

DILEME I IZAZOVI PARLAMENTARIZMA

Priredili

VUKAŠIN PAVLOVIĆ

SLAVIŠA ORLOVIĆ

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

DILEME I IZAZVOVI PARLAMENTARIZMA

Priredili:

Prof. dr Vukašin Pavlović

Doc. dr Slaviša Orlović

Izdavači:

Konrad Adenauer Stiftung

Fakultet političkih nauka

Za izdavača:

Klaudija Nolte

Prof. dr Milan Podunavac

Urednik edicije

Prof. dr Čedomir Čupić

Štampa
Čigoja
S T M P A

Tiraž

300 primeraka

ISBN 978-86-84031-30-5

Konrad Adenauer Stiftung
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

DILEME I IZAZOVI PARLAMENTARIZMA

Priredili

PROF. DR VUKAŠIN PAVLOVIĆ

DOC. DR SLAVIŠA ORLOVIĆ



Konrad
Adenauer
Stiftung



Beograd 2007.

Ova knjiga je štampana u okviru projekta Podizanje kapaciteta političkih ustanova u Srbiji, koji finansira Ministarstvo za nauku i životnu sredinu Vlade Republike Srbije.

SADRŽAJ

Vučina Vasović SAVREMENI IZAZOVI PARLAMENTARIZMA.....	7
Prof. dr Vojislav Stanovčić: PARLAMENT BEZ PARLAMENTARIZMA *	45
Vukašin Pavlović, PARLAMENTARIZAM I DEMOKRATIJA.....	73
Zoran Stojiljković, PARTIJE U PARLAMENTU.....	105
Vladimir Goati, PARLAMENTARIZAM I PARTIJSKI SISTEM SRBIJE.....	129
Slaviša Orlović NADLEŽNOSTI PARLAMENTA	141
Ирена Пејић КОНТРОЛНА ФУНКЦИЈА ПАРЛАМЕНТА.....	169
Marijana Pajvančić ZAKONODAVNI POSTUPAK	203
Čedomir Čupić KULTURA GOVORA U PARLAMENTU	211
Jovan Komšić JEDNODOMNI ILI DVODOMNI PARLAMENT U PLURALNOM DRUŠTVU?	223
Слободан Г. Марковић, РАЗВОЈ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА У СРБИЈИ.....	249

Slobodan Vučetić, PARLAMENTARIZAM I SUDSTVO	267
Klaudija Nolte ZADACI I NAČIN RADA NEMAČKOG BUNDESTAGA.....	279
Margaret Blanden PARLAMENT UJEDINJENOG KRALJEVSTVA I ŠKOTSKA DEVOLUCIJA.....	289
Jim Seroka NARODNA SKUPŠTINA SRBIJE KAO KLJUČNA TAČKA ZA USPOSTAVLJANJE PROMENA: MOGUĆNOSTI I IZAZOVI	307
Gordana Siljanovska-Davkova MAKEDONSKI MODEL PARLAMENTARIZMA I DEMOKRATIJE	325

NADLEŽNOSTI PARLAMENTA

Abstrakt: *U ovom radu se razmatraju najvažnije nadležnosti parlamenta sa osvrtom na Skupštinu Srbije, čime se pokazuje koliku ulogu ima ili treba da ima, ova najvažnija institucija predstavničke demokratije u procesu demokratske konsolidacije. Poslanici za skupštinskom govornicom podsećaju na gladijatore u areni a u poslaničkim klupama su sebe sveli na pritiskivače tastera i glasačku mašinu. Tu se samo verifikuju odluke koje su već donete na drugom mestu. Zakoni se donose kroz skupštinu a ne od strane skupštine. Parlament formalno kontroliše vladu, ali ustvari partijski lideri vladajuće koalicije, koji sede u vladi, preko šefova poslaničkih grupa i partijske discipline kontrolišu parlament. Narodna skupština se nalazi negde na razmeđu između „podređenog“ (subordinate) i „potčinjenog“ (submissive) zakonodavca. Ustavnim rešenjima i parlamentarnom praksom, reprezentativna funkcija parlamenta je u značajnoj meri načeta. Praktično, poslanik je sveden na zastupnika svoje poslaničke grupe ili stranke, umesto da bude zastupnik interesa birača. Ugled i legitimnost parlamenta ugrožavaju česti transferi poslanika i oduzimanje mandata. Kroz uvid u obavljanje svojih osnovnih delanosti može se iznova utvrditi da parlament gubi kontrolu nad sopstvenom agendom i da je snažna tendencija suprematije (prevlasti) egzekutive (izvršne vlasti). Partije, a ne poslanici su glavni akteri, kako u oblikovanju parlamenta, tako i u njegovom radu. Ono u čemu parlament ostaje nužan i nezamenljiv, to je građenje parlamentarne većine koja omogućuje izbor vlade i usvajanje zakona. Narodnoj skupštini Srbije predstoji veliki posao u pogledu harmonizacije velikog proga zakonskih propisa, kao preduslova u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Između imperativa spolja i svojih unutrašnjih protivurečnosti, Skupština Srbije će simultano morati da u hodu unapređuje svoj rad i vodi računa o*

interesima onih koji su je izabrali, kako ne bi sve više tonula u servis vlade i vladajućih partija.

Uvod

U ovom radu se razmatraju najvažnije nadležnosti parlamenta sa osvrtom na Skupštinu Srbije, čime se pokazuje koliku ulogu ima ili treba da ima, ova najvažnija institucija predstavničke demokratije u procesu demokratske konsolidacije.

Parlament je samo srce političkog procesa od izražene volje birača na izborima i artikulisanja njihovih interesa, sve do izbora, kontrole i smene vlade koja operativno sprovodi politiku kao izvršna vlast. Re-rezentativna (predstavnička) demokratija je forma vladavine u kojoj građani ne vladaju neposredno, već putem predstavnika izabranih na neposrednim izborima. Osnova ovog koncepta je da građani biraju svoje predstavnike koji donose odluke za koje su odgovorni onima koji su ih izabrali. Birači drže izabrane predstavnike odgovornim putem izbora. Za birače je važno koga biraju da bude njihov predstavnik, a za poslanike, kako da ostvare očekivanja birača, ali i kako da budu ponovo izabrani. Suština reprezentativne demokratije je u odgovornom vođenju javnih poslova od strane onih kojima se to poverava. Postavlja se pitanje kako povezati i integrisati različite interese i opšti smer politike, odnosno javni interes.

Parlament je predstavničko telo neposredno izabrano od naroda (građana) da govori i odlučuje „u ime naroda“. U pisanim ustavima njima se dodeljuje počasno mesto i opisuju se pre izvršne i sudske vlasti (Hejvud, 2004:758). Parlament (skupština, legislativa) ima, bar formalno, centralnu poziciju u sistemu vladavine. Legislativa je jedna od tri grane vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska). Ovakva njihova pozicija i poštovanje proizilazi iz neposrednog izbora od strane građana (naroda), što su sastavljeni od predstavnika naroda i imaju legitimitet nosioca „narodnog suvereniteta“. Parlament je velika pozornica ili arena na kojoj se odigrava vidljivi deo, pre svega, zakonodavnih aktivnosti, pri čemu je obično predstava pripremljena na drugom mestu – u ruko-

vodstvima partija i partijskih koalicija. Onaj ko sastavlja izborne liste, a to su najčešće partijske elite, taj oblikuje parlament i presudno utiče na njegove aktivnosti. Na taj način je zakonski predlog ponekad usvojen pre nego što i počne javna rasprava o njemu. Parlament je gotovo svuda u demokratskim državama institucija sa velikim dostojanstvom i poštovanjem. Posebno je važan za demokratizaciju postkomunističkih društava. Kako ističe Sartori: „Države koje izađu iz diktature mogu imati malo izbora pored parlamentarnog“ (Sartori, 2003:132). Na žalost, Skupština Srbije je u značajnoj meri marginalizovana. Prevlast izvršne vlasti (Vlade), trgovina mandatima, glasanje iz inostranstva, često menjanje personalnog i stranačkog sastava i bez izbora, dugo čekanje nekih sistemskih zakona i nevidljivi rad skupštinskih odbora¹, umesto „inkubatora demokratije“, učinili su je jednom od slabijih institucija. Poslanici za skupštinskom govornicom podsećaju na gladijatore u areni, a u poslaničkim klupama su sebe sveli na pritiskivače tastera i glasačku mašinu. Tu se samo verifikuju odluke koje su već donete na drugom mestu. Zakoni se donose *kroz* skupštinu, a ne *od* strane skupštine. Parlament formalno kontroliše vladu, ali u stvari partijski lideri vladajuće koalicije, koji sede u vladi, preko šefova poslaničkih grupa i partijske discipline kontrolišu parlament.

Da bi obavljao svoje osnovne funkcije, odnosno poslove iz svoje nadležnosti na prihvatljiv (legitiman) način, parlament mora da ispunjava sledeće uslove: njegov rad i njegova vlast mora biti u skladu sa ustavom; parlament mora biti konstituisan tako da adekvatno predstavlja sve sektore, odnosno diverzitet jednog društva (politički, polne, rase, etničke, manjinske). U tom pogledu, potrebno je da parlament bude izabran od strane suverenog naroda (građana) na slobodnim i fer izborima sa univerzalnim biračkim pravom. Takođe, važno je da parlament bude nezavistan od izvršne vlasti, što znači, da ima svoju autonomiju i sopstvene resurse – budžet i administraciju, kao i da omogući slobodu izražavanja različitih gledišta za sve svoje članove bez ikakvog pritiska i represije.

