

УДК:  
342.53:328.1(497.11)  
Оригинални  
научни рад

Српска политичка мисао  
број 4/2011.  
год. 18. vol. 34.  
стр. 51-73.

**Марко Пејковић**

*Институт за политичке студије, Београд*

## **СРПСКИ ПАРЛАМЕНТАРНИ ОДБОРИ - КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА \***

### **Сажетак**

Дуго су легислативне студије биле ван средишта политичке науке. Пад интересовања у теорији је одговарао општем уверењу о “*сумраку парламената*” (*decline of legislatures*) унутар политичких система. Међутим, последњих деценија оживљено проучавање скупштина, и посебно њихових одбора, поклапа се са започетим процесима свеобухватне институционализације парламената, првенствено кроз снажење утицаја одбора у периоду који се у литератури назива “*успон парламената*” (*age of parliaments*). Стога, у овом раду, централно место анализе заузима најновији Пословник Народне Скупштине Републике Србије из јула 2010, а у њему положај и улога скупштинских одбора. Пре тога се указује на теоријске аспекте конципирања легислативно-егзекутивних односа, тј. одбора као главних агената који утичу на природу тих релација, а тек потом се разматрају структура, процедуре рада и овлашћења српских одбора у упоредном контексту, као и утицај политичких партија на њихово чланство и функционисање. Овај рад је покушај аутора да прикаже институционални аранжман српског парламента и процени реформске потенцијале одбора.

Кључне речи: скупштинских одбора, парламент, Пословник о раду / трајних налога, политичких партија, фузија власти, подела власти

---

\* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

*"Да би један парламент оправдао своје постојање, у његовој надлежности морају да се нађу истински важни задаци"*<sup>1)</sup>

Прошло је више од 140 година од како је британски публициста Волтер Беџот изнео ову мисао у свом чувеном, сада већ класичном политиколошком делу *Енглески устав*. Његове идеје о законодавно - извршној фузији, парламенту као основној дебатној и политички образовној институцији једне нације, ефикасном кабинету и премијерском вођству, претпоставкама парламентаризма и "узвишеном" делу устава оличеном у грађевини монархије, јесу дале неизмеран допринос свим каснијим списима посвећеним парламенту као камену темељцу конституционалне и касније демократске државе. Ипак, негде у току или после настанка Беџотовог рада, сама Британија, као извор и узор парламентаризма за многе земље, заронила је у вртлог дубоких промена и реформи које су, будући зачете у оквиру сфера детерминанти политичког система, имале одраз на конфигурацију парламента. То је период великих изборних реформи (Расел – Дизраели *Реформски Акт* од 1867, Гледстонов *Акт о Репрезентацији* 1884), када масе из средњих слојева, радници и сељаци ступају на политичку позорницу, а што је пре свега изазвано муњевитом индустријализацијом и радикалном променом друштвене структуре. Раније еластично груписање посланика у парламенту, дуге дебате, гласање у складу са личном савешћу по Берковом идеалу, морала је да замени експедитивна законодавна процедура под стегом модерно конституисаних политичких партија, у британском случају пре свега конзервативне. Апетити бирачког тела и супротстављени интереси друштвених група су толико нарасли, да је на смену Беџотовој крилатици, морала да дође Дизраелијева: *"Дођавола са вашим принципима* (упућено парламентарцима – прим. М. П.), *држите се своје партије"*.<sup>2)</sup> Или ти нови парламентарни послови нису били они на које је мислио Беџот. Партије регрутују, социјализују, номинују чланове парламента, који бирају владу свог партијског врха, а пошто је исти добио мандат да спроведе политички програм, а не апстрактно опште добро, онда се и од страначких чланова очекивало да врхушку држе на власти докле год постоји партијски императив. На тај начин је фузија, кроз преклапање егзекутиве и легислативе још више замагљена(о). Способност парламента да аутономно иницира/доноси зако-

1) Bagehot, *The English Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 27.

2) Moyra Grant, *The UK Parliament*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2009, p. 68.

не и врши контролу (*oversight*)<sup>3)</sup> владе је скоро ишчезла, јер долази до знака једнакости између владе и парламентарне већине *a priori*. Парадокс је у томе што би управо та већина требало да обуздава владу, али и да јој се истовремено поковава (!).

Левенштајнова тврдња да: "*историја конституционализма (...) није била ништа друго до вечито трагање за магичном формулом којом би се установио идеалан еквилибријум између владе и парламента...*";<sup>4)</sup> очигледно никада није изгубила на актуелности. Идеја о фузији уз накалемљени партијски притисак, не само да пада од потенцијално великог дефицита легитимитета (у случају да партија на власти крене да систематски крши изборна обећања), него и продуктивности/квалитета законодавства. Поставља се питање да ли је данас, када су друштва толико комплексна да су политички системи оптерећени инпутима окружења у тој мери да је угрожена њихова стабилност, и сама егзекутива способна да се избори са свим искушењима? Многе савремене демократије решење траже у додатној институционализацији скупштина и специјализацији кроз јачање одбора.<sup>5)</sup>

У земљама, у којима су парламенти дуго били само у сенци влада и премијера, јављају се озбиљне реформе у правцу јасније делимитације на релацији егзекутива – легислатива. У Британији, још 1979. формиран су стални одбори за мониторинг владиних департмана (*select committees*) са малим и сталним чланством, овлашћењима да независно од владе прикупљају документа и доказе, спроводе саслушања, креирају сопствену агенду и темпо рада, као и да ангажују стручњаке за период целог парламентарног сазива.<sup>6)</sup> Такође, странчарење је у овим одборима ретка појава. Осим тога, и одбори који се баве законодавном материјом (*standing committees/ Public bills committees*) су 2006. добили право да воде саслушања и прикупљају доказе.<sup>7)</sup> До тог времена та фаза се искључиво обављала (ако и уопште) у пленуму Дома комуна. Од 2002, пред одбором (*Liaison committee*) који координира радом *select committees*, пре-

3) Дефиниција у: Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight*, Inter-Parliamentary Union, 2007, p. 9.

4) Наведено према: Зоран Крстић, *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 20.

5) Philip Norton, "Conclusion: Do Parliaments Make a Difference?", in: *Parliaments and Governments in Western Europe* (editor: Philip Norton), Routledge, Abingdon, 2004, p. 196.

6) Philip Norton, "Old Institution, new Institutionalism? Parliament and Government in the UK", *ibid*, pp. 31–33.

7) Jessica Levy, "Public Bill Committees: An Assessment Scrutiny Sought; Scrutiny Gained", *Parliamentary Affairs*, Vol. 63 No. 3, 2010, p. 534.

