

# **Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima**

---

**Dokument za razmatranje i diskusiju od strane  
zainteresovanih parlamenata, donatora i međunarodnih  
organizacija**

Januar, 2007.



<b>UVOD</b>	<b>5</b>
<b>POGLAVLJE I IZBOR I STATUS POSLANIKA</b>	<b>7</b>
<b>1. Izbor i status poslanika</b>	<b>7</b>
1.1 IZBOR POSLANIKA	7
1.2 PODESNOST KANDIDATA	9
1.3 NESPOJIVOST FUNKCIJA	13
1.4 IMUNITET	15
1.5 NAKNADE I BENEFICIJE	18
1.6 OSTAVKA	19
<b>POGLAVLJE II ORGANIZACIJA PARLAMENTA</b>	<b>21</b>
<b>2. Procedura</b>	<b>21</b>
2.1 PRAVILA PROCEDURE	21
2.2 ZASIJEDANJA	22
2.3 DNEVNI RED	24
2.4 PLENARNA RASPRAVA	26
2.5 GLASANJE NA PLENUMU	28
2.6 PREDSEDAVAJUĆI PARLAMENTA	30
<b>3. Odbori</b>	<b>30</b>
3.1 ORGANIZACIJA	30
3.2 OVLAŠĆENJA	33
<b>4. Političke partije, partijske [parlamentarne] grupe i interesni klubovi</b>	<b>36</b>
4.1 POLITIČKE PARTIJE	36
4.2 PARTIJSKE [PARLAMENTARNE] GRUPE	38
4.3 INTERESNI KLUBOVI	40
<b>5. Parlamentarni službenici</b>	<b>41</b>
5.1 OVLAŠĆENJA	41
5.2 ZAPOŠLJAVANJE I UNAPREĐENJE	42
5.3 ORGANIZACIJA I MENADŽEMNT	44
5.4 ULOGA MEDIJA	46
<b>POGLAVLJE III FUNKCIJE PARLAMENTA</b>	<b>49</b>
<b>6. Zakonodavna funkcija</b>	<b>49</b>
6.1 UVOD	49
6.2 ZAKONODAVNA PROCEDURA	50
6.3 FINANSIJSKA I BUDŽETSKA OVLAŠĆENJA	51
6.4 DELEGIRANJE ZAKONODAVNIH OVLAŠĆENJA	54
6.5 USTAVNI AMANDMANI	56

<b>7. Nadzorna funkcija</b> .....	<b>56</b>
7.1. UVOD .....	56
7.2. ISTRAŽNA KOMISIJA .....	61
7.3. ZAKONODAVNI OMBUDSMAN .....	62
7.4. ODBORI ZA JAVNE FINANSIJE ILI REVIZORSKI ODBOR .....	63
7.5. GLASANJE O NEPOVJERENJU VLADI I IMPIČMENT .....	65
7.6. ODNOS ZAKONODAVNE I SUDSKE GRANE VLASTI .....	66
<b>8. Predstavnička funkcija</b> .....	<b>67</b>
8.1. PREDSTAVNIČKA FUNKCIJA PARLAMENTA .....	67
8.2. ODNOSI SA BIRAČIMA .....	68
8.3. MEĐUNARODNO PREDSTAVLJANJE .....	69
<b><i>POGLAVLJE IV VRIJEDNOSTI PARLAMENTA</i></b> .....	<b>71</b>
<b>9. Pristupačnost</b> .....	<b>71</b>
9.1. GRAĐANI I MEDIJI .....	71
9.2. JEZICI I INVALIDITET .....	72
<b>10. Transparentnost i integritet</b> .....	<b>73</b>
10.1. TRANSPARENTNOST I INTEGRITET .....	73
10.2. GRUPE ZA PRITISAK I LOBISTI .....	78
<b>11. Javne konsultacije i učešće</b> .....	<b>79</b>
11.1. UČEŠĆE GRAĐANA .....	79

## UVOD

Demokratija podrazumijeva da oni koji su slobodno izabrani imaju moć da efikasno izvršavaju svoje ustavne odgovornosti. Sve češće se prepoznaje činjenica da izbori nemaju smisla tamo gdje nacionalni parlamenti, koji su njihov rezultat, ne funkcionišu na demokratski način ili im nedostaje autoriteta da efikasno zastupaju građane. Profesor *Steven Fish* u *Žurnalu demokratije* (eng. *Journal of Democracy*) iz januara 2006. zapaža da je „snaga nacionalnog parlamenta jedan od, ako ne i glavni institucionalni ključ demokratizacije“.

Veliki broj međunarodnih inicijativa se bavio definisanjem i monitoringom demokratskog karaktera izbora, ali je bilo manje napora usmjerenih ka definisanju standarda za institucije koje nastaju kao rezultat demokratskog izbornog procesa. Izbori obezbjeđuju temelj za vladavinu naroda, ali nijesu i garancija da će građani biti efikasno zastupljeni/predstavljani. *Fish* kaže: „...ukoliko političari ne uspiju u tome da obrazuju državni parlament sa značajnijim ovlašćenjima, građani će ubrzo početi da smatraju da se njihov glas ne računa (ili bar ne na pravi način) i da se ne čuje ono što oni žele da kažu“. Zakonodavna tijela koja ne ostvaruju reprezentativnu i kontrolnu funkciju uzrokuju pojavu cinizma u javnosti i, u krajnjem, ugrožavaju podršku građana samom demokratskom sistemu.

Namjena ovog dokumenta, koji je pripremio Nacionalni demokratski institut (NDI), je da posluži kao osnova za raspravu o standardima unutar međunarodne zajednice u vezi sa funkcionisanjem demokratskih parlamenata. Isto kao što ne postoji ni jedno međunarodno tijelo koje može certifikovati demokratsku prirodu izbornog procesa, tako se ne može presuditi da li parlament funkcioniše onako kako bi trebalo. Očekuje se, međutim, da će se iz diskusije o standardima izroditi konsenzus u vezi sa funkcionisanjem demokratskih parlamenata, čime bi se istima pomoglo da postanu otvoreniji, nezavisniji i odgovorniji.

Standardi navedeni u ovom dokumentu ne predstavljaju sve elemente demokratskog parlamenta. Istovremeno, da bi se smatrao demokratskim, parlament se mora na vidljiv način pridržavati standarda koji se tiču čitavog spektra zakonodavnog života, posebno u odnosu na organizaciju, proceduru, funkcije i vrijednosti parlamenta koje su navedene u ovom dokumentu. Selektivno uvažavanje standarda ne obezbjeđuje pojavu demokratskog parlamenta već, štaviše, može služiti kao fasada za prikrivanje nedemokratske prakse. Naravno, ne postoji formula za uspostavljanje funkcionalnog demokratskog parlamenta. Različite zemlje razvijaju parlamente i parlamentarnu praksu na različite načine i ne postoji jedinstvena institucionalna forma koja može obezbijediti ispunjavanje standarda iz ovog dokumenta. Prava ocjena pokazuje koliko dobro parlament stvara javnu politiku u ime građana koje predstavljaju njegovi članovi, kao i kvalitet kontrole nad radom izvršne vlasti.

Terminološka pitanja se neizbježno otvaraju u ovakvim vrstama dokumenata. U interesu bolje jasnosti dokumenta, za pojedine ključne pojmove se koriste uniformni termini. Ovo

se u prvom redu odnosi na izbor termina „parlament“, koji se u ovom izvještaju koristi kao generički termin za nacionalna izabrana reprezentativna tijela. Dakle, standardi navedeni u ovom dokumentu se odnose na nacionalne parlamente, bilo da su oni poznati pod imenom skupština, kongres i sl.

Kao drugo, u dokumentu se koristi termin „izvršna vlast“ a ne „vlada“. Ovo iz razloga što se standardi iz dokumenta odnose na sve vrste reprezentativne vlasti – ne samo na „vladu“ u parlamentarnom sistemu. Dok je za predsjednički sistem jasno na što se odnosi termin „izvršna vlast“, u parlamentarnim sistemima moguće je da dođe do zabune. Kada se u tekstu govori specifično o parlamentarnom sistemu, povremeno će biti korišten termin „vlada“. Konačno, u tekstu se koristi termin „predsjedavajući“ da označi rukovodeći autoritet parlamenta, odnosno pojedinca koji se u nekim zemljama zove „predsjednik“, „spiker“ ili „predsjedavajući“, a odgovoran/a je za rukovođenje raspravom na nepristrasan način, obezbjeđenje poštovanja poslovnika i obično ima ulogu u određivanju zakonodavne agende. U mnogim zemljama, rukovodeći autoritet podržava kolektivno tijelo poznato pod imenom „biro“, „predsjedništvo“ ili „presidijum“ na čijem je čelu obično predsjedavajući parlamenta. Za ovo tijelo se u tekstu koristi termin „kolegijum“. Predsjedavajući i kolegijum su u svim slučajevima odvojeni od „klerka“ ili „generalnog sekretara“, koji obično rukovode nepristrasnim parlamentarnim službama.

Konačno, ovaj dokument treba čitati kao „rad u progresu“, što znači da on predstavlja kompilaciju postojećih standarda, ali istovremeno treba da posluži kao osnova za dalju diskusiju, izmjene ili elaboraciju. Tekuća rasprava o dokumentu, unutar NDI-a, a posebno u forumima van instituta, ukazuje na potrebu za preformulacijom i nadgradnjom pojedinih standarda u dokumentu. Moguće je da će se ukazati potreba za razmatranjem dodatnih standarda koji će uvažiti prakse koje postaju norme u parlamentima nekoliko novih demokratija. Ovo se, na primjer, odnosi na pravo parlamenta da ratifikuje ugovore, trgovinske sporazume i zaduživanje države, koje ugovara vlada. Stoga, NDI ima namjeru da periodično ažurira listu standarda u skladu sa daljom diskusijom i dogovorom širom međunarodne zajednice, posebno među članovima parlamenta novih demokratija. Do tada, nadamo se da će ovaj dokument poslužiti kao korisna polazna osnova. Kopiranje, distribucija i „pozajmljivanje“ sadržaja iz ovog izvještaja se ohrabruje pod uslovom da se kao autor navede NDI.

## POGLAVLJE I IZBOR I STATUS POSLANIKA

### 1. Izbor i status poslanika

#### 1.1 IZBOR POSLANIKA

##### 1.1.1 Članovi parlamenta se biraju direktno na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava na slobodnim i tajnim izborima.

Direktni izbori poslanika predstavljaju fundamentalni princip reprezentativne demokratije na kojem se i zasniva legitimitet parlamenta. Dok članovi gornjeg doma u nekim slučajevima mogu dobiti mandat na drugačiji način odabirom ili imenovanjem, prihvaćeno je mišljenje da je rad ovog doma manjeg zakonodavnog značaja, kao što je opisano u dijelu 6.1.3 i 7.5.2. S druge strane, dom koji biraju građani ovlašćen je da se u njihovo ime bavi zakonodavnim aktivnostima. Ovaj osnovni princip je sadržan u 'Varšavskoj deklaraciji' (eng. *Warsaw Declaration*) iz 2000, koju je potpisalo preko 100 zemalja: „volja naroda je temelj autoriteta vlasti, a izražava se kroz ostvarivanje prava i dužnosti građana da biraju svoje predstavnike na redovnim, slobodnim i pravičnim izborima zasnovanim ne opštem i jednakom pravu glasa“<sup>1</sup>. Zaista, direktan izbor poslanika je od tolikog značaja za reprezentativnu demokratiju da se sve više doživljava ne samo kao princip vlasti, već kao osnovno građansko pravo. Ovo se jasno naznačava u deklaraciji Povelje osnovnih prava Evropske unije (eng. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*) gdje se kaže da se članovi Evropskog parlamenta „biraju direktno na osnovu opšteg i jednakog prava glasa na slobodnim i tajnim izborima“<sup>2</sup>.

Globalno prepoznato pravo građana da direktno biraju svoje predstavnike je podržano činjenicom da se u većini zemalja, najmanje njih 199 – uključujući i mnoge nedemokratske zemlje sa izraženom dominacijom izvršne vlasti – omogućava direktan izbor poslanika. Ovakav trend se nastavlja. Iskustvo Indonezije, u ovom kontekstu, je indikativno s obzirom na to da je 2004. izmijenjen ustav kako bi se eliminisala mjesta u parlamentu rezervisana za vojsku. Svih 550 članova *Dewan Perwakilan Rakyat* se sada biraju na direktnim izborima. Pored navedenog, neki parlamenti mogu odlučiti da usvoje mjere pozitivne diskriminacije koje se odnose na učešće žena ili marginalizovanih grupa u političkom procesu. Takve mjere se ne smatraju nedemokratskim ukoliko su u skladu sa obavezama države koje proizilaze iz međunarodnog prava i ako su precizno definisane sa jasno postavljenim ciljevima, kao što je opisano u dijelu 1.2.2.

---

<sup>1</sup> Zajednica demokratija, 'Konačna Varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija'. Pogledajte takođe 'Univerzalnu deklaraciju o demokratiji' (eng. *Universal Declaration on Democracy*) Inter-parlamentarne unije: „...izbori moraju biti zasnovani na opšem i jednakom pravu glasa tako da svi građani mogu izabrati svoje predstavnike u uslovima jednakosti, otvorenosti i transparentnosti“..., član 12.

<sup>2</sup> Evropska unija [u daljem tekstu: EU]. 'Povelja o osnovnim pravima Evropske unije', član 39

### **1.1.2 Parlamentarni izbori moraju zadovoljiti međunarodne standarde pravičnosti i transparentnosti.**

Da bi parlament mogao da uživa demokratski legitimitet, on prvo mora biti konstituisan u izbornom procesu koji zadovoljava međunarodne standarde pravičnosti i transparentnosti. Ovi standardi su definisani i prihvaćeni i na globalnom i regionalnom nivou od strane vlada, međudržavnih i međunarodnih organizacija, kao što su Organizacija američkih država (eng. *Organization of American States*)<sup>3</sup>, Ekonomska zajednica Zapadnoafričkih zemalja (eng. *Economic Community of West African States*)<sup>4</sup>, Inter-parlamentarna unija<sup>5</sup>, Ujedinjene nacije<sup>6</sup> i Parlamentarni forum Zajednice za južnoafrički razvoj (eng. *Southern African Development Community SADC Parliamentary Forum*)<sup>7</sup>. Nedavno je pravo na pravične i transparentne izbore široko prihvaćeno od strane velikog broja vladinih i nevladinih tijela u 'Deklaraciji principa za međunarodno posmatranje izbora' (eng. *Declaration of Principles for International Election Observation*), uključujući, između ostalih, Afričku uniju, Evropsku komisiju, Interparlamentarnu uniju, Organizaciju američkih država i Ujedinjene nacije<sup>8</sup>.

### **1.1.3 Dužina mandata direktno izabranog doma odražava potrebu za odgovornošću kroz redovno i periodično održavanje izbora.**

Dužina mandata direktno izabranog doma treba da dozvoli dovoljno često održavanje izbora tako da odražava volju birača, ali ne toliko često da može predstavljati prepreke, bilo političke ili proceduralne prirode, po efikasnost njegovog rada. Potreba za održavanjem redovnih i periodičnih izbora je snažno podržana od strane vladinih i nevladinih tijela, kao što je opisano u dijelu 1.1.2.

---

<sup>3</sup> „Suštinski elementi demokratije, između ostalog, uključuju poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, pristup vlasti i ostvarivanje moći u skladu sa principima vladavine zakona, održavanje periodičnih, slobodnih i pravičnih izbora zasnovanih na tajnom glasanju i opštem pravu glasa koji će biti izraz suverenosti građana“. *Organization of American States* [u daljem tekstu: OAS]. 'Inter-američka demokratska povelja' (eng. *Inter-American Democratic Charter*), član 3.

<sup>4</sup> „Pristup vlasti se ostvaruje na slobodnim, pravičnim i transparentnim izborima“. *Economic Community of West African States* [u daljem tekstu: ECOWAS]. 'Protokol A/SP1/12/01 o demokratiji i dobroj vlasti' (eng. *Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance*). 'Dodatak protokolu u vezi sa mehanizmima za sprečavanje konflikata, upravljanje, odlučivanje, održavanje mira i bezbjednost' (eng. *Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*), član 1 (a).

<sup>5</sup> „Autoritet vlasti u državi se može crpiti samo iz volje naroda koja se izražava na pravičnim i slobodnim izborima, koji se održavaju u redovnim intervalima i zasnivaju na jednakom, opštem i pravu na tajno glasanje“. Inter-parlamentarna unija [u daljem tekstu: IPU]. 'Deklaracija o kriterijumima za slobodne i pravične izbore' (eng. *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*), član 1.

<sup>6</sup> „Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez razlika iz člana 2 i bez neosnovanih ograničenja, ... da bira i bude biran na pravičnim periodičnim izborima koji se zasnivaju na jednakom pravu glasa i podrazumijevaju tajno glasanje, čime se garantuje slobodno izražavanje volje građana“. 'Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima' (eng. *International Covenant of Civic and Political Rights*) [u daljem tekstu: ICCPR], član 25.

<sup>7</sup> Parlamentarni forum Zajednice za južnoafrički razvoj. 'Norme i standardi za održavanje izbora u južnoafričkom regionu' (eng. *Norms and Standards for Elections in SADC Region*)

<sup>8</sup> 'Deklaracija o principima za međunarodno nadgledanje izbora'. Ujedinjene nacije.



Tenzija između potrebe poslanika da donosi zakone i prava građana da redovno mijenjaju svoje predstavnike je ilustrovana u različitoj dužini parlamentarnih saziva u različitim zemljama. Neka direktno izabrana tijela zasijedaju kratko, na primjer dvije godine Predstavnički dom u SAD-u ili parlament Ujedinjenih Arapskih Emirata (*Watani Itihad*), a neka, pak, zasijedaju po šest godina, kao što su parlament Jemena (*Majlis Annowab*) ili parlament Šri Lanke. Ipak, u većini zemalja parlamenti se biraju na četiri ili pet godina. Čini se da ovakav vremenski period omogućava poslanicima da se dovoljno temeljno bave suštinskim pitanjima, a istovremeno omogućava građanima da u razumnom intervalu ocijene rad svojih izabranih predstavnika.

## **1.2 PODESNOST KANDIDATA<sup>9</sup>**

### **1.2.1 Ograničenja u smislu podesnosti kandidata za izbor u parlament ne smiju biti zasnovana na vjerskoj, rodnoj, etničkoj i rasnoj pripadnosti ili fizičkoj sposobnosti.**

Da bi se zadovoljili principi jednakosti i nediskriminacije kao osnovno načelo u svakoj demokratskoj državi, kandidatura za izbor u parlament ne smije biti ograničena na osnovu vjerske, rodne, etničke i rasne pripadnosti ili fizičke sposobnosti. U skladu sa članom 25 Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima, osnovni princip na kojem se zasniva kandidatura jeste da svaki građanin ima pravo da bude biran<sup>10</sup>. Stoga, osim u nekoliko izuzetaka pomenutih dolje u tekstu, kriterijumi podesnosti za kandidaturu ne smiju diskriminirati bilo kog građanina sa pravom glasa.<sup>11</sup> Varšavska deklaracija Zajednice demokratija rezimira dati princip na sljedeći način: „svako ima pravo na jednak pristup javnim službama i da učestvuje u sprovođenju javnih poslova direktno ili kroz slobodno izabrane predstavnike“.<sup>12</sup> Slično, Afrička unija je objavila da „svaki građanin ima pravo da slobodno učestvuje u vlasti svoje zemlje direktno ili kroz slobodno izabrane predstavnike u skladu sa zakonom“.<sup>13</sup> Jezikom Evropske unije, „svaki građanin Unije ima pravo da bira i bude biran na izborima za Evropski parlament u državi članici gdje ima prebivalište, pod istim uslovima kao državljani date zemlje“<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Kriterijumi podesnosti se razlikuju od kriterijuma nespojivosti/inkompatibilnosti koji su opisani u dijelu 1.3.

<sup>10</sup> „Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez razlika iz člana 2 i bez neosnovanih ograničenja da a) učestvuje u sprovođenju javnih poslova, direktno ili kroz slobodno izabrane predstavnike; b) da bira i bude biran na pravičnim i periodičnim izborima koji se zasnivaju na opštem i jednakom pravu glasa i podrazumijevaju tajno glasanje, čime se garantuje slobodno izražavanje volje građana“. ICCPR, član 25 Pogodajte takođe Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (eng. *Convention of the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*): „Državne partije će preduzeti sve odgovarajuće mjere za eliminisanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje i, posebno, osigurati pravo da žene pod jednakim uslovima kao muškarci ... biraju na svim izborima i referendumima i budu birane u sva direktno izabrana tijela“. Član 7 (a), decembar 18, 1979.

<sup>11</sup> 'Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima' (eng. *Universal Declaration on Human Rights*) [u daljem tekstu: UDHR], član 21; IPU, 'Univerzalna deklaracija o demokratiji', član 12.

<sup>12</sup> Zajednica demokratija. 'Konačna Varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija'.

<sup>13</sup> Afrička unija [u daljem tekstu: AU]. 'Afrička povelja o pravima ljudi i naroda' (eng. *African Charter on Human and People's Rights*), član 13.

<sup>14</sup> EU. 'Povelja o osnovnim pravima Evropske unije' (eng. *Charter of Fundamental Rights of European Union*), član 39.

Neka ključna ograničenja u vezi sa kandidaturom su široko prihvaćena i uglavnom se smatraju nekontraverznim, a zasnivaju na godinama, prebivalištu ili državljanstvu. Prema Organizaciji za evropsku bezbjednost i saradnju „nikakve dodatne kvalifikacije, izvan onih koje se odnose na birače, ne mogu biti postavljene pred kandidate sa izuzetkom nekih funkcija, a u vezi sa godinama starosti i dužinom prebivališta i/ili državljanstva“.<sup>15</sup> Ograničenja u smislu godina starosti obično podrazumijevaju prag od 18 ili 25 godina za donji dom i najviše 30 godina za gornji dom parlamenta.<sup>16</sup> U Namibiji, na primjer, svaki građanin sa više od 21 godinu starosti ima pravo da bude biran u parlament, sa izuzetkom osuđenih kriminalaca, onih koji već obavljaju neku plaćenu javnu funkciju, i onih koji su proglašeni osobama „nezdravog uma“.<sup>17</sup> Globalno, 90 zakonodavnih tijela u 82 zemlje navode „mentalnu poremećenost“ kao osnov za nepodesnost kandidata za izbor.<sup>18</sup> Zakon u Bugarskoj opisuje ove pojedince kao „mentalno poremećene, nesposobne ili neodgovorne“. U takvim slučajevima, standardi kojima se utvrđuje mentalna nesposobnost moraju biti u skladu sa široko prihvaćenim principima o ljudskim pravima i svaki građanin kojem je osporeno pravo na kandidaturu ima pravo da se žali nezavisnom sudskom tijelu ili izbornoj komisiji.<sup>19</sup>

Ograničenja u smislu podesnosti za kandidaturu se mogu takođe odnositi na građane koji su trenutno lišeni slobode. Ovakvo ograničenje postoji, na primjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu, Turskoj, Indiji (za zatvorske kazne u trajanju od dvije godine ili duže), SAD-u, Namibiji itd. U Kanadi, građanima se zabranjuje pravo na kandidovanje u slučaju da su osuđeni za izbornu prevaru, korupciju ili nelegalne radnje u vezi sa izborima, ili ako nijesu podnešeni finansijski izvještaji za kandidaturu na prošlim izborima. Ovakav slučaj je i na Filipinima.

Konačno, nije neuobičajeno u demokratskim zemljama proglasiti nepodesnim za izbore lica, koja bilo neposredno ili posredno, kroz članstvo ili pripadnost određenoj grupi, pozivaju na nasilje i upotrebu nasilja kao političkog sredstva. Ovakva praksa se može naći u zemljama sa dužom tradicijom socijalnih raslojavanja, nasilnog rasizma ili međuetničkog konflikta. Zaista, ovakva praksa je u skladu sa članom 20, stav 2 Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima.<sup>20</sup> Zabrana kandidature pojedinca ili partije mora uvijek biti sprovedena sa krajnjom uzdržanošću. Zahtjev za zabranom kandidature se mora prosljediti nadležnom, nezavisnom sudskom organu, koji mora odlučiti o ustavnosti zabrane, kao što je objašnjeno u dijelu 4.1.2.

---

<sup>15</sup> Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju [u daljem tekstu: OEBS]. Postojeće obaveze za demokratske izbore u zemljama članicama OEBS-a (eng. *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*), član 6.3.

<sup>16</sup> Trideset godina je minimum za izbor u Senat SAD-a. Ustav SAD, član 1, par. 3.

<sup>17</sup> „Parlamentarni sistem Namibije“, 'Ustavne i parlamentarne informacije', broj 176, 1998, pasus 142.

<sup>18</sup> Website IPU. [www.ipu.org](http://www.ipu.org). Pristupljeno 9/15/05

<sup>19</sup> Generalna skupština Ujedinjenih nacija. 'Principi zaštite mentalno oboljelih lica i unapređenja zaštite mentalnog zdravlja' (eng. *Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care*), decembar 1991, princip 4.

<sup>20</sup> „Bilo kakvo pozivanje na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju čime se podstiče diskriminacija, neprijateljstvo ili nasilje se zabranjuje zakonom“. 'Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima', član 20, stav 2.

**1.2.2 Mjere pozitivne diskriminacije, kojima se ohrabruje političko učešće marginalizovanih grupa, moraju biti jasno određene radi postizanja precizno definisanih i ograničenih ciljeva.**

Uvažavajući istoriju rodne nejednakosti u mnogim društvima u svijetu, demokratske zemlje imaju potrebu da ohrabe aktivno učešće žena u političkom procesu, kako bi njihovi parlamenti bili zaista reprezentativni. Potrebu za garantovanjem mogućnosti za političko učešće žena široko podržavaju vladina i nevladina tijela širom svijeta, uključujući Ekonomsku zajednicu zapadnoafričkih zemalja<sup>21</sup>, Organizaciju Američkih država<sup>22</sup>, Južnoazijsku asocijaciju za regionalnu saradnju<sup>23</sup> i Evropsku uniju.<sup>24</sup> Ograničenja kandidature na osnovu roda sve više postaju dio prošlosti i gotovo da svaka zemlja dozvoljava učešće muškaraca i žena na parlamentarnim izborima. Ovakav trend se u skorije vrijeme proširio i na Bahrein, Jordan, Kuvajt i Katar.

