

*Слађана Младеновић**

Институт за политичке студије, Београд

СЛАБЉЕЊЕ КАПАЦИТЕТА СКУПШТИНЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА**

Сажетак

У овом раду аутор разматра концепт депарламентаризације политике Републике Србије у процесу европских интеграција. У том циљу аутор излаже схватање појма депарламентаризације, односно губљење значаја, надлежности и моћи националних парламената под утицајем фактора из домаћег и међународног окружења. Такође се разматрају узроци слабљења улоге парламента, првенствено они који произилазе из карактеристика политичког система. У Србији постоје сличне тенденције као у осталим посткомунистичким државама, због чега је у раду вршено поређење са другим државама које су прошле кроз транзицију. Једна од основних претпоставки рада је да је објашњење за депарламентаризацију потребно потражити и у функцијама парламента. Када је реч о Србији, аутор изводи доказе који указују на то да законодавна функција преовладава на дневном реду Народне скупштине, и да то доводи до потискивања осталих функција ове институције. За потребе овог рада, истакнута је разлика између процеса европеизације која постоји у државама чланицама Европске уније и процеса европске интеграције у коме учествују државе Западног Балкана, укључујући Србију. Оба процеса могу довести до слабљења позиције националног парламента, што се у Србији и догађа. Међутим, то не мора бити случај, због чега аутор у последњем поглављу поставља питање да ли процес депарламентаризације може бити реверзибилан.

* Истраживач приправник, Института за политичке студије, Београд

** Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

Кључне речи: депарламентаризација, Народна скупштина, парламентарне надлежности, европска интеграција, транзиција, консолидована демократија

ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ДЕПАРЛАМЕНТАРИЗАЦИЈЕ

У политиколошкој литератури је уобичајено коришћење одређеног броја термина који нису прецизно дефинисани. Један од тих термина је и *депарламентаризација*, за који се сматра да је довољно разумљив због свог назива, и да нема потребе прецизније га одредити. Једно од могућих објашњења овог концепта би могло да гласи да је у питању процес умањивања значаја, надлежности и моћи националних парламената, под утицајем фактора из домаћег (националног) и међународног окружења. Међутим, овакво одређење појма депарламентаризације би могло бити спорно оним ауторима који препознају умањивање значаја и моћи (па чак и надлежности) националних парламената, али их или не сматрају толико узнемиравајућим, или чак покушавају да објасне да тај процес није ни нов, ни толико озбиљан како се иначе тврди. Тако професор Васовић сматра да је улога парламента заправо пренаглашена, односно да у пракси он није представљао тако утицајну институцију како су теоретичари парламентаризма желели да представе. Парламент, према његовом схватању, никада није имао суверену моћ, која би сада могла да опадне, иако је тачно да је у појединим фазама развоја парламентаризма имао мање ограничења него данас. С друге стране, компликованости положаја парламената је кумовало и јачање надлежности државе, нарочито у време државе благостања, а касније глобализације, због чега се почело размишљати о рационализованој верзији парламентаризма.¹⁾

Узроци слабљења улоге парламента у савременим друштвима су многобројни. Неки од њих су: јачање егzekутиве, која иницира доношење закона и одређених политика; пораст утицаја јаких партија; повећан утицај мас-медија у политичком животу; оснивање комитета за истраживања који испољавају пренапрегнуто или преамбициозно деловање; бројне функције и послови који преоптерећују парламент; посланичка питања и рад одбора немају такав значај у посткомунистичким државама као у развијеним земљама;

1) Вучина Васовић, „Савремени изазови парламентаризма“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, приредили Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Konrad Adenauer Stiftung, ФПН, Београд, 2007, стр. 17-18.

у развијеним земљама долази до појаве корпоративизма, при чему се многа питања не решавају у парламенту, већ трипартитним преговорима државе, економских корпорација и синдиката; долази до партификације администрације, чиме она постаје лаичка и дилетантска; процес глобализације смањује моћ и функције државе, а самим тим и парламента; процес парламентарног одлучивања је спор и застарео; посланици су под притиском бирача, партија, јавног мњења, лобирања и корупције.²⁾

Моћ државе и парламента се одлива у хоризонталном и вертикалном смеру. У хоризонталном смеру, моћ државе се одлива у мање-више приватне асоцијације, а по вертикали је процес двострук – према локалној формацији на ниже, и према трансдржавним, регионалним и глобалним формацијама, на више.³⁾ Због таквог развоја у савременим државама постојали су реални изгледи да улога државе буде сведена на минимум. С друге стране, јавила се и тежња за поновном афирмацијом државе, чему су допринела два фактора. Један је чињеница да тржиште није супериорно у односу на државу када је реч о јачању економског развоја и раста. Други се односи на сумњичавост политичких и административних елита према међународном капиталу, јер је често тамо где се појављивао била потребна државна интервенција.⁴⁾

Грађани посткомунистичких држава су имали прилике да осете на сопственом примеру и одливање моћи државе, и тежње ка њеном јачању. У процесу политичке транзиције ка демократским установама и консолидацији демократије, као и економске, тј. својинске трансформације у тржишну привреду, грађани су искусили истовремено успостављање/оснаживање темељних институција поретка и усвајање са Запада „увезен“ тренд слабљења националних парламената. У свим источноевропским економијама после 1990. године може се уочити постојање „равнотеже ниског нивоа“ (low-level equilibrium). Равнотежа ниског нивоа указује на то да ни економска ни политичка трансформација неће бити потпуно обављене, што значи да неће доћи до диспропорције између економске и политичке сфере, а тиме консолидација демократских институција неће бити осујећена. У реформи економског система

2) Ibid, стр. 19-24.

3) Ibid, стр. 22.

4) Martin Painter and Jon Pierre, “Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, in: *Challenges to State Policy Capacity*, Martin Painter, Jon Pierre (eds.), Palgrave Macmillan Ltd 2005, Hampshire, New York, 2005, p. 1-2.