мијер мора два пута годишње да одговара на питања и даје потребне доказе.<sup>8)</sup> Џек Струо закључује, да је реформа британског устава у корист парламента иреверзибилан процес, између осталог и зато што се бирачи више не идентификују онако чврсто са неком партијом као раније (*partisan dealignment*), а што је условљено променама друштва и кризом идентитета и политичког система у целини.<sup>9)</sup> Француска је одличан пример за промену односа снага. У Петој Француској Републици, драстично је смањена моћ одбора који су били у ранијим Републикама свемоћни, тиме што су редуковани на број од шест (њихов садашњи број 8), док им се чланство кретало до 145 посланика (!).<sup>10)</sup> Француски устав ипак даје важно право скупштини у чл. 39. да може да одбије стављање неког владиног закона на дневни ред због процедуралних разлога, услед чега спор решава Уставни Савет у року од 8 дана. Након ревизије устава из 2008/9, француски парламент добија изузетно овлашћење - основ за пленарну расправу о закону који је прошао одборну процедуру јесте текст усвојен од стране одбора, а не владе.<sup>11)</sup> Тиме је ово тело стекло право модификације владиних закона (*authority to re-draft/write bills*), чиме излази из реда пасивних и креће ка утицајнијем реду парламената.

## ТЕОРИЈА И КОНЦЕПТУАЛНЕ ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ОДБОРА

Зачетници нео-институционализма у политичкој науци, Олсен и Марч, сумирају дисциплину, да је тешко разумети парламенте без узимања у обзир институционалних карактеристика. Правила, норме, и идентитети институција, чине фокус анализе, пре него микро-рационални ниво појединаца и макро ниво социјалних колектива. Но, аутори подвлаче да је циљ да се постојеће алтернативе више продубе него потпуно истисну.

Институција је релативно трајни скуп правила и пракси, уграђених у структуру значења и ресурса, који су релативно инва-

8) <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/liaison-committee/>

9) Jack Straw, New Labour, "Constitutional Change and Representative Democracy", *Parliamentary Affairs*, Vol. 63 No. 2, 2010, pp. 362, 365, 366.

10) Kaare Strom, "Parliamentary Committees in European Democracies", in: *The new Roles of Parliamentary Committees*, (editors: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson), Frank Cass, London, 1998, pp. 31, 35.

11) [http://www.assemblee-nationale.fr/english/new\\_constitutional\\_provisions\\_may-2009.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/english/new_constitutional_provisions_may-2009.asp)

ријантни у односу на смену појединаца који овима администрирају, као и релативно отпорни на преференце из окружења. Институције дају поредак и предвидљивост, ограничавајући политичке актере у оквиру допуштених активности.<sup>12)</sup> Без обзира што ови аутори припадају нормативној неоинституционалној теорији, њихова дефиниција може да нам послужи како бисмо истакли важност институција, иако ће у овом раду доминирати приступ рационалног избора.

Метсон и Стром одборе дефинишу као: “...*субјединице законодавца, којима су обично поверене специфичне организационе надлежности (...)* (одбори као *наредбодавне, одлучујуће или вето групе*)”. На ове норме и правила скупштинске процедуре, калеме се специфичне функције одбора: 1) *економичност рада*, 2) *профитабилна размена*, 3) *прикупљање информација*, 4) *партијска координација*,<sup>13)</sup> тако да свакој од ових одговара одређени тип процедура. Ове функције су толико битне, да су их (сем друге у претходној класификацији) Шепсл и Вајнгаст назвали “формални модели (рада – прим. М. П.) легислатуре”.<sup>14)</sup> *Економичност рада*, према овим ауторима, подразумева двоструку предност коју одбори имају са становишта ефикасности. Прво, већи број одбора омогућава да се на већем броју паралелних трака одвија законодавни рад. Знајући за хроничан недостатак времена, одбори постају средство за подизање нивоа законодавне продуктивности. Друго, специјализација одбора, омогућава посланицима да се боље упознају са појединим политикама, чиме се бољој ефикасности, придружује и често запостављена ефективност. *Профитабилна размена*, подразумева хетерогене преференце парламентарараца, а што се углавном везује за потребе њихових изборних јединица. Посланици који долазе из руралних подручја ће имати другачије политичке апетите од оних из урбанизованих или индустријализованих подручја. Ови први ће више да се баве субвенцијама за пољопривреду него темама везаним за транспорт, али ће управо у питањима од секундарног значаја држати страну оних, који ће њима изаћи у сусрет и подржати их у сфери пољопривреде. Али, постоје и битне претпоставке које морају да се испуне не би ли одбори обављали ову

12) James G. March & Johan P. Olsen, “Elaborating the “New Institutionalism””, in: *The Oxford Handbook of Political Institutions* (editors: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman), Oxford University Press, 2006, pp. 3–20.

13) Ingvar Mattson and Kaare Strom, “Parliamentary Committees”, in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (editor: Herbert Doring), Palgrave Macmillan, 1995, p. 249–257.

14) Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, “Formal Models of Legislatures”, *Legislative Studies Quarterly*, Comparative Legislative Research Center, Vol. 19, No. 2 (May, 1994), p. 145.

функцију. Они морају имати прецизно дефинисане надлежности, стабилно чланство, право законодавне иницијативе или чак вета (*gate-keeping powers*), ефективне инструменте контроле владе, чланови пленума морају поштовати одлуке одобра, док се чланство одбора формира на основу индивидуалних жеља посланика. Модел *прикупљања информација* представља корекцију презумпције неизвесности, односно неспособности законодавца да потпуно антиципира позитивну корелацију између закона и насталих ефеката. Парламент би требало да гради адекватне процедуре како би се чланови подстакли на акумулацију експертизе и специјализацију по најмањој цени (доктори као чланови одбора за здравство, адвокати одбора за правосуђе...). Ове привилегије остали посланици су спремни да уступе појединима, у замену за квалитетне “сигнале” приликом финалног одлучивања у пленуму, а што све води колективним користима. *Партијска координација* негира уврежено мишљење су моћ одбора и партија обрнуто пропорционални. Ова перспектива на одборе гледа као на инструменте партија, тачније партијских вођа у парламенту (*whips*). Како бирачи симплификују изборе, опредељујући се за конкретну партију, чланови одбора се труде да спроводе партијске циљеве ради реизбора. Партије зависе од испуњавања предизборних обећања која су дата грађанима, али се однос чланови одбора – интереси бирача, одвија доминантно *via* политичке партије. Одбори се тако претварају у мали стручни кружок са основном сврхом да испуњавају партијски програм, односно повећавају шансе за повољан изборни исход кроз сервирање политичких захтева бирачке базе, оличених у страначким манифестима.

