupštine.

U klubovima poslanika se raspravlja o pitanjima koja su na dnevnom redu ili koja treba da budu uvrštena u dnevni red Skupštine. U klubu poslanika se utvrđuje stepen učešća predstavnika tog kluba u skupštinskim raspravama. Klubovi poslanika mogu uticati direktno na dinamiku rada u Skupštini. Mogu tražiti promjenu redosljeda dnevnog reda. Mogu prije toga tražiti izostavljanje pojedinih predloženih tačaka za raspravu ili zahtijevati proširenje dnevnog reda novim tačkama. Sve to na redovnim zasijedanjima Skupštine. Dominantno odlučuju o načinu glasanja. Njihovo je pravo da traže pauze, kraće ili duže prekide u radu i skupštinskoj raspravi.

Kako naš Ustav poznaje dominantno dva ovlašćena predlagača zakona, Vladu i poslanika, klub poslanika može ili preko pojedinog svog člana poslanika ili više njih ili konačno svih zajedno podnijeti i prijedlog zakona.

3.2. Oblici rada Skupštine Crne Gore

Rad Skupštine Crne Gore temelji se na principima i načelima utvrđenim Ustavom, pri čemu su ista detaljno razrađena Poslovnikom Skupštine Crne Gore kao opštim aktom kojim se uređuje konstituisanje, organizacija, način rada, prava i dužnosti poslanika, postupci u Skupštini, odnos Skupštine i drugih državnih organa, saradnja Skupštine sa skupštinama drugih država, načela za organizaciju Službe Skupštine i druga pitanja od značaja za rad i ostvarivanje funkcija Skupštine. Inače pitanja koja se tiču, prije svega organizacije i rada Skupštine, naročito na postupke u Skupštini, a koja nijesu uređena Poslovnikom Skupštine, uređuju se posebnom odlukom ili zaključkom Skupštine.

Pored ovih odredbi Ustava koje se odnose na organizaciju i nadležnosti Skupštine Crne Gore, bliža pravila o ovim pitanjima sadrži Poslovnik Skupštine Crne Gore. Jedan broj njih su načelnog karaktera i odnose se na sve oblike rada Skupštine Crne Gore. Druga su pak posebna i odnose se samo na neke oblike rada pa tako posebno i na rad Skupštine Crne Gore kao institucije. U slučaju da pojedina pitanja nijesu obuhvaćena posebnim pravilima i u slučaju organizacije i rada Skupštine primjenjuju se načelna pravila i principi. Ta pravila se odnose, prije svega na uslove potrebne za normalan i svrsishodan rad u Skupštini u cjelini, na način glasanja prilikom odlučivanja, odnose se na većinu kojom poslanici usvajaju pojedine zakone ili donose druga opšta akta u Skupštini.

Osnovno pravilo je da Skupština na plenumu ili radna tijela mogu raditi i donositi punovažne odluke ako na njihovim sjednicama prisustvuje određen broj poslanika. Taj broj se utvrđuje i Ustavom, ali i Poslovnikom o radu Skupštine Crne Gore. Kvorum ili potrebnu većinu na plenarnoj sjednici čini polovina ukupnog broja poslanika, odnosno najmanje polovina članova radnog tijela Skupštine. U crnogorskoj skupštinskoj praksi poštuje se princip od koga do sada nije bilo izuzetka da je kvorum potreban na početku ili sjednice Skupštine, posebno pri samom usvajanju dnevnog reda i na kraju sjednice i plenuma i

sjednice radnog tijela prilikom odlučivanja. Kvorum nije potreban tokom same rasprave bilo na plenumu bilo na sjednici skupštinskih odbora.

Javnost je takođe opšti princip rada Skupštine i skupštinskih radnih tijela. Samo pojedine sjednice Skupštine mogu uskratiti prisustvo javnosti zbog karaktera teme koja se raspravlja i zbog njenog šireg javnog, odnosno društvenog značaja. Inače princip je potpuna otvorenost posebno prema medijima. Samo prisustvo medija tokom čitavog trajanja plenarnog zasijedanja pokušava se relaksirati usavršavanjem sistema potrebnog za praćenje rasprave u samoj Skupštini i širenje mogućnosti da se preko posebnih tehničkih alatki signal dostavi u svakom trenutku svim zainteresovanim medijskim kućama. Inače ugovorom između Skupštine Crne Gore i nadležnih iz javnog servisa RTV Crne Gore, definisana je obaveza direktnog prenosa svih plenarnih sjednica pa i sjednica pojedinih odbora ako za to postoji interesovanje javnosti tokom čitavog trajanja rasprave. Rad sjednica radnih tijela po pravilu je javan, o čemu se kod nekih radnih tijela odlučuje na samom početku rada. Zbog specifičnosti pitanja koja se raspravljaju kod nekih radnih tijela može doći i do isključivanja javnosti tokom rada tog radnog tijela.

U Skupštini Crne Gore odlučuje se glasanjem. Načn glasanja utvrđen je Ustavom i Poslovnikom Skupštine Crne Gore. Glasanje je odavno prestalo biti tehničko pitanje skupštinskog procesa. Glasanjem se završava proces razmatranja opštih akata koje donosi Skupština, a kojima se kreira pravni sistem i utiče na društvene procese. Glasanjem se donose odluke dalekosežnog značaja, usvajaju zakoni i drugi opšti akti, biraju nosioci značajnih društvenih funkcija ili donose mnoge druge važne odluke. Zato Ustav Crne Gore poznaje različite većine potrebne za donošenje odluka iz nadležnosti Skupštine.

3.2.1. Parlamentarna zasijedanja (redovna i vanredna zasijedanja), većina (kvorum) potrebna za rad, većina potrebna za odlučivanje

U većem broju različitih formi i oblika rada Skupštine ističu se plenarne sjednice, prije toga mogućnost održavanja redovnih i vanrednih skupštinskih zasijedanja i neizostavno rad u radnim tijelima, stalnim i privremenim odborima, kao i različiti vidovi kontrolnih i konsultativnih saslušanja i djelovanja posebnih anketnih odbora.

Što se tiče vremena zasijedanja Ustav poznaje mogućnost održavanja prvog i drugog redovnog zasijedanja Skupštine, kao i mogućnost održavanja vanrednih sjednica crnogorske Skupštine.

Prvo redovno zasijedanje Skupštine, takozvano proljećno zasijedanje, počinje prvog radnog dana u martu i traje do kraja jula. Drugo redovno zasijedanje, jesenje zasijedanje, počinje prvog radnog dana u oktobru i traje do kraja decembra.

Skupština u zasijedanju radi u sjednicama, kojih u toku jednog zasijedanja može biti više.

Sjednicu Skupštine saziva predsjednik Skupštine.

Prijedlog za sjednicu Skupštine može podnijeti i jedna trećina poslanika ili Vlada. Saziv za sjednicu Skupštine mora sadržavati neophodno, dan održavanja, vrijeme početka sjednice i prijedlog dnevnog reda.

U skladu sa poslovničkom mogućnošću da poslanici opozicije mogu dva puta u toku redovnih zasijedanja, dakle jednom za proljećno i drugi put za jesenje zasijedanje, predložiti održavanje sjednice i prijedlog akta koji treba razmotriti Kolegijum predsjednika Skupštine. Kolegijum mora dogovoriti takav prijedlog dnevnog reda sjednice koji će sadržavati i pomenuti prijedlog akta podnijetog od strane poslanika skupštinske manjine.

Saziv sjednice upućuje se poslanicima najmanje 15 dana prije dana određenog za održavanje sjednice. Uz saziv poslanicima se dostavljaju i potrebni materijali predloženi za dnevni red sjednice, ako ne ranije to se radi uz dostavljanje samog saziva. U slučaju da su materijali potrebni za rad po predloženom dnevnom redu dostavljeni poslanicima 15 dana prije dana određenog za održavanje sjednice, sam saziv Skupštine može se uputiti poslanicima u roku od sedam dana prije dana određenog za održavanje sjednice.

Kolegijum predsjednika može sazvati Skupštinu u roku kraćem od sedam dana i dnevni red predložiti na samoj sjednici samo izuzetno. To može uraditi predsjednik Skupštine na osnovu prethodnog

dogovora u Kolegijumu predsjednika.

U dnevni red sjednice mogu se uvrstiti samo prijedlozi akata koji su pripremljeni u skladu sa Ustavom, zakonom i Poslovnikom Skupštine o čemu se prethodno odlučuje na sjednici Zakonodavnog odbora kao odbora opšte nadležnosti. To pored ostalog znači da Skupština ne može odlučivati o pitanjima za koja odgovarajući material nije unaprijed pripremljen i dostavljen poslanicima. Takođe, Skupština ne može odlučivati o pitanjima o kojima nema mišljenja nadležnog odbora, ako to opštim aktom o radu Skupštine nije drugačije određeno. Nijesu rijetke situacije da se zbog mogućnosti drugačijeg određenja otvaraju plenarne rasprave i time i mogućnost da matični odbori naknadno u toku same rasprave obave razmjenu mišljenja na samoj sjednici odbora, usvoje izvještaj, sa njim upoznaju Skupštinu i mišljenje odbora se uzima kao ravnopravno sa mišljenjima koje poslanici iznose tokom rasprave o pitanjima o kojima je riječ.

Sjednici Skupštine prisustvuju predsjednik i članovi Vlade, posebno ministri koji su ovlašćeni predstavnici predlagača akata o kome se vodi rasprava, a to je Vlada, kao i Predsjednik Crne Gore. Njih o sazivanju Skupštine i predloženom dnevnom redu sjednice obavještava predsjednik Skupštine.

Kao oblik rada Skupštine postoji mogućnost održavanja takozvanih posebnih, u većini svečanih sjednica na kojima se poslanicima, kao gost Skupštine može obratiti i visoki strani zvaničnik. I tu sjednicu saziva predsjednik Parlamenta. I za nju važe pravila o potrebnom prisustvu određenog broja poslanika kao i za sve druge sjednice Skupštine, ali se u praksi dozvoljavaju i svojevrsna odstupanja od tog načela.

Vanredno zasijedanje Skupštine se održava u vremenu od prvog radnog dana u januaru do posljednjeg radnog dana u februaru i od prvog radnog dana u avgustu do posljednjeg radnog dana u septembru.

Zahtjevom za vanredno zasijedanje podnosilac zahtjeva određuje dan održavanja i dnevni red sjednice. Skupštinu na sjednicu vanrednog zasijedanja predsjednik Skupštine će sazvati u vrijeme sa dnevnim redom naznačenim u zahtjevu za to vanredno zasijedanje.

Predsjednik Crne Gore može zahtijevati sazivanje Skupštine na vanredno zasijedanje u roku kraćem od 15 dana. Inače, podnosilac zahtjeva za vanredno zasijedanje ne može zahtijevati sazivanje Skupštine u vremenu kraćem od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, a za dnevni red sjednice može predložiti samo predloge akata čiji je predlagač. Na sjednicu vanrednog zasijedanja primjenjuju se odredbe Poslovnika Skupštine koje se odnose na sjednicu redovnog zasijedanja ako Poslovnikom nije drugačije određeno.

Za razliku od sjednica redovnog zasijedanja predloženi dnevni red i vrijeme početka vanrednog zasijedanja se ne mogu mijenjati. Poslanici mogu samo glasati za predloženi dnevni red ili protiv njega samim tim izjašnjavajući se i o predloženom vremenu za početak vanrednog zasijedanja.

3.2.2. Rad u radnim tijelima

Na više mjesta u ovom radu govori se o radnim tijelima Skupuštine Crne Gore, o tome zašto su potrebna, zašto se i kako formiraju i koja je njihova uloga, samim tim i važnost za rad Skupštine kao najvišeg zakonodavnog organa vlasti Crne Gore. Prije svega radna tijela su potrebna u radu Skupštine da bi taj rad bio efikasniji, da se temeljitije sagledaju sva pitanja iz nadležnosti Skupštine Crne Gore.

Stalni odbori, al ii privremena radna tijela biraju se zbog potrebe određivanja užih grupa poslanika kompetentnih za pojedine oblasti iz nadležnosti Skupštine. Skupština Crne Gore poznaje stalna i povremena radna tijela. U Skupštini Crne Gore su konstituisana matična radna tijela, pri čemu je Zakonodavni odbor odbor opšte nadležnosti. Po mnogim teoretičarima koji se bave unutrašnjom organizacijom Skupštine, posebno u sistemu uravnoteženog parlamentarizma kakav je prisutan u Crnoj Gori organizaciju Skupštine treba prilagoditi organizaciji Vlade kao izvršno političkog organa ili obratno radi većeg i sigurnijeg, a potrebnog stepena sinhronizacije poslova iz nadležnosti ova dva državna organa.

Stalna radna tijela Skupštine se tako skoro pa poklapaju po svojim nadležnostima sa nadležnostima određenih ministarstava u Vladi Crne Gore.

Dio skupštinskih aktivnosti prije plenarnog zasijedanja i rasprave o prijedlozima zakona i drugih akata iz nadležnosti Skupštine odvijaju se u radnim tijelima. Radna tijela mogu biti stalna i povremena. Broj radnih tijela kao i njihove nadležnosti i oblasti za koje se obrazuju utvrđuje Poslovnik Skupštine Crne Gore. Poslovnik propisuje da sastav odbora odgovara srazmjernoj zastupljenosti političkih stranaka koje imaju poslanike u Skupštini.

U crnogorskoj Skupštini najznačajniji dio skupštinskih aktivnosti prije plenarnog zasijedanja, rasprave o prijedlozima zakona i drugih akata iz nadležnosti Skupštine odvijaju se u radnim tijelima crnogorske Skupštine. Kao i kod drugih skupština ovakva organizacija i opredjeljenje temelji se na potrebi efikasnijeg rada ove institucije. Upravo plenarnom zasijedanju prethodi rad u radnim tijelima i taj rad je nužan radi pripreme za debate na plenarnom zasijedanju. Rad u radnim tijelima je posebno važan za ukupan parlamentarni rad jer kroz isti se razrješavaju mnoga sporna pitanja, otklanjaju mnoge dileme, dogovorno daju bolja od ponuđenih rješenja, što sve relaksira plenarnu raspravu da se o istim bavi. Ovo tim prije što u radnim tijelima pored crnogorskih poslanika u raspravi mogu učestvovati predstavnici predlagača, a kako je to dominantno Vlada Crne Gore, predstavnici Vlade. Sve to omogućava sadržajan dijalog poslanika i predstavnika Vlade i otvara stalnu prisutnu mogućnost da se primjedbe i sugestije poslanika na Vladine prijedloge pravnih projekata argumentovano razmotre. Poslanici mogu na samoj sjednici radnog tijela svoje sugestije oblikovane u amandmane na predloženi Vladin tekst insistirati kao potrebne izmjene ili dopune predloženog akta. Ovlašćeni predstavnici Vlade mogu prihvatiti podnijete prijedloge poslanika, čime njihovi zahtjevi postaju sastavni dio teksta predloženog akta. Time se racionalizuje skupštinski postupak jer o tim usvojenim poslaničkim prijedlozima neće se posebno raspravljati na plenarnoj sjednici.

Isti princip važi i kada je predlagač akta koji je u skupštinskoj proceduri sam poslanik Skupštine, a naime po Ustavu Crne Gore ovlašćeni predlagači zakona i drugih akata su Vlada i poslanik. „Pravo predlaganja zakona i drugih akata imaju Vlada i poslanik. Pravo predlaganja zakona ima i 6000 birača, preko poslanika koga ovlaste. Predlog za raspisivanje državnog referendum mogu podnijeti: najmanje 25 poslanika, Predsjednik Crne Gore, Vlada ili najmanje 10% građana koji imaju biračko parvo".(Član 93 Ustava Crne Gore).

Aktivnost poslanika u radnim tijelima utiče na kvalitet rada Skupštine. Radna tijela se, kao i u ostalim parlamentima, obrazuju za pojedine oblasti iz nadležnosti Skupštine. Radna tijela se dijele na stalna i privremena radna tijela.

Radna tijela se takođe dijele na radna tijela opšte i matične nadležnosti.

Broj radnih tijela kao i njihove nadležnosti, odnosno oblasti za koje se obrazuju utvrđuju se Poslovnikom Skupštine Crne Gore. U izboru između dva principa Poslovnik Crne Gore se podijelio za srazmjernu zastupljenost političkih stranaka koji imaju svoje poslanike u Skupštini, za razliku od proporcionalnog principa praktikovanog u drugim skupštinama.

Radna tijela crnogorske Skupštine su značajan i nezaobilazan subjekt u svim skupštinskim procedurama. Posebno značajno mjesto imaju u procesu donošenja zakona, posebno u dijelu zakonodavnog postupka prije plenarne rasprave.

U crnogorskoj Skupštini postoje tri takozvana „čitanja" akta koji je u skupštinskoj proceduri. Prvo čitanje je na odboru opšte nadležnosti, Zakonodavnom odboru, đe se propituje ustavna i upodobljenost sa pravnim sistemom podnijetog akta i na matičnim odborima gdje se razgovara o predloženom aktu u sadržaju samog akta i razmatraju eventualni amandmani na taj akt. Drugo čitanje je razmatranje akta i eventualnih amandmana poslije rasprava na radnim tijelima u plenumu sa namjerom da se ocijeni njegova prihvatljivost sa aspekta političke i društvene oportunosti da isti u Skupštini bude usvojen. Treće čitanje je razmatranje i izjašnjavanje o amandmanima koje su podnijeli poslanici bez obzira da li se radi o Vladinom ili o aktu samog poslanika, a koje predlagač nije prihvatio. O njima se plenum izjašnjava pojedinačno. Nakon tri čitanja predloženi akt je „zreo" da se o njemu Skupština izjasni glasanjem.

Za razmatranje predloga akata, za predlaganje akata, za parlamentarnu kontrolu i vršenje drugih poslova iz nadležnosti Skupštine, Skupština Crne Gore obrazuje odbore kao svoja radna tijela. Odbori se obrazuju kao stalni i privremeni.

Stalni odbori u crnogorskoj Skupštini obrazuju se Poslovnikom. Mogu se takođe obrazovati i posebnim odlukama Skupštine Crne Gore. U svakom slučaju formiraju se u Skupštini radi obavljanja sasvim određenih poslova iz svog djelokruga kojim se utvrđuje, ili Poslovnikom ili posebnom odlukom prilikom njihovog formiranja. Radi racionalnijeg funkcionisanja samih stalnih odbora, radi njihovog efikasnijeg rada Poslovnik omogućava i obrazovanje, u zavisnosti od potrebe, obrazovanje pododbora u sastavu osnovnog stalnog odbora. Sa druge strane privremeni odbori obrazuju se posebnom odlukom Skupštine, dakle ne Poslovnikom o radu Skupštine. Nižim aktom Skupštine, dakle odlukom o obrazovanju privremenog odbora, kao i u slučaju stalnog odbora i poslovničkih odredbi o njima, utvrđuje se, prije svega, zadatak i određuje sastav tog odbora kao i rok za izvršenje zadatka zbog koga je bilo potrebno privremeni odbor i formirati. To znači da isti prestaje sa radom po izvršenju zadatka, odnosno isteka roka za koji je obrazovan, za razliku od stalnih odbora čiji je mandat, trajanje, jednak mandatu poslanika, dakle četiri godine.

Važno pitanje je sami sastav odbora i izbor članova tog radnog tijela. Poslovnik je odredio da svi odbori kao stalna radna tijela imaju predsjednika i određeni broj članova koji se utvrđuje prilikom njihovog izbora. Inače, sastav odbora podrzumijeva izbor predsjednika i zamjenika i on po pravilu odgovara stranačkoj zastupljenosti poslanika u crnogorskoj Skupštini. Praksa je da jedan broj odbora na mjestu predsjednika ima poslanika iz opozicione skupštinske strukture dok najveći broj njih na svom čelu ima poslanika iz dominantne vladajuće skupštinske većine. Treba ponoviti odnos poslanika skupštinskih partija u odboru je odgovarajući njihovoj zastupljenosti u Skupštini, dakle baziran je na proporcionalnom principu. Odgovara stranačkoj zastupljenosti poslanika u Skupštini. Zbog malog broja poslanika, crnogorska Skupština ima 81 poslanika, sa druge strane velikog broja radnih tijela, jedan poslanik može biti član tri stalna odbora. U praksi veliki problem je sa skupštinskim subjektima koji imaju manji broj poslanika, onim partijama koje imaju dva poslanika ili samo jednog da se princip ravnomjerne zastupljenosti i uvažavanja interesa pojedinačnih skupštinskih subjekata do kraja uvaži i realizuje.

Odbor po pravilu na prvoj sjednici bira predsjednika iz svog sastava, zamjenika predsjednika odbora, s tim što prvi ljudi odbora ne mogu biti iz iste skupštinske grupe, odnosno obojica iz pozicije, odnosno opozicije. Uobičajeno zamjenik predsjednika odbora u slučaju spriječenosti ili odsutnosti predsjednika koristi sva njegova prava, ostvaruje sve njegove obaveze i snosi svu njegovu odgovornost utvrđenu Poslovnikom Skupštine. Sva stalna, ali i privremena radna tijela imaju svoj sekretarijat, sekretare i savjetnike koji pomažu u radu odbora, prije svega predsjedniku i njegovom zamjeniku u izvršavanju unaprijed utvrđenih nadležnosti i obaveza ovih radnih tijela.

Izbor predsjednika i članova odbora vrši se na osnovu liste kandidata koja sadrži broj članova koji se biraju, precizine podatke za kandidate za predsjednika i članove onoliko koliko se bira za svaki odbor posebno. U posebnim okolnostima, u vanrednim situacijama, moguć je i naknadni izbor i predsjednika ili pojedinog člana odbora što se radi na osnovu pojedinačnih prijedloga. Čitava procedura ide od partije na osnovu prethodno dogovorene međustranačke proporcije, a zatim preko Administrativnog odbora koji podnosi prijedlog Skupštini, dakle na osnovu prijedloga klubova poslanika. Kako se može desiti da pojedini klub poslanika iz različitih razloga, a blagovremeno ne predloži svog člana za kandidata za sastav radnog tijela, ako je predloženo više od polovine članova odbora, smatra se da je to dovoljno i da može biti izabran puni sastav u smislu ispunjenih uslova, prije svega postojanja kvoruma za rad i odlučivanje. O svemu tome na kraju se izjašnjava Skupština koja odlučuje u cjelini o predloženoj listi za pojedini odbor javnim glasanjem. Ako lista u prvom glasanju ne dobije potrebnu većinu glasanje se može ponoviti. Ako u drugom glasanju pak lista doživi istu sudbinu, ne bude podržana, ovlašćeni skupštinski predlagač podnosi novi prijedlog liste.

Tako izabrani odbori, kao svojevrsna skupštinska ministarstva, obavljaju značajne, u većini za skupštinsku raspravu, nužne, a prethodne poslove. Normalno odbori i u toku plenarnog zasijedanja prate

raspravu i po potrebi reaguju u okviru svojih nadležnosti da neka od pitanja koja se tokom plenarne rasprave otvore, a traže njihovo naknadno izjašnjenje.

Broj i struktura odbora, njihove nadležnosti su promjenljiva skupštinska kategorija. Mijenjaju se od saziva do saziva Skupštine. Prilagođavaju se novim izazovima pred kojima se Skupština nalazi u vremenima koja kreiraju nova pitanja i iskazuju potrebu parlamentarnog odgovora na nove izazove. Nazivu odbora kao stalnog tijela i njegova nadležnost skoro pa se poklapa sa nazivom i nadležnostima osnovnih subjekata Vlade Crne Gore, prije svega ministarstava u samoj Vladi. Time se stvaraju uslovi za bliži, direktniji i funkcionalniji rad i komunikaciju tijela izvršne i zakonodavne vlasti na istim pitanjima na kojima se mora raditi i dati odgovor i od strane Vlade i konačno kroz usvajanje odgovarajućih pravnih akata od crnogorske Skupštine.

Ustavni odbor razmatra prijedlog za promjenu Ustava Crne Gore; utvrđuje tekst nacrta i prijedlog amandmana na Ustav i tekst nacrta i prijedlog Ustava; razmatra prijedlog za pokretanje postupka za utvrđivanje da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav; podnosi Skupštini prijedlog za izbor pet sudija Ustavnog suda; razmatra načelna pitanja promjene Ustava.

Zakonodavni odbor razmatra prijedloge zakona, drugih propisa i opštih akata koje donosi Skupština sa stanovišta njegove usklađenosti sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore; razmatra akte o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti zakona i ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akta Skupštine; stara se o jedinstvenoj zakonodavnoj metodologiji i jedinstvenoj pravno tehničkoj obradi akata koje donosi Skupština; utvrđuje prečišćeni tekst zakona, drugog propisa i opšteg akta Skpštine, ako je zakonom, odnosno drugim propisom za to ovlašćen; prati primjenu poslovnika Skupštine i ukazuje na pitanja njegove primjene. Kao odbor opšte načelne nadležnosti kao prvog radnog tijela koje treba da razmatra sva akta koja imaju ambiciju da uđu u parlamentrnu procedure ovaj odbor u svom izvještaju o razmatranju prijedloga tog akta, koji dostavlja Skupštini, dužan je da za svaki akt pojedinačno Skupštinu obavijesti kroz svoje obrazloženo mišljenje da li je akt podoban, ustavno i pravno saglasan sa ustavnim pravnim poretkom Crne Gore, kao i mišljenjem kojom većinom se poslije skupštinske procedure i rasprave o tom aktu Skpuština mora izjasniti. Ako ne prihvati tako koncipirano mišljenje ovog odbora, Skupština odlučuje o daljoj sudbini predmetnog akta bez pretresa na prijedlog predsjednika Skupštine ili predsjedavajućeg u tom trenutku.

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu razmatra prijedloge zakona i drugih propisa i opštih akata kao i druga pitanja koja se odnose na osnivanje i organizaciju i nadležnosti organa vlasti u Crnoj Gori i postupak pred tim organima, kako na državnom tako i na lokalnom nivou; tako razmatra i sistem lokalne samouprave; druga državno-politička pitanja, kao što su: državni simboli; upotreba nacionalnih simbola; propisi kojima se definišu državni praznici, nadležan je za sva pitanja pravnog i ukupnog regulisanja crnogorskog državljanstva; u njegovoj nadležnosti je kompletan parlamentarni odnos prema izbornom sistemu; referendum; teritorijalna organizacija države; organizacija i položaj Glavnog grada i Prijestonice; najvažnija pitanja iz oblasti medijskog i radio difuznog sistema; krivična i druga djela, odgovornost i kazne; amnestija, pomilovanje i pravna pomoć. Ovaj odbor podnosi Skupštini Crne Gore prijedlog za izbor četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika na osnovu prethodno raspisanog javnog konkursa od njegove strane i konsultativnog saslušanja kandidata za ta važna mjesta. Takođe, podnosi Skupštini prijedlog za izbor četiri člana Tužilačkog savjeta, takođe iz reda uglednih crnogorskih pravnika. U njegovoj nadležnosti je i razmatranje prijedloga za izbor Vrhovnog državnog tužioca. Ovaj odbor u svojoj nadležnosti ima i obavezu da prati i ocjenjuje usklađenost zakona Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije, a na osnovu izvještaja Vlade prati i ocjenjuje primjenu zakona, posebno zakona iz kojih proizilaze obaveze usaglašene sa pravom Evropske unije.

Odbor za bezbjednost i odbranu je radno tijelo u čijoj su nadležnosti prijedlozi zakona drugih propisa i opštih akata, strategija i druga pitanja iz oblasti bezbjednosti i odbrane Crne Gore i njenih građana. Odbor vrši parlamentarnu kontrolu rada policije Crne Gore i Agencije za nacionalnu bezbjednost države kao i drugih bezbjednosnih organa i službi; razmatra ostvarivanje ustavom utvrđenih prava i sloboda čovjeka

i građanina u primjeni upravo ovlašćenja policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost i drugih organa i službi iz ove oblasti. S tim u vezi očekivano nadležan je za razmatranje prijedloga za imenovanja i direktora Uprave policije i direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost, kao i to da daje mišljenje na prijedlog za imenovanje, odnosno postavljanje prvih ljudi vojnoobavještajnih, kontraobavještajnih i bezbjednosnih poslova u Ministarstvu odbrane.