у Централној и Источној Европи након 1990. године, држава се нигде није понашала потпуно тржишно. У Србији постмилошевићевске владе нису журиле са размонтирањем „државе благостања“, као ни у осталим посткомунистичким земљама.⁵⁾ Међутим, оно по чему Србија јесте била особена, јесте постојање ретроградних тенденција у погледу економског развоја у односу на крај 80-их, а што није био случај са другим комунистичким системима у којима се демократизација одвијала паралелно са економским напретком.⁶⁾ Управо то је разлог ниске подршке грађана Србије демократском поретку у односу на друге (пост)транзиционе системе, какви се могу видети у Пољској, Румунији, Бугарској и Украјини. Иако се ове државе разликују по степену поверења у демократију, може се уочити сличан ниво подршке грађана појединим институцијама система. Наиме, Петар Матић и Ђорђе Стојановић поред појма *поверења* у институције политичког система, уводе и појам *подршке*. Политичком подршком се сматра „посвећеност грађана базичним демократским принципима и поретку у целини.“ Степен поверења грађана у демократске институције, као и подршка реформама утичу на процес демократизације транзиционих политичких система.⁷⁾ Аутори идентификују неколико елемената којима се детерминише степен политичке подршке: селекција изборног система; етичке карактеристике јавних функционера; социјални капитал и ниво унутар-друштвеног поверења; карактер политичких сучељавања.⁸⁾ Резултати истраживања из 2005. и 2008. године, као и поређење нивоа поверења грађана у парламент у (пост)транзиционим политичким системима и стабилним демократијама, указује на то да је подршка парламенту ниска чак и у стабилним демократијама, уколико то није праћено најширим могућностима политичке партиципације. Скоро 80% грађана Србије исказује делимично неповерење, или уопште не исказује поверење у парламент, чиме је врло блиска осталим посматраним (пост)транзиционим системима у Пољској, Румунији, Бугарској и Украјини. Слични резултати се могу видети и у погледу поверења у владу.⁹⁾ Политичка култура и

5) Душан Павловић, Слободан Антонић, „Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године“, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 155.

6) Петар Матић, Ђорђе Стојановић, „Политичка подршка и утемељење демократских вредности“, *Српска политичка мисао*, бр. 03/2011, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 216-217.

7) Ibid, стр. 206.

8) Ibid, стр. 210-211.

9) Ibid, стр. 213-214; 217.

партиципација су такође у директној вези са подршком демократским вредностима.

Посматрањем избора и изборног система у Србији, као најнепосреднијих показатеља партиципације грађана, може се закључити да је Србија од 1990. године испробала сва три модела изборног система – већински, пропорционални и мешовити. Пропорционални модел је врло брзо преовладао, али се затим приступило манипулативним променама броја изборних јединица, што је директно условило представљеност странака у Народној скупштини, као и састављање коалиција након избора. Коначно успостављање данашњег изборног система је извршено 2000. године, када је уведена једна изборна јединица, изборни праг је постављен на 5%, изборне листе су дефинисане као затворене и блокиране, а странке су добиле право на располагање мандатима. Последице које су настале због функционисања таквог изборног система директно су детерминисале функционисање институција и страначког система. Основне последице су: деперсонализовање кандидата и посланика; довођење у питање принципа непосредности избора због права странака да додељују мандате мимо редоследа на листи; повећана фрагментација парламентарног страначког система, због мањег броја парламентарних странака, али већег броја изборних коалиција; пракса бланко оставки. Између осталог, то је изазвало интервенције у изборни систем ван законодавног тела, пре свега од стране Уставног суда.¹⁰⁾ У овом процесу можемо препознати и велики утицај међународног фактора, јер су ЕУ, Савет Европе и ОЕБС изразили незадовољство оваквим уставним и законским решењима, која се под притиском ових организација, и након њихове интервенције, постепено мењају.

Професор Јовановић оцењује да је примењени институционални дизајн довео до мешовитог система власти, при чему су уставотворци оба Устава Србије имали намеру да обезбеде стабилан политички систем у коме неће бити блокаде парламента. Због тога је постојала намера стварања неутралне моћи са модераторском и арбитражном функцијом у односу на странке, али која ће истовремено бити изнад странака. Ту неутралну моћ су уставотворци наменили Председнику Републике, али му нису ставили

10) Милан Јовановић, „Политичке институције и консолидација демократије у Србији“, у зборнику *Србија: противречности политичког система*, приредили Живојин Ђурић, Милан Јовановић, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 41-43.

на располагање довољно институционалних инструмената. Да би Председник могао да врши ову улогу, мора контролисати парламентарну већину, иначе ће имати функцију слабог шефа државе, а превладаће парламентарни механизми. Такође, да би овај систем функционисао, потребно је постојање одређеног нивоа политичке културе и мања поларизованост у политичкој арени, што значи: партиципативна политичка култура, делиберативна демократија и свест странака о потреби избегавања поларизације.¹¹⁾

Поред општег тренда ерозије улоге парламената у свим типовима поредака, за Народну скупштину се може рећи да је радно, а не дебатно тело, што произилази из функције одбора као радних тела, места посланика и посланичких група у законодавном процесу и могућности контроле владе. Пошто се сматра да је ефикасан парламент основ ефикасне владе, могућност расправе се систематски сужава, а потенцира се усвајање прописа који често морају да се враћају у процедуру. Понашање чланова Народне скупштине и странака девалвира ауторитет скупштине у јавности и односима са извршном влашћу.¹²⁾

Све већи број коалиција условљава потребу за сталним постизањем равнотеже. Хипертрофија независних и регулаторних тела која преузимају део послова из министарстава, али над којима не постоји јасна контрола нити координација, доводи до бујања администрације, и оставља утисак развлашћивања владе. Тиме се број административних процедура само увећавао, а места у администрацији су постала део страначког плена. Странке и страначки лидери контролишу владине одлуке, преко директног утицаја на садржај дневног реда владе и њених ресурса.¹³⁾ Једна од карактеристика партијског система Србије је постојање великог броја флукутирајућих бирача, који не подржавају одређену странку у дужем низу изборних циклуса. То је једно од обележја неконсолидованих демократија. Иако странке представљају темељне институције демократије, оне у Србији спадају у институције са најнижим степеном политичког поверења. Странке у Србији су без изузетка лидерске, због перцепције грађана у односу на лидера, који замењује

11) Ibid, стр. 43-44.

12) Ibid, стр. 45.

13) Ibid, стр. 46.

