**1.2. Законодавна функција парламента**

Парламент располаже спектром различитих надлежности којe могу бити систематизованe на другачији начин у зависности од ширине фокуса појединих теоретичара.[[1]](#footnote-1)Између више надлежности које представничко тијело у већој или мањој мјери садржи, као кључна надлежност парламента издваја се његова законодавна дјелатност. ’’Законодавство се традиционално схватало као посебна област репрезентативних скупштина. Репрезентативне скупштине се у ствари називају ’законодавна власт’, иако се увијек одмах признаје да ове скупштине немају искључиву контролу над законодавством нити се баве само законодавством. Ипак, на законодавство се по традицији гледа као на његову примарну функцију.’’[[2]](#footnote-2) Законодавна надлежност парламента јесте његова изворна функција која је још из периода његовог настанка до данас незаобилазна и још увијек представља суштинско обиљежје модерног парламента.’’Законодавна функција је прва и основна функција парламента, која обухвата надлежности парламента у погледу доношења устава, закона (квалификованих и обичних), потврђивања међународних уговора, скупштинских пословника, али и парламентарних резолуција и декларација као аката програмско–политичког карактера који обавезују снагом ауторитета свог доносиоца.’’[[3]](#footnote-3) Дакле, у парламентарном систему, као систему подјеле власти, представничко тијело је првенствено носилац законодавне власти. ’’Повјеравање ове функције парламенту значи имплицитно увођење става, према којем све оне норме које се – непосредно илипосредно – тичу људске слободе може донијети искључиво парламент, и то у правном облику закона.’’[[4]](#footnote-4)

Парламент је за циљ свог настанка 1265. године у Енглеској, управо имао остваривање монопола у стварању закона и дуго времена је у свом златном добу, управо због те своје законодавне функције, представљао центар политичког система.[[5]](#footnote-5) Са краја XIX вијека, чувени британски уставни теоретичар А.В.Дајси (*Dicey*), елаборирајући законодавну надлежност парламента, дефинисао је парламентарни суверенитет на сљедећи начин: ’’Принцип парламентарног суверенитета значи ни мање ни више од овога: Парламент по енглеском уставу има право да донесе или поништи било који закон, а поред тога, ниједном појединцу или органу није енглеским законима дато право непризнавања или непримјењивања закона које доноси парламент.’’[[6]](#footnote-6) Дакле, парламент има позитивну и негативну сувереност. У том периоду код свих британских аутора, без обзира на то колико су се мало бавили концептолошком страном могуће организације односа између законодавних и извршних органа, постоји несумњива константа у схватању да британски политички и уставни систем парламентарне владе не остварује подјелу, већ прије јединство државне власти које се темељи на суверености и супрематији парламента.[[7]](#footnote-7) У том смислу је вршена својеврсна фетишизација парламента, неријетко су му приписиване функције које објективно никада није ни имао, односно надлежности чији је носилац само формално био. Међутим, половином двадесетог вијека равнотежа између легислативе и егзекутиве, полако али сигурно се помјера на штету парламента. Сигурно је да тај процес слабљења парламента изгледа већи у оној мјери у којој је његова законодавна функција, као и позиција у систему, била предимензионирана.[[8]](#footnote-8)

Нарастајући тренд разградње надлежности парламента препознат је у теоријијошполовином прошлог вијека. ’’Кенет Вер (*Wheare*) је у једној од првих модерних компаративних студија о парламенту, дао следећу оцјену: Ако би се направио генерални извјештај о позицији и функционисању законодавних тијела у 20. вијеку, очигледно је да су уз неколико значајних и упадљивих изузетака, законодавна тијела ослабила у значајном погледу, а нарочито у погледу моћи у односу на постојећу владу.’’[[9]](#footnote-9) Но, како тада тако и данас, позиција и значај савременог парламента у уставном систему првенствено се огледају управо у процесу доношења закона. У том смислу се и квалификовање значаја и снаге парламента сагледава најчешће у класификацијама које за мјерило узимају управо законодавну надлежност представничког тијела. Филип Нортон (*Northon*) је, подијелио парламенте на *јаке* којиимају могућност даодбаце законске предлоге владе,да их модификују,па чак и да сами иницирају иформулишу предлоге закона, *умјерено јаке* који крећу од тогада могуда модификују, али не да их одбаце, до тога да могу да их одбаце, али не могу да формулишу сопствене предлоге и *слабe* парламентe који не могу ни дамодификују,а поготово не да одбаце законске предлоге, нити наравно, да формулишу сопствене. У кaтeгopиjy умјерено јакихje cвpcтao бpитaнcки *House of Commons,* кao и нajвeћи бpoj зaпaднoeвpoпcких парламенaта који могуда модификују предлоге закона, могу да их одбаце, али не могу да формулишу сопствене предлоге закона. [[10]](#footnote-10)