Ovo su standardne, može se reći klasične nadležnosti ovog odbora, ne samo u crnogorskoj Skupštini, nego i u skupštinama drugih država što pokazuje analiza uporednog iskustva. Ono što je novo u posljednje vrijeme, što je rad ovog odbora dobio novu kvalatetniju dimenziju zbog istorijske sistemske činjenice da je Crna Gora prije izvjesnog vremena postala ravnopravnom članicom NATO-a, kolektivnog sistema bezbjednosti i da s tim u vezi, a pored ostalog upodobljava čitavu svoju odbrambenu strukturu standardima i vrijednostima ove globalne, dakle svjetske ekonomske, političke i sigurnosne asocijacije.

Odbor za međunarodne odnose i iseljenike bavi se pitanjima vanjske politike i međunarodnih odnosa iz nadležnosti Skupštine; tako razmatra prijedloge zakona prije svega o potvrđivanju međunarodnih ugovora čiji je subjekt i država Crna Gora; predlaže platforme za razgovore sa stranim delegacijama i razmatra izvještaje o ostvarenim skupštinskim posjetama, o učešćima na međunarodnim skupovima sve iz nadležnosti Skupštine. Osniva zajednička tijela, preduzima zajedničke akcije sa drugim, prije svega nacionalnim parlamentima, ali i međunarodnim multilateralnim organizacijama. Posebna nadležnost ovog radnog tijela koja čini konkretan dokaz povezanosti međunarodne politike u Skupštini i međunarodnih poslova koji se organizuju prije svega preko Vlade je Ustavna obaveza i pravo ovog odbora da daje mišljenje o kandidatima za ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava u inostranstvu. Mora se reći da je Ustav ostao nedorečen definišući ovu nadležnost skupštinskog odbora jer nije do kraja izveo stav o kvalitetu i karakteru mišljenja Odbora, posebno u situaciji kada bi to, a potencijalno realno i moguće mišljenje u pojedinom konkretnom slučaju bilo realno iz različitih razloga i negativno. Preciznije da li to mišljenje, tako konotirano, onoga, ko donosi konačnu odluku u sistemu o predloženom kandidatu, obavezuje da odbije aktuelni predlog i vrati Vladi na postupak utvrđivanja novog kandidata. U novije vrijeme pojačana je državna politika prema velikom broju naših ljudi koji rade i žive u inostranstvu, koji su tamo odlazili unazad mnogo decenija pa i dalje odlaze pa se Odbor bavi i pitanjima koja se odnose na status crnogorskih iseljenika u drugim državama.

Ubrzavanje evropskih integracija Crne Gore i potreba što intenzivnijeg učešća svih nadležnih državnih i civilnih struktura u ovom složenom procesu doveo je do odvajanja ovih pitanja iz do tada zajedničkog odbora za međunarodne odnose i evropske integracije i osnivanjem posebnog **Odbora za evropske integracije**. Slično iskustvo imaju sve države koje se kao Crna Gora nalaze u istom procesu, a ta praksa se pokazala dobro i u funkcionisanju sličnih radnih tijela u nacionalnim skupštinama u zemljama regiona, ali i šire koje su taj proces završile i pristupile Evropskoj uniji u ranijim integracionim periodima. Ovaj odbor nadgleda trajuće pregovore Crne Gore sa Evropskom unijom, daje mišljenja i smjernice u ime Skupštine na pregovaračke pozicije, obavezan je akter analize informacija cjelokupnom pregovaračkom procesu razmatrajući i ocjenjujući djelovanje pregovaračkog tima uz pravo, pa čak i obavezu da daje mišljenja po pitanjima koja se otvaraju tokom pregovora.

Jedno od stalnih radnih tijela crnogorske Skupštine prisutnog u skupštinskoj infrastrukturi i drugih nacionalnih skupština je **Odbor za ekonomiju, finansije i budžet.** Kao i sva duga radna tijela i on razmatra zakone, druge propise i opšte akte i sva pitanja koja se odnose na razvoj i strategiju ekonomskog razvoja Crne Gore, uslove za djelovanje tržišta i tržišne konkurencije, privređivanje, preduzetništvo i investiciona ulaganja, prirodna bogatstva, energetiku, rudarstvo, industriju, prije svega budžet Crne Gore i završni račun budžeta, finansijska prava i obaveze države. Dažbine, carine, banke, krediti, javni zajmovi, zaduženja Crne Gore, imovinsko pravni, svojinski, obligacioni odnosi i mnogo toga drugog iz ove oblasti je u nadležnosti ovog odbora. Stara se o provjeri usklađenosti zakona Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije, zato prati i ocjenjuje primjenu zakona iz ove oblasti posebno onih iz kojih proizilaze obaveze usaglašene sa pravom Evropske unije.

Ustav Crne Gore ima čitavu deklaraciju o ljudskih pravima i slobodama. Po tome je, i ne samo po tome, dokazano demokratski normativni Ustav, dakle ostvarljiv. Sve generacije ljudskih prava i sloboda su ustavne kategorije. Skupštinski **Odbor za ljudska prava i slobode** se bavi ovim pitanjima, dakle slobodama i pravima čovjeka i građanina kroz vizuru korektne zakonske razrade istih, kroz zakone, druge propise i opšte akte. Posebno se bavi manjinskim pitanjima imajući u vidu visoki specifični značaj istih za političke i ukupne odnose u Crnoj Gori, za činjenicu da je čitav član 79 Ustava Crne Gore razrađen u odgovarajućim zakonima posvećen ovim vanredno važnim pitanjima na način kako to sugerišu savremeni međunarodni dokumenti iz ove oblasti, a posebno Dokument iz Lunda.

Odbor za rodnu ravnopravnost bavi se ostvarivanjem načela rodne ravnopravnosti, posebno prava djeteta, porodičnih odnosa, zapošljavanja, preduzetništva i mnogo toga drugog zasnovanog na standardima evropskog zakonodavstva, a što se odnosi na rodnu ravnopravnost kao takvu.

Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje razmatra pitanja koja se odnose na razvoj turizma, djelatnost u ovoj oblasti, sa svim tim i pitanjima povezanim sa ovom djelatnošću, pitanjima poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, morskog i slatkovodnog ribarstva, razvoja sela, zaštiti životinja, iznad svega zaštitom i unapređenjem životne sredine, prirode i prirodnih dobara. Crna Gora je zemlja sa velikim brojem nacionalnih parkova pa se preko ovog odbora analiziraju politike obaveznih zaštita od opasnih i štetnih materija i drugih izvora ugrožavanja životne sredine. Konačno, u ovom odboru razmatraju se i pitanja iz oblasti ekologije i prostornog planiranja uopšte.

U **Odboru za prosvjetu, nauku, kulturu i sport** pažnja je usmjerena na predškolsko, osnovno, specijalno i srednje obrazovanje i vaspitanje, više i visoko obrazovanje, nauku i istraživačku djelatnost, kulturu, umjetnost, različite vrste kulture, međunarodnu saradnju u svim prethodno pomenutim oblastima, zaštiti svih vrijednosti i naučnih i kulturnih umjetničkih i istorijskih kao i sportom i fizičkom kulturom.

Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje bavi se pitanjima zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, osnivanja i organizovanja zdravstvenih ustanova, radnim odnosima, zapošljavanjem, zaštitom kako na radu tako i invalida, majki i djece, osiguranjem, prije svega penzijskim i invalidskim, socijalnom zaštitom i svim oblicima socijalnog stanja. Konačno brakom i porodicom.

Odbor za antikorupciju prati i analizira rad državnih organa, institucija, organizacija i tijela koja djeluju u oblastima borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, prati sprovođenje zakona iz ove oblasti, razmatra pitanja i problem iz prakse i predlaže njihove izmjene i dopune. Bavi se strategijama, akcionim planovima i drugim dokumentima koja se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Razmatra predstavke koje dobija od pojedinaca i institucija i upućuje ih nadležnim organima u skladu sa svojim nadležnostima.

Konačno **Administrativni odbor** podnosi Skupštini prijedloge kojima se u najvećoj mjeri ostvaruje njena kadrovska funkcija. Podnosi prijedloge za izbor, imenovanje i razrješenja osim onih koje u skladu sa pravnim sistemom podnose drugi predlagači. Donosi bliže propise kojima se razrađuje ova njegova nadležnost kao i pitanja ostvarivanja prava i dužnosti poslanika i lica koje bira ili imenuje Skupština. Nadležan je da donosi pojedinačne akte o statusnim pitanjima poslanika i funkcionera koja bira ili imenuje Skupština. Ovaj odbor utvrđuje druge naknade za zaposlene u Službi Skupštine, a koje nijesu utvrđene drugim propisima. Daje saglasnost na akt o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i postavlja lica na ta radna mjesta utvrđena pomenutim aktom. Utvrđuje naknade i nagrade za lica angažovana za potrebe Skupštine sa strane. Posebno značajna nadležnost ovog odbora je razmatranje pitanja primjene ili uskraćivanje imuniteta poslanika, kao i razmatranje drugih pitanja koja se odnose na mandatno imunitetska prava poslanika. Njegova se akta objavljuju u „Službenom listu" Crne Gore.

Ovi odbori su samostalni u svom radu i o istom obavještavaju Skupštinu kroz različite pravne forme. Upućeni su i na međusobnu saradnju pa je tako moguće da pojedini odbori za pitanja, koja nijesu iz njihove Poslovnikom utvrđene nadležnosti i razmatraju se na matičnim odborima za ta pitanja, proglase po utvrđenoj procedure da su zainteresovani i legitimno stiču pravo da o istim razgovaraju i zauzimaju stavove.

Rečeno je već da se u okviru odbora mogu formirati pododbori. Odluku o obrazovanju pododbora donosi odbor na osnovu preciznog poslovničkog ovlašćenja.

„Stalni odbori, radi izvršavanja pojedinih poslova iz svog djelokruga, mogu obrazovati i pododbore" (član 33 stav 4 Ustava Crne Gore).

3.2.3. Privremeni odbori

U Skupštini se mogu formirati i privremeni odbori. Formiraju se radi razmatranja i rješavanja nekog konfliktnog pitanja iz nadležnosti Skupštine. Formiraju se posebnom odlukom Skupštine Crne Gore. Nadležnost privremenog odbora, broj i politička struktura članova privremenog odbora, druga pitanja načina rada, a posebno načina odlučivanja i donošenja odluka, uređuju se odlukom o formiranju privremenog odbora.

Klubovi poslanika koji dogovaraju formiranje privremenog odbora usaglašavaju tekst odluke o kojoj se izjašnjava Skupština na plenarnoj sjednici. Prethodna pitanja mogu biti dogovorena drugačije od principa utvrđenih Poslovnikom Skupštine, a koja važe za sva radna tijela, odnosno stalne odbore Skupštine. Tako privremeni odbor može biti sastavljen od jednakog broja poslanika skupštinske većine i skupštinske manjine. Privremenim odborom može predsjedavati poslanik pozicije, kao što može predsjedavati i poslanik opozicije. U praksi je bilo slučajeva da privremenim odborom predsjedavaju istovremeno predstavnik skupštinske većine i skupštinske opozicije, takozvani princip kopredsjedavanja. U dosadašnjem trajanju višestranačke crnogorske Skupštine najčešće su privremeni odbori formirani zbog potrebe rada na dogradnji postojećeg izbornog zakonodavstva u susret narednim redovnim parlamentarnim i drugim izborima. Za sva ostala pitanja koja se ne definišu posebnom odlukom Skupštine o formiranju privremenog odbora važi princip shodne primjene poslovničkih normi o radu radnih tijela, odbora Skupštine Crne Gore.

Posebno radno tijelo koje se može formirati kao privremeno odlukom Skupštine je anketni odbor.

Anketni odbor kao posebno radno tijelo radi vrešenja parlamentarne istrage po pojedinom pitanju definisan je i Ustavom Crne Gore kao poslanička mogućnost.

Anketni odbor se formira odlukom Skupštine kojom se utvrđuje njegova nadležnost, određuje njegov sastav, precizno definišu pitanja koja treba da razmotri i detaljno prouči. Odlukom se određuje i rok u kome anketni odbor treba da obavi povjereni mu posao. Anketni odbor čine poslanici pri čemu sastav anketnog odbora obezbjeđuje srazmjernu zastupljenost parlamentarnih stranaka ili poslaničkih klubova. Nerijetko primjenjuje se i drugi princip zastupljenosti, princip proporcionalnosti. Moguće je da se predsjedavanje anketnim odborom povjeri istovremeno predstavniku i vladajuće i predstavniku opozicione skupštinske strukture. Sva pitanja rada i odlučivanja definišu se odlukom o formiranju anketnog odbora, a za ostala pitanja važi princip shodne primjene odredbi Poslovnika o radu stalnih radnih tijela Skupštine. Anketni odbor prikuplja činjenice i podatke o precizno definisanom, a važnom problem od šireg javnog interesa. Najčešće su to pitanja vezana direktno za rad, prije svega izvršne vlasti. Anketni odbor tako, prije svega se formira radi prikupljanja informacija o radu Predsjednika države, o radu Vlade ili o radu pojedinog ministarstva, odnosno ministra.

Po završetku svog rada anketni odbor izvještajem obavještava Skupštinu. Povodom podnijetog izvještaja u plenumu se otvara rasprava. Rasprava u plenumu povodom podnijetog izvještaja anketnog odbora može se završiti na više načina. Zahtjevom za utvrđivanje odgovornosti Predsjednika države, zahtjevom za ostavkom ministra čiji je rad bio predmet rasprave na anketnom odboru ili kompletne Vlade. Izvještaj može biti razlog za pokretanje postupka glasanja o nepovjerenju Vladi. I sama Vlada u situaciji ako Skupština usvoji negativan izvještaj na osnovu rasprave vođene u anketnom odboru o njenom radu, može tražiti glasanje o povjerenju Vladi u samoj Skupštini. Pri svemu tome treba ponoviti ustavno rješenje da se ovaj vid parlamentarne istrage vrši, preko za to posebno formiranog anketnog odbora, radi prikupljanja informacija i činjenica o pitanjima koja se odnose isključivo na rad državnih organa.

3.2.4. Rad radnih tijela

Odbori, stalni ili privremeni rade u sjednicama, saziva ih predsjednik odbora ili u slučaju kopredsjedavanja kopredsjedavajući privremenog odbora. Sazivom utvrđuju i dnevni red sjednice. Postoje precizni rokovi kada se zakazuju sjednice ovih radnih tijela, kao i rokovi za takozvano skraćeno sazivanje i održavanje sjednice ovih radnih tijela. Postoji obaveza predsjedavajućeg(ćih) da zakaže sjednicu ako to od njega zatraži predsjednik Parlamenta ili trećina članova radnog tijela. Oni su pri tom dužni da definišu pitanja koja će se na sjednici razmatrati i tako oblikuju dnevni red sjednice radnog tijela. U slučaju da se ovakva Poslovnikom definisana mogućnost zahtjeva za sazivanje sjednice radnog tijela od strane predsjedavajućeg(ćih) odbije sjednicu radnog tijela će zakazati predsjednik Skupštine. Na sjednicama odbora – pododbora odlučuje se većinom glasova prisutnih članova. Poslovnik omogućava da u slučaju odsutnosti člana istog zamijeni predsjednik kluba poslanika iz koga dolazi odsutni član ili drugi poslanik iz tog kluba koga odredi klub.

U radu odbora učestvuju predstavnici predlagača akta koji se razmatra na sjednici odbora, podnosioci amandmana na prijedlog akta. U slučaju odsutnosti predlagača akta ili predlagača amandmana razmatranje istog se odlaže. U radu učestvuju predstavnici Vlade, naučnih i stručnih institucija, drugih pravnih lica i nevladinih organizacija, stručni i naučni radnici kao pojedinci, ali bez prava učešća u odlučivanju.

Državni organi od kojih odbor zatraži određene podatke i informacije od značaja za rad i ostvarivanje poslova iz svoje nadležnosti dužni su iste dostaviti odboru. Odbor je dužan da informiše Skupštinu o svom radu po završetku rada odgovarajućim izvještajem. I u slučaju podijeljenih mišljenja, odnosno kada nije postignuta potrebna većina prilikom odlučivanja, odbor o tome obavještava Skupštinu. Moguća je i situacija da odbor donese odluku po pojedinom pitanju, ali da član odbora izdvoji svoje mišljenje, o čemu se takođe izvještajem obavještava Skupština. Član odbora koji je izdvojio mišljenje u trenutku kada se razmatra izvještaj odbora ima pravo da obrazloži razloge zbog kojih je izdvojio mišljenje na sjednici odbora.

Radi pribavljanja informacija, posebno stručnih mišljenja o prijedlogu akta koji je u proceduri u Skupštini, a o kome se prethodno vodi rasprava i odlučuje na sjednici matičnog odbora, radi razjašnjenja pojedinih rješenja iz predloženog ili postojećeg akta, razjašnjenja značajnim za pripremu konačnog prijedloga akta, kao i radi uspješnog ostvarivanja kontrolne funkcije Skupštine, u nadležnim, matičnim odborima se mogu organizovati parlamentarna saslušanja i istrage.

3.2.5. Javna saslušanja

Poslovnik o radu crnogorske Skupštine razlikuje konsultativna saslušanja od takozvanih kontrolnih saslušanja.

Konsultativno saslušanje u matičnom odboru se organizuje radi izvršavanja poslova iz nadležnosti tog odbora. Organizuje se u cilju pribavljanja potrebnih informacija i stručnih mišljenja prilikom razmatranja prijedloga akta ili pripreme samog prijedloga akta, u svakom slučaju radi proučavanja sasvim određenih pitanja kojima se odbor bavi. S tim u vezi, odbor može na osnovu vlastite procjene i potrebe ili za određeni period u svom radu angažovati naučne i stručne radnike za pojedine oblasti kao naučne i stručne konsultante, predstavnike državnih organa i nevladnih organizacija, koji nemaju pravo odlučivanja.

Konsultativno saslušanje odbor organizuje u cilju pribavljanja potrebnih informacija i stručnih stavova posebno o pitanjima koja su od naročitog interesa za građane i javnost, pri čemu može obrazovati posebne radne grupe radi cjelovitijeg sagledavanja pitanja o kojim se bavi. Naučnim i stručnim konsultantima pripada i naknada troškova nastalih u vezi sa dolaskom na sjednicu kao i posebna naknada i nagrada za rad zavisno od stepena angažovanja. O tim pitanjima, na prijedlog odbora, odlučuje Administrativni odbor Skupštine.

Za razliku od konsultativnog saslušanja u matičnom odboru se može organizovati i kontrolno saslušanje.

Kontrolno saslušanje se organizuje radi pribavljanja informacija i stručnih mišljenja o pojedinim pitanjima iz nadležnosti odbora. Po pravilu ova saslušanja se organizuju da bi se detaljno razmotrila pojedina pitanja načina utvrđivanja i načina sprovođenja politike i zakona od strane izvršne vlasti ili drugih aktivnosti Vlade, kao i organa državne uprave i drugih organa i organizacija koji su inače dužni po zakonu da Skupštini u određenim rokovima podnose izještaje o svom radu. Kontrolna saslušanja se organizuju radi razjašnjenja pitanja koja izazivaju nejasnoće, dileme ili principijelna sporenja sa ciljem da ista budu razjašnjena. I u slučaju kontrolnih saslušanja odbor može pozvati na sjednicu odgovornog predstavnika ovih organa i organizacija i od njega tražiti da se izjasni o svim tim pitanjima. Postoji precizna poslovnička odredba koja govori o tome da jednom u toku redovnog zasijedanja Skupštine odbor donosi odluku o kontrolnom saslušanju. Zahtjev za sjednicu odbora sa temom kontrolnog saslušanja podnosi jedna trećina članova odbora koja i određuje dnevni red sjednice odbora. Poslije donešenje odluke o kontrolnom saslušanju predsjednik odbora o odluci obavještava prve ljude Skupštine, predsjednika i potpredsjednike Skupštine i u obavezno pisanoj formi poziva lice za saslušanje. Obavještava ga pri tom o pitanjima koja su predmet saslušanja i od njega može zahtijevati da svoje mišljenje i stavove dostavi i u pisanoj formi i prije samog održavanja sjednice. Pozvani ovlašćeni predstavnici državnih organa dužni su da se odazovu pozivu za kontrolno saslušanje.

Na sjednici na čijem dnevnom redu je kontrolno saslušanje članovi odbora imaju pravo postavljati pitanja licu pozvanom za saslušanje o čemu su dužni pitanja vezivati isključivo za temu saslušanja. Na sjednici se vodi rasprava između poslanika članova odbora i lica koje daje informacije da bi se detaljno raspravila pitanja koja su predmet saslušanja. Rad na sjednici odbora, vremenu trajanja sjednice, načinu učešća pojedinih članova odbora, odlučuje sam odbor. Dužan je pri tom omogućiti da po jedan član odbora iz svakog poslaničkog kluba koji to želi obavezno učestvuje u raspravi. Po završenoj sjednici odbor dostavlja izvještaj Skupštini o kontrolnom saslušanju. Izvještaj sadrži sve relevantne informacije o izlaganjima svih učesnika u raspravi. Odbor može izvještajem predložiti i odgovarajući zaključak ili podnijeti drugi akt po završetku kontrolnog saslušanja.

3.2.6. Raspuštanje Skupštine Crne Gore

Skupština Crne Gore se može raspustiti. Raspuštanje Skupštine se dešava ako Skupština ne izabere Vladu Crne Gore u roku od 90 dana od dana kada je Predsjednik Crne Gore prvi put predložio mandatara za sastav nove Vlade, a on Skupštini predložio program Vlade i sastav svog kabineta.

Skupština se može raspustiti i prije vremena na koje je izabrana ako duže vremena ne obavlja nadležnosti upravo utvrđene Ustavom, kao jednom od tri najvažnija organa u parlamentarnom sistemu Crne Gore. U tom slučaju Vlada, kao izvršno-politički organ, može saslušati, prije svega predsjednika Skupštine, čuti njegovo mišljenje, kao i predsjednike klubova poslanika formiranih u Skupštini Crne Gore, i na osnovu svega toga donijeti odluku da predloži raspuštanje Skupštine. Poslije toga Skupština se i praktično raspušta ukazom koji donosi Predsjednik Crne Gore. To su odredbe Ustava Crne Gore. U ovom slučaju Ustav poznaje i situaciju koju karakteristiše vanrednom i vrijeme ratnog stanja, i u tom vremenu se Skupština ne može raspustiti. Skupština se ne može raspustiti i ako je pokrenut postupak glasanja o nepovjerenju Vladi.

Precizno i nesumnjivo opredjeljenje Ustava je da se Vlada ne može raspustiti u prva tri mjeseca od njenog konstituisanja, kao i u posljednja tri mjeseca ili preciznije tri mjeseca prije isteka njenog mandata.

Ako se raspusti Skupština iz razloga koji su navedeni, Predsjednik Crne Gore je dužan raspisati izbore za novi saziv Skupštine prvog narednog dana po donošenju odluke o raspuštanju Skupštine i prestanku njenog rada.

Posljedice raspuštanja Skupštine su izuzetno značajne imajući u vidu ustavne nadležnosti najvećeg predstavničkog organa u parlamentarnom sistemu Crne Gore. Treba ponoviti Skupština ima pravo jedina u sistemu da odlučuje o zakonima i drugim aktima koje predlažu Vlada i poslanik kao Ustavom ovlašćeni predlagači. Skupština ima pravo i jedina je vlasna da to učini da raspiše državni referendum na prijedlog 25 poslanika, Predsjednika države, na prijedlog Vlade ili najmanje 10% građana sa biračkim pravom, o čemu je već bilo riječi.

4. NADLEŽNOSTI SKUPŠTINE CRNE GORE

Nadležnost Skupštine Crne Gore je normativna nadležnost kroz koju se najbolje iskazuje ustavna i zakonodavna vlast Skupštine Crne Gore, kontrolna funkcija Skupštine Crne Gore, posebno kontrola rada Vlade Crne Gore, izborne nadležnosti, od izbora Vlade Crne Gore preko izbora drugih nosilaca državnih i javnih funkcija, budžetska funkcija Crne Gore, kao i regulisanje same unutrašnje organizacije Skupštine.

4.1. Normativna nadležnost Skupštine Crne Gore

Normativna nadležnost Skupštine Crne Gore je jedna od četiri najvažnije nadležnosti zakonodavnog organa vlasti u državi. Vezana je, u sebi uključuje, ustavotvornu i zakonodavnu vlast Skupštine. Sljedeća nadležnost Skupštine Crne Gore je njena kontrolna funkcija, posebno rada Vlade, čemu su primjereni posebni instrumenti kontrole, zatim izborne nadležnosti Skupštine Crne Gore, nadležnosti koje su vezane za unutarparlamentarne izbore i nadležnosti vezane za izbor drugih organa, sudija Ustavnog suda, izbora zaštitnika ljudskih prava i sloboda, izbora specijalnog državnog tužioca, izbora Sudskog i Tužilačkog savjeta i na kraju budžetsko pravo Skupštine Crne Gore, pravo da utvrđuje izjašnjavajući se o prijedlogu budžeta za narednu godinu podnijetom od strane Vlade Crne Gore o državnom računu za tu godinu, kao i nadležnosti vezane za njenu vlastitu unutrašnju organizaciju.

4.1.1. Ustavotvorna vlast

Ustav Crne Gore se donosi u Skupštini Crne Gore. Ustav Crne Gore pripada demokratskim, modifikovanim, narodnim, tvrdim ustavima. Ustav Crne Gore donosi i mijenja Skupština Crne Gore. Važeći Ustav Crne Gore iz 2007. godine usvojila je posebna Ustavotvorna Skupština koja je usvajanjem važećeg Ustava prerasla u redovnu Skupštinu Crne Gore. Ustav Crne Gore iz 2007. godine pripada grupi takozvanih normativnih, dakle ostvarljivih pravno političkih tekstova za razliku od takozvanih nominalnih ustava poznatih u teoriji kao fasadni ustavi, kao ustavi prevare, kao ustavi koji nemaju skoro pa nikakve veze sa realnim društvenim procesima i stvarnošću. Skupština Crne Gore ima dominantnu ulogu u donošenju Ustava kao najvišeg pravno političkog akta i institucija je preko koje se vrši ustavotvorna vlast u državi.

Aktuelni Ustav Crne Gore donijet je 2007. godine. Na njemu je radila posebna komisija formirana godinu dana ranije. Važeći Ustav Crne Gore je pravna i politička posljedica odluke građana Crne Gore iskazana na referendumu o državno pravnom statusu Crne Gore organizovanom i održanom 21. maja 2006. godine. Građani su na tom referendum odlučivali o državnoj budućnosti Crne Gore. Demokratski su se konfrontirale dvije ideje. Ideja da Crna Gora treba da nastavi da živi u zajednici sa drugim državama koje to takođe žele i ideja da Crna Gora treba da obnovi svoju punu državnu samostalnost, da se konstituiše kao nezavisna, samostalna i međunarodno priznata država u punom državnom kapacitetu. Odluka na referendum je dominantno bila da se Crna Gora poslije skoro 100 godina egzistencije u različitim oblicima državnog zajedništva sa drugima, ponovo konstituiše kao nezavisna i međunarodno priznata država. Referendum je održan po unaprijed dogovorenim pravilima. U kreiranju referendumskog ambijenta da bi se na istom postigla

nesumnjivo legitimna odluka, participirala je i međunarodna zajednica preko predstavnika iz evropskih institucija koje se bave upravo ustavnim pravom i pitanjima do demokratije preko prava. Na slobodnom referendum održanom 21. maja 2006. godine građani su većinom od 55,3% od ukupno izašlih, a validnih glasova na referendum odlučili da Crna Gora nastavi svoje trajanje kao nezavisna, suverena i samostalna država sa obnovljenim punim međunarodnim subjektivitetom. Tu referendumsku odluku, podržanu od svih, prije svega učesnika u referendumskom procesu u Crnoj Gori i međunarodne zajednice, dakle relevantnih međunarodnih institucija, u novi ustavni tekst, u novi ustavno pravni iskaz obnovljene državne nezavisnosti Crne Gore poslije 100 godina, obnovljene voljom osnovnog suverena građanina iskazanom na referendum u mogući ustavni tekst oblikovala posebna komisija izabrana od strane tadašnjeg saziva Skupštine Crne Gore. Na tekstu Ustava se radilo skoro godinu dana. Tekst je ustavno pravno trebalo da izrazi i razradi odluku sa referenduma o obnovi državne samostalnosti, nezavisnosti, suverenosti Crne Gore kao posljedice referendumske odluke građana u punom smislu te riječi. Na prijedlog te komisije koju su činili, prije svega, skupštinski predstavnici oba politička bloka, ali i drugi stručnjaci za ustavno pravo, prije svega vanskupštinske strukture, izađen je novi Ustav obnovljene demokratske nezavisne i građanske Crne Gore. O njemu se izjasnila prethodno konstituisana Ustavotvorna Skupština Crne Gore. Prihvatila ga je na osnovu posebnog akta o usvajanju Ustava Crne Gore. Činom usvajanja Ustava 22. oktobra 2007. godine Ustavotvorna Skupština je na osnovu zakona o Ustavotvornoj Skupštini ispunila svoj mandate zbog koga je formirana i nastavila da funkcioniše kao redovna Skupština Crne Gore.