идеологију и програм, а и због тенденције лидера да се идентификују у потпуности са партијом.¹⁴⁾

Још једна од карактеристика партијског система у односу на парламент, јесте да парламент остварује значајан утицај на развој партија у новим демократијама. Њихов развој је парламентарноцентричан, јер је након изборне, парламентарна арена најзначајнија арена за политичке странке. То је најбољи начин на који се може остварити вођење перманентне кампање и бесплатан политички маркетинг.¹⁵⁾

Процес слабљења парламента се не би могао описати без увођења још једног концепта у процес разматрања. То је постојање тзв. „четврте гране власти“. Питање постојања четврте гране власти је условљено оснивањем различитих регулаторних агенција и тела, која обављају послове који би се могли сврстати у овлашћења извршне власти.¹⁶⁾

НАДЛЕЖНОСТИ ПАРЛАМЕНТА КАО УЗРОЦИ ДЕПАРЛАМЕНТАРИЗАЦИЈЕ

Питање надлежности парламента у савременим демократијама је директно повезано са проблемом депарламентаризације, јер се надлежности парламента укидају/потискују, или се парламент онемогућава у вршењу својих основних функција. Неке од основних функција парламента су: политички утицај; легитимацијска функција; законодавна функција; функција повезивања; избор и опозив владе; усвајање буџета; политичка репрезентација различитих социјалних група; представљање националних и других мањина; артикулација и усаглашавање интереса и контролне функције.¹⁷⁾ Нешто ужа дефиниција истиче четири функције парламента: законодавну, контролну, комуникацијску и представничку.¹⁸⁾

14) Ibid, стр. 47.

15) Славиша Орловић, „Надлежности парламента“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, приредили Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Konrad Adenauer Stiftung, ФПН, Београд, 2007, стр.165.

16) Душан Павловић, Слободан Антонић, *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*“, *op.cit.*, стр. 56.

17) Вукашин Павловић, „Парламентаризам и демократија“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, приредили Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Konrad Adenauer Stiftung, ФПН, Београд, 2007, стр. 89-102.

18) Зоран Стојиљковић, „Партије у парламенту“, „Парламентаризам и демократија“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, приредили Вукашин Павловић, Славиша Орловић,

На основу Устава Републике Србије из 2006. године, надлежности Народне скупштине су: доношење и промена Устава; одлучивање о промени граница Републике Србије; расписивање републичког референдума; потврђивање међународних уговора када је то законом предвиђено; одлучивање о рату и миру и проглашавање ратног и ванредног стања; надзирање рада служби безбедности; доношење закона и других општих аката из надлежности Републике Србије; давање претходне сагласности на статут аутономне покрајине; усвајање стратегије одбране; усвајање плана развоја и просторног плана; усвајање буџета и завршног рачуна Републике Србије на предлог Владе; давање амнестије за кривична дела. Изборна права Народне скупштине обухватају: избор Владе, надзирање њеног рада и одлучивање о престанку мандата Владе и министра; избор и разрешавање судија Уставног суда; избор председника Врховног касационог суда, председника судова, Републичког јавног тужиоца, јавних тужилаца, судија и заменика јавних тужилаца у складу са Уставом; избор и разрешавање гувернера Народне банке Србије и надзирање његовог рада; избор и разрешавање Заштитника грађана и надзирање његовог рада; избор и разрешавање других функционера одређених законом.¹⁹⁾

Законом о Народној скупштини из 2010. године, чланом 7, одређено је да Народна скупштина врши представничку, законодавну, изборну и контролну функцију.²⁰⁾ Чланом 15 су најпре поновљене надлежности Народне скупштине које су побројане у Уставу, с тим да су класификоване на надлежности које Народна скупштина врши као носилац уставотворне и законодавне власти, и оне које врши у остваривању своје изборне функције. Законодавац је приликом дефинисања контролне функције Народне скупштине само раздвојио прописе из Устава који се тичу права на избор, надзор и разрешавање одређених функционера, тако да је право Народне скупштине да одлучује о престанку мандата побројаних функционера разврстао у контролне функције Народне скупштине. Посебно је издвојена представничка функција Народне скупштине, у

Konrad Adenauer Stiftung, ФПН, Београд, 2007, стр. 107.

19) Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 од 10. новембра 2006. године, члан 99.

20) Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010 од 26.02.2010. године, члан 7.

оквиру које народни посланици разматрају представке и предлоге грађана, и одржавају састанке са грађанима.²¹⁾

Важно је испитати у којој мери Народна скупштина може слободно да врши своје надлежности, и уколико то није случај, шта је узрок томе.

Једна од основних претпоставки овог рада се састоји у томе да законодавна функција Народне скупштине доводи до потискивања осталих функција, што за последицу има депарламентаризацију. Као што је већ поменуто у првом поглављу, Народна скупштина је прерасла у радно а не дебатно тело, односно њена основна улога је постала усвајање прописа. Активности Народне скупштине у току 2009. и 2010. године недвосмислено указују на то. У току 2009. године на усвајање је поднето 457 аката, од тога 256 у редовном, а 201 у ванредном поступку. У току 2010. године поднета су 324 акта, од чега 181 у редовном, а 143 у хитном поступку. Од четири категорије овлашћених предлагача, Влада је у току 2009. године поднела 309 предлога (уз 11 повучених), народни посланици 69 (4 повучена), радна тела су поднела 29 предлога, при чему није било повучених, а остали овлашћени предлагачи 50 предлога (3 повучена). У току 2010. године влада је поднела 195 предлога, а 5 је повукла, народни посланици су поднели 83 предлога, а 2 су повукли, одбори су поднели 13 предлога, а остали овлашћени предлагачи су поднели 33 предлога, и 1 повукли. Када је реч о одлучивању у редовном или по хитном поступку, у току 2009. године укупно размотрених аката је било 384, од чега у редовном поступку 255, а у ванредном 129, а у току 2010. године размотрено је 211 аката по редовном, и 99 по хитном поступку. Од аката који су 2009. године били усвојени, било је 265 закона и 65 одлука на које је поднето је 11.923 амандмана, а 2010. године донето је 262 закона, 46 одлука, и 2 акта која спадају у друге акте, као што су декларације и резолуције; из процедуре доношења је повучено 8 аката, а укупно је поднето 4.096 амандмана. Истовремено, народни посланици су користили једну од могућности која им стоји на располагању за контролу владе, и постављали посланичка питања. У току 2009. године постављено је 225 посланичких питања, од којих је одговорено на 191, а у току 2010. године постављено је 91 посланичко питање, а одгово-

21) Ibid, члан 15.