Прва функција одбора је најмање спорна у науци. Остале функције су различите, па и конфликтне, ако бисмо тврдили да је нека апсолутна. Друга значи да су одбори скоро аутономни, трећа да су они агенти скупштине, а четврта да су они испостава већинске партије. Једна од алтернатива је да се свака од ових функција узме у обзир при изучавању одбора, имајући у виду да ни једна до сада није понудила кохерентно и кореспондирајуће објашњење. Наша хипотеза (преузета од Строма), је да су одбори адаптивне установе, које не могу да се сведу на једну димензију. Тако свака од перспективи објашњава оно што остале занемарују. Једна перспектива је ближа европском контексту, а остале азијском или америчком. Рад одбора пољопривреде је ближи моделу профитабилне размене, док се други (европске интеграције) могу више приклонити информационом аспект. Дакле, сваки систем одбора поседује све наведене функције, које се међусобно допуњују и прожимају,

само што је разлика у степену њиховог утицаја на поједини одбор/систем. Још нешто се мора истаћи у вези партијске димензије. Њу су истицали Кокс и Мек Кабинс, испитујући амерички Конгрес. Уколико хипотетички усвојимо ову идеју, то не мора *per se* да значи умањену способност законодавца да обуздава моћ егzekутиве, с обзиром да је у САД на делу ригидан систем поделе власти, у којем извршна власт не проистиче из парламента и где те две гране власти могу да контролишу сасвим супротне политичке стране, што је у парламентарном или полупредседничком систему (делом) потпуно незамисливо. Ако би председник и већина у Конгресу били из супротних партија, онда би и било оправдано да партије ојачају утицај на америчке комитете, како би се још више нагласили поларизација и сепарација власти. Оваква констелација је изникла у другој половини 70-их и почетком 80-их, када су председници били републиканци (сем Картера), а већина у дому и понекад сенату демократе. Тада је дошло до јачања партијских група, лидера, улоге спикера и председавајућег одбора. Врхунац партијског утицаја је дошао 1994. са реформама републиканског спикера дома - Њута Гингрича. Искористио је лидерски потенцијал да сам одлучује о чланству одбора, као и о материјалним ресурсима Конгреса. Уведене су неформалне *Task Forces* ради заобилажења одбора.<sup>15)</sup>

Уколико би страначка доминација процветала у другим системима подељене власти, нема сумње да би партија из које настаје влада, преко парламентарне већине, умртвила аутономност одбора, неопходну за контролу извршне власти, тј. очувања легислативно – егzekутивног баланса. Аутономија одбора од превеликог утицаја владе или неке партије, јесте кључни елемент утицајног парламентарног одборничког система.<sup>16)</sup> Обрасци извршно-законодавних односа који бујају у парламенту су изузетно битни и Ентони Кинг, на британском примеру, издваја три најважнија, која се могу применити и на било који не-председнички систем власти: 1) *опозициони* – конфликтни однос партија власти и опозиције, 2) *унутарпартијски* – дијалог, цењкање и понекад конфликт између фракција једне партије или побуна посланика против своје владе (*rebellion of backbenchers*), 3) *не – партијски* – дијалог и кооперација ван партијског контекста. Први образац је најзаступљенији, и он функционише према томе и у Србији. Други се односи на већу институци-

15) Colton C. Campbell and Roger H. Davidson, "US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops", in: *The new Roles of Parliamentary Committees*, (editors: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson), Frank Cass, London, 1998, pp. 133–137.

16) Наведено према: Taiabur Rahman, *Parliamentary Control and Government Accountability in South Asia*, Routledge, Abingdon, 2008, p. 71.

онализацију самих партија, а трећи, како закључује Кинг, на већу институционализацију и диференцијацију самог парламента.<sup>17)</sup> Ниједна влада у Србији од 1990. није прекинула мандат изгласавањем неповерења од стране незадовољних посланика. Српске партије искачу из компаративног шаблона партијског организовања.<sup>18)</sup> Како истиче Јовановић, број специјалиста у странкама који се више руководе професионалним мерима од партијске лојалности је миноран или непостојећи, партијски вођа и централни органи су моћни толико да потпуно контролишу посланичке клубове преко наметнутог председника групе. Многи лидери странака су једини кандидати на унутарпартијским изборима. Све ово се разликује од упоредне праксе, где посланици имају већи удео у формулисању и вођењу политике владе, али и више од тога. Посланици формирају партијске комитете који одговарају структури министарстава, имају велику улогу приликом избора партијских вођа, а понекад отказују послушност сопственој влади. Многе европске партије имају бољу кадровску инфраструктуру и професионално – истраживачке центре, одакле парламентарци имају поуздан извор информација. Једину наду за уравнотежење односа влада – скупштина у Србији пружа *не – партијски* образац. Пошто је природни амбијент у коме би он могао да се култивира стручно - политички, онда се одбори као мала, компетентна тела намећу сама по себи.

Пракса да одбори углавном одлучују консензусом или једногласно, тј. ситуације у којој чланови владајуће партије аутономно одлучују у одбору и тако налазе заједнички језик са опозицијом, јесте *conditio sine qua non* јаког одборничког система и јаког парламента, који је нешто више од печата (*rubber stamp*) за аминовање туђих одлука у политичком систему. Ипак, једини изузетак може да се јави у случају мањинске владе. Тада, консензус у одбору не мора да буде показатељ способности, а и шире парламента, да утичу на садржај владине политике. Рометвед је показао да је норвешки *Стортинг* ојачао *versus* влади, упоредо са слабљењем једногласности у одбору. Ради се о гласовима које је влада губила за законске предлоге, посебно за време Јагландове владе. Овај аутор тврди да је чињеница мањинске владе била важна, али не и довољна за овај распоред снага. Сматра да је уз то, кључни фактор била десегментација друштва и плурализација интересних група,

17) Наведено према: Philip Norton, "Old Institution, new Institutionalism? Parliament and Government in the UK", in: *Parliaments and Governments in Western Europe* (editor: Philip Norton), Routledge, Abingdon, 2004, p. 21.

18) Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 116-117.



које више нису могле да одборе претворе у адвокате својих интереса као пре.<sup>19)</sup> Мада, ми држимо, мањинска влада не само да је била важан, него и нужан услов за овај феномен, иако није морао бити и довољан. Јер, тада нису све партије које подржавају владу заступљене у њој. Она странка која даје поверење мањинској влади, управо може да активира све механизме који су јој при руци (а они су искључиво парламентарни или екстра-институционални, јер та странка није у извршној власти) како би уцењивала владу и повећала своју моћ. На тај начин, уз постојање других услова, може доћи до јачања улоге парламента *vis-a-vis* владе. Када је влада већинска, свако мајоризовање од стране владајућих странака и несагласност у одбору, само јача владину позицију.

## СКУПШТИНСКИ ОДБОРИ У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Неопходно је да након теоријских премиса прикажемо садашњи положај српских одбора. Редослед анализе Метсона и Строма - *структуре, процедуре и овлашћења* одбора,<sup>20)</sup> биће *mutatis mutandis*, примењен у овом раду, јер је до сада пружио најсистематичнија знања о парламентарним одборима.

### Структура одбора

Пословник Народне Скупштине Републике Србије (у даљем тексту П), предвиђа две *врсте* одбора (чл. 41) – сталне и привремене (*ad hoc*). Привремени се деле на анкетне одборе и комисије. Разлика међу привременим одборима је у томе, што учешће у анкетним одборима могу да узму посланици, док чланови комисија могу да буду и научници и стручњаци. Њихова заједничка црта и *differentia specifica* у односу на сталне одборе је та, што се након давања извештаја пленуму, тј. након изјашњавања скупштине о њему, њихов мандат гаси. Што се тиче сталних одбора, већина је устројена по принципу политичке специјализације (*area of policy*), а не функционалне (*by function*), која би подразумевала, нпр. административно – техничке послове (чл. 46 П).