Crna Gora ima Ustav koji pripada takozvanim demokratskim ustavima. Od ukupno 158 članova Ustava Crne Gore iz 2007. godine, njih devet može biti promijenjeno uz uslov da se o tome pozitivno izjasni na državnom referendumu 3/5 svih birača u Crnoj Gori.

4.1.2. Zakonodavna vlast

Skupština Crne Gore je zaknodavna vlast u Crnoj Gori. Ona je državni organ za koji važi ono teorijsko pravilo da je u punom smislu te riječi "fabrika zakona". Niko drugi u crnogorskom sistemu nema ovlašćenja da donosi zakone. Skupština Crne Gore, kao zakonodavna vlast donosi i druge propise u skladu sa ustavnim i zakonskim ovlašćenjima.

Način donšenja propisa u Skupštini Crne Gore precizno je uređen Ustavom i nižim pravnim propisima. Dakle, Skupština donosi najvažnija pravna akta u državi. Donosi Ustav, pri čemu u jednom dijelu ustavnih određenja dogovorenih kroz utvrđenu procedure u Skupštini, svoj glas konačno trebaju da daju i građani sa pravom glasa na državnom referendumu.

4.2. Kontrola rada Vlade

Ustav poznaje dvije procedure provjere da li Vlada uživa povjerenje u Skupštini. Prva je procedura takozvano pitanje povjerenja. Pitanje povjerenja u Skupštini postavlja sama Vlada. Ona zvanično od Skupštine traži da se izjasni da li Vlada u Skupštini uživa povjerenje. Izjašnjavanje Skupštine, dakle vrši se na zahtjev same Vlade, odnosno na osnovu pisanog dopisa koji sadrži zahtjev predsjednika Vlade i njegovog kabineta da se obavi ta procedura u Skupštini Crne Gore. Povjerenje se obezbjeđuje ako se većina ukupnog broja poslanika, dakle 41+ poslanik Skupštine, izjasni da Vlada uživa povjerenje.

Druga procedura je otvaranje pitanja nepovjerenja. Skupština, naime, može izglasati i nepovjerenje aktuelnoj Vladi. Postupak pokreće i prijedlog da se glasa o nepovjerenju Vladi podnosi najmanje 27 poslanika. Ako Vlada, u ovoj proceduri koja počinje raspravom a završava se izjašnjavanje, dobije povjerenje potpisnici prijedloga ne mogu podnijeti novi predlog za glasanje o nepovjerenju prije isteka od 90 dana, a povjerenje se dobija ako na zahtjev o glasanju o nepovjerenju Vlade većina poslanika od ukupnog broja poslanika Skupštine, dakle 41+ , glasa protiv podnijetog zahtjeva.

U crnogorskoj Skupštini postoji institut interpelacije. Interpelacija se koristi za pretresanje određenih pitanja iz rada Vlade. Interpelaciju, kao zahtjev da se razgovara o tim pitanjima, podnosi najmanje 27 poslanika. Podnosi se u pisanom obliku i mora biti adekvatno obrazložena. Isto tako Vlada dostavlja odgovor na podnijetu interpelaciju u roku od 30 dana od kada je primila istu. Poslije ispunjenja tih proceduralnih obaveza zakazuje se sjednica Skupštine, sa pomenutom interpelacijom kao posebnom tačkom dnevnog reda.

Na prijedlog najmanje 27 poslanika Skupštine, Skupština Crne Gore može obrazovati i poseban anketni odbor radi prikupljanja informacija i činjenica o događajima koji se odnose i na rad Vlade i rad drugih državnih organa.

Na kraju, Ustav Crne Gore sadrži normu koja govori o prestanku mandata Vladi kao izvršno političkom organu. Mandat joj prestaje, prije svega prestankom mandata Skupštine. Mandat Vladi prestaje kada Vlada podnese ostavku, kao i kada izgubi povjerenje u glasanju o povjerenju Vladi ili o nepovjerenju Vladi u Skupštini. Takođe, mandat Vladi prestaje ako ne predloži državni budžet Skupštini na usvajanje najkasnije do 31. marta budžetske godine.

Vlada kojoj je, na jedan od prethodno navedenih načina, prestao mandat nastavlja rad do izbora nove vlade, vlade novog saziva. Ta takozvana tehnička vlada u periodu do izbora vlade u punom ustavnom i pravnom kapacitetu vrši samo tehničke poslove, ne može obavljati sve funkcije vlade u punom mandatu. Tako na primjer ne može raspuštiti Skupštinu, što je nadležnost predviđena za Vladu izabranu u redovnom postupku.

4.3. Nadležnosti vezane za izbore

U Skupštini Crne Gore postoje dvije vrste izbora. Ostvaruju se po posebnim procedurama. Jednu grupu čini izbor organa vlasti. Skupština bira Vladu Crne Gore kao nosioca izvršne vlasti. Skupština Crne Gore bira sudije Ustavnog suda tako što se kroz skupštinsku procedure, preko matičnog odbora, sprovodi izbor pet sudije Ustavnog suda prethodno izabranih preko javnog konkursa i dvoje sudija koje Skupštini predlaže za izbor predsjednik države. Znači Skupština Crne Gore bira svih sedam sudija za Ustavni sud Crne Gore.

Skupština bira Vrhovnog državnog tužioca kojeg predlaže Tužilački savjet, četiri sudije članove Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda koga predlaže matični odbor. Imenuje i razrješaava guvernera Centralne banke i članove Savjeta Centralne banke Crne Gore. Skupština Crne Gore bira predsjednika i članove Senata Državne revizorske institucije, kao i druge nosioce funkcija ako je to određeno zakonom. Sa druge strane Skupština Crne Gore po precizno utvrđenim unutar skupštinskim procedurama, definisanim Poslovnikom o radu Skupštine Crne Gore, izborno uređuje vlastitu unutrašnju organizaciju. Bira predsjednika Skupštine, određuje i bira odgovarajući broj potpredsjednika Skupštine Crne Gore. Skupština Crne Gore bira stalna i povremena radna tijela Skupštine, odrešuje dakle poslanike u njihove sastave. Bira generalnog sekretara Skupštine, njegovog zamjenika i pomoćnike generalnog sekretara. Skupština vrši izbor predsjednika radnih tijela Skupštine. Bira skupštinske delegacije za jednokratne kontakte sa parlamentarnm delegacijama drugih parlamenata. Bira članove Skupštine za sastave međunarodnih organizacija čiji je član Skupština Crne Gore. Tako Skupština Crne Gore bira delegaciju u Parlamentarnu skupštinu NATO-a, delegaciju u Parlamentarnu skupštinu OEBS-a, svoje predstavnike u većem broju regionalnih parlamentarnih organizacija. Skupština Crne Gore bira klubove prijateljstva sa klubovima prijateljstava sa Skupštinom formiranim u drugim nacionalnim skupštinama širom svijeta.

4.4. Pravo uređivanja sopstvene organizacije

U Crnoj Gori Skupština Crne Gore svoju unutrašnju organizaciju i način rada sama uređuje. Najvažniji akt kojim su uređena ova pitanja je Poslovnik o radu Skupštine Crne Gore. To je specifičan opšti akt

koji sadrži: pravila o unutrašnjoj organizaciji Skupštine, odredbe o pravima poslanika, kućnom redu i skupštinskim procedurama. Njime se određuje status svih učesnika u procesu odlučivanja u Skupštini. Usvajanje Poslovnika, zbog činjenice da on sadrži mnoga pitanja koja su u drugim zemljama razrađena aktom veće pravne snage, zakonom, u Skupštini se usvaja apsolutnom većinom. Dakle, za usvajanje Poslovnika potrebna je kvalifikovana većina poslanika.
Skupština Crne Gore je jednodomna i ima jedan Poslovnik.

5. POSTUPCI ODLUČIVANJA U SKUPŠTINI CRNE GORE

5.1. Ustavotvorni postupak

Ustav Crne Gore usvojen je 19. oktobra 2007. godine na posebnoj sjednici Ustavotvorne Skupštine, a proglašen je na trećoj sjednici Drugog redovnog zasijedanja Ustavotvorne Skupštine održane 22. oktobra 2007. godine. Pripada takozvanim demokratskim ustavima, a djelimično i narodnim ustavima zbog posebnog karaktera revizionog postupka predviđenog samim Ustavom.

Proglašenje promjene Ustava i stupanje na snagu tih promjena regulisani su Ustavom Crne Gore.

Kao ustavotvorni organ Skupština Crne Gore odlučuje o svim tim pitanjima, dakle o promjenama Ustava, izmjenama i dopunama, kao i izmjenama i dopunama najvišeg pravno političkog akta države.

5.1.1. Prijedlog za promjenu Ustava

Prijedlog za promjenu Ustava može pokrenuti Predsjednik Crne Gore, Vlada ili najmanje 25 poslanika crnogorske Skupštine. Prijedlog za promjenu Ustava predsjednik Skupštine upućuje poslanicima, Ustavnom odboru i Vladi Crne Gore ako Vlada nije podnosilac prijedloga za promjenu Ustava. Prijedlog za promjenu Ustava se stavlja na dnevni red sjednice Skupštine, ali ne prije isteka roka od 30 dana od dana dostavljanja istog poslanicima.

Prijedlogom za promjenu Ustava može se predložiti izmjena ili dopuna pojedinih odredbi Ustava ili donošenje novog Ustava. Prijedlog za promjenu pojedinih odredaba Ustava mora da sadrži naznačenje odredbi čije se promjene traže i obrazloženje. Prijedlog za promjenu Ustava usvojen je u Skupštini, ako za njega glasa 2/3 svih poslanika. Ako prijedlog za promjenu Ustava nije usvojen isti prijedlog ne može se ponoviti prije isteka jedne godine od dana kada je prijedlog odbijen.
Promjena pojedinih odredbi Ustava vrši se amandmanima.

Nacrt akta o promjeni Ustava sačinjava nadležno radno tijelo Skupštine.

Nacrt akta o promjeni Ustava usvojen je u Skupštini ako za njega glasa 2/3 svih poslanika.

Usvojeni nacrt akta o promjeni Ustava Skupština stavlja na javnu raspravu koja ne može trajati kraće od mjesec dana.

Po završetku javne rasprave nadležno radno tijelo Skupštine utvrđuje prijedlog akta o promjeni Ustava. Akt o promjeni Ustava usvojen je u Skupštini ako za njega glasa 2/3 svih poslanika. Promjena Ustava ne može se vršiti za vrijeme ratnog i vanrednog stanja.

Već je rečeno da za devet članova Ustava, kada je u pitanju promjena istih, ustavno je neophodna potvrda skupštinske odluke i na referendumu.

Promjena članova 1, 2, 3, 4, 12, 13, 15, 45 i 57 konačna je ako se na državnom referendumu za promjenu izjasni najmanje 3/5 svih birača.

Ova potreba i ustavna obaveza za ovih devet članova verifikacije predloženih izmjena u njima na referendumu potvrda je upravo demokratskog i narodnog karaktera Ustava Crne Gore. Bez odobrenja 3/5 svih birača ne mogu se mijenjati navedeni članovi Ustava.

5.1.2. Odlučivanje o promjeni Ustava

Prijedlog za promjenu Ustava dostavlja se Predsjedniku Skupštine. Pravni poredak Crne Gore poznaje i institute inicijative za promjenu Ustava, ali najviši pravno politički akt kao ovlašćene predlagače za promjenu Ustava Crne Gore prepoznaje Vladu Crne Gore, Predsjednika Crne Gore i 25 poslanika crnogorske Skupštine. Prijedlog za promjenu Ustava ovlašćeni predlagači dostavljaju predsjedniku Skupštine. Predsjednik Skupštine dostavljene prijedloge za promjenu Ustava upućuje poslanicima, Ustavnom odboru Skupštine Crne Gore i Vladi Crne Gore, ako Vlada nije istovremeno i podnosilac prijedloga. Dostavljeni prijedlog za promjenu Ustava Predsjednik Skupštine ne može staviti na dnevni red sjednice Skupštine Crne Gore prije isteka roka od 30 dana od dana dostavljanja dobijenog prijedloga za promjenu Ustava poslanicima. Poslije tog roka otvara se rasprava na sjednici Skupštine Crne Gore o podnijetom prijedlogu. O prijedlogu za promjenu Ustava na sjednici Skupštine vodi se jedinstven pretres. Po završetku pretresa Skupština odlučuje o prijedlogu za promjenu Ustava. Izjašnjavajući se o prijedlogu za promjenu Ustava Skupština može prijedlog usvojiti u cjelini ili u tekstu izmijenjenom u odnosu na predloženi, kao što ga može i odbaciti, dakle ne usvojiti. Isto tako podnosilac prijedloga za promjenu Ustava može da povuče prijedlog, ili u cjelini ili djelimično, ali samo do završetka pretresa o istom.

Kada usvoji prijedlog za promjenu Ustava Skupština određuje svojom odlukom rok u kome će nadležno radno tijelo Skupštine, Ustavni odbor, utvrditi tekst nacrta amandmana na Ustav i isti dostaviti Skupštini na razmatranje i usvajanje. Zbog važnosti materije koja je sadržaj mogućih amandmana, tekst nacrta amandmana na Ustav obavezno sadrži odgovarajuće obrazloženje svih predloženih rješenja. Nacrt amandmana na Ustav dostavlja se poslanicima i Vladi radi davanja mišljenja. To je pravo i obaveza predsjednika Skupštine. Inače tekst nacrta amandmana na Ustav ne može se staviti na dnevni red sjednice Skupštine prije isteka roka od 20 dana od dana dostavljanja tog teksta poslanicima. O tekstu nacrta amandmana na Ustav u Skupštini se vodi jedinstven pretres u toku kojeg Skupština može, a na prijedlog najmanje pet poslanika, odlučiti da izvrši pojedine izmjene u pojedinim amandmanima koji su predmet rasprave. Po završenom pretresu Skupština odlučuje o tekstu nacrta amandmana na Ustav u cjelini.

Pošto Skupština utvrdi nacrt amandmana na Ustav isti se objavljuje u dnevnoj štampi koju odredi Kolegijum predsjednika Skupštine. Obavezno se objavljuje na veb sajtu Skupštine. Time se pruža mogućnost da svi mogu u roku od 30 dana od dana objavljivanja nacrta amandmana na Ustav dati mišljenje, prijedlog i sugestiju na nacrt amandmana koji su na taj način na javnoj raspravi. Mišljenja, prijedlozi i sugestije dostavljaju se Ustavnom odboru Skupštine Crne Gore.

Po isteku 30 dana od dana objavljivanja nacrta amandmana na Ustav, i na osnovu dostavljenih mišljenja, prijedloga i sugestija iz javne rasprave, Ustavni odbor Skupštine pristupa utvrđivanju prijedloga amandmana na Ustav Crne Gore i istovremeno utvrđivanju prijedloga ustavnog zakona za sprovođenje predmetnih amandmana. U toku tog postupka Ustavni odbor Skupštine Crne Gore će razmotriti, dakle dužan je, sve prispjele prijedloge, mišljenja i sugestije date na nacrt amandmana i o svima njima zauzeti svoj stav. Na kraju prijedlog amandmana sa obrazloženjem i prijedlog Ustavnog zakona za sprovođenje amandmana utvrđuje Ustavni odbor Skupštine Crne Gore i dostavlja ga Skupštini najkasnije 30 dana po isteku roka datog svima da od trenutka objavljivanja nacrta amandmana na Ustav saopštavaju svoja mišljenja, podnose svoje prijedloge i konkretne sugestije radi poboljšanja teksta nacrta amandmana.

Prijedlog amandmana na Ustav istovremeno sa prijedlogom Ustavnog zakona za sprovođenje amandmana predsjednik Skupštine dostavlja poslanicima i Vladi radi davanja mišljenja. Pri tome prijedlog amandmana na Ustav ne može se staviti na dnevni red sjednice Skupštine prije isteka roka od 20 dana od dana dostavljanja poslanicima. O prijedlogu amandmana na Ustav na sjednici Skupštine vodi se pretres i u pojedinostima i to po amandmanima pojedinačno. Poslanici mogu da predlažu izmjene u prijedlogu amandmana.

Prijedlog za izmjenu pojedinih rješenja u predloženim amandmanima može podnijeti najmanje 10 poslanika, kao i Predsjednik Crne Gore i Vlada. Taj prijedlog podnosi se u pisanoj formi sa obaveznim

obrazloženjem. Rok za njegovo podnošenje je najkasnije pet dana prije početka sjednice na kojoj će se razmatrati prijedlog tih amandmana. Predsjednik Skupštine ovaj prijedlog obavezno dostavlja i svim poslanicima, ali i Ustavnom odboru. Ustavni odbor je dužan da prije same sjednice Skupštine razmotri prijedloge koje su prethodno podnijeli poslanici, treba ponoviti najmenje njih 10, ili Predsjednik Crne Gore ili Vlada na prijedlog amandmana, sa obavještenjem Skupštine koje prijedloge je Odbor prihvatio, pa sugeriše Skupštini da isto to uradi, a koje je odbio i samim tim smatra da isti odnos prema njima treba da konstituiše i Skupština Crne Gore. Vodi se jedinstven pretres, a glasa se pojedinačno o prijedlogu amandmana ako ih je podnijeto više.

Na kraju Skupština odlučuje o prijedlogu amandmana kao jedinstvenom aktu u cjelini.

U prethodnom postupku može se podnijetim prijedlogom za promjenu Ustava predložiti donošenje potpuno novog Ustava. U tom slučaju na postupak za utvrđivanje teksta nacrta Ustava i prijedloga Ustava primjenjuje se precizna procedura utvrđena Poslovnikom o radu Skupštine Crne Gore.

Vidljivo je da je amandmanska ili promjena Ustava u cjelini vrlo zahtjevna. Pored ostalog predložene izmjene u različitim formalnim iskazima moraju proći tri čitanja u Parlamentu uz obavezu da se naredno oslanja na prethodnu podršku 2/3 poslanika predloženom tekstu. Ako se to ne desi u bilo kojoj fazi prijedlog za promjenu Ustava amandmanskim putem ne može se ponovo podnijeti, treba ponoviti, za vrijeme kraće od godinu dana.

Takođe treba podsjetiti na već rečeno da se promjene članova 1, 2, 3, 4, 12, 13, 15, 45 i 57 mogu izvršiti samo pozitivnom odlukom 3/5 ukupnog broja birača na za to posebno organizovanom državnom referendumu. Ova činjenica ustavnoj proceduri, a samim tim i Ustavu Crne Gore, pored ostalih osobina, potvrđuje njegov demokratski, al ii karakter narodnog ustava. Mnogi, sa razlogom, tvrde da je načinom promjene posebno pomenutih članova Ustava narodnom voljom i strogim standardima utvrđenim za izjašnjavanje o ponuđenim promjenama na državnom referendumu, aktuelni Ustav Crne Gore akt koji pripada u nomenklaturi ovakvih pravno političkih propisa takozvanim tvrdim ustavima.

5.1.3. Proglašenje promjene Ustava i stupanje na snagu

Rečeno je već da je važeći Ustav Crne Gore mijenjan 2013. godine. Na Ustav je podnijeto tada 16 amandmana koji su se odnosili na dio koji se odnosi na organizaciju vlasti, prije svega na nadležnosti Skupštine Crne Gore, na ustavni položaj pravosudnih institucija, naročito tužilačke organizacije u Crnoj Gori. Vođena je rasprava u Skupštini u skladu sa ustavnim postupkom propisanim Ustavom Crne Gore, što znači ispoštovane su sve tri faze rasprave u Skupštini Crne Gore koje se moraju proći kada su radi o ovim krucijalnim ustavno pravnim pitanjima.

Na osnovu odredbe Ustava Crne Gore da Skupština donosi Ustav, kao i odredbi iz dijela promjene Ustava u kojima se govori o potrebnom i nužnom kada je u pitanju postupak amandmanske intervencije na Ustavna rješenja, Skupština Crne Gore je, na posebnoj sjednici, usvojila 16 predloženih amandmana na Ustav Crne Gore. Usvojene amandmane kojima su se promijenila dotadašnja rješenja Ustava Crne Gore iz 2007. godine je proglasila posebno donesenom Odlukom na istoj toj sjednici, a zatim je usvojila Odluku o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje usvojenih amandmana od 1 do 16 na Ustav Crne Gore.

U Ustavnom zakonu za sprovođenje amandmana od 1 do 16 na Ustav Crne Gore rečeno je da se usvojeni amandmani primjenjuju danom kada ih je proglasila Skupština Crne Gore, osim ako u pogledu primjene pojedinih amandmana ovim zakonom nije drugačije određeno. Rečeno je da se najveći broj amandmana odnosio na nadležnosti i status državnih organa u Crnoj Gori, posebno iz oblasti pravosuđa. Zakonom su iz tih razloga utvrđeni postupci i rokovi usklađivanja i posebnih zakona o tim državnim organima sa novim rješenjima Ustava Crne Gore upravo sadržanim u amandmanima, sada članovima Ustava. Zakonom je, očekivano, rečeno da dotadašnji zakoni i drugi propisi kojima su ova pitanja bila pozitivno riješena ostaju na snazi do njihovog usklađivanja sa obavezama koje proističu iz amandmana, posebno rokovima određenim samim Ustavnim zakonom za sprovođenje amandmana.

5.2. Zakonodavni postupak

U Crnoj Gori osnovna nadležnost Skupštine je donošenje zakona kao najznačajnijih opštih pravnih akata. Skupština Crne Gore zakone usvaja na plenarnoj sjednici i ne postoji mogućnost da ta nadležnost u bilo kom trenutku pripadne radnim tijelima Parlamenta u redovnim postupcima, kao što je slučaj kod nekih drugih skupština parlamentarne demokratije. Skupština Crne Gore je uistinu jedina fabrika zakona.

Skupština Crne Gore je jedini zakonodavni organ u državi Crnoj Gori. Ona razmatra inicijative za donošenje zakona koje mogu doći od različitih društvenih subjekata ovlašćenih za pokretanje zakonodavnog postupka na različite načine. Inače, zakonom se uređuju način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda kada je to potrebno za njihovo ostvarivanje. Zakonom se takođe uređuje način ostvarivanja posebnih manjinskih prava. Način osnivanja organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima su takođe pitanja koja se uređuju zakonom od strane Skupštine Crne Gore ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Posebno značajna oblast koja se uređuje posebnim zakonom je sistem lokalne samouprave. Kako je život burniji i zahtjevniji od pravne norme najvažniji pravno politički akt Ustav Crne Gore sadrži i odredbu da se zakonom mogu urediti i druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

U zakonodavnom postupku su kao zahtjevnoj proceduri veoma značajne, i za to posebno razrađene procedure, kao što su inicijativa za donošenje zakona, u najvećem broju slučajeva Skupština se bavi dostavljenim prijedlozima za donošenje zakona. Vrlo značajno je učešće radnih tijela u zakonodavnom postupku u kome je zahtjevan postupak kojim se definiše i određuje odnos Skupštine prema podnijetim amandmanima. Najvažniji dio zakonodavnog postupka je razmatranje predloženog na plenarnom zasijedanju Skupštine, što je i posebno razrađeno i čemu je poklonjena posebna pažnja. To se odnosi prije svega na neposredno učešće građana u zakonodavnom postupku, putem ranije pomenute inicijative, zatim posebni postupci kada je glasanje o zakonu u pitanju, a tiču se zakona koji se usvajaju posebnom većinom, kao i ratifikacija međunarodnih ugovora, usvajanje državnog budžeta, kao i odlučivanje o izbornim radnjama za državne i druge organe van Skupštine, ali isto tako i kada je riječ o unutarskupštinskim izbornim postupcima.

5.2.1. Prijedlog za donošenje zakona (postupak sa prijedlogom)

Prijedlog zakona podnosi se obavezno u obliku u kome predmetni zakon treba da se donese. Prijedlog zakona mora biti obrazložen i to u pisanoj formi. Da bi se vodila kvalitetna debata prijedlog zakona mora biti dostavljen u potrebnom broju primjeraka i u elektronskom obliku svim subjektima koji su ovlašćeni da učestvuju u skupštinskoj debati o tom zakonu. Pomenuto obrazloženje koje mora pratiti prijedlog zakona sadrži nekoliko elemenata obaveznih za sve ove akte. Prije svega u obrazloženju se mora navesti ustavni osnov na koji upućuje odgovarajući član Ustava Crne Gore (član 16) za uređivanje pitanja koja su predmet prijedloga zakona. Zatim mora da sadrži razloge za donošenje zakona. Mora da sadrži precizno informaciju o stepenu usaglašenosti teksta prijedloga zakona sa pravnom tekovinom Evropske unije i potvrđenim međunarodnim konvencijama. Prijedlog zakona obavezno sadrži objašnjenje osnovnih pravnih instituta sadržanih u njemu kao i procjenu finansijskih sredstava potrebnih za njegovo sprovođenje. U prijedlogu zakona mora precizno biti objašnjen javni interes zbog kojeg je predloženo povratno dejstvo ako prijedlog zakona sadrži odredbe za koje je predviđena takva mogućnost. Kako se zakon može razmatrati kao cjelovit prijedlog ili se predlažu samo izmjene i/ili dopune pojedinih njegovih članova, tekst tih odredbi koje se mijenjaju i obrazloženje koje ih prati obavezni su djelovi prijedloga zakona.

Ako je predlgač zakona poslanik on je i ovlašćeni predstavnik prilikom razmatranja njegovog prijedloga zakona u Skupštini.

Ako je predlagač zakona Vlada ona određuje najviše dva predstavnika koji učestvuju u skupštinskoj raspravi prilikom razmatranja akta u Skupštini. Ako je pak više poslanika predlagač jednog zakona oni određuju jednog predstavnika ispred njih kao kolektivnog predlagača. A ako to nije učinjeno, ovlašćenim predstavnikom predlagača smatra se prvopotpisani poslanik na aktu kojim se prijedlog zakona kandiduje za skupštinsku raspravu.

Ako je predlagač zakona 6.000 birača oni su dužni da uz prijedlog zakona odrede ovlašćenog poslanika preko koga podnose vlastiti prijedlog zakona. Ranije je u ustavnom sistemu Crne Gore, dakle po Ustavu iz 1992. godine, postojala ustavna mogućnost da 6.000 birača (a do tog broja se došlo tako što je težina jednog poslanika upravo oko 6.000 podrške birača na izborima na kojima je biran), bude ravnopravan predlagač zakona, kao i poslanik i Vlada Crne Gore. Međutim, parlamentarno iskustvo u praktikovanju ove ustavne mogućnosti pokazalo je jedan broj nedostataka koji su ozbiljno upozoravali, a i u sprovođenju deformisali osnovnu ideju širenja broja legitimnih predlagača Skupštini kao predstavničkom domu građana da reaguju neposredno na njihove inicijative. Problemi su se posebno iskazivali u proceduri tokom skupštinske rasprave o predloženom aktu.