рено на 84.²²⁾ Као што се на основу података може видети, иако је на први поглед у току 2010. године дошло до значајног смањивања броја предложених закона и амандмана, усвојено је готово исто закона као 2009. године. Ако се има у виду да је у току 2010. године усвојен Закон о народној скупштини, као и нови Пословник о раду, јасно је да је то директно утицало на ефикаснији рад Народне скупштине. Међутим, ови подаци не говоре у којој је мери повећање ефикасности усвајања закона у вези са степеном демократичности Народне скупштине као институције, јер је до ових промена дошло због директног утицаја европских интеграција Србије, о чему ће бити више речи у наредном делу рада.

У вези са приказаном законодавном активношћу Народне скупштине је настала претпоставка аутора рада о *потискивању* осталих функција Народне скупштине у односу на законодавну. Важно је приметити на који се начин то остварује.

Изборна функција Народне скупштине се потискује тиме што долази до пролиферације нових тела/агенција/савета, који се оснивају у процесу европских интеграција, а за које Народна скупштина често, због притиска извршне власти да се одређене „европске“ обавезе испуњавају у кратком року, нема довољно времена (а, по свему судећи, ни капацитета), да испита важност и оправданост њиховог оснивања и ефеката њиховог деловања.

Контролна функција је потиснута на сличан начин као изборна. Наиме, Народна скупштина не може да врши надзор над телима/органима/агенцијама које Влада проглашава за неопходне у процесу европских интеграција, а да не ризикује да буде оптужена за „кочничара“. Чак и када би Народна скупштина имала аспирација да заштити свој институционални положај, ту иницијативу би вероватно покренули представници опозиције, што би странке на власти, које у потпуности контролишу своје чланове који врше функцију посланика, могле да спрече.

Представничка функција Народне скупштине се потискује тиме што је Народна скупштина на неки начин изолована и отуђена од грађана. Грађани не исказују поверење у Народну скупштину, везују је за скандале, свађе и извор „забаве“. Томе доприносе досадашња пракса „бланко оставки“, непоштовање редоследа кандидата за посланике на изборним листама, сумња у трговину манда-

22) „Информатор о раду Народне скупштине“, Интернет, <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/informator%2023.%20septembar.pdf>, приступ: 10/10/2011, стр. 35-36.

тима, прелазак посланика из једне партије у другу, или иступање из партије и почетак независног деловања, оснивање нових политичких група, као и други поступци који карактеришу рад Народне скупштине. То упућује на велику нестабилност и нефункционалност Народне скупштине, која се додатно потврђује формирањем коалиција у последњем тренутку, често након тешких речи, које се упућују између представника будућих коалиционих партнера, након дугих и неизвесних преговора у којима изгледа као да су једино важна персонална решења, независно од програмског и политичког усмерења странака које ступају у коалицију. Опозиционе странке пружају још мрачнију слику, јер нису у стању да међусобно сарађују, сем у ретким случајевима, а готово све су спремне да, зависно од својих прокламованих приоритета, подрже предлоге владајуће коалиције у појединим тренуцима. Посланици опозиције су, док је за рад у пленуму био неопходан кворум, избегавали да долазе да не би компензовали недостатак владајућих посланика, често су опструисали рад Народне скупштине, што је изазвало поштравање критеријума за понашање посланика, који су се примењивали готово искључиво на посланике опозиције.

Функција, која се експлицитно не помиње у оквиру класификације надлежности Народне скупштине, али која је изузетно важна, јесте *буџетска функција*. Наиме, Народна скупштина има овлашћења да усваја буџет и завршни рачун Републике Србије на предлог Владе. Та функција је такође потиснута, јер тамо где постоји висок степен корупције, проблеми са јавним набавкама, висока задуженост државе (која условљава наметање неких системских решења од стране међународних финансијских институција код којих се Србија задужује, посебно ММФ-а), као и остали проблеми који су карактеристични за српску економску и политичку стварност, чињенице упућују на то да не постоји довољно ефикасна контрола од стране парламента. Народна скупштина и сама тек треба да искуси пословање новог функционера – интерног ревизора – који би требало да остварује надзор над трошењем буџета Народне скупштине. Истовремено се у Мишљењу Европске комисије о кандидатури Србије за чланство у Европској унији најављује упућивање додатних средстава за решавање неких питања које Србија може да ре-

гулише искључиво у дужем временском периоду, јер још увек нема капацитете да их решава.²³⁾

Мада је показано да законодавна функција представља узрок проблема са којима се Народна скупштина суочава, због потискивања осталих функција, и претварања парламента у радно тело у коме нема места расправљању и оспоравању владиних решења и предлога, у трећем делу рада ће бити показано да је то последица европске интеграције. Разлог таквом ставу налазимо у чињеници да се и сама законодавна власт може релативизовати. Начини на који се то одиграва су следећи: 1) различит статус овлашћених предлагача закона, при чему влада има примат; 2) део законодавне власти се преноси на парламентарне комисије, углавном препуштањем доношења одлука о техничким питањима; 3) постојање делегираног законодавства, када парламент сопственом одлуком преноси део законодавне власти на владу; 4) законодавни вето; 5) законодавни референдум; 6) институт буџетских дванаестина, односно привремено буџетско финансирање; 7) техника оквирних закона, у којима се налазе начела и основе, а подзаконским актима се одређују конкретне одлуке; 8) различити модели законодавних поступака – једнофазни уместо вишефазног, хитни и скраћени уместо редовног; 9) одређивање посебног дана за гласање ради рационализације рада, што је апсурдно, јер у тренутку гласања посланици немају увид у садржај закона о којима гласају; 10) на почетку расправе посланичке групе унапред саопштавају да ли ће гласати за или против закона.²⁴⁾

УТИЦАЈ ПРОЦЕСА ЕВРОПЕИЗАЦИЈЕ И ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА НА ДЕПАРЛАМЕНТАРИЗАЦИЈУ

У овом делу рада ће бити разматран процес приступања Републике Србије Европској унији, и утицај европских интеграција на положај, функционисање и моћ Народне скупштине. Међутим, прво је потребно ближе одредити процес европеизације, који ћемо, за

23) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, Brussels, 12.10.2011, Интернет, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/sr_rapport_2011_en.pdf, приступ: 13/10/2011, p. 11.

24) Маријана Пајванчић, „Законодавни поступак“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, приредили Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Konrad Adenauer Stiftung, ФПН, Београд, 2007, стр. 204-205.

потребе овог рада, разликовати од процеса европских интеграција, који је ужи појам.