¹ U izveštaju predsednika Skupštine Srbije (2003–2006), pored ostalog navodi se da su skupštinski odbori održali 862 sednice. Najvredniji je bio Zakonodavni s 121 sednicom, a najmanje je radio Odbor za lokalnu samoupravu koji je zasedao samo šest puta. Odbor za privredne reforme nije ni konstituisan. Danas, 05.12.06.

Odnos parlamenta i Predsednika Republike. Sve države imaju parlament, ali sve one nisu parlamentarne demokratije. U Srbiji je na snazi polupredsednički sistem². Predsednik Srbije nema „proaktivnu moć“ predlaganja zakona i donošenja uredbi sa zakonskom snagom (dekreta), već samo „reaktivnu“ moć vraćanja zakona. Veto je reaktivna zakonodavna moć. Obzirom da ukazom proglašava zakone, može zahtevati da Narodna skupština ponovo glasa o zakonu, ali je dužan da proglasi ponovo izglasan zakon. Ovo svoje ovlašćenje predsednik je koristio nekoliko puta (Zakon o vladi i Zakon o radu). Ovaj deo nadležnosti, iako ograničen, pokazao je svoje dobre strane kao korigujući faktor u uslovima kada postoji fuzija vlasti između Skupštine i Vlade. Novim Ustavom Srbije usvojenim (2006.), prema članu 118., Skupština Srbije ima mogućnost da „zbog povrede Ustava, smeni neposredno izabranog predsednika Srbije glasovima najmanje dve trećine narodnih poslanika“.

Odnos parlamenta i Vlade. Jedno od najvažnijih i možda ključno pitanje u reprezentativnoj demokratiji jeste odnos između zakonodavne i izvršne vlasti, odnosno, između parlamenta i vlade. Reč je o dvostrukom imperativu, potrebi za predstavljanjem i neophodnosti vladanja. U parlamentarnim sistemima egzekutiva (izvršna vlast) nije nezavisna od skupštine. Ako većina u skupštini zahteva promenu pravca politike, ona može zameniti vladu. Negde i parlament ima pravo da raspusti vladu. U Nemačkoj konstruktivno izglasavanje nepoverenja vladi, znači obavezu da se pre izglasavanja nepoverenja odredi naslednik predsednika vlade. Taj odnos je posredovan političkim partijama kao glavnim akterima. Parlament (skupština, legislativa) ima, bar formalno, centralnu poziciju u sistemu vladavine. Prema Ustavu Srbije izvršna vlast je skoncentrisana u Vladi koja čini samo jezgro vlasti. Prema čl. 122 Ustava Srbije piše: „Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji“. Za razliku od parlamenta koji teži da postigne makar formalnu jednakost svojih čla-

² Za ovaj sistem se koriste različiti izrazi: semiprezidencijalizam (Diverže, Linc), premijer-prezidencijalizam (Shugart i Cary), predsednik-parlamentarizam, bicefalna egzekutiva, „dvovlašće“, ili „jedna zemlja, a dva gospodara“, naročito, kada je reč o kohabitaciji. Polupredsednički sistemi su: Francuska, Austrija, Finska, Island, Irska i Portugalija. O ovome smo videti detaljnije u tekstu Slaviša Orlović, *Polupredsednički sistem i partijski sistem Srbije*, u *Političke stranke u Srbiji, struktura i funkcionisanje*, Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2005.

nova, izvršna vlast je obično piramidalna i organizovana prema lider-skoj strukturi, sa težnjom da bude koncentrisana u rukama predsednika vlade. Suprematija izvršne vlasti, ogleda se, između ostalog i u činjenici da lideri partija koje čine vladinu većinu, sede u vladi i preko šefova poslaničkih grupa u Skupštini kontrolišu legislativu. Odnos parlamenta i vlade najbolje se vidi u ostvarivanju njegovih nadležnosti.

U evoluciji političkih institucija menjala se i uloga parlamenta³. Danas je sve prisutnija suprematija (prevlast) izvršne vlasti (vlade ili predsednika države), pa se sedište političke moći pomera sve do političkih partija. U tom smislu, skupštine se svode na „pričaonice“, „debatne klubove“ ili „javne forume“ koji samo potvrđuju odluke donete na drugom mestu. Ako je suprematija egzekutive (prevlast izvršne vlasti) svetski trend, marginalizacija i podređenost parlamenta vladi su u našim okvirima krajnje ishodište tog trenda.

Nadležnosti i funkcije parlamenta Srbije u komparativnoj perspektivi

Skupština (parlament) različito obavlja svoje funkcije ili poslove iz domena svojih nadležnosti u zavisnosti od razlika i uslova u pojedinim državama i njihovim političkim sistemima. Kod većinskog izbornog sistema je veća veza birač-poslanik, i akcenat je na predstavljanju izborne jedinice. Važan uticaj na obavljanje nadležnosti i unutrašnji rad skupštine ima partijska disciplina. Različite parlamentarne institucije imaju različitu težinu u praksi pojedinih parlamenata. Britanski parlament je dobar primer za *Question Time* (Vreme postavljanja), a američki kongres za *Public Hearing* (Javna slušanja ili javne konsultacije).

³ Govoreći o političko-institucionalnom razvoju britanskog sistema, u delu političke literature, V. Vasović zapaža: „Dok je tokom prošlog i početkom ovog veka u nizu radova kruna zauzimala prvo mesto, a zatim Vlada i Parlament, bez uključivanja partija u okvir analize, dotle će Osten Og, već između dva svetska rata, na prvo mesto svoje analize staviti Vladu, a zatim i Parlament i na kraju partiju, da bi Andre Matijot u novije vreme počeo svoju analizu sa partijama iza kojih sledi Vlada, pa zatim Parlament i tek na kraju kralj“, *Savremeni politički sistemi*, str. 60., fusnota 4.

U najvažnije nadležnosti parlamenta spada izbor i razrešenje vlade, nadziranje i kontrola vlade, debatovanje (*parlare*-govoriti), usvajanje budžeta, donošenje zakona, političko predstavljanje (reprezentacija), političko obrazovanje i obezbeđivanje legitimiteta vlasti. Drugim rečima, parlament obavlja različite funkcije među kojima su, zakonodavna, finansijska, deliberativna (diskurzivna, raspravljačka), kritička, informativna i reprezentativna (predstavnička) (Laundry, 1989:11).

Donošenje zakona

„Postoje dve stvari koje, ako volite, ne treba gledati kako se prave – kobasice i zakoni“.

Oto fon Bizmark

Da li je parlament zaista zakonodavno telo? Ako jeste koliki su mu zakonodavni kapaciteti? Zbog svoje dominantne uloge zakonodavne – donošenja zakona, parlamenti se često sinonimno nazivaju i legislative (*lex* – zakon). Ovom svojom delatnošću parlament kreira, oblikuje ili bar utiče na javnu politiku. U odnosu na zakon ili pravo, kako ističe Hejvud, legislativna vlast stvara pravo, donosi zakon; izvršna vlast primenjuje pravo, ona sprovodi zakone; i sudska vlast tumači pravo, ona prosuđuje o značenju zakona (Hejvud, 2004:580). Ovo se još naziva i normativna nadležnost parlamenta u koju spada ustavotvorna vlast, zakonodavna vlast, donošenje drugih propisa (odluka) i opšte političkih akta (rezolucije, deklaracije). Karl Fridrih u *Konstitucionalnoj demokratiji* lepo piše: „Zakonodavstvo se tradicionalno shvaćalo kao posebna oblast reprezentativnih skupština. Reprezentativne skupštine se, u stvari nazivaju „zakonodavna vlast“, iako se uvijek odmah priznaje da ove skupštine nemaju isključivu kontrolu nad zakonodavstvom, niti se bave samo zakonodavstvom. Ipak, na zakonodavstvo se, po tradiciji, gleda kao na njegovu primarnu funkciju“(Fridrih, 1996:263).

Pravo predlaganja zakona imaju vlada, poslanici, šef države (Finska, Mađarska, Rusija), građani, radna tela parlamenta (odbori)(Pajvančić, 2005:150–52). U Italiji, regionalni saveti (*regional councils*), lokalni saveti (veća) i Nacionalni savet za ekonomiju i rad mogu inicirati zakone. Regionalne skupštine mogu imati ovo pravo u Finskoj i Portugaliji (Laundry, 1989:66). Parlamentarni odbori (*committees*) mogu imati

zakonodavnu inicijativu (Finska, Izrael, Japan, Švedska). U Finskoj je ovo pravo rezervisano za dva odbora, Odbora za finansije i Bank Committees koji mogu inicirati promenu zakona o bankama. Zemlje u kojima se inicijalno pretresanje zakona vrši u odborima su Argentina, Brazil, Obala Slonovače, Francuska, Grčka, Gvatemala, Italija, Japan, Luksemburg, Meksiko, Holandija, Norveška, Portugalija, Švedska i Švajcarska (Laundry, 1989:72). U nemačkom Bundestagu predlog zakona prolazi tri čitanja, a u odboru se odvija rasprava između prvog i drugog čitanja.