Zbog duge tradicije opresije nad ženama u mnogim djelovima svijeta, neke korake je možda neophodno učiniti kako bi se ohrabilo i obezbijedilo učešće žena u parlamentu. Najmanje 41 zemlja već koristi sistem kvota da bi pospješile učešće žena u parlamentu. Mnoge zemlje ovo postižu kroz ustavom propisane kvote kao npr. Avganistan, Argentina, Bangladeš, Francuska, Gvajana, Kenija, Nepal, Filipini, Ruanda, Tajvan, Tanzanija i Uganda, dok 37 zemalja to rade kroz izborne zakone.<sup>25</sup> Najčešći način promovisanja učešća žena podrazumijeva upotrebu tzv. „patent“ (eng. *zipper*) kvota sistema kojim se obezbjeđuje 50-50 raspodjela mjesta na partijskim listama. Ovaj sistem se dobrovoljno koristi u političkim partijama u Austriji, Belgiji, Danskoj, Finskoj, Njemačkoj, Islandu, Modlaviji, Mozambiku, Holandiji, Norveškoj, Švedskoj i Južnoj Africi. Sve ove zemlje su postigle 30 odsto ili više učešća žena upotrebom „patent“ sistema kvota. U Švedskoj, upotreba „patent“ kvota se pokazala uspješnom u obezbjeđenju učešća žena sa preko 40 odsto u parlamentu i jačem glasu žena u javnom životu.<sup>26</sup> Kvote „patent“ sistema su predviđene zakonom, tako da partije mogu imati posljedice ukoliko ih se ne pridržavaju,

<sup>21</sup> „Države članice će preduzeti mjere kojim se obezbjeđuje jednako pravo ženama kao muškarcima da biraju i budu birani na izborima, da učestvuju u oblikovanju vladinih politika i njihovoj implementaciji i da obavljaju javne funkcije na svim nivoima vlasti“. ECOWAS 'Protokol A/SP1/12/01 o demokratiji i dobroj vlasti' i 'Dodatak protokolu u vezi sa mehanizmima za sprečavanje konflikata, upravljanje, odlučivanje, održavanje mira i bezbjednost', član 2.

<sup>22</sup> „Države članice će promovisati puno i jednako učešće žena u svim političkim strukturama u njihovim zemljama kao osnovni element promocije i ostvarivanja demokratske kulture“. OAS. 'Među-američka demokratska povelja' (eng. *Inter-American Democratic Charter*), član 28.

<sup>23</sup> „Ojačati politike i programe koji unapređuju, šire i obezbjeđuju učešće žena u svim sferama političkog, ekonomskog, socijalnog i kulturnog života, kao jednakih partnera, i unapređuju njihov pristup svim izvorima neophodnim za ostvarenje njihovih osnovnih sloboda i drugih prava“. Južnoazijska asocijacija za regionalnu saradnju (eng. *South Asian Association for Regional Cooperation*) [u daljem tekstu: SAARC]. 'Socijalna povelja' (eng. *Social Charter*), član 2 (2xxi).

<sup>24</sup> „Jednakost muškaraca i žena mora biti obezbijedena u svim oblastima... Princip jednakosti ne ograničava sprovođenje i uvođenje mjera koje obezbjeđuju posebne prednosti u korist manje zastupljenog pola“. EU. 'Povelja o osnovnim pravima Evropske unije', član 23.

<sup>25</sup> Međunarodni institut za demokratiju i izbornu asistenciju (eng. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* [u daljem tekstu: IDEA]. Globalna baza podataka kvota za žene (eng. *Global Database of Quotas for Women*) <http://www.quotaproject.org/system.cfm#constnational>. Pristupljeno 9/15/05.

<sup>26</sup> 'Poslanik' (eng. *The Legislator*), 2001, izdanje 4, str.342.

kao što je slučaj u Argentini, Belgiji i Ruandi. Ove zemlje su, takođe, postigle 30 odsto učešća žena korišćenjem sistema kvota.

U borbi protiv diskriminacije, može biti neophodno poslovnik dizajnirati na način da zaštiti i ohrabri učešće članova vjerskih, etničkih i rasnih manjina u državnom političkom životu. IPU je pomenula potrebu za „posebnim procedurama kojim se obezbjeđuje zastupljenost oba roda i učešće marginalizovanih i isključenih grupa“.<sup>27</sup> Političke preference zasnovane na etničkoj pripadnosti su prihvatljive, ponekad i potrebne, kada je njihov osnovni cilj da obezbjedi jednakost svih ljudi i grupa pred zakonom kroz puno i proporcionalno učešće svih grupa u političkom sistemu.

Moguće je ponekad uvrstiti odredbe kojima se obezbjeđuje učešće manjinskih etničkih ili vjerskih grupa rezervisanjem mjesta u parlamentu za njihove pripadnike. Potrebno je, međutim, periodično nanovo razmatrati takve odredbe. U Libanu, na primjer, 128 mjesta u parlamentu (*Majlis Al-Nuwwab*) se podijeljena na 11 grupa. U Indiji je 79 od 543 mjesta u parlamentu (*Lok Sabha*) rezervisano za kaste i 41 za plemena. Ustav Pakistana predviđa 10 mjesta za nemuslimane. Slovenački Državni zbor rezerviše mjesta za pripadnike italijanske i mađarske zajednice, dok Centralna Skupština Kosova rezerviše 20 od 120 mjesta za pripadnike manjina. Iako ovakve odredbe mogu pomoći u obezbjeđivanju većeg političkog učešća, posebno u post-konfliktnim okruženjima ili okruženjima sa istorijski slabim učešćem manjinskih grupa, one se ipak koriste samo u mjeri kojom se nastoje otkloniti prošle ili trenutne nepravde. One su, dakle, zasnovane na potrebi, nasuprot onima koje su zasnovane na pravu i potrebno ih je nanovo razmatrati kako bi se obezbijedila njihova kontinuirana relevantnost, posebno u svijetlu demografskih promjena.

### ***1.2.3 Nijedan izabrani član ne smije biti u obavezi da polaže vjersku zakletvu koja je protiv njegove/njene savjesti kao uslov za dobijanje mjesta u parlamentu.***

Politička participacija mora biti jednako otvorena za pripadnike svih vjerskih grupa, čak i kada je jedna vjera izdignuta na državni nivo. Neprihvatljivo je zahtijevati od poslanika da se odrekne svoje vjere, ili na bilo koji drugi način zakune protiv sopstvenih principa. To bi značilo da se participacija u parlamentu uslovljava odricanjem od osnovnih građanskih sloboda. Ovo je u skladu sa odlukom Ekonomske zajednice zapadnoafričkih zemalja o „neutralnosti države po svim pitanjima koja se tiču vjere“<sup>28</sup>, kao i sa članom 25 Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima.<sup>29</sup>

Taj princip takođe je u skladu sa eksplicitnom odlukom Parlamentarne asocijacije Komonvelta (eng. *Commonwealth Parliamentary Association*), koja je prihvatila ovaj

---

<sup>27</sup> Interparlamentarna unija. 'Doprinos parlamenta demokratiji': Okvir (eng. *Contribution of Parliament to Democracy: A Framework*) IPU, p.2.

<sup>28</sup> ECOWAS. 'Protokol A/SPI/12/01 o demokratiji i dobroj vlasti' i 'Dodatak protokolu u vezi sa mehanizmima za sprečavanje konflikata, upravljanje, odlučivanje, održavanje mira i bezbjednost', član 1(f).

<sup>29</sup> „Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez razlika iz člana 2 i neosnovanih ograničenja, da (a) učestvuje u javnim poslovima direktno ili kroz slobodno izabrane predstavnike“. 'Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima', član 25

standard.<sup>30</sup> Demokratsko upravljanje podrazumijeva i zaštitu prava na političku participaciju i zaštitu punih građanskih sloboda. Iskustva Grčke, Novog Zelanda i Ujedinjenog Kraljevstva su vrlo poučna po ovom pitanju. Uprkos postojanju nekih zakletvi sa vjerskim elementima, izabrani predstavnik bi trebalo da ima opciju da izostavi vjerski dio, ili da ga jednostavno zamijeni tako što će zakletvom iskazati obavezu prema političkom tijelu.<sup>31</sup>

### **1.3 NESPOJIVOST FUNKCIJA**

#### ***1.3.1 U dvodomnom parlamentu, poslanik ne može biti član oba doma.***

Podjela vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku je fundamentalni osnov reprezentativne demokratije. Da bi se osiguralo dobro funkcionisanje institucija u okviru svake od ovih grana vlasti, tijela koja se razdvajaju moraju imati precizna pravila koja daju smisao ovom konceptu. Tako, poslanici ne smiju istovremeno biti članovi u oba doma parlamenta. Ova forma nespojivosti funkcija je različita od kriterijuma podesnosti opisanih u dijelu 1.2, pošto se ne odražava na validnost izbornih rezultata. Slučajevi nespojivosti funkcija mogu se riješiti podnošenjem ostavke na jednu od konfliktnih pozicija. Ovi se slučajevi mogu regulisati kroz niz zakonskih odredbi kao što su izborni zakoni u Austriji, Belgiji, Hrvatskoj, Češkoj, Irskoj, Japanu, Kazahstanu, Rumuniji i Španiji. Ovaj se standard odnosi samo na poslanike koji su članovi oba doma u istom parlamentu, a ne i na članstvo u domovima različitih parlamenata. Na primjer, član parlamenta u Škotskoj može istovremeno biti član britanskog Doma lordova (eng. *British House of Lords*). Ovaj minimalni standard ne isključuje takvu praksu.

#### ***1.3.2 Poslanik ne može simultano raditi pri sudskoj vlasti ili kao državni službenik izvršne vlasti, osim u određenim slučajevima kada se radi o direktnom pružanju usuga građanima.***

Da bi se garantovala nezavisnost i integritet zakonodavne vlasti, veoma je bitno da se poslanici odluče između dvije potencijalno konfliktna funkcije prije nego što uđu u parlament. Parlamentarna asocijacija Komonvelta je eksplicitno podržala minimalni standard koji zabranjuje simultanu službu poslanika u sudskoj vlasti ili državnoj službi.<sup>32</sup>

U skladu sa međunarodno prihvaćenom potrebom za što jasnijim razgraničenjem između sudstva i zakonodavstva,<sup>33</sup> većina zemalja zabranila je istovremeno obavljanje sudske i poslaničke funkcije. U Finskoj, na primjer, ni kancelar pravde ni sudija Vrhovnog suda

---

<sup>30</sup> „Od izabranog člana se ne može zahtijevati da polaže zakletvu protivno njegovoj/njenoj savjesti zarad dobijanja mjesta u parlamentu“. Parlamentarna asocijacija Komonvelta (eng. *Commonwealth Parliamentary Association*) [u daljem tekstu: CPA]. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente' (eng. *Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures*), 1.3.1

<sup>31</sup> Ujedinjeno Kraljevstvo, Zakon o zakletvi (eng. *Oaths Act*), 1978; Grčka, Ustav, član 59; Novi Zeland, Zakon o zakletvi i deklaraciji (eng. *Oaths and Declarations Act*), 1957, član 4 (1).

<sup>32</sup> CPA. „Poslanik ne može istovremeno raditi u sudskoj vlasti ili državnoj službi izvršne vlasti“. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 1.3.3.

<sup>33</sup> Zajednica demokratija, 'Konačna Varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija'.

ne mogu istovremeno biti poslanici. Ova restrikcija često se koristi i za razdvajanje zakonodavnih od drugih ustavnih tijela, kao što je finansijski kontrolor i vrhovni revizor u Irskoj,<sup>34</sup> ili predsjednik ili potpredsjednik Javne revizorske kancelarije u Austriji.<sup>35</sup>

Pored ograničenja u smislu obavljanja funkcija u sudstvu, poslanicima se ne dozvoljava obavljanje djelatnosti u državnoj službi. U različitim zemljama, kao što su Argentina, Australija, Kostarika, Fidži, Njemačka [*Bundestag*], Japan, Kuvajt, Meksiko, Novi Zeland i Ujedinjeno Kraljevstvo, poslanici ne mogu obavljati djelatnost u državnoj službi za vrijeme poslaničkog mandata. Ovo je slučaj i sa saveznim funkcionerima u Švajcarskoj i saveznim funkcionerima u SAD-u. Ograničenja ovog tipa se obično odnose i na obavljanje funkcije istovremeno u parlamentu i bezbjednosnom sektoru. Precizne zabrane obavljanja poslaničke funkcije istovremeno sa djelovanjem u vojnoj službi postoje u mnogim zemljama, kao što su Turska, Grčka, Meksiko, Španija, Holandija, Kolumbija, Luksemburg, Mađarska, Estonija, Honduras, Slovačka i Gvatemala. Druge zemlje, pak, precizno zabranjuju obavljanje djelatnosti u policijskoj službi, kao što su Španija, Meksiko, Mađarska, Poljska i Slovačka. Ovakvi kriterijumi nespojivosti mogu se primijeniti i na kompanije u državnom vlasništvu. Takva ograničenja postoje za rukovodeće pozicije u Kamerunu, Egiptu i Francuskoj i funkcije u poludržavnim kompanijama u Japanu, Republici Koreji i Tunisu.<sup>36</sup>

Mogu se predvidjeti neki izuzeci od ovog standarda za slučajeve kada se radi o direktnom pružanju usluga građanima, posebno u zemljama u kojima parlamenti ne rade puno radno vrijeme. U ovim zemljama, možda nije neophodno zabraniti poslanicima da rade dodatne aktivnosti kao što su ljekarske ili prosvetne. U Čileu, Njemačkoj i Senegalu, prosvjetni radnici su izuzeti od pravila nespojivosti.<sup>37</sup> Pored toga, u nekim zemljama sa tradicijom običajnog prava, vrhovni tužilac je *ex officio* [po službenoj dužnosti] poslanik. Ovakav slučaj postoji u Keniji, na primjer. Situacija u kojoj poslanik nije izabran i koji je u bliskoj vezi sa izvršnom vlasti može se, međutim, povezati sa nedemokratskom praksom. U zemljama sa ovakvom praksom, vrhovni tužilac nije poslanik u pravom smislu jer nema pravo glasa. Tako je, na primjer, u Pakistanu, gdje vrhovni tužilac ima pravo da govori i učestvuje u parlamentarnim aktivnostima, ali ne može glasati.<sup>38</sup> U takvim slučajevima, prisustvo *ex officio* vrhovnog tužioca se ne smatra nedemokratskim.

---

<sup>34</sup> Ustav Republike Irske, član 33.

<sup>35</sup> Ustav Austrije, član 121.

<sup>36</sup> Interparlamentarna unija. 'Parlamentarni mandat: globalna komparativna studija', Ženeva, 2000, str. 45-47.

<sup>37</sup> *Id.*

<sup>38</sup> Ustav Pakistana, Član 57.

## 1.4 IMUNITET

### 1.4.1 *Poslanik uživa imunitet u smislu slobode govora u toku obavljanja dužnosti; bivši poslanici ne mogu biti odgovorni za izjave date tokom obavljanja poslaničke funkcije.*<sup>39</sup>

Od suštinskog je značaja za demokratiju da ljudska prava i mogućnost političkog učešća budu u potpunosti zaštićeni. Neprikosnovenost prava na slobodu izražavanja se ne dovodi u pitanje i najpreciznije je definisana u Međunarodnom sporazumu o građanskim i političkim pravima.<sup>40</sup> Iako je opšte pravo na slobodu izražavanja tako definisano da štiti ljude od klevete ili uvrede, pravo na slobodu izražavanja poslanika se smatra toliko važnim da često uživaju imunitet za sve izjave date tokom obavljanja dužnosti. Ustav ili drugi osnovni zakoni štite poslanika od bilo kakve odgovornosti za izrečeno na plenumu ili odboru parlamenta, u poslaničkim prijedlozima zakona ili odluka, prilikom glasanja, postavljanja usmenih ili pisanih pitanja ili drugog govora koji je očigledno sastavni dio obavljanja poslaničke funkcije. Minimalni standard podrazumijeva, takođe, da bivši poslanik nikada ne može biti odgovoran za pisanu ili izgovorenu riječ tokom obavljanja poslaničke funkcije. Ovaj minimalni standard je podržala i Parlamentarna asocijacija Komonvelta: „bivši poslanik nastavlja da uživa zaštitu nakon završetka mandata“.<sup>41</sup>

Značaj parlamentarnog imuniteta se ogleda u posebnoj podršci koju ima širom svijeta. Interparlamentarna unija, na primjer, je odlučila da je „zaštita prava poslanika neophodan preduslov kako bi se istima omogućilo da štite ljudska prava i fundamentalne slobode u njihovim zemljama; pored toga, predstavnička priroda parlamenta umnogome zavisi od poštovanja prava članova parlamenta“.<sup>42</sup>

Princip parlamentarne privilegije koji se odnosi na slobodu govora je već ustavno garantovan u velikoj većini parlamenata.<sup>43</sup> Najmanje 72 parlamenta u 58 zemalja obezbjeđuju slobodu govora za riječ izgovorenu sa parlamentane govornice na plenumu ili odboru.<sup>44</sup> Mnoge zemlje ograničavaju tu privilegiju na primjenu samo unutar zgrade, iako su te zemlje u međunarodnom kontekstu u manjini. Tako uska definicija parlamentarnog imuniteta može se naći u zemljama koje su različite u istorijskom i geografskom smislu poput Njemačke, Bangladeša, Kipra, Egipta, Estonije, Finske, Indije,

---

<sup>39</sup> Ova sloboda govora se obično naziva „parlamentarni imunitet“ ili „parlamentarna privilegija“. Ipak, ovi termini se češće koriste u širem značenju da obuhvate sve privilegije koje poslanik uživa, a ne samo one koje se odnose na slobodu govora. Sloboda govora je jednostavno najfundamentalniji primjer parlamentarne privilegije. Pogledajte *Kenneth Bradshaw* i *David Pring*, 'Parlament i Kongres: drugo izdanje' (*Parliament and Congress: Second Edition*). *Quartet Books*, London, 1991, str. 83-97.

<sup>40</sup> „Svi imaju pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo uključuje slobodu pojedinca da traži, prima i pruža informacije i ideje svih vrsta bez ograničenja, usmeno, pisano, štampano ili kroz umjetnički izraz, ili na bilo koji drugi način po njegovom/njenom izboru“. ICCPR, član 19 (2).

<sup>41</sup> CPA. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 1.4.2.

<sup>42</sup> IPU. 'Rezolucija Savjeta' (eng. *Council Resolution*), Meksiko Siti, 1976.

<sup>43</sup> „Imunitet članova parlamenta“ (eng. *The Immunities of Members of Parliament*), 'Ustavna i parlamentarna informacija' (eng. *Constitutional and Parliamentary Information*), br. 175, 1998, str. 102.

<sup>44</sup> *Id.*, str. 108.

Kenije, Malezije, Namibije, Norveške, Filipina, Ujedinjenog Kraljevstva i Zambije.<sup>45</sup> Ova privilegija je, ipak, šire definisana u drugim zemljama kao zaštita poslanika koji u medijima ponavljaju riječi izrečene u parlamentu. Ovakav propis postoji u Austriji, Burkini Faso, Hrvatskoj, Grčkoj, Gvineji, Mađarskoj, Italiji, Maliju, Mozambiku, Portugalu, Rumuniji, Sloveniji i Urugvaju.<sup>46</sup> U većini zemalja je, takođe, slučaj da bivši poslanici nastavljaju da uživaju zaštitu za sve izrečene ili napisane riječi dok su služili kao poslanici, kao što je slučaj u Belgiji, Irskoj, Portugalu i Ujedinjenom Kraljevstvu.

Izuzetak u smislu zaštite koju pruža imunitet za sve izgovorene riječi u parlamentu može se napraviti u slučajevima *flagrante delicto*, kada je poslanik uhvaćen u vršenju krivičnog djela. U tim rijetkim slučajevima, iako sam govor nije sastavni dio krivičnog djela, on se može iskoristiti kao dokaz protiv optuženog poslanika.<sup>47</sup>

**1.4.2 *Parlamentarni imunitet ne bi trebalo da izdiže poslanika iznad zakona i da traje nakon okončanja njegovog/njenog mandata, iako bivši poslanik treba da nastavi da uživa zaštitu za odsluženi mandat.***

Jednakost svih građana pred zakonom je neprikosnovena građanska sloboda koja čini samo srce demokratije. Kao što je naglašeno u Međunarodnom sporazumu o građanskim i političkim pravima „svi su jednaki pred zakonom i svi imaju pravo da bez diskriminacije jednako uživaju zaštitu zakona“.<sup>48</sup> Može biti, međutim, neophodno da se poslanicima omogući dodatna zaštita od politički motivisanih optužbi. Ipak, mora se uspostaviti delikatan balans, tako da se, na jednoj strani, ostvari zaštita poslanika od takvih politički motivisanih optužbi, ali da se, na drugoj strani, spriječi mogućnost zloupotrebe parlamentarnog imuniteta i da se, u krajnjem, obezbijedi jednakost svih građana pred zakonom. Kao što je deklarirano od strane Afričke unije „bilo koja vrsta imuniteta, koja se daje javnim funkcionerima, ne smije biti prepreka za istragu, optužbe i krivično gonjenje protiv tih funkcionera“.<sup>49</sup> Poslanički imunitet, stoga, ne bi trebalo da traje nakon isteka mandata niti taj imunitet smije biti toliko obuhvatan da ih postavi iznad zakona“.<sup>50</sup> Bivši poslanik, ipak, mora nastaviti da uživa zaštitu za odsluženi mandat. Ovaj aspekt imuniteta predstavlja važnu funkciju u demokratskim parlamentima pošto opasnost od potencijalne optužbe poslije isteka mandata može negativno uticati na trenutni rad poslanika. Ovo je u skladu sa stavom Parlamentarne asocijacije Komonvelta da „parlamentarni imunitet ne bi trebalo da traje nakon isteka mandata, ali da bivši poslanik treba da nastavi da uživa zaštitu za odsluženi mandat“.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> *Id.*, str. 107.

<sup>46</sup> *Id.*

<sup>47</sup> Imunitet od krivičnog gonjenja ne poništava mogućnost da se govor poslanika ograniči u skladu sa parlamentarnim pravilima u slučaju upotrebe neparlamentarnog jezika ili prilikom nepoštovanja vremenskog ograničenja ili drugih pravila procedure. Pogledajte dio 10.1.3.

<sup>48</sup> ICCPR, član 26.

<sup>49</sup> AU. 'Konvencija o spriječavanju i suzbijanju korupcije' (*Convention on Preventing and Combating Corruption*), član 7.

<sup>50</sup> *Kenneth Bradshaw i David Pring*, 'Parlament i Kongres': drugo izdanje, *Quartet Books*, London, 1991, str. 97-102.

<sup>51</sup> CPA. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 1.4.2.



U većini parlamenata, članovi uživaju određeni stepen zaštite od građanskih i krivičnih postupaka za djela koja nijesu dio aktivnosti poslanika, osim u slučajevima *flagrante delicto*. Ovakav imunitet je, međutim, rijetko neograničen.<sup>52</sup> Oblik imuniteta se, ipak, uveliko razlikuje od parlamenta do parlamenta.<sup>53</sup> U Južnoj Africi, Kanadi i na Novom Zelandu, na primjer, imunitet omogućava poslaniku da ne bude svjedok u građanskim parnicama, ali omogućeni imunitet pokriva i malo više od navedenog.<sup>54</sup> U Keniji i Tajlandu, poslanici optuženi za krivična djela ne uživaju zaštitu parlamentarnog imuniteta, dok u Egiptu, Grčkoj, Portugalu i Rumuniji, poslanici, koji su predmet istrage po građanskim pitanjima, ne uživaju zaštitu parlamentarnog imuniteta.<sup>55</sup> Neke zemlje prave razliku u opsegu imuniteta zavisno od visine zatvorske kazne koja je zapriječena za određeno krivično djelo. Stoga, zaštita se ne nudi za prestupe za koje je zapriječena kazna preko šest godina zatvora, kao što je slučaj na Filipinima, dok se u Švedskoj zaštita nudi samo za djela za koja je zapriječena zatvorska sankcija manja od dvije godine.

Iako je upotreba parlamentarnog imuniteta široko rasprostranjena i ima jasnu ulogu u demokratiji, globalni trend jasno upućuje na neophodnost usavršavanja tog koncepta. Postoji zabrinutost zbog zloupotrebe parlamentarnog imuniteta, posebno u zemljama sa obuhvatnijim imunitetom, gdje su notirani slučajevi da su se pojedinci kandidovali za funkciju samo da bi dobili imunitet kao zaštitu od krivičnih optužbi. Ovakva praksa ih je vrlo efiksano postavljala iznad zakona. U nekim zemljama kao što su Holandija i Malezija smatra se da obični zakoni pružaju dovoljno zaštite svim građanima, uključujući i poslanike, pa se negira potreba za specijalnim odredbama. Ovaj trend usmjerava na relativni, ali ne i apsolutni imunitet poslanika.<sup>56</sup>

#### ***1.4.3 Imunitet i parlamentarna privilegija se može skinuti samo odlukom parlamenta. Izvršna vlast ne smije imati moć da skinu imunitet poslanika.***

Podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku u demokratiji ima za cilj da garantuje nezavisnost svake institucije i da osigura da jedna od ovih grana olako ne preuzme političku moć. Iz toga slijedi da parlament mora imati značajnu kontrolu nad svojim članovima i sopstvene mehanizme da zaštiti parlamentarne privilegije kao što je imunitet. Pošto parlamentarni imunitet nije pravo već privilegija koja mora biti limitirana, kao što je objašnjeno u prethodnom poglavlju, moraju postojati mehanizmi za skidanje ove privilegije i ta moć mora biti isključivo rezervisana za parlament. Ovaj minimalni standard već je dobio međunarodnu podršku međuparlamentarnih tijela.<sup>57</sup>

Ovaj minimalni standard je danas prihvaćen od strane većeg broja parlamenata. Razlike su u suštini proceduralne, kao na primjer broj poslanika neophodan da bi se skinuo

---

<sup>52</sup> *Flagrante delicto* se odnosi na hvatanje prestupnika na djelu ili na djelo koje je počinjeno u veoma bliskoj prošlosti.

<sup>53</sup> „Imunitet članova parlamenta“, 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 175, 1998, str. 116.

<sup>54</sup> *Id.*, str. 116-7.

<sup>55</sup> *Id.*, str. 123.

<sup>56</sup> *Id.*, str.116. Pogledajte AU, 'Konvencija o spriječavanju i suzbijanju korupcije' član 7. („Prema odredbama domaćeg zakonodavstva, imunitet dodijeljen javnim funkcionerima ne smije biti prepreka za pokretanje istrage o određenim navodima ili krivično gonjenje tih funkcionera“).

<sup>57</sup> CPA. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 1.4.3.

imunitet. U Finskoj na primjer potrebna je 5/6 većina da bi se odobrilo pokretanje postupka protiv poslanika, iako se u Finskoj imunitet ne odnosi na građanske postupke. S druge strane, u Švajcarskoj, postupak protiv poslanika optuženog u krivičnom ili parničnom postupku je moguće pokrenuti prostom većinom glasova poslanika u saveznom domu.<sup>58</sup> U drugim parlamentima, istovremeno, sudski procesi ne mogu se voditi bez isključive dozvole parlamenta. Takav je slučaj u Danskoj, Egiptu, Grčkoj, Mozambiku, Španiji, Češkoj i Mađarskoj.

#### ***1.4.4 Nakon što izglasa skidanje imuniteta poslaniku, parlament nema moć da utiče na postupke protiv poslanika pred drugim granama vlasti.***

Temeljni princip demokratije podrazumijeva jednakost svih građana pred zakonom. Iz toga slijedi da parlament, koji je isključivo ovlašten da ponudi privilegiju imuniteta, je takođe isključivo ovlašten i da je oduzme. Kada do toga dođe poslanik gubi privilegije koje mu je nudio parlament i uživa ista ljudska, građanska, politička i socijalna prava kao drugi građani. Nakon što se poslaniku oduzme imunitet, princip podjele vlasti stupa na scenu i sudstvo uživa isti stepen nezavisnosti u postupcima protiv poslanika kao i protiv bilo kog drugog građanina.<sup>59</sup> Ovo je u skladu sa članom 7 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima<sup>60</sup> kao i sa Međunarodnim sporazumom o građanskim i političkim pravima u kome se kaže da su „svi jednaki pred sudovima i tribunalima“ i da su svi jednaki pred zakonom i da im se, bez diskriminacije, zakonom garantuje jednako pravo na zaštitu.<sup>61</sup> Uobičajena je praksa u svijetu, čak i tamo gdje je podjela vlasti samo labavo uspostavljena, da parlament nema pravo da utiče na postupke koji se protiv poslanika vode pred drugim granama vlasti.