Као и у случају концепта депарламентаризације, не постоји јасна дефиниција, јер аутори који се баве овом темом под *европеизацијом* подразумевају утицај Европске уније, њених институција и других тела на националне политичке капацитете, институционализацију законодавног тела, и напор националних парламената да поврате део овлашћења, која су изгубили у процесу трансфера суверенитета, односно преношења надлежности за доношење важних одлука на наднационални, европски ниво. Занимљиво је приметити да аутори који се баве утицајем Европске уније на националну политику, чак и када су чланице у питању, посматрају однос са Европском унијом као са ентитетом чији нису део, а процес одлучивања на европском нивоу као нужно динамичан, уз стално преговарање, утврђивање у преговарачким позицијама и стварање променљивих савезништава.

Највећи камен спотицања националним парламентима у погледу узимања већег учешћа у одлучивању на европском нивоу представљају националне владе. Оне могу да покрену преговоре о одређеним питањима на европском нивоу без консултације са осталим учесницима у националним политичким процесима; могу да парламентима представе одлуке које треба донети по принципу „узми или остави“, када се ради о одлукама о којима је већ окончано преговарање на европском нивоу, и није га могуће поново организовати; владе контролишу проток информација са европског на национални ниво, што отвара простор за манипулације и идеолошка оправдања одређених политика.²⁵⁾ Европеизација, у комбинацији са глобализацијом, погоршава комплексност која постоји у савременим државама. У непредвиђене околности на које држава мора да реагује спадају и нове институционалне везе и односи, који наступају у интеграционим пословима који су повезани са ЕУ. Пошто због тога долази до промене у хијерархији између институција, државе морају да се суочавају са изазовима који долазе и споља и изнутра. Паралелно са тим се одвијају још два процеса – све већи број регулаторних функција се преноси на институције ЕУ, а Европска унија развија односе између својих институција и под-

25) Katrin Auel, Berthold Rittberger, „Fluctuant nec merguntur. The European Parliament, national parliaments and European integration“, in: *European Union, Power and Policy Making*, ed. Jeremy Richardson, Routledge, 3rd edition, Oxon, 2006, p. 126.

државних облика управљања (subnational governments).²⁶⁾ У сфери економије ЕУ захтева од својих чланица да смање јавну потрошњу и порезе, чиме се промовише неолиберализам.²⁷⁾ Тиме се државама одузима знатан део способности да распоређују неопходне ресурсе ради доношења колективних одлука и постављања стратешких праваца за распоређивање ограничених ресурса на јавне циљеве, што представља суштину политичког капацитета државе.²⁸⁾

Процес европских интеграција се од европеизације у ширем смислу разликује, јер се може примењивати искључиво на однос Европске уније према државама које још увек нису ступиле у њено чланство, већ су са Унијом у мање-више формалним односима. Разлог због кога се у овом раду инститира на тој разлици се састоји у чињеници да, чак и када ступањем на снагу Споразума о придруживању (односно Стабилизацији и придруживању у случају земаља тзв. Западног Балкана) држава улази у уговорни однос са Европском унијом, у коме се дефинишу међусобна права и обавезе, а чиме и тај Споразум постаје извор комунитарног права, то ипак није однос једнаких партнера. У процесу приближавања/придруживања/приступања Европској унији, национални парламенти усвајају прописе, којима ће домаће законодавство ускладити са законодавством Европске уније. Термин који се често за тај процес користи, хармонизација, је погрешан, јер се не ради о прилагођавању на обе стране и хоризонталном односу, већ о хијерархијском односу, у коме држава (потенцијални) кандидат мора да прихвати принцип супрематичности комунитарног права.²⁹⁾ На то парламенти држава кандидата нису могли да утичу, јер представници извршне власти воде преговоре о евентуалним изузецима, односно одређују области у којима држава има националне интересе које треба за-

26) B. Guy Peters and Jon Pierre, „Swings and Roundabouts? Multilevel Governance as a Source of and Constraint on Policy Capacity“, in: *Challenges to State Policy Capacity*, Martin Painter, Jon Pierre (eds.), Palgrave Macmillan Ltd, Hampshire, New York, 2005, p. 38.

27) Ibid, p. 38-39.

28) Painter, Martin (2002) 'Making Sense of Good Governance', *Public Administration and Policy*, vol. 11, no. 2, pp. 77–100.; Peters, B. Guy (1996) *The Policy Capacity of Government* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development), наведено према: Martin Painter and Jon Pierre, „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, in: *Challenges to State Policy Capacity*, Martin Painter, Jon Pierre (eds.), op.cit., p. 2.

29) Принцип супрематичности комунитарног права над националним је један од основних принципа на којима се заснива правни поредак Европске уније. Други важан принцип, са којим потенцијалне чланице такође нису имале прилике раније да се сусретну, јесте принцип директног дејства појединих норми комунитарног права, због чега већина држава које су ушле у процес приступања Европској унији, мора да мењају своје уставе и најважније законе.

штитити, због чега држава може бити изузета од неких одредби у потпуности, или се њихова примена може одлагати. Без обзира на чињеницу да парламенти ратификују споразуме о стабилизацији и придруживању, они формално не дају мандат влади за преговоре, и морају да се ослоне у потпуности на владу у извештавању о том процесу.

Грабе (Heather Grabbe) идентификује неколико димензија утицаја Европске уније на државе Централне и Источне Европе. То су: модели (институционални и законодавни обрасци); новац (техничка помоћ); праћење (преко партнерстава за приступање, годишњих извештаја Комисије, итд); давање савета и братимљење (слањем званичника у министарства земаља Централне и источне Европе); омеђивање (gate-keeping), односно навођење посткомунистичких влада да се усаглашавају са захтевима ЕУ.³⁰⁾ Институције, политике и норме Европске уније условљавају институционализацију законодавног тела у државама које су у процесу приступања Европској унији тако што утичу на шири контекст у коме парламенти раде, као и на парламентарну агенду и структуре.³¹⁾ Под утицајем Европске уније промењени су уставни у готово свим државама које су приступиле 2004. и 2007. године. Значајан утицај је остварен на развој партија, јер су промењена програмска одређења, као и организација странака, а многе су ушле у чланство европских транснационалних федерација, што је представљало неку врсту међународног признања.³²⁾

У утицају процеса европске интеграције на националне парламенте, мора се узети у обзир и процес њихове законодавне институционализације, односно јачања законодавне власти. То је важно у процесу демократске консолидације, кроз који су прошле све посткомунистичке државе, а у многим од њих она није ни завршена. Оправданост фокусирања на институционализацију, уместо на проучавање снаге законодавне власти је важно због тога што недовољно институционализована законодавна власт може имати

30) Heather Grabbe, „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in EU Accession Process“, in: *The Politics of Europeanization*, eds. Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli, наведено према: Cristina Chiva, „The Institutionalisation of Post-Communist Parliaments: Hungary and Romania in Comparative Perspective“, *Parliamentary Affairs*, Vol. 60, No. 2, 2007, pp. 193-194.