Kada je predlagač poslanik ili Vlada i jedan i drugi predlagač su imali pravo da traže pauzu u pretresu, naknadno se izjašnjavali o sugestijama saopštenim tokom skupštinske debate o prijedlogu zakona koji su podnijeli Skpštini, dovodeći postupak bez većih proceduralnih problema do kraja. I pored najbolje namjere da se demokratizuje postupak usvajanja zakona u Skupštini, da se prije svega osnaži uloga građanina kao suverena, teškoće u sprovođenju ove dobre namjere dovele su do toga da je ta odredba, inače rijetko korišćena, upravo zbog mnogih prepreka praktične prirode u njenom sprovođenju, izostavljena iz važećeg Ustava Crne Gore. Ona je zadržana, ali na nivou inicijative 6.000 birača kao ovlašćenih predlagača koji to svoje pravo sada prenose na jednog poslanika koji prihvati ulogu formalnog i ustavno legitimnog predlagača zakona. Dakle, 6.000 birača kao Ustavom određeni predlagač zakona dužni su da uz prijedlog zakona odrede ovlašćenog poslanika preko koga podnose prijedlog zakona i koji ih u skupštinskoj raspravi od početka do kraja zastupa.

Zakon mora biti pripremljen u skladu sa pravilima o radu Skupštine. Mora biti pripremljen u skladu sa Poslovnikom Skupštine. Predsjednik Skupštine će, ako taj uslov predlagač zakona nije ispoštovao, u cjelini ili djelimično, zatražiti od predlagača da prijedlog zakona uskladi sa Poslovnikom o radu Skupštine. Može se desiti da predlagač ne prihvati sugestiju i stav predsjednika Skupštine. Može čak u pisanoj formi zatražiti da se o tom pitanju izjasni Skupština na prvoj narednoj sjednici. Dakle da se izjasni da li je on kao predlgač zakona u pravu ili je u pravu predsjednik Skupštine koji je izašao sa primjedbama i sugestijama zbog načina kako je akt pripremljen i ponuđen Skupštini na razmatranje i usvajanje. Ovu dilemu Skupština rješava izjašnjavanjem bez prethodno vođenog pretresa.

Predlagač zakona prilikom predlaganja zakona kojim se uređuju pitanja od posebnog značaja, umjesto prijedloga zakona može podnijeti nacrt tog akta i tražiti od Skupštine da se o njemu izjasni. Skupština na taj zahtjev reaguje usvajanjem određenog zaključka.

Kako parlamentarna demokratija podrazumijeva i mogućnost podnošenja inicijativa za donošenje zakona od strane građana u različitim oblicima njihovog organizovanja, predsjednik Skupštine inicijative dostavljene Skupštini prosljeđuje poslanicima i Vladi radi eventualnog podnošenja prijedloga zakona o pitanjima pokrenutim inicijativom.

Prijedlog zakona dostavljen Skupštini predsjednik Skupštine upućuje poslanicima i nadležnim radnim tijelima Skupštine. Dostavljeni prijedlog zakona objavljuje se i na veb sajtu Skupštine. Parlamentarna je praksa da predsjednik Skupštine dostavljene prijedloge zakona, čiji predlagač nije Vlada, dostavlja Vladi sa ciljem da Vlada da mišljenje. Rok u kome se ta korespodencija mora obaviti ne može biti duži od 15 dana od dana prijema prijedloga zakona. Isto tako prijedlog zakona se ne može staviti na dnevni red sjednice Skupštine prije isteka roka takođe od 15 dana od dana dostavljanja poslanicima.

Prijedlog zakona u skupštinskoj raspravi prolazi kroz takozvana tri čitanja.

5.2.2. Učešće radnih tijela parlamenta u zakonodavnom postupku

Osnovnim aktom o radu u Skupštini pa i na plenumu definisano je da se prijedlog zakona, prije razmatranja na sjednici Skupštine, razmatra u nadležnim odborima, u Zakonodavnom odboru i matičnom odboru. Postoji mogućnost da prijedlog zakona koji je ušao u skupštinsku proceduru svojom sadržinom obuhvata pojedina pitanja koja su iz nadležnosti i drugih odbora osim dva prethodno pomenuta. U toj situaciji prijedlog zakona, posebno u pogledu tih pitanja, mogu razmatrati i odbori koji su zainteresovani za tu problematiku.

Ako se pak prijedlogom zakona ostvaruju obaveze za budžet Crne Gore prijedlog zakona razmatra i o njemu zauzima stav odbor nadležan za budžet. Ta šira parlamentarna rasprava u radnim tijelima Skupštine obavezuje i one odbore koji su prijedlog zakona razmatrali kada i Zakonodavni odbor i matični odbor. Isti dostavljaju svoje mišljenje, prije svega matičnom odboru, vodeći pri tom računa o roku u kome su dužni to da učine, kako bi taj odbor mogao razmotriti njihovo mišljenje.

Nadležni odbor koji realizuje to takozvano prvo čitanje prijedloga zakona svojim zaključkom može predložiti Skupštini da usvoji prijedlog zakona u cjelini, što je najčešći slučaj u skupštinskoj praksi. Međutim, može da predloži da zakon bude usvojen u tekstu izmijenjenom u odnosu na tekst koji je podnio predlagač, kao što može da izađe sa prijedlogom pred plenum da se zakon odbaci, ne usvoji, vrati predlagaču na izmjene, dopune, odgovarajuće, a nužne dorade.

Matični odbor u toj prvoj fazi parlamentarnog razmatranja prijedloga zakona razmotriće takođe mišljenja koja su mu dostavili drugi odbori koji su razmatrali prijedlog zakona. U izvještaju koji matični odbor obavezno podnosi Skupštini Odbor će iznijeti stav o mišljenju i tih drugih radnih tijela odnosno odbora koji su kao zainteresovani razmatrali prijedlog zakona.

Pravilo je da izvještaj nadležnog odbora bude dostavljen poslanicima prije početka plenarne rasprave, najkasnije 24 sata prije plenarnog pretresa i njegovog razmatranja na sjednici Skupštine.

5.2.3. Amandmani na prijedlog zakona

Prijedlog za izmjenu prijedloga zakona koji je u skupštinskoj proceduri podnosi se u obliku amandmana, u pisanoj formi i mora biti obavezno obrazložen. Pomenuti amandman se podnosi najkasnije sa danom završetka pretresa u načelu. Za razliku od poslanika predlagač zakona i nadležni odbor mogu podnijeti amandman do početka pretresa u pojednostima o prijedlogu zakona.

Amandman na prijedlog zakona se takođe upućuje svim poslanicima, predlagaču zakona, Vladi ako ona nije predlagač tog akta i nadležnom odboru, ako on sam nije podnosilac amandmana. Nadležni odbor dužan je da razmotri amandmane o kojima je riječ, koji su podnijeti na prijedlog zakona i predloži Skupštini koje od podnijetih amandmana, po njegovom mišljenju, Skupština treba da prihvati, a koje amandmane treba da odbije.

Skupština se o amandmanima izjašnjava i o njima odlučuje po redosljedu članova prijedloga zakona na koji su pomenuti amandmani podnijeti. U praksi moguća je situacija da je na isti član prijedloga zakona podnijeto više amandmana. U toj situaciji Skupština prvo odlučuje o amandmanima kojima se predlaže brisanje tog člana, a zatim o amandmanima prvo poslanika, zatim nadležnog odbora i na kraju Vlade. I sam predlagač zakona tokom skupštinske rasprave ili prije nje može podnijeti odgovarajući amandman. U toj situaciji, kao i u situaciji podnijetog amandmana od strane drugog ovlašćenog učesnika u raspravi koji je predlagač zakona prihvatio čime postaje sastavni dio teksta, odnosno prijedloga zakona, Skupština posebno ne odlučuje.

5.2.4. Razmatranje zakona na plenarnom zasijedanju Skupštine Crne Gore

Pretres zakona u Skupštini Crne Gore odvija se u dvije faze: načelni pretres (drugo čitanje) i pretres u pojedinostima (treće čitanje).

Na plenarnoj sjednici se vodi posebno računa o radu, naročito o učešću u pretresu. Tako niko ne može govoriti, a da prethodno nije zatražio i dobio riječ od predsjednika Skupštine ili drugog predsjedavajućeg. Predsjednik Skupštine ili predsjedavajući učesnicima na sjednici, poslanicima i drugima, daje riječ po pravilu poštujući red njihovog prijavljivanja.

Otvaranje pretresa po svakoj tački dnevnog reda podrazumijeva utvrđivanje redosljeda prava da se govori. Prvo govori predlagač, odnosno ovlašćeni predstavnik predlagača. On ima parvo na dopunsko obrazloženje akta koji je u dnevnom redu zasijedanja. Poslije njega govori izvjestilac nadležnog, matičnog odbora, a zatim poslanik koji je na sjednici matičnog odbora izdvojio svoje mišljenje. Riječ se zatim daje predstavniku Vlade ako Vlada nije predlagač predmetnog akta i na kraju poslanicima prema redosljedu prijavljivanja za raspravu. Ovlašćeni predstavnik predlagača ili sam predlagač (poslanik ako je on predložio akt) u toku pretresa ima pravo da se javi radi odgovora na postavljena pitanja tokom skupštinske debate, kao i radi pojašnjenja stavova. Nakon završenog pretresa predlagač ili ovlašćeni predstavnik predlagača ima pravo na završnu riječ.

Izvjestilac matičnog odbora, kao i predstavnik predlagača u toku rasprave mogu govoriti više puta. Inače tokom trajanja rasprave, posebno nakon izlaganja pojedinog poslanika i predstavnika predlagača, ovlašćeni predstavnik kluba poslanika i predstavnik Vlade imaju pravo da zatraže i dobiju riječ radi pojašnjenja stavova i ispravki navoda ili konstatacija iz izlaganja. Imaju pravo komentarisati pojedina izlaganja pri čemu poslanik čije je izlaganje komentarisano može da da odgovor učesniku koji je komentarisao njegovo izlaganje. Ovo pravo se može koristiti samo jednom u tačno određenom vremenskom trajanju.

Nakon završenog pretresa, a prije završne riječi predlagača akta predstavnik predlagača i klub poslanika koji to želi ima pravo preko svog predstavnika izložiti stavove kluba. Kako u Skupštini postoje klubovi poslanika koje sačinjavaju poslanici iz različitih političkih partija, kao i nezavisni poslanici, ovo pravo može koristiti po jedan poslanik iz svake političke partije ili kao nezavisni poslanik koji pripada tom klubu poslanika.

Tokom rasprave o tački dnevnog reda poslanik ili drugi učesnik u raspravi može govoriti samo o prijedlogu koji je na dnevnom redu i u vremenu predviđenom za izlaganje. Ako se govornik udalji od dnevnog reda ili se ne pridržava vremena određenog za izlaganje predsjednik ga na to upozorava. Ako se upozorenje ne prihvati i govornik nastavi da ignoriše dnevni red i ne poštuje vrijeme koje ima da saopšti svoje stavove, predsjedavajući Skupštine će mu isključiti mikrofon, oduzeti riječ, prije toga izreći upozorenje i opomenu i na kraju pozvati sljedećeg prijavljenog za pretres da uzme riječ.

Pretres može biti pretres u načelu i pretres u pojedinostima. Pretres o prijedlogu zakona može trajati do šest sati, na način da su tri sata opredijeljena za načelni pretres, a tri sata za pretres u pojedinostima predloženog zakona. Rasprava o prijedlogu drugog akta, a posebno rasprava o prijedlozima izbora, imenovanja i razrješenja, u cjelini mogu trajati do tri sata. Vrijeme se raspoređuje na klubove poslanika i Vladu srazmjerno broju poslanika i predstavnika Vlade. Vodi se računa da svaki klub poslanika, kao i poslanik koji nema klub, a moguće su makar i privremeno takve situacije, dobije vrijeme za učešće u pretresu. Vrijeme koje pripada pojedinom klubu poslanika u pretresu o pojedinoj tački dnevnog reda ne mora se iskoristiti u cjelini. Poslovničko je pravilo da izlaganje poslanika ili drugog učesnika u raspravi u načelnom pretresu traje do 10 minuta, a u pretresu o pojedinostima kada je posebno prijedlog zakona u pitanju, do pet minuta. Pri tome se izlaganje učesnika u raspravi mora odnositi na konkretne odredbe i rješenja predloga zakona i amandmane podnesene prije i tokom rasprave o tom aktu.

Poslanici i drugi učesnici u raspravi imaju pravo i na dopunsko obrazloženje prijedloga akta. Imaju takođe pravo na odgovor na postavljena pitanja u toku pretresa. Na kraju imaju pravo na završnu riječ. Izuzetno pretres o prijedlogu za promjenu Ustava Crne Gore, mandataru za sastav Vlade, njegovom programu i prijedlogu za sastav Vlade, zatim o prijedlogu za glasanje o nepovjerenju Vladi i pretrs o interpelaciji nije ograničen, ali jeste trajanje pojedinačnog učešća poslanika i drugih učesnika u raspravi.

Na prijedlog predsjednika Skupštine, Kolegijuma predsjednika Skupštine ili kluba poslanika Skupština može odlučiti, bez pretresa, da pojedini pretres traje kraće ili duže vremena. Isto tako može se odre-

diti kraće ili duže trajanje izlaganja pojedinog učesnika u pretresu. Može se takođe odlučiti da se može govoriti samo jedanput ili da u pojedinom pretresu govori samo određeni broj, kako predstavnika kluba poslanika tako i Vlade. Odluka da se skrati ili produži vrijeme trajanja pretresa zahtijeva od predsjednika Skupštine da rasporedi to vrijeme na klubove poslanika i Vladu saglasno opštim odredbama o trajanju pretresa u Skupštini.

Način korišćenja vremena koje pripada jednom klubu poslanika određuje sam klub pri čemu ne mora iskoristiti pripadajuće vrijeme u cjelini, kao što može to vrijeme, po odluci kluba, da iskoristi ili jedan ili više poslanika članova tog kluba.

Na plenarnoj sjednici Skupštine razmatranje prijedloga zakona koji je u skupštinskoj proceduri nastavlja se načelnim pretresom o prijedlogu zakona. Pretres obuhvata raspravu o ustavnom osnovu na koju obavezuje član 16 Ustava Crne Gore, zatim raspravu o razlozima koji su rukovodili predlagača zakona da insistira od Skupštine da usvoji, donese zakon, zatim raspravu o njegovoj usklađenosti sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim ugovorima.
U ovom dijelu rasprave govori se i o suštini i efektima predloženih rješenja kao i o procjeni potrebnih sredstava iz državnog budžeta za sprovođenje ovog zakona.

Nakon dopunskog obrazloženja predlagača u načelnom pretresu, kao naredni učesnik, može i to praksa pokazuje kao dobro i nužno, učestvovati izvjestilac Zakonodavnog odbora, zatim ovlašćeni predstavnik matičnog odbora, kao i skupštinski zastupnici drugih odbora koji su razmatrali prijedlog zakona. Poslije toga otvara se opšta rasprava u kojoj mogu učestvovati svi, a posebno zainteresovani poslanici.

Načelni pretres koji uz određene izuzetke zbog karaktera pitanja koja su na dnevnom redu traje po pravilu tri sata, Skupština odlučuje o prijedlogu zakona u načelu i može odlučiti da se prijedlog zakona prihvati ili ne prihvati. Ako se prijedlog zakona u načelu ne prihvati o tom prijedlogu zakona neće se voditi rasprava u pojedinostima i o njemu odlučivati. Ako Skupština, pak usvoji prijedlog zakona u načelu, prije prelaska na pretres u pojedinostima, o prijedlogu zakona predsjednik Skupštine poziva nadležne odbore da najkasnije u roku od dva dana dodatno razmotre prijedlog zakona, kao i da razmotre podnijete amandmane i o svemu tome podnesu izvještaj Skupštini.

U načelnom pretresu po pravilu se ne otvara dilema ili spor o ustavnom osnovu ili potrebi za donošenje zakona, jer za to nema razloga. Nakon usvajanja prijedloga zakona u načelu može se odmah preći na pretres u pojedinostima, a zatim odlučivati o prijedlogu zakona u cjelini. Ova praksa prati raspravu o prijedlogu zakona naročito u situaciji ako na njega nijesu podnijeti amandmani ili su podnijeti amandmani, ali su isti prihvaćeni od predlagača zakona i postali su sastavni dio teksta tog zakona.

Skupština prelazi na pretres prijedloga zakona u pojedinostima po završenom pretresu u načelu. Pretres u pojedinostima je pretres o rješenjima u prijedlogu zakona, pojedinačnim, zatim o podnijetim, a neusaglašenim amandmanima, kao i stavovima i prijedlozima odbora. Nakon dodatnog pretresa u drugim odborima i dostavljanja izvještaja o tome Skupština upravo otvara pretres o prijedlogu zakona u pojedinostima. Na pretres u pojedinostima može se preći ako je poslanicima dostavljen izvještaj nadležnih odbora u skladu sa Poslovnikom o radu Skupštine.

Na početku trećeg čitanja prijedloga zakona, na početku pretresa u pojedinostima, izvjestilac nadležnog odbora informiše Skupštinu o rezultatima obavljenog pretresa na odborima. Pri tom obrazlaže i stav i prijedlog odbora da bi zatim u raspravi učestvovali zainteresovani poslanici i predstavnik predlagača. Ako je na prijedlog zakona podnijet jedan ili više amandmana i ako su svi usaglašeni rasprava u pojedinostima se završava. Ako je pak na prijedlog zakona podnijet i ostao neusaglašen veći broj amandmana kojima se bitno mijenja sadržina prijedloga zakona ili je, radi njegovog poboljšanja, nužno izvršiti veći broj izmjena, Skupština može na prijedlog nadležnog odbora odlučiti da prijedlog zakona razmotri kao nacrt zakona. To može uraditi jedino uz prethodnu saglasnost predlagača zakona. Ovu mogućnost Skupština može koristiti prije prelaska na pretres predmetnog zakona u pojedinostima. Dakle, po završetku pretresa u načelu. Inače prije zaključenja pretresa u pojedinostima predstavnik predlagača zakona ima pravo na završnu riječ sa tačno ograničenim vremenom trajanja.

Po završenom pretresu u pojedinostima pristupa se narednoj fazi razmatranja prijedloga zakona u okviru trećeg čitanja. Pristupa se glasanju o amandmanima koji nijesu sastavni dio prijedloga zakona, odnosno o amandmanima koje nije poslije obavljene rasprave prihvatio predlagač, a o kojima pojedinačno treba da se izjasni Skupština. Poslije toga Skupština se izjašnjava o prijedlogu zakona u cjelini. Ako prijedlog zakona sadrži odredbe kojima se predlaže povratno dejstvo zakona Skupština će se prethodno posebno izjasniti da li za takav prijedlog predlagača, da li za traženo povratno dejstvo zakona ili pojedinih njegovih članova postoji javni interes.
Skupština može na prijedlog predsjednika Skupštine, odnosno predsjedavajućeg odlučiti da se glasanje o prijedlozima zakona u cjelini obavi određenog dana ili sata u toku sjednice Parlamenta.
Predlgač zakona ima pravo, može povući prijedlog zakona sve do završetka pretresa akta u pojedinostima.

5.2.5. Skraćeni postupak

Zakon se može donijeti i po skraćenom postupku. To se dešava u situaciji kada je nužno zakonom urediti pitanja i odnose nastale usljed okolnosti koje nijesu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona moglo bi da prouzrokuje štetne posljedice. Takođe, po skraćenom postupku može se donijeti zakon koji je neophodno usaglasiti sa evropskim pravom i međunarodnim ugovorima i konvencijama.

Predlgač skraćenog postupka za donošenje određenog zakona dužan je da u obrazloženju prijedloga zakona navede razloge zbog kojih predlaže skraćeni postupak zašto je neophodno da se zakon donese na taj način. Prijedlog zakona koga prati zahtjev da se donese po skraćenom postupku stavlja se na dnevni red Skupštine ako je ispunjen uslov, a to je da je podnijet najkasnije 24 sata prije početka sjednice Skupštine. Skupština može da prihvati podnijeti prijedlog. Ako prihvati da se zakon donese po skraćenom postupku Skupština određuje rok u kome će nadležni, matični, odbor razmotriti prijedlog zakona, sačiniti i podijeti izvještaj, kao i predložiti rok u kome Vlada treba, ako nije predlgač predmetnog zakona, da da svoje mišljenje o istom. Ako nadležni odbor insistira na skraćenom postupku za neki prijedlog zakona Skupština ima pravo da odluči da pretres o tom prijedlogu zakonu počne odmah i bez uobičajenih pisanih izvještaja s tim što će izvjestilac odbora koji to predlaže, imati mogućnost da to usmeno izloži i obrazloži na samoj sjednici.

Izvještaji nadležnih odbora su potrebni sastavni dio skupštinske rasprave o prijedlozima zakonskih projekata. Međutim, ako nadležni odbor iz različitih razloga ne sačini, a samim tim i ne podnese izvještaj u utvrđenom roku, ta činjenica neće zaustavljati ni prekidati skupštinsku raspravu o prijedlogu zakona. I u toj situaciji pretres o prijedlogu tog zakona može se obaviti u Skupštini, dakle bez izvještaja odbora. Treba reći da amandmani na prijedlog zakona za koji predlagač ili ovlašćeno radno tijelo insistiraju na njegovom usvajanju po skraćenom postupku se mogu podnositi do završetka pretresa u Skupštini.

5.2.6. Posebni zakonodavni postupak - potvrđivanje međunarodnih ugovora

Međunarodni ugovori potvrđuju se zakonom usvojenim u crngorskoj Skupštini. Prijedlog zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora sadrži tekst međunarodnog ugovora čija je jedna od strana ugovornica i Crna Gora. Potvrđivanje se vrši usvajanjem odgovarajućeg zakona. Prijedlog zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora mora biti obavezno obrazložen. Dakle, osim samog teksta ugovora kojim se inkorporira u tekst pomenutog zakona obrazloženje koje sadrži zakon objašnjava razloge zbog kojih se predlaže potvrđivanje međunarodnog ugovora, kao i navodi procjena finansijskih sredstava ako se tim međunarodnim ugovorom stvaraju obaveze za budžet Crne Gore.

Donošenje zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora vrši se po postupku utvrđenim aktom Skupštine za donošenje zakona s tim što je pretres o ovoj vrsti zakona jedinstven.

5.2.7. Postupak za usvajanje budžeta Crne Gore

Skupština Crne Gore, na prijedlog Vlade Crne Gore, razmatra i usvaja Budžet Crne Gore, kao i Zakon o završnom računu bdužeta za prethodnu godinu. Donošenje ovih akata, kao i prostornih planova, vrši se po postupku za donošenje zakona, s tim što je u toku razmatranja na plenarnoj sjednici Skupštine Crne Gore, za razliku od drugih zakona, pretres o njima jedinstven. Sa druge strane uz prijedloga zakona o budžetu podnosi se i potrebna dokumentacija kojom se dodatno obrazlaže opravdanost predložene raspodjele državnog novca na obuhvaćene budžetske potrošače.

Rečeno je već da se budžet države usvaja u Skupštini Crne Gore apsolutnom većinom iako ima onih koji smatraju da, pošto se radi o organizacionom zakonu, dovoljna je i obična ili većina prisutnih poslanika, uz prethodno obezbijeđen kvorum za odlučivanje.

5.2.8. Proglašenje, objavljivanje i stupanje na snagu zakona

Skupština Crne Gore nakon sprovedenog postupka razmatranja prijedlogu zakona pristupa izjašnjavanju o istom. Kada je zakon dobio potrebnu većinu poslanika, smatra se usvojenim.
Usvojeni zakon predsjednik Skupštine Crne Gore odmah, a najkasnije u roku od tri dana po donošenju u Skupštini Crne Gore, dostavlja predsjednku Crne Gore radi proglašavanja. Predsjednik Crne Gore može zahtijevati da Skupština ponovo odlučuje o zakonu, ako u zakonu koji je dobio uoči antinomije, nesaglasnosti pojedinih članova među sobom, što bi u praksi izazvalo određene probleme, po njegovom mišljenju i što Skupština u ponovom postupku odlučivanja o zakonu treba da otkloni. U tom slučaju predsjednik države vraća zakon Skupštini Crne Gore na ponovno odlučivanje. Predsjednik Skupštine kome je Predsjednik države vratio zakon na ponovno odlučivanje stavlja taj zakon na dnevni red prve naredne sjednice Skupštine. Ponovo usvojeni zakon predsjednik Skupštine odmah dostavlja Predsjedniku Crne Gore radi proglašavanja istog što u ponovljenom postupku Predsjednik države mora uraditi. O tom zakonu i primjedbama predsjednika države ne otvara se rasprava. Umjesto toga poslanici se ponovo, dakle odmah, izjašnjavaju o zakonu, odlučujući da li su da isti bude usvojen ili ne. Ima onih koji prigovaraju ovakvom rješenju tvrdeći da se time sprečava rasprava o primjedbama Predsjednika države koje su bile razlog da on zakon vrati na ponovno odlučivanje crnogorskoj Skupštini, zbog čega traže otvaranje rasprave u meritumu. Ako poslanici Skupštine Crne Gore prihvataju sugestije Predsjednika države, glasaće protiv zakona koji su već potrebnom većinom podržali, što znači da se zakon povlači iz skupštinske procedure, što je sugestija da na njemu treba ponovo raditi. Ako pak poslanici i u drugom glasanju ostanu pri prethodnom stavu i usvoje zakon, isti se ponovo dostavlja Predsjedniku Crne Gore.

Predsjednik Crne Gore je dužan da proglasi dostavljeni zakon u roku od sedam dana od dana usvajanja zakona ako na njega nije imao primjedbi koje bi bile razlog da isti vrati Skupštinu Crne Gore na ponovno izjašnjavanje. Ako se pak radi o zakonu koji je on vratio Skupštini Crne Gore, a ona ga u ponovnom izjašnjavanju drugi put usvojila, Predsjednik Crne Gore je dužan da taj zakon odmah proglasi.

Kako Skupština Crne Gore može u zakonodavnom postupku da primijeni hitan postupak u odnosu na pojedine zakone, po pravilu na prijedlog Vlade ili drugog predlagača zakona (poslanik), Predsjednik Crne Gore je takav zakon dužan da proglasi u roku od tri dana od kada mu je dostavljen, ponovo uz pretpostavku da nema primjedbi koje mu omogućavaju da u okvirima njegove nadležnosti i taj zakon vrati Skupštini na ponovno odlučivanje. Jednom riječju Predsjednik Crne Gore je dužan da proglasi ponovo izglasan zakon. Predsjednik države ne ocjenjuje ustavnost podnijetog zakona iako ima i onih koji smatraju da bi to pravo trebao da ima.

Zakon koji je proglasio ukazom Predsjednik države dostavlja se od strane Skupštine Crne Gore instituciji „Službeni list Crne Gore" na objavljivanje. Pravni standard je da se usvojeni i proglašeni akti objavljuju po pravilu osmog dana od dana proglašenja. Međutim, kao i u drugim slučajevima i u ovom postoje izuzeci. Tako se pojedini propisi mogu iz različitih razloga objaviti, odnosno može se tražiti nji-

hovo objavljivanje na dan usvajanja ili dan poslije potvrđivanja. Iz posebnih razloga pojedini zakoni i drugi akti mogu biti objavljeni, a da njihovo stupanje na snagu bude takođe na različit način normirano. Pravilo je da objavljeni propisi stupaju na snagu osmog dana od dana objavljivanja. Međutim, ima i propisa za koje taj opšti Ustavom definisan princip, vakatio legis, je drugačije utvrđen. Kod takozvanih temporalnih zakona stupanje na snagu može biti odloženo za kraći ili duži vremenski rok. U praksi crnogorskog parlamentarizma desilo se nekoliko takvih slučajeva.

Zakon o gradskom saobraćaju, koji je prije nekoliko godina bio u skupštinskoj proceduri, za jedan broj svojih članova predvidio je njihovo stupanje na snagu poslije nekoliko godina od usvajanja zakona. Razlozi su ležali u činjenici da je trebalo dosta vremena da se obezbijede uslovi u zajednici da taj zakon u cjelini profunkcioniše. Naime, Crna Gora je jedna od rijetkih država koja za sada nema u gradskom saobraćaju tramvajski saobraćaj kao dio lokalnog saobraćaja. Iz tih razloga je u zakonu bilo predviđeno da se taj dio zakona koji se odnosi na tu komunalnu potrebu, odnosno njegovo stupanje na snagu odloži za vrijeme kada se obezbijedi infrastruktura za uvođenje takve vrste gradskog prevoza.