## **1.5 NAKNADE I BENEFICIJE**

### ***1.5.1 Parlament je dužan da poslanicima obezbijedi adekvatne naknade i fizičku infrastrukturu, kao i da sve oblike naknade i infrastrukturu dodijeli na nepristrasan način.***

Poslanici, kao i ostali radnici, uživaju sva radnička prava koja im pripadaju na nacionalnom i međunarodnom nivou kroz relevantne konvencije Ujedinjenih nacija i Međunarodne radničke organizacije.<sup>62</sup> Kao i drugi javni službenici, poslanici bi trebalo da budu adekvatno plaćeni, a sve vrste naknada bi trebalo da budu dodjeljivane na nepristrasnoj osnovi. Poslanici bi trebalo da imaju adekvatnu infrastrukturu u kojoj mogu da rade. Sa stanovišta demokratske vlasti, pravična nadoknada za rad i adekvatna infrastruktura su od suštinskog značaja za omogućavanje političke paticipacije svim

<sup>58</sup> „Imunitet članova parlamenta“, 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 175, 1998, str. 113.

<sup>59</sup> IPU. 'Parlamentarni mandat: globalna uporedna studija' (*Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*). Interparlamentarna unija, Ženeva, 2000, str.92

<sup>60</sup> „Svi su jednaki pred zakonom i svi bez diskriminacije imaju pravo na jedaku zaštitu pred zakonom“, UDHR, član 7.

<sup>61</sup> ICCPR, član 14(1), 26

<sup>62</sup> UDHR, član 23 (3). Pogledajte takođe dokument Međunarodne radničke organizacije: 'C131 Konvencija o utvrđivanju minimalne cijene rada' (eng. *C131 Minimum Wage Fixing Convention*), 1970.

segmentima društva. Ukoliko poslanici nijesu u mogućnosti da od svojih plata žive i izdržavaju porodicu, samo oni koji su imućni ili podržani od imućnih interesnih krugova će moći sebi da priušte učešće u političkom životu. Sa stanovišta podjele vlasti, zarade u zakonodavnoj i izvršnoj grani bi trebalo da budu utvrđene na način koji ne slabi ni jednu od tih grana.

Naknade za rad u većini parlamenata imaju formu redovne plate, čime se želi omogućiti svim građanima, bez obzira na njihovo imovinsko stanje, da uđu u parlament. U većini zemalja, visina plata poslanika je često približno ista platama državnih službenika na visokim položajima. U Alžiru, Letoniji, Češkoj i Maliju, na primjer, poslanici su plaćeni po koeficijentima koji su na nivou onih po kojima se obračunavaju plate najviših državnih funkcionera.<sup>63</sup> U Turskoj, mjesečna primanja poslanika ne prelaze primanja državnih službenika na najvišim pozicijama, a to je princip takve važnosti da je čak propisan i ustavom.<sup>64</sup> Ova povezanost plata sa platama u javnoj službi je takođe prisutna u Finskoj, Senegal i Francuskoj. Važno je da ovu platu prate i dodaci koji omogućavaju poslanicima da ispune njihove obaveze van parlamenta, na primjer da pokriju putne troškove do i od izbornih jedinica, kao što je objašnjeno u dijelu 8.2.1.

Naknade za penzije, često povezane sa dužinom službe, se nude u većini parlamenata danas. U mnogim zemljama, uključujući Australiju, Kanadu, Hrvatsku, Dansku, Fidži, Francusku, Indiju, Izrael, Senegal i Ujedinjeno Kraljevstvo, poslanici imaju svoje sopstvene penzijske šeme zasnovane na zakonom uspostavljenim principima.<sup>65</sup>

## **1.6 OSTAVKA**

### ***1.6.1 Poslanik ima pravo da podnese ostavku na funkciju.***

Pošto služba u parlamentu počinje dobrovoljnom odlukom građanina da se kandiduje na izborima, izabrani poslanik kao radnik uživa pravo da napusti funkciju. Mnogi mehanizmi međunarodnog prava uključuju odredbe o radničkim pravima na rad koja se odnose na obaveznu građansku dužnost, kao što je na primjer Konvencija 29 Međunarodne radničke organizacije koju je ratifikovalo 169 zemalja.<sup>66</sup>

Pravo poslanika da podnese ostavku na funkciju je već prisutno u dominantnoj većini parlamenata. U tom slučaju, poslanici najčešće jednostavno informišu predsjedavajućeg parlamenta o namjeri da podnesu ostavku i to se automatski prihvata od strane doma. U nekim zemljama, poput Šri Lanke, zahtijeva se ostavka u pisanoj formi. U mnogim drugim slučajevima, ostavka se podnosi predsjedavajućem kao u Grčkoj, Indiji, Izraelu,

---

<sup>63</sup> Interparlamentarna unija. 'Parlamentarni mandat: globalna uporedna studija'. Interparlamentarna unija, Ženeva, 2000, str.30

<sup>64</sup> Ustav Republike Turske, član 86.

<sup>65</sup> Interparlamentarna unija. 'Parlamentarni mandat: globalna uporedna studija' (*Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*). Interparlamentarna unija, Ženeva, 2000, str.36.

<sup>66</sup> Međunarodna radnička organizacija (eng. *International Labor Organization*) [u daljem tekstu: ILO], ILO 'Konvencija br. 29 o prinudnom radu' (eng. *Convention Concerning Forced Labor*), član 2 (2)

Maliju i na Filipinima.<sup>67</sup> Čak i u Ujedinjenom Kraljevstvu gdje poslanici ne mogu podnijeti ostavku mogu konkurisati za određene imenovane pozicije koje se drže otvorenim za slučaj ostavke. Postavljanje člana parlamenta na plaćenu službu pod „krunom“ ga automatski onemogućava da zadrži svoje mjesto u parlamentu.

---

<sup>67</sup> Interparlamentarna unija. 'Parlamentarni mandat: globalna uporedna studija' (*Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*). Interparlamentarna unija, Ženeva, 2000, str.17.

## **POGLAVLJE II ORGANIZACIJA PARLAMENTA**

### **2. Procedura**

#### **2.1 PRAVILA PROCEDURE<sup>68</sup>**

##### ***2.1.1 Samo parlament može usvajati i mijenjati svoja pravila procedure.***

Ovlašćenja parlamenta, sudske i izvršne vlasti u odnosu na njihove službenike i kreiranje sopstvenih procedura predstavlja osnovni princip reprezentativne demokratije. U slučaju parlamenta, od izuzetnog je značaja da samo on može kreirati, uspostavljati, sprovesti i mijenjati pravila procedure koja regulišu njegovo funkcionisanje. Ova moć nad sopstvenim pravilima procedure je jedan od mehanizama koji daje na značaju autonomiji parlamenta. To je nešto što je Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi (OSCE) definisala kao „ključni standard“ demokratske vlasti.<sup>69</sup> Pored toga, Parlamentarna asocijacija Komonvelta je takođe podržala ovaj minimalni standard.<sup>70</sup> Ova ekskluzivna nadležnost se takođe odnosi i na kontrolu službenika i budžeta parlamenta, kao što je objašnjeno u djelovima 5.1.1. i 6.3.3.

Praksa da parlamenti autonomno postavljaju i modifikuju svoja pravila je već prisutna u većini parlamenata. Razlike se uglavnom odnose na proceduru izmjene. U Italiji i Tunisu, na primjer, parlament može mijenjati pravila procedure samo uz podršku apsolutne većine, dok je u parlamentima Austrije i Kostarike neophodna dvotrećinska većina. U većini drugih zemalja, međutim, dovoljna je prosta većina. Ova proceduralna autonomija je, takođe, eksplicitno nevedena i u ustavima pojedinih zemalja kao što su Australija<sup>71</sup>, Kipar<sup>72</sup>, Njemačka<sup>73</sup>, Holandija<sup>74</sup>, Indija<sup>75</sup>, Filipini<sup>76</sup>, Zambija<sup>77</sup> i Španija<sup>78</sup>. Predstavnički dom SAD-a, međutim, omogućava svojim članovima da utvrđuju opravdanost postojećih pravila tako što ih ponovo usvajaju na početku svakog Kongresa. U Francuskoj, značaj pravila procedure u parlamentarnom životu se vidi iz činjenice da

---

<sup>68</sup> Pravila procedure su poznata pod imenom stalna pravila [može se prevesti „poslovnik“, prim. prev.]

<sup>69</sup> OSCE Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (eng. *Office for Democratic Institutions and Human Rights*), OSCE Seminar o demokratskim institucijama i demokratskoj vlasti, Varšava, 12-14. maj 2004.

<sup>70</sup> CPA. „Samo parlament može usvojiti i mijenjati svoja pravila procedure“. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 2.1.1.

<sup>71</sup> Ustav Australije, član 50.

<sup>72</sup> Ustav Republike Kipra, član 73.

<sup>73</sup> Ustav Savezne Republike Njemačke, član 40 (1).

<sup>74</sup> Ustav Kraljevine Holandije, član 72.

<sup>75</sup> Ustav Republike Indije, član 118.

<sup>76</sup> Ustav Republike Filipini, VI, član 1.5 (3).

<sup>77</sup> Ustav Zambije, član 86.

<sup>78</sup> Ustav Kraljevine Španije, član 72 (1).

Ustavni savjet mora odobriti sve izmjene pravila prethodno usvojene u oba doma parlamenta.<sup>79</sup>

## **2.2 ZASIJEDANJA**

### **2.2.1 *Parlament se redovno sastaje u intervalima koji mu omogućavaju da ispunjava svoje obaveze.***

U reprezentativnoj demokratiji, obim posla poslanika je veliki s obzirom na to da uključuje rad sa biračima, razmatranje i izradu prijedloga zakonskih akata i kontrolu izvršne vlasti. Da bi se ovim zadacima posvetilo odgovarajuće vrijeme, parlament se mora redovno sastajati u intervalima koji omogućavaju poslaniku i svim organizacionim jedinicama parlamenta da ispune svoje obaveze, pri čemu se mora voditi računa o tome da sjednice ne budu predugačke i da nepotrebno ne produžavaju zakonodavni proces.

Potreba za redovnim zasijedanjem parlamenta je široko prepoznata, između ostalih i od Parlamentarne asocijacije Komonvelta.<sup>80</sup> U skoro svim zemljama, održavanje parlamentarnih sjednica je predviđeno ustavom što obavezuje parlament, a istovremeno i izvršnu vlast da rade efikasnije. U Japanu, na primjer, parlament (*Diet*) je ustavom obavezan da se sastaje u redovnom zasijedanju, koje počinje u januaru i traje 150 dana<sup>81</sup>, dok u Pakistanu, ustav propisuje tri zasijedanja godišnje, uz napomenu da između zasijedanja ne smije proteći preko 120 dana.<sup>82</sup> U sistemima stalnog zasijedanja, kao što je slučaj u Češkoj, Italiji, Holandiji, Slovačkoj i Rusiji, zasijedanja nijesu zakonom predviđena. Umjesto toga, dužina zasijedanja odgovara dužini mandata na koji je parlament izabran. U slučajevima kada to dobro funkcioniše, sistem omogućava parlamentu da posveti koliko želi vremena efektivnom obavljanju svojih dužnosti i istovremeno garantuje njegovu nezavisnost od izvršne vlasti. No, ako parlament ne ograniči svoja zasijedanja, to ipak može doprinijeti njegovoj neproduktivnosti. Da bi se podstaklo ekpeditivno zakonodavstvo i omogućilo pristojno vrijeme za rad odbora i kontakte sa biračima, bilo bi idealno da se parlament sastaje između 100 i 200 dana godišnje.<sup>83</sup> Autoritarni i neaktivni parlamenti provedu u zasijedanju manje od 50 dana godišnje.<sup>84</sup>

### **2.2.2 *Parlament ima i poštuje proceduru po kojoj se sazivaju vanredna ili specijalna zasijedanja.***

---

<sup>79</sup> Ustav Pete Republike Francuske, poglavlje 7, član 63.

<sup>80</sup> "Parlamenti moraju redovno zasijedati", 'Okrugli sto o uređenju odnosa između izvršne vlasti i parlamenta u zemljama Komonvelta'. Pogledajte takođe: „Parlament mora zasijedati redovno u intervalima koji će mu omogućiti da ispuni svoje obaveze”, 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 2.2.1.

<sup>81</sup> Ustav Japana, član 52.

<sup>82</sup> Ustav Federacije Pakistana, 54 (2).

<sup>83</sup> Ovaj sugerisani okvir je izveden na osnovu prosječnog broja dana zasijedanja u većini demokratskih parlamenata i dozvoljava blaga odstupanja. Na primjer, Senat SAD-a je zasijedao 132 dana u 2004, dok Donji dom britanskog parlamenta zasijeda 150 dana godišnje, osim tokom izbornih godina.

<sup>84</sup> *Jan Blondel*, 'Uporedni pregled parlamenata' (eng. *Comparative Legislatures*), *Prentice Hall*, *New Jersey*, 1973, str. 59 i str. 156 i 157.

U skladu sa principom podjele vlasti u reprezentativnoj demokratiji, zakonodavna, sudska i izvršna vlast moraju imati visok stepen autonomije po pitanju interne procedure i zaposlenih. Iz toga slijedi pravo parlamenta da saziva vanredna i specijalna zasijedanja. Za to je, u većini slučajeva, potrebno ne manje od jedne petine i ne više od jedne trećine poslanika. To se ne odnosi na specijalne sjednice, koje može sazvati vlada ili šef države. Ovaj oblik parlamentarne autonomije već postoji u većini parlamenata, a razlike su uglavnom proceduralne prirode. U Francuskoj, na primjer, neophodna je apsolutna većina da bi se sazvalo specijalno zasijedanje. U Kamerunu i Monaku, potrebne su dvije trećine, Danskoj dvije petine, a u Japanu jedna četvrtina poslanika.<sup>85</sup> U SAD-u, ovo pravo uživaju predsjednik i Kongres. Ustav dozvoljava liderima Kongresa, ako postoji utemeljenje u rezoluciji, da sazovu oba doma u zasijedanje.<sup>86</sup>

### **2.2.3 Odredbe po kojima izvršna vlast saziva parlament u specijalno zasijedanje moraju biti jasno definisane.**

Specijano zasijedanje se zakazuje u intervalima van redovnog zasijedanja, u slučaju događaja koji može zaokupiti pažnju predstavnika građana. U tom slučaju i parlament i izvršna vlast imaju simultano pravo da sazovu sjednicu, kao što je opisano u dijelu 2.2.2. Nije protivno principima reprezentativne demokratije pravo izvršne vlasti da sazove parlament u specijalno zasijedanje po jasno definisanim odredbama, ali tako da princip nezavisnosti parlamenta ostane na snazi nakon što je zasijedanje zakazano. Izvršna vlast može biti u boljoj prilici da reaguje na iznenadne događaje s obzirom na to da raspolaže širom tehnikom i ljudskom podrškom kao izvršilac javne politike. Minimalni standard, stoga, podrazumijeva da odredbe po kojima izvršna vlast saziva parlament u specijalno zasijedanje moraju biti jasno definisane.

Zaista, u većini zemalja, gdje postoje odredbe za sazivanje parlamenta u specijalne sjednice, ovo pravo je dato šefu države i izvršnoj vlasti. U SAD-u, ustav eksplicitno dozvoljava predsjedniku da sazove oba doma Kongresa ili jedan od njih putem predsjedničke proklamacije.<sup>87</sup> U Ujedinjenom Kraljevstvu, s druge strane, predsjedavajući može dati obavještenje o ranijem zasijedanju, ako ministar na zadovoljavajući način objasni da bi takvo zasijedanje bilo u javnom interesu.<sup>88</sup> U navedenim primjerima, i pravo i mehanizam primjene su jasno definisani.

---

<sup>85</sup> Interparlamentarna unija. 'Predsjedavajući nacionalnih parlamenata' (eng. *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies*), Ženeva, 1997. str. 60.

<sup>86</sup> „...On može u vanrednim uslovima sazvati oba doma ili jedan od njih“..., Ustav SAD-a, poglavlje 3, član 2.

<sup>87</sup> *Id.*

<sup>88</sup> „Kada parlament nije u zasijedanju, a ministar Njenog Veličanstva predstavi predsjedavajućem parlamenta da javni interes zahtijeva sazivanje parlamenta u terminu ranijem od predviđenog, predsjedavajući, ukoliko ocijeni da javni interes zaista tako zahtijeva, može dati obavještenje i u njemu navesti vrijeme za sjednicu parlamenta, u skladu sa čim se parlament sastaje u naznačeno vrijeme“. Poslovnik, član 13 (1).

## **2.3 DNEVNI RED**

### ***2.3.1 Poslanici imaju pravo da glasaju za izmjene predloženog dnevnog reda***

Da bi podjela vlasti na izvršnu, sudsku i zakonodavnu granu imala efekta i bila obezbijedena, svaka grana mora imati znatan nivo autonomije u pogledu svog internog funkcionisanja. Ovaj principijelni suverenitet je krucijalan u uspostavljanju zakonodavnog procesa i posebno važan u utvrđivanju i izmjenama dnevnog reda po kojem teča rasprava u parlamentu. Zakonodavna agenda se utvrđuje od strane izvršne vlasti u mnogim zemljama, *de facto* ako ne *de jure*. Ova praksa se ne smatra u potpunosti nedemokratskom, pošto se podrazumijeva da je izvršna vlast ključni dio zakonodavnog procesa. Ipak, izvršna vlast ne može diktirati ritam zakonodavnoj, dok njen uticaj na dnevni red mora biti izbalansiran pravom parlamenta da ga mijenja. Stoga, u skladu sa stavom Parlamentarne asocijacije Komonvelta, parlament mora imati pravo da mijenja sopstveni dnevni red bez obzira da li ga predlaže izvršna vlast ili neko interno tijelo.<sup>89</sup>

Praksa pripreme dnevnog reda se veoma razlikuje širom svijeta. U većini zemalja, dnevni red određuje predsjedavajući parlamenta i članovi kolegijuma, na čijem se čelu obično nalazi predsjedavajući i u čiji su rad uključeni predsjednici poslaničkih klubova, kao i predsjednici i potpredsjednici parlamenta. Ovaj kolegijum je negdje poznat pod nazivom „biro“, kao što je to slučaj u Estoniji i Belgiji ili kao „presidijum“ kako se zove u Norveškoj i Ukrajini. Predsjedavajući, iako je često i predsjednik partije, ima obavezu da radi nepristrasno i stoga je najpodesnija osoba za vođenje procesa utvrđivanja dnevnog reda, iako on/a može dati posebnu težinu zahtjevima koji dolaze od strane izvršne vlasti.<sup>90</sup> Davanje na značaju interesima izvršne vlasti može biti urađeno u cilju zakonodavne efikasnosti pošto sva legislativa zahtijeva odobrenje i izvršne i zakonodavne vlasti. Ovakva praksa nije toliko kontroverzna s obzirom na to da partijski sastav vlade obično reflektuje sastav parlamenta. Upotreba internih mehanizama u utvrđivanju dnevnog reda se koristi u Alžiru, Estoniji, Libanu, Norveškoj, Poljskoj, Španiji i Ukrajini. Ipak, dnevni red nakon toga može biti izmijenjen ako to predloži jasno određeni, ali manji broj poslanika. Ovakav je slučaj u Belgiji, gdje 13 članova parlamenta može predložiti izmjenu dnevnog reda, kao i u Republici Koreji, gdje tačka dnevnog reda može biti dodata na zahtjev 20 poslanika.

U drugim zemljama, posebni odbor utvrđuje dnevni red. U Predstavničkom domu SAD-a, na primjer, Odbor o poslovanju predlaže redosljed i proceduru po kojoj dom raspravlja i glasa o ključnim zakonima. Dom formalno ne usvaja zakonodavni plan ili raspored za određeni broj dana, nedjelja i mjeseci. Utvrđivanje rasporeda razmatranja relativno nekontroverznih zakona je povjereno predsjedavajućem, ali samo nakon saglasnosti dvije trećine poslanika doma. Dom odlučuje o razmatranju najvažnijih i kontroverznih zakona tako što prihvata ili odbacuje prijedloge Odbora o poslovanju. Ovaj odbor, koji

---

<sup>89</sup> Ovo interno tijelo ili kolegijum poznato je pod različitim nazivima kao što su „predsjedništvo“, „biro“ ili „konferencija predsjednika“. Studijska grupa CPA-a je deklarirala pravo poslanika da „mogu da glasaju za izmjenenu predloženog dnevnog reda“. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 2.4.1

<sup>90</sup> Interparlamentarna unija. 'Predsjedavajući nacionalnih parlamenata', Ženeva, 1997, str. 62.



ima ulogu zastupnika većinske partije, donosi odluku kojom preporučuje koje zakone treba staviti u proceduru, koje treba razmatrati i o kojima glasati po određenoj proceduri. Dom, nakon toga, raspravlja i prihvata ili odbacuje svaki od ovih prijedloga većinom glasova.<sup>91</sup> Predsjedavajući i lider većinske partije uobičajeno određuju dane i redosljed razmatranja zakona.

### **2.3.2 Poslanici donjeg ili direktno izabranog doma imaju pravo da predlažu zakone i amandmane na predložene zakone.**

Pravo je svakog građanina da javno iskaže svoje mišljenje i prijedloge o čemu god želi. U reprezentativnoj demokratiji, pravo je svakog poslanika da predlaže zakone, bez obzira da li pripada parlamentarnoj većini ili manjini. Ovaj minimalni standard uživa međunarodnu podršku međuparlamentarnih tijela kao što je Parlamentarna asocijacija Komonvelta.<sup>92</sup>

Pravilo je u današnjim parlamentima da članovi u direktno izabranim domovima imaju pravo da predlažu zakone i amandmane.<sup>93</sup> U Nigeriji, na primjer, zakoni se mogu predložiti u oba doma nacionalnog parlamenta od strane bilo kog člana, uključujući prijedloge u ime grupe građana.<sup>94</sup> U mnogim zemljama, izvršna vlast takođe može predlagati zakone. Za razliku od ovakvog rješenja, u Kongresu SAD-a, samo poslanici imaju pravo da predlože zakon. Iako izvršna vlast često šalje nacрте zakona parlamentu, formalno, nezavisnost zakonodavstva u SAD-u se održava se u zahtjevu za pronalaženjem podrške unutar zakonodavnog tijela.<sup>95</sup>

### **2.3.3 Parlament unaprijed i u razumnom roku obavještava poslanike i građane o održavanju sjednice i dnevnom redu iste.**

U funkcionalnom i aktivnom parlamentu, poslanici imaju značajan obim posla u pogledu analize i izrade određenih zakonskih rješenja, komunikacije sa biračima i sprovođenju nadzora nad izvršnom vlašću. Da bi mogli da se u potpunosti posvete svojim ustavnim obavezama, poslanici na raspolaganju moraju imati neophodna sredstva i mehanizme, kao što je opisano u dijelu 7.1.1. U skladu sa deklaracijom Parlamentarne asocijacije Komonvelta „predloženi zakoni se moraju analizirati na adekvatan način“, dok poslanici moraju biti obaviješteni unaprijed i u razumnom roku o održavanju sjednica i njihovom

<sup>91</sup> Makram Ouais, Chrissy Mataya, Susan Benda, 'Zakonodavni raspored' (eng. *Legislative Scheduling*). Lawrence D. Longley, Attila Agh i Drago Zajc. 'Radni materijal - Uporedne zakonodavne studije IV: članovi parlamenta i lideri, delikatni balans' (eng. *Working Papers on Comparative Legislative Studies IV: Parliamentary Members and Leaders, The Delicate Balance*), Istraživački odbor eksperata za zakonodavstvo, Međunarodna asocijacija za političke nauke, 2000, str. 458.

<sup>92</sup> CPA. „Poslanici u donjem ili jedinom domu imaju pravo da predlažu zakone i amandmane na predložene zakone“, 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 2.4.2.

<sup>93</sup> „Uloga vlade i parlamenta/poslanika u predlaganju i donošenju zakona“ (eng. *Roles of Government and Parliament/Backbenchers in the Introduction and Passage of Legislation*). 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 170, 1995, str. 114-5.

<sup>94</sup> „Procedura raspodjele sredstava u parlamentarnoj demokratiji: iskustvo nacionalnog parlamenta Nigerije“, 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 182, 2001, str. 279.

<sup>95</sup> Praktično, zakoni predsjednika su uvijek podržani od strane poslanika u predsjednikovoj partiji. Ovaj ekstra korak, iako formalan, služi da obezbijedi podjelu vlasti u SAD-u.

dnevnom redu.<sup>96</sup> Da bi poslanici efikasno radili svoj posao, imperativ je da njihovi službenici i građani dobiju obavještenje u najkraćem mogućem roku o vremenu održavanja sjednica i njihovom dnevnom redu – da bi se pripremili. Ovo pravo poslanika je posebno važno za članove opozicije.

Prihvaćeno pravilo u većini parlamenata je da program za narednu nedjelju mora biti objavljen na kraju zakonodavne nedjelje. Posljednjeg zakonodavnog dana u nedjelji, u Predstavničkom domu SAD-a, na primjer, predstavnik manjinskog rukovodstva (eng. *representative of the minority leadership*) traži anonimnu saglasnost da mimo dnevnog reda iskoristi jedan minut da pita lidera većine oko zakonodavnog programa za narednu nedjelju. Po obavještenju, šefovi klubova šalju članovima tzv. obavještenje šefa kluba [eng. *whip notice*; *whip* – bič, šiba, u ovom kontekstu označava šefa (kluba); *notice* – obavještenje, najava, prim. prev.] za narednu nedjelju, koji predstavlja spisak prijedloga zakona koji će biti razmatrani. Članovi takođe dobijaju primjerke prijedloga zakona koji su zakazani za razmatranje uz partijske publikacije od parlamentarne manjine i većine sa rezimeima predloženih akata.<sup>97</sup>

## **2.4 PLENARNA RASPRAVA**

### **2.4.1 *Parlament definiše i slijedi jasne procedure za tok rasprave i utvrđivanje redosljeda podnešenih prijedloga.***

U skladu sa principom autonomije u pogledu internog funkcionisanja izvršne, sudske i zakonodavne vlasti, parlament bi trebalo da ima potpunu kontrolu u pogledu toka rasprave i redosljeda podnešenih prijedloga. Ovo isključivo ovlaštenje mora biti jasno navedeno i objašnjeno u poslovniku, koji uvijek ostaje u nadležnosti parlamenta, kao što je opisano u dijelu 2.1.1. Predstavnici i većine i manjine moraju imati pravo da predstavljaju svoja mišljenja o svim pitanjima o kojima se raspravlja u parlamentu. Da bi se ovo pravo zaštitilo, posebno kada su u pitanju članovi parlamentarne manjine, procedure koje određuju tok rasprave moraju biti jasno definisane i nepristrasno sprovedene.