31) Cristina Chiva, „The Institutionalisation of Post-Communist Parliaments: Hungary and Romania in Comparative Perspective“, op.cit, p. 194.

32) Ibid, p. 195.

мали утицај на демократску консолидацију.³³⁾ Иако је поновна интерпретација концепта институционализације, и њеног односа са демократском консолидацијом настала у компаративној анализи утицаја Европске уније на Мађарску и Румунију, везано за њихово позиционирање на скали демократизације, мислимо да је анализу утицаја Европске уније на ове две државе оправдано применити на Србију, с обзиром на сличности у развоју свих посткомунистичких система који су наведени у претходним деловима рада.

Редефинисани концепт институционализације подразумева историјски процес у коме парламент постаје функционална институција, која се позиционира унутар политичког система. Овај процес почива на две основне детерминанте: спољно окружење и унутрашње карактеристике ових законодавних тела.³⁴⁾

Основне спољне детерминанте институционализације, које ће бити размотрене у овом раду су: утицај политика и институција ЕУ (пре свега на агенду и структуре парламената); стабилно уставно окружење, које омогућава актерима да „интернализују правила функционисања демократије“; консолидовани партијски систем, који подразумева постојање политичке конкуренције између ограниченог броја великих играча, који су распоређени на кључне позиције у идеолошком спектру.³⁵⁾

Већ је наглашено да се за Србију не може рећи да постоје стабилно уставно окружење ни консолидован партијски систем. Зато је веома важно истражити утицај политика и институција ЕУ на агенду и структуру парламента. Основни документи из којих се то може јесу Споразум о стабилизацији и придруживању, Резолуција Народне скупштине о придруживању ЕУ, Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију и квартални извештаји о његовом спровођењу. Сем Споразума о стабилизацији и придруживању, који представља уговор између Србије са једне, и Европске уније (у тренутку потписивања: Европских заједница) и њених држава чланица са друге стране, остали наведени документи су документи које је Србија усвојила у процесу интеграција. Разлог због кога нису навођени европски документи (Европско партнерство, Годишњи извештаји и Стратегије проширења) је став аутора да је основни проблем везан за процес европске интегра-

33) Ibid, p. 188.

34) Ibid, p. 189.

35) Ibid, pp. 189-190.

ције у вези са извршном влашћу у Србији и политичком и економском елитом, која користи недовољно познавање овог процеса да би наметала своје виђење Европске уније. У том смислу су све примедбе Европске уније, препоруке и сугестије, унете у решења која се налазе у поменутиим документима, а које је усвајала власт у Србији од 2003. године.³⁶⁾

Споразум о стабилизацији и придруживању представља посредујући механизам, који доноси обавезу усклађивања закона са европским правом. Међутим, ту се поставља питање надзора над извршавањем те обавезе, јер Европски суд правде нема надлежност у не-чланицама ЕУ, а национални судови немају могућност да му се обрате и затраже тумачење комунитарног права.³⁷⁾ Из тога следи да је овај Споразум, иако за државе чланице ЕУ представља део комунитарног права, за државе у процесу приступања представља део међународног права. Додатну тешкоћу државама представља временска димензија, јер државе кандидати имају неколико година за прилагођавање свог правног система, и морају да достигну већи степен усклађености права у тренутку приступања него неке државе чланице.³⁸⁾ То је нарочито важно у контексту права старих држава чланица да оптирају, тј. буду изузете од појединих одредби комунитарног права у посебно осетљивим питањима по национални суверенитет, на шта нове чланице у највећем броју случајева немају право.

36) Ова година је веома важна, јер је након убиства председника владе Ђинђића, Србија примљена у Савет Европе, иако није задовољавала све услове и стандарде. Те године је основан и Одбор за европске интеграције у Народној скупштини. Зоран Живковић, који је постао председник владе након убиства Ђинђића, изнео је процену да Србија може постати чланица Европске уније до 2007. године. Неозбиљност те процене се врло брзо показала, али је она била значајна из два разлога. Прво, калкулисање са роковима у којима би могао бити постигнут напредак ка тренутном циљу у склопу европских интеграција (и датум евентуалног ступања у чланство), пракса је коју је власт у Србији наставила да се придржава. Друго, година која је била означена као циљна, 2007, означавала је почетак седмогодишњег буџетског циклуса који се завршава 2013. године. Власти у Србији често везују напредак ка Европској унији са буџетским циклусима, нарочито откако су сва средства финансијске помоћи обједињена у јединствени Инструмент за предприступну помоћ, којим руководи Европска комисија, али треба да пређе у надлежност (потенцијалних) кандидата за чланство.

37) „Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране“, члан 125, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, Интернет, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf, приступ: 06/10/2011.

38) Ана С. Трбовић, Драган Тукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, ФЕФА, Београд, 2010, стр. 184.

У Резолуцији Народне скупштине о придруживању Европској унији³⁹⁾ констатовано је да је полазна основа за њено доношење јасно изражено одређење грађана Србије и политички консензус о приступању Европској унији, што је проглашено за неоспорни стратешки циљ. Поред тога, убрзани улазак Србије у пуноправно чланство ЕУ и приступање Партнерству за мир су проглашени за стратешки и национални циљ, коме Народна скупштина треба да даје пуну и сталну подршку. Народна скупштина је изразила спремност да испуни неопходне предуслове за убрзану интеграцију у Европску унију, уз поштовање људских права, испуњавање међународних обавеза и сарадњу са суседима кроз регионалне иницијативе. У циљу јачања сарадње са Европском унијом, приступиће се даљем усклађивању законодавства са правним тековинама ЕУ, које ће добити приоритет у раду Народне скупштине, укључујући увођење посебних процедура за побољшање ефикасности тог процеса. Скупштина је изразила очекивање да ће Влада једном у три месеца информисати Народну скупштину о планираним и испуњеним обавезама, као и о реализацији свих програма и активности неопходних за убрзавање процеса придруживања. Народна скупштина се обавезала да ће развијати и унапређивати сарадњу са Европским парламентом, парламентима земаља чланица, и парламентима који су укључени у Процес стабилизације и придруживања.