5.3. Postupci izbora Vlade i kontrola rada Vlade

Postupak izbora Vlade i članova Vlade detaljnije je razrađen u nedostatku zakona o Skupštini Crne Gore u kojoj se pored ostalog bira i Vlada Crne Gore, Poslovnikom crnogorske Skupštine. Uz već rečeno taj opšti akt Skupštine Crne Gore sadrži odredbe koje preciznije definišu postupak izbora predsjednika Vlade i članova Vlade. U njemu je riječ i o programu mandatara i o njegovom prijedlogu za sastav Vlade, odnosno kabineta izvršne vlasti kojim će rukovoditi, na čijem čelu će biti, kao i njegova obaveza da sve to dostavi poslanicima Skupštine Crne Gore, najkasnije pred početak sjednice na kojoj se odlučuje o izboru Vlade da bi Skupština izabrala izvršnu vlast države.

Na sjednici Skupštine vodi se jedinstven pretres i o mandataru, dakle kandidatu za predsjednika Vlade i o njegovom programu, kao i o prijedlogu za sastav Vlade u cjelini. O svemu tome se na pomenutoj sjednici vodi javni pretres i odlučuje se istovremeno, pri čemu se poslanici o ponuđenom izjašnjavaju javnim glasanjem.

U praksi je moguće da Vlada koja je predložena ne dobije potrebnu podršku Skupštine. To je razlog da predsjednik Skupštine odmah o tome obavijesti predsjednika države koji ponavlja postupak određivanja mandatara za sastav Vlade. Sve to može trajati, kao što je već rečeno najviše 30 dana. Same promjene u sastavu Vlade u toku trajanja njenog mandata koje se mogu pojaviti kao nužnost iz različitih razloga, predsjednik Vlade dužan je da dostavi Skupštini u pisanoj formi o čemu se Skupština izjašnjava na posebnoj sjednici.

Već je rečeno da Vlada može u Skupštini pokrenuti pitanje vlastitog povjerenja, kao i da 27 poslanika mogu podnijeti prijedlog da se glasa o nepovjerenju Vladi. Osim tih načina skupštinske kontrole rada Vlade Ustav poznaje i institut interpelacije.

Interpelacija je oblik ustavne kontrole rada Vlade, odnosno provjere kvaliteta njene politike u pojedinim oblastima iz njene nadležnosti ili ako se interpelacija završi zaključkom da je potrebno otvoriti pitanje nepovjerenja čitave Vlade. Bilo je riječi o tome da se u Skupštini mogu otvoriti parlamentarne istrage, na prijedlog takođe 27 poslanika, obrazovati anketni odbori, radi prikupljanja informacija i činjenica o događajima koji se odnose na rad bilo kog državnog organa, pa samim tim i Vlade.

Osnovni oblik skupštinske kontrole rada Vlade je poslaničko pitanje. Poslanik ima pravo upravo u cilju pribavljanja potrebnih informacija o pojedinim pitanjima iz rada Vlade, a naročito iz oblasti sprovođenja utvrđene politike, Vladi, preciznije nadležnom ministru, postaviti poslaničko pitanje i tražiti da na njega dobije adekvatan odgovor. Aktima o radu Skupštine određeno je kada se ta poslanička mogućnost može koristiti u radu Skupštine.

Sve ove procedure detaljno su razrađene važećim Poslovnikom Skupštine Crne Gore.

5.3.1. Postupak odlučivanja o pitanju nepovjerenju Vladi

Skupština može izglasati nepovjerenje Vladi. Prijedlog da se glasa o nepovjerenju Vladi može podnijeti najmanje 27 poslanika.

Ako je Vlada dobila povjerenje, potpisnici prijedloga ne mogu podnijeti novi prijedlog za glasanje nepovjerenju prije isteka roka od 90 dana.

Prijedlog da se glasa o nepovjerenju Vladi mora da sadrži razloge zbog kojih se predlaže glasanje o nepovjerenju Vladi u Parlamentu.

Prijedlog da se glasa o nepovjerenju predsjednik Skupštine odmah dostavlja poslanicima i predsjedniku Vlade. O tom prijedlogu se glasa na sjednici na kojoj se obavezno otvara pretres o zahtjevu poslanika da se glasa o nepovjerenju Vladi. Na početku pretresa predstavnik predlagača, dakle jedan od 27 poslanika koji su svojim potpisom tražili glasanje o nepovjerenju Vladi, ima pravo da obrazloži prijedlog kao što predsjednik Vlade ima pravo da da odgovor na podnijetu inicijativu. Po završenom pretresu u kome učestvuju poslanici Parlamenta pristupa se glasanje o nepovjerenju Vladi.

Sasvim druga procedura je procedura takozvanog pitanja povjerenja Vladi.

5.3.2.Postupak odlučivanja o pitanju povjerenja Vladi

Vlada može u Skupštini postaviti pitanje svog povjerenja.

Za razliku od pitanja nepovjerenja koje kroz odgovarajući zahtjev od Skupštine traži određen broj poslanika, pitanje povjerenja u Skupštini postavlja Vlada, takođe u pisanoj formi. Pitanje povjerenja u ime Vlade postavlja predsjednik Vlade. On na sjednici zakazanoj, da bi se otvorio postupak razmatranja zahtjeva za provjeru povjerenja Vladi ima pravo na odgovarajuće obrazloženje. I u ovom slučaju otvara se skupštinski pretres.

U prvom slučaju dakle kada 27 poslanika traže glasanje o nepovjerenju Vladi, Vlada je izgubila povjerenje ako je na zahtjev tih poslanika pozitivno reagovalo 41+ poslanika, u suprotnom zahtjev je odbijen.

Glasanje o nepovjerenju vrši se javnim putem, na način što se poslanici izjašnjavaju za nepovjerenje ili protiv nepovjerenja.

Glasanje o povjerenju vrši se pak na način što se poslanici izjašnjavaju za povjerenje ili protiv povjerenja. Ako u jednom ili drugom slučaju Vlada potvrdi povjerenje, nastavlja da obavlja funkciju političko izvršnog organa. Ako pak izgubi povjerenje predsjednik Skupštine o tome odmah obavještava Predsjednika Crne Gore koji je dužan da pokrene postupak izbora nove vlade. Ako se u tome ne uspije izlaz su vanredni parlamentarni izbori.

5.3.3.Parlamentarna istraga

Jednom riječju, Skupština može na prijedlog najmanje 27 poslanika, obrazovati anketni odbor radi prikupljanja informacija i činjenica o događajima koji se odnose na rad državnih organa.

Rečeno je već da se u svim sistemima institut parlamentarna istraga koristi kao vid kontrole, prije svega rada vlade. Naime, Skupština, pored ostalih ovlašćenja, ima pravo da sprovodi istrage radi prikupljanja obavještenja i činjenica o mnogim važnim pitanjima, naročito onim koja su direktno vezana za rad vlade ili pojedinih ministarstava pojedinačno. Predmet provjere istraživanja su konkretna ovlašćenja ili vlade ili pojedinog ministarstva. Uobičajeno je, čak i potrebno, o urađenom podnijeti izvještaj Skupštini. Radi vođenja istrage u svim skupštinama, pa i u crnogorskoj, formira se za to nadležno, a posebno radno tijelo.

Parlamentarna istraga kao poseban vid skupštinske kontrole Vlade može trajati duži vremenski period. Kako god, skupštinsko tijelo koje obavlja ovu kontrolnu funkciju, uobičajeno konstituisano po pravilima koja utiču na sastav posebnih radnih tijela Skupštine koja se formiraju sa posebnim skupštinskim zadacima, po završetku svog rada, izvještajem Skupštinu obavještava o učinjenom. Kao i u većini drugih

skupština, skupštinsko tijelo koje vodi parlamentarnu istragu o suštinskim poslovima kojima se bavi Vlada, rad može završiti, i po pravilu ga završava, formalnim pokretanjem postupka provjere položaja Vlade u parlamentarnom sistemu, odnosno konkretno pokretanjem postupka glasanja o povjerenju Vladi.

5.3.4. Postupak po poslaničkom pitanju

Predsjednik, odnosno ovlašćeni predstavnik kluba poslanika ima pravo da predsjedniku Vlade postavi pitanje i dobije odgovor o pitanjima iz rada Vlade. Ta pitanja predsjedniku Vlade postavljaju predsjednici klubova poslanika zastupljenih u Skupštini ili ovlašćeni predstavnici kluba. Sjednice na kojima se obavlja dijalog između predstavnika poslaničkog kluba i predsjednika Vlade su sjednice posvećene takozvanom premijerskom satu. Održavaju se periodično, precizno određeno poslovnikom Skupštine Crne Gore. Dakle, predsjednik, odnosno ovlašćeni predstavnik kluba poslanika ima pravo da predsjedniku Vlade postavi jedno pitanje i traži da dobije odgovor o pitanjima iz rada Vlade. To pitanje poslanik postavlja na posebnoj sjednici Skupštine koja se održava jedanput mjesečno u toku redovnog zasijedanja.

Pitanje predsjedniku Vlade i odnos prema njemu precizno je regulisano poslovnikom Skupštine Crne Gore. Tako vrijeme za postavljanje pitanja iznosi najviše pet minuta, a predsjednik Vlade odgovara na postavljeno pitanje u trajanju takođe od pet minuta. Poslije dobijenog odgovora, dakle poslije datog usmenog odgovora, predsjednik Vlade, odnosno ovlašćeni predstavnik kluba poslanika koji je postavio pitanje ima pravo da komentariše odgovor u trajanju najviše tri minuta, a predsjednik Vlade da odgovori na komentar u trajanju najviše tri minuta.

Predsjednik kluba poslanika, odnosno ovlašćeni predstavnik kluba poslanika, koji želi da na sjednici postavi pitanje predsjedniku Vlade dužan je da to pitanje dostavi predsjedniku Skupštine u pisanoj formi, najkasnije 72 sata prije početka sjednice, a predsjednik Vlade da dostavi odgovor, takođe u pisanoj formi, najkasnije do početka naredne sjednice na kojoj se postavljaju pitanja predsjedniku Vlade.

Skupštinu na ovu sjednicu saziva predsjednik Skupštine.

Osim dijaloga predsjednika Vlade i ovlašćenih predstavnika poslaničkih klubova istovremeno se može obaviti i takozvani dijalog između svih ostalih poslanika i resornih ministara, prije svega o pitanjima iz nadležnosti resornog ministarstva. Poslaničko pitanje se može postaviti na posebnoj sjednici koja se saziva svakog drugog mjeseca sa dnevnim redom: Premijerski sat i poslanička pitanja. Poslanik kao pojedinac može postaviti najviše dva poslanička pitanja. Dužan je da to pitanje dostavi predsjedniku Skupštine u pisanoj formi najkasnije 48 sati prije sjednice. Pitanje koje postavlja može biti obrazloženo. Postavljeno pitanje na sjednici posvećenoj poslaničkim pitanjima postavlja se usmeno. Pitanje treba da bude jasno formulisano i ne može imati obilježja vidljive rasprave. Vrijeme koje poslaniku stoji na raspolaganju za postavljanje jednog poslaničkog pitanja iznosi najviše tri minuta. Poslanik ne može govoriti povodom poslaničkog pitanja, zatim povodom odgovora na poslaničko pitanje i komentara odgovora na pitanje drugog poslanika.

U pripremi, a i tokom rasprave ako predsjednik Skupštine procijeni da je predloženo ili da je postavljeno na samoj sjednci poslaničko pitanje koje nije u skladu sa predviđenom procedurom ili ako je postavljeno licu koje nije član Vlade, predsjednik Skupštine će uputiti upozorenje poslaniku koji je postavio to pitanje i pozvati ga da pitanje postavi u skladu sa odredbama predviđene procedure.

Dijalog koji se vodi o postavljenom pitanju takođe mora poštovati precizna, prije svega poslovnička pravila. Tako predsjednik Vlade, ministar ili drugi ovlašćeni predstavnik Vlade odgovara na poslaničko pitanje usmeno, po pravilu, odmah nakon što poslanik završi sa postavljanjem pitanja ili na kraju iste sjednice. Odgovor traje do pet minuta po jednom pitanju.

Pisani odgovor, kao mogućnost odgovora na poslaničko pitanje, daje se na izričit zahtjev poslanika koji je postavio pitanje ili na zahtjev funkcionera koji daje odgovor, ako to zahtijevaju posebne okolnosti, pri čemu se odgovor u toj, dakle pisanoj formi, dostavlja, preko predsjednika Skupštine, najkasnije do početka naredne sjednice posvećene takođe premijerskom satu, poslaniku koji je postavio pitanje.

Što se tiče komentara dostavljenog odgovora i mogućnosti postavljanja dopunskog pitanja dato je pravo poslaniku koji je postavio pitanje da poslije dobijenog odgovora u trajanju od najviše tri minuta komentariše taj odgovor. Poslanik može takođe da naknadno postavi dopunsko pitanje od najviše jednog minuta. Pravo na komentar odgovora i komentar dopunskog postavljenog pitanja poslanik može, umjesto odmah po dobijanju odgovora, koristiti na kraju sjednice u zavisnosti, dakle od vremena dostavljanja odgovora na dopunsko pitanje.

Predsjednik Vlade, ministar ili drugi ovlašćeni predstavnik Vlade odgovor na dopunsko pitanje daje na istoj ili na sljedećoj sjednici čime se završava postupak odgovora na cjelovito poslaničko pitanje.

5.3.5. Postupak po interpelaciji

Interpelaciju za pretresanje određenih pitanja o radu Vlade može podnijeti najmanje 27 poslanika. Interpelacija se podnosi u pisanom obliku i mora biti obrazložena.

Vlada dostavlja odgovor podnosiocu interpelacije u roku od 30 dana od dana kada je primila interpelaciju.

Ovaj ustavni institut i poslanička mogućnost u postupku provjere kvaliteta rada Vlade koristi se za pretresanje određenih pitanja iz njenog rada. Interpelacija se podnosi predsjedniku Skupštine u pisanoj formi. Podnosioci interpelacije u podnesku predsjedniku Skupštine moraju jasno formulisati i obrazložiti pitanja koja treba razmotriti, a koja su razlog da interpelacija bude podnijeta. Dobijenu interpelaciju predsjednik Skupštine odmah dostavlja svim poslanicima i Vladi na čiji je rad interpelacija podnijeta.

Vlada može, što znači i ne mora, prethodno razmotriti podnijetu interpelaciju i podnijeti Skupštini pisani izvještaj sa svojim mišljenjem i stavovima povodom interpelacije. Ako se odluči za takav odnos Vlada to mora uraditi u roku ne dužem od 30 dana od dana prijema interpelacije. Vlada dostavlja izvještaj i svoje mišljenje na podnijetu interpelaciju koje predsjednik dostavlja poslanicima.

Interpelacija se stavlja na dnevni red prve naredne sjednice Skupštine, a koja se održava odmah po dostavljanju izvještaja Vlade. Ako Vlada nije podnijela izvještaj interpelacija se stavlja na dnevni red prve naredne sjednice Skupštine po isteku roka za dostavljanje izvještaja Vlade povodom podnijete interpelacije.

Jedan od poslanika koji je podnio interpelaciju sa drugim kolegama ima pravo da na sjednici Skupštine istu obrazloži. Odmah poslije toga predsjednik Vlade ili ovlašćeni predstavnik Vlade ima pravo da sa svoje strane obrazloži izvještaj Vlade dostavljen povodom podnijete interpelacije ili, ako izvještaj nije podnijet, može podnijeti usmeni odgovor na interpelaciju. O podnijetoj interpelaciji i stavu Vlade povodom nje vodi se pretres. Pretres se može završiti donošenjem zaključka o pitanjima pokrenutim interpelacijom, a može se završiti i bez toga, dakle bez ikakvog izjašnjavanja. Ipak najčešća praksa je da se po završenom pretresu interpelacije podnosi prijedlog da se glasa o nepovjerenju Vladi na uobičajan, dakle standardan način. Inače, poslanici koji su podnijeli interpelaciju mogu istu povući prije završetka pretrsa o njoj. Isto tako ako pojedini poslanici odustanu od interpelacije, čime se broj podnosilaca iste smanji ispod broja poslanika potrebnih za podnošenje interpelacije, smatraće se da je interpelacija povučena.

5.3.6. Postupak glasanja o povjerenju Vladi

Pitanje svog povjerenja u Skupštini Crne Gore po Ustavu Crne Gore može pokrenuti sama Vlada. Pitanje svog povjerenja postavlja u pisanoj formi. Pitanje povjerenja u ime Vlade postavlja predsjednik Vlade uz pravo da to pitanje na odgovarajući način u pisanoj formi i obrazloži. Pitanje se dostavlja Skupštini Crne Gore.

Predsjednik Skupštine Crne Gore povodom dostavljenog pitanja da li Vlada ima povjerenje ili ne u Skupštini Crne Gore saziva sjednicu na kojoj se otvara pretres. Po završenom pretresu Skupština Crne Gore pristupa glasanju o povjerenju Vladi.

Glasanje o povjerenju Vladi vrši se javnim glasanjem. Glasanje o povjerenju Vladi vrši se na način što se poslanici izjašnjavaju za povjerenje ili protiv povjerenja. Ako u jednom ili drugom slučaju Vlada potvrdi povjerenje, nastavlja da obavlja funkciju političko izvršnog organa. Ako pak izgubi povjerenje predsjednik Skupštine o tome odmah obavještava Predsjednika Crne Gore koji je dužan da pokrene postupak izbora nove vlade. Ako se u tome ne uspije izlaz su vanredni parlamentarni izbori.

5.4. Postupci odlučivanja o izborima

Skupština ostvaruje značajnu izbornu funkciju. U Skupštini se po posebnoj proceduri sprovodi postupak izbora organa vlasti čiji je izbor u nadležnosti Skupštine Crne Gore. Sa druge strane Skupština svojim unutrašnjim aktima o vlastitoj organizaciji i funkcionisanju utvrđuje postupak unutar skupštinskih ili izbora radnih tijela u samoj Skupštini.

5.4.1. Postupak izbora organa vlasti koje bira parlament (vlada, sudije, tužioci, sudije Ustavnog suda, Zaštitnik građana)

Parlamentarni sistem u Crnoj Gori je sistem uravnoteženog parlamentarizma. Počiva na principima podjele vlasti. Vlast se dijeli na izvršnu, zakonodavnu i sudsku. I u Crnoj Gori postoji dilema koja je i teorijskog karaktera da li je vlast uopšte djeljiva ili se može govoriti o jednoj vlasti koja pripada osnovnom nosiocu suvereniteta, građaninu, a da su funkcije vlasti različite i da se može govoriti o izvršnoj funkciji vlasti, zakonodavnoj funkciji vlasti i sudskoj funkciji vlasti. Jednom riječju i bolji poznavaoci organizacije vlasti u principu, pa i u sistemu uravnoteženog parlamentarizma svojstvenog Crnoj Gori kao zajednici različito poimaju i teorijski i naučno brane drugačije stavove oko prethodnog pitanja. Kako god u Crnoj Gori jedan dio ljudi koji se i naučno i stručno bave ovim pitanjima kažu da je vlast podijeljena na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, dok drugi tvrde da je vlast jedinstvena i da se nalazi u rukama nosioca suvereniteta, a to je građanin, da se funkcije vlasti dijele na izvršne, zakonodavne i sudske.

5.4.2. Izbor Vlade

U Crnoj Gori je na snazi koncept skupštinske vlade. Vladu čine predsjednik Vlade, jedan ili više potpredsjednika i ministri. Predsjednik Vlade, po Ustavu, predstavlja Vladu i rukovodi njenim radom.

Vladu bira Skupština na prvoj redovnoj sjednici po obavljenim izborima za Skupštinu Crne Gore. Po obavljenim izborima predsjednik države obavlja prethodne konsultacije sa predstavnicima stranaka i koalicija koje su obezbijedile mandate u novom sazivu Skupštine.

Predsjednik države predlaže Skupštini mandatara za sastav Vlade, nakon obavljenog razgovora sa predstavnicima političkih partija zastupljenih u Skupštini.

Predsjednik Crne Gore je dužan da Skupštini Crne Gore predloži mandatara za sastav nove vlade u roku od 30 dana od dana konstituisanja Skupštine. Ustavom nije određeno koliko puta u tom roku predsjednik može predložiti mogućeg mandatara za sastav crnogorske vlade. Za pretpostaviti je da je iz tih razloga moguće to uraditi više puta poštujući ostale odredbe i Ustava i poslovnika o radu Skupštine koje se odnose na procedure o izboru nosilaca najviših državnih funkcija.

Po obavljenim konsultacijama sa predstavnicima političkih i drugih skupštinskih subjekata predsjednik države daje mandat predstavniku one partije ili koalicije koja ima dovoljan broj mandata u Skupštini koji garantuju da se može sastaviti i Skupštini predložiti na usvajanje većinska vlada. U toj situaciji predsjednik države daje mandat predstavniku te skupštinske strukture.

Program mandatara i njegov prijedlog za sastav vlade dostavlja se nakon toga poslanicima najka-

snije pred sam početak sjednice Skupštine na kojoj se odlučuje o izboru vlade. Na sjednici Skupštine se odlučuje o mandataru, njegovom programu i njegovom prijedlogu za sastav kabineta. Odlučuje se istovremeno javnim glasanjem.

Ako predložena Vlada nije dobila povjerenje, odnosno ako ponuđeni program mandatara nije naišao na većinsku podršku u Skupštini o tome se odmah obavještava predsjednik države koji po istom, a prethodno praktikovanom postupku, poziva predstavnike skupštinskih subjekata na dodatne konsultacije. Ako se Vlada ne uspije izabrati u određenom vremenu stvaraju se uslovi za vanredne izbore.

Mandatar za sastav Vlade, dakle koga je predsjednik države predložio u Skupštini Crne Gore, iznosi u Skupštini svoj program istovremeno predlažući sastav kabineta izvršne vlasti. O njegovim prijedlozima, dakle o prijedlogu programa mandatara i prijedlogu za sastav Vlade Skupština odlučuje istovremeno. Prethodno se u Skupštini vodi jedinstven pretres o tim pitanjima.

Za predsjednika Vlade i za člana Vlade mogu se predložiti ljudi koji ne vrše poslaničku i drugu javnu funkciju, niti se bave nekim drugim profesionalnim djelatnostima, ne obavljaju druge profesionalne poslove. Izabrana Vlada i članovi Vlade mogu tokom mandata koji iznosi četiri godine koliko i mandat Skupštine koja ih je izabrala, podnijeti ostavku iz različitih razloga. Pri tome, ako predsjednik Vlade podnese ostavku ta ostavka za sobom povlači ostavku kompletne Vlade. U drugom slučaju, u slučaju podnošenje ostavke od pojedinog člana Vlade, Skupština odlučuje o tome kao i o izboru novog člana Vlade, na prijedlog predsjednika Vlade. Inače, predsjednik Vlade i sam može predložiti Skupštini da razriješi člana Vlade funkcije koju obavlja.

5.4.3. Izbor sudija Ustavnog suda

Sudije ustavnog suda bira i razrješava Skupština na način što dvoje sudija Skupštini predlaže Predsjednik Crne Gore, a pet sudija Skupštini predlaže nadležno radno tijelo Skupštine, po raspisanom javnom pozivu koji predlagači sprovode.

Skupština odlučuje o izboru sedam sudija Ustavnog suda Crne Gore, čiji mandat, odnosno vrijeme na koje se biraju traje 12 godina.

Za sudiju Ustavnog suda mora biti predložen, a samim tim i potencijalno izabran kandidat koji dolazi iz reda istaknutih pravnika sa najmanje 40 godina života i 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci. Izabrane sudije, njih sedam, biraju iz svog sastava predsjednika Ustavnog suda na vrijeme od tri godine. Kako jedno lice, dakle jedan od sedam sudija, može biti biran samo jednom za predsjednika i sudiju Ustavnog suda, to znači da u mandatu Ustavnog suda od 12 godina na mjestu predsjednika promijeniće se četvoro sudija iz aktuelnog sastava Ustavnog suda.

Kao i kod drugih javnih funkcionera predsjednik i sudije Ustavnog suda ne mogu vršiti niti poslaničku niti drugu javnu funkciju niti obavljati drugu profesionalnu djelatnost.

Predsjedniku i sudijama Ustavnog suda prestaje funkcija prije isteka vremena na koje je biran iz razloga tačno navedenih Ustavom Crne Gore. Može sam zatražiti prestanak funkcije na kojoj se nalazi. Funkcija mu prestaje ako u toku mandata ispuni uslove za odlazak u starosnu penziju. Isto tako Ustav poznaje i potrebu da sudija Ustavnog suda ostane bez funkcije ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora. Isto tako, predsjednik i sudije Ustavnog suda bivaju razriješeni ako budu osuđeni za djelo koje ih čini nedostojnim za vršenje funkcije, kao i ako trajno izgube sposobnost za vršenje funkcije. Interesantno zahtjev za depolitizaciju najvažnijih nepolitičkih funkcija u državi u slučaju predsjednika i sudija Ustavnog suda našao je svoj ustavni iskaz u odredbi da istima prestaje funkcija, odnosno da treba da budu razriješeni ako javno u toku obavljanja funkcije predsjednika i sudija Ustavnog suda ispoljavaju svoja politička uvjerenja. O postojanju tih razloga odlučuje Ustavni sud na posebnoj sjednici. O tome obavještava Skupštinu koja donosi konačnu odluku po zahtjevu Ustavnog suda.

5.4.4. Izbor članova Sudskog savjeta i članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, imenovanje funkcionera

Državno tužilaštvo u strukturi prvosudnog sistema Crne Gore je jedinstven i samostalan državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koji se gone po službenoj dužnosti.

Po Ustavu Crne Gore poslove Državnog tužilaštva vrše rukovodioci državnih tužilaštava i državnih tužioca.

Vrhovnog državnog tužioca bira i razrješava Skupština Crne Gore nakon saslušanja u nadležnom radnom tijelu Skupštine na prijedlog Tužilačkog savjeta po raspisanom javnom pozivu. Vrhovni državni tužilac i rukovodioci državnih tužilaštava biraju se na vrijeme od pet godina.

Funkcija državnog tužioca je stalna. Izuzetno lice koje se prvi put bira za Državnog tužioca bira se na vrijeme od četiri godine.

Rukovodiocu Državnog tužilaštva i državnom tužiocu prestaje funkcija i razrješava se vršenja funkcije u slučajevima i po postupku propisanom zakonom.

„Rukovodilac Državnog tužilaštva i državni tužilac razrješava se funkcije ako je pravosnažnom presudom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora". (Član 135 Ustava Crne Gore).

Dakle, Vrhovnog državnog tužioca bira i razrješava Skupština Crne Gore dok ostale, rukovodioce državnih tužilaštava i državne tužioce, bira Tužilački savjet na prijedlog Vrhovnog državnog tužioca.

O prijedlogu za izbor Vrhovnog državnog tužioca u crnogorskoj Skupštini otvara se pretres po čijem završetku se pristupa javnom glasanju, izjašnjavanju o predloženom kandidatu. Može se desiti da u prvom glasanju predloženi kandidat za Vrhovnog državnog tužioca ne dobije potrebnu dvotrećinsku većinu poslanika. U tom slučaju, a najranije poslije mjesec dana otvara se pretres o svim kandidatima za Vrhovnog državnog tužioca koji su ispunili uslove tražene na konkursu za Vrhovnog državnog tužioca, a koji je raspisan od strane Tužilačkog savjeta.

U drugom izbornom krugu, dakle najranije poslije mjesec dana od prvog pokušaja Skupštine da izabere Vrhovnog državnog tužioca, Skupština većinom od 3/5 ukupnog broja poslanika bira Vrhovnog državnog tužioca.

Tužilački savjet, kao poseban ustavni organ, obezbjeđuje samostalnost Državnog tužilaštva. Vrhovni državni tužilac predsjedava Tužilačkim savjetom, osim kada Tužilački savjet na dnevnom redu svoje sjednice ima obavezu da se bavi disciplinskim postupcima protiv zaposlenih u tužilačkoj organizaciji. Zakonom je određen sastav, način izbora, mandat, organizacija i način rada Tužilačkog savjeta. Inače, Tužilački savjet utvrđuje prijedlog za izbor Vrhovnog državnog tužioca. O tom prijedlogu se izjašnjava Skupština Crne Gore. Isto tako sam bira i razrješava druge nosioce tužilačke funkcije, rukovodioce državnih tužilaštava i državne tužioce, kao što utvrđuje razloge za prestanak funkcije pomenutih rukovodilaca državnih tužilaštava i samih državnih tužilaca. Stara se o adekvatnom funkcionisanju ove institucije i u komunikaciji sa Vladom potražuje i obezbjeđuje, pored ostalog, potrebna sredstva za rad Državnog tužilaštva.