Širom parlamenata, zadatak sprovođenja rasprave na nepristrasan način kao i poštovanje pravila procedure obično je u rukama predsjedavajućeg parlamenta.<sup>98</sup> U nekim zemljama, lista diskutantata se može sačiniti unaprijed, kao što je slučaj u Australiji, Francuskoj i Njemačkoj i u slučaju organizovanih rasprava u Kanadi, Indiji, Italiji, Japanu, Rusiji i Južnoj Africi.<sup>99</sup> Predsjedavajući se mora voditi pravilima procedure prilikom utvrđivanja

<sup>96</sup> CPA. 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti' (eng. *Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship between the Three Branches of Government*), princip VIII.

<sup>97</sup> Plenarna procedura u Predstavničkom domu SAD-a.  
[http://www.rules.house.gov/archives/floor\\_man.htm#1c](http://www.rules.house.gov/archives/floor_man.htm#1c). Pristupljeno 11/14/05.

<sup>98</sup> Najčešće upotrebljavani termini za predsjedavajućeg su „*speaker*“ i „predsjednik“.

<sup>99</sup> *Stanley Bach*, „Kabinet predsjedavajućeg u komparativnoj perspektivi“, *Lawrence D. Longley, Attila Agh i Drago Zajc*. 'Radni materijal - 'Uporedne zakonodavne studije IV: članovi parlamenta i lideri, delikatni balans'. Istraživački odbor eksperata za zakonodavstvo, Međunarodna asocijacija za političke nauke, 2000, str.341.

praktičnih detalja rasprave, kao što je vremenski okvir za izlaganja poslanika. Ovo je slučaj, na primjer, u Kanadi, Kolumbiji, Kini, Mađarskoj, Novom Zelandu i Španiji. U Indiji, predsjedavajući mora osigurati da vrijeme za izlaganje političkih grupa bude podijeljeno u skladu sa njihovom zastupljenošću u parlamentu. Ovaj zadatak može biti i u nadležnosti kolegijuma, kao što je slučaj u Francuskoj, Italiji, Libanu, Poljskoj i Senegalu.<sup>100</sup>

#### **2.4.2 *Parlament omogućava poslanicima da javno raspravljaju o prijedlozima zakona prije glasanja.***

Svi građani imaju pravo da javno iznesu svoje mišljenje i da utiču na stvaranje zakona. S obzirom na to narodni parlament predstavlja izraz građanske volje u reprezentativnoj demokratiji, slijedi da svaki poslanik ima pravo da javno raspravlja o prijedlozima zakona koji su predmet rasprave. Ovo pravo sljeduje svakog poslanika na nepartijskoj osnovi. Kao posljedica navedenog, a u skladu sa deklaracijom Parlamentarne asocijacije Komonvelta, koja predviđa da parlament „svakom poslaniku mora pružiti jednaku mogućnost da raspravlja o prijedlozima zakona“,<sup>101</sup> potrebne informacije bi trebalo da se dostave, a mogućnosti učešća u raspravi utvrde u razumnom roku prije glasanja. Mogućnost javne rasprave se mora jasno odrediti i striktno poštovati.

Parlamenti obično imaju dva ili, u slučaju Danske, Finske, Izraela i SAD-a, tri vremenska okvira u kojima se o prijedlozima zakona može javno raspravljati. Poznat pod nazivom „čitanja“, ovaj proces omogućava sistematičnu i temeljnu raspravu u nekoliko vremenskih intervala, kao i input zainteresovanih građana, kao što je opisano u dijelu 11.1. U Ujedinjenom Kraljevstvu, na primjer, u prvom čitanju se zakon predstavlja, bez rasprave, nakon čega se štampa. U drugom čitanju raspravlja se o glavnim principima prijedloga zakona prije nego što odbori počnu sa radom. U narednoj fazi, o detaljima prijedloga zakona raspravlja se na nivou odbora. Nakon toga, slijedi faza izvještavanja Doma kada Dom pravi izmjene koje je vlada načelno prihvatila na odborima, nakon čega slijedi rasprava se o novim pitanjima iz zakona. Tokom faze izvještavanja o amandmanima se može glasati pojedinačno. Nakon toga slijedi treće čitanje. Sastoji se od rasprave o prijedlozima zakona koji su prošli odbore i fazu izvještavanja i ograničena je na sadržinu prijedloga zakona.<sup>102</sup> Francuski prijedlozi zakona, na drugoj strani, prolaze kroz dva čitanja. Prvo čitanje se uglavnom svodi na načelnu raspravu o principima prijedloga zakona, dok se drugo odnosi na detaljnu analizu odredbi i amandmana koje su predložili odbori. Bilo bi idealno, pošto je volja većine obično već reflektovana u sadržini prijedloga zakona, da se preduzmu određeni koraci kako bi čulo stanovište opozicije, kao što je slučaj u Italiji, gdje se opozicionim grupama daje više vremena za izlaganja u odnosu na predstavnike vladajućih partija u slučaju kada je vlada predlagrač.

<sup>100</sup> Interparlamentarna unija. 'Predsjedavajući nacionalnih parlamenata', Ženeva, 1997. str. 67-68.

<sup>101</sup> 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente' (eng. *Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures*), 2.5.2, Pogledajte takođe 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti', princip VIII.

<sup>102</sup> Interparlamentarna unija, 'Parlamenti svijeta: komparativni prikaz' (eng. *Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium*), drugi nastavak, drugo izdanje, 1986, str. 922-923

## 2.5 GLASANJE NA PLENUMU

### 2.5.1 *Prezumpcija je da je glasanje u parlamentu javno; parlament javno kodifikuje izuzetke od ove prezumpcije i unaprijed obavještava o slučajevima tajnog glasanja.*

U reprezentativnoj demokratiji, parlament predstavlja otjelotvorenje građanske volje. Kako bi se dozvolilo građanima da prate djelovanje svojih predstavnika i kako bi nastavili da vjeruju u to da poslanici rade u njihovom interesu, kao i da bi zadržali povjerenje u institucije demokratije, aktivnosti parlamenta moraju uvijek biti transparentne. Ovo znači da glasanje po prezumpciji mora biti javno u skladu sa široko podržanom Varšavskom deklaracijom zajednica demokratije, gdje se navodi da „parlament mora biti valjano izabran, transparentan i odgovoran prema građanima“.<sup>103</sup> Ovakav stav je, takođe, u skladu sa još eksplicitnijim pogledima Parlamentarne asocijacije Komonvelta da: „podaci o prisustvu poslanika i načina na koji su glasali moraju biti promptno dostupni“, kao i da „glasanje na plenumu mora biti javno“.<sup>104</sup>

Široko je prihvaćena i u praksi zastupljena norma o javnom glasanju. Ipak, ovakav zahtjev ne povlači da svako glasanje mora biti evidentirano, stoga što mnogi parlamenti danas koriste neformalne mehanizme verbalnog glasanja, kao što je slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu i SAD-u.<sup>105</sup> Međutim, minimalni zahtjev koji se ovdje postavlja jeste da glasanje bude javno (tj. ne na zatvorenoj sjednici). Ukoliko se glasanje obavi na zatvorenoj sjednici, ono mora biti evidentirano i to na način da se zna kako je koji poslanik glasao, i objavljeno u javnosti. U slučaju pojedinih izbora, kao što je, na primjer, izbor savjetnika odbora, rasprava o kandidatu može biti održana u tajnosti, ali se pojedinačni glasovi poslanika moraju evidentirati i učiniti javnim, ukoliko se finalno glasanje ne obavi javno. Izuzetak od ovog pravila se obično primjenjuje prilikom izbora predsjedavajućeg parlamenta.<sup>106</sup> U nekim parlamentima, kao u Škotskoj, predsjedavajući se bira tajno. U nekim zemljama, međutim, glasanje se obavlja javno kao u Indiji, Irskoj, Izraelu, Novom Zelandu, Ujedinjenom Kraljevstvu i Predstavničkom domu SAD-a.<sup>107</sup>

### 2.5.2 *Parlament uspostavlja i poštuje proceduru u skladu sa kojom poslanici parlamentarne manjine mogu zahtijevati da se glasanje obavi uz evidenciju istog.*

U potpuno funkcionalnom parlamentu, neizbježno se javlja tenzija između potrebe za brzim obavljanjem posla u toku dana, posebno u slučaju nekontroverznih pitanja, i značaja poštovanja principa demokratske vlasti. Po pitanju glasanja, parlament može

<sup>103</sup> Zajednica demokratija. 'Konačna Varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija'.

<sup>104</sup> CPA. 'Preporuke za informisanu demokratiju: zaključci CPA studijske grupe o parlamentu i medijima' (eng. *Recommendations for an Informed Democracy: Conclusions of a CPA Study Group on Parliament and Media*), pasus 8.4; CPA, 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 2.6.1.

<sup>105</sup> Thomas Saalfeld, eng. *On Dogs and Whips: Recorded Votes*, u izdanju Herbert Doering, 'Parlamenti i pravilo većine u Zapadnoj Evropi' (eng. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*). Campus Verlag/St. Martin's Press, Frankfurt i New York, 1995.

<sup>106</sup> Predsjedavajući je često poznat pod imenom „predsjednik“ ili „speaker“.

<sup>107</sup> Interparlamentarna unija. 'Predsjedavajući nacionalnih parlamenata', Ženeva, 1997. str. 21.

ocijeniti da je glasanje bez evidencije najefikasniji metod glasanja. Ovakva preferencija ka ekspeditivnosti, međutim, mora uvijek biti u ravnoteži sa potrebom parlamenta da svoje aktivnosti obavlja na transparentan i odgovoran način, kao što su izrazile preko stotinu zemalja potpisnica Varšavske deklaracije: „parlament mora biti valjano izabran, transparentan i odgovoran prema građanima“.<sup>108</sup> Stoga, parlament mora uspostaviti i poštovati proceduru u skladu sa kojom manjina poslanika može zahtijevati glasanje uz evidenciju o istom. Ovaj minimalni standard je podržala Parlamentarna asocijacija Komonvelta: „poslanici koji su manjini prilikom glasanja mogu tražiti da se glasanje obavi uz evidenciju istog“.<sup>109</sup> Za pokretanje takvog načina glasanja obično je dovoljna jedna petina prisutnih poslanika.

U gotovo svim parlamentima danas u svijetu kombinuje se glasanje uz evidenciju i glasanje bez nje. Broj poslanika koji mogu zahtijevati ovakav način glasanja je obično nizak. U Ustavu SAD-a, na primjer, jasno se definiše da se glasanje mora obaviti prozivkom ukoliko to zahtijeva jedna petina prisutnih senatora. U Izraelu je dovoljan i manji broj poslanika od jedne petine.

Glasanje uz evidenciju obično se obavlja na jedan od sljedeća četiri načina: podjela poslanika, prozivka, elektronsko glasanje i glasanje listićima. „Podjela poslanika“ se koristi ukoliko se verbalno izjašnjavanje poslanika dovede u pitanje, na primjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu, s tim su mnoge zemlje pošle za ovim primjerom proceduralne tradicije. Vrlo bukvalno, ono se obavlja tako što se poslanici okupljaju na dvije strane plenarne sale i njihova imena se evidentiraju od strane *clerka*-službenika. „Glasanje prozivkom“ je najčešće primjenjivani metod glasanja koje se evidentira. Nakon što se izgovori ime poslanika, on/a odgovara sa „da“ ili „ne“, pri čemu se evidentira način na koji su glasali. Ovakav je slučaj u Belgiji, Kanadi, Grčkoj, Izraelu, Italiji, Švajcarskoj, Španiji i SAD-u. Upotreba elektronskog glasanja sve više dobija na popularnosti s obzirom na brzinu i preciznost koju pruža. Koristi se u Egiptu i Indiji kao i u velikom broju drugih zemalja. „Glasanje putem listića“, konačno, omogućava poslaniku da glasa putem lista papira sa svojim imenom. Iako se ova četiri navedena primjera razlikuju u brzini i efikasnosti, osnovni principi su isti: kada je riječ o važnim pitanjima kao što je donošenje zakona, potreba za brzim radom ne smije nipošto ugroziti transparentnost procesa.

### ***2.5.3 Samo poslanici glasaju o pitanjima koja se stavljaju pred parlament.***

Pravilo je u aktivnim parlamentima da izabrani predstavnici prenose dio svoje nadležnosti na neizabrane službenike, što je slučaj sa službenicima u parlamentu. U bilo kom slučaju, u svim demokratskim parlamentima, postoji jasna crta: funkcije i ovlašćenja parlamenta ostvaraju samo članovi parlamenta. Dok službenici i grupe civilnog društva i izvršna vlast mogu pomagati poslanicima u njihovom radu, oni ne mogu preuzimati njihova ovlašćenja od kojih je najvažnije glasanje u parlamentu. Samo poslanici glasaju o pitanjima koja se stavljaju pred parlament. Čak i kada poslanik glasa preko zamjenika,

<sup>108</sup> Zajednica demokratija, 'Konačna Varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija'.

<sup>109</sup> CPA. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 2.6.2.

kao što je slučaj u njemačkom parlamentu, taj glas i dalje pripada poslaniku. Ovaj minimalni standard je nepromjenjiv i prihvaćen od strane demokratskih parlamenata u svijetu.

## **2.6 PREDSEDAVAJUĆI PARLAMENTA**

### ***2.6.1 Parlament bira ili odabira predsjedavajućeg i članove rukovodećeg tijela u skladu sa kriterijumima i procedurama jasno definisanim u poslovniku.***

Rad predsjedavajućeg i rukovodećeg tijela su od ključne važnosti za parlament. Zajedno, oni obavljaju političku ulogu organizovanja zakonodavnog rasporeda, određivanja i vođenja debate i utvrđivanja redoslijeda poslaničkih prijedloga. Oni ove zadatke sprovode u skladu sa interesima izvršne vlasti i političkih partija, ali i u skladu sa zakonodavnim planovima. Pošto im je povjerena uloga „čuvara kapije“ u zakonodavnim aktivnostima, veoma je važno da njihov izbor ili odabir i procedure u vezi s tim počivaju na jasno definisanim kriterijumima u poslovniku.

Zadaci vođenja rasprave na što je moguće nepristrasni način, obezbjeđivanje primjene poslovnika i određivanje parlamentarne agende (dnevnog reda) obično pripadaju predsjedavajućem, koga bira parlament.<sup>110</sup> Predsjedavajući obično radi uz pomoć kolegijuma koji sa njim dijeli posao.<sup>111</sup> Praksa odabira ili izbora predsjedavajućeg se razlikuje širom svijeta, osim što poslanici u svakom slučaju potvrđuju njegovo postavljenje. Čak i u parlamentima koji počivaju na vestminsterskoj tradiciji i koji teže ka tome da se ne glasa o predsjedavajućem, postoje izuzeci. U indijskom parlamentu, na primjer, formalna procedura izbora mora biti sprovedena čak i ako postoji samo jedan kandidat. Iako se procedure izbora i odabira mogu razlikovati od zemlje do zemlje, minimalni je standard da parlament bira predsjedavajuće i članove rukovodećeg tijela u skladu sa kriterijumima i procedurama jasno definisanim u poslovniku.

## **3. Odbori**

### **3.1 ORGANIZACIJA**

#### ***3.1.1 Parlament ima pravo da obrazuje stalne i privremene odbore.***

U reprezentativnoj demokratiji, poslanici se suočavaju sa mnogim dužnostima i odgovornostima počev od kontakta sa biračima do rada na zakonodavnim analizama. Da bi mogli da ispune sve obaveze, poslanici se organizuju u odbore, kao radne grupe. U skladu sa ovlašćenjima parlamenta nad internim funkcionisanjem, poslanici uživaju pravo da obrazuju odbore na stalnoj ili privremenoj osnovi. Sastav odbora bi trebalo da odgovara proporcionalnoj zastupljenosti partija u parlamentu, kao što je opisano u dijelu

<sup>110</sup> Najčešće upotrebljavani termini za predsjedavajućeg su „*speaker*“ i „predsjednik“.

<sup>111</sup> Ovo interno tijelo ili kolegijum poznato je pod različitim nazivima kao što su „predsjedništvo“, „buro“ ili „konferencija predsjednika“.

3.1.2, i u njima se obavlja detaljna analiza prijedloga, izrada zakonskih tekstova i javna rasprava o prijedlozima zakona, a sprovodi se i kontrola izvršne vlasti, kao što je opisano i dijelu 3.2. Odbori, u tom smislu, olakšavaju rad parlamenta u cjelini, ali njihova uloga ne smije biti toliko ekstenzivna da počnu djelovati kao zamjena za parlament. O broju odbora i njihovoj nadležnosti odlučuje parlament.

Pravo parlamenta da postavlja zadatke pred odbore je uspostavljeni princip demokratske vlasti. Iako se njihova ovlašćenja razlikuju od zemlje do zemlje, odbori su prihvaćeni kao praktičan način za organiziranje rada parlamenta, s obzirom na to da obezbjeđuju fokusirani radni ambijent koji se ne može obezbijediti na plenarnoj sesiji. Odbori mogu biti posebno pogodni za nadzor izvršne vlasti. U slučaju Ugande, na primjer, izabrani odbori su korišteni u periodu od 1997-99. za sprovođenje devet značajnih istraga protiv funkcionera izvršne vlasti optuženih za korupciju, od kojih su dvije dovele do smjene ministra i iznuđene ostavke drugog. Predsjednik Ugande je, nakon istrage oko aktivnosti ministrice poljoprivrede, bio prisiljen da je skloni sa ministraske pozicije i da reorganizuje kabinet.<sup>112</sup>

### ***3.1.2 Parlament raspodjeljuje mjesta u odborima u skladu sa proporcionalnom zastupljenošću partija u parlamentu tako da u odboru budu zastupljeni predstavnici većine i manjine.***

Isključivo je pravo parlamenta da koristi sistem stalnih i privremenih odbora kako bi unarprijedio efikasnost svog rada, kao što je opisano u dijelu 3.1.1. Parlament raspodjeljuje mjesta u odborima u skladu sa proporcionalnom zastupljenošću partija u parlamentu tako da u odboru budu zastupljeni i predstavnici većine i manjine. Parlamentarna većina ne smije izuzeti manjinu iz odbora i obrnuto. Ovaj princip raspodjele mjesta po proporcionalnoj zastupljenosti je eksplicitna preporuka sa okruglog stola Parlamentarne asocijacije Komonvelta: „članstvo u odborima mora reflektovati zastupljenost partija u parlamentu i opozicioni članovi moraju imati pravo da podnesu manjinski izvještaj“. Raspodjela mjesta u odborima u parlamentima širom svijeta već počiva na ovom principu.<sup>113</sup> Odbori u njemačkom Bundestagu, na primjer, preslikavaju, u mjeri mogućeg, snagu partijskih grupa u parlamentu, s tim što većinska partija ili vladajuća koalicija zadržavaju kontrolu nad svim Bundestagovim odborima. Ovo pravilo, takođe, važi i u zemljama kao što su Bugarska, Kanada, Francuska, Njemačka, Mađarska, Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Južnoafrička zajednica za razvoj (eng. *Southern African Development Community - SADC*) [u daljem tekstu: SADC], *Parliamentary Forum. 'Priručnik za orijentaciju poslanika: profesionalno djelovanje i razvoj poslanika.*

<sup>113</sup> CPA. 'Struktura vlasti i demokratski procesi: okrugli sto o odnosu parlamenta i izvršne vlasti u zemljama Komonvelta' (eng. *Governance Structures and the Democratic Process: Round Table on Managing Parliament – Executive Interface in the Commonwealth*)

<sup>114</sup> Nacionalni demokratski institut (eng. *National Democratic Institute*). 'Odbori u parlamentima: podjela rada' (eng. *Committees in Legislatures: A Division of Labor*). Nacionalni demokratski institut, 1996, str. 16. Pogledajte takođe *William E. Crowther-a* i *David M. Olson-a*: 'Sistemi odbora u novim demokratskim parlamentima' (eng. *Committee Systems in New Democratic Parliaments*) i 'Odbori u postkomunističkim demokratskim parlamentima' (eng. *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments*). Novine državnog Univerziteta Ohaja, Ohajo, 2002.

Takođe je slučaj da mnoge zemlje dozvoljavaju manjinske izvještaje. To su pisani stavovi članova odbora iz parlamentarne manjine koji se prilažu uz izvještaj odbora. Oni služe kao korisno sredstvo za postizanje međupartijskog kvaliteta izvještaja odbora i kao podsticaj poslanicima manjine da nastave da ulažu svoje vrijeme u rad odbora. Ovakvi manjinski izvještaji su uobičajeni u zemljama kao što su Austrija, Finska, Njemačka, Italija, Norveška, Švedska i Švajcarska.<sup>115</sup>

### ***3.1.3 Parlament uspostavlja i poštuje transparentne metode za izbor ili odabir predsjedavajućih odbora.***

Svi parlamenti moraju imati mogućnosti da povjere rad grupama poslanika u odborima, kao što je opisano u dijelu 3.1.1. Predsjedavajućeg odbora često, formalno, biraju članovi odbora. Izbor predsjedavajućeg je isključivo pravo parlamenta, a ne izvršne vlasti. Proces izbora mora biti transparentan i u skladu sa poslovnikom.

Bilo da je predsjedavajući odbora izabran od strane tog ili nekog drugog tijela u parlamentu, uobičajeno je da je predsjedavajući iz redova parlamentarne većine. Da bi se osigurala prava poslanika manjine u odborima, opozicionim poslanicima ne smije biti zabranjeno predsjedavanje odborima. Slučajeve gdje su predsjedavajući odbora iz redova parlamentarne manjine već postoje u parlamentima Njemačke, Portugala i Rumunije, dok odbori za javne finansije u Kanadi, Indiji i Ujedinjenom Kraljevstvu idu toliko daleko da rezervišu mjesto predsjedavajućeg za opoziciju iz razloga što ovi odbori nadgledaju finansijske aktivnosti izvršne vlasti i imaju ulogu revizora.

### ***3.1.4 Podrazumijeva se da su saslušanja na odboru otvorena za javnost; parlament mora javno kodifikovati izuzetke i dati blagovremeno obavještenje o zatvorenim sastancima odbora.***

U skladu sa principima slobode informisanja, reprezentativnosti i odgovornosti vlasti, od izuzetnog je značaja da javnost ima uvid u dnevno funkcionisanje parlamenta. Zbog značaja koji odbori imaju za parlament, podrazumijeva se da su saslušanja na odborima uvijek otvorena za javnost. Ovo je u skladu sa odlukama o transparentnosti iz Varšavske deklaracije Zajednice demokratija i Socijalnom poveljom Južnoazijske asocijacije za regionalnu saradnju.<sup>116</sup> Parlamentarna asocijacija Komonvelta još je tvrdog stava da „su saslušanja na odborima javna“.<sup>117</sup> Ovo je od posebnog značaja u slučajevima kada se odbor bavi poreskim i finansijskim pitanjima, koja su od velike važnosti za građane i poreske obveznike. Ovaj minimalni standard, takođe, podrazumijeva obavezu obavještanja javnosti i medija o preciznom rasporedu rada.

<sup>115</sup> Kaare Strom, 'Parlamentarni odbori u evropskim demokratijama' (eng. *Parliamentary Committees in European Democracies*), Žurnal zakonodavnih studija (eng. *The Journal of Legislative Studies*), nastavak 4, proljeće 1998. br. 1, str. 45-46.

<sup>116</sup> „Parlament mora biti valjano izabran, transparentan i odgovoran prema građanima“. Zajednica demokratija, 'Konačna Varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija'; „Države potpisnice su saglasne da [...] podvuku značaj transparentnog i odgovornog sprovođenja vlasti u javnim institucijama“. SAARC, 'Socijalna povelja', član II.

<sup>117</sup> CPA. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 3.1.4



Trend koji se javlja u parlamentima širom svijeta ukazuje na to građani imaju pravo da prate saslušanja. Zaista, sve više su i sjednice odbora otvorene za javnost. Mnogo zemalja trenutno koristi kombinaciju zatvorenih i javnih sastanaka, ali i preduzima korake ka sve većem otvaranju odbora ka javnosti. Francuska je, na primjer, 1990. dozvolila predsjedavajućima da otvore sastanke za medije, uključujući i televizijske kamere. Zatim su 1997, dugo godina zatvorene sjednice odbora za istagu, takođe učinjene javnim, po odredbi specijalnog zakona.<sup>118</sup> U australijskom Predstavničkom domu, savjetnik za medije je zadužen da pomogne odborima da razviju komunikaciju sa medijima i medijske strategije za praćenje javnih istraga, kao i da maksimizira zastupljenost aktivnosti odbora u medijima. Nacionalni parlament Obale Slonovače dozvoljava prisustvo medija i izvještavanje sa sjednica odbora od 2001.

Ograničenja prava javnog pristupa saslušanjima često se dešavaju. Ista se, međutim, mogu opravdati razlozima nacionalne bezbjednosti ili interesom da se sačuva privatnost službenika koji se primaju u službu ili otpuštaju. Iako postoje prihvatljivi razlozi za zatvaranje pojedinih saslušanja na odborima, ovakvi slučajevi se moraju opravdati pred javnošću. Parlamentarna asocijacija Komonvelta je bila eksplicitna u svojoj odluci prema kojoj bi čak i sjednice odbora trebalo da budu javne: „polazi se od pretpostavke da su sjednice odbora otvorene za javnost, pri čemu se zatvorene sjednice smatraju izuzetkom, a ne pravilom. Kada je neophodno sjednicu ili dio sjednice održati iza zatvorenih vrata, odluka o tome donosi se javno i mora se obrazložiti“.<sup>119</sup> Južna Afrika nudi model prihvatljivog balansa između zatvorenih i javnih sesija. Tamošnja je praksa da su svi odbori otvoreni za javnost, ukoliko odbor ne donese odluku o zatvaranju sjednice. Zapisnici i prateća dokumentacija sa ovakvih sastanaka se u svakom slučaju stavljaju na uvid javnosti.

## **3.2 OVLAŠĆENJA**

### ***3.2.1. Podrazumijeva se da parlament upućuje prijedloge zakona odborima na razmatranje, a svaki izuzetak od navedenog, mora biti transparentan, usko definisan i koristiti se samo u vanrednim slučajevima.***

Da bi se obezbijedila adekvatna analiza prijedloga zakona u svijetlu velikog obima posla sa kojim se suočava svaki poslanik, prijedlozi zakona se šalju odborima na razmatranje. Ovakav način rada omogućava predstavnicima i većine i manjine da temeljno izanaliziraju zakonske prijedloge. Razmatranje na odborima bi trebalo da bude kodifikovana faza zakonodavnog procesa koja poslanicima daje mogućnost javne rasprave u skladu sa onim što je opisano u dijelu 2.4.2. Povremeno, razmatranje na odborima može biti zaobiđeno u slučaju usvajanja manje značajnih ili manje osjetljivih prijedloga zakona, ili u hitnim slučajevima. Posebno u posljednjem slučaju, okolnosti u vezi sa hitnošću moraju se jasno definisati i usko ograničiti, kao što je opisano u dijelu

<sup>118</sup> “Parlament i televizija”, 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 172, 1996, str. 105.

<sup>119</sup> CPA. 'Preporuke za transparentnu vlast' (eng. *Recommendations for Transparent Governance*), preporuka 14.3.