Данашња уставна теорија не доводи у питање да су позиција и значај парламента измијењени и прилично уздрмани у односу на његово златно доба, као и да се то најбоље може примијетити у промијењеној садржини законодавне надлежности парламента. Примјер који представља прекретницу у том процесу јесте Устав Француске из 1958. године. Супротно дотадашњем претпостављању законодавне надлежности представничког тијела и њeном ријетком дојељивању извршним тијелима, Устав Пете Републике је изричито набројао питања која су у законодавној надлежности парламента, док је регулисање свих осталих друштвених односа препустио извршној власти. На тај начин је Устав Француске остварио диобу законодавне надлежности између парламента и извршних тијела (Владе и Предсједника) на штету парламента.[[11]](#footnote-11) Процес даље разградње законодавне надлежности је константан. Треба имати у виду одређене процесе, као и комбинацију различитих фактора који су узроковали такво стање. Постојање дводомих парламената додатно отежава вршење законодавне надлежности. Наиме, државе које имају два дома парламента имају и сложенији законодавни поступак, с обзиром да сваки закон треба да буде изгласан у оба дома. На овај начин угрожена је ефикасност у процесу доношења закона, што иначе представља велики изазов модерног парламента, јер самим постојањем два законодавна дома, постоји и реална могућност да они буду међусобно супротстављени. Овај проблем је посебно изражен у земљама у којима су домови равноправни у процесу доношења закона (тзв. егалитарни бикамерализам)[[12]](#footnote-12). Проблеми у фукционисањудводомих представничких тијела могу у крајњем случају да имају за посљедицу и паралисање законодавне власти. Без обзира на инструменте којима се покушава усагласити законски предлог (формирање мјешовитих комисија у Њемачкој, ’’*shuttle’’* процедура у Француској) поједини аутори сматрају да сукоб домова доводи до својеврсне парализе законодавне активности, c обзиром да не постоје ефикасна средства за рјешавање овог сукоба.[[13]](#footnote-13)

Законодавна функција парламента, као и снага парламента уопште зависи и од ширег политичког контекста. У том смислу, можемо препознати одређене разлике у функционисању и улози парламента унутар већинског и са друге стране консесуалног модела демократије.[[14]](#footnote-14) Собзиром на то да у већинским моделима имамо доминацију владе, једностраначке кабинете, самим тим влада у потпуности контролише и законодавну активност, па се за законодавну иницијативу у британском парламенту, који је примјер већинског модела, каже да је скоро сведена на минимум.

Парламентарне процедуре као правила којих се законодавно тијело придржава при доношењу аката, незаобилазан су фактор који нам одређује квалитет функционисања парламента. Посљедњa два вијека парламент је врло мало промијенио у области сопствених процедура, па се његово заостајање и инертност највише примјећују управо у вршењу законодавне функције. Због својег конзервативног уређења и функционисања, законодавни орган није успио дa прати трендове и одговори на захтјеве друштвених промјена. Његова неефикасност, неприлагодљивост захтјевима модерног друштва, проузроковали су одлив његове законодавне надлежности, првенствено према влади. Све то је условило да се у крајњем појављују мишљења која не само да редукују његове надлежности већ из коријена мијењају схватање о законодавној надлежности савременог парламента. У том смислу, све су чешћа мишљења која чак преиспитују традиционалну тврдњу да је парламент законодавно тијело.[[15]](#footnote-15) У пракси је ова функција парламента сведена на то да је он орган који доноси одлуку о одређеном закону, на начин што га усваја или не усваја, те је исправније говорити да он законодавну надлежност дијели са другим субјектима.[[16]](#footnote-16)