19) Hilmar Rommetvedt, *The Rise of the Norwegian Parliament*, Taylor & Francis, London, 2005, pp. 69–72, 84–85.

20) Ingvar Mattson and Kaare Strom, "Parliamentary Committees", in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (editor: Herbert Doring), Palgrave Macmillan, 1995, p. 257–307.

Што се тиче броја сталних одбора, њих има 19 (чл. 46 П). Неоинституционална теорија, подржава што већи број одбора и што већу специјализацију, како би извршној власти било теже да их контролише, али и партијским инстанцама (изузев партијске координације). Мали број одбора тешко може да обавља обимне и комплексне задатке законодавства, тако да би влада или партија имала још један алиби за ниподаштавање одбора. Већа подела рада међу одборима увећава њихову моћ. Међутим, превелика исцепканост и секташки приступ сигурно не могу бити од користи, јер није једини циљ аутономија од владе, него и њена ефективна контрола. Превелики број одбора не само што би умањео њихову координацију, него би их и ослабио у покушају да буду продуктивни.<sup>21)</sup> Зато се обично проналази средње решење да број одбора буде идентичан министарским ресорима (са портфељом) плус одбори који служе за техничка питања рада скупштине (посланички буџет, имунитет, архива и сл.). Тако би требало очекивати да је број одбора исти или мало већи од броја министара, па ако се погледа овај квантитативни критеријум, онда је влада тренутног састава једва доминантнија од скупштине у распону од 17:16.<sup>22)</sup> Међутим, број одбора ваља ускладити не само према броју министарстава него и према њиховим надлежностима, тако да један одбор прати два или три министарства, која су политички мање важна или статистички мањег опсега рада. Исто, рационалније је парламенту оставити да прилагођава број одбора министарствима новоформиране/реконструисане владе, без потребе да се из тог разлога мења пословник.

*Величина* одбора, на први поглед, иде у корак са величином парламента. Ипак, смањење броја чланова подстиче специјализацију, док повећање ствара гломазну арену под утицајем владе или партијских бичева. Али, само под условом да мањи број чланова не иде на уштрб оптерећности великом количином посла. То значи да би величина одбора морала да буде флексибилна варијабла. Како показује Артерово истраживање шкотског парламента (*Holyrood*), не постоје препреке да и веома мали одбори (7 чланова) не пруже квалитетан и правовремени допринос у политичком процесу, ако се води рачуна о расподели рада.<sup>23)</sup> Поред тога, мањи број одборника јача личне везе и колегијалност, док у великим телима долази до пребацивања посла, честих одсустава и јалових продужених

21) Ewa Carpowicz and Włodzimierz Wesolowski, "Committees of the Polish Sejm in Two Political Systems", in: *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments* (editors: David M. Olson and William E. Crowther), Ohio State University Press, Columbus, 2003, p. 56.

22) 17 министарских ресора (портфељ), 19 укупан број одбора, 16 одбора у оптицају за мониторинг владе

23) David Arter, *The Scottish Parliament A Scandinavian-Style Assembly?*, Frank Cass, London, pp. 93-106, 123.

расправа. Утолико више чуди српско решење које фиксира сваки одбор на 17 чланова (чл. 48-65 П), сем Одбора за контролу службе безбедности који има 9 чланова (чл. 66 П). Неприхватљиво је да исти број посланика у истим телима буде у тој мери диспропорционално оптерећен. У периоду од јуна 2008. до јуна 2009, Одбор за финансије је имао 30 седница и размотрио 21 извештај и документ државних органа, а Одбор за правосуђе и управу 31 седницу, док је Одбор за заштиту животне средине имао 10 седница и размотрио један извештај и један план.<sup>24)</sup> Сличан однос је забележен и за целу 2009.<sup>25)</sup> Прва два одбора су имала 35, тј. 25 седница, док је последњи имао само седам. Одбор за финансије је разматрао 23 извештаја, док је Одбор за правосуђе примио 404 представки грађана које је обрадио. Трећи од разматраних одбора је на агенди имао само један извештај. Ако је данас ранији Одбор за локалну самоуправу укинут и придружен Одбору за правосуђе и државну управу, док Одбор за заштиту животне средине још увек постоји, није тешко закључити да је нови Пословник у овом делу мањкав. Требало би избећи решење да сви одбори имају једнако велико чланство и стога нивелисати број одборника сагласно њиховим задацима или макар избрисати/спојити функције неких одбора како би се више уравнотежиле дужности. Посебна пажња се мора обратити на Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава (чл. 55 П). Овај одбор од 2010. године кумулира изузетно важне функције. У другим земљама одбори који се баве овом тематиком имају комплексну структуру или постоји више одбора који деле ове функције. Тако у финској *Едускунти*, одбори имају 17 чланова, али финансијски и ревизорски одбори имају по 21, тј. 11 чланова, уз Велики одбор који има 25 (чл. 8 финског П). Доњи дом индијског парламента – *Лок Сабха*, има три одбора за буџет (*Committee on Estimates, Public Accounts Committee, Committee on Public Undertakings* - 30, 22, 22 чланова), плус одбор за финансије (31 члан).<sup>26)</sup>

*Надлежности* су чинилац структуре одбора уско везан са претходним ставкама. Одбори могу бити специјализовани политички и функционално. Функционална специјализација је негде неопходна, али је политичка главна,<sup>27)</sup> не само због законодавног посла, него и контролне улоге (*oversight*), а коју први начин не омо-

24) Република Србија. Народна Скупштина, Извештај о раду одбора Народне Скупштине (11. јун 2008. – 11. јун 2009), стр. 3, 4, 15, 16.

25) Исто, Извештај о раду одбора Народне Скупштине у 2009. години, стр. 3, 4, 8, 10.

26) Taiabur Rahman, *ibid*, p. 140.

27) Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, 1990, p. 71.

гућава, јер су министарства претежно подељена по политичком принципу (*policy area*). Паралелност одбора и министарстава омогућава јасан домен рада, лакшу акумулацију и апликацију експертског знања, као и лакши пут за остваривање чвршћих веза између одборника и чланова владе, државне управе и интересних група, посебно ако је стабилност одборничког чланства висока. Србија се определила скоро сасвим за политичку специјализацију, али паралелност са владом није доследно испоштована. Долази до неправданог преклапања надлежности одбора са надлежностима министарстава. Од 19 одбора, три немају никакав пандан у структури владе (Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, условно Одбор за контролу служби безбедности, који надгледа БИА, самостални орган, али под општим утицајем Владе), док од преосталих 16, само њих 4 има апсолутно индентичне надлежности као министарства, а остала поседују измешане министарске надлежности. Такође, не постоје одбори који би надгледали рударство и телекомуникације (не зна се ком министарству припадају телекомуникације). Само 6 одбора покрива чак 11 кључних министарстава по политичкој тежини, односно више од половине министарских места(!).<sup>28)</sup> Томе додајемо и обавезу Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава да прегледа извештаје Државне ревизорске институције, посао тежи од мониторинга просечног ресора. Дакле, неки одбори имају “вишеструке дужности” у смислу да прате два министарства у целости, или једно или два потпуно, а друго или треће делимично. Док се не изврши прецизно и уравнотежено реструктурирање макар битних надлежности одбора, они неће добро контролисати владу, а неће моћи ни адекватно да овладају експертским знањем, неопходним за макар приметан утицај на законе, чак и да је стабилност одборничког чланства засигурана и да су сви чланови високо образовани и стручни. Упознавање, састанци и узимање докумената са (од) два или три министарства је херкуловски сложен подухват. Српски одбори не би смели да имају луксуз норвешког *Стортинга*. Раније су одбори имали тоталан приступ министарствима, а 1993. је озваничена