6.4.1. Odbori mogu, takođe, koristiti ovu fazu razmatranja prijedloga zakona za sagledavanje stava javnosti po određenim pitanjima kroz interesne grupe, kao što je opisano u dijelu 11.1. Ovakav zahtjev je prihvaćen u preporuci Parlamentarne asocijacije Komonvelta u kojoj se kaže sljedeće: „polazi se od pretpostavke da parlament upućuje prijedloge zakona odborima na razmatranje“.<sup>120</sup>

U mnogim parlamentima danas, razmatranje na odborima se smatra rutinskom fazom u zakonodavnom procesu. U parlamentima Argentine, Kanade, Francuske, Mađarske, Irske, Japana, Portugalije, Rumunije, Rusije i Švedske, na primjer, svi prijedlozi zakona se automatski upućuju odborima. U Predstavničkom domu Novog Zelanda, štaviše, odbori uvijek održavaju saslušanja radi razmatranja predloženih akata i čine svaki napor da dobiju i uvažavaju inpute javnosti bilo u pisanom obliku ili usmeno.<sup>121</sup>

### ***3.2.2 Odbori su ovlašćeni da amandmansi djeluju na prijedloge zakona.***

Da bi parlament efikasno funkcionisao i ispunjavao svoju ustavnu ulogu, mora biti u stanju da zakonodavni rad povjeri odborima. Razmatranje i dorada prijedloga zakona je, u principu, funkcija odbora pošto plenumi zbog svoje veličine nijesu u prilici da ulaze u detalje prijedloga zakona.<sup>122</sup> U skladu sa pomenutim, svi odbori su ovlašćeni da amandmansi djeluju na prijedloge zakona, pored toga što imaju pravo da pozivaju svjedoke, uključujući i članove izvršne vlasti, kao što je opisano u dijelu 3.2.4. U liniji sa autonomijom koju parlament ima nad svojim internim funkcionisanjem, ovlašćenja odbora da amandmansi djeluju predstavljaju jedno od posebnih prava parlamenta. Izvršna vlast nema pravo da utiče na ovo ovlašćenje. Ovlašćenje odbora da amandmansi djeluju ili doraduju prijedloge zakona već postoji u mnogim parlamentima, kao što je belgijski, finski, njemački, italijanski, norveški, španski, švedski, švajcarski, kao i u parlamentu SAD-a. Dok je pravo da amandmansi djeluju minimalni standard, odbori bi u idealnom slučaju trebalo da imaju pravo i da pokreću zakonske inicijative, pod uslovom da dati prijedlog zakona podržava poslanik. Ovo pravo odbori već imaju u Austriji, Islandu i Švedskoj.

### ***3.2.3 Odbori imaju pravo da konsultuju i/ili angažuju eksperte.***

U potpuno funkcionalnoj reprezentativnoj demokratiji, poslanici se suočavaju sa velikim brojem pitanja, koja zahjevaju stručnu analizu, počevši od pregleda kompleksnog zakonodavstva do sprovođenja nadzora izvršne vlasti. Da bi iznio ovaj teret, parlament može koristiti sistem odbora, koji je ovlašćen da uzme u obzir preporuke stručnjaka sa strane. Ovo pravo odbora se razlikuje od ovlašćenja da pozove svjedoke, kao što je opisano u dijelu 3.2.4. Svaki odbor bi, stoga, trebalo da ima na raspolaganju mehanizme i finansijska sredstva za konsultovanje i/ili angažovanje eksperata. Ovo pravo je, u stvari,

---

<sup>120</sup> CPA. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 3.2.1.

<sup>121</sup> Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj [u daljem tekstu: OECD], 'Izveštaj o parlamentarnim procedurama i odnosima' (eng. *OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations*). PUMA/LEG (2000)/2/REV1, str. 14

<sup>122</sup> *Kaare Strom*, 'Parlamentarni odbori u evropskim demokratijama', 'Žurnal zakonodavnih studija', nastavak 4, proljeće 1998. br. 1, str. 48.

ovlašćenje koje uživaju odbori u mnogim parlamentima, uključujući i većinu OECD zemalja.<sup>123</sup>

### **3.2.4 Odbori imaju ovlašćenje da zahtijevaju dostavljanje dokumentacije i evidencije, kao i da pozivaju svjedoke, uključujući i one iz izvršne vlasti.<sup>124</sup>**

Problem teškog i raznolikog posla parlamenta može se riješiti upotrebom sistema odbora, čija je funkcija da olakšaju, ali ne i da zamjene rad parlamenta u cjelini. Da bi obavili ovu funkciju, odbori imaju ovlašćenje da pozivaju svjedoke i prikupljaju dokaze, uključujući i one iz izvršne vlasti. U stvari, ovo je jedan od ključnih instrumenata koji daje moć konceptu parlamentarne nezavisnosti, pravu i sposobnosti parlamenta da ispunjava svoje ustavne obaveze, a posebno funkciju nadzora izvršne vlasti, kao što je navedeno u Deklaraciji o demokratiji Interparlamentarne unije.<sup>125</sup> Ovakav koncept je već podržan od strane članica Parlamentarne asocijacije Komonvelta, koje su u svojim usaglašenim principima navele da „odbori imaju ovlašćenje da prikupljaju dokumenta i evidenciju, kao i da pozivaju lica na svjedočenje, te da bi ovo pravo trebalo da bude prošireno i na svjedoke i dokaze iz izvršne vlasti, uključujući i funkcionere“.<sup>126</sup> Ako ovo ovlašćenje već ne uživaju stalni odbori, onda bi ga barem trebalo omogućiti povremenim odborima.

Odbori u velikoj većini parlamenata danas su već ovlašćeni zakonom da pozivaju svjedoke uključujući i funkcionere izvršne vlasti, kao i da zahtijevaju dostavljanje dokumentacije. Na ovoj listi nalaze se Australija, Češka, Gruzija, Indija, Rumunija i Južna Afrika. U Švajcarskoj, u članu 169 ustava čak stoji da službene tajne ne mogu biti osnov za odbijanje dostavljanja dokaza odboru za istragu. U takvim slučajevima, odbor na sebe preuzima odgovornost u vezi sa službenom tajnom prema javnosti kao zamjenu za pravo na dobijanje iste. Ovakva odredba ima za efekat izuzimanje od zaštite pod oznakom službene tajne dok istovremeno omogućava parlamentu da sprovodi svoje ustavne obaveze i formalno poštedi funkcionere izvršne vlasti koji bi odavanjem službene tajne došli u konflikt interesa.<sup>127</sup> U slučajevima gdje se ovo ovlašćenje ne odnosi na povremene odbore, ono pripada stalnim odborima, kao što je slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu.

---

<sup>123</sup> OECD. 'Izvještaj OECD-a o parlamentarnim procedurama i odnosima', PUMA/LEG (2000)/2/REV 1, str. 19. Postoji nekoliko slučajeva u kojima se ovakvo pravo odbora prvenstveno odnosi na „pravo na sredstva“, pošto su neki odbori u obavezi da idu preko predsjedavajućeg ili kolegijuma. Takav je slučaj u Škotskoj, gdje pravilo 12.7. poslovnika određuje „ovlašćenja parlamentarnog biroa“ u dijelu angažovanja eksperata. Ovo se ne smatra kontroverznim iz razloga što su mali izgledi da parlamentarni biro bude prepreka.

<sup>124</sup> Neke zemlje koriste termine eng. *subpoena* – pozvati koga na sud pod prijetnjom kazne, uručiti poziv ili eng. *summon* – sazivati, pozvati koga, naložiti kome da dođe. U ovom dokumentu riječ *summon* se odnosi na oboje.

<sup>125</sup> „Demokratija se zasniva na pravu svakog pojedinca da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, te stoga zahtijeva postojanje predstavničkih institucija na svim nivoima, a posebno u parlamentu u kome su predstavljeni svi segmenti društva i koji ima ovlašćenja i sredstva da izrazi volju građana kroz zakonodavstvo i nadzor vladinih aktivnosti“. IPU. 'Univerzalna deklaracija o demokratiji', član 11.

<sup>126</sup> CPA. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 3.2.4. Pogledajte, takođe, dokument 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti', princip VII (a).

<sup>127</sup> "Novi švajcarski ustav", 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 179, 2000, str. 11.

### **3.2.5 Samo poslanici postavljeni u odborima imaju pravo da glasaju u okviru odbora.**

Podjela funkcija između zakonodavne, izvršne i sudske grane je osnovni princip reprezentativne demokratije i preduslov za demokratsko funkcionisanje parlamenta. Ipak, poslanici i javnost mogu imati koristi od učešća lica koja nijesu poslanici u radu odbora, kao što su funkcioneri izvršne vlasti ili eksperti za pojedina pitanja. Njihov input u radu odbora ne smatra se nedemokratskim, ali oni nemaju pravo da glasaju o pitanjima koja se stavljaju pred odbor, kao što ne mogu ni učestvovati u opredjeljivanju sredstava za rad odbora ili kontroli njegove agende. Ovaj minimalni standard je u skladu sa principom podjele vlasti.<sup>128</sup> U slučaju da se licima koja nijesu poslanici dozvoli da glasaju, time se ne bi samo ugrozila nezavisnost parlamenta, već bi i oslabilo povjerenje građana u institucije demokratije na način što bi se linija razdvajanja između grana demokratske vlasti učinila nejasnom. Izuzeci od ovog minimalnog standarda su rijetki u svijetu i često se odnose samo na gornje domove.<sup>129</sup>

## **4. Političke partije, partijske [parlamentarne] grupe i interesni klubovi**

### **4.1 POLITIČKE PARTIJE**

#### **4.1.1 Sloboda udruživanja je pravo poslanika kao i svih drugih građana.<sup>130</sup>**

Sloboda udruživanja predstavlja neprikosnoveno ljudsko pravo i garantovana je Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima kao i Međunarodnim sporazumom o građanskim i političkim pravima.<sup>131</sup> Ovo pravo podrazumijeva i slobodu pristupanja političkoj partiji. Ovo pravo svoje najjasnije utemeljenje nalazi u Varšavskoj deklaraciji Zajednice demokratija, koja govori o „pravu svake osobe na slobodu mirnog okupljanja i

<sup>128</sup> U Kanadi, parlamentarni sekretari vladinih ministarstava imaju mjesta u odborima.

<sup>129</sup> Nacionalni demokratski institut. 'Jačanje zakonodavnog kapaciteta u odnosima između zakonodavne i izvršne vlasti' (eng. *Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations*), 2000, str. 40. Treba, takođe, napomenuti da glasanje od strane zamjenika postoji u nekim parlamentima. Međutim, ta praksa se ne smatra nedemokratskom kada je poslanik sa punom odgovornošću odredio svoju zamjenu da glasa umjesto njega. U ovom slučaju, glas i dalje pripada poslaniku koji je odredio zamjenu.

<sup>130</sup> Zbog moguće konfuzije oko razumijevanja razlika između termina „političke partije“, „partijske grupe“ i „interesni klubovi“ valja pojasniti terminologiju. „Političke partije“ se razlikuju od „parlamentarnih partija/partijskih grupa“. Termin „političke partije“ se odnosi na organizacije koje postoje i djeluju nezavisno od parlamenta, kao što su Republikanska i Demokratska partija u SAD. „Parlamentarne partije/partijske grupe“ na drugoj strani su, obično, grupe članova političke partije ili članova istomislećih partija unutar parlamenta, kao što su Liberalno-demokratska parlamentarna partija u Ujedinjenom Kraljevstvu. Stoga se standardi u poglavlju koje se odnosi na „političke partije“ razlikuju od standarda koji se odnose na partijske grupe i interesne klubove s obzirom da ove prve djeluju van, a druge dvije unutar parlamenta.

<sup>131</sup> „Svi imaju pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja“. UDHR, član 20 (1); „Svi imaju pravo na slobodu udruživanja, uključujući pravo na osnivanje i pridruživanje sindikatima radi zaštite sopstvenih interesa“. ICCPR, član 22.

udruživanja, uključujući pravo na osnivanje ili pridruživanje političkoj partiji“.<sup>132</sup> Takođe je navedeno u Deklaraciji Interparlamentarne unije o demokratiji da svi uživaju „pravo da se organizuju u političke partije i sprovode političke aktivnosti“.<sup>133</sup>

***4.1.2 Bilo kakva ograničenja u vezi sa legalnošću političkih partija moraju biti precizno postavljena u zakonu i moraju biti u skladu sa Međunarodnim sporazumom o građanskim i političkim pravima.***

Političke partije su često lokomotiva konkurentnog demokratskog procesa jer pružaju građanima mogućnost izbora i takmičenja između različitih interesnih grupa. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima štiti slobodu svakog pojedinca da osnuje, da se priključi ili pridruži političkoj partiji, što je pravo koje se garantuje širom svijeta. Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima štiti ovo pravo na sličan način, ali ide i korak dalje, pojašnjavajući da ograničenja ovog fundamentalnog prava moraju biti precizno postavljena: „ovo pravo ne smije se ograničiti, osim u slučajevima koji su jasno propisani zakonom i koji su neophodni u demokratskom društvu radi obezbjeđenja nacionalne bezbjednosti ili javne sigurnosti, zaštite javnog reda i mira, zaštite javnog zdravlja ili morala, kao i zaštite prava i sloboda drugih“.<sup>134</sup> Vanredne okolnosti pod kojima se ograničava djelovanje političkih partija se dalje objašnjava u Deklaraciji o kriterijumima za slobodne i pravične izbore Interparlamentarne unije:

„Navedena prava mogu samo u vanrednim okolnostima biti predmet ograničenja, koja su u skladu sa zakonom i koja su razumno neophodna u demokratskom društvu radi obezbjeđivanja nacionalne sigurnosti ili javnog reda i mira, zaštite javnog zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih, pod uslovom da su u skladu sa državnim obavezama prema međunarodnom pravu. Dozvoljena ograničenja prava na kandidaturu, osnivanje i djelovanje političkih partija i na kampanju ne bi smjela da povrjeđuju princip koji zabranjuje diskriminaciju na osnovu rase, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugih obilježja“.

Dalje se navodi: „svaki pojedinac ili politička partija čije je pravo na kandidaturu, partiju ili kampanju osporeno ili ograničeno ima pravo da se žali organu nadležnom za preispitivanje takvih odluka i na blagovremeno i efikasno otklanjanje tih grešaka“.<sup>135</sup> Minimalni je standard u demokratskim parlamentima da bilo kakva ograničenja u vezi sa legalnošću političkih partija moraju biti precizno postavljena u zakonu i u skladu sa Međunarodnim sporazumom o građanskim i političkim pravima.

Nije neuobičajena praksa u uspostavljenim demokratijama da se nasilnim ili rasističkim partijama zabrani učešće na izborima, kao što je objašnjeno u dijelu 1.2.1. Političkim

---

<sup>132</sup> „Pravo svake osobe na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja uključujući pravo na osnivanje i pridruživanje političkoj partiji...uz obavezne zakonske garancije da djeluju slobodno i da budu jednake pred zakonom“. Zajednica demokratija, 'Konačna Varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija'.

<sup>133</sup> IPU. Član 12.

<sup>134</sup> ICCPR. Član 22(2).

<sup>135</sup> IPU. 'Deklaracija o kriterijumima za slobodne i pravične izbore'.

partijama koje brane ili koriste nasilje kao političko sredstvo može biti zabranjeno učešće na parlamentarnim izborima, ako je takva zabrana kao zakonita potvrđena od strane nadležnog nezavisnog sudskog tijela. U Hrvatskoj, Portugaliji, Sloveniji i Turskoj rasformiranje ili zabrana djelovanja partije je u isključivoj nadležnosti ustavnog suda.<sup>136</sup> U Francuskoj, predsjednik Republike može dekretom, koji se donosi na sastanku sa članovima kabineta, rasformirati političku partiju, ali se na tu odluku može podnijeti žalba sudu.<sup>137</sup>

## **4.2 PARTIJSKE [PARLAMENTARNE] GRUPE<sup>138</sup>**

### ***4.2.1 Kriterijumi za formiranje parlamentarnih partijskih grupa, kao i njihova prava i obaveze u parlamentu moraju biti jasno navedeni u poslovniku.***

Parlamentarne partijske grupe su ključne u prevođenju partijskih programskih politika i predizbornih obećanja u zakonodavnu realnost. Partijske grupe dozvoljavaju grupama građana da nastave da budu organizovani i aktivni i nakon što su izabrani u parlament. Opravdanje za postojanje partijskih grupa je zasnovano na jednoj od dvije premise: da u izbornom sistemu sa nepartijskim listama, poslanici uživaju pravo na slobodu udruživanja, kao i slobodu da se pridruže ili ne pridruže udruženju (u ovom slučaju partijskoj grupi); ili u sistemu partijskih lista, da političke partije moraju imati mogućnost da djeluju i aktuelizuju njihove programe u parlamentu. Ove partijske grupe imaju fundamentalnu ulogu u parlamentu. Osim što mogu predlagati zakone, partijske grupe imaju važnu ulogu u postavljanju poslanika u odbore, kao i u izradi rasporeda rasprava u parlamentu. Na ovaj način, partijske grupe obavljaju krucijalnu funkciju u nacionalnom političkom životu. Članstvo u grupi može, ali i ne mora biti obavezno; za formiranje grupe može biti potreban jedan ili deset poslanika; grupa može dozvoliti prijem članova samo iz jedne partije ili iz nekoliko njih. Minimalni standard je, međutim, da kriterijum za formiranje partijske parlamentarne grupe, njenih prava i obaveza, mora biti jasno definisan u poslovniku parlamenta. Ovaj minimalni standard za demokratske parlamente eksplicitno je postavila Parlamentarna asocijacija Komonvelta.<sup>139</sup>

Postojanje partijskih grupa u parlamentu je pravilo na globalnom nivou. U nekim zemljama, njihovo uspostavljanje je čak izričito određeno kao obaveza u poslovnicima parlamenata. Takav je slučaj u Grčkoj, Norveškoj i Brazilu.<sup>140</sup> Broj poslanika

---

<sup>136</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz zakon – Venecijanska komisija (eng. *European Commission for Democracy through Law - Venice Commission*). 'Preporuke o zabrani i rasformiranju političkih partija i odgovarajuće mjere' (eng. *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*) usvojeno od strane Venecijanske komisije na 41. plenarnoj sjednici. Venecija, 10-11. decembar, 1999.

<sup>137</sup> *Loc cit.*

<sup>138</sup> Partijska grupa se ponekad naziva političkom partijskom grupom, parlamentarnom partijom ili partijskim klubom. Pogledajte fusnotu na početku poglavlja 4.

<sup>139</sup> CPA. „Kriterijum za formiranje parlamentarnih partijskih grupa, njihovih prava i obaveza u parlamentu mora biti jasno naveden u poslovniku“. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 4.2.1

<sup>140</sup> "Status parlamentarnih grupa", 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 172, 1996, str. 199-200.

neophodnih za formiranje grupe varira u svijetu, od „nijednog“ koliko je potrebno u Japanu, Holandiji i Ujedinjenom Kraljevstvu, preko pet u Belgiji i Brazili, do 20 u indijskom *Lok Sabha*. Partijske grupe mogu činiti članovi samo jedne partije kao u Indiji i na Filipinima, ili članovi više partija, kao što je slučaj u Grčkoj, Japanu, Poljskoj i Senegal. Zajednička je, međutim, njihova važna uloga u izradi rasporeda rasprava. Njihovo učešće u radu rukovodećih organa parlamenta, često kroz „konferenciju predsjednika“<sup>141</sup>, dozvoljava im da utvrđuju raspored rasprava u parlament i stoga su od ključne političke važnosti. S obzirom na ovu važnu ulogu, minimalni je standard da kriterijumi za formiranje parlamentarnih partijskih grupa, njihovih prava i obaveza mora biti jasno naveden u poslovniku parlamenta.

#### ***4.2.2 U izbornom sistemu bez partijskih lista, članstvo u parlamentarnoj partijskoj grupi je dobrovoljno i poslanik neće izgubiti svoje mjesto u parlamentu ako napusti svoju partijsku grupu.***

Pravo na slobodno udruživanje kao što je garantovano u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima<sup>142</sup> i Međunarodnom sporazumu o građanskim i političkim pravima<sup>143</sup> predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava i osnovno načelo reprezentativne demokratije. Pored toga, eksplicitno je naznačeno u međunarodnom pravu da „niko ne može prisiljen na pripadnost udruženju“.<sup>144</sup> Stoga je logično da poslanici izabrani na osnovu slobodnog mandata imaju slobodu da pristupe ili ne pristupe partijskoj grupi. U onim slučajevima kada se poslanik bira u sistemu partijskih lista, podrazumijeva se da će djelovati kao član partije, posebno u parlamentu, kao i da je odgovoran patriji, a samim tim i podložan pravilima u vezi aktivnostima u parlamentu. U takvim sistemima, nije neuobičajeno da poslanik izgubi mjesto u parlamentu u slučaju da glasa na način koji nije u skladu sa partijskom linijom. Pomenuti minimalni standard se ne odnosi na takve sisteme, ali se odnosi na sve ostale i već se praktikuje širom svijeta. Članstvo u parlamentarnim grupama se zasniva na dobrovoljnosti u velikom broju zemalja, kao što je Australija, Belgija, Francuska, Irska, Japan, Mali, Holandija, Novi Zeland, Poljska, Senegal, Švajcarska i Ujedinjeno Kraljevstvo.<sup>145</sup> Pravilo je, štaviše, u sistemima bez partijskih lista da poslanici ne mogu izgubiti mjesto u parlamentu zbog glasanja koje je suprotno željama partijske grupe.

#### ***4.2.3 Parlament obezbjeđuje adekvatne resurse i prostorije za partijske grupe u skladu sa jasnom i transparentnom formulom koja ne smije neopravdano staviti partiju/e parlamentarne većine u privilegovan položaj.***

Značajna uloga koju partijske grupe igraju u radu parlamenta zaslužuje podršku. Nije neuobičajeno da partijske grupe u parlamentu dobijaju tehničku, administrativnu ili

---

<sup>141</sup> „Konferenciju predsjednika” obično čine predsjedavajući (u kapacitetu upravljačkog autoriteta nad parlamentom) i lideri partijskih grupa. Termin „konferencija predsjednika” je čest kao u Kamerunu, Francuskoj, Italiji i Švedskoj. U drugim zemljama, poznat je kao „savjet starijih” kao npr. u Njemačkoj ili kao „konferencija portparola”, kao što je slučaj u Španiji.

<sup>142</sup> UDHR, član 20

<sup>143</sup> ICCPR, član 22

<sup>144</sup> UDHR, član 20(2)

<sup>145</sup> „Status parlamentarnih grupa”, 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 172, 1996, str. 240.

logističku podršku. Ipak, ukoliko se radi o korišćenju javnih sredstava, trošenje istih mora biti u skladu sa jasnom i transparentnom formulom koja većinsku partiju neće neopravdano staviti u privilegovan položaj. Pomenuto je u skladu sa članom 12 Deklaracije o demokratiji Interparlamentarne unije, koja zahtjeva da „partijska organizacija, aktivnosti, finansije i finansiranje moraju biti korektno regulisane na nepristrasan način koji će obezbijediti integritet demokratskog procesa.“<sup>146</sup>

U velikom broju parlamenata već se obezbjeđuju sredstava za partijske grupe. U nekim zemljama, partijske grupe se direktno finansiraju. Među ovim zemljama su, na primjer, Belgija, Dnska, Francuska, Njemačka, Irska, Japan, Novi Zelnad, Slovenja i Španija. U većini ovih slučajeva, sredstva se raspoređuju proporcionalno zastupljenosti partija u parlamentu i time se većinska partija ne stavlja neopravdano u privilegovan položaj.<sup>147</sup> Pravila na osnovu kojih se vrši finansiranje mogu biti sadržana u poslovniku, kao što je slučaj u Španiji, u zakonu o finansiranju partija, kao npr. u Japanu, ili ih može određivati kolegijum, kao što je slučaj u Poljskoj i Italiji.<sup>148</sup> Razlike postoje i u onome što se dodjeljuje partijskim grupama. Tako, u španskom Senatu partijske grupe imaju pravo na kancelarije i prostorije za sastanke, dok grupe u izraelskom *Knesset*-u mjesečno dobijaju određenu sumu za troškove osoblja. Specifičnosti u vezi sa podrškom koju dobijaju partijske grupe mogu varirati od zemlje do zemlje u zavisnosti od potreba i raspoloživih sredstava, ali dodjeljivanje sredstava i prostorija partijskim grupama mora biti u skladu sa jasnom i transparentnom formulom koja neće neopravdano privilegovati većinsku partiju.

### **4.3 INTERESNI KLUBOVI**

#### ***4.3.1 Poslanici imaju pravo da obrazuju interesne klubove oko pitanja od zajedničkog interesa.***

Građanska i politička prava koja uživaju svi građani, kao što je definisano Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i još detaljnije u Međunarodnom sporazumu o građanskim i političkim pravima, su jednako fundamentalna i neotuđiva i kada su pitanju predstavnici građana. Kao što je opisano u dijelu 4.2, svaki poslanik ima pravo da pristupi ili ne pristupi bilo formalnoj ili neformalnoj grupi poslanika radi ostvarenja zajedničkih interesa. Iako je ovo pravo obično ograničeno u sistemima partijskih lista, kao što je pomenuto u dijelu 4.2.2, ograničenja se obično ne odnose na interesne grupe koje su manje formalnog karaktera, nijesu povezane sa političkim partijama i imaju manje moći u parlamentu. Stoga, minimalni je standard da poslanici imaju pravo da obrazuju interesne klubove oko pitanja od zajedničkog interesa. Studijska grupa Parlamentarne asocijacije Komonvelta je već dala podršku ovom minimalnom standardu.<sup>149</sup> Tako su, na primjer, zainteresovani članovi Kongresa SAD-a obrazovali Kongresni klub Afroamerikanaca i Kongresni hispano klub. Takvi primjeri se mogu naći i u drugim parlamentima širom svijeta.

<sup>146</sup> IPU. 'Univerzalna deklaracija o demokratiji', član 12.

<sup>147</sup> "Status parlamentarnih grupa", 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 172, 1996, str. 217-219.

<sup>148</sup> *Id.* Str. 219-222.

<sup>149</sup> CPA: "Poslanici imaju pravo da obrazuju interesne klubove oko pitanja od zajedničkog interesa".



## **5. Parlamentarni službenici**

### **5.1 OVLAŠĆENJA**

#### **5.1.1 *Parlament, a ne izvršna vlast, ima kontrolu nad svojim službenicima.***

Zakonodavna, izvršna i sudska vlast u reprezentativnoj demokratiji moraju imati sveobuhvatnu kontrolu nad svojim internim funkcionisanjem kako bi se osigurala njihova nezavisnost. Svaka grana vlasti ima svoja sredstva i mehanizme koji su dovoljni za ispunjavanje ustavnih odgovornosti, uključujući i kontrolu nad svojim službenicima. Što se tiče parlamenta, ovo ne znači da parlament treba samo da ima ovlašćenje da zapošljava i otpušta službenike, kao što je opisano u dijelu 5.2, već bi samo parlament trebalo da ima pravo utvrđivanja parametara zapošljavanja, koji moraju biti u skladu sa važećim zakonima o radu i obavezama iz međunarodnih sporazuma.<sup>150</sup> Pomenuto je u skladu sa stavom Parlamentarne asocijacije Komonvelta da „parlament, a ne izvršna vlast, kontroliše svoju parlamentarnu službu i određuje uslove zapošljavanja.“<sup>151</sup> Štaviše, odnos između predsjedavajućeg, službenika u parlamentu i šefa službe (generalnog sekretara) mora biti jasno postavljen.<sup>152</sup> Dok je obično predsjedavajući politički postavljeno lice, generalni sekretar bi trebalo da bude nepristrasan i da uživa povjerenje kompletnog parlamenta. Kao što je opisano u dijelu 5.3.1, generalni sekretar je najviši službenik i, u konačnom, odgovara parlamentu. Ovo mjesto se popunjava samo na osnovu zasluga i ono uživa određeni nivo zaštićenog statusa kako bi se spriječio neprikladan politički pritisak.<sup>153</sup> U skladu sa pomenutim, službenicima parlamenta bi, u idealnom slučaju, trebalo da upravlja poluautonomno tijelo unutar parlamenta.