1. ’’Основне функције парламента, према Д. Стојановићу су: уставотворна, законодавна, буџетска, контролна, изборна и квазисудска. Законодавна функција по Р. Марковићу сублимира уставотворну и буџетску, наглашавајући да су неке од надлежности парламента, као што су одлучивање о рату и миру и законодавна функција, тесно повезане са сувереношћу. Разматрајући уставне надлежности представничког органа, М. Пајванчић потенцира ’’власти’’ којима парламент располаже: уставотворна, законодавна, контрола владе, овлашћења парламента везана за изборе и право парламента да уреди сопствену организацију.’’, Ирена Пејић, *Парламентарно право,* ’’Свен’’, Ниш 2011, 24 – 25. [↑](#footnote-ref-1)
2. Карл Фридрих, *Конституционална демократија,* ЦИД, Подгорица, 2005, 263. [↑](#footnote-ref-2)
3. И. Пејић, *Парламентарно право*, 24. [↑](#footnote-ref-3)
4. Павле Јовановић, Ненад Димитријевић, Милан Поповић, *Савремени политички системи,* Универзитет Црне Горе, Подгорица 1998, 147 – 148. [↑](#footnote-ref-4)
5. И. Пејић, *Парламентарна влада, осцилације у равнотежи*, 49. [↑](#footnote-ref-5)
6. A.V. Dicey*, An Introduction to the Study of the Law of the Constitution,* Liberty Classics, London, 1982, 3 – 4. [↑](#footnote-ref-6)
7. ’’У том смислу ваља схватити познату Де Лолмеову изреку да енглески парламент може учинити све осим промијенити мушкарца у жену, чему су Енглези додали: ако то не може, то није због правних разлога.’’, Вид. Бранко Смердел, Смиљко Сокол, *Организација власти: политичке идеје, уставни модели, збиља,*Народне новине,Загреб 1988, 67 – 69. [↑](#footnote-ref-7)
8. Волтер Беџот *(Bagehot)* је y cвом кaпитaлном дjeлy навео доста богату листу парламентарних функција: законодавнy, изборну, експресивну, образовнy, информативну, формирање владе., Bид. Bagehot Walter, *The English constitution*, Oxford University Press, 1873, 118 – 121. [↑](#footnote-ref-8)
9. Владан Петров, ,,(Не)моћ модерног парламента’’, *Правни живот*, вол. 57, бр. 14, Београд 2008, 695. [↑](#footnote-ref-9)
10. Philip Norton, ,,Representation of interests: the case of British House of Commons’’, *Parliaments in the modern world, changing institutions,*University of Michigan, 1994, 13. [↑](#footnote-ref-10)
11. Б. Смердел, С. Сокол, *Уставно право*, 323. [↑](#footnote-ref-11)
12. Најбољи примјер егалитарног бикамерализма је италијански парламент гдје су оба дома (Представнички дом и Сенат) једнаке снаге. [↑](#footnote-ref-12)
13. Вид. Владан Петров, *Парламентарно право,* Правни факултет Универзитета у Београду 2010, 53 – 69. [↑](#footnote-ref-13)
14. Аренд Лајпхарт *(Lijphart)* је извршио дистинкцију између већинског (вестминстерског) и консесуалног модела демократије на основу десет карактеристика. Између осталих критеријума подјеле који се тичу типова изборног и партијског система, начина промјене устава, државног уређења и сл. потенцираћемо оне које се тичу законодавног тијела. Тако Лајпхарт као разлику између већинског и консенсуалног модела демократије наводи ’’односи извршне и законодавне власти, у којима је извршна власт доминантна, насупрот равнотежи снага између извршне и законодавне власти; системи у којима законодавна тијела имају посљедњу ријеч у питању уставности закона које доносе, насупрот системима у којима закони подлијежу судској ревизији уставности коју врше врховни или уставни судови.’’, Аренд Лајпхарт, *Модели демократије,* ЦИД, Подгорица 2003, 76 – 77. [↑](#footnote-ref-14)
15. ’’Прво, зато што овај само расправља и усваја законске предлоге које му подноси влада, а сам чин усвајања нарочито кад влада има стабилну већину иза себе, више је формална потврда онога што je влада унапред одлучила. Данас је влада орган који не само да води, већ и фактички утврђује политику једне земље. Парламент је ту да само, после често потпуно неплодотворне расправе ’аминује’ владин предлог. Друго, после Првог, а нарочито Другог светског рата, повећава се број случајева у којима парламент делегира надлежност за оригинерно регулисање одређених друштвених односа на владу, те ова осим извршних, доноси у већини земаља и уредбе са законском снагом.’’, Владан Петров, ,,О еволуцији и значају парламента’’*, Правни живот* вол. 52, бр. 12,Београд2003, 825. [↑](#footnote-ref-15)
16. ’’У француској теорији истиче се да је законодавац сложени законодавни орган (organ legislatif complexe), који се састоји од више парцијалних законодавних органа (organ legislatif partiels). Парцијални законодавни органи су: парламент (домови парламента), народ, органи извршне власти (влада, шеф државе), а у посљедње време све више и уставни суд (у образложењу својих одлука уставни суд често одређује правце будуће законодавне политике; стога је данас уставни суд више од Келзеновог негативног законодавца’’, В. Петров, *Парламентарно право*, 126. [↑](#footnote-ref-16)