28) Одбор за одбрану и унутрашње послове контролише Министарство одбране и Министарство унутрашњих послова; Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу - Министарство правде и Министарство за људска и мањска права, државну управу и локалну самоуправу; Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику - Министарство економије и регионалног развоја, Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде, Министарство инфраструктуре и енергетике; Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације - Министарство животне средине, рударства и просторног планирања, Министарство инфраструктуре и енергетике; Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво - Министарство просвете и науке, Министарство културе, информисања и информационог друштва

пракса да се политика буџета и друге теме између одбора и министарстава преклапају. Међутим, то треба сагледати у ширем контексту норвешког политичког система.<sup>29)</sup> Одбори су били адвокати крупних интересних група, које су последњих деценија почеле да се плурализују и диверсификују. Тако се јавила потреба да се и одбори промене. Али, Србија је транзиционо друштво, са незавршеним социјалним реформама, у којем су интересне групе слабе и недовољно институционализоване. Српски одбори могу да спрече велику концентрацију извршне моћи и својим алтернативама у политици допринесу свеобухватној транзицији.

Српски посланици не морају да поштују забрану вишеструког чланства у одборима. Само је прописано да народни посланик може бити члан више одбора (чл. 23 П). У Србији није предвиђена ни горња граница до које може да се креће чланство једног посланика у одборима. У компаративном искуству, чак и тамо где нема лимита у пословницима, реткост је наћи посланике који су чланови више од два одбора.<sup>30)</sup> У Србији то није случај. Више од једне четвртине српских посланика (66/250) улази у састав три или четири одбора (!).<sup>31)</sup> Лидерима веома битних одбора често није страшно мултипликовано чланство. На пример, Зоран Красић (СРС) као председник Одбора за финансије, био је још члан Одбора за правосуђе и управу, односно Одбора за уставна питања, док је заменик председника бившег Одбора за локалну самоуправу Михаило Пурић (ЗЕС), био исто члан друга три одбора – за трговину и туризам, финансије, саобраћај и везе. Многи посланици теже поред одборништва да се истакну у пленуму, телевизијским емисијама, а многи уз функцију посланика имају базична занимања, док су неки ангажовани на локалном нивоу власти. Србија би морала да уведе рестрикцију на вишеструко чланство. Пословницима *Националне асамблеје* Француске (чл. 38, став 1), *Сената* Италије (чл. 21, став 1), *Стортинга* (чл. 10), португалске *Асамблеје* (чл. 30, став 3), предвиђено је да посланик може бити члан једног одбора. То важи и у Мађарској.<sup>32)</sup> Сугестивну варијанту нуди пословник *Едускунте* (чл. 9), према којој посланик именован у два одбора, има право да одбије трећи.

29) Hilmar Rommetvedt, "Norwegian Parliamentary Committees: Performance, Structural Change and External Relations", in: *The new Roles of Parliamentary Committees*, (editors: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson), Frank Cass, London, 1998, pp. 76-77.

30) H. Schellknecht, "The System of Parliamentary Committees", *Constitutional and Parliamentary Information*, Vol. 139-140, 1984, p. 109.

31) <http://www.parlament.gov.rs/content/cir/sastav/odbori.asp>

32) The Hungarian National Assembly, Office of the National Assembly, Budapest, 2006, p. 37.

Питање *пододбора* регулише чл. 44. Пословника. Ово тело се формира ради разматрања питања из надлежности матичног одбора и давање предлога. Председник одбора може да оформи радну групу. Пододбор не може самостално да иступа без дозволе одбора. У 2009-ој, у српском парламенту било је укупно 5 пододбора и 11 радних група.<sup>33)</sup> У оквиру Одбора за финансије су образоване две радне групе за контролу финансијских извештаја редовног рада политичких странака. Оне су предложиле одбору своје извештаје, који су потом усвојени. Има још простора за коришћење пододбора као помоћних тела. У *Едускунти*, финансијски одбор за сврху буџетских операција се дели на 9 пододбора, који приближно одговарају појединим буџетским секторима. Пододбор за порезе се бави приходним ставкама и пореским законима, док се остали баве буџетским одливима.<sup>34)</sup>

### Процедуре одбора

Услови који можда највише утичу на стручни профил одбора и аутономију рада јесу *начин избора и стабилност чланства*. Српски одбори су микрокосмос парламента, будући да је прописана пропорционалност странака у представљању одбора, са тим што у сваком одбору већину места морају да имају чланови парламентарне већине (чл. 23 П). Председник скупштине само формално подноси скупштини предлог одлуке о избору чланова одбора и заменика истих на основу предлога посланичких група. О предлогу може да се одлучује само у целини, јавним гласањем, већином гласова од укупног броја народних посланика (чл. 24 П). На предлог посланичке групе, скупштина може да одлучи о престанку дужности члана одбора (чл. 45). Како главну реч у номинацији кандидата има партијско вођство, нема простора да остале партије међусобно или стручно парламентарно тело утичу на избор. Партије би и даље биле пропорционално заступљене, али би се донекле спречавало да се компромитована или некомпетентна лица номинују за одбор једино захваљујући партијској оданости. Консенсуално решење је да одборнике номинује Биро или Колегијум, који би се састојао од председника, потпредседника, шефова група и секретаријата. У Швајцарској, одборе конституише канцеларија састављена од Президијума једног од домова и посебно одабраних по-

33) Република Србија. Народна Скупштина, Извештај о раду одбора Народне Скупштине у 2009. години, стр. 6, 7.

34) [http://web.eduskunta.fi/Resource.php/parliament/aboutparliament/howparliamentworks.htx#The state budget](http://web.eduskunta.fi/Resource.php/parliament/aboutparliament/howparliamentworks.htx#The%20state%20budget)

сланика (чл. 43 П), а улога партија у избору чланова је минорна.<sup>35)</sup> У Шкотској, одборнике номинује Биро. Посланик може сам да се преко овог тела пријави за неки одбор. Биро има дужност да, осим баланса странака, приликом номинација води рачуна о искуству и стручности кандидата (чл. 6.3/1,4 П). Генерално гледано, нестабилност одбора не мора да се манифестује смењивањем чланова тако што би партијски врхови кажњавали на тај начин непослушне посланике. Дамгард истиче да је довољно да посланици знају да су смењиви, због чега се држе страначке, а не стручне линије у одлучивању.<sup>36)</sup> Једина брана овоме је шкотско решење да мандат одборнику престаје: 1) ако лично поднесе оставку, 2) ако га одбор смени, 3) ако изгуби посланички имунитет (чл. 6.3/5 П).