Već je široko prihvaćena praksa danas u svijetu da parlament ima kontrolu nad svojim službenicima. Razlike koje postoje uglavnom se odnose na proceduru odabira generalnog sekretara, čija se pozicija uglavnom popunjava postavljanjem od strane predsjedavajućeg, kolegijuma ili parlamenta u cjelini.<sup>154</sup> Sva tri modela se koriste u velikom broju zemalja.<sup>155</sup> Postavljanje službenika, koji će služiti parlamentu, može, dalje, postati nadležnost generalnog sekretara, kao što je slučaj u Kanadi, Indiji, Izraelu, Japanu i Novom Zelandu ili nadležnost kolegijuma. Uloga parlamenta u odlučivanju oko svojih

---

<sup>150</sup> 'Međunarodni sporazum o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima' (eng. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), član 7,8.

<sup>151</sup> CPA. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 5.1.2.

<sup>152</sup> Predsjedavajući je često poznat pod imenom „predsjednik“ ili „speaker“.

<sup>153</sup> CPA. 'Studijska grupa o administraciji i finansiranju parlamenta' (eng. *Study Group on the Administration and Financing of Parliament*), Zanzibar, Tanzanija, 25-29. maj 2005.

<sup>154</sup> IPU. 'Predsjedavajući nacionalnih parlamenata', Ženeva, 1997. str. 49.

<sup>155</sup> Izbor generalnog sekretara od strane predsjedavajućeg: Alžir, Češka, Izrael, Mali, Maroko, Nikargva, Poljska, Senegal, Tunis, Ukrajina i Urugvaj. Kolegijum postavlja generalnog sekretara: Kamerun, Francuska, Italija, Holandija, Niger, Rusija, Španija i Togo. Predsjedavajući je uključen u odabir s obzirom na to da predsjedava kolegijumom. Konačno, parlament postavlja generalnog sekretara, često na sugestiju ili prijedlog predsjedavajućeg: Rumunija i SAD.

službenika se ostvaruje kroz uključivanje kolegijuma, koji reflektuje sastav parlamenta. Ovakav slučaj je Belgiji, Brazilu, Kongu i Švedskoj.<sup>156</sup>

### ***5.1.2 Parlament uspostavlja i održava jasnu razliku između partijskih i nepristrasnih [profesionalnih] službenika.***

Iako bi parlament, i samo parlament, trebalo da ima kontrolu nad svojim službenicima, imperativ je da rutinske administrativne poslove obavlja neutralna služba. Osim generalnog sekretara i njegovih/njenih službenika, koji su uvijek profesionalci, kao što je opisano u dijelu 5.3.1, na parlamentu je da odluči koje druge pozicije u parlamentu su partijske a koje ne (pozicije pri odborima, partijskim grupama, klubovima, itd.). Učešće kolegijuma i generalnog sekretara zaduženog za kontrolu i upravljanje službenicima, koji su uvijek pod kontrolom parlamenta, može pomoći u smanjenju tenzija između postizanja nezavisnosti službenika, s jedne strane, i konačne kontrole parlamenta nad njima, sa druge strane. Sa ciljem razjašnjenja ovih i drugih pozicija u parlamentu, parlament mora uspostaviti i održavati jasnu razliku između partijskih i profesionalnih službenika.

U velikom broju parlamenata već je napravljena uočljiva razlika između zakonodavnih službenika i partijskih službenika poslanika i partijskih grupa. U Njemačkoj, na primjer, službenici pružaju poslanicima organizacionu, tehničku i stručnu podršku. Službenici su profesionalni i mogu pružati podršku u vezi sa proceduralnim pitanjima ili obavljati istraživanja. Iako je na čelu službe predsjednik Bundestaga, dnevne odgovornosti službe su u nadležnosti generalnog sekretara.

## **5.2 ZAPOŠLJAVANJE I UNAPREĐENJE**

### ***5.2.1 Parlament ima na raspolaganju adekvatne resurse namijenjene upošljavanju dovoljnog broja službenika u cilju ispunjavanja svoje obaveze.***

U reprezentativnoj demokratiji zakonodavna grana će se konstantno suočavati sa velikim brojem različitih i kompleksnih zadataka. Isto kao što sudska i izvršna vlast moraju imati na raspolaganju sredstva čime bi obezbijedili uslove da mogu da ispunjavaju njihove ustavne obaveze, na isti način zakonodavna vlast treba da raspolaže sredstvima namijenjenim za upošljavanje dovoljnog broja službenika da bi odgovorila svojim potrebama. Ova principijelna autonomija se sastoji od najmanje dva elementa: prvo, parlament treba da ima kontrolu nad postupkom zapošljavanja i otpuštanja svojih službenika, kao što je navedeno od strane Parlamentarne asocijacije Komonvelta i opisano u dijelu 5.1;<sup>157</sup> i drugo, parlament treba da ima kontrolu nad svojim budžetom, kao što se navodi u dijelu 6.4.3. Ova dva elementa bi trebalo da obezbijede zakonodavnom organu sredstva i mehanizme da zadovolji kadrovske potrebe i jača svoju nezavisnost u odnosu na izvršnu vlast.

<sup>156</sup> IPU. 'Predsjedavajući nacionalnih parlamenata', Ženeva, 1997. str. 51.

<sup>157</sup> „Parlament opslužuje profesionalno osoblje nezavisno od redovne javne službe“, 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti', Anex, str. 22

Već je univerzalno prihvaćeno da parlament ima svoju službu. Možda Kongres Sjedinjenih Američkih Država ima najveću podršku u vidu službe koja broji oko 24 000 službenika, od koji gotovo polovina predstavlja personalnu podršku kongresmenima. Otprilike 2.500 službenika pruža podršku radu odbora, a oko 1.000 radi u nezavisnim kancelarijama zaduženim za istraživanja i budžet.<sup>158</sup> U parlamentu Japana (*Diet*), gdje sekreterijat Gornjeg doma (*Shugiin*) zapošljava 1.800, a Donji dom (*Sangiin*) 1.300 osoba, oba doma imaju 75-očlani Zakonodavni biro i koristi usluge zajedničke nacionalne biblioteke od 850 članova, uključujući i istraživačku službu od 160 istraživača.<sup>159</sup> U parlamentu Meksika je, u međuvremenu, Osnovnim zakonom iz 1999. (eng. *the Organic Law*) je uvedena *career* državna služba za službenike za podršku i omogućena integracija biblioteka oba doma.<sup>160</sup> Kao dalji primjer, odbori u Argentini imaju po jednog sekretara, jednog administrativnog sekretara i dva asistenta. U Predstavničkom domu SAD-a, pak, svaki od 19 stalnih odbora može uposliti 18 stručnih i 12 administrativnih službenika. Ovi službenici mogu ugovarati sastanke odbora, sprovoditi istraživanja, asistirati u izradi zakona, obezbjeđivati ekspertsku savjetodavnu podršku i slično. Pored toga, manjinska partija može zaposliti jednu trećinu službenika. Druga odredba ima za cilj da obezbijedi da većinska partija nema pretjeranu dominaciju nad manjinskom partijom, pogotovu ako je ista većinska partija i u izvršnoj vlasti.

**5.2.2 Prilikom zapošljavanja službenika, u parlamentu ne smije biti diskriminacije po osnovu rasne, etničke, vjerske, rodne pripadnosti ili fizičkih sposobnosti. Prilikom zapošljavanja nepristrasnih [profesionalnih] službenika, ne smije biti diskriminacije po osnovu partijske pripadnosti.**

Reprezentativna demokratija i sve državne institucije su konstituisane od strane svih građana, i kao takve pripadaju svim građanima. Kako bi se obezbijedila zaštita građanskih prava svim građanima i osiguralo da svaki pojedinac uživa prava građanstva pod jednakim uslovima, ni u jednoj državnoj instituciji ne smije biti diskriminacije po osnovu rasne, etničke, vjerske, rodne pripadnosti ili fizičke sposobnosti. Iz ovoga slijedi da u parlamentu, prilikom zapošljavanja službenika, ne smije biti diskriminacije ni po jednom od gore navedenih osnova. Ovo je u skladu sa pozivom Afričke unije na jednakost prilikom procesa zapošljavanja u javnoj službi, i još eksplicitnije deklaracije Ekonomske zajednice zapadno afričkih zemalja u kojoj se kaže da „država sa svim institucijama pripada svim građanima; stoga nijedna njihova odluka i aktivnost ne smije uključivati bilo koji oblik diskriminacije, bilo na etničkoj, rasnoj, vjerskoj ili regionalnoj osnovi.“<sup>161</sup> Parlamentarna asocijacija Komonvelta se na sličan način zalaže protiv

<sup>158</sup> Sve brojke su uzete iz 'Temeljnih statistika Kongresa', 1999-2000 (eng. *Vital Statistics on Congress, 1999-2000*, Norman Ornstein, Thomas Mann i Michael Malbin. American Enterprise Institute Press, Washington, 1999).

<sup>159</sup> 'OECD-ov Izvještaj o parlamentarnim procedurama i odnosima', str. 15. PUMA/LEG (2000)2/REV1, str. 15).

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> „U cilju borbe protiv korupcije i sličnih pojava u javnoj službi, državni organi se obavezuju na [...] obezbjeđenje transparentnosti, jednakosti i efikasnosti u rukovođenju procesima organizovanja konkursa i zapošljavanja u javnoj službi“. AU. 'Konvencija Afričke unije o sprječavanju i borbi protiv korupcije', član 7; ECOWAS. 'Protokol A/SP1/12/01 o demokratiji i dobroj vlasti kao dodatak protokolu u vezi sa mehanizmima za sprečavanje konflikata, upravljanje, odlučivanje, održavanje mira i bezbjednost' član 1.

„rasne, etničke, vjerske, rodne [ili] fizičke“ diskriminacije.<sup>162</sup> Kada je u pitanju parlament, od posebnog je značaja da partijska pripadnost ne bude kriterijum za zapošljavanje na nezavisnoj [profesionalnoj] poziciji. Preduslov za zapošljavanje potencijalnog nezavisnog [profesionalnog] službenika ne bi trebalo da bude zahtijev da se on/a izjasni o svojoj partijskoj pripadnosti ili političkim uvjerenjima. Na parlamentu je da odluči koje pozicije su profesionalne a koje političke, iako je funkcija generalnog sekretara i njegovih/njenih službenika uvijek nepristrasna, kao što se navodi u dijelu 5.1.2 i 5.3.1.

### **5.3 ORGANIZACIJA I MENADŽEMNT**

#### **5.3.1 *Parlament treba da kodifikuje odgovornosti polu-nezavisnog, nepristrasnog generalnog sekretara. Generalni sekretar je odgovoran parlamentu i njegov/njen i mandat treba da nadživi redovni mandat parlamenta.***

Ovdje postoji jedna razumljiva zabrinutost oko pitanja uloge generalnog sekretara. S jedne strane, generalni sekretar mora uvijek biti odgovorn parlamentu, kao što i sam parlament ima kontrolu nad svojom službom, kao što je opisano u dijelu 5.1 i na drugim mjestima. S druge strane, generalni sekretar mora imati sposobnost da stekne izvjestan stepen samostalnosti i u odnosu na parlament i da obavlja svoju dužnost neutralno. Stoga, on/a treba da bude polu-nezavisna, nepristrasna figura koja uživa povjerenje čitavog parlamenta. Da bi se postigao ovaj balans, pozicija generalnog sekretara i ograničenja u vezi s njom treba da budu jasno definisani. Pri tome, mandat generalnog sekretara treba da „nadživi“ redovni mandat parlamenta, obezbjeđujući da funkcije i interesi njegove/njene pozicije ostanu profesionalni umjesto političkim, i čuvajući svoju nezavisnost u odnosu na izvršnu vlast i trenutne partijske interese.

Danas je pozicija generalnog sekretara polu-nezavisna i nepristrasna [profesionalna] u velikoj većini savremenih parlamenata, i on/a je u krajnjem odgovoran/a parlamentu. Odnos odgovornosti se definiše različitom pravnom i formalnom terminologijom u različitim državama, ali princip odgovornosti ostaje isti. U slučaju nekih parlamenata, generalni sekretar je odgovoran za svoj rad direktno predsjedavajućem parlamenta, kao što je to slučaj u Italiji, Austriji, Grčkoj, u Indijskoj *Lok Sabha*, Islandu, Maliju, Njemačkom Bundestagu i Južnoj Africi. Kao alternativa tome, on/a može imati različit stepen odgovornosti prema kolegijumu, kao što je slučaj u Albaniji, belgijskom Domu predstavnika, Danskoj, Estoniji, i Norveškoj, ili određenom odboru, kao što je slučaj u australijskom Senatu, Nacionalnom parlamentu Namibije, Donjem domu Holandije, Britanskom Domu poslanika, i švajcarskoj Federalnoj skupštini.<sup>163</sup>

Odredba da mandat generalnog sekretara traje do kraja radnog vijeka i da ponovna potvrda mandata nije potrebna na početku novog zasijedanja, predstavlja međunarodnu normu. U Danskoj, na primjer, generalni sekretar može ostati na toj funkciji na

<sup>162</sup> CPA. 'Preporuke za demokratski parlament', 5.2.2.

<sup>163</sup> „Uloga generalnog sekretara u Administraciji parlamenta“ (eng. *The Role of the Secretary General in the Administration of Parliament*) 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 180, 2000, str. 116-117.

neograničeno vrijeme, iako on/a može biti opozvan od strane parlamenta u bilo kom trenutku. Ova konačna moć parlamenta se takođe može vidjeti i u drugim zemljama poput Češke Republike i Belgije.<sup>164</sup>

**5.3.2 *Ni partijski ni nezavisni [profesionalni] službenici parlamenta, uključujući i generalnog sekretara, nemaju zakonodavna niti proceduralna ovlaštenja u parlamentu, što se odnosi i na pravo da glasaju.***

U interesu obezbjeđivanja jednakih građanskih prava, i u cilju održavanja povjerenja građana u institucije demokratije, državna birokratija mora uvijek biti nepristrasna i ne-intervencionalistička u smislu uplitanja u politički život. Tako i parlamentarna birokratija mora biti neutralna prilikom preuzimanja svojih odgovornosti. Nijedan službenik/ca ne smije vršiti bilo koju političku funkciju u parlamentu. Dakle, nijedan član/ica službe parlamenta, uključujući i generalnog sekretara, ni u kom slučaju, nema pravo glasa bilo na plenumu ili u odborima. Ovaj minimum standarda je u skladu sa široko rasprostranjenom međunarodnom praksom, prema kojoj je funkcija generalnog sekretara čisto tehničko-administrativne prirode, a ne političke.

**5.3.3 *Svi nezavisni [profesionalni] službenici podliježu pravilima ponašanja.***

Izuzetna važnost principa neutralnosti i nepristrasnosti u radu nezavisne parlamentarne službe je opisana u dijelu 5.1.2, 5.3.1 i 5.3.2. Pravila ponašanja važe za profesionalne službenike parlamenta kako bi ih vodila kroz njihov rad i kako bi se osiguralo da nema mjesta za zabunu ili umanjenje integriteta parlamenta. Pravilnikom ponašanja se obezbjeđuje da profesionalni službenici ne iskorišćavaju njihove pozicije u ličnu korist, bilo za sebe ili drugu osobu, izvan pravne nadoknade koja im pripada kao zaposlenima.<sup>165</sup> Ovaj pravilnik ponašanja može biti zajednički za sve državne službenike, ili može biti izrađen od strane parlamenta isključivo za profesionalu parlamentarnu službu. Na primjer, u Indijskom parlamentu (*Rajya Sabha*), ne postoji poseban pravilnik za službenike parlamenta, već nacionalni pravilnik ponašanja važi za sve državne službenike. Slična situacija je i u Kolumbiji, Hrvatskoj, Irskoj, i na Filipinima. S druge strane, u Kuvajtu, postoji poseban pravilnik zasnovan na Pravilniku državne službe. Nešto slično postoji u Ujedinjenom Kraljevstvu, Urugvaju i Zambiji.<sup>166</sup> Imajući u vidu međunarodnu praksu, princip da profesionalni službenici podliježu pravilniku ponašanja predstavlja minimum standarda.

---

<sup>164</sup> *Ibid*

<sup>165</sup> „Pravilnici ponašanja za parlamentarnu službu“. 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 175, prva polovina 1998, str. 30-82.

<sup>166</sup> *Ibid*, str. 60-66.

## **5.4 ULOGA MEDIJA**

### ***5.4.1 Parlament ima nezavisnu kancelariju za odnose sa medijima koja se konzistentno i u dovoljnoj mjeri finansira iz administrativnog budžeta i djeluje pod okriljem kancelarije generalnog sekretara.***

Informacije koje dolaze iz parlamenta moraju biti oslobođene političke obojenosti, kako bi se omogućilo građanima, civilnom društvu, i medijima da nadgledaju parlamentarne i zakonodavne aktivnosti. Parlament ima nezavisnu kancelariju za odnose sa medijima koja je dio zakonodavne birokratije. Kao takva, ona je konzistentno i u dovoljnoj mjeri finansirana od parlamentarnog budžeta i odgovorna je nepristrasnom generalnom sekretaru, koji je zauzvrat do krajnje mjere odgovoran samom parlamentu kao što je navedeno u dijelu 5.3.1.<sup>167</sup>

Većina parlamenata danas ima nezavisnu kancelariju za odnose sa medijima ili portparola, zapošljenog od strane parlamentarne službe, koji je direktno odgovoran generalnom sekretaru. To je slučaj sa zemljama poput Estonije, Njemačke, Ujedinjenog Kraljevstva, Irske, Izraela, Namibije, Holandije, Rusije, Slovenije i Švajcarske.<sup>168</sup> Neki parlamenti su otišli korak naprijed i zaposlili su službenike koji konstantno promovišu aktivnosti parlamenta. Takav je slučaj sa Domom predstavnika Australije, gdje je, na primjer, savjetnik za medije dodijeljen odborima kako bi im pomogao da razviju i strategiju komunikacije i rada sa medijima, i time obezbijede maksimalnu medijsku pokrivenost aktivnosti parlamenta. Bez obzira na to da li je jedan parlament otišao ovoliko daleko u reformama, precizno i nepristrasno informisanje o aktivnostima u parlamentu od strane nezavisne kancelarije za odnose sa medijima koja je, stalno i u dovoljnoj mjeri, finansirana od strane administrativnog budžeta i koja funkcioniše pod okriljem kancelarije generalnog sekretarijata predstavlja jedan minimum zahtjeva.

### ***5.4.2 Parlament čuva centralnu arhivu sa dokumentacijom u vezi sa svakodnevnim procedurama i načinom glasanja, a koja je lako dostupna parlamentarcima, službenicima i građanima.***

Sloboda informisanja je centralni princip demokratske vladavine, i predstavlja praktičnu neophodnost da bi se obezbijedilo potpuno učešće u reprezentativnoj demokratiji. Svi građani, te stoga i svi parlamentarci treba da imaju pristup dokumentaciji u vezi sa procedurama kako bi efikasno nadgledali vladajuću većinu i rad njihovih predstavnika. Ove informacije treba da se čuvaju u arhivi, na čijem čelu je nepristrasna parlamentarna služba i moraju biti dostupne široj javnosti u svakom trenutku. Sloboda informisanja o parlamentarnim procedurama igra važnu ulogu u monitoringu parlamenta od strane civilnog društva kako bi se iskorijenila korupcija i drugi oblici neetičkog ponašanja. Afrička unija, je, na primjer, izjavila da „svaka državna institucija usvaja slično

<sup>167</sup> CPA. „Parlament ima na raspolaganju prostorije za nepristrasne odnose sa medijima”. 'Preporuke demokratskih parlamenata'. 9.1.3.

<sup>168</sup> *Id.*, str. 119.

zakonodavstvo i druge mjere kako bi omogućila pristup svim informacijama koje se zahtijevaju u cilju pružanja pomoći borbi protiv korupcije i sličnih prekršaja.<sup>169</sup> Još eksplicitnije, i u duhu tehnološkog progresa, Organizacija američkih država (eng. *Organization of American States*) je odlučila da podstakne države članice „da preduzmu sve neophodne mjere kako bi obezbijedile i olakšale elektronski pristup javnim informacijama.“<sup>170</sup> Na sličan način, Parlamentarna asocijacija Komonvelta je uputila preporuke da „prisustvo i način glasanja, registri interesa članova parlamenta i druga slična dokumenta bi trebalo da budu stavljena na uvid“<sup>171</sup> i da parlamenti što je moguće više dokumenata objavljuju na njihovim vebstranovima.<sup>172</sup>

#### **5.4.3 *Nepriistrasna [profesionalna] parlamentarna služba izdaje transkripte, objavljuje način glasanja i rasporede rada.***

U interesu transparentne vladavine, što predstavlja ključni princip reprezentativne demokratije, svi građani treba da imaju pristup osnovnim, nepriistrasnim informacijama o zakonodavnim procedurama. Pod tim se podrazumijevaju parlamentarci, naročito oni koji pripadaju manjinskim partijama, za koje je dostupnost nepriistrasnim detaljima u vezi sa zakonodavnim procedurama od suštinske važnosti ukoliko žele da ispunjavaju njihove ustavom zagarantovane dužnosti. Ovo znači da parlamentarna služba, pod rukovodstvom generalnog sekretara, treba da objavi i učini lako dostupnim transkripte, način glasanja, i dnevni red. Idealno bi bilo da parlament može da postavi materijale na internet i da obezbijedi prenos sjednica na besplatnoj i široko rasprostranjenoj televizijskoj ili radio stanici. Ovo je u skladu sa Rezolucijom o organizacij američkih država kojom se podstiču „države članice da preduzmu neophodne mjere kako bi olakšale elektronsku dostupnost javnih informacija“.<sup>173</sup> U najmanju ruku, plan rada bi trebalo da bude dostupan u zgradi parlamenta, kao i svi transkripti, snimci glasanja i slični materijali koji se čuvaju u centralnoj arhivi, u skladu sa preporukom Okruglog stola Parlamentarne asocijacije Komonvelta.<sup>174</sup>

U većini parlamenata danas, službenici parlamenta su zaduženi za izdavačku djelatnost i arhiviranje materijala u vezi sa zakonodavnim aktivnostima. Pored toga, profesionalni službenici zaduženi za istraživanja stoje na usluzi parlamentarcima ili parlamentarnim odborima za prikupljanje, standardizaciju i analizu podataka. U Namibiji, na primjer, nezavisnu biblioteku čine istraživači i ona ima pristup medijima, bazama podataka i

<sup>169</sup> AU. 'Konvencija o spriječavanju i suzbijanju korupcije', član 7.

<sup>170</sup> 'Pristup javnim informacijama: jačanje demokratije', član 5“ (OAS. AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04). *Access to Public Information: Strengthening Democracy*)

<sup>171</sup> 'Preporuke informativne demokratije: zaključci CPA studijske grupe o parlamentu i medijima (eng. *Recommendations for an Informed Democracy: Conclusions of a CPA Study Group on Parliament and the Media*), paragraf 8.4; CPA. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 2.7.1.

<sup>172</sup> *Ibid.*, paragraf 8.7.

<sup>173</sup> OAS.AG/RES. 1939 (XXXIII-O/03). 'Pristup javnim informacijama: jačanje demokratije'. Rezolucija 4.

<sup>174</sup> CPA. 'Strukture vladavine i demokratski proces: okrugli sto o odnosu zakonodavne i izvršne vlasti u Komonveltu' (eng. *CPA Governance Structures and the Democratic Process: Roundtable on Managing Parliament-Executive Interface in the Commonwealth*). Vidi sažetak preporuka.

online resursima<sup>175</sup>. Većina zemalja, uključujući veliki broj članica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj pruža , takođe, pravne usluge svom parlamentu.<sup>176</sup>

U većini zemalja, takođe, omogućen je pristup zakonodavnim materijalima putem Interneta i prenos velikog dijela zakonodavnih dešavanja. U Letoniji, na primjer, *on-line* baza podataka sadrži kompletne tekstove prijedloga zakona, dok se zakonodavne procedure portugalskog parlamenta prenose putem televizije i Interneta. U Bocvani, parlamentarne sjednice se direktno prenose putem radija, organizuju se press brifinzi u vezi sa dnevnim redom, i redovni intervjui sa ministrima gdje slušaoci imaju mogućnost da direktno postavljaju pitanja. Nacionalna skupština Republike Koreje, je u međuvremenu, pokrenula svoj televizijski kanal za zakonodavne aktivnosti putem koga vrši prenos parlamentarnih zasijedanja.

---

<sup>175</sup> „Parlamentarni sistem Namibije“, 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 176. druga polovina 1998., str 149.

<sup>176</sup> OECD. 'OECD Izvještaj o parlamentarnim procedurama i odnosima'. PUMA/LEG (2000)/2/REV1, str. 15.



## **POGLAVLJE III FUNKCIJE PARLAMENTA**

### **6. Zakonodavna funkcija**

#### **6.1 UVOD**

##### **6.1.1 *Odobrenje parlamenta je neophodno prilikom donošenja zakona, uključujući i budžet.***

Osnovni princip svake demokratije je da se nijedan zakonski akt ne usvaja bez pristanka naroda. U predstavničkoj demokratiji gdje je parlament otjelotvorenje građana, ovo znači da svi prijedlozi zakona moraju biti usvojeni u parlamentu prije nego postanu zakoni. Ovo je možda primarna funkcija zakonodavnog tijela, izvor iz kojeg crpi većinu svojih moći i funkcija. Ovu principijelnu moć, je štoviše, podržala i inter-parlamentarna asocijacija poput Parlamentarne asocijacije Komonvelta (CPA), koja potvrđuje „da je izrada zakona primarna odgovornost parlamenta“.<sup>177</sup> CPA Studijska grupa je već potvrdila upravo ovaj standard.<sup>178</sup> Idealno bi bilo da ovaj minimum standarda, takođe, sadrži obavezu da parlament potvrđuje i glavne međunarodne ugovore, konvencije i trgovinske sporazume, koji su u skladu sa CPA-ovim Principima Komonvelta o odgovornosti i odnosima između tri grane vlasti (eng. *CPA's Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship between the Three Branches of Government*), u kojem se kaže da “bi parlament, tamo gdje je to relevantno, trebalo da razmatra međunarodne instrumente ili regionalne konvencije koje je prethodno potvrdila vlada”<sup>179</sup>

Činjenica da svaki zakonski akt mora biti potvrđen od strane parlamenta predstavlja međunarodnu i u praksi prihvaćenu normu. Štoviše, većina parlamenata sada ima primarnu zakonodavnu ulogu u odnosu na obavezujuće međunarodne ugovore. Uloga parlamenta u međunarodnim ugovorima je ponekad određena i ograničena na trgovinske sporazume i one koji se tiču građanskih prava (npr. Belgija), samo najvažnije ugovore (npr. Kanada), ili one koji se tiču poreza na javne fondove (npr. Irska), ali je principijelna uloga parlamenta u ovom dijelu široko prihvaćena širom spektra. Većina zemalja je značajno osigurala ulogu parlamenta u određivanju trgovinskih sporazuma, i to veoma bitnu ulogu u svijetlu uticaja međunarodnih ugovora na nacionalni suverenitet. Američki Kongres, na primjer, je kreirao hitnu statutarnu šemu za potvrđivanje recipročnih ugovora o slobodnoj trgovini, potvrđujući na taj način centralnu ulogu zakonodavnog tijela u ukupnom procesu izrade zakona.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> CPA. Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti. Princip II(a).