Egzekutiva, odnosno vlada ima dominantnu ulogu u zakonodavnoj inicijativi u većini zemalja (Laundry, 1989:66). Kako navodi Hejvud, oko 80 procenata zakona koje razmatra američki Kongres, „najnezavisnija i najsnažnija skupština u razvijenom svetu“, potiču od predsedničkih inicijativa. Neposredno izabrani predsednici imaju pravo da donesu zakone dekretom (francuski predsednik) ili ukazom (ruski predsednik) ili da stave veto na zakon (američki predsednik)(Hejvud, 2004:588). U Nemačkoj 75 % zakonodavnih inicijativa dolazi od vlade, a samo 15% od parlamenta (Rodin, 2006:31). Ostale inicijative dolaze od drugog doma parlamenta i civilnih udruženja. U Irskoj i u Britaniji, na primer, vlada ima gotovo kompletnu kontrolu parlamentarne agende (Gallager, Laver, Mair, 2005:64). I parlament i vlada su gotovo spojeni („*fused*“), svi ili gotovo svi ministri vlade su istovremeno i članovi parlamenta. Parlament Mađarske je u periodu 1990. do 1994. usvojio 63% vladinih predloga zakona, ali i 22% predloga zakona od strane poslanika, odnosno 15% predloga skupštinskih odbora.

U nekim zemljama zakon može biti predložen narodnom inicijativom (*popular initiative*), u Austriji 100.000 birača, u Italiji 50.000 birača. U Srbiji pravo predlaganja zakona imaju svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača⁴. U Srbiji je za predlog zakona od strane građana, po Ustavu iz 2006. godi-ne potrebno 30.000 potpisa. Ranije je bilo dovoljno 15.000 potpisa.

Parlamenti retko primenjuju pozitivnu zakonodavnu aktivnost da predlože zakone, ali ih retko i odbacuju. Prema Hejvudu, „evropski parlament uopšte nije zakonodavno telo, pošto zakone uglavnom do-

⁴ Ustav Republike Srbije, iz 2006., član 107.

nosi savet ministara“ (Hejvud, 2004:588). U donjem domu holandskog parlamenta skoro polovina zakona se promeni posle dogovora u parlamentu, dok su porazi vlade u donjem domu britanskog parlamenta retki, skoro izuzetni događaji. Predlozi zakona najčešće potiču iz izvršne vlasti koja ima pristup savetima stručnjaka i informacijama potrebnim za kreiranje politike. Hejvud rezimira: „I previše često, zakoni se donose KROZ skupštine, pre nego OD skupštine (podvukao S. O.)“ (Hejvud, 2004:588). U Parlamentima sa dvodomom strukturom zakonodavnu funkciju dele oba doma. U Belgiji, Italiji, i Švajcarskoj moć oba doma je skoro izjednačena (Laundry, 1989:67). *Praksa u Srbiji*. Dostojanstvo parlamenta u tranzicionim društvima je izuzetno važno za legitimitet institucija i demokratsku konsolidaciju. Skupština Srbije je „podređeni i potčinjeni zakonodavac“.⁵ Većina predloga zakona dolazi od Vlade. U Skupštini Srbije, četiri petine zakona o kojima se raspravljalo poticali su od Vlade, a čak devet desetina usvojenih zakona predložila je Vlada⁶. U svom redovnom izveštaju o radu (o hiljadu dana ovog saziva) Skupština Srbije (2003–2006), predsednik Skupštine, Predrag Marković istakao je da je održana 71 sednica koje su trajale 331 dan, usvojeno je 260 zakona i 219 odluka i drugih akata⁷. Više od 80% poslaničkih predloga zakona nikada nije uvršćeno u dnevni red nekog od skupštinskih zasedanja⁸. U Srbiji od 2001. do 2004. godine, 89% prihvaćenih zakona poteklo je od Vlade, svega 9% od strane poslanika, a nijedan od strane skupštinskih odbora. U 2005. taj trend je donekle promenjen. Parlamentarni odbori su predložili 23 akta, a poslanici 73. Procenat usvojenih u odnosu na predloge zakona od strane poslanika je izuzetno nizak sa svega 16%⁹. Narodna skupština se nalazi negde na razmeđu između „podređenog“ (*subordinate*) i „potčinjenog“ (*submissive*) zakonodavca.

⁵ Na osnovu poznatog merila Urlike Liebert, „*Parliament in the Consideration of Democracy*, U: *Parliament and Democratic Consolidation in South Europe*, eds. U. Liebert and M. Cotta, Pinter Publishers, 1990.

⁶ Vidi detaljnije u: Slobodan Antičić, *Elita, građanstvo i slaba država*, str. 145–146

⁷ Danas, 05.12.06.

⁸ *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006., str. 23

⁹ U Mađarskoj, u prvim godinama tranzicije taj procenat je iznosio 28%, u Poljskoj 50%, u Češkoj 67%, u Sloveniji zavidnih 76%.

Skupština slabo koristi sopstvenu zakonodavnu vlast. Većina zakona koje je Narodna skupština donela, razmotrena je i usvojena po hitnoj proceduri, bez kvalitetnije javne debate. Tome su doprinele promene poslovnika pri čemu je kvorum od 126 poslanika potreban samo za početak sednice i u danu za glasanje¹⁰. Po hitnom postupku 2001. bilo je predloženo 23% zakona; 2002. 40%; 2003. 56%; 2004. i 2005. taj procenat se popeo na preko 80% zakona. Nema ravnoteže između hitnosti procedure i kvaliteta usvojenih normi.

„Naručeno“ zakonodavstvo više predstavlja obezbeđivanje zakonskih okvira za upravu nego što je reformsko. Usvojeni zakoni su često slabog kvaliteta, suprotni evropskim normama i standardima (Zakon o verskim zajednicama). Najčešće su zakoni donošeni bez adekvatne javne rasprave ili kritikovani od strane stručne javnosti (Zakon o pomoći porodicama haških optuženika, Zakon o visokom obrazovanju, Zakon o poslaničkim primanjima, Zakon o radu, Zakon o tržištu hartija od vrednosti). Nema planiranja zakonodavne politike i zakoni se uglavnom donose bez potrebnih finansijskih projekcija¹¹. Izostaje analiza procene uticaja zakona (*impact assessment*). Mehanizmi kontrole sprovođenja zakona primenjuju se selektivno. Pojedini zakoni, ni nekoliko godina nakon usvajanja nisu počeli da se primenjuju (Zakon o lustraciji donet 2003., Zakon o upravnom sudu – 2002., zakon o sudovima, donet 2002., Zakon o zaštitniku građana (ombudsmanu) donet 2005., a ombudsman izabran tek 2007., Zakon državnoj revizorskoj ustanovi). Neke od usvojenih zakona ne poštuje ni sama Skupština (npr. ne poštovanje rokova o izboru i konstituisanju novoformiranih organa – imenovanje Nacionalnog prosvetnog saveta, Saveta radiodifuzne agencije, Državne revizorske institucije, Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, do ombudsmana).

¹⁰ Prema članu 86. Poslovnika Narodne Skupštine Republike Srbije, od („Službeni glasnik RS“, broj 53/05), Skupština može početi sa radom ako je prisutna jedna trećina poslanika, odnosno, „Rasprava o pojedinim tačkama iz utvrđenog dnevnog reda sednice Narodne skupštine vodi se bez obzira na broj prisutnih narodnih poslanika. Kvorum za rad Narodne skupštine u Danima za glasanje, prilikom usvajanja zapisnika sa prethodne sednice i utvrđivanja dnevnog reda, kao i na konstitutivnoj sednici Narodne skupštine, postoji ako je na sednici Narodne skupštine prisutno najmanje 126 narodnih poslanika“.

¹¹ *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006., str. 25

Parlament je „zakonodavna mašina“ kao što su poslanici „glasačka mašina“. Još je Valter Bedžot zapazio da pravljenje zakona nije najvažnija uloga parlamenta.

Izbor i razrešenje vlade

Izborom vlade u parlamentu izdvaja se donošenje zakona od njihovog izvršenja. Narod (građani), gotovo nigde ne bira neposredno one koji vladaju, osim u SAD, ali i tamo putem elektorskih glasova. Na izborima se obično biraju parlamenti koji biraju vladu koja vlada. Po Jelineku (nemačkom pravniku) narod je prvostepeni državni organ, a predstavničko telo drugostepeni organ (Lovo, 1999:68). Između građana i izvršne vlasti stoje bar dva posrednika – političke partije i parlament. Da li parlament samo bira ili i razrešava vladu? Partija ili koalicija partija koja ima većinu u parlamentu formira vladu, najčešće na formalni predlog šefa države. Parlament bira vladu, daje joj podršku da vlada i može je smeniti.

Praksa u Srbiji. Parlament Srbije je samo birao, ali ne i razrešavao Vlade, iako je u nekoliko navrata opozicija zahtevala da se raspravlja o poverenju Vlade ili nekih njenih ministara. Skupštinska većina je gotovo uvek ignorisala zahteve opozicije.