*Избор председника одбора* заузима посебно место. Одбор на својој првој седници бира из круга чланова, председника и заменика председника (чл. 25 П). Упоредно доминира овај метод, али постоје и праксе да председника бира скупштина, спикер или као у Немачкој, где на основу договора Колегијума (*Ältestenrat*), одбор бира предложене кандидате (чл. 58 П). Српски начин не јача независност одбора, јер су све опције, већ начином избором чланова, унапред одређене према жељама страначких принципала. Додела председничког места је пропорционална. Пре новог пословника, од 26 политичких одбора, владајућа већина је имала танку предност од 14 председника одбора. Неки битни одбори, попут оног за финансије, су опозициони (СРС). Због малих овлашћења председника и самог одбора, ни овакви положаји не гарантују опозицији већи утицај. Али, ни партије владајуће коалиције нису вољне да користе главна одборничка места за контролу коалиционих партнера. Од 8 председника одбора позиције, који су могли да контролишу министарство, само двоје председника је било у позицији да утиче на рад партнерског коалиционог министра у мање осетљивим темама културе (ДС vs. Г17) и спорта (ДС vs. Г17). Наше партије су занемариле ове механизме за форсирање интер-партијског обраца, за разлику од Немачке, где су одбори имали улоге у спровођењу коалиционих договора, кохерентности владине политике, али и интер-егзекутивног ограничења власти, преко одборничких мостова контроле.<sup>37)</sup>

35) Erik Damgaard, "How Parties Control Committee Members", in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (editor: Herbert Doring), Palgrave Macmillan, 1995, p. 314.

36) Ibid, p. 319.

37) Dong-Hun Kim and Gerhard Loewenberg, "The Role of Parliamentary Committees in Coalition Governments : Keeping Tabs on Coalition Partners in the German Bundestag", *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 9, November 2005, pp. 1104-1129.

*Питање отворених или затворених седница* дотиче осетљиво поље транспарентности. Некада је потребно да делови одборничких послова делом или потпуно буду затворени за јавност, али и друге посланике. У првом случају, одборници би били склонији да убирају политичке поене пре него да се посвете стручном раду и изложенији су оку партијских лидера и шефова посланичких група. Ако су седнице одбора увек отворене за друге посланике, онда је партијским бичевима лакше да контролишу одборнике, чиме се отежава постизање компромиса неопходног за консензус. Јавност рада у српском парламенту је начелно загарантована (чл. 254 П). Остављена је могућност да седница одбора буде затворена, ако на предлог трећине укупног броја одборника, о томе одлучи одбор. Одбор може одлучити да пусти информацију у јавност са затворене седнице (чл. 255 П). Без права гласа, седницама одбора може да присуствује посланик који није члан одбора (чл. 74 П). Овим решењем Србија не спада у ред парламената са јачим правом дискреције. У Швајцарској седнице одбора су затворене, док су подаци о начину на који су одборници гласали недоступни (чл. 47, ст. 1 П). Исто је у Финској,<sup>38)</sup> Норвешкој (чл. 17 П), Данској (чл. 8, ст. 3 П), Шведској.<sup>39)</sup> У Немачкој, јавни део обухвата само коначни део доношења одлуке и то након саветовања са *Ältestenrat*, док су у начелу седнице затворене до супротне одлуке самог одбора (чл. 69/69а П). Из седнице, аустријски одбор доњег дома, може одлучити да изузме непосланичко лице, односно ако оптира за затворену сесију, 2/3 већином и било ког посланика који није члан одбора (чл. 37/6,7 П). Италијански Сенат може да искључи нематичног сенатора из седнице (чл. 31, ст. 3 П). Седницама одбора у Финској, осим чланова одбора, једино још смеју да присуствују спикер и његови заменици (чл. 36 П), мада у пракси скоро никад, а треба имати у виду да је спикер личност која се бира искључиво тајним гласањем, чиме је прихватљивија за опозицију (чл. 34 Устава Финске).

### Овлашћења одбора

На пиједесталу овлашћења одбора је законодавна иницијатива и спајање/подела законских предлога. Српски одбори не поседују ова овлашћења што је компаративно реткост. Само посланик, Влада, скупштина АП и 30.000 бирача имају право законодавне иницијативе (чл. 150 П). Сем земаља вестминстерског типа, ма-

38) <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/index.htm>

39) [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_\\_\\_6431.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page___6431.aspx)



да и ту има изузетака, јер аустралијски Сенат има право спајања/поделе (погл. 22, чл. 150 П), само Француска и Данска не признају бар једно од ових овлашћења. Мањи, но значајан број земаља признаје право иницијативе. То су Аустрија (чл. 27, ст. 1 П), Исланд,<sup>40)</sup> Швајцарска (чл. 45/а П), Шведска (погл. 3, чл. 7 П). То право постоји и у Италији када одбори заседају *in sede legislativa* према чл. 72 устава, уколико се закони не односе на међународне уговоре, уставну/изборну материју, делегирано законодавство или буџет. И у источноевропским земаљама налазимо овај институт. У Словачкој,<sup>41)</sup> Пољској,<sup>42)</sup> Мађарској,<sup>43)</sup> а до 1996. у Украјини.<sup>44)</sup> Скоро све западноевропске државе дају право спајања/поделе закона.<sup>45)</sup>

Следеће у низу анализираних овлашћења је моћ *ревизије законских предлога*. Она се односи на подношење амандмана и преправљање потенцијалних закона (*rewriting the bills*). Друга врста ревизије је неугоднија опција за извршну власт, пошто онда одбори могу да законодавну агенду устроје различито, па и супротно од ње, преобликујући законске предлоге егzekутиве. Српска процедура познаје само дискрецију подношења амандмана од стране уставом овлашћеног предлагача закона, али и надлежног одбора (чл. 161 П). Ипак постоји метод који се донекле приближава преправљању, али само појединих чланова закона. Ако надлежни одбор, одбор за уставна питања и законодавство, али и предлагач закона прихвате стављени амандман, исти постаје део предлога и не разматра се одвојено у пленуму (чл. 164 П). Одбори у Србији се не могу похвалити да су кроз амандмане успели да остваре значајнији утицај у законодавству. Од јуна 2008. па у наредних годину дана, просечно је на један усвојени закон долазило само 0,8 амандмана.<sup>46)</sup> Низ западноевропских одбора има апсолутно право преправљања предлога. Ту спадају белгијски, фински, немачки, исланд-

40) *Althingi*, (editors: Arna Björk Jónsdóttir and Solveig K. Jónsdóttir), Althingi Administration, 2010, p. 20.

41) Darina Malova and Dana Sivakova, "The National Council of the Slovak Republic", in: *The New Parliaments of Central and Eastern Europe* (editors: David M. Olson and Philip Norton), Frank Cass, London, 2001, p. 111.