<sup>178</sup> CPA. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 6.1.1.

<sup>179</sup> *Id.* U članu VIII.

<sup>180</sup> “Uloga parlamenta u upravljanju spoljnim odnosima”, 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 173, prva polovina, 1997, str. 58-60.

**6.1.2 *Parlament ima moć da donosi rezolucije ili druge neobavezujuće izraze svoje volje.***

Parlament, kao otjelotvorenje građana, ima pravo prednosti da raspravlja i komentariše o bilo kom predmetu, bilo na lokalnom, nacionalnom ili međunarodnom nivou. Da bi ispunio ovo pravo, parlament treba da ima moć da donosi rezolucije ili druge neobavezujuće izraze svoje volje. To znači da kolektivni stavovi parlamenta, ili minimum većine, mogu biti izraženi bez pravnih posljedica. Tako je u američkom Kongresu, na primjer, gdje ili Predstavnički može donijeti rezoluciju kao izraz svoje volje, ili oba doma mogu predložiti zajedničke rezolucije.

**6.1.3 *Domovi, u kojima se većina članova imenuje na funkcije ili ih nasljeđuje, nemaju ovlašćenja ili sredstva da permanentno opovrgnu ili odbiju zakone koji se tiču novca.***

Ovlašćenja parlamenta potiču od volje građana demonstriranoj na direktnim izborima predstavnika parlamenta putem univerzalnog i jednakog prava glasa, kao u što je opisano u dijelu 1.1.1. Ipak nije neuobičajeno da pored direktno izabranog doma parlamenta egzistira drugi dom kojeg uglavnom čine predstavnici koji su imenovani na dato mjesto ili su ga stekli nasljeđem. Takvi domovi su ukorijenjeni u specifičnim kulturološkim sredinama i sve više bivaju prepušteni prošlosti. Samo postojanje zakonodavnog tijela u kojem je većina članova stekla mjesta imenovanjem ili nasljeđem prirodno zadaje udarac demokratskoj teoriji i praksi. Dok takva tijela mogu obezbijediti korisnu funkciju prilikom nadzora zakona i izvršne vlasti, minimum standarda je da djelovi parlamenta u kojima je većina članova stekla mjesta imenovanjem ili nasljeđem nemaju moć ili sredstva da permanentno opovrgnu ili odbiju zakone koji se tiču novca.

Ovaj minimum standarda je u skladu sa međunarodnom praksom. Broj ovakvih domova širom svijeta se značajno smanjio tokom prošlog vijeka, a i ovlašćenja preostalih parlamenata su sve manja. U zemljama gdje se čitav jedan dom bira direktno, a u drugom je većina indirektno izabranih članova, standard predstavlja da ovaj drugi nema moć ni sredstva da sruši vladu, kao što je navedeno u dijelu 7.5.2. Ovo je slučaj u Kanadi i Veljoj Britaniji.

## **6.2 ZAKONODAVNA PROCEDURA**

**6.2.1 *U dvodomnim parlamentima, parlament jasno defniniše ulogu svakog doma u postupku donošenja zakona.***

Da bi parlament funkcionisao efikasno i da bi se održalo povjerenje građana u institucije demokratije, mnogobrojne faze u zakonodavnom procesu bi trebalo da budu efikasne i precizno kodifikovane. Najveća potreba za tim postoji u parlamentima gdje se zakon usvaja između domova, tako da uključenost oba doma otvara više mogućnosti institucionalnog zastoja.

Postoje tri uobičajena načina da domovi postignu saglasnost oko usvajanja zakona: *la navette* ili *šatl* [eng. *shuttle*-učestalo saobraćanje na kratkoj relaciji, voziti se amo-tamo, kolebati se, prim. prev]; konferencija; i dominacija moćnijeg doma. Najuobičajenija praksa je *la navette*, ili naizmjenično razmatranje zakona od strane oba doma, u kojem jedan dom razmatra prijedlog zakona usvojen od strane drugog doma dok se oba doma ne usaglase oko jedinstvenog teksta. Ovakva praksa je prisutna u Australiji, Belgiji, Kanadi i Švajcarskoj. U slučaju konferencije, zajednički odbor oba doma se sastaje da diskutuje i postigne saglasnost oko finalnog teksta. Konferencija ponekad uslijedi nakon neuspjeha da se dogovor postigne putem prvog načina, gore nazvanog *la navette*, kao što je slučaj u Kanadi, Francuskoj i Irskoj. Međutim, konferencija s vremena na vrijeme predstavlja uobičajen način postizanja konsenzusa, kao što je slučaj u Japanu, Španiji i Americi. Na kraju, postoje države u kojima je gornji dom relativno bez moći u odnosu na donji dom. U takvim slučajevima, gornji dom može odgoditi ali ne i djelovati amandmanski ili staviti tačku na prijedlog zakona. Prevaguje želje dominantnijeg doma.

### **6.2.2 *Parlament ima pravo da poništi veto izvršne vlasti.***

Činjenica da izvršna vlast igra ključnu ulogu u zakonodavnom procesu je u potpunosti saglasna podjeli moći u reprezentativnoj demokratiji. Pogotovu u predsjedničkim sistemima, potreba za odobrenjem svih zakona od strane izvršne vlasti je njena osnovna funkcija i u njoj se ogleda moć izvršne vlasti. Ali iako nosioci izvršne vlasti imaju tendenciju da predstavljaju većinu građana, parlament u teoriji pruža vjerodostojniji odraz narodne volje. Kao takav, parlament zadržava pravo da poništi bilo kakav veto izvršne vlasti, kroz model supervećine. Ovaj minimum standarda na stavlja parlament u tako snažan položaj kao što se to na prvi pogled čini; parlament mora i dalje da radi u okviru ustava ili osnovnog zakona.<sup>181</sup>

Široko je prihvaćena i u praksi primijenjena norma da parlament ima pravo da poništi veto izvršne vlasti kroz princip supervećine, s tim što se od slučaja do slučaja razlikuje način na koji to parlament može da uradi. U većini slučajeva, poput Argentine, Brazila, Kostarike, Namibije i Amerike, neophodna je dvotrećinska većina. U Finskoj, na primjer, ukoliko izvršna vlast ne odobri prijedlog zakona, on ne može postati zakon osim ako se u istom obliku ne usvoji u parlamentu ponovnim glasanjem. Ukoliko se to desi, prijedlog zakona postaje zakon i bez odobrenja izvršne vlasti. Ovi primjeri ilustruju da u većini parlamenata danas, veto izvršne vlasti ne predstavlja konačnu riječ.

## **6.3 FINANSIJSKA I BUDŽETSKA OVLAŠĆENJA**

### **6.3.1. *Predloženi nacionalni budžet zahtijeva saglasnost parlamenta, i parlament ima moć da djeluje amandmanski na budžet prije njegovog usvajanja.***

Suštinski princip demokratske vladavine je da građani odlučuju o izvorima prihoda i načinima na koji će se ti prihodi trošiti. Osnovnu prateću crtu reprezentativne demokratije

---

<sup>181</sup> CPA. "Parlament ima pravo da poništi veto izvršne vlasti". 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 6.2.2.

čini to da parlament ima “moć nad novcem”. Pored zakonodavne i nadzorne funkcije, ovlašćenje nad javnim fondovima osigurava djelovanje parlamenta u javnom životu. Stoga, svi rashodi izvršne grane vlasti kao što je navedeno u predloženom budžetu, zahtijevaju odobrenje od strane parlamenta, koji takođe ima pravo da djeluje amandmanski na tekst prijedloga budžeta. Kao što je navedeno u dijelu 3.2.1, budžetska legislativa takođe prolazi kroz fazu odbora kako bi se sproveda detaljnija analiza i razmotrila mišljenja javnosti.

U većini zemalja današnjice, zastupljena je praksa da parlament mora da usvaja budžet i da ima pravo da na njega djeluje amandmanski. Razlike koje postoje širom spektra se uglavnom odnose na stepen uticaja koji parlament uživa nad budžetskom politikom. Najmoćniji parlamenti u ovom smislu imaju ovlašćenje da učestvuju u pisanju budžeta. Takav slučaj je sa Kongresom SAD-a, gdje zakonodavno tijelo može da piše svoj budžet. U realnosti, parlament dobija prijedlog budžeta od izvršne vlasti, s tim što ga putem amandmana mijenja onako kako smatra da je potrebno. Brazilski Kongres, uživa ustavom zaštićenu ulogu u cjelokupnom procesu izrade i usvajanja budžeta<sup>182</sup>. Danas se sva pitanja u vezi sa aproprijacijom, porezima i nacionalnim dugom razmatraju i glasaju u parlamentu, dok i manjina i većina Kongresa rutinski usvajaju amandmane.<sup>183</sup> Ustavna revizija u Portugalu je, takođe, imala efekta na proširenje ovlašćenja parlamentu u domenu budžeta uključujući raspravu, amandmansko djelovanje, i usvajanja budžeta. Danas je portugalski parlament prilično aktivan u budžetskom procesu i redovno dostavlja preko sto amandmana na godišnji vladin budžet.<sup>184</sup> Veliki broj azijskih, evropskih, latino-američkih i nordijskih parlamenata usvajaju budžet sa minornim izmjenama. I zaista, gotovo dvije trećine zemalja članica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) usvajaju budžet sa samo nekoliko izmjena.<sup>185</sup>

### ***6.3.2 Parlament ima na raspolaganju razuman vremenski period u kojem razmatra budžet.***

Državni budžet je jedan od najvažnijih zakonskih akata koji dolazi pred parlament. Kao sa svim zakonskim aktima, parlament ima pravo da razmatra, djeluje amandmanski i usvaja budžet, kao što je navedeno u djelovima 6.1.1. i 6.3.1. Uloga parlamenta u datom procesu je od posebne važnosti jer faza u odborima dozvoljava detaljnu analizu i razmatranje mišljenja javnosti, dok u je u fazi na plenumu dozvoljena rasprava. Da bi se došlo do plenarne faze, parlament ima na raspolaganju jedan razuman period u kojem razmatra budžet. Ovo je u skladu sa Principima Komonvelta (eng. *Commonwealth Principles*) koji su usaglašeni od strane vlada članica Parlamentarne asocijacije Komonvelta, u kojima stoji “da bi trebalo da postoji adekvatno parlamentarno

---

<sup>182</sup> Ustav Federativne Republike Brazil, 48, 70 72.

<sup>183</sup> Nacionalni demokratski institut. 'Zakonodavna tijela i budžetski process: međunarodno istraživanje'. (eng. *National Democratic Institute. Legislatures and Budget Process: An International Survey*), 2003, str. 10.

<sup>184</sup> *Id.*

<sup>185</sup> Svjetska banka. 'Rezultati istraživanja o budžetskim praksama i procedurama' (eng. *Results of the Survey on Budget Practices and Procedures*), <http://www.oecd.org/>, pristupljeno: 9/15/05.

razmatranje predloženog zakona.”<sup>186</sup> Organizacija za ekonomske odnose i saradnju (OECD) još eksplicitnije navodi da „ni u kom slučaju (prijedlog nacionalnog budžeta ne smije biti predstavljen/predložen parlamentu) na period kraći od tri mjeseca [ovo bi vjerovatno trebalo da bude shvaćeno na sljedeći način: „ni u kom slučaju parlamentu ne smije biti ostavljeno manje od tri mjeseca za raspravu od budžetu“, prim. prev.]”.<sup>187</sup>

Iako je važnost uloge parlamenta u procesu izrade budžeta široko prihvaćena, period u kojem se razmatra budžet se razlikuje od zemlje do zemlje.<sup>188</sup> Zakonodavnim tijelima u većini zemalja članica Organizacije za ekonomsku saradnju i bezbjednost, budžet se predlaže između dva i četiri mjeseca pred narednu fiskalnu godinu.<sup>189</sup> U Ugandi je, na primjer, Budžetskim aktom iz 2001. predviđeno da vlada unaprijed obezbijedi parlamentu izvještaje o vladinim rashodima i planiranju poreske politike, što istom, na efikasan način, obezbjeđuje ulogu u fazi izrade budžeta. Pri tome, establišment Kancelarije za budžet (eng. *Budget Office*) sa službenicima zaposlenim na puno i nepuno radno vrijeme, obezbjeđuje odborima i zakonodavcima sredstva za analizu budžetskih prijedloga i pomaže u artikulisanju njihovih ideja u vezi sa budžetom.<sup>190</sup>

### **6.3.3 Samo je parlament ovlašćen da određuje i odobrava budžet parlamenta**

Jedan važan prirodan zaključak koji slijedi iz principa razdvajanja moći je da svaka grana vlasti posjeduje značajan stepen autonomije u vezi sa internim funkcionisanjem, kao što je opisano u ovom dokumentu. Ključni element ove autonomije je finansijska nezavisnost parlamenta. Ukoliko parlament treba da funkcioniše nezavisno i da vrši nadzor nad izvršnom vlasti, ne smije se oslanjati na izvršnu vlast kako bi obezbijedio sredstva da bi obavljao ovu funkciju. Najsigurniji način da parlament obezbijedi potrebne resurse jeste da sam parlament odlučuje i usvaja svoj radni budžet. Ovo je u skladu sa minimumom standarda shodno kojem se zahtijeva da parlament usvaja sve zakonske akte, kao što je opisano u dijelu 6.1.1. Takođe je u skladu sa stanovištem Studijske grupe Parlamentarne službe Komonvelta, koja je potvrdila isti standard.<sup>191</sup>

Nakon što parlament izradi svoj detaljan i transparentan budžet, relevantno odjeljenje ili ministarstvo unosi zahtijevanu sumu novca u nacionalne procjene bez prethodnog propitivanja parlamenta ili konsultovanja izvršne vlasti u vezi sa tekstom. U Izraelu,

---

<sup>186</sup> 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti', član VIII. Vidi takođe: CPA. "Parlament ima na raspolaganju razuman vremenski period u kojem razmatra predloženi budžet". 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 7.2.1.

<sup>187</sup> OECD. 'OECD najbolje prakse za budžetsku transparentnost'. (eng. *OECD. The Best Practices for Budget Transparency*)

<sup>188</sup> *Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst, David M. Olson. 'Uloga zakonodavnih tijela u procesu budžeta'. Svjetska banka. Washington, DC, 2005.*

<sup>189</sup> Svjetska banka. 'Rezultati istraživanja o budžetskim praksama i procedurama', <http://ocde.dyndns.org/>, pristupljeno: 9/15/05.

<sup>190</sup> SADC. 'Priručnik za orijentaciju parlamentaraca'. SADC parlamentarni forum. 'Profesionalno djelovanje i razvoj poslanika', (eng. *SADC: Parliamentarians Orientation Handbook. SADC Parliamentary Forum. Professional Performance and Development of Legislators*), str. 33.

<http://www.undp.org/governance/parldev/docs/mporient.doc>, pristupljeno 9/13/05

<sup>191</sup> CPA. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 6.1.2.

parlament (*Knesset*) je siguran da će mu Ministarstvo finansija dodijeliti njegov budžet. U Francuskoj, oba doma šalju obavještenje Ministarstvu finansija koliko zahtijevaju i Ministarstvo to upisuje u državni budžet.<sup>192</sup> Ovi budžeti su predmet revizije. U Americi, externa Vladina kancelarija za odgovornost (eng. *Government Accountability Office*) nezavisno vrši reviziju budžeta Kongresa.

## **6.4 DELEGIRANJE ZAKONODAVNIH OVLAŠĆENJA**

### **6.4.1 *Parlament ima povlasticu da delegira zakonodavne funkcije izvršnoj vlasti u skladu sa pravno utemeljenim kriterijumima, na ograničeni vremenski period i u striktno definisane svrhe.***<sup>193</sup>

Nije u suprotnosti sa demokratskom praksom da zakonodavna i izvršna vlast ponekad usko saraduju u cilju zdravog, demokratskog funkcionisanja države. U pratkične svrhe, postoje dvije specifične situacije kad parlament možda poželi da dopusti izvršnoj vlasti da donosi zakone umjesto njega; administrativna efikasnost i hitnost izazvana nacionalnim ili međunarodnim okolnostima. Prednost da delegira zakonodavne funkcije izvršnoj grani pripada samo parlamentu. Ova povlastica parlamentu pripada u skladu sa pravno utemeljenim kriterijumima, u striktno definisane svrhe i na ograničen vremenski period. Državnim agencijama mogu upravljati funkcioneri izvršne grane vlasti u interesu birokratske efikasnosti. Međutim, oni mogu vršiti tu funkciju samo u okviru pravnih parametara usvojenih od strane parlamenta. U tom smislu, delegirano ovlašćenje će biti administrativno i regulatorno i ne izjednačava se sa ovlašćenjem da se donese novi zakon, što opet spada samo u domen parlamenta. Kako bi se pružila suvislost ovoj funkciji, potrebno je jasno ustanoviti šta se smatra zakonom (domen parlamenta) i šta se smatra propisom (funkcija izvršne vlasti).

Delegiranje jednog dijela ovlašćenja izvršnoj grani vlasti kako bi se obezbijedilo neometano funkcionisanje države predstavlja i uobičajenu i zdravu parlamentarnu praksu. U Americi, na primjer, Aktom o administrativnoj proceduri iz 1946. (eng. *Administrative Procedure Act*) su ustanovljene procedure i jedinstveni standardi za donošenje propisa i uredbi od strane izvršne vlasti kako bi se garantovao fer i pravovremeni proces u administrativnim aktivnostima. Ipak, pravila koja nastaju iz izvršne kancelarije uvijek ostaju pod nadzorom parlamenta i mogu biti predmet amandmana. U Australiji, parlament može u skladu sa zakonom dati izvršnoj vlasti ograničenu moć da donosi propise, pravinike i podzakonska akta. U ovim slučajevima, i u sličnim širom svijeta, parlament izlazi u susret izvršnoj vlasti kako bi se postigla efikasna državna administracija, ali uvijek zadržava krajnju kontrolu nad ovlašćenjem da donosi zakonske akte.

U drugom slučaju, zakonodavna ovlašćenja mogu biti delegirana izvršnoj vlasti za vrijeme vanrednih situacija. Zbog svog plana rada ili veličine, parlament može biti u

<sup>192</sup> "Rasprava o rukovodećoj ulozi generalnog sekretara", 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 185, prva polovina godine, 2003, str. 13.

<sup>193</sup> Zakonski akti koji nastaju iz ove funkcije se često poznati pod nazivom podzakonski akti.

nemogućnosti da djeluje promptno ukoliko je to hitno potrebno. U ovom slučaju, parlament možda želi da povremeno delegira neka od svojih zakonodavnih ovlaštenja, izvan svojih administrativnih i regulatornih ovlaštenja, da bi ublažio krizu ili da bi obezbijedio neometano funkcionisanje države. U predsjedničkom sistemu, na primjer, predsjednik se može dekretom ovlastiti da vlada. Ipak, iako možda postoje logična obrazloženja za dopuštanje takvih „ovlaštenja hitnosti,“ prijetnje demokratskom životu bi bile veoma velike ukoliko bi zakonodavna grana zloupotrijebila svoja ovlaštenja. Stoga, ovlaštenje delegirano za vrijeme urgentnog stanja je po prirodi privremeno, potvrđeno od strane parlamenta kada je zahtijevano, jasno definisano i razgraničeno u ustavu i zakonu, pri čemu parlament uvijek zadržava pravo da vrši zakonodavne aktivnosti u vezi sa delegiranim pitanjima i da povuče delegirana ovlaštenja.

Većina zemalja usvaja posebne odredbe u vezi sa delegiranjem zakonodavnog ovlaštenja u slučaju vanrednih situacija ili krize. Ovlaštenje delegirano u slučaju vanredne situacije obično omogućava izvršnoj vlasti da donosi zakone. Ipak, upravo poput delegiranja regulatorne moći koje je, kao što je gore navedeno, uvijek usko definisano i može uvijek biti povučeno, tako je i delegiranje zakonodavne moći u vanrednim situacijama, takođe, suženo ili ograničeno i zahtijeva pristanak parlamenta. U ovom slučaju Italija nam služi kao dobar primjer. U skladu sa članom 77 italijanskog ustava, izvršna vlast može u vanrednim situacijama, usvojiti privremene mjere koje imaju snagu zakona. Međutim, takve mjere doživljavaju neuspjeh ukoliko se ne potvrde zakonom od strane parlamenta u periodu od 60 dana od dana njihovog proglašavanja. U Španiji, s druge strane, ustav dozvoljava izvršnoj vlasti da donosi hitne dekrete, ali jasno zahtijeva da delegirane moći budu ograničene vremenom i okvirom djelovanja, pri čemu isključuje ključne oblasti poput onih u vezi sa osnovnim državnim institucijama i onih koje se odnose na prava i dužnosti građana.<sup>194</sup>

Zadržavanje prava da donosi zakone u vezi sa delegiranim pitanjima u toku vanrednih situacija, takođe, predstavlja normu za parlament. Zaista, delegiranje zakonodavnih ovlaštenja u toku vanrednih situacija ne znači ukidanje parlamenta. U Švedskoj, na primjer, Ratna delegacija, predvođena od strane predsjednika parlamenta, a koju čini 50 članova izabranih od strane parlamenta, može zamijeniti parlament pod specifičnim vanrednim okolnostima. Ukoliko izvršna vlast dobije posebna ovlaštenja, Ratna delegacija je ovlaštena da donese odluku o obnavljanju normalnih ovlaštenja parlamenta.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> “Uloga vlade i parlamenta/poslanika iz zadnjih klupa u podnošenju i usvajanju zakonskih akata, (eng. *Roles of Government and Parliament/Backbenchers in Introduction and Passage of Legislation*)”, 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 170, druga polovina godine, 1995. str. 144-5.

<sup>195</sup> IPU. Interparlamentarna unija, 'Parlamenti svijeta: komparativni prikaz', drugi nastavak, drugo izdanje, 1986, str. 1273-75

## **6.5 USTAVNI AMANDMANI**

### **6.5.1 U odsustvu javnog referenduma, ustavni amandmani [promjene ustava] moraju biti odobreni u parlamentu.**

Jednakost građana i vladavina zakona su preduslovi reprezentativne demokratije. Ukoliko jedna država želi da formalno utemelji ove osnovne principe u ustavu, postojanje mehanizama demokratskog nadzora nad ustavom je od izuzetne važnosti. U interesu društvene stabilnosti i zaštite manjiskih prava, neophodno je obezbijediti da se mogućnost izmjene ustava ne dozvoljava olako, no, s druge strane, ne bi je trebalo učiniti suviše teškom i komplikovanom, što bi spriječilo mogućnost donošenja izmjena tokom vremena. U reprezentativnim demokratijama, želja građana da mijenjaju ustav zahtijeva referendum i/ili donošenje akta u parlamentu. U odsustvu javnog referenduma, ustavni amandmani moraju biti odobreni u parlamentu.

U većini zemalja današnjice, ustav se može mijenjati specijalnom većinom u parlamentu. Većina zemalja zahtijeva dvotrećinsku većinu, uključujući Alžir, Belgiju, Brazil, Kostariku, Kubu, Finsku, Indiju, Malaviju, Maleziju, Meksiko, Holandiju, Norvešku, Koreju, Španiju, Šri Lanku, Sjedinjene Američke Države itd. U navedenim slučajevima, parlament radi u okviru ustava, ali građani mogu, kroz svoje izabrane predstavnike, mijenjati ustav.

## **7. Nadzorna funkcija**

### **7.1. UVOD**

#### **7.1.1 *Parlament ima dovoljno sredstava i mehanizama da efikasno vrši nadzornu funkciju.***

Vršenje nadzora nad izvršnom vlasti i držanje iste odgovornom je jedna od primarnih odgovornosti parlamenta. Nadzorna funkcija se pominje u izjavi Varšavske deklaracije, tako što se kaže da „vladine institucije treba da budu transparentne, participativne i u potpunosti odgovorne građanima.“<sup>196</sup> U reprezentativnoj demokratiji, ovo znači da je izvršna vlast do krajnje mjere odgovorna parlamentu. U slučaju parlamentarnog sistema vladavine, gdje život vlade zavisi od kontinuirane podrške parlamenta, potrebno je da postoji minimum zahtijeva u smislu potpune odgovornosti vlade prema parlamentu, bilo kolektivno ili individualno, kao što je navedeno u dijelu 7.5.1. U neparlamentarnim sistemima vladavine, gdje razdvajanje moći obezbjeđuje izvršnoj vlasti veću nezavisnost, parlament ipak ima ovlašćenja da obezbijedi punu odgovornost funkcionera izvršne vlasti kroz upotrebu impichmenta (eng. *impeachment*-postupak za opoziv javnog funkcionera, prim prev.), kao što je navedeno u dijelu 7.5.1. Kako bi stupio na snagu ovaj minimum zahtijeva u demokratskom parlamentu, bilo da se radi o parlamentarnom ili neparlamentarnom sistemu, potrebno je da postoje adekvatne mjere i mehanizmi kako bi se

---

<sup>196</sup> Zajednica demokratija. 'Finalna Varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija'.



obezbjedilo parlamentu da efikasno obavlja svoju nadzornu funkciju. Štoviše, ovo je u skladu sa Principima Komonvelta usaglašenim od strane vlada Parlamentarne asocijacije Komonvelta koja eksplicitno poziva na „adekvatne mehanizme u cilju primoravanja izvršne vlasti na odgovornost parlamentu“<sup>197</sup>

Većina savremenih parlamenata u svijetu posjeduje neku vrstu mješavine mehanizama koji dozvoljavaju nadzor nad izvršnom vlasti, od mogućnosti pozivanja funkcionera da se pojave pred parlamentom do mogućnosti otkazivanja podrške u parlamentarnim ili opoziva funkcionera izvršne vlasti u ne-parlamentarnim sistemima. Kolektivna odgovornost (tj. kabineta ministara) se može naći u najmanje 40 zemalja, uključujući i Brazil, Kanadu, Francusku, Indiju, Japan, Jordan, Koreju, Maleziju, Tajland i Ujedinjeno Kraljevstvo. Individualna odgovornost (tj. člana kabineta), takođe, postoji u velikom broju zemalja ponekad uporedo sa sistemom kolektivne odgovornosti. Takav je slučaj, na primjer, sa Australijom, Austrijom, Brazilom, Danskom, Republikom Korejom, Holandijom, Norveškom, Švedskom i Ujedinjenim Kraljevstvom. U ne-parlamentarnim sistemima, mogućnost da parlament može opozvati funkcionera izvršne vlasti (impichment) predstavlja normu.