Nadziranje i kontrola vlade

Da li parlament kontroliše vladu ili vlada preko stranačkih lidera koji sede u njoj kontroliše parlament? Kontrola i nadgledanje imaju za cilj da proizvedu odgovornu vladu. Parlament (skupština) je i nastao u Velikoj Britaniji (kolevci parlamentarizma) u težnji da se ograniči vlast monarha. Kontrola vlade je važna funkcija parlamenta koja umnogome zavisi od međudnosa parlamenta i egzekutive. U državama gde je egzekutiva direktno zavisna od parlamenta, može se tražiti smena vlade. U dvodomim parlamentima to je najčešće u nadležnosti donjeg doma. Važan elemenat za kontrolu vlade od strane skupštine je raspolaganje adekvatnim znanjima, potpunim i tačnim informacijama. Znanje je moć i bez toga kontrola vlade gotovo da nema smisla. Za efikasno nadgledanje vlade predstavnicima parlamenta je neophodno da imaju dobre izvore i da su im dostupne službe za istraživanje i stručni saveti. Prava poslanika na kontrolu vlade obuhvataju dve osnovne grupe prava: prava na pribavljanje informacija o radu vlade (poslaničko pitanje, parlamentarna anketa, parlamentarna istraga) i prava efektivne kon-

trole rada vlade (interpelacija, glasanje o poverenju vladi) (Pajvančić, 2005:52).

Praksa u Srbiji. Kontrola vlade u Skupštini Srbije je slaba. Partijska disciplina ograničava parlamentarnu kontrolu. Kontrola se svodi na opozicione partije koje nemaju moć (većinu) da smene vladu. Osima toga, u sazivu Skupštine Srbije nakon parlamentarnih izbora 2003. na delu je bila „bilateralna opozicija“ (Sartori). To znači da su dve vodeće opozicione partija (SRS i DS) bile pojedinačno bliže Vladi nego međusobno. To je sprečavalo njihov jedinstven opozicioni nastup u cilju kontrole ili eventualnog obaranja Vlade. Do sada je za pokretanje postupka o glasanju o nepoverenju Vladi bilo potrebno 20 poslanika, a po novom Ustavu 60. Slabljenje kontrolne funkcije ogleda se u tome što se ponovni predlog o nepoverenju Vladi, ako prvi ne bude izglasan, ne može pokrenuti pre isteka roka od 180 dana.

U pogledu prava poslanika vezanih za kontrolu rada vlade praksa parlamentarnih sistema poznaje više načina (mehanizama): pravo poslanika da postavljaju pitanja ministrima, premijeru i vladi (*question time*); pravo poslanika na podnošenje interpelacije; pravo grupe poslanika da zahtevaju otvaranje parlamentarne istrage u vezi sa radom vlade ili pojedinih ministara; pravo poslanika na javno saslušane (*public hearing*) i pravo poslanika da ne izglasaju budžet čime vlada gubi podršku i pada¹².

Institut poslaničkih pitanja (question time). Poslaničko pitanje ili vreme kada poslanici mogu da postavljaju pitanja je instrument parlamentarne kontrole vlade pomoću kojega se ostvaruje pravo poslanika da zatraži objašnjenja i informacije o radu vlade ili pojedinih ministarstava. Pitanja se mogu postavljati usmeno i pisanim putem. Pitanja (usmena) se postavljaju na početku rada parlamenta. Unakrsno ispitivanje premijera praktikuje se jednom nedeljno, a ministara jednom mesečno (Britanija). Premijeru u Britaniji se postavljaju pitanja pola sata nedeljno (ranije je bilo dva puta po petnaest minuta). Od 1989., je uobičajeno da se to prenosi i na televiziji. Premijer ne zna unapred o čemu će ga

¹² Prema Marijani Pajvančić, prava poslanika na kontrolu vlade obuhvataju dve osnovne grupe prava: prava na pribavljanje informacija o radu vlade (poslaničko pitanje, parlamentarna anketa, parlamentarna istraga) i prava efektivne kontrole rada vlade (interpelacija, glasanje o poverenju vladi). Marijana Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, str. 52

propitivati. Dužnost i premijera i ministara je da daju odgovore osim u slučaju kada smatraju ili izjave da bi njihov odgovor bio „suprotan javnom interesu“. Obično pitanja postavljaju opozicioni poslanici. Ona mogu da budu veoma neugodna, zato se pretpostavlja strpljenje i dobri nervi premijera i ministara. I poslanici premijerove vladajuće partije mogu postavljati pitanja (na primer Bleru o ratu u Iraku), ali ona su u prijateljskoj atmosferi (*friendly*) (Sodaro, 2004:375). Margaret Tačer, bivši britanski premijer, je svojevremeno izjavila da nijedan šef vlade nigde nema takvu odgovornost kao britanski premijer najviše zbog rigoroznog vremena za postavljanje pitanja (Sodaro, 2004:375). Poslanička pitanja se **ne mogu** koristiti kao sredstvo za postavljanje pitanja poverenja vladi i o njima se u parlamentu ne otvara rasprava. Ipak, ona su veoma značajna jer omogućavaju uvid javnosti u kritiku i kontrolu vlade. Većina evropskih zemalja ima bar nedeljno vreme predviđeno za postavljanje pitanja. Na pitanja se mora odgovoriti u predviđeno vreme koje se kreće u rasponu, od roka od tri dana do prakse u kojoj je taj rok mesec dana u pojedinim zemljama. Ovo pravo poslanika u parlamentu je u značajnom porastu u Evropi. Studija poslaničkih pitanja u nordijskim zemljama je pokazala značajnu tendenciju porasta vremena za poslanička pitanja i broja postavljenih pitanja, naročito onih koja dolaze od opozicije. Ova tendencija se tumači jačanjem uticaja i uloge javnosti, kao i porastom obrazovanja i političke kulture poslanika. Kao primer koji potvrđuje ovu tendenciju, između sredine 1960-ih i kraja XX veka, broj pitanja koja se postave godišnje porastao je u Francuskoj od 5.500 do 12.700, u Irskoj od 4.300 na 24.000 (Gallager, Laver, Mair, 2005:67). Ovo se interpretira kao pojačana uloga parlamenta u nadziranju vlade ili bar da danas opozicioni poslanici izazivaju više frke i buke nego ranije¹³. U SAD-u, Džordž Vašington i Kongres su imali praksu procedure postavljanja pitanja, ali ona nije institucionalizovana. Iako je svrha poslaničkih pitanja u početku bila da se traže informacije i izvrši

¹³ Postoji jedna anegdota koja se pripisuje Lloydu George-u, bivšem britanskom premijeru, a odnosi se na poslaničko pitanje. Izvesni gospodin se izgubio dok se vozio (motoring) šumama Severnog Velsa, i upitao je slučajnog prolaznika: „Gde se nalazim?“ Prolaznik mu je odgovorio: „Nalaziš se u kolima (*You are in a motor car*).“ Lloydu George komentariše to kao savršen odgovor na poslaničko pitanje; bilo je istinito, kratko i nije mu rečeno ništa što pre toga nije znao. Prema, Philip Laundry, *Parliaments in the Modern World*, str. 95

pritisak, politička posledica poslaničkih pitanja i pažnje javnosti je vremenom doprinela veoma efektivnom pozivanju vlade na odgovornost (Laundry, 1989:90).

Praksa u Srbiji. Kada su, 1991. godine u Skupštini Srbije uvedena poslanička pitanja, iako su u parlamentu bila 193 predstavnika vlasti od ukupno 250, postavljeno je čak 1.391, a odgovoreno je na 1.176 pitanja. Sledeće godine postavljeno je 1392 pitanja, ali je odgovoreno na 947. Ta institucija se vremenom krnjila i nestajala, pa je 2002. godine postavljeno samo 14 pitanja, a na samo 9 su poslanici dobili odgovore. Broj poslaničkih pitanja se naglo smanjio 1993. godine od kada su poslanici postali zavisni od stranaka, jer se sa većinskog prešlo na proporcionalni izborni sistem (Antonić, 2006:148).

	1991.	1992.	1993.	1994.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Postavljeno	1391	1392	363	304	49	14	44	16	64	56
Odgovoreno	1176	947	240	210	32	9	26	10	38	51
Procenat	85%	68%	66%	69%	65%	64%	59%	62%	59%	91%

Izvor do 2005: Slobodan AntoniĆ, 2006, 147, a za 2006. dopunio autor ovog teksta

Od 1993. do 2000. poslanici vladajućih stranaka, u principu, ne postavljaju poslanička pitanja¹⁴.

Interpelacija. Slično institutu ili instrumentu poslaničkih pitanja, neki parlamenti koriste postupak „interpelacije“. Razlika je u tome što se interpelacija uglavnom podnosi kolektivno (više poslanika) i u pisanoj formi. Ovo ispitivanje je praćeno debatom u parlamentu i **može završiti glasanjem o poverenju vladi**. Broj i učestalost interpelacija je značajno manji od postavljanja pitanja, ali je i on u porastu. U Finskoj i Nemačkoj se koristi postupak interpelacije, usmeno ispitivanje praćeno glasanjem da bi se utvrdilo poverenje skupštine u date odgovore.

Praksa u Srbiji. Interpelacija je u Srbiji u prethodnom periodu gotovo zamrla kao i rasprava o nepoverenju vladi. Novim Ustavom (2006.) interpelacija postaje ustavna kategorija (ranije je to bilo regulisano poslovníkom skupštine). Prema članu 129. Ustava Srbije, interpelaciju u vezi sa radom Vlade ili pojedinog njenog člana može podneti najmanje

¹⁴ *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006., str. 28

50 narodnih poslanika. Nakon toga, Vlada je dužna da odgovori u roku od 30 dana. O podnetom odgovoru Narodna skupština raspravlja i glasa. Ako se prihvati odgovor Vlade ili njenog člana, Skupština nastavlja sa radom po utvrđenom dnevnom redu. Ako se ne prihvati odgovor, pristupa se glasanju o nepoverenju Vladi ili članu Vlade, osim ukoliko po neprihvatanju odgovora na interpelaciju Vlada ili član Vlade ne podnesu ostavku. O pitanju koje je bilo predmet interpelacije ne može se ponovo raspravljati pre isteka roka od 90 dana. Ovi instituti doprinose boljem dijalogu Skupštine i Vlade i većoj transparentnosti i odgovornosti.