42) Amie Kreppel, *Old dog new tricks: Understanding the Role of the Sejm since Democratization*, Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29 - September 1, 2002, p. 27-28.

43) The Hungarian National Assembly, Office of the National Assembly, Budapest, 2006, p. 51.

44) Sarah Whitmore, *State building in Ukraine: The Ukrainian parliament 1990 -2003*, Taylor & Francis, London, 2005, p. 123.

45) Види табелу у: *The new Roles of Parliamentary Committees*, Ibid, pp. 49-51.

46) Исто, Извештај о раду одбора Народне Скупштине (11. јун 2008. – 11. јун 2009), стр. 12-13.

ски, италијански, норвешки, шпански и шведски.<sup>47)</sup> У Португалији или Луксембургу, одбори могу општој седници да презентују свој текст предлога наспрам оригиналног у виду алтернативе.<sup>48)</sup> Са становишта егzekутивно – легислативних односа, можда би ови дефицити српских одбора могли да се компензују одузимањем права влади да ставља амандмане на своје предлоге закона, на шта упућује чешко искуство.<sup>49)</sup>

Моћ *прикупљања информација и докумената* подразумева стручну и техничку асистенцију члановима одбора од стране секретаријата, али и привилегију одбора да позову/обавежу сведоке јавних слушања и лица из владе и управе да им благовремено доставе документа за редован рад. Одбори Народне Скупштине немају ни једног јединог секретара у својој засебној служби (!). Наиме, сву помоћ одборима у раду пружа општа служба скупштине (чл. 292 П). Нема сумње да посланици не могу сами да обављају све задатке, нити да им у томе не може много помоћи општа служба, која истовремено мора да асистира целој скупштини као институцији. Права супротност овоме јесу одбори *Риксдага*, који имају засебног секретара и од 5 до 10 службеника који пружају техничко-стручну помоћ. У Норвешкој секретаријат одбора обухвата једног или двоје службеника, а у данском *Фолкетингу*, осим што сваки одбор мора имати најмање једног (неки два) секретара, они морају имати високошколско звање (право или економија). Осим сталног секретаријата, неки одбори унајмљују стручњаке, као у Вестминстеру, где уз општу службу, одбори на властиту иницијативу могу да приме у своје редове специјалисте са стране. Специјалисти су на платном списку парламента и чине саставни део одбора у току целог сазива. Код нас је пословником стипулисано само да у раду одбора по позиву могу да учествују научници/стручњаци (чл. 74 П), што је лабава и краткотрајна веза одборника и стручњака, ако се у пракси уопште постоји. На ове лоше "инфраструктурне" услове, калеме се половична овлашћења у односу на документе и сведоке. Наиме, одбори за редован рад могу само да траже, али не и да обавежу министарство или други републички орган да пруже неопходне информације/податке (чл. 74 П). Нешто је прецизније акцентирана дужност органа у вези анкентних одбора и комисија.

47) Herbert Döring, "Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe", *Legislative Studies Quarterly*, Comparative Legislative Research Center, Vol. 26, No. 1 (Feb., 2001), p. 151.

48) табеле у: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Ibid, pp. 289, 290.

49) Janica Reschova and Jindriska Syllova, "The Legislature of the Czech Republic", in: *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, Ibid, p. 97.

Обавезни су државни органи и организације да се одазову на позив и да пруже све потребне информације (чл. 68 П). Јавна слушања, пак, дају право председнику одбора само да позове лица од значаја на слушање (чл. 84 П). Одбори Србије немају механизам за покретање процедуре принуде доласка на слушање, анкетни одбор или комисију, као што то има аустријски одбор (чл. 40, ст. 2 П), који може захтевати од компетентних органа да се неко лице приведе. Улога анкетних одбора и комисија је ипак уназађена одредбом да им се не признају истражне и друге судске радње (чл. 68 П). Улога истражних одбора са судским овлашћењима не мора да се састоји у решавању спорова или предмета њиховог рада. Ојачани правом истражно-судских радњи, лакшег конституисања (1/5 посланика), јавношћу рада, португалски истражни одбори су били главни фактор одређивања политичке агенде, примарни објекат медија и високо цењени од опозиционих партија као средство утицаја на владу апсолутне већине.<sup>50)</sup>

\*  
\* \*

Народна Скупштина још није ушла у стадијум "унутрашње" демократизације,<sup>51)</sup> будући да већина појединачно посматраних параметара структуре, процедура и овлашћења одбора, спада у доњи или средњи ниво модернизације у односу на стране парламенте. Не поседују упоредни одбори максималан статус по свим карактеристикама, али је генерално гледано, пракса да ако у неким сферама дати одбори имају средње развијену (евентуално минималну) дискрецију, у осталим или већини случајева имају веома јаку, чак и максималну. И у земљама у којима се јавља класичан парламентаризам и где одбори нису толико јаки, крећу реформе ка њиховој институционализацији. Исто, нешто слабији систем одбора у високоразвијеним и политички стабилним земљама, попут Британије (развијени одбори за контролу егzekутиве, али се и законодавни јачају), никако не би смео да буде изговор за одлагање реформи српских одбора. Неразвијено друштво у Србији стоји само наспрам моћне егzekутиве и партијских врхова. Србија није федерална или регионална држава да би се и преко тих модела државног уређења вршио баланс и дисперзија моћи. Одбори су прва институција која ће лакшим путем реформисана (без ревизија Устава), дати одређени допринос политичком систему кроз добро законодавство,

50) Cristina Leston – Bandeira, *From Legislation to Legitimation: The role of the Portuguese parliament*, Routledge, London and New York, 2004, pp. 82-84.

51) Александар Новаковић, "Основне карактеристике и улога парламената у транзицији", *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2005, стр. 129.

ефикасно надгледање егзекутиве/управе и општи ребаланс односа извршне власти и законодавца.

**Marko PejkoVIC**

## **SERBIAN PARLIAMENTARY COMMITTEES - COMPARATIVE ANALYSIS**

### **Summary**

For a long time the legislative studies have been out of focus in political science. The fall of interest in theory was paralleled with common notion of "decline of legislatures" inside the political systems. However, during the last few decades, revitalised research of parliaments, especially of their committees, has coincided with new processes of comprehensive parliamentary institutionalisation, primarily through strengthening of committees in period which in literature is called "age of parliaments". Therefore, in this paper, the newest Rules of Procedures Act of Serbian National Assembly (july 2010) occupies central place of analysis and in it the status and roll of parliamentary committees. First, theoretical aspect of conceptualizing legislative-executive relationships is mentioned, i.e. the theory of committees as main agents influencing the nature of such relations, then structures, procedures and powers of serbian committees are examined in comparative context, as well as impact of political parties on their membership and functioning. This paper is an attempt of its writer to partly present an institutional arrangement of serbian legislature and to assess reform potentials of committees as parliamentary units.

Key words: parliamentary committees, parliament, rules of procedure/standing orders, political parties, fusion of powers, separation of powers

### **ЛИТЕРАТУРА:**

*Althingi*, (editors: Arna Björk Jónsdóttir and Solveig K. Jónsdóttir), Althingi Administration, 2010.