Zakonodavna tijela, takođe, vrše nadzor nad izvršnom vlasti putem manje direktnih sredstava. Zemlje poput Grčke i Švedske imaju uspostavljane odbore koji vrše nadzor javnih vlasti, dok parlament Republike Koreje (*Kuk Hoe*) sprovodi godišnju inspekciju državne administracije.<sup>198</sup> Parlamenti, takođe, koriste njihove službenike kako bi im obezbijedili bolju asistenciju u nadzoru nad izvršnom vlasti. Kongresna budžetska kancelarija u Americi, koja broji oko 245 visoko obučених službenika, predstavlja snažan primjer takve podrške. Istraživački kapaciteti na nižem nivou, takođe, igraju važnu ulogu u pružanju podrške u zemljama poput Ugande, gdje Budžetsku kancelariju čini 13 službenika ekonomista.<sup>199</sup>

### ***7.1.2. Parlament ima na raspolaganju mehanizme putem kojih dobija informacije od izvršne vlasti koje su dovoljne da efikasno vrši svoju nadzornu funkciju.***<sup>200</sup>

Parlament ima pravo i odgovornost da, kao predstavnik građana, vrši monitoring rada izvršne grane vlasti. Parlament treba da posjeduje mehanizme pomoću kojih dobija informacije od izvršne vlasti dovoljne da efikasno vrši svoju nadzornu funkciju, kao što je navedeno u dijelu 7.1.1. i eksplicitno potvrđeno od strane Parlamentarne asocijacije Komonvelta.<sup>201</sup> Obezbjedivanje parlamenta sa dovoljno sredstava i mehanizama da efikasno nadgleda izvršnu vlast ispunjava zahtijev Varšavske deklaracije da „vladine institucije treba da budu transparentne, da pokažu zavidan stepen učešća i punu

<sup>197</sup> CPA. 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti', princip VII (a).

<sup>198</sup> OECD. 'OECD Izvještaj o parlamentarnim procedurama i odnosima'. PUMA/LEG (2000)/2/REV1, str. 9.

<sup>199</sup> 'Internacionalni budžetski projekat'. <http://internationalbudgetproject.org/themes/LEG/index.htm>, pristupljeno 9/15/05.

<sup>200</sup> Pod ovim se podrazumijeva pravo na postavljanje pitanja i dobijanje odgovora u cjelini i na vrijeme.

<sup>201</sup> „Parlamentarne procedure bi trebalo da obezbijede adekvatne mehanizme da bi primorali izvršnu vlast na odgovornost parlamentu“. CPA. 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti', princip VII (a).

odgovornost prema građanima“.<sup>202</sup> Primarni mehanizam koji je parlamentu potreban da sprovede nadzor je mogućnost da dobije informacije od izvršne vlasti. Ovo uključuje ovlašćenje da se pozovu funkcioneri izvršne vlasti da prisustvuju sjednicama odbora, kao što je navedeno u dijelu 3.2.4. U parlamentarnom sistemu, nadzornu funkciju prati ovlašćenje parlamenta da drži vladu odgovornom tako što ima moć da joj otkáže podršku.

Veliki broj parlamenata posjeduju pravno ovlašćenje da potrebnim mehanizmima dobiju informacije od izvršne vlasti. Pored ovlašćenja parlamentarnih odbora da pozivaju funkcionere i da od njih zahtijevaju da im dostave određene dokumente, veliki broj parlamenata – posebno u parlamentarnim sistemima – ima pravo da redovno dostavlja pitanja ministrima i ministarstvima na plenarnim sjednicama, kao i pravo da na ista dobiju odgovore u cjelosti i na vrijeme. U Maroku, na primjer, ustavom je utvrđeno da najmanje jedna sjednica nedjeljno bude posvećena pitanjima poslanika Doma predstavnika i odgovorima ministara.<sup>203</sup> U velikom broju zemalja uobičajena je praksa da se pitanja dostavljaju izvršnoj vlasti prije termina određenog za „poslanička pitanja,“ kao što je to slučaj u Mađarskoj, Irskoj, Republici Koreji, ili Ujedinjenom kraljevstvu.<sup>204</sup> Pitanja i odgovori za vrijeme termina pod nazivom „poslanička pitanja“ su često vremenski ograničena. Na primjer, parlament Kanade ograničava svako pitanje na 30 sekundi, uz 35 sekundi rezervisanih za odgovor. Takva striktna ograničenja primoravaju predsjednike parlamenta da budu precizni. Vrijeme je od suštinske važnosti čak i u zemljama u kojima nije dozvoljeno da se pitanja dostavljaju unaprijed, kao što je slučaj u Finskoj, gdje su pitanja i odgovori ograničeni na jedan minut. U slučaju pitanja u pisanoj formi postavljenih van javnog „termina za poslanička pitanja,“ ministri su često obavezni da blagovremeno odgovore na ista. To vremensko ograničenje je šest dana u Danskoj i Norveškoj, na primjer, a sedam u Japanu.<sup>205</sup>

### ***7.1.3 Kontrolno ovlašćenje parlamenta uključuje svrsishodan nadzor nad bezbjednosnim i obavještajnim snagama i preduzećima u državnom vlasništvu.***

U predstavničkim demokratijama, svaki državni organ i institucija moraju biti podvrgnuti demokratskoj kontroli. Ne bi trebalo da postoji institucija koja tvrdi da je građanska, a da na neki način nije odgovorna građanima. Tako da nadzorno ovlašćenje parlamenta podrazumijeva svrsishodan nadzor nad bezbjednosnim sektorom i preduzećima u državnom vlasništvu. Varšavska deklaracija Zajednice demokratija zahtijeva da „civilna, demokratska kontrola nad vojskom bude uspostavljena i očuvana“.<sup>206</sup> Dalje, Kodeks ponašanja o političko-vojnim aspektima bezbjednosti Organizacije za bezbjednost i saradnju u Evropi (OEBS) tvrdi da „države učesnice smatraju demokratsku političku kontrolu nad vojskom, paravojskom i unutrašnjim i bezbjednosnim snagama kao i obavještajnim službama i policijom nezamjenljivim elementom stabilnosti i

---

<sup>202</sup> Zajednica demokratija. 'Finalna Varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija'.

<sup>203</sup> "Parlamentarni sistem Maroka", 'Ustavna i parlamentarna informacija', prva polovina godine, 2002, br. 183, str. 13

<sup>204</sup> OECD. 'OECD Izvještaj o parlamentarnim procedurama i odnosima'. PUMA/LEG (2000)/2/REV1, str. 16.

<sup>205</sup> *Id.*, str.8

<sup>206</sup> 'Zajednica demokratija. Finalna Varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija'.

bezbjednosti“.<sup>207</sup> Parlamentarna asocijacija Komonvelta je, takođe, naglasila da „kontrolno ovlaštenje parlamenta uključuje sadržajan nadzor nad vojskom, bezbjednošću i obavještajnim službama“, kao i „preduzećima u državnom vlasništvu“.<sup>208</sup>

Parlament može da vrši nadzornu funkciju na više različitih načina: pozivajući relevantne funkcionere izvršne vlasti i zahtijevajući od njih dokumenta, kao što je navedeno u dijelu 3.2.4.; usvajanjem zakona koji definišu i regulišu bezbjednosne službe i mandate preduzeća u državnom vlasništvu, kao što je navedeno u dijelu 6.1.1; tako što će imati zadnju riječ prilikom raspodjele budžeta, kao što je navedeno u dijelu 6.3.1. i OEBS-ovom Kodesku ponašanja, gdje se kaže da „svaka država učesnica predviđa zakonodavno odobrenje troškova odbrane,“<sup>209</sup> kroz istražna ovlaštenja ombudsmana, kao što je navedeno u dijelu 7.3.1; i konačno, držanjem vlade kolektivno ili individualno odgovornom u parlamentarnom sistemu, kao što je navedeno u dijelu 7.1.1.

Posebno snažno sredstvo u vršenju nadzorne funkcije predstavlja dobro razvijena struktura odbora. Mogućnost parlamenta da vrši kontrolnu funkciju je ojačana korišćenjem ne samo jednog odbora već nekoliko odbora, poput onog za odbranu, spoljne poslove, budžet/finansije, obavještajne poslove, industriju/trgovinu, nauku/tehnologiju i domaće/unutrašnje poslove.<sup>210</sup> Pri tome, zemlje poput Švedske su otkrile da upotreba kvazi-ombudsmana predstavlja izvrstan nadzorni mehanizam. Švedski ombudsman vodi računa da se svi državni funkcioneri, uključujući i policiju, pridržavaju zakona i da poštuju osnovna prava i slobode sadržane u ustavu. Ombudsman može, takođe, da zahtijeva pomoć od Revizorske kancelarije, koja je odgovorna za pregled korišćenja javnih fondova od strane izvršne vlasti. Ova uloga ombudsmanu pruža još jedan važan mehanizam za obezbjeđivanje kontrole nad agencijama, poput policije, odnosno za obezbjeđivanje njihove finansijske odgovornosti.<sup>211</sup> Kada ombudsman pronade neregularnosti ili moguća kršenja, parlament može da formira komisiju da obavi istragu, kao što je objašnjeno u dijelu 7.2.1, u daljem tekstu.

#### **7.1.4 Zaštita za „duvače u pištaljku“, štiti informatore i svjedoke koji odaju informacije o korupciji i nelegalnim radnjama.**

Prednost je zakonodavne grane, kao predstavnika građana, što ima mogućnost da uspostavi istražnu komisiju po pitanjima od javnog značaja, kao što je navedeno u dijelu 7.2.1. Kao posljedicu ovog prava, trebalo bi omogućiti informatorima i svjedocima ili „duvačima u pištaljke“ [eng. *whistleblower*; može se prevesti i kao „insajder“, prim prev.] kako se sve češće zovu, da izađu sa saznanjima a da pri tome budu sigurni da

<sup>207</sup> OEBS. 'Kodeks ponašanja o političko-vojn timer aspektima bezbjednosti' (eng. *OSCE. Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*), član 20.

<sup>208</sup> CPA. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 7.1.2, 7.1.3.

<sup>209</sup> *Id*, član 22.

<sup>210</sup> IPU i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga. 'Parlamentarni nadzor bezbjednosnog sektora: principi, mehanizmi i prakse - Priručnik za parlamentarce'. (eng. *IPU and Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Legislators*), br. 5, 2003, str. 87

<sup>211</sup> Nacionalni demokratski institut. 'Demokratski nadzor nad policijskim snagama - Serija dokumenata o vladavini zakona', 2005, str. 13.

njihovi identiteti neće biti otkriveni i da kao rezultat njihovog angažmana neće trpiti štetne posljedice, bilo na ličnom ili profesionalnom planu. Takva zaštita za „duvače u pištaljku“ je otvoreno podržana u Inter-američkoj konvenciji protiv korupcije Organizacije američkih država (eng. *Inter-American Convention Against Corruption of the Organization of American States*), Konvenciji Afričke unije o sprječavanju i borbi protiv korupcije (eng. *Convention on Preventing and Combating Corruption*) i Konvenciji krivičnog zakona o korupciji Evropske unije (eng. *Criminal Law Convention on Corruption*).<sup>212</sup>

Zakonski akti koji podrazumijevaju ovakvu vrstu zaštite već postoje u velikom broju zemalja i predstavljaju rastući trend u svijetu. U velikom broju država članica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, na primjer, opšta zaštita se uglavnom nudi javnim službenicima kroz zakon o javnom sektoru.<sup>213</sup> Kvalitet i obim djelovanja zaštite varira širom spektra na načine koji su jedva primjetni, ali ipak važni. U Ujedinjenom Kraljevstvu, na primjer, relevantni zakon obuhvata zapošljene u privatnom i javnom sektoru (izuzev policije) i obezbjeđuje da „službeniku ne smije biti nanijeta šteta činjenjem ili namjernim nečinjenjem zbog toga što je otkrio određene činjenice pod zaštitom“. Zaštitom je obuhvaćen veći broj načina za otkrivanje činjenica, s tim da „duvači u pištaljku“ moraju koristiti zakonom utvrđene kanale da bi uživali zaštitu. Zakon time jasno stavlja do znanja da ne podržava otkrivanje činjenica koje su šireg opsega nego što je neophodno da se ispravi loše činjenje koje je otkriveno. S druge strane, zakon ohrabruje poslodavce da rješavaju sopstvene probleme. Ovaj pristup je prisutan u Zakonu o zaštiti „duvača u pištaljke“ u Južnoj Africi i Novom Zelandu.<sup>214</sup> U Americi je, međutim, Kancelarija specijalnog savjeta (eng. *Office of Special Counsel*) zadužena za zaštitu svjedoka u federalnoj službi. Ona obezbjeđuje siguran kanal putem kojeg federalni službenici i kandidati mogu otkriti činjenice u vezi sa lošim činjenjem, uz garancije da će njihovi identiteti biti čuvani u tajnosti. Ono što ovaj zakon čini drugačijim od onih u Ujedinjenom Kraljevstvu, Južnoj Africi i Novom Zelandu je to što „duvač u pištaljku“ nije dužan da izvrši otkrivanje činjenica putem nekog posebnog kanala da bi uživao zaštitu.<sup>215</sup> Ovim se osigurava zaštita kada se informacije dostave medijima. Ipak,

---

<sup>212</sup> „Sistem za zaštitu državnih službenika i građana koji, u dobroj namjeri, prijavljuju slučajeve korupcije, uključujući i zaštitu njihovih identiteta u skladu sa ustavima i osnovnim principima domaćih pravnih sistema“. OAS. 'Inter-američka konvencija protiv korupcije', član 3; „Države potpisnice preuzimaju na sebe odgovornost da [...] usvoje zakone i odgovarajuće mjere u cilju zaštite „duvača u pištaljku“ i svjedoka korupcije i sličnih nezakonitosti, uključujući zaštitu njihovih identiteta [i] usvoje mjere kojim bi se građanima osiguralo da prijavljuju slučajeve korupcije bez straha od posljedica“. 'Konvencija o sprječavanju i borbi protiv korupcije Afričke unije' član 5. „Svaka strana usvaja slične mjere jer je neophodno obezbijediti efikasnu i pogodnu zaštitu za: a) lica koji izvjeste o krivičnom prekršaju u skladu sa članom 2-14 ili u suprotnom saraduju sa istražnim i tužilačkim organima; b) lica koja svjedoče u vezi sa pomenutim prekršajima“. 'Konvencija Evropske unije o krivičnim zakonima o korupciji', član 22.

<sup>213</sup> OECD. 'Izgradnja javnog povjerenja - Etičke mjere u OECD-ovim članicama. PUMA Izvještaj o javnoj politici' (eng. *OECD. Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries. PUMA Public Policy Brief.*), br. 7, septembar 2000, str. 4.

<sup>214</sup> Elaine Kaplan, 'Međunarodna potreba za pravnom zaštitom „duvača u pištaljku“' (eng. *The International Emergence of Legal Protections of Whistleblowers*), 'Žurnal javne istrage' (eng. *The Journal of Public Inquiry*), jesen/zima 2001, str. 38-41.

<sup>215</sup> *Id.*

sve citirane zemlje govore u prilog sve većem shvatanju potrebe za snažnim stepenom zaštite za „duvače u pištaljke“.

## **7.2 ISTRAŽNA KOMISIJA**

### **7.2.1 Zakon garantuje parlamentu pravo da obrazuje komisije za istragu. Takve komisije imaju moć da primoraju funkcionere izvršne vlasti da se pojave i da iznesu dokaze pod zakletvom.**

Kao sastavni princip reprezentativne demokratije, slobodan pristup informacijama i “pravo” građana da znaju mora se aktivno sprovoditi od strane parlamenta. Građani imaju pravo prednosti da zahtijevaju transparentnost u svim javnim poslovima, što je univerzalno prihvaćen princip u međunarodnim ugovorima poput Socijalne povelje Južno-azijske asocijacije za regionalnu saradnju (eng. *Social Charter of the South Asian Association for Regional Cooperation*): “sve države potpisnice su saglasne da...podvuku važnost i odgovornost sprovođenja poslova u javnim...institucijama.”<sup>216</sup> U reprezentativnoj demokratiji, ovo znači da parlament, kao predstavničko tijelo građana, ima opšte pravo da postavlja pitanja i zahtijeva odgovore. Parlament, stoga, ima u zakonu utvrđeno pravo da zatraži formiranje komisije za istragu. Ovo pravo je osnaženo pratećim pravom parlamenta da poziva svjedoke, uključujući funkcionere izvršne vlasti, i da zatraži dokumenta, kao što je navedeno u dijelu 3.2.4. Ovaj minimum standarda je, štoviše, konzistentan sa principima koje su utvrdile članice Parlamentarne asocijacije Komonvelta.<sup>217</sup>

Parlamenti u velikom broju zemalja već imaju zakonska ovlašćenja da pozivaju svjedoke, uključujući i funkcionere izvršne vlasti, i da traže dokumenta. Obično se ovo pravo vrši preko odbora, kao što je navedeno u dijelu 3.2.4. U ogromnoj većini zemalja članica OECD-a, štoviše, parlamenti imaju pravo na pokretanje istraga. U Belgiji, Italiji i Holandiji, na primjer, oba doba imaju to ovlašćenje, dok u Republici Češkoj i Poljskoj ovo pravo uživa isključivo donji dom. Pokretanje istrage može zahtijevati kvalifikovanu većinu, kao što je slučaj u Meksiku, ili prijedlog samo malog broja parlamentaraca, kao što je to slučaj u Japanu. Rijetko je potreban akt rukovodećeg organa parlamenta, kao što je slučaj u Austriji i Holandiji, ili ponekad odbora za parlamentarnu proceduru, kao u Danskoj. U Republici Koreji, na plenarnoj sjednici se prvo usvaja „istražni plan” u kojem je navedena svrha, predmet, cilj, metod, vremenski period, i troškovi istage. U velikom broju zemalja, komisija za istragu uživa široka ovlašćenja, često slična onima istražnog suda i tužilaštva. Primjeri u prilog ovome se mogu naći u Belgiji, Francuskoj, Njemačkoj, Mađarskoj, Irskoj, Italiji, Japanu, Luksemburgu, Holandiji, Portugalu i Švajcarskoj.<sup>218</sup>

<sup>216</sup> SAARC. Socijalna povelja, član II.

<sup>217</sup> “Uspostavljanje nadzornih organa i mehanizama u cilju nadgledanja rada izvršne vlasti poboljšava povjerenje javnosti...Nezavisni organi poput odbora za javne finansije, ombudsmana, komisije za ljudska prava, generalnog-revizora, komisije za anti-korupciju, informacionog komesara i slično mogu igrati ključnu ulogu u razvijanju javne svijesti o dobroj vladavini i pitanjima koja se tiču vladavine prava”. CPA. 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti', princip, IX (a).

<sup>218</sup> OECD. 'OECD Izvještaj o parlamentarnim procedurama i odnosima', PUMA/LEG (2000)/2/REV1, str. 13, 42.

### 7.3 ZAKONODAVNI OMBUDSMAN

#### 7.3.1 *Parlament ima nezavisnog ombudsmana ili slično tijelo koje istražuje žalbe u vezi sa prekršajima izvršne vlasti, piše preporuke i o istom direktno izvještava parlament.*

Jedna od osnovnih funkcija parlamenta u reprezentativnoj demokratiji je kontrolna uloga izvršne vlasti. U režimima gdje balans izvršna-zakonodavna vlast već preteže u korist izvršne vlasti, važnost uloge parlamenta u vršenju nadzora nad izvršnom vlasti je još naglašenija. Da bi se parlament na pravi način osposobio da vrši svoju ključnu ulogu i da se brine o tome da građani imaju veći pristup polugama izvršne vlasti, parlament ima nepristrasnog ombudsmana ili slično tijelo koje istražuje žalbe u vezi sa prekršajima izvršne vlasti i direktno o tome izvještava parlament. U Povelji fundamentalnih prava Evropske unije (eng. *Charter of Fundamental Rights*) se otvoreno poziva na ovo pravo: „svaki građanin Unije...ima pravo da se obrati ombudsmanu Unije u slučaju loše administracije aktivnosti institucija ili organa Zajednice, s izuzetkom Suda pravde i Prvostepenog suda (eng. *Court of First Instance*) u obavljanju njihovih sudskih dužnosti.”<sup>219</sup> Ombudsman ili slično tijelo posjeduje tri osnovna ovlaštenja: da istražuje, piše preporuke i podnosi izvještaje.<sup>220</sup> Nalazi istraživanja koji su sadržani u konačnom izvještaju se, potom, dostavljaju parlamentu.

Funkcija ombudsmana ima dugu istoriju u nekim zemljama i postaje norma u većini zemalja širom svijeta. Takvi organi su već uspostavljeni najmanje u tri četvrtine članica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj.<sup>221</sup> Kancelarija razmatra žalbe podignute protiv federalnih administrativnih vlasti, ukazuje na nedostatke u postojećem zakonodavstvu i piše preporuke u cilju poboljšanja javne administracije.<sup>222</sup> Status ombudsmana ili sličnog organa se može razlikovati od zemlje do zemlje, na primjer, da li ombudsman uživa imunitet ili ne, ali se princip ne razlikuje: nepristrasan ombudsman ili slično tijelo istražuje žalbe u vezi sa prekršajima izvršne vlasti, piše preporuke i direktno o tome izvještava parlament.

---

<sup>219</sup> EU. 'Povelja o fundamentalnim ljudskim pravima Evropske Unije', član 40. Pogledajte takođe slično stanovište Parlamentarne asocijacije Komonvelta: "Koraci koji mogu biti preduzeti radi podizanja odgovornosti javnog sektora uključuju: a) osnivanje nadzornih organa i mehanizama za nadzor izvršne vlasti unapređuje povjerenje javnosti u integritet i prihvatljivost aktivnosti izvršne vlasti. Nezavisni organi kao što su odbor za javne finansije, ombudsman...igraju ključnu ulogu u podizanju svijesti javnosti o dobroj vladavini i vladavini zakona". CPA. 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti', princip, IX.

<sup>220</sup> Nacionalni demokratski institut. 'Uloga i efikasnost institucije ombudsmana', (eng. *The Role and Effectiveness of the Ombudsman Institution.*), 2005, str. 9.

<sup>221</sup> OECD. 'OECD Izvještaj o parlamentarnim procedurama i odnosima'. PUMA/LEG (2000)/2/REV1, str. 10; OECD. 'Izgradnja javnog povjerenja: etičke mjere u zemljama OECD-a ', PUMA javna politika ukratko br. 7, septembar 2000, str. 4.

<sup>222</sup> OECD. 'OECD Izvještaj o parlamentarnim procedurama i odnosima'. PUMA/LEG (2000)/2/REV1, str.10.

## **7.4 ODBORI ZA JAVNE FINANSIJE ILI REVIZORSKI ODBOR**

### ***7.4.1 Parlament vodi računa da odbor za javne finansije obezbijedi opozicionim partijama značajnu mogućnost nadzora nad rashodima izvršne vlasti.***

Nadzor nad izvršnom vlasti i trošenjem novca poreskih obveznika je jedna od primarnih funkcija parlamenta. Dok većina parlamentaraca možda ima na raspolaganju sredstva i mehanizme za obavljanje nadzorne funkcije, mogućnost potpunijeg nadzora se smanjuje kada su obje, izvršna i zakonodavna vlast iz iste/ih partije/a. Ipak, osnovno je da pravila procedure koja su na snazi u parlamentu nijesu uređena na način da se u potpunosti daju ovlašćenja parlamentarnoj većini na račun manjine. Prava partija u manjini u parlamentu moraju biti zaštićena za vrijeme zakonodavnog procesa, kako na plenumu tako i u odborima. Bilo kakvo uskraćivanje prava manjinama bilo bi posebno problematično ako bi većina ukinula nadzornu ulogu. Ovo je pogotovu slučaj kada je u pitanju novac poreskih obveznika. Stoga, da bi osigurali sadržajan nadzor parlamenta nad budžetskim i fiskalnim aktivnostima izvršne vlasti, opozicione partije imaju značajnu mogućnost da koriste Odbor za javne finansije u cilju vršenja pregleda troškova izvršne vlasti. I zaista, Parlamentarna asocijacija Komonvelta ide tako daleko da preporučuje da je “predsjednik Odbora za javne finansije obično iz redova opozicije”<sup>223</sup> Takav je slučaj u Kanadi, na primjer, gdje stalnim odborom o javnim računima uvijek predsjedava poslanik iz redova opozicije kako bi se time omogućila dodatna kontrola izvršne grane i njenih aktivnosti.

### ***7.4.2 Odbor za javne finansije ili revizorski odbor ima pristup finansijskim izvještajima izvršne vlasti i sličnoj dokumentaciji, koja je neophodna da bi se na pravi način obavio pregled tačnosti izvještaja izvršne vlasti o prihodima i rashodima.***<sup>224</sup>

Parlament bi trebalo da ima dovoljno sredstava i mehanizama da efikasno obavlja svoju nadzornu funkciju, kao što je navedeno u dijelu 7.1.1. Neka od ovih sredstava i mehanizama su već pomenuti u dokumentu, poput ovlašćenja odbora da pozove funkcionere izvršne vlasti na odgovornost, uloge parlamenta u usvajanju budžeta ili rada vrhovne ili nacionalne revizorske kancelarije. Sposobnost parlamenta da vrši nadzor izvršne vlasti je najefikasniji kada se parlament može pozvati na nekoliko pomenutih mehanizama u isto vrijeme. Takav je slučaj kada parlament koristi sistem odbora, odnosno njihova ovlašćenja da traže dokumenta na uvid i da zapošljavaju profesionalce koji pregledaju preciznost izvještavanja izvršne vlasti o prihodima i rashodima. Pri tome, navedeno je u saglasnosti sa deklaracijom Parlamentarne asocijacije Komonvelta da “parlamentarna procedura obezbjeđuje adekvatne mehanizme za jačanje odgovornosti izvršne vlasti prema parlamentu,”<sup>225</sup> kao i Konvencijom o sprječavanju i borbi protiv korupcije Afričke unije.<sup>226</sup>

<sup>223</sup> CPA. 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti', princip VII (a).

<sup>224</sup> Odbori za javne račune ili revizorski odbori se ponekad javljaju pod nazivom odbori za opredjeljivanje sredstava (eng. *Appropriations Committee*).

<sup>225</sup> CPA. 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti', princip VII (a). Vidi takođe: CPA. “Nadzorni odbori imaju pristup finansijskim izvještajima izvršne vlasti i sličnoj

#### **7.4.3 Postoji jedna nezavisna, nepristrasna Vrhovna ili Nacionalna revizorska kancelarija koja podnosi izvještaje parlamentu.**

U skladu sa pravom parlamenta da posjeduje neophodna sredstva i mehanizme u cilju efikasnog obavljanja nadzorne funkcije, parlament bi trebalo da ima i tu prednost da koristi resurse vrhovne ili nacionalne revizorske kancelarije. Takva kancelarija je nezavisna i nepristrasna, pri čemu je svrha njenog postojanja da omogući parlamentu da vrši efikasniji nadzor vladinih rashoda. Zakonodavna kontrola nad tom kancelarijom je moguća zahvaljujući ovlaštenju parlamenta da zapošljava i otpušta šefa kancelarije, iako se pri tome mora povoditi isključivo nepristrasnim kriterijumima. Ovo je u skladu sa stavovima Parlamentarne asocijacije Komonvelta da “vrhovna ili nacionalna revizorska kancelarija mora imati adekvatne resurse i pravna ovlaštenja da