Anketni odbori. Anketni odbori i komisije obrazuju se za vršenje posebnih zadataka određenih odlukom o njihovom obrazovanju. Prema Poslovniku Narodne Skupštine Srbije, Narodna skupština može obrazovati, iz reda narodnih poslanika, anketne odbore radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima. Prema Poslovniku, „odbor ima pravo da traži od državnih organa i od pojedinih organizacija podatke, isprave i obaveštenja, kao i da uzima izjave od pojedinaca koje su mu potrebne“. Posle obavljenog rada, anketni odbor podnosi Narodnoj skupštini izveštaj sa predlogom mera.

Jedan od prvih anketnih odbora formiran je 2001. na zahtev tadašnjeg DOS-a (bez DSS-a) oko utvrđivanja istine da li je Biro za komunikacije Vlade Srbije (Đinđićeve) prisluškivao predsednika SRJ (Koštunicu) i da li je savetnik predsednika SRJ tražio upad u Biro od strane načelnika generalštaba¹⁵. Tokom 2003. i 2004. godine radio je anketni

¹⁵ Opozicija nije učestvovala u ovom anketnom odboru. Svedočili su visoki državni funkcioneri, među kojima Zoran Đinđić, Vladimir Beba Popović i Nebojša Pavković. Pensionisani načelnik Generalštaba VJ Nebojša Pavković je posvedočio pred narodnim poslanicima da je Gradimir Nalić, savetnik tadašnjeg predsednika SRJ Vojislava Koštunice, juna 20001. od njega (Pavkovića) tražio upad u Biro za komunikacije Vlade Srbije, tvrdeći da je Biro prisluškivao predsednika SRJ i da je svojim delovanjem ugrozio državu i vojsku. Đinđić i Popović su u svom svedočenju negirali da se u ovom vladinom telu nalazila oprema za prisluškivanje, kao i da niko od njihovih saradnika nije prisluškivao Koštunicu. Pavković je tvrdio da su Koštunica i njegov tadašnji šef kabineta Ljiljana Nedeljković bili prisutni dok je Nalić od njega tražio da „rasturi“ Biro za komunikacije. (Politika, 26.11.2007.)

odbor radi utvrđivanja činjenica u vezi sa malverzacijama u trgovini strujom¹⁶.

Sledeći anketni odbor organizovan je 2004. godine za utvrđivanje činjenica oko regularnosti glasanja za Skupštinu Beграда¹⁷. U 2005. godini u Skupštini Srbije su formirana samo dva anketna odbora, uprkos brojnim aferama i to Anketni odbor u vezi s postupkom privatizacije preduzeća „Knjaz Miloš“ iz Arandelovca¹⁸ i Anketni odbor za utvrđivanje istine o novorođenoj deci u porodilištima u više gradova Srbije.

Jedini anketni odbor koji je imao svoj jasan epilog je onaj koji je osnovan u junu 2005. godine za ispitivanje slučaja nestalih beba, kojim je predsedavala Živodarka Dacin (SPS). Odbor je podneo izveštaj koji je usvojen u Skupštini Srbije u kojem se ocenjuje da je u mnogim slučajevima sumnja roditelja osnovana i predložio konkretne mere: da postupanje po svim prijavama roditelja o nestaloj deci vode specijalni tužilac i Posebno odeljenje Okružnog suda za borbu protiv organizovanog kriminala.

Impiĉment kao institucija parlamentarne kontrole je vezana za Ameriĉki Kongres¹⁹.

¹⁶ Predsednik anketnog odbora Aleksandar Vuĉiĉ (SRS) objašnjavao je u martu 2004. godine da su NIS i EPS sklupale štetne ugovore sa firmom „EFT“ Vuka Hamoviĉa i „Interfejs“, „Pima“ i „Skvadra“, Vojina Lazareviĉa. Bivši ministar energetike Kori Udoviĉki i bivši zamenik ministra istog resora Slobodan Ruĉiĉ potvrdili su da je EPS neregularno poslovao. Ugovorom se EPS obavezao da uveze struju iako za to nije bilo potrebe. Hamoviĉ je pred odborom tvrdio da njegova kompanija jeste uĉestvovala na svim tenderima EPS-a i dobijala oko 60 do 70 % poslova, ali da oni nisu bili štetni za Elektrodistribuciju. Rezultati i saznanja anketnog odbora su predati policiji. Ipak ĉlanovi anketnog odbora i pored burne i iscrpne rasprave nisu usvojili nikakav zaljuĉak, i nikakav izveštaj nije stigao pred ostale poslanike. (Politika, 26.11.2007.)

¹⁷ Zakljuĉak odbora sa kojim se nije složio predstavnik DS-a, je da je na više biraĉkih mesta netaĉno prikazan broj nevaŹeĉih listiĉa i da su pojedini zapisnici bili neispravni. Poslanici se nisu izjašnjavali o ovom izveštaju.

¹⁸ U januaru 2005. godine je formiran odbor zbog privatizacije fabrike „Knjaz Miloš“, kojim je predsedavao Milorad Vuĉeliĉ. Pred odborom je svedoĉio i tadašnji potpredsednik Vlade Srbije, Miroljub Labus, koji je istakao da je odluka Komisije za hartije od vrednosti da se diskvalifikuje „Aurna“ (iza koje su stajali kompanija „Danon“ i Vlade Divac) bila nezakonita, ali da on nikada nije favorizovao „Danon“ kao kupca. Ostalo je neutvrđeno da li je neko od uĉesnika u privatizaciji ovog preduzeća bio korumpiran, a ĉlanovi odbora se nisu usaglasili oko zakljuĉka. Jedan od naĉina kontrole je što i to što organi izvršne vlasti i državne uprave podnose izveštaje ali se oni usvajaju bez mnogo pitanja i rasprave. (Politika, 26.11.2007.)

¹⁹ Predstavniĉki dom u SAD-u ima pravo pokretanja impiĉmenta – optuŹbe protiv visokih funkcionera u određenim slučajevima. Da bi optuŹba bila pravovaljana, Predstavniĉki dom mora doneti *Bill of Impeachment*. Do sada je impiĉment formalno pokrenut tri puta i to: protiv

*Javna saslušanja (konsultacije)*²⁰ (*public hearing*). Javno slušanje je institucija parlamentarne prakse od strane skupštinskih odbora u cilju unapređivanja zakonodavnog postupka, efikasnijeg kreiranja politike ili kontrole rada vlade²¹. Javno slušanje se organizuje povodom nekog zakonskog predloga ili drugog pitanja iz nadležnosti odbora sa ciljem prikupljanja informacija od predstavnika javnog i privatnog interesa. Osnovna ideja javnih slušanja je da se institucionalizuje i sistematizuje procedura unapređivanja zakonodavnog procesa sa živim svedočenjem ljudi od struke i od iskustva, pisanim komentarima i ekspertskim mišljenjima. U živoj debati javnog slušanja razmenjuju se ideje, prednosti i mane, slabosti i vrline određenih rešenja, ukazuje se na koje grupe, pojedince i institucije se ona odnose. To je odlična prilika da se ukrste teorijska znanja i praktična iskustva u cilju unapređenja zakonodavnog procesa. Ona se sprovode o nedostacima određenih zakonskih rešenja, ali mnogo češće o predloženim nacrtima zakona.

Javna slušanja su redovan oblik rada u savremenim demokratijama. Ona uključuju stavove drugih javnih tela, stručnih ustanova i pojedinaca i zainteresovanih strana. Smatraju se i kao otvaranje zakonodavnog procesa prema spolja i prema javnosti za ljude koji nisu članovi parlamenta, od vladinih predstavnika do građana i zainteresovanih delova civilnog društva. Javna slušanja su prilika za otvoreni dijalog između građana i zakonodavca u vezi sa nacrtima ili predlozima zakona. Veće učešće građana, zainteresovanih grupa i javnosti unapređuje postupak usvajanja zakona i demokratičnost parlamenta, ali i društva u celini.

predsednika Andrew Jacksona (1869), koji zbog nedostatka samo jednog glasa nije proglašen krivim, Ričarda Niksona (1974) za aferu Votergejt, koji je izbegao impičment podnošenjem ostavke, i protiv Bila Klintonu (1999., afera „Ovalni kabinet“), koji je glasanjem senatora oslobođen od optužbe. (Mirjana Kasapović, *Izborni leksikon*, str. 115). Obzirom da ove rasprave mogu biti uopštene, smatra se da su najefikasniji metodi u kontroli rada vlade odbori čiji je cilj upravo kontrola, nadgledanje i praćenje (monitoring) vladinih resora koji mogu pozvati određene ministre zadužene za tu oblast. Stalni komiteti američkog kongresa su poslužili kao model mnogim skupštinama (u Predstavničkom domu ima 23, a u Senatu 18 stalnih odbora. U SAD se zahteva da predsednik (šef egzekutive) svake godine na početku redovnog zasedanja upućuje naciji Poruku o stanju unije (*Message on the State of the Union*).