Arter, David: *The Scottish Parliament A Scandinavian-Style Assembly?*, Taylor & Francis, London, 2005.

Bagehot: *The English Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Whitmore, Sarah: *State building in Ukraine: The Ukrainian parliament 1990 -2003*, Taylor & Francis, London, 2005.

Grant, Moyra: *The UK Parliament*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2009.

- Damgaard, Erik, "How Parties Control Committee Members", in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (editor: Herbert Doring), Palgrave Macmillan, 1995.
- Döring, Herbert, "Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe", *Legislative Studies Quarterly*, Comparative Legislative Research Center, Vol. 26, No. 1 (Feb., 2001).
- Извештај о раду одбора Народне Скупштине (11. јун 2008. – 11. јун 2009), Република Србија. Народна Скупштина.
- Извештај о раду одбора Народне Скупштине у 2009. Години, Република Србија. Народна Скупштина.
- Yamamoto, Hironori: *Tools for parliamentary oversight*, Inter-Parliamentary Union, 2007.
- Јовановић, Милан: *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Carpowicz, Ewa and Wesolowski, Wlodzimierz, "Committees of the Polish Sejm in Two Political Systems", in: *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments* (editors: David M. Olson and William E. Crowther), Ohio State University Press, Columbus, 2003.
- Campbell, Colton C. and Davidson, Roger H, "US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops", in: *The new Roles of Parliamentary Committees*, (editors: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson), Frank Cass, London, 1998.
- Kim, Dong-Hun and Loewenberg, Gerhard, "The Role of Parliamentary Committees in Coalition Governments : Keeping Tabs on Coalition Partners in the German Bundestag", *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 9, November 2005.
- Kreppel, Amie, "Old dog new tricks: Understanding the Role of the Sejm since Democratization", *Annual Meeting of the American Political Science Association*, August 29 - September 1, 2002.
- Крстић, Зоран: *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Leston – Bandeira, Cristina: *From Legislation to Legitimation: The role of the Portuguese parliament*, Routledge, London and New York, 2004.
- Levy, Jessica, "Public Bill Committees: An Assessment Scrutiny Sought; Scrutiny Gained", *Parliamentary Affairs*, Vol. 63 No. 3, 2010.
- Malova, Darina and Sivakova, Dana, "The National Council of the Slovak Republic", in: *The New Parliaments of Central and Eastern Europe* (editors: David M. Olson and Philip Norton), Frank Cass, London, 2001.
- March, James G. & Olsen, Johan P, "Elaborating the "New Institutionalism""", in: *The Oxford Handbook of Political Institutions* (editors: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman), Oxford University Press, 2006.
- Mattson, Ingvar and Strom, Kaare, "Parliamentary Committees", in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (editor: Herbert Doring), Palgrave Macmillan, 1995.
- Новаковић, Александар, "Основне карактеристике и улога парламента у транзицији", *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2005.
- Norton, Philip, "Conclusion: Do Parliaments Make a Difference?", in: *Parliaments and Governments in Western Europe* (editor: Philip Norton), Routledge, Abingdon, 2004.

- Norton, Philip, "Old Institution, new Institutionalism? Parliament and Government in the UK", in: *Parliaments and Governments in Western Europe* (editor: Philip Norton), Routledge, Abingdon, 2004.
- Rahman, Taiabur: *Parliamentary Control and Government Accountability in South Asia*, Routledge, Abingdon, 2008.
- Reschova, Janica and Syllova, Jindriska, "The Legislature of the Czech Republic", in: *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, (editors: David M. Olson and Philip Norton), Frank Cass, London, 2001.
- Rommetvedt, Hilmar, "Norwegian Parliamentary Committees: Performance, Structural Change and External Reactions", in: *The new Roles of Parliamentary Committees*, (editors: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson), Frank Cass, London, 1998.
- Rommetvedt, Hilmar: *The Rise of the Norwegian Parliament*, Taylor & Francis, London, 2005.
- Strom, Kaare: *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, 1990.
- Strom, Kaare, "Parliamentary Committees in European Democracies", in: *The new Roles of Parliamentary Committees*, (editors: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson), Frank Cass, London, 1998.
- Straw, Jack, New Labour, "Constitutional Change and Representative Democracy", *Parliamentary Affairs*, Vol. 63 No. 2, 2010.
- Schellknecht, H, "The System of Parliamentary Committees", *Constitutional and Parliamentary Information*, Vol. 139-140, 1984.
- Shepsle, Kenneth A. and Weingast, Barry R, "Formal Models of Legislatures", *Legislative Studies Quarterly*, Comparative Legislative Research Center, Vol. 19, No. 2 (May, 1994).
- The Hungarian National Assembly*, Office of the National Assembly, Budapest, 2006.
- Пословници: Србије, Шведске, Француске, Португалије, Италије, Шпаније, Аустрије, Данске, Немачке, Норвешке, Финске, Швајцарске, Шкотске, Индије, Аустралије, Британије.
- Интернет: [http://www.assemblee-nationale.fr/english/new\\_constitutional\\_provisions\\_may-2009.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/english/new_constitutional_provisions_may-2009.asp)
- [http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/aboutparliament/howparliamentworks.htx#The state budget](http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/aboutparliament/howparliamentworks.htx#The%20state%20budget)
- <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/index.htx>
- [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_\\_\\_6431.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page___6431.aspx)
- <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/liaison-committee/>

## Resume

The growing importance of parliamentary committees worldwide seems to correlate with emerging scientific revival of it. As parliament always proved to be highly flexible and adaptive institution, seems that the time when its committees were regarded as obsolete and marginal has already gone. Bearing in mind that in parliamentary systems, one measures the executive-legislative fusion of powers present to a great

extent, the additional institutionalization of assemblies imposes itself as one of the most efficient solution for such anomaly *via* progressive empowering the parliamentary committees. Through the rational – choice approach, the author draws common assumptions from contemporary comparative politics in order to underline four main functions of committees and one precondition for their optimal work. These are: economies of operation, gains from trade, information acquisition and partisan co-ordination as defined by the papers of Strom and Mattson. The author clarifies why he thinks that the most important precondition for committees to gain autonomy from the government and party whips and for committee system to work properly is to further as much as possible unity voting among members of committees based on their technical knowledge and competence, except for periods when minority government is in charge.

Combining comprehensive comparative experiences with thorough examination of the latest serbian Rules of Procedure 2010, several conclusions have been outlined. Although there were spheres where serbian committees follow some of the best solutions of developed political systems, in majority of them serbian committees remain backward without serious impact. For example, while dividing party influence on committees proportionally in line with general power-oposition rift, serbian committees stand without legislative initiative, power to split, divide or rewrite government bills as well as without stronger prerogatives concerning acquiring documents and witnesses. Biased overlap between committees when their oversight role is at stake is also present. The committee structure does not follow government departments so to put MPs on equal footing in terms of amount of tasks and legislative burden. Also, this paper estimates strong, overriding influence of party elites on committee members such as to prevent them from independent work.

---

\* Овај рад је примљен 19. октобра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.