Праћењем извештаја о спровођењу НПИ, може се видети да ли је Народна скупштина заиста дала приоритет усвајању законодавства из тзв. „европске агенде“. Од почетних 35% закона, колико је Народна скупштина усвојила у односу на достављене предлоге закона, и 29% свих усвојених обавеза из НПИ, од јула 2008. до јуна 2011. године усвојено је 93% закона, односно 172 од 185 предлога који су упућени Народној скупштини.⁴⁰⁾

У свом Мишљењу о захтеву Србије за чланство у Европској унији, Комисија процењује да је Србија парламентарна демократија, чији је уставни и законодавни оквир у великој мери у сагла-

39) „Резолуција Народне скупштине о придруживању Европској унији“, 13.10.2004, Интернет, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2004/pdf_RS_48-04.zip, приступ: 15/10/2011.

40) Извештаји о спровођењу НПИ су преузети са Интернет презентације Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије, Интернет, <http://www.seio.gov.rs/документа/национална-документа.177.html>, приступ: 13/10/2011.

ности са европским принципима и стандардима, а институције су добро развијене. Од 2008. године Србија се све више концентрише на напоре везане за реформаторску европску агенду (EU-related reform agenda).⁴¹⁾ Влада је побољшала своје процедуре, а парламент је постао ефикаснији у законодавној активности. Комисија је подвукла да би законодавни процес могао да буде унапређен уколико би се спроводиле консултације са различитим актерима (stakeholders). Потребно је даље развити способност парламентарног надзора и владиног планирања политика. Србија је основала неопходна независна регулаторна тела. Прописи који важе за парламентарни надзор над годишњим извештајима ових тела су разјашњени (clarified), иако је потребно ојачати праћење препорука од стране независних и регулаторних тела. Јавна администрација је уопште гледано добро развијена, нарочито на централном нивоу. Од 2001. године се одржавају избори у складу са међународним стандардима, а изборно законодавство је недавно усклађено са европским стандардима. Именовање посланика у Народној скупштини ће се вршити на основу листе која је представљена бирачима, а укинуте су и тзв „бланко оставке“. Ојачан је правни и институционални оквир владавине права, укључујући борбу против корупције и организованог криминала, нарочито имајући у виду реформу правосуђа, успостављање Агенције за борбу против корупције и међународну сарадњу у кривичним стварима. Међутим, и даље остају изазови на пољу правосуђа, борбе против корупције и организованог криминала. Постоји одговарајући оквир за цивилну контролу снага безбедности.⁴²⁾ На основу процена о испуњавању критеријума из Копенхагена и процене да би приступање Србије имало ограничен укупан утицај на политике Европске уније, и да не би утицало на способност Уније да одржава и продубљује свој развој, Европска комисија је упутила Европском парламенту и Савету препоруку да Србија добије статус државе кандидата.⁴³⁾

41) „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Commission Opinion on Serbia’s application for membership of the European Union“, op.cit., pp. 5-6.

42) Ibid, p. 6.

43) Ibid, p. 12.

ДА ЛИ ПРОЦЕС ДЕПАРЛАМЕНТАРИЗАЦИЈЕ МОЖЕ БИТИ РЕВЕРЗИБИЛАН

Урушавање институције парламента на глобалном нивоу и у Србији, под великим је утицајем процеса европеизације. Како је показано у трећем делу рада, управо је учешће Србије у процесу европских интеграција довело до значајног пораста законодавне активности, која, као што смо видели, доводи до потискивања осталих, не мање важних функција Народне скупштине. Покушаји превазилажења ових проблема постоје, али недовршена институционализација Народне скупштине, непостојање консолидоване демократије и, што је најважније, недостатак свести главних актера политичког процеса, пре свега партија, о потреби наглашавања партиципативне димензије демократије у Србији, не уливају много наде да ће се у даљем току процеса европских интеграција ситуација променити, и Народна скупштина стећи у очима грађана онај легитимитет, који се очекује од представничког тела.

На основу примера британског, француског, немачког и данског парламента, може се закључити да национални парламенти не морају нужно постати немоћне институције у условима чланства у Европској унији, мада се не може занемарити утицај процеса европске интеграције на слабљење националних парламената због тенденције извршне власти да се појављује као чувар у арени између националне и европске димензије. Одговор националних парламената се састоји у стратешком прилагођавању, али зависно од институционалног контекста у коме делују.⁴⁴⁾ Важно је не пренебрегнути дилему – да ли по сваку цену утицати на исход преговора које извршна власт врши на нивоу Европске уније, чак и ако јој се тиме умањује маневарски простор. Због ове дилеме, национални парламенти прибегавају развоју стратегија које ће им омогућити да контролишу владу, а да је ипак не спутавају. Постоје четири основне стратегије. Прво, парламент не мора да покушава да утиче на преговарачку позицију своје владе у току одвијања преговора, али је може позвати на одговорност након тога, односно навести је да преговарачку позицију представи парламенту и јавности. Друго, парламенти или одбори могу да прерасту у форуме јавне расправе,

44) Katrin Auel, Berthold Rittberger, „Fluctuant nec merguntur. The European Parliament, national parliaments and European integration“, in: *European Union, Power and Policy Making*, op.cit., p. 134.