Tužilački savjet je dužan da jednom godišnje dostavlja Skupštini godišnji izvještaj o radu Državnog tužilaštva koji se razmatra i usvaja na sjednici Skupštine Crne Gore. I rukovodilac Državnog tužilaštva i državni tužilac uživaju funkcionalni imunitet. To znači da ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato ili odluku donijetu u vršenju svoje funkcije, osim ako se radi o krivičnom djelu. Isto tako rukovodilac Državnog tužilaštva i državni tužilac ne mogu vršiti drugu javnu funkciju, pa ni poslaničku, niti profesiolano obavljati istovremeno uz tužilačku funkciju drugu djelatnost.

5.4.5. Izbor Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore

Ustavom Crne Gore (čl 81) je propisano da je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda samostalan i nezavisan organ koji preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik vrši funkciju na osnovu Ustava,

zakona i potvrđenih međunarodnih ugovora, pridržavajući se i načela pravde i pravičnosti. Predsjednik Crne Gore u postupku utvrđivanja prijedloga kandidata za Zaštitnika obavlja konsultacije sa naučnim i stručnim institucijama i nevladinim organizacijama čija je osnovna djelatnost zaštita ljudskih prava i sloboda. Skupština Crne Gore, većinom glasova svih poslanika, na osnovu prijedloga Predsjednika imenuje Zaštitnika na vrijeme od 6 godina. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda pred Skupštinom polaže zakletvu.

5.4.6. Unutarparlamentarni izbori (predsjednik, potpredsjednici i generalni sekretar, predsjednici i članovi radnih tijela, međunarodne delegacije)

Svi odbori imaju predsjednika i određeni broj članova koji se utvrđuje prije njihovog izbora. Odbor iz svog sastava bira predsjednika i zamjenika predsjednika koji ne mogu biti iz iste parlamentarne grupe. U slučaju spriječenosti ili odsutnosti predsjednika, zamjenik predsjednika koristi sva prava, obaveze i odgovornosti predsjednika. Sva radna tijela imaju sekretarijat, sekretare i savjetnike koji pomažu u radu odbora, pije svega predsjedniku i njegovom zamjeniku u izvršavanju nadležnosti i obaveza ovih radnih tijela. Zbog malog broja poslanika i velikog broja radnih tijela, jedan poslanik može biti član tri stalna odbora. U praksi problem je i kako obezbijediti da se do kraja poštuje i realizuje princip ravnomjerne zastupljenosti kada se radi o političkim strankama koje imaju manji broj (jedan ili dva) poslanika.

Odbor bira predsjednika iz svog sastava, zamjenika predsjednika odbora koji u slučaju spriječenosti ili odsutnosti predsjednika koristi sva njegova prava, ostvaruje sve njegove obaveze i snosi svu njegovu odgovornost utvrđenu Poslovnikom Skupštine. Predsjednik i zamjenik predsjednika odbora ne mogu biti iz istog kluba poslanika. Izuzetno, moguć je i naknadni izbor i predsjednika ili pojedinog člana odbora što se radi na osnovu pojedinačnih prijedloga.

Izbor predsjednika i članova odbora vrši se na osnovu liste kandidata. Lista se sastavlja na osnovu prijedloga političkih stranaka koje imaju poslanike u Skupštini, a na osnovu prethodno dogovorene međustranačke proporcije. Na osnovu tih prijedloga Administrativni odbor sastavlja listu kandidata na kojoj se nalazi onoliko kandidata koliko se bira u odgovarajući odbor, koja sadrži broj članova koji se biraju. Ukoliko neki klub poslanika ne predloži blagovremeno svog kandidata za sastav radnog tijela, smatra se dovoljnim da je predloženo više od polovine članova odbora i da su ispunjeni uslovi da se izvrši izbor, jer postoji kvorum za rad i odlučivanje. O izboru članova odbora odlučuje Skupština Crne Gore. Ako lista u prvom glasanju ne dobije potrebnu većinu glasanje se ponavlja. Ako i u drugom glasanju ne dobije podršku podnosi se novi prijedlog liste.

6. POSTUPAK ODLUČIVANJA O ODGOVORNOSTI PREDSJEDNIKA CRNE GORE

Skupština može da pokrene i postupak za utvrđivanje da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav. Ovaj postupak može pokrenuti Skupština na prijedlog najmanje 25 poslanika. Prijedlog se podnosi u pisanoj formi i mora biti obrazložen. Taj prijedlog predsjednik Skupštine odmah dostavlja poslanicima, Ustavnom sudu i samom Predsjedniku Crne Gore.

Prijedlog kojim se traži pokretanje postupka sa ciljem utvrđivanja da li je Predsjednik države povrijedio Ustav predsjednik Skupštine stavlja na dnevni red sjednice najkasnije 10 dana od dana podnošenja tog prijedloga. Prije toga Ustavni odbor Skupštine, kao nadležni odbor, dužan je da u roku od osam dana najkasnije razmotri prijedlog i Skupštini podnese svoj izvještaj. O prijedlogu za pokretanje postupka za utvrđivanje da li je Predsjednik Crne Gore povrijedo Ustav otvara se pretres na samoj sjednici Skupštine. Skupština može konačno odlučiti da prijedlog za pokretanje navedenog postupka usvoji ili da taj prijedlog odbaci, odnosno ne usvoji. Inače prijedlog za pokretanje ovog postupka predsjednik

crnogorske Skupštine dostavlja Ustavnom sudu Crne Gore i pri tom određuje lice koje će predstavljati Skupštinu u postupku koji će tim povodom biti vođen pred Ustavnim sudom. Po odluci Ustavnog suda kojom je utvrđeno da Predsjednik Crne Gore nije povrijedio Ustav, predsjednik Skupštine Crne Gore obavještava poslanike.

Odluku o postojanju ili nepostojanju povrede Ustava donosi Ustavni sud i bez odlaganja je objavljuje i dostavlja Skupštini i Predsjedniku Crne Gore. Dakle, Ustavni sud može odlučiti da je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav. Takvu odluku Ustavnog suda dostavlja predsjedniku Skupštine Crne Gore, koju predsjednik Skupštine dostavlja poslanicima i Ustavnom odboru Skupštine radi davanja mišljenja povodom te odluke. Obavezan je tu odluku dostaviti istovremeno i Predsjedniku Crne Gore.

Povodom odluke Ustavnog suda da je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav otvara se pretres na sjednici Skupštine najkasnije 15 dana od dana dostavljanja te odluke od strane Ustavnog suda. Predsjednik Crne Gore učestvuje u radu te sjednice i učešćem u raspravi ima pravo da se, prije odlučivanja o razrješenju, izjasni o razlozima navedenim u odluci Ustavnog suda i o svim mišljenjima iznijetim u raspravi o tome na sjednici Skupštine Crne Gore. Po završenom pretresu Skupština odlučuje o razrješenju Predsjednika Crne Gore. Ako bude donijeta odluka o razrješenju Predsjedniku Crne Gore prestaje mandat i do izbora novog Predsjednika države funkciju obavlja predsjednik Skupštine Crne Gore.

LITERATURA:

Zbornik: *Parlamentarizam u Crnoj Gori u društvu kompetitivnosti*, Podgorica, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, 2010; Vukčević M.: *Komentar Ustava Crne Gore*, Podgorica, 2017; Pajvančić M. Vukčević M. *Ustavno pravo Grne Gore*, Podgorica, 2008, 2009 i 2016; Pajvančić M.: *Javna rasprava: oblik neposrednog učešća građana u zakonodavnom procesu : (organizovanje i vođenje)*, Podgorica, 2010; Pajvančić M.: *Ravnopravnost polova*, Zbornik, *Izmjene izbornog zakona: prilozi za raspravu*, Podgorica, 2007; Pajvančić M.: *Constitutional Warranties for Gender Equality - Case Studies of Serbia and Montenegro*, U: *Women in Politics*: Budimpešta, 2007; Dragović S: *Crnogorski ustavi, organizacija i sastav organa vlasti*, Podgorica, 2007; Drobnjak N., *Ženska strana parlamenta*, Podgorica, 2010; Vukčević M: *Promjena ustava (teorijsko-normativni modeli i problemi u praksi)*, Podgorica, 2003; Knežević R: *Istorija političke kulture u Crnoj Gori*, Podgorica, 2007; Šuković M: *Tri različita ustavna uređenja Crne Gore*, *Od razbijanja šestočlane jugoslovenske federacije (1992.) do sada (2009.)*, Journal for Constitutional Theory and Practice, 2009; Šuković M: *Ustavno pravo*, *Univerzalna ustavna tematika i ustavno pravo Crne Gore*, Podgorica, 2009; Zenović P: *O ustavnom identitetu Crne Gore*, MATICA, br. 70, 2017; Lukić S. Vuković M: *Ustavno pravo*, Podgorica, 2008; Vuković M: *Komentar Ustava Crne Gore*, Podgorica, 1992; Lukić S. Vuković M. Vučinić B: *Opšti komentar Ustavne povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora*, Podgorica, 2003; *Zbornik Parlamentarni ili predsjednički sistem u novom Ustavu države Crne Gore*, Podgorica, 2005; *Zbornik Novi Ustav i konstituisanje Crne Gore kao države vladavine prava*, Podgorica, 2003; *Parlamentarni vodič*, Podgorica, 2003 i 2006; *Zbornik Parlamentarni izbori 2009.- prilog razvoja političkog pamćenja u Crnoj Gori*, Podgorica, 2009; *Godišnji izvještaj o radu Skupštine Crne Gore*, Podgorica (od 2008. godine, objavljuju se svake godine)

PRILOZI

RJEČNIK OSNOVNIH POJMOVA

AKLAMACIJA (lat. acclamatio – klicanje, uzvikivanje)

Glasanje prostim izvikivanjem, tapšanjem, jednoglasno glasanje, glasanje opštim pristankom svih koji učestvuju u glasanju, odlučivanje bez pojedinačnog glasanja. (Vidi: *glasanje*)

AKTI PARLAMENTA

U okvirima svoje nadležnosti parlament donosi opšte i pojedinačne pravne akte i akte političke prirode. *Opšti pravni akti* parlamenta su: ustav (osnovni i najviši pravni akt u pravnom sistemu); zakon (najznačajniji opšti pravni akt) 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 mjere 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 je smisao da izmijeni prijedlog o kome se vodi debata. Ako je amandman usvojen, rješenje sadržano u njemu postaje sastavni dio osnovnog prijedloga. Pored toga, amandman označava akt kojim se naknadno, nakon usvajanja zakona ili drugog akta parlamenta, akt revidira, mijenja ili dopunjuje.

ANKETNI ODBOR

Povremeno radno tijelo parlamenta. Obrazuje ga parlament sa zadatkom da ispita pitanje koje parlament smatra značajnim. Odlukom o formiranju anketnog odbora određuje se njegov sastav, djelokrug rada, pitanje koje treba da prouči i rok u kome treba da obavi povjereni posao. Kada aktivnost privede kraju, anketni odbor sastavlja izvještaj i podnosi ga parlamentu na usvajanje. Potom prestaje sa radom. (Vidi: *radna tijela parlamenta, povremena radna tijela parlamenta*)

APSOLUTNI VETO

Pravo vladara da odbaci zakon izglasan u parlamentu. Naziva se i rezolutni jer sprečava donošenje zakona. Karakterističan je za razdoblje u kome je zakonodavna vlast bila podijeljena između vladara i parlamenta. Zakon je mogao biti donijet 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 – istinit, pravi vjerodostojan)

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 primjenjuju različite metode: *jezičko tumačenje* (počiva na značenju riječi i pravilima gramatike), *logičko tumačenje* (koristi pravila logičkog mišljenja), *sistematsko tumačenje* (tumačenje s obzirom na mjesto koje norma zauzima u cjelini propisa), *istorijsko* (uzima u obzir nastanak i razvoj norme), *ciljno tumačenje* (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 primjenjuju (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. Izuzjetno 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 učešća građana u zakonodavnoj vlasti, izborom svojih predstavnika. Pristalice dvodomnog parlamenta smatraju da dvodomnost obezbjeđuje odgovornije ostvarivanje zakonodavne vlasti, jer ograničava i zakonodavca zahtjevom da se odluka može donijeti 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 dijelu zakona, na zahtjev 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, 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 s kalendarskom godinom. Zakon o budžetu razlikuje se od drugih zakona po ovlašćenim predlagačima (predlaže ga samo vlada), vremenskom dejstvu (godina dana), načinu izražavanja pravnih normi (brojevi, procenti) i ne podliježe zakonodavnom referendumu.

BUDŽETSKO PRAVO PARLAMENTA

Jedan od instrumenata parlamentarne kontrole vlade. Parlament usvaja budžet. U budžetu se obezbjeđuju 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 raspolaže finansijskim sredstvima. Prijetnjom da neće prihvatiti budžet, parlament može prinuditi vladu da povuče svoj prijedlog ili odstupi od preduzimanja mjera koje parlament ne želi da podrži. Nezadovoljstvo radom vlade parlament može iskazati i prijetnjom da neće glasati za budžet. 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 zasijedanju parlamenta o prijedlogu zakona. Raspravi se u pojedinostima pristupa ako poslanici glasanjem usvoje zakon u načelu. Predmet rasprave su konkretna zakonska rješenja. U toku rasprave u pojedinostima razmatraju se i amandmani podnijeti na pojedine članove zakona. Po završetku rasprave u pojedinostima poslanici glasanjem usvajaju zakon u cjelini. (Vidi: *načelna debata*)

DEKLARACIJA (lat. declaratio – objava, izjava, izjašnjenje)

Termin ima više značenja. U najopštijem značenju deklaracija je izjava kojom se javnost obavještava 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 čovjeka i građanina iz 1789). U *međunarodnom pravu* deklaracijama se nazivaju i akti kojima se garantuju ljudska prava (Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka iz 1948. godine). Deklaracija kao akt parlamenta je izjava o stavu parlamenta o važnim društvenim pitanjima ili politici koju parlament želi da vodi. Stav iznijet u deklaraciji politički obavezuje njenog donosioca. Deklaracija može biti i *akt vlade*, kojim ona utvrđuje svoj program i iznosi ga u javnost.

DELEGACIJA NADLEŽNOSTI (lat. delegatio – ovlastiti, opunomoćiti)

Prenošenje nadležnosti s 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 prenijeta nadležnost i zadržavaju pravo kontrole i nadzora nad radom nižih organa na koje su delegirali nadlježnost. (Vidi: delegacija vlasti)

DELEGACIJA VLASTI

Prenošenje dijela zakonodavne vlasti s parlamenta na vladu. Akti vlade donijeti na osnovu delegacije vlasti su uredbe sa zakonskom snagom, ratne uredbe, delegirano zakonodavstvo. Zakonodavna ovlašćenja mogu se prenijeti 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 potvrdu 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 vrijeme vanrednog stanja kada se nazivaju ratnim uredbama.

DONJI DOM

Naziv za opšte predstavništvo građana. Naziva se još i dom građana, dom komuna, 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 proporci-

onalnom principu. On omogućava da ispoljena lepeza političkog raspoloženja i različiti interesi birača budu što vjernije zastupljeni u parlamentu. Parlament izabran na proporcionalnom principu reprezentuje različite interese građana. (Vidi: *gornji dom*)

DŽEPNI VETO

Poseban slučaj korišćenja zakonodavnog veta predsjednika SAD. Kada Kongres dostavi predsjedniku zakon u toku posljednjih deset dana prije zaključenja zasjedanja, predsjednik može izbjeći da potpiše zakon ("stavlja ga u džep") ako ima primjedbe na njega, a više nema vremena da vrati zakon na ponovno odlučivanje, jer se zasijedanje završava. Djeluje faktički kao apsolutni veto. (Vidi: *apsolutni veto, veto*)

DUŽNOSTI POSLANIKA

Pored prava poslanici imaju i dužnosti. Dužnosti poslanika uređuju se 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 uključujući i prestanak mandata. Pravne obaveze poslanika su dužnost prisustvovanja sjednicama parlamenta i dužnost poštovanja parlamentarnog reda. U nekim ustavnim sistemima poslanici su dužni da polože zakletvu prilikom stupanja na dužnost. *Obaveza prisustvovanja sjednicama* je pravna obaveza. Ako poslanici ne bi poštovali ovu obavezu parlament ne bi mogao da radi. Za punovažan rad potrebno je da sjednici prisustvuje određeni broj poslanika. Poslanik je dužan da prisustvuje plenarnom zasijedanju i sjednicama radnih tijela 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 mjere od pozivanja na red i poštovanje pravila poslovnika, opomene, oduzimanja riječi, pa do udaljavanja sa sjednice. (Vidi: *prava poslanika*)

EKSPERTSKA VLADA

Vlada čiji sastav čine stručnjaci nezavisno od njihove partijske pripadnosti. Obrazuje se kada je potrebno izvršiti reforme koje zahtijevaju stručno znanje. Pripada tipu prelaznih vlada. (Vidi: *vlada, prelazna vlada*)

FAKULTATIVNI REFERENDUM (lat. facultativus – neobavezan)

Jedan od oblika neposrednog učešća građana u vršenju javne vlasti i donošenju važnih odluka. Koristi se kada se za donošenje akata ili odluka parlamenta ne zahtijeva obavezno izjašnjavanje građana na referendumu, ali zbog značaja pitanja o kome se odlučuje, parlament može odlučiti da raspiše referendum. Odluka donijeta na fakultativnom referendumu obavezuje parlament. Razlikuju se prethodni i naknadni fakultativni referendum. (Vidi: *referendum, prethodni referendum, naknadni referendum, obavezni referendum, savjetodavni 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 čovjek - jedan glas*). *Dom federalnih jedinica* reprezentuje federalne jedinice. Poslanici ovog doma biraju se posredno (u parlamentima ili vladama federalnih jedinica), rjeđe 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 (Njemačka) poslanici ovog doma biraju se po načelu srazmjernosti. Svaka federalna jedinica zastupljena je s najmanje jednim poslanikom, ali neke od njih, srazmjerno 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 primjene na području federalnih jedinica. Međunarodni ugovor će se primijeniti pod uslovom da ga federalna jedinica prihvati. Rješenje počiva na odnosima u federaciji u kojoj savjezna država i federalne jedinice imaju različite nadležnosti i samostalne su u njihovom obavljanju. Savjezna 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 čovjek – jedan glas*. Kao osnovni argument u prilog funkcionalnom predstavništvu ističe se najbolje poznavanje problema u određenoj oblasti i zainteresovanost za rješavanje problema o kome 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 sjedjenjem, uz pomoć elektronskog sistema i kartica za glasanje. Ako je glasanje tajno, glasa se na glasačkim listićima. (Vidi: *aklamacija*)

GLASANJE O POVJERENJU VLADI

Jedan od najznačajnijih instrumenata parlamentarne kontrole vlade. Parlamentarizam počiva na principu prema kome vlada mora uživati povjerenje parlamentarne većine. Pravo je poslanika da zahtijevaju provjeru tog povjerenja u parlamentu. Poslanici to čine podnoseći prijedlog da se u parlamentu glasa o povjerenju vladi. Zahtjev za glasanje o povjerenju podnosi grupa poslanika. Najmanji broj poslanika koji može podnijeti zahtjev za glasanje o povjerenju utvrđuje se ustavom ili poslovnikom parlamenta. O zahtjevu za glasanje o povjerenju vodi se debata. Po završetku debate parlament glasa o povjerenju vladi. Vlada kojoj je izglasano nepovjerenje 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 se začeci predstavništva (Veliki savjet) mogu prepoznati od XIII vijeka. Već u tzv. Uzornom parlamentu iz 1295. godine odvojeno su zasijedali sitni plemići i sveštenstvo, a odvojeno baroni. Odvojeno zasijedanje 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 mješovitog sastava. Dio poslanika se bira, dio je imenovan, a dio postaje po položaju poslanik. (Vidi: *bikameralizam, federalni dom, socijalno-ekonomski bikameralizam*)

HORIZONTALNA PODJELA VLASTI

Oblik podjele različitih funkcija državne vlasti (zakonodavna, izvršna, sudska) između različitih organa (parlament, vlada, sud) koji su obrazovani na istom nivou državne organizacije. (Vidi: *podjela vlasti, vertikalna podjela 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 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 uvijek povezan s 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 podrazumijeva svaki dolazak na neki položaj u državi i društvu o kome odlučuju izabrana tijela (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 odlučuje parlament po posebnom postupku, samostalno ili uz učješće drugih organa državne vlasti (ustavni sud, vrhovni sud).

INKOMPATIBILNOST (lat. incompatibilis – nepodudarnost nesaglasnost, nespojivost)

Nespojivost istovremenog obavljanja različitih državnih poslova od strane istoga lica. Uspostavlja se u cilju očuvanja načela podjele vlasti, eliminacije sukoba interesa ili obezbjeđivanja načela samostalnosti i nezavisnosti pojedinih organa vlasti.

INSTRUMENT VLADAVINE

Naziv za ustav u nekim zemljama. (Vidi: *ustav, osnovni zakon*)

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 povjerenju vladi. (Vidi: *vlada, glasanje o povjerenju vladi*)

INTERREGNUM (lat. interregnum - međuvlašće)

Stanje u kome se nalazi politička zajednica (država) u kojoj se odvija prelaz s 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 djelovanja svakog organa vlasti. Nazivaju se i originernim nadlježnostima. Razlikuju se od prenijetih ili povjerenih 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 podrazumijeva 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 tijela koje može biti šire (izbor poslanika) ili uže (elektori izabrani od strane birača biraju Predsjednika SAD).

IZVORNIK

Originalni primjerak zakona ili drugog pravnog akta usvojenog u parlamentu. Čuva se u arhivi parlamenta. Koristi se za pripremu zakona za štampanje i za upoređivanje teksta zakona objavljenog u službenom glasilu s originalnom verzijom zakona.

JAVNA RASPRAVA

Javna rasprava može biti dio zakonodavnog postupka. Organizuju se da bi se građani upoznali sa zakonom koji parlament namjerava da usvoji i saslušala njihova mišljenja i prijedlozi za zakonska rješenja.

JAVNO SLUŠANJE

Specifičan oblik rada parlamenta koji organizuje parlament ili njegova radna tijela kako bi se ostvario dijalog između građana koji i parlamentaraca u vezi s zakonima koje parlament namjerava da usvoji. (Vidi: *javna rasprava, javno saslušanje*)

JAVNO SASLUŠANJE

Specifičan oblik rada parlamenta koji organizuje parlament ili njegova radna tijela u vezi s primjenom zakona i kontrolnom funkcijom parlamenta. (Vidi: *javna rasprava, javno slušanje*)

JEDINSTVO VLASTI

Oblik organizacije vlasti u kome odnose između organa državne vlasti na horizontalnom nivou, odlikuje koncentracija zakonodavne i izvršne vlasti u predstavničkom tijelu. Od parlamentarnog sistema razlikuje se po tome što je zakonodavna i izvršna vlast povjerena 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 povjerene, 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 povjerljiva savjetovanja i rad)

Tijelo kome je povjerena izvršna vlast. U širem značenju, kabinet je drugi naziv za vladu odnosno savjet ministara kako se ovo tijelo naziva u nekim ustavnim sistemima. U užem smislu kabinet je uže operativno tijelo obrazovano u okviru vlade u čiji sastav ulaze samo ministri na čelu važnijih resora. (Vidi: *vlada, kabinetska vlada*)

KABINETSKA VLADA

Vlada unutar koje se obrazuje jedno uže tijelo (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 tijelo, veliki broj članova usporava njen rad. Zato se obrazuje kabinet kao uže operativno tijelo koje doprinosi efikasnijem radu vlade. Radom kabineta rukovodi predsjednik vlade. (Vidi: *vlada, kabinet*)

KANCELAR (lat. cancellarius)

Termin ima više značenja. U srednjem vijeku 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 predsjedava lord – kancelar). U ustavnim sistemima nekih država (Njemačka, Austrija) kancelarom se naziva šef izvršne vlasti koji stoji na čelu vlade. (Vidi: *kancelarska vlada*)

KANCELARSKA VLADA

Vlada koju odlikuje izbor predsjednika vlade u parlamentu i njegovo pravo da imenuje i razrješava ostale članove vlade, uz obavezu da o svakoj izmjeni sastava vlade obavijesti 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 da 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 dvije 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 srazmjeran je broju glasova osvojenih na izborima. Kako nijedna od političkih stranaka nema većinu poslanika one su prinuđene da stupe u koaliciju da 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 nepovjerenje. Uspješnost i dugovječnost koalicionih vlada bazira se na koalicionom sporazumu. Bilo koja strana ga može raskinuti, ako ocijeni da će joj savjezništvo s drugom parlamentarnom strankom donijeti bolju poziciju u vladi. (Vidi: *koalicija, vlada*)

KODEKS (lat. codex – zakonik, zbornik zakona)

Zakon koji sveobuhvatno i u cjelini 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 vijeka. U novije vrijeme kodeksi (zakonici) sistematizuju materiju koja obuhvata pojedine oblasti, ponekada i cijelu granu prava (*Code civil* 1804, uređuje oblast građanskog prava). Umjesto mnogobrojnih zakona koji uređuju pojedina pitanja iz jedne oblasti, jednim zakonom se uređuju sva pitanja. Kodifikacija ima prednosti jer olakšava primjenu zakona.

KOLEKTIVNA PRAVA POSLANIKA

Prava koja može koristiti samo grupa poslanika. Kolektivna prava su: podnošenje prijedloga za reviziju ustava, zahtjev za glasanje o povjerenju vladi, pokretanje interpelacije, zahtjev za sazivanje vanrednog zasijedanja 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 povjerenju 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 riješiti 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 tijela na različitim nivoima vlasti. Odlikuje federacije, a u novije vrijeme i regionalne države. Federacija i federalne jedinice donose svoje zakone. Ne rijetko 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 primjenjuju 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 nijesu 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 NEPOVJERENJA VLADI

Glasanje o povjerenju vladi kome se može pristupiti samo pod uslovom da je u parlamentu obezbijeđena većina za izbor nove vlade. Smisao konstruktivnog izglasavanja nepovjerenja vladi je izbjegavanje parlamentarne krize koja može nastupiti ako vladi bude izglasano nepovjerenje, a parlament ne može da izabere novu vladu, jer nijedan predlog nema podršku parlamentarne većine. (Vidi: *parlamentarna kontrola vlade, glasanje o povjerenju vladi*)

KONVENTSKI SISTEM (lat. conventus – skupština, sastanak, zbor)

Oblik organizacije vlasti koji počiva na načelu jedinstva vlasti, u kome se u opštem predstavničkom tijelu (skupštini) izabranom od strane građana objedinjuju zakonodavna i izvršna vlast. Skupština donosi zakone, a skupštinski odbori se staraju o primjeni zakona. (Vidi: *jedinstvo vlasti*)

KVORUM (lat. quorum – kojih)

Najmanji broj članova nekog kolektivnog organa čije se prisustvo zahtijeva na sjednici da bi rad toga organa bio punovažan. Ovaj broj utvrđuje se propisima (poslovnik) koji uređuju organizaciju i način rada tog organa. Uobičajeno je da se za punovažan rad zahtijeva 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 prije početka zasijedanja i prije pristupanja glasanju, a na zahtjev poslanika i u toku zasijedanja.