²⁰ Izraz *Public Hearing* se različito prevodi: javna saslušanja, javna slušanja, a možda bi adekvatniji bio izraz **javne konsultacije**

²¹ O ovom pitanju videti detaljnije u: Slaviša Orlović, 2007, *Javna slušanja (Public hearings) kao institucija parlamentarne prakse*, UNDP

To je mogućnost da se u proces uključe i stručnjaci i druge strane čime se omogućava da i oni iznesu svoje mišljenje o datom pitanju. Javno slušanje je forum za razmenu ideja. Njime se unapređuje zakonodavni postupak konsultovanjem eksperata i predstavnika civilnog društva, oslanja se na iskustva učesnika i dodatno povećava razumevanje pravnog okvira od strane građana, jača poverenje u parlament i državu (vladu), čini ih bližim građanima i jača demokratiju i razvija civilno društvo. Javna slušanja su mehanizam prikupljanja informacija skupštinskih odbora o svim pitanjima kojima se ova tela bave. Na javnim slušanjima se informišu članovi parlamenta, osoblje stručnih službi, ali i najšira javnost, odnosno građani. Otuda je prava svrha javnih slušanja da izabrani predstavnici, kako zakonodavne, tako i izvršne vlasti rade u interesu onih koji su ih izabrali vodeći računa o javnom dobru. Javna slušanja omogućavaju da se mišljenja građana mogu čuti i pre nego što se usvoji neko zakonsko ili drugo rešenje koje se tiče njihovih prava i interesa. Da bi bilo efektivno javno saslušanje pretpostavlja relevantne kriterijume na osnovu kojih se održava. Potrebno je napraviti razliku između javnih slušanja, javnih rasprava i javnih zagovaranja. Javna slušanja su formalniji način rada u zakonodavnom telu od javne rasprave i javnih zagovaranja.

Javne rasprave su više neformalan način rada, kojim se omogućava šira diskusija otvorenija prema javnosti i izvan kruga stručnjaka. U javnoj raspravi po prirodi stvari učestvuje veći broj ljudi. One se mogu organizovati i izvan parlamenta. Ponekad mogu biti prilika da se predstavi nacrt zakona. Javna rasprava se može više politizovati nego javno slušanje.

Javno zagovaranje je čin podrške nekom pitanju i uveravanje onih koji donose odluke da postupe u cilju podrške vašem predlogu, pitanju ili inicijativi. Javnim zagovaranjem se deluje u cilju unapređenja postojećih prava ili stvaranja novih zakonskih okvira u interesu onih u čije ime se zastupa.

U prethodnom skupštinskom mandatu 2005. i 2006. godini u Skupštini Srbije je održano pet javnih slušanja iniciranih dobrim delom od strane Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP), i to uglavnom sa u okviru Odbora za smanjenje siromaštva. Ova institucija je u eksplicitnoj formi predviđena predlogom novog poslovnika Skupštine Srbije.

Debatovanje i razmatranje

Da li se odluke u parlamentu donose na osnovu boljih argumenata u debati ili na temelju volje vladajuće stranke ili koalicije? Parlament je, između ostalog, debatno telo (*parlare*-govoriti) u kojem se otvoreno raspravlja o političkim pitanjima, ali i savetodavno i razmatračko telo. Parlament je najprikladnije mesto za javne diskusije. Bedžot je to nazivao „vladavinom pomoću diskusije“ (*government by discussion*)²². Kako ističe Hejvud, „Koliko god da su govori u parlamentu jasni, strastveni i ubedljivi, oni imaju mali ili nikakav uticaj na glasanje u skupštinama u kojima dominiraju partije, što znači da rasprava postaje sterilna i uobičajena“. To se najbolje ilustruje citiranjem Ričarda Kobdena koji je rekao za Donji dom Britanskog parlamenta: „U ovom Domu čuo sam veliki broj govora koji su me ganuli do suza ali nijedan nikada nije promenio ishod glasanja“ (Hejvud, 2004:610). Ovo se još naziva deliberativna (diskurzivna, raspravljačka) funkcija parlamenta. Diskusija u parlamentu je najčešće formalnost, jer se unapred donete odluke u partijskim organima, poslaničkim klubovima ili na sastancima šefova poslaničkih klubova, samo formalizuju u parlamentu. Ugled i suštinsku ulogu parlamenta narušava odsustvo adekvatne parlamentarne debate – parlamentarne deliberacije. Prizemna retorika u parlamentu je samo jedna od njegovih brojnih slabosti. Što se tiče jezika, parlament je postao rodno mesto uvreda, kleveta, a često i neistina. Bez odgovornosti za izgovorenu reč. A „jezici prethode mačevima“ (Kampanela). Da li je to navelo Karla Šmita da još 1925. godine u kritici parlamenta uspostavi dijagnozu: „Epoha diskusije je završena“ (Rodin, 2003:17). Kada neko uspostavi jasnu većinu, diskusija postaje ili suvišna ili dekorativna ili preterana, jer odluke se legitimišu samo brojkom većine, ali ne i putem diskusije izvedenim boljim argumentima. Reprezentativna demokratija je umonogome uslovljena slobodnom javnošću. „Vladavina putem diskusije“ je „vladavina putem javnog mnjenja (*government by public opinion*). Svojevremeno će Napoleon ustvrditi da javno mnjenje stvara i uništava suverene.

²² Prema, Milan Petrović, (1996), *Parlamentarni sistem protiv cezarističkog prezidencijalizma (cezaropopulizma)*, u: *Postkomunizam i vlast*, Priredili Vučina Vasović i Vukašin Pavlović, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, str. 318

U XX i XXI veku birači se ne mogu pridobijati samo snagom racionalne argumentacije, kao u XIX veku, već sistematskom propagandom koja deluje na strasti i interese. Iz tih razloga, oni koji oblikuju javno mnjenje, vide parlament kao moćno oružje u službi propagandnog aparata. Sir Ajvor Dženings to dobro ilustruje: „Parlament – dakle jedan od najvećih propagandnih instrumenata na svetu“²³.

Usvajanje budžeta

Usvajanje i nadgledanje budžeta je u srcu svakog parlamentarnog sistema. Budžet je uvek jedan od glavnih testova za vladu. Skupština Srbije usvajala je budžet bez suštinskih rasprava. U 2005. godini ova rasprava je protekla u senci oduzimanja mandata dvoma poslanicima G17 plus (Čonjagić, Lalić).

Političko predstavljanje (reprezentacija)

Da li poslanici zastupaju narod (građane) ili vode računa prevashodno o interesima svojih stranaka? Ako su birači ovlastili poslanike (da postupaju u njihovo ime) stranke su ih razvlastile. Skupštine su predstavničko telo i predstavljaju most ili vezu između vlade i naroda (građana). Parlament reprezentuje (predstavlja) građane. Osim građana, parlament reprezentuje i političke stranke, federalne jedinice, nacionalne manjine, birače određene regije, i vodi računa o ravnomernoj zastupljenosti polova. U određenim zemljama (Italija, Portugalija, Poljska i Hrvatska), reprezentuju se i državljani koji nemaju stalno prebivalište u zemlji (Pajvančić, 2005:20). Članovi skupština mogu biti birani, postavljeni, pa svoje zvanje mogu i naslediti (Hejvud, 2004:594). Izbor se može zasnivati na broju stanovnika, ili na nivou regiona, ili država, etničkih zajednica ili polne strukture. Osnovni princip političke reprezentacije potiče još od vremena uvođenja predstavnštva „*No taxation without representation*“, odnosno, nema oporezivanja bez predstavnštva i nema predstavnštva bez plaćanja poreza²⁴.

Praksa u Srbiji. Ustavnim rešenjima i parlamentarnom praksom, reprezentativna funkcija parlamenta je u značajnoj meri načeta. Praktično, poslanik je sveden na zastupnika svoje poslaničke grupe ili stranke,

²³ Sir Ivor Jennings, *Parliament*, 2 ed., 1957, 526, prema, Milan Petrović, *Parlamentarni sistem protiv cezarističkog prezidencijalizma (cezaropopulizma)*, str. 318

²⁴ Trinaest američkih kolonija koje su se pobunile protiv britanske vladavine istakle su parolu: „Nema oporezivanja bez predstavljanja“, Hejvud, *Politika*, str. 318

umesto da bude zastupnik interesa birača²⁵. U Strategiji za borbu protiv korupcije predlaže se „uvođenje elemenata personalizacije izbora narodnih poslanika u izborni sistem“. Pod pritiskom međunarodnih organizacija i civilnog sektora povećava se procenat žena u parlamentu. Nakon parlamentarnih izbora održanih 2006. u Skupštini Srbije je zastupljeno 20% žena (100% više nego prethodni parlament).

U parlamentu konstituisanom nakon parlamentarnih izbora 2003. nijedna partija nacionalnih manjina nije ušla u parlament zbog visokog izbornog cenzusa koji je iznosio 5%. Jedino su poslanici Liste za Sandžak ušli u parlament na listi Demokratske stranke. Nakon ovih izbora za manjine je ukinut cenzus. Uveden je takozvani prirodni prag (ili pozitivna diskriminacija) što znači da se broj ukupnih glasova izašlih birača na izbore podeli sa brojem mesta u parlamentu (250) i dobije koliko glasova nosi jedno poslaničko mesto. U odnosu na taj broj, partije manjina osvajaju onoliko mandata, koliko se dobije kada se broj glasova koje osvoje podeli sa tim brojem glasova koliko nosi jedan mandat. Na primer: ako na izbore izađe 3.750.000 birača i taj broj se podeli sa brojem mesta u parlamentu 250, dobija se 15.000, što znači da jedno poslaničko mesto nosi toliko glasova. Ako partija neke manjine osvoji 30.000 glasova, to se podeli sa 15.000 i ta partija dobija dva mandata u Skupštini. Zakonodavac je propustio da promeni odredbu po kojoj je partiji neophodno da sakupi 10.000 potpisa da bi podnela izbornu listu. Pred parlamentarne izbore 2007., Republička izborna komisija je preuzela na sebe ingerencije zakonodavca i donela odluku da je za podnošenje manjinskih lista dovoljno i 3.000 prikupljenih potpisa za predaju izborne liste.