приликом које могу бити изнете различите информације, идеје и аргументи, којима се могу променити неке одлуке владе везано за европске послове. Треће, чланови парламента могу да сарађују на неформалном нивоу са министрима који су задужени за европске интеграције, што може да доведе до утицаја на одређену политику владе, али не мора да се тиче уопштене преговарачке позиције на европском нивоу. Четврто, чланови парламента могу да покушају да заобиђу владу, и сами успоставе канале утицаја на усвајање политика на европском нивоу, директним контактима са актерима на европском нивоу, или чак у другим државама.⁴⁵⁾

То указује на чињеницу да Народна скупштина у наставку европских интеграција може да прибегне институционалним решењима којима су прибегли парламенти држава чланица ЕУ, уколико жели да спречи даљи пад свог утицаја. То су: 1) инсистирање на праву парламента да добије информације о европским питањима од својих влада; 2) спровођење унутрашњих реформи да би се повећала способност прихватања и обраде великог броја информација које су повезане са процесом европских интеграција; 3) увођење „резервисаног надзора“ („scrutiny reserve“), односно право усвајања резолуција о европским питањима пре него што се постигне договор. Доследна примена ових решења би у великој мери могла да ојача позицију Народне скупштине.⁴⁶⁾

Sladjana Mladenovic

WEAKENING OF THE CAPACITY OF THE SERBIAN ASSEMBLY IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION

Summary

In this paper the author considers a concept of the de-parliamentarisation of politics of the Republic of Serbia in the process of European integration. To this end, the author offers the understanding of the process of de-parliamentarisation, that is to say, the loss of importance, jurisdiction and power of the national parliaments under the influence of the factors from both domestic and international environment. We also considered the causes of the weakening of the role of parliament, primarily those emanating from the characteristics of the political system. The tendencies in Serbia are similar to those in the rest of the post-com-

45) Ibid, pp. 128-129.

46) Ibid, p. 127.

munist states, due to which the author compared Serbia to other states that have undergone transition. One of the basic assumptions of the paper is that one must find the reasons for de-parliamentarisation in the functions of the parliament. In the case of Serbia, the author presents the evidence that point to the fact that the legislative function prevails on the agenda of the National Assembly of Serbia, which leads to the suppression of the other functions of this institution. For the purpose of this paper, the author emphasized a difference between the process of Europeanisation, which is taking place in the EU member states, and the process of European integration, in which the states of the Western Balkan, including Serbia, participate. Both processes can lead to the weakening of the position of national parliament, which is exactly what is going on in Serbia. However, it mustn't be the case, causing the author to ask a question whether the process of de-parliamentarisation can be reversible.

Key words: de-parliamentarisation, National Assembly of Serbia, parliamentary functions, European integration, transition, consolidated democracy

ЛИТЕРАТУРА

- Auel, Katrin, Rittberger, Berthold, „Fluctuant nec merguntur. The European Parliament, national parliaments and European integration“, in: *European Union, Power and Policy Making*, ed. Jeremy Richardson, Routledge, 3rd edition, Oxon, 2006.
- Васовић, Вучина, „Савремени изазови парламентаризма“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, приредили Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Konrad Adenauer Stiftung, ФПН, Београд.
- Vukcevic, Dejana, *L'émergence d'une Europe de la défense : difficultés et perspectives*, Editions universitaires européennes, 2010.
- Достанић, Душан, „Различита схватања српске политичке културе“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 03/2011.
- Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010 од 26.02.2010. године
- „Информатор о раду Народне скупштине“, Интернет, <http://www.parliament.gov.rs/upload/documents/informator%2023.%20septembar.pdf>, приступ: 10/10/2011.
- Јовановић, Милан, „Политичке институције и консолидација демократије у Србији“, у зборнику *Србија: противречности политичког система*, приредили Живојин Ђурић, Милан Јовановић, Институт за политичке студије, Београд, 2011.

- Матић, Петар, Стојановић, Ђорђе, „Политичка подршка и утемељење демократских вредности“, *Српска политичка мисао*, бр. 03/2011, Институт за политичке студије, Београд, 2011.
- Национални програм за интеграцију РС у ЕУ, Интернет презентација Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије, Интернет, <http://www.seio.gov.rs/документа/национална-документа.177.html>, приступ: 13/10/2011.
- Орловић, Славиша, „Надлежности парламента“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, приредили Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Konrad Adenauer Stiftung, ФПН, Београд, 2007.
- Павловић, Вукашин, „Парламентаризам и демократија“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, приредили Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Konrad Adenauer Stiftung, ФПН, Београд, 2007.
- Павловић, Душан, Антонић, Слободан, *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Painter, Martin, Pierre, Jon, “Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, in: *Challenges to State Policy Capacity*, Martin Painter, Jon Pierre (eds.), Palgrave Macmillan Ltd 2005, Hampshire, New York, 2005.
- Пајванчић, Маријана, „Законодавни поступак“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, приредили Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Konrad Adenauer Stiftung, ФПН, Београд, 2007.
- Peters, Guy B, Pierre, Jon, „Swings and Roundabouts? Multilevel Governance as a Source of and Constraint on Policy Capacity“, *Challenges to State Policy Capacity*, Martin Painter, Jon Pierre (eds.), Palgrave Macmillan Ltd 2005, Hampshire, New York, 2005.
- „Резолуција Народне скупштине о придруживању Европској унији“, 13.10.2004, Интернет, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2004/pdf_RS_48-04.zip, приступ: 15/10/2011.
- „Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране“, члан 125, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, Интернет, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf, приступ: 06/10/2011.
- Стојиљковић, Зоран, „Партије у парламенту“, „Парламентаризам и демократија“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, приредили Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Konrad Adenauer Stiftung, ФПН, Београд, 2007.
- Тодоровић, Јелена, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр.02/2009.

- Трбовић, С. Ана, Ђукановић, Драган, Кнежевић, Борисав, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, ФЕФА, Београд, 2010.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 од 10. новембра 2006. године
- Chiva, Cristina, „The Institutionalisation of Post-Communist Parliaments: Hungary and Romania in Comparative Perspective“, *Parliamentary Affairs*, Vol. 60, No. 2, 2007.
- „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Commission Opinion on Serbia’s application for membership of the European Union“, Brussels, 12.10.2011, Интернет, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/sr_rapport_2011_en.pdf, приступ: 13/10/2011.

Resume

De-parliamentarisation represents the process of weakening the significance, functions and power of national parliaments. That process depends upon the internal and external factors. In the case of Serbia, as well as the members of the European Union, the principal international factor that influences on the process of de-parliamentarisation is indeed the European Union, acting through the process of Europeanisation. i.e. European integration. Besides, the legislative functions of the National Assembly cause the suppression of other functions, above all, elective, control, representative and budget functions, which represent another important factor of the de-parliamentarisation. The process of European integration influence these tendencies, and forces upon the National Assembly the functions with which it is difficult to handle, or increase the degree of its democratic character. However, the process of de-parliamentarisation can be reversible, if national parliaments reorganize its structures, force the government to inform the parliament about its European affairs, and adopt the documents which will bind the governments while carrying European affairs.