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 tijela 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 zasijedanju 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 predsjednika vlade, na čiji prijedlog 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 prijedlog šefa države, dobija ovlašćenje da predloži parlamentu ministre koji će ući u sastav vlade. Postupak predlaganja mandatara za sastav vlade je različit: a) Šef države predlaže za man-

datara lidera političke stranke koja je na izborima osvojila većinu poslaničkih mjesta (Engleska). b) Šef države predlaže mandatara pošto sasluša mišljenje poslaničkih grupa (svih ili samo stranaka koje čine parlamentarnu većinu). c) Šef države samostalno, bez obaveze da konsultuje poslaničke grupe, predlaže mandatara vodeći računa da ličnost koju predloži dobije povjerenje 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 s 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 skučen, jer joj parlamentarna većina lako može izglasati nepovjerenje. (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 poslanik 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 tijelo parlamenta, obrazovano za određenu oblast. U zakonodavnom postupku razmatra sadržaj zakonskih rješenja i ocjenjuje njihovu cjelishodnost. (Vidi: *radna tijela parlamenta*)

MJEŠOVITA VLADA

Vlada osobena po svom sastavu. Postoji više oblika mešovitih vlada. Dio vlade čine poslanici, a dio se bira izvan kruga poslanika. U satav vlade ulaze kako stručnjaci tako i predstavnici političkih stranaka. (Vidi: *vlada, ekspertska vlada, poslanička vlada, neposlanička vlada*)

MJEŠOVITI ODBOR ZA RJEŠAVANJE SUKOBA DOMOVA

Ad hoc radno tijelo koje obrazuje parlament u cilju rješavanja 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 rješenje prihvatljivo za poslanike u oba parlamentarna doma. Po okončanju posla komisija podnosi parlamentu prijedlog za rješavanje spornog pitanja. (Vidi: *radna tijela 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 sudjeluje 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 raspolaže 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 djeluju u okviru vlade, u svojstvu ministra ili potpredsjednika vlade koji koordinira rad različitih resora uprave, ili kao ugledni i istaknuti političari čije učešće u vladi doprinosi njenom uspešnijem radu. (Vidi: *vlada, ministar*)

MINISTARSKI SAVJET (Savjet ministara, Vlada)

Organ državne vlasti kome je povjerena izvršna vlast. Ministarski savjet je kolektivno tijelo. Čine ga ministri koji rukovode radom organa uprave (ministarstva) i ministri bez portfelja. Ministarski savjet 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 (odjeljenja, odsjeci, departmani) prema vrsti i prirodi posla koju obavljaju. Ministar ima zamjenike i pomoćnike, kojima može povjeriti 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 podliježe pravnim sankcijama. Za akte koje donosi odgovara ministar, koji potpisuje akte monarha (premapotpis). Na položaj državnog poglavara dolazi nasljeđem, 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

Dio rasprave o prijedlogu zakona koja se odvija na plenarnom zasijedanju 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 rješenja. 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, djelokrug, 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 mjesna. *Stvarna nadležnost* vezuje se uz svojstvo i prirodu ovlašćenja kojima neki organ vlasti raspolaže (zakonodavna, izvršna, sudska), dok se *mjesna 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 učešća građana u donošenju odluka. Može biti obavezan i fakultativan. Raspisuje se po završetku postupka odlučivanja u parlamentu, a građani odlučuju o sadržini odluke. Odluka donijeta na referendumu obavezuje parlament. Pozitivan ishod referenduma, snabdijeva odluku uslovom potrebnim za njeno stupanje na snagu, saglasnošću građana s njenom sadržinom. Negativan ishod sprečava stupanje odluke na snagu. (Vidi: *referendum, savjetodavni referendum, fakultativni referendum, obavezni referendum*)

NAREDBA

Opšti pravni akt koji, na osnovu zakonskog ovlašćenja, donosi organ državne uprave radi izvršavanja zakona. Obično sadrži zapovijest o načinu primjene nekog zakonskog rješenja. Naredba može biti donijeta 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 zahtijeva ispunjavanje formalnih uslova. Organi državne vlasti dužni su da razmotre predstavke građana i obavjeste 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 prijedloga potiče neposredno od građana, ali oni nijesu formalni predlagači odluke, već je to drugi subjekt (vlada, poslanici). Narodna inicijativa može imati i *formalni oblik*. To je pravo je birača da, pod uslovima utvrđenim ustavom i zakonom, podnesu prijedlog za donošenje zakona ili ustava. Ostvaruje se kao kolektivno pravo građana. Prijedlog 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, savjetodavni 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 podjelu ustavotvorne ili zakonodavne vlasti između predstavničkog tijela i građana. Za donošenje odluke potrebna je saglasnost izabranih predstavnika (parlament) i birača. (Videti: *referendum, fakultativni referendum, savjetodavni 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 vrijeme i u elektronskoj formi internetu. (Vidi: *zakon*)

OBLICI PARLAMENTARIZMA

Bitna svojstva parlamentarizma su istovjetna, ali postoje specifičnosti u različitim zemljama. Razlike su oslonjene na: odlike izbornog sistema (većinski, proporcionalni, mješoviti), 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*)

OKTROISANI USTAV (lat. auctorare – podariti, ustupiti, dopustiti)

Ustav koji samostalno, silom svog autoriteta donosi vladar bez učešća parlamenta ili građana. Oktroisani ustavi su nedemokratski ustavi. Donose se kada je vladar, pod pritiskom, prinuđen da donese ustav i ograniči sopstvenu vlast, ili poslije državnog udara koji stavlja van snage dotadašnji ustav donijet 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, povjerenik), čija je osnovna uloga da štiti ljudska prava i nadzire rad uprave i javnih službi. Postupa po sopstvenoj inicijativi ili po predstavci građana. Naziva se još i pravobranilac građana ili zaštitnik prava građana jer mu je osnovna djelatnost zaštita ljudskih prava. Postoji kao opšti i specijalizovani (prava manjina, ravnopravnost polova, prava djeteta). U mnogim državama danas postoji ombudsman. Vodi porijeklo 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 učestvuju 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 smijene izabrane predstavnike. Počiva na načelu da se uloga građana u predstavničkoj demokratiji ne svodi samo na učešće u izboru poslanika, već obuhvata i njihovo pravo da prate rad poslanika, izraze svoje neslaganje ili nezadovoljstvo i opozovu mandat koji su im povjerili. 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 zahtijeva 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 sjednicama parlamenta ili njegovih radnih tijela, lupanje šakama po klupama). Opstrukcija je jedno od sredstava kojim se koristi opocizija u parlamentarnoj borbi iskazujući i na taj 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, ministarsta-

va). Suštinski se ne razlikuju od organskih 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 (Njemačka - *Grundgesetz*). U nekim federacijama tako se nazivaju savjezni 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, instrument vladavine, zakon*)

OSTAVKA PRVOG MINISTRA (Predsjednika vlade, Kancelara, Pemijera)
Pravo prvog ministra (predsjednika 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 podnijela cijela vlada. (Vidi: *vlada, kancelar, ostavka vlade, premijer*)

OSTAVKA MINISTRA
Pravo ministra da podnese ostavku na mjesto 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 predsjedniku vlade (kancelarska vlada). Ostavka ministra ne povlači za sobom ostavku vlade. (Vidi: *ostavka, ostavka vlade*)

OSTAVKA VLADE
Pravo vlade da odstupi s 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. Prijetnja ostavkom može prinuditi parlament da odustane od donošenja zakona ili povuče odluku koju namjerava donijeti. Ostavka vlade izaziva parlamentarnu krizu. Parlament je prinuđen da formira novu vladu. Ako nijedna politička stranka nema parlamentarnu većinu, nastaju teškoće da se formira koaliciona vlada. Zato parlament izbjegava sukob s vladom. Prijetnja ostavkom vlade najavljuje sukob vlade i parlamenta. Prihvatajući ostavku vlade parlament rizikuje neuspjeh pri sastavljanju nove vlade što vodi raspuštanju parlamenta i raspisivanju prijevremenih izbora. Povlačeći zakon iz procedure ili odustajući od mjere koju je namjeravao da donese, parlament izlazi u susret vladi i izbjegava rizik raspuštanja. Izbor između ove dvije 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: *parlamentarizam, parlamentarna kontrola vlade, ovlašćenja parlamenta u vezi sa izborima*)

OVLAŠĆENJA PARLAMENTA U VEZI SA IZBORIMA
Parlament bira organe državne vlasti. U njegovoj nadležnosti su i unutarparlamentarni izbori. *Pravo parlamenta da bira organe državne vlasti* obuhvata izbor vlade, predsjednika 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 u vezi sa izborom vlade razlikuju se (parlamentarna i kancelarska vlada). Parlamentarni sistem odlikuje izbor *predsjednika 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 prijedlogom posebnog tijela obrazovanog u okviru pravosuđa (visoki magistrat pravde, visoki pravosudni savjet). Parlament bira *ombudsmana* i *guvernera* centralne banke. *Unutarparlamentarni izbori* obuhvataju prava poslanika da biraju predsjednika i potpredsjednika parlamenta, odnosno njegovih domova ako je parlament dvodoman ili višedoman, kao i predsjednika i članove radnih tijela parlamenta.

PARLAMENTARNA NEODGOVORNOST

(Vidi: *materijalni imunitet*)

PARLAMENTARNA NEPODUDARNOST

Zabrana istovremenog obavljanja poslaničke i neke druge profesionalne ili javne delatnosti, propisana ustavom ili zakonom. Smisao ovog instituta je očuvanje načela podjele 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 djelatnosti. (Vidi: *inkompatibilnost*)

PARLAMENTARNA VLADA

Vlada izabrana u parlamentu, uživa podršku parlamentarne većine i odgovara pred parlamentom. Pred parlamentom odgovara svaki od ministara ponaosob i cjelokupna vlada. (Vidi: *parlamentarizam, parlament, vlada*)

PARLAMENTARIZAM

U najširem smislu riječi 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. Predstavnička ili parlamentarna demokratija razlikuje se od neposredne demokratije po tome što građani posao upravljanja zajednicom ne obavljaju neposredno već ga povjeravaju izabranim predstavnicima.

U užem značenju parlamentarizam je *oblik organizacije vlasti zasnovan na podjeli vlasti*. Naziva se još i sistemom parlamentarne vlade. Parlamentarnu vladu odlikuje politička odgovornost vlade pred parlamentom. Parlament bira vladu. Vlada mora uživati povjerenje 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 povjerenju vladi, budžetsko pravo parlamenta, parlamentarna istraga, ostavka vlade, raspuštanje parlamenta*)

PARLAMENTARNA ISTRAGA

Pravo parlamenta da prikupi obavještenja i činjenice o nekom pitanju vezanom za rad vlade. Pokreće se na zahtjev poslanika. Istragu vodi radno tijelo koje izabere parlament, čiji sastav čine poslanici, a nadležnost utvrđuje parlament. Po okončanju rada podnosi izvještaj parlamentu. O izvještaju se vodi rasprava koja može dovesti do glasanja o povjerenju vladi. (Vidi: *glasanje o povjerenju 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 obezbjeđuju 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 indemniteti 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 povjerenju vladi). (Vidi: *budžet, poslaničko pitanje, interpelacija, parlamentarna istraga, parlamentarna vlada, glasanje o povjerenju vladi*)

PARLAMENTARNI ZASTUPNIK

(Vidi: *ombudsman*)

PARLAMENTARNA ZASIJEDANJA

Parlament zasijeda kontinuirano ili povremeno. Parlament je u *stalnom zasijedanju* ako je, bez ispunjavanja posebnih uslova, moguće sazvati zasijedanje u svakom trenutku kada za to postoji potreba. Parlament *zasijeda povremeno* kada između zasijedanja postoji vremenski diskontinuitet. U ustavnim sistemima u kojima parlament zasijeda povremeno razlikuju se redovna i vanredna zasijedanja. Za vrijeme vanrednog stanja parlament se obavezno sastaje bez poziva. (Vidi: *redovno zasijedanje parlamenta, vanredno zasijedanje parlamenta*)

PETICIJA (lat. petitio – molba, traženje, zahtjevanje)

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 zahtjevi upućeni organima vlasti, kritikuje njihov rad, podnose prijedlozi. 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 prijedloga ili kritike iznijete na rad organa vlasti (ili pojedinaca) podnosilac peticije ne smije trpjeti štetne posljedice. (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. (Vidi: referendum, obavezni referendum, naknadni referendum, prethodni referendum, fakultativni referendum, opoziv).

PLENARNO ZASIJEDANJE (lat. plenarius – potpun, s punim brojem)

Parlament odlučuje na plenarnom zasijedanju. U jednodomnim parlamentima na plenarnom zasijedanju okupljaju se svi poslanici. U dvodomnim i višedomnim parlamentima domovi zasijedaju i odlučuju odvojeno. Zavisno od toga kako su raspodjeljene nadležnosti između domova razlikuje se više oblika plenarnog rada. Kada odlučuju o pitanjima iz *samostalne nadležnosti*, svaki od domova zasijeda i odlučuje samostalno. Odluka donijeta u jednom domu o pitanju iz samostalne nadležnosti toga doma

je i odluka parlamenta. Kada odlučuju o pitanjima iz *ravnopravne nadležnosti*, domovi zasijedaju odvojeno, svaki od domova donosi odluku, a odluka parlamenta je donijeta ako oba doma donesu istovjetne odluke. Domovi se mogu sazvati i na *zajedničku sjednicu*. Na zajedničkoj sjednici se ne odlučuje, već se ovaj vid zasijedanja koristi za pripremu odvojenih sjednica domova. (Vidi: *parlamentarno zasijedanje*)

PODJELA VLASTI

Oblik organizacije vlasti zasnovan na podjeli funkcija vlasti na zakonodavnu povjerenu parlamentu, izvršnu povjerenu organima izvršne vlasti i sudsku koju vrše sudovi. U obavljanju funkcija vlasti koja im je povjerena svaki organ vlasti je organizaciono i funkcionalno samostalan. Podjela na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast i povjeravanje funkcija vlasti različitim organima je pretpostavka ograničenja vlasti i sprečava da bilo koja od državnih vlasti skoncentriše u svojim rukama sve funkcije vlasti. Razlikuju se *horizontalna* i *vertikalna* podjela vlasti. Oblici horizontalne podjele vlasti su predsjednički i parlamentarni sistem. (Vidi: *predsjednički sistem, parlamentarni sistem, horizontalna podjela vlasti*)

POLITIČKI BIKAMERALIZAM

Dvodomna struktura parlamenta ne odlikuje samo federacije, već i veliki broj unitarnih država. U federacijama priroda ovog doma je istovrsna (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 donjeg doma podjelom zakonodavne nadležnosti među domovima, reprezentuju određene teritorijalne kolektivitete (regione, autonomije).

Poslanici drugog doma u unitarnim državama biraju se različito. *Imenovanje* 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 dio biti imenovan). *Sticanje poslaničkog mjesta po položaju*, prema kome u sastav drugog doma ulaze određena lica prema položaju (u Italiji u Senat ulaze bivši predsjednici Republike). *Kombinovanje izbora i imenovanja* kada se dio poslanika bira prema teritorijalnom ili nekom drugom principu, dok je dio 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 građana. Svaki izabrani predstavnik građana ne naziva se poslanikom. Predstavnici građana izabrani u organe lokalnih zajednica nazivaju se odbornici dok se poslanicima nazivaju lica izabrana u zakonodavna tijela.

POSLANIČKA VLADA

Vlada u čiji sastav se biraju samo poslanici (Engleska). (Vidi: vlada, neposlanička vlada, mješovita vlada)

POSLANIČKI IMUNITET

Imunitetska prava poslanika štite slobodni poslanički mandat i garantuju uslove za nesmjetano vršenje poslaničkih prava. Ova prava su vezana uz princip narodnog suvereniteta, slobodni poslanički mandat, parlamentarnu autonomiju i podjelu vlasti. Neposredno biran od strane građana, poslanik je neprikosnoven i nezavistan od sudske i upravne vlasti. Postoji materijalni i procesni imunitet. (Vidi: imunitet, materijalni imunitet poslanika, procesni imunitet poslanika)

POSLANIČKE GRUPE

Oblik djelovanja političkih stranaka u parlamentu. Nazivaju se različito: parlamentarne grupe (Francuska), parlamentarni klubovi (Austrija), parlamentarne frakcije (Njemačka), poslaničke grupe (Jugoslavija). 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* (učešće u radu 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 sjednici 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 TIJELA

Radna tijela parlamenta, izabrana u parlamentu sa zadatkom da obave neki posao. Nadležnost i sastav ovih radnih tijela utvrđuju se odlukom o njihovom formiranju. Po završetku rada podnose izvještaj parlamentu i prestaju s radom. (Vidi: *radna tijela parlamenta, anketni odbori, odbori za parlamentarne istrage, komisije za rješavanje sukoba među domovima parlamenta*)

PORIJEKLO PARLAMENTARIZMA

Parlamentarizam se oblikuje krajem XVIII vijeka, s nastankom modernih država kao političkih zajednica. Do tada, su sabori ili skupštine bili savjetodavni organ vladara i nijesu imali zakonodavna ovlašćenja. Sazivao ih je vladar kada ocijeni 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

Savjez političkih stranaka koji se obrazuje nakon 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 u vezi su sa načelom slobodnog mandata (nesmetano obavljanje poslaničke funkcije) i smislom poslaničkog angažmana (učešće u aktivnostima parlamenta). Mogu biti individualna ili kolektivna. U prvom slučaju pravom se može koristiti svaki poslanik, u drugom poslanik može koristiti svoje pravo samo uz uslov da ga podrži grupa poslanika. (Vidi: *kolektivna prava poslanika*)

PRAVO PREDLAGANJA USTAVA

Poslanici imaju pravo da predlože donošenje ili reviziju ustava. Prijedlog se podnosi u pismenom obliku, sadrži ustavni osnov za donošenje, odredbe čija se izmjena ili donošenje predlaže i obrazloženje. Da bi prijedlog bio validan zahtijeva se da ga *podrži grupa poslanika*. Broj poslanika koji mora podrža-

ti prijedlog 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 prijedlog za donošenje ili izmjenu zakona. Najčešće je *individualno pravo* poslanika. Prijedlog se podnosi u pismenom obliku. U prijedlogu se navodi ustavni osnov za donošenje zakona, zakonske odredbe čije se donošenje, izmjena 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 primjedbu, tekst amandmana i obrazloženje. Amandman se podnosi u toku ustavotvornog ili zakonodavnog postupka, u roku utvrđenom poslovnikom.

PRAVO NA GOVOR U PARLAMENTU

Individualno pravo poslanika da učestvuje u debati na plenarnom zasijedanju parlamenta i na sjednicama radnih tijela. Poslanik koji je član radnog tijela ima *pravo da učestvuje u debati i pravo da glasa* o iznijetim prijedlozima. Poslanik koji nije član radnog tijela ima *pravo da učestvuje u raspravi*, ali nema *pravo da glasa*. Pravo na govor na plenarnom zasijedanju parlamenta ograničeno je poslovnikom. Dva su razloga ograničavanja prava poslanika na govor. Prvi izražava nastojanje za *racionalizacijom rada parlamenta* (ograničeno vrijeme govora, ograničeni broj javljanja za riječ). Drugi *štiti interese političkih stranaka i poslaničkih grupa* (poslanici su vezani nalozima 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 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 povjerenju vladi, pravo poslanika da zahtijevaju otvaranje parlamentarne istrage u vezi s radom vlade ili ministara i pravo poslanika da ne izglasaju budžet. (Vidi: *parlamentarna kontrola vlade, poslaničko pitanje, glasanje o povjerenju vladi*)

PRAVO POSLANIKA DA ZAHTIJEVAJU PARLAMENTARNU ISTRAGU

Pravo grupe poslanika da podnesu zahtjev za otvaranje parlamentarne istrage u vezi s radom ministara, vlade ili šefa države. Zahtjev se podnosi u pismenoj formi. U njemu se navode razlozi zbog kojih se zahtijeva otvaranje parlamentarne istrage. (Vidi: *parlamentarna istraga, glasanje o povjerenju vladi*)

PREDIZBORNA KOALICIJA

Savjezi političkih stranaka koji nastaju radi učešća na izborima na kojima savjezništvo više političkih stranaka doprinosi boljem plasmanu na izborima. To su predizborne koalicije. (Vidi: *koalicija, postizborna koalicija*)

PREDSJEDNIČKI SISTEM

Oblik organizacije vlasti zasnovan na strogoj podjeli 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: *podjela vlasti*)

PRELAZNA VLADA

Vlada koja se obrazuje, obično u kriznim vremenima, a odlikuje je kratak mandat. (Vidi: *vlada, koncentraciona vlada, manjinska vlada*).

PREAMBULA (nl. praeammulum – uvod, predgovor)

Kraći uvodni tekst koji prethodi normativnom dijelu ustava i sadrži osnovne legitimacijske principe ustava, ciljeve kojima se ustavotvorac rukovodio donoseći ustav i organ koji je donio 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.

PRIJESTONA BESJEDA

Govor kojim se tradicionalno, u ustavnim parlamentarnim monarhijama, vladar obraća poslanicima novoizabranog parlamenta. Sadržaj prijestone besjede određuje vlada, a prijestonu besjedu, prije nego što je vladar izloži u parlamentu premapotpisuju predsjednik i članovi vlade. U prijestonoj besjedi izložen je program vlade za koji ona traži podršku u parlamentu.

PREDSJEDNIK PARLAMENTA

Radom parlamenta rukovode predsjednik i potpredsjednici ili kolegijalni organ (Biro Nacionalne skupštine i Konferencija predsjednika Nacionalne skupštine u Francuskoj, Predsjedništvo i Savjet starješina Bundestaga u Njemačkoj). Biraju se na konstitutivnoj sjednici parlamenta. Predsjednik rukovodi zasijedanjem parlamenta, organizuje njegov rad, priprema dnevni red zasijedanja, koordinira rad radnih tijela i organizuje rad parlamentarnih službi. (Vidi: *unutrašnja organizacija parlamenta*)

PRETHODNI REFERENDUM

Jedan od oblika referenduma. Raspisuje se prije donošenja odluke da bi građani iznijeli svoj stav o tome da li je potrebno donijeti neku odluku. Može biti obavezan ili fakultativan. Odluka donijeta na referendumu obavezuje zakonodavca. Prethodni referendum omogućava ili sprečava donošenje odluke. (Vidi: *referendum, savjetodavni referendum, obavjezni referendum, naknadni referendum, fakultativni referendum*)

PROCESNI IMUNITET POSLANIKA

Procesni imunitet isključuje krivično gonjenje poslanika i preduzimanje drugih mjera prema poslaniku. Štiti ličnu slobodu poslanika za aktivnosti koje nijesu vezane za njegov rad u parlamentu. Naziva se i parlamentarna nepovredivost. Dejstvo procesnog imuniteta je relativno i traje za vrijeme trajanja mandata. Procesni imunitet dijeluje samo ako se poslanik pozove na imunitet. O procesnom imunitetu odlučuje parlament. (Vidi: *imunitet, materijalni imunitet*)

PROGRAMSKA KOALICIJA

Savjez 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 primjenu. Drugu grupu čine akti parlamenta donijeti obično 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 TIJELA PARLAMENTA

U parlamentu se obrazuju radna tijela prema područjima rada parlamenta u čiji se sastav biraju poslanici. Pored poslanika mogu biti izabrana i druga lica (stručnjaci), sa ili bez prava odlučivanja. U radu radnih tijela učestvuju i predstavnici vlade, ali bez prava odlučivanja. Postoje stalna i povremena (ad hoc) radna tijela. (Vidi: *matični odbor, povremena radna tijela, stalna radna tijela, zakonodavni odbor*)

RASKIDNI VETO

(Vidi: *apsolutni veto, veto, rezolutni veto*)

REDOVNO ZASIJEDANJE PARLAMENTA

U ustavnim sistemima u kojima parlament ne zasijeda kontinuirano on se sastaje u *redovno zasijedanje* u vremenskim intervalima precizno utvrđenim ustavom. Uobičajeno je da se parlament tokom godine sastaje u dva redovna zasijedanja (proljećno i jesenje), koja traju nekoliko mjeseci. U toku jednog zasijedanja održava se više sjednica. (Vidi: *parlamentarno zasijedanje, vanredno zasijedanje parlamenta*)

REFERENDUM

Oblik neposrednog učešća građana u postupku odlučivanja koji omogućuje njihov neposredan uticaj na donošenje odluke i na sadržaj odluke. 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 savjetodavni referendum. S obzirom na vrijeme raspisivanja mogu biti prethodni i potonji. (Vidi: *fakultativni referendum, obavezni referendum, prethodni referendum, savjetodavni referendum*)

REPLIKA (nl. repllica – odgovor na odgovor)

Diskusija u parlamentarnoj debati u kojoj poslanik odgovara drugom poslaniku na tvrdnju koju je iznio, 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 izborom 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 djela (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 s pitanjem koje je predmet rezolucije ili saopštava neku važnu političku odluku. Između rezolucije i proklamacije teško je povući granicu. Kriterijum razlikovanja je sadržaj koji se u njima iznosi. (Vidi: *deklaracija, proklamacija*)

REZOLUTNI VETO
(Vidi: apsolutni veto, veto, odložni veto, suspenzivni 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. Parlament je jednodoman ili višedoman. U parlamentu se obrazuju radna tijela, poslaničke grupe i biraju se predsjednik i potpredsjednicii parlamenta. (Vidi: *domovi parlamenta, radna tijela parlamenta, poslaničke grupe, predsjednik parlamenta*)

SAVJETODAVNI REFERENDUM
Oblik referenduma na kome se od građana traži mišljenje o nekom pitanju. Mišljenje iznijeto na savjetodavnom referendumu ne obavezuje donosioca odluke, ali mu omogućava da predložena rješenja koriguje i uskladi ih s mišljenjem građana. (Vidi: *referendum, obavjezni referendum, fakultativni referendum*)

SPIKER (eng. speaker – govornik)
Predsjednik Doma komuna u Engleskom parlamentu. Vezuje se za početke parlamentarizma. Član Doma komuna koji je rukovodio njegovim 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. Nakon 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 nijesu vezani instrukcijama svojih birača, već odlučuju slobodno i na osnovu svog uvjerenja. U savremenim parlamentarnim sistemima postoji slobodni mandat. (Vidi: *mandat, imperativni mandat*)

STALNA RADNA TIJELA PARLAMENTA
Radna tijela parlamenta obrazuju se u oblastima u kojima se kreću tradicionalna ovlašćenja parlamenta (budžet, finansije, prosvjeta, kultura, zdravstvo, pravosuđe, zakonodavstvo). Mandat im traje koliko i mandat parlamenta. (Vidi: *povremena radna tijela, radna tijela parlamenta*)

STATUSNA PRAVA POSLANIKA
Prava koja štite poslanički mandat i omogućuju nesmetano obavljanje poslaničke funkcije. Garantuje ih ustav i smatraju se osnovnim pravima poslanika. Statusna prava su individualna. (Vidi: *imunitet, mandat, parlamentarni indemnitet, parlamentarna nepodudarnost*)

STUPANJE ZAKONA NA SNAGU

Zakon stupa na snagu po proteku određenog roka (*vacatio legis*) od njegovog objavljivanja. Ovaj rok utvrđuje se ustavom. 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 zahtijevajući ponovno izjašnjavanje poslanika o zakonu. Za usvajanje zakona pri drugom glasanju zahtijeva 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*)

TEMPORARNI ZAKONI

Privrijemeni zakoni su izuzetak od opšteg pravila. Njihovo djelovanje je vremenski ograničeno. Najčešće je u samom zakonu unaprijed uređen vremenski period u kojem će se primjenjivati.

UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA PARLAMENTA

Parlament samostalno uređuje svoju unutrašnju organizaciju zakonom i poslovnikom. Unutrašnja organizacija parlamenta racionalizuje njegov rad i doprinosi kvalitetnijem i efikasnijem ostvarivanju njegovih ovlašćenja. (Vidi: *domovi parlamenta, radna tijela parlamenta, poslaničke grupe, predsjednik parlamenta*)

USTAV

Pravni akt najviše pravne snage donijet po posebnom postupku. Jemči i štiti ljudska prava, uređuje organizaciju vlasti i najvažnije odnose u političkoj zajednici. Predstavlja instrument ograničenja vlasti. (Vidi: *instrument vladavine, osnovni zakon*)

USTAVOTVORNA SKUPŠTINA

Posebno predstavničko tijelo, različito od zakonodavnog po svojoj nadležnosti, a ponekad 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 vrijeme donošenja prvih pisanih ustava ili donošenje ustava nakon krupnih društvenih promjena i diskontinuiteta s dotadašnjim ustavnim razvojem.