Političko obrazovanje i regrutacija

Skupštine deluju „u ime naroda“ i obezbeđuju prihvaćenost, saglasnost i osećaj da je režim pravedan. Mediji i javnost su danas postali bitni u životu skupština do te mere da njihov status sve više zavisi od

²⁵ U izveštaju: *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, na str. 30 je zapisano: „Odsustvo reprezentativnosti potmaže da se moć odlučivanja premesti ili nikada ne preseli u institucije, dopušta razvijanje sumnjivih i nikome do kraja jasnih i poznatih vaninstitucionalnih aranžmana i ličnih nagodbi, sprečava uspostavljanje integriteta institucija i time slabi poverenje građana u institucije, te pogoduje razvijanju korupcije i u pravnom i u etičkom značenju“.

medijske pažnje koju dobijaju, a sve manje od njihove ustavne pozicije (Hejvud, 2004:594). Medijsko praćenje skupštinskog života ima značajnu ulogu i u političkom obrazovanju građana i u legitimizovanju vlasti.

Skupštine su bile i ostale važna stanica u karijeri budućih ministara i premijera, odnosno predsednika država²⁶. Tu se na najbolji način vrši trening i edukacija za najviše državne funkcije. Dve trećine američkih predsednika potiče iz Kongresa. Đinđić, Koštunica i Tadić i veliki broj ministara su najpre bili poslanici.

Obezbeđivanje legitimiteta vlasti

Skupštine deluju u ime naroda i obezbeđuju prihvaćenost, saglasnost i osećaj da je režim pravedan. Parlament je svojevrsno ogledalo vlasti građanima i ogledalo građana prema vlasti. To je svojevrsni „forum nacije“. Naročito ranije „parlamentarci su bili shvatani kao čuvari nacionalnog dobra, džentlmeni čijoj se reči može verovati i čija je akcija motivisana ne ličnim napredovanjem već nacionalnom korisnošću“ (Vasović, 2006:94).

Vršenje ustavotvorne vlasti

Ustavno pravo je često izvan skupštinskih ovlašćenja, ali neretko i sastavni deo nadležnosti parlamenta. Skupština Srbije nakon političkih promena 2000. nije iskoristila dvotrećinsku većinu (DOS-a), 176 od 250 poslanika. Kada je 2006. postignut dogovor o promeni ustava, izrada novog nacrtu Ustava odvijala se gotovo mimo Skupštine. Odbor za ustavna pitanja Narodne skupštine je prolongirao rad na novom ustavu, najverovatnije zbog stranačkih interesa. Tekst koji je ušao u skupštinsku proceduru bilo je dostavljen samo dva časa pre glasanja o njemu, a poslanicima je na raspolaganju bilo ukupno 4 sata da se o njemu raspravlja i glasa. Od 248 prisutnih poslanika, 242 je glasalo za prihvatanje teksta Ustava. Noć pred usvajanje ustava izmenjen je poslovnik Narodne skupštine, pri čemu je ustanovljena posebna sednica, kao oblik rada parlamenta. Prema članu 98. Ustava Srbije “ Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac **ustavotvorne** i zako-

²⁶ Iako je danas tendencija da američki predsednici budu bivši guverneri neke države, Kenedi i Nikson su najpre bili članovi kongresa. Hejvud, Politika, str. 592

nodavne vlasti u Republici Srbiji“, odnosno Skupština „donosi i menja Ustav“ (član 99.).

Utvrdjivanje javnih politika

Narodna skupština je organ koji odlučuje o razvojnim politikama putem donošenja odluka i rezolucija. Ovu svoju nadležnost skupština vrši selektivno i uglavnom na predlog Vlade. Do sada je Skupština Srbije usvojila: Strategiju za smanjenje siromaštva (2003); Rezoluciju o pridruživanju Srbije Evropskoj uniji (2004); Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa (2005); i Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije (2006).

Slabo poverenje u parlament i nedostatak resursa za ostvarivanje nadležnosti

Prema različitim istraživanjima javnog mnjenja, Skupština Srbije je institucija u koju građani imaju veoma malo poverenje, a veći deo javnosti prema poslanicima gaji izuzetno negativna osećanja. Prema istraživanju Centra za politikološka istraživanja i javno mnjenje Instituta društvenih nauka, Skupština Srbije spada u institucije sa najnižim stepenom poverenja (iza SPC, predsednika Srbije, vojske, školstva, EU, Vlade Srbije)²⁷. Nepoverenje u Skupštinu je znatno šire nego poverenje. Ovo govori o stepenu legitimnosti Skupštine. Tome su doprineli sami poslanici brojnim aferama, skandalima, trgovinama mandatima, menjanjem poslaničkog kluba ili stranke, vređanjem ili polivanjem vodom kolega, uvredama i klevetama, zahtevima za poboljšanjem asortimana skupštinskog restorana ili predlogom zakona o doživotnim privilegijama.

Da bi parlament bio uspešan u obavljanju svojih osnovnih dužnosti, neophodno je da ima puni legitimitet i bude sastavljen od časnih i uglednih ljudi, jer su oči javnosti uprte u njega kao ogledalo vlasti. Kako ističe Džeremi Poup: „Ukoliko javnost gleda na poslanike kao na prevarante koji su kupovinom, podmićivanjem, laskanjem ili na slične

²⁷ Videti detaljnije na: <http://www.cpijm.org.yu/scharts/Izvestaj3.pdf>

načine obezbedili sebi položaje koji donose moć, parlament će izgubiti poštovanje i praktično biti onemogućen da promovise sistem dobre vladavine i smanjuje korupciju u društvu, čak i ako tome iskreno teži“ (Poup, 2004:45). Kako popuštaju etičke kontrole, rastu iskušenja političara. Praksa rada Skupštine vrlo često odstupa od osnovnih demokratskih principa. Počev od načina izbora narodnih poslanika javljaju se izvesne sumnje u vezi sa sumnjivim finansiranjem političkih partija i njihovih kandidata za poslanike, jer izborna kampanja zahteva veliku količinu novca.

Ugled i legitimnost parlamenta ugrožavaju česti **transferi poslanika i oduzimanje mandata**²⁸. U Skupštini Srbije je često dolazilo do promene partije ili poslaničkog kluba. Za promenu partije mogu postojati različiti razlozi i motivi: nezadovoljstvo sopstvenom pozicijom u njoj ili njenom politikom, „igranjem na kartu“ partije kojoj se pridaju veće šanse na predstojećim izborima, a ponekad, prelazak može biti motivisan i boljom novčanom ili drugom ponudom što je i najteže dokazivo i zato ostaje samo na nivou spekulacije. U pogledu „poslaničkih transfera“, praksa u Srbiji je zabeležila različite slučajeve. Poslanici u parlamentu su prelazili iz jednog u drugi poslanički klub, menjali stranku u okviru istog poslaničkog kluba, osnivali novi poslanički klub, ili sebe proglasili nezavisnim poslanicima. Samo u jednom slučaju je poslanik iz vladajuće partije prešao u opoziciju.

Transferi poslanika su omogućili pojedinim strankama da bez izbora postanu parlamentarne stranke. **Neizborna parlamentarizacija** znači da je neka stranka postala parlamentarna iako nije osvojila mandate na izborima, ili nije ni postojala u vreme izbora²⁹. Kako ističe Mirjana Kasapović: „Neizborna parlamentarizacija i deparlamentarizacija rijet-

²⁸ Videti detaljnije u : Slaviša Orlović, *Nedemokracičnost partija i demokratizacija društva, u Demokratija u političkim strankama Srbije*, Uredio Zoran Lutovac, Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006., str. 109–114

²⁹ Postoje četiri slučaja neizborne parlamentarizacije u Srbiji. SPO je postao parlamentarna stranka u julu 2003. posle „preleta“ poslanika Tomislava Kitanovića iz DSS-a; G17 plus je ušao u parlament u oktobru 2003. godine, jer je nekadašnji poslanik Koalicije „Vojvodina“ sa liste DOS-a Sredoje Mihajlov postao član ove stranke, koja je pre toga bila NVO; kao i Dragan Rafailović iz DHSS; PSS-BK je postala parlamentarna stranka u maju 2005. kada je poslanik SRS-a, Živadin Lekić prešao u Pokret snaga Srbije – Bogoljub Karić koja je do tog momenta bila vanparlamentarna stranka; LDP, u Saveznom parlamentu, 2005., Đorđe Đukić je iz DS-a predao u LDP koja je u tom mometu tek osnovana

ke su u stabilnim demokracijama s konsolidiranim stranačkim sustavima, dok su mnogo češće u novim, nekonsolidiranim demokracijama“, i dodaje, „na njih utječu pravno-politički i strukturno-politički razlozi; izborni sustavi, poslovnici parlamenata kojima se, među ostalim, uređuju načini osnivanja parlamentarnih frakcija, strukturnost i organiziranost političkih stranaka i stranačkog sustava i dr.“ (Kasapović, 2003:242). U Skupštini Srbije je prisutna i **indirektna parlamentarizacija** (Vladimir Goati). Pojedine stranke su indirektno postale parlamentarne³⁰.

Obavljanje osnovnih nadležnosti Skupštine karakteriše izrazita **partijska disciplina**. To je striktno držanje članova partije svog programa i odluka svojih organa. **Partijska disciplina često zahteva da se glasa i „zatvorenih očiju“**. U parlamentu se lična odgovornost pretvara u odgovornost partiji. Poslanici, rukovođeni partijskim interesima i ne glasaju po svojoj savesti. Zato se o njihovim postupcima u parlamentu sudi na izborima. **Usled partijske discipline poslanici sve više gube svoju autonomiju, idenitet i originalnost, a sve više do izražaja dolazi partijska lojalnost**. Izabrani predstavnici se nalaze u dvostrukoj ulozi. Oni su izabrani od strane građana i svojih partija i vode računa i o interesima građana i o interesima svojih partija. Ove dve uloge se prepliću, ali nisu uvek identične.

Da bi skupština obavljala svoje nadležnosti neophodno je da bude opremljena kompetentnom administracijom. Rad 250 narodnih poslanika Skupštine Srbije opslužuje oko 300 zaposlenih u stručnoj službi. Poređenja radi, u Italiji na jednog poslanika ide 3 službenika, u Finskoj na 200 poslanika ide 433 službenika, u Škotskoj na 130 poslanika ide 433 zaposlena, u Sloveniji na 90 poslanika ide 370 zaposlenih.

Da bi funkcionisao autonomno i nezavisno, parlament mora da se opremi i adekvatnim resursima i instrumentima (budžet, kadrovi, oprema, ostali resursi), a ne da bude „sponzoruša“ vlade. Po novom Ustavu Srbije iz 2006. predviđen je Zakon o Narodnoj skupštini. Prema predlogu ovog Zakona, previđena je budžetska autonomija Skupštine, kojom

³⁰ Na parlamentarnim izborima 2003., na listi DSS-a pojavile su se Narodna demokratska stranka (Slobodan Vuksanović), Srpska demokratska stranka (Kojčić) i Srpska liberalna stranka (Nikola Milošević). Na listi DS-a pojavili su se Lista za Sandžak, GSS i SDU. Na listi G17 plus našao se SDP. Sve ove manje stranke su postale parlamentarne uz pomoć većih partija preko čijih lista su ušle u parlament.

bi se izbegao dosadašnji apsurd po kojem je Skupština usvajala budžet Vlade, a onda finansijski bila u vladinoj milosti ili nemilosti. Učinak i unutrašnji kapaciteti parlamenta umnogome zavise od spoljne stabilnosti sistema u kome deluju. Razvoj stranaka u novim demokratijama je umnogome **parlamentocentričan**, iz prostog razloga što je parlamentarna, arena za njih najznačajnija posle izborne arene. To je i najbolji način za besplatan politički marketing i vođenje permanentne kampanje.

Zaključak

Reprezentativna demokratija uravnotežuje participaciju i reprezentaciju, odnosno učešće građana i njihovo predstavljanje, harmonizuje artikulisanje pojedinačnih i grupnih interesa sa opštim dobrom zajednice, a predstavnici izabrani na opštim i tajnim izborima na određeni vremenski period, se ponašaju odgovorno i brinući za javni interes, kombinujući interese, stavove i poglede svojih birača sa sopstvenom procenom. Oni to čine osluškujući glas naroda, ali kad to nije moguće, imajući slobodu da odlučuju samostalno. Postoji još jedna prepreka. To je partijska disciplina. Kroz uvid u obavljanje svojih osnovnih delatnosti može se iznova utvrditi da parlament gubi kontrolu nad sopstvenom agendom i da je snažna tendencija suprematije (prevlasti) egzekutive (izvršne vlasti). Partije, a ne poslanici su glavni akteri, kako u oblikovanju parlamenta, tako i u njegovom radu. Ono u čemu parlament ostaje nužan i nezamenljiv, to je građenje parlamentarne većine koja omogućuje izbor vlade i usvajanje zakona. Parlament je najvećim delom „sveden na kancelariju za udaranje pečata na odluke vlade“ (Vasović, 2006:96). Ono što je od nastanka parlamenta davalo važnu intonaciju, a to je kontrola vlade, ona je redukovana gotovo isključivo za opozicione poslanike i partije. Narodnoj skupštini Srbije predstoji veliki posao u pogledu harmonizacije velikog broja zakonskih propisa, kao preduslova u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Između imperativa spolja i svojih unutrašnjih protivurečnosti, skupština će simultano morati da u hodu unapređuje svoj rad i vodi računa o interesima onih koji su je izabrali, kako ne bi sve više tonula u servis vlade i vladajućih partija.

Literatura

- Antonić Slobodan, (2006), *Elita, građanstvo i slaba država*, Službeni glasnik, Beograd
- Gallagher Michael, Laver Michael, Mair Peter, (2005), *Representative Government in Modern Europe, (Institutions, Parties, and Governments)*, Fourth Edition, Mc Graw Hill, New York
- Hejvud Endrju, (2004), *Politika*, Clio
- Kasapović Mirjana, (2003), *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb
- Lajphard Arendt, (2003), *Modeli demokratije*, Službeni list SiCG, Beograd i CID Podgorica
- Laundry Philip, (1989), *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth
- Liebert Urlike, (1990), *Parliament in the Consideration of Democracy*, U: *Parliament and Democratic Consolidation in South Europe*, eds. U. Liebertand M. Cotta, Pinter Publishers
- Lovo Filip, (1999), *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad
- Slaviša Orlović, (2005), *Polupredsednički sistem i partijski sistem Srbije*, u *Političke stranke u Srbiji, struktura i funkcionisanje*, Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd
- Slaviša Orlović, (2006), *Nedemokratski partija i demokratizacija društva*, u *Demokratija u političkim strankama Srbije*, Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd.
- Slaviša Orlović, (2006), *Političke konsekvence izbornih sistema*, u *Kako do boljeg izbornog sistema*, priredio Srećko Mihajlović, Socijaldemokratski klub i Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd
- Slaviša Orlović, (2007), *Javna slušanja (Public hearings) kao institucija parlamentarne prakse*, UNDP
- Pajvančić Marijana, (2005), *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd
- Petrović Milan, (1996), *Parlamentarni sistem protiv cezarističkog prezidencijalizma (cezaropopulizma)*, u: *Postkomunizam i vlast*,

- Priredili Vučina Vasović i Vukašin Pavlović, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka
- Rodin Davor, (2006), *Dva problema hrvatskoga parlamentarizma*, u: Anali hrvatskog politološkog društva, godište II, 2006, Zagreb
- Sartori Đovani, (2003), *Usporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd
- Sodaro Michael J., (2004), *Comparative Politics, A Global Introduction*, McGraw-Hill, New York
- Vasović Vučina, (1987), *Savremeni politički sistemi*, Beograd: Naučna knjiga
- Vasović Vučina, (2006), *Savremene demokratije*, I tom, Službeni glasnik, Beograd
- Fridrih Karl, *Konstitucionalizam (Ograničavanje i kontrola vlasti)*, CID, Podgorica, 1996
- Poup Džeromi, *Antikorupcijski priručnik, Suprostavlanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*, Transparentnost Srbija i OSCE Misija u SiCG.
- Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006.
- Ustav Republike Srbije (2006.)
- Poslovnik Narodne Skupštine Republike Srbije
http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/poslovnik/poslovnik_1.asp
- Informator o radu Narodne skupštine
<http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/index.asp>
- Centar za politološka istraživanja i javno mnjenje Instituta društvenih nauka
<http://www.cpijm.org.yu/scharts/Izvestaj3.pdf>

COMPETENCES OF PARLIAMENT

Abstract: This article considers the most important competencies of parliament with a view to the Assembly of Serbia, thus showing the role this most important institution of representative democracy has, or should have, in the democratic consolidation process. Deputies speaking from parliamentary rostrum resemble gladiators in arena, whereas in the benches they reduced themselves to taster-pressers and voting machine. The decisions already made somewhere else are only verified there. The laws are passed *through* the Assembly, not *by* it. The Parliament formally controls the government, but party leaders of ruling coalition who are sitting in the government actually control the Parliament via chairpersons of deputies' groups and through party discipline. The National Assembly is somewhere on the borderline between subordinate and submissive legislator. Constitutional solutions and parliamentary practice have significantly weakened the representative function of the Parliament. In fact, a deputy has been reduced to a representative of his/her deputies' group or party, instead of being a representative of voters' interests. Frequent transfers of deputies and deprivations of their terms of office undermine the reputation and legitimacy of the Parliament. A review of performance of the Parliament's basic functions can determine once again that the Parliament loses control over its own agenda and that there is a strong tendency for supremacy of executive power. Parties, and not deputies, are the main actors, both in shaping the Parliament and in its work. The building of parliamentary majority, thus enabling appointment of government and adoption of laws, is what the Parliament remains necessary and irreplaceable for. There is a serious job before the National Assembly of Serbia, pertaining to harmonization of a large number of regulations, as a prerequisite in the process of association to the European Union. Between external imperative and its internal contradictions, the Assembly of Serbia shall simultaneously have to improve its performance on-the-job and to consider the interests of those who had elected it, in order to avoid further reduction to a simple service of the government and ruling parties.