USTAVNI ZAKON

Opšti pravni akt donijet u formi zakona koji uređuje ustavnu materiju. Pravna snaga je manja od ustava, ali je veća od zakona. Ima više značenja: akt *revizije ustava* (mijenja 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 s građanima. Ustavotvorni postupak razlikuje se od zakonodavnog po *organu* koji odlučuje o promjeni ustava i *postupku* odlučivanja o promjeni ustava. O promjeni ustava odlučuje parlament tekućeg saziva po posebnom postupku, ustavotvorna skupština ili parlament izabran tokom odlučivanja o ustavnoj reviziji (prikriveni ustavni referendum). Kada parlament svoju ustavotvornu vlast dijeli s građanima, ustav se usvaja na referendumu (Vidi: *referendum*)

VACATIO LEGIS (lat. vrijeme čekanja zakona)
Vrijeme koje protekne od momenta objavljivanja zakona do momenta njegovog stupanja na snagu. Opšti rok čekanja zakona utvrđuje ustav. (Vidi: *stupanje na snagu zakona*)

VANREDNO ZASIJEDANJE PARLAMENTA
U periodu kada parlament nije u redovnom zasijedanju moguće je sazvati *vanredno zasijedanje*. Parlament se saziva u vanredno zasijedanje pod posebnim uslovima, po posebnom postupku, samo na predlog ovlašćenih subjekata (vlada, grupa poslanika) i uz unaprijed utvrđen dnevni red. (Vidi: *parlamentarno zasijedanje, redovno zasijedanje parlamenta*)

VERIFIKACIJA MANDATA (lat. verificatio – provjeriti, ovjeriti)
Završni čin izbora u kome se potvrđuje ispravnost mandata izabranih poslanika. Mandati se verifikuju na konstitutivnoj sjednici novoizabranog parlamenta. Od momenta verifikacije mandata poslanik stiče prava i obaveze u vezi sa statusom poslanika. (Vidi: *prava poslanika, mandat poslanika*)

VERTIKALNA PODJELA VLASTI
Podjela istovrsne funkcije vlasti između organa obrazovanih na različitom nivou. Oblik je ograničenja vlasti i vid ostvarivanja decentralizacije. (Vidi: *horizontalna podjela 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, opoziv*)

VLADA
Organ izvršne vlasti. U parlamentarnom sistemu izvršna vlast je podijeljena 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 nepovjerenje ili koja je podnijela ostavku, a koja nastavlja s radom do izbora nove vlade. Najčešće ne raspolaže punim kapacitetom nadležnosti. (Vidi: *interpelacija, glasanje o povjerenju 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 tijelo parlamenta koje razmatra formalnu stranu zakonskog prijedloga (pravni osnov za donošenje, ovlašćene predlagače, formu u kojoj je sastavljen) i utvrđuje da li zakon ispunjava formalne uslove za donošenje. (Vidi: *matični odbor, radna tijela parlamenta*)

ZAKONODAVNA NADLEŽNOST PARLAMENTA

Osnovna nadležnost parlamenta je donošenje zakona. Zbog značaja zakona, jer zakoni stvaraju pravo zakonodavna vlast povjerava 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 podnošenja inicijative ili prijedloga za donošenje zakona, pa do donošenja zakona. Uređuje se ustavom, zakonom i poslovnikom parlamenta. Može biti jednofazan, dvofazan i višefazan.

ZAKONODAVNA SANKCIJA

(Vidi: *apsolutni veto, veto, rezolutni veto*)

ZAKONODAVNI VETO

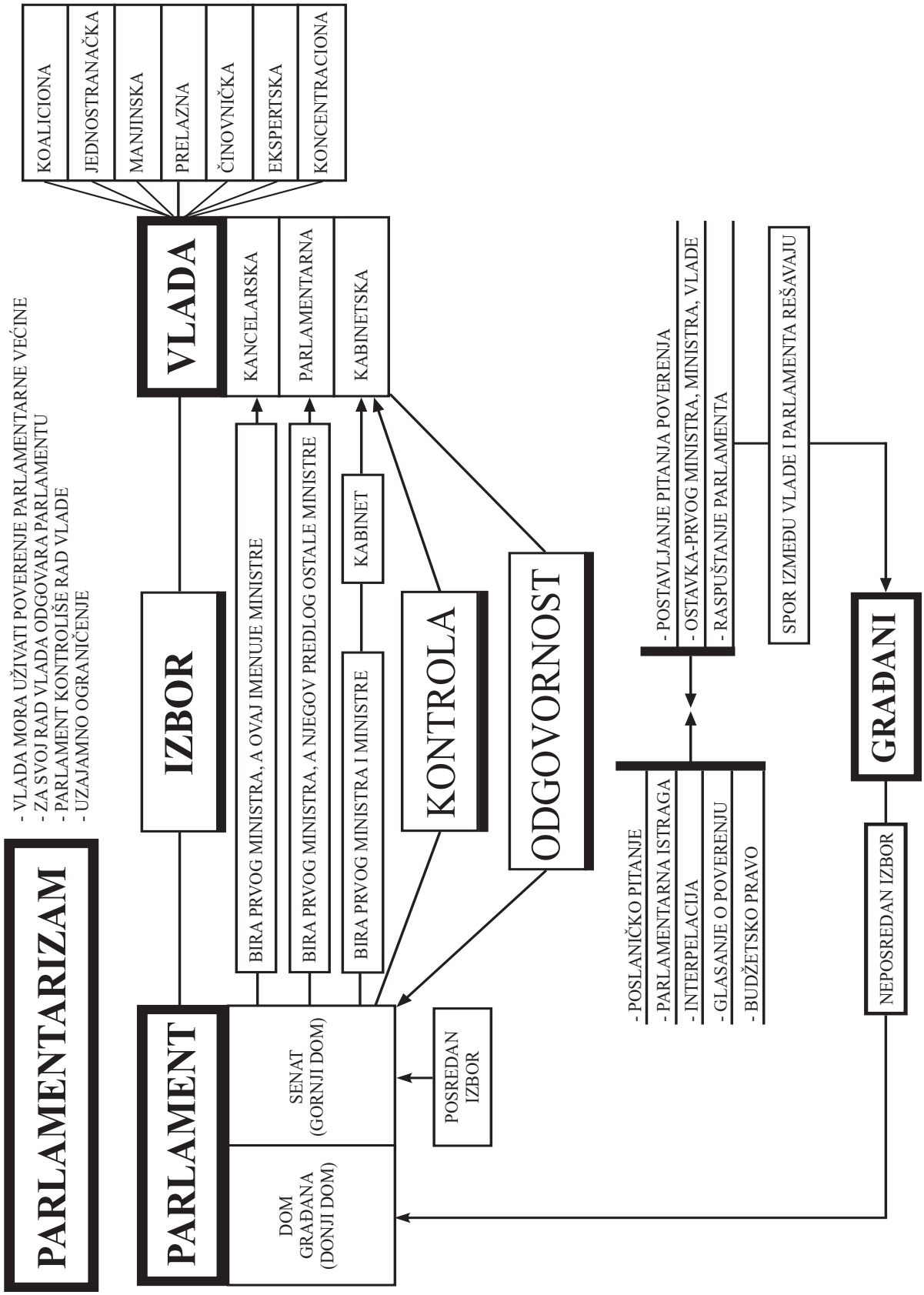
Veto koji šef države stavlja na zakone izglasane u parlamentu. Može biti apsolutni i suspenzivni. (Vidi. *apsolutni veto, džepni veto, veto, suspenzivni veto, zakonodavna sankcija*)

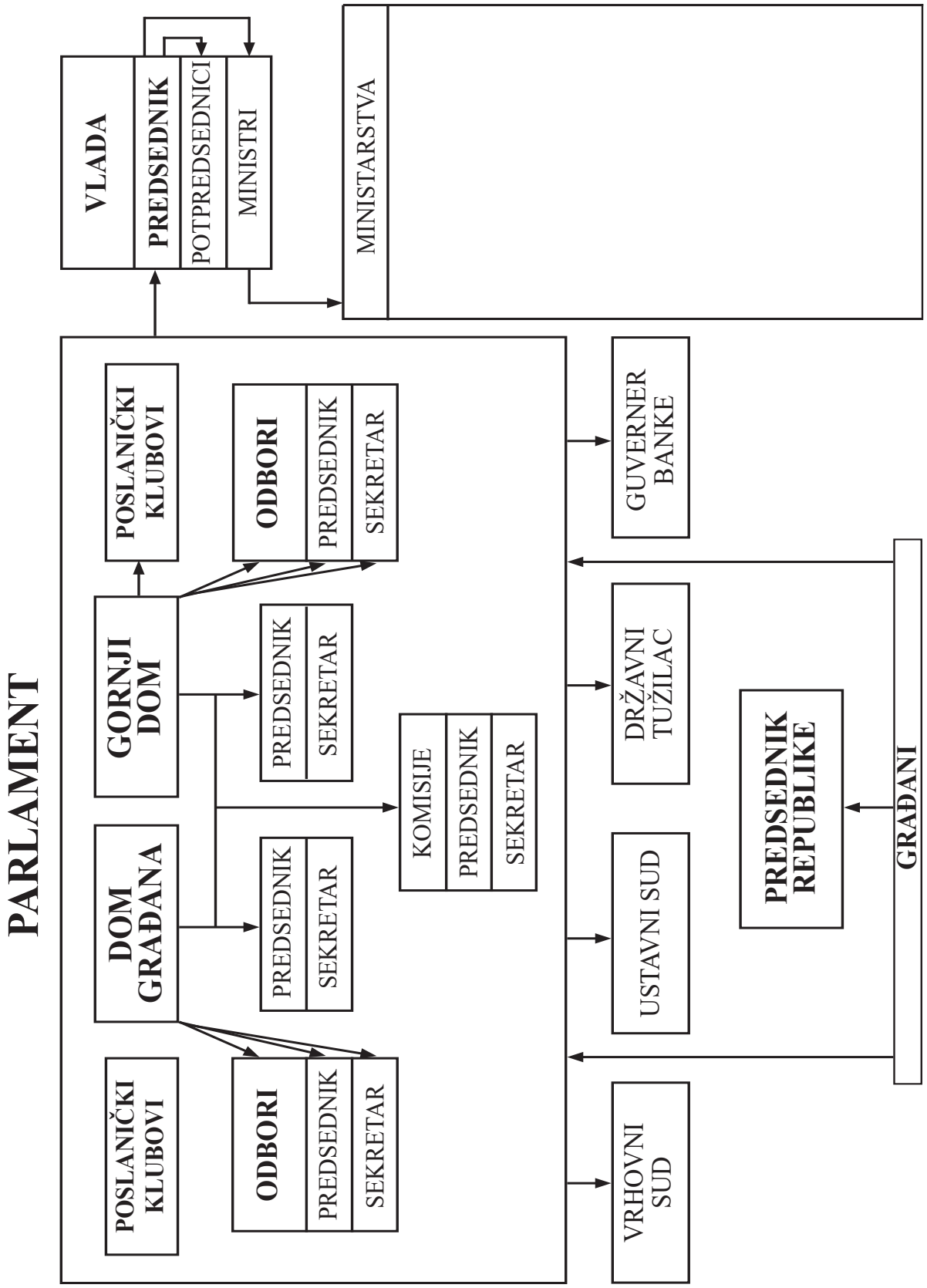
ZASTUPNIK PRAVA GRAĐANA

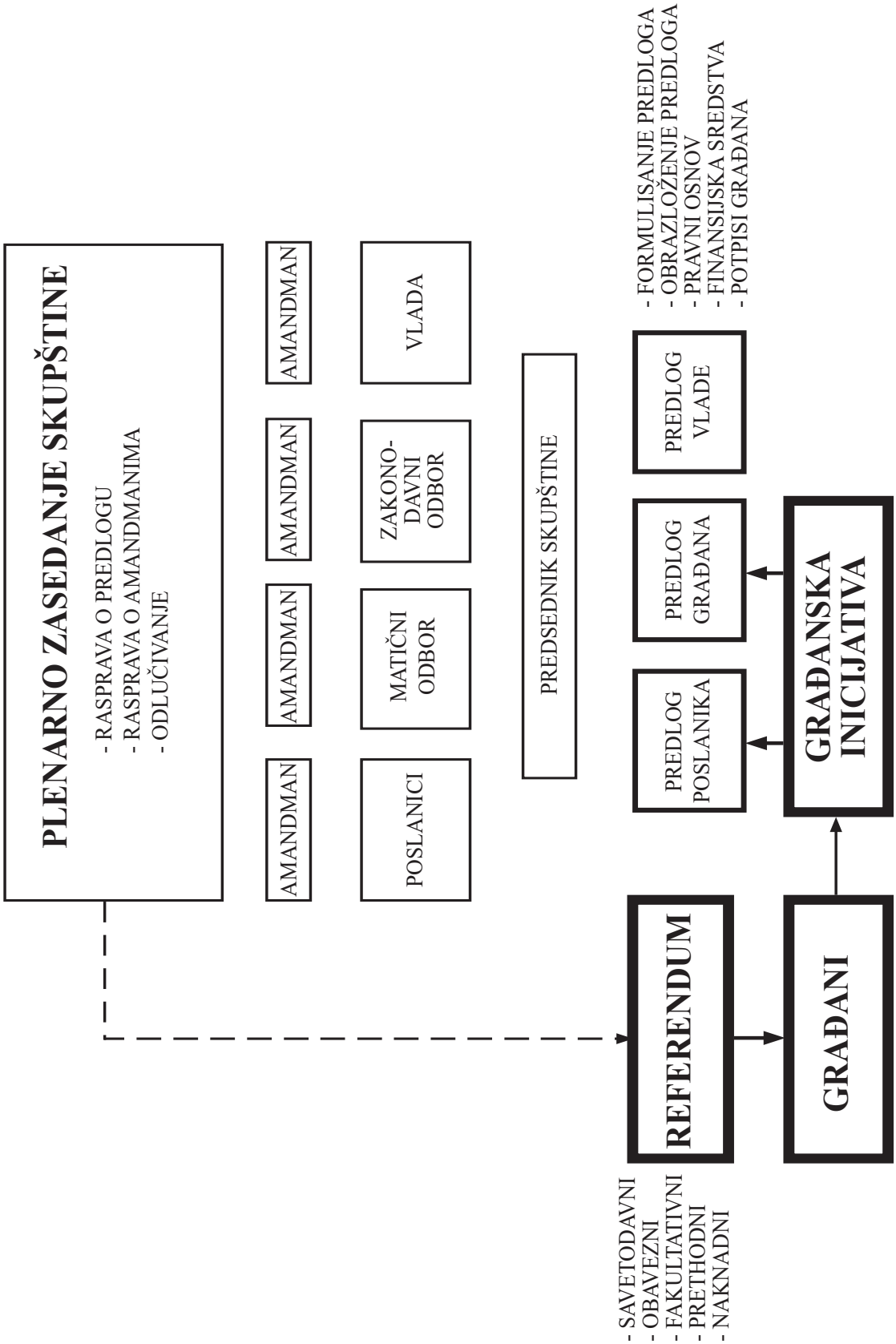
(Vidi: *ombudsman*)

ŽENSKA PARLAMENTARNA MREŽA

Specifičan vid povezivanja parlamentarki (ženske parlamentarne mreže, udruženja parlamentarki i sl.) koje povezuje aktivnost za ostvarivanje rodne ravnopravnosti i politiku jednakih mogućnosti, a ostvaruje se i kroz zakonodavnu aktivnost parlamenta i kroz kontolnu funkciju parlamenta.


PARLAMENTARIZAM
- VLADA MORA UŽIVATI POVERENJE PARLAMENTARNE VEĆINE
- ZA SVOJ RAD VLADA ODGOVARA PARLAMENTU
- PARLAMENT KONTROLIŠE RAD VLADE
- UZAJAMNO OGRANIČENJE
KOALICIONA
JEDNOSTRANAČKA
MANJINSKA
PRELAZNA
ČINOVNIČKA
EKSPERTSKA
KONCENTRACIONA
VLADA
KANCELARSKA
PARLAMENTARNA
KABINETSKA
IZBOR
BIRA PRVOG MINISTRA, A OVAJ IMENUJE MINISTRE
BIRA PRVOG MINISTRA, A NJEGOV PREDLOG OSTALE MINISTRE
KABINET
BIRA PRVOG MINISTRA I MINISTRE
KONTROLA
ODGOVORNOST
PARLAMENT
SENAT (GORNJI DOM)
DOM GRAĐANA (DONJI DOM)
POSREDAN IZBOR
- POSTAVLJANJE PITANJA POVERENJA
- OSTAVKA-PRVOG MINISTRA, MINISTRA, VLADE
- RASPUŠTANJE PARLAMENTA
SPOR IZMEĐU VLADE I PARLAMENTA REŠAVAJU
- POSLANIČKO PITANJE
- PARLAMENTARNA ISTRAGA
- INTERPELACIJA
- GLASANJE O POVERENJU
- BUDŽETSKO PRAVO
GRAĐANI
NEPOSREDAN IZBOR


PARLAMENT
VLADA
PREDSEDNIK
POTPREDSEDNICI
MINISTRI
MINISTARSTVA
POSLANIČKI KLUBOVI
GORNJI DOM
ODBORI
PREDSEDNIK
SEKRETAR
PREDSEDNIK
SEKRETAR
KOMISIJE
PREDSEDNIK
SEKRETAR
DOM GRAĐANA
PREDSEDNIK
SEKRETAR
POSLANIČKI KLUBOVI
ODBORI
PREDSEDNIK
SEKRETAR
GUVERNER BANKE
DRŽAVNI TUŽILAC
USTAVNI SUD
VRHOVNI SUD
PREDSEDNIK REPUBLIKE
GRAĐANI


PLENARNO ZASEDANJE SKUPŠTINE
- RASPRAVA O PREDLOGU
- RASPRAVA O AMANDMANIMA
- ODLUČIVANJE
AMANDMAN
AMANDMAN
AMANDMAN
AMANDMAN
POSLANICI
MATIČNI ODBOR
ZAKONO-DAVNI ODBOR
VLADA
PREDSEDNIK SKUPŠTINE
PREDLOG POSLANIKA
PREDLOG GRAĐANA
PREDLOG VLADE
- FORMULISANJE PREDLOGA
- OBRAZLOŽENJE PREDLOGA
- PRAVNI OSNOV
- FINANSIJSKA SREDSTVA
- POTPISI GRAĐANA
GRAĐANSKA INICIJATIVA
REFERENDUM
GRAĐANI
- SAVETODAVNI
- OBAVEZNI
- FAKULTATIVNI
- PRETHODNI
- NAKNADNI

RECENZIJA

Udžbenika „Parlamentarno pravo“ autora prof. dr. Marijane Pajvančić i dr. Miodraga Vukovića

Rukopis udžbenika Parlamentarno pravo, rezultat je višegodišnjeg i kontinuiranog naučnog rada autorke prof. dr Marijane Pajvančić u oblasti ustavnog prava, a naročito kao izraz njenog interesovanja u sferi ustavne organizacije vlasti. O tome svedoče brojni radovi autorke na koje se u rukopisu upućuje u napomenama i u spisku literature. Udžbenik Parlamentarno pravo pisan je sa namerom da se pravna literatura u Crnoj Gori obogati posebnom analizom institucije parlamenta, njegove strukture, sastava, unutrašnje organizacije i načina rada, statusa poslanika i parlamentarnih postupaka. Autor ovog dela je dr Miodrag Vuković. Literatura je namenjena svima onima kojima su neophodna znanja vezana za proces izgradnje ustavne države i vladavinu prava, a sve u kontekstu EU integracija.

Struktura udžbenika obuhvata šest tematskih celina koje su napisane na temelju normativnog i komparativnog metoda, sa posebnim osvrtom na ustavne i odredbe skupštinskih poslovnika u državama koje imaju dugogodišnje iskustvo i mogu da služe kao ilustracija parlamentarne prakse u uporednim sistemima.

U prvoj tematskoj celini „Sastav parlamenta – kriterijumi reprezentovanja“ analiziraju se faktori koji utiču na sastav i strukturu parlamenta, kao i na kriterijume reprezentovanja koji polaze od tipa izbornog sistema, preko reprezentacije građana do savremenih standarda za ravnomerno predstavljanje žena i predstavnika nacionalnih manjina. Druga tematska celina obrađuje prava poslanika, individualna i kolektivna, kao i statusna pitanja vezana za poslanički mandat, poput sticanja mandata, njegove pravne prirode, imunitetske zaštite i drugo. U delu „Unutrašnja organizacija i oblici rada parlamenta“ razrađuju se najznačajnije jedinice parlamentarne strukture, kao što su parlamentarni domovi, radna tela i funkcioneri, poslaničke grupe, te način rada parlamenta i njegov odnos prema javnosti. „Nadležnosti parlamenta“ kao tematska celina razrađuje se u meri u kojoj to zahteva predmet ove discipline, s obzirom da je isto pitanje deo šire ustavne materije. Posebna pažnja posvećena je petoj tematskoj jedinici „Parlamentarni postupci“ u kojoj se razrađuje opšti i svi tipovi posebnih postupaka koji su zastupljeni pred parlamentom. Pored normativnog okvira, parlamentarna iskustva iz tradicionalnih evropskih ustavnih sistema poslužila su kao dobar osnov za analizu parlamentarnog prava Crne Gore, koje se razrađuje u šestoj tematskoj jedinici čiji autor je dr Miodrag Vuković.

Imajući u vidu dugogodišnji naučni rad autorke u oblasti ustavnog i parlamentarnog prava možemo pouzdano ustvrditi da će udžbenik Parlamentarno pravo predstavljati značajan izvor za sve studente pravnih fakulteta, kao i za poslanike i za sve one koji se profesionalno bave poslovima u parlamentu. S obzirom na sve što je izneto u recenziji sa zadovoljstvom preporučujem rukopis udžbenika Parlamentarno pravo za publikovanje.

U Nišu, 19.06.2019.god.

Prof dr Irena Pejić,
Redovna profesorka Pravnog fakulteta
Univerzitet u Nišu
Republika Srbija

RECENZIJA RUKOPISA „PARLAMENTARNO PRAVO“

Rukopis „Parlamentarno pravo“ autorke dr Marijane Pajvančić i dr Miodraga Vukovića predstavlja izmijenjeno i dopunjeno izdanje monografije „Parlamentarno pravo“ autorke Marijane Pajvančić, koja je publikovana u Beogradu 2005. i 2008. godine u izdanju Fondacije Konrad Adenauer. Rukopis je dopunjen posebnim poglavljem (poglavlje VI) u kome je u fokusu parlamentarizam u Crnoj Gori, a čiji autor je dr Miodrag Vuković. Izmjene i dopune izvršene u djelovima I do VI, čija autorka je dr Marijana Pajvančić, uključuju dio koji se odnosi na javna saslušanja kao oblik rada parlamenta, neformalne oblike unutrašnjeg organizovanja u parlamentu (npr. ženska parlamentarna mreža, zelena mreža, mreža koja okuplja parlamentarce i parlamentarke iz reda nacionalnih manjina), dopune koje se odnose na priloge uz rukopis (sadržaj rečnika osnovnih pojmova vezanih za parlamentarizam kao i shematski prikaz strukture parlamenta, postupka odlučivanja u parlamentu i međusobne odnose parlamenta i drugih organa vlasti). Rukopis ima ukupno 150 stranica, a prilozi koje je pripremila dr Marijana Pajvančić, još 45 stranica.

Materija je strukturirana u sedam djelova. Pored uvodnih napomena sadržaj ovih djelova obuhvata: *faktore koji utiču na sastav i strukturu parlamenta* (dio I); broj poslanika u parlamentu i kriterijume prema kojima se određuje broj poslanika; tip izbornog sistema i njegov uticaj na sastav parlamenta; kriterijume koji determinišu reprezentovanje u parlamentu (reprezentovanje građana, reprezentovanje žena i muškacara, reprezentovanje nacionalnih manjina, reprezentovanje političkih stranaka, reprezentovanje teritorijalnih zajednica); *status i prava poslanika* (dio II), posebno individualna i kolektivna prava poslanika, statusna prava poslanika i prava vezana za rad parlamenta, pravo na parlamentarnu inicijativu i odlučivanje, prava poslanika koja ostvaruju u različitim oblicima rada parlamenta, prava poslanika u ustavotvornom i zakonodavnom postupku, prava poslanika na kontrolu rada egzekutive, kao i dužnosti poslanika; *unutrašnju organizaciju i oblike rada parlamenta* (dio III); *nadležnosti parlamenta* (dio IV), posebno normativna nadležnost, kontrolne nadležnosti parlamenta, nadležnosti vezane za izbore i pravo parlamenta da uredi sopstvenu organizaciju; *parlamentarne postupce* (dio V) posebno ustavotvorni i zakonodavni postupak; postupci u ostvarivanju kontrole rada vlade; postupci po kojima parlament ostvaruje svoje izborne nadležnosti; postupak odlučivanja o odgovornosti šefa države.

Sva navedena pitanja autorka je obradila primjenom komparativnog metoda. Kao izvori koriste se ustavi evropskih zemalja, a konkretni primjeri ustavnih rješenja koji su oslonac za analizu različitih praksi navode se u izvornom obliku kao ilustracija. Takav pristup omogućuje čitaocima, posebno studentima da se upoznaju sa konkretnim ustavnim rješenjima različitih instituta parlamentarnog sistema u komparativnoj ustavnosti.

Dio VI, u kome je fokus na parlamentarnom sistemu Crne Gore, sadržinski je strukturiran tako da slijedi strukturu po kojoj su izložena i obrađena gore navedena pitanja iz ugla komparativnog prava.

U ovom dijelu Ustav Crne Gore nije jedini izvor na koji se autor oslanja, već i Poslovnik o radu Skupštine Crne Gore što omogućuje detaljniji uvid i potpunije upoznavanje ne samo sa normativnim rješenjima, već i sa praktičnim iskustvima u funkcionisanju parlamentarnog sistema Crne Gore. Istovjetnost sistematike primijenjene na primjerima komparativnog prava i u dijelu rukopisa u kome su izložena, obrađena i analizirana konkretna rješenja i praksa parlamentarnog sistema u Crnoj Gori omogućuje čitaocima da parlamentarni sistem Crne Gore sagledaju i u kontekstu komparativne ustavnosti.

Posebno su korisni prilozi sistematizovani u poglavlju VII koji uključuju rječnik parlamentarnih pojmova uz kratko objašnjenje ovih, mogli bi smo reći leksikografskih odrednica, kao i shematske prikaze strukture parlamenta, položaja parlamenta i odnosa prema drugim organima vlasti i građanima, kao i tok postupka odlučivanja u parlamentu. Vrijednost i značaj priloga je u tome što čitaocima kratko i saže-

to definišu najvažnije institute parlamentarnog sistema i na svojevrsnim infografikama prikazuju njegov položaj u ustavnom sistemu, relaciju prema drugim organima vlasti i tok parlamentarnog odlučivanja.

Tekst je pisan jasno i koncizno, sadržaj je izložen pregledno, a sistematika primijenjena u rukopisu prati sva ključna pitanja vezana za parlamentarni sistem prema odgovarajućem logičkom redoslijedu. Rukopis se oslanja na referentne izvore, kako normativne, tako i teorijske. O tome svjedoče ne samo brojni normativni izvori koje autori koriste već i najvažniji teorijski izvori koji se navode uz svako od poglavlja.

Posebno je važno podvući da je u ovom rukopisu po prvi put cjelovito predstavljen parlamentarni sistem u Crnoj Gori i svestrano analizirana parlamentarna iskustva toga sistema u kontekstu komparativnih rješenja i prakse prvenstveno evropskih država.

Ovo štivo podjednako mogu koristiti studenti kao udžbenik, oni koji aktivno sudjeluju u parlamentarnom životu Crne Gore, bilo kao poslanici, bilo kao akteri koji su profesionalno angažovani na poslovima značajnim za funkcionisanje parlamentarnog sistema, novinari koji prate rad Skupštine Crne Gore i izvještavaju o njenim aktivnostima, kao i širi krug čitalaca koje ova problematika interesuje.

Zbog svega iznijetog smatram da je rukopis Parlamentarno pravo višestruko koristan i sa velikim zadovoljstvom podržavam njegovo publikovanje.

U Podgorici, 01. 07. 2019. Prof. dr Srđan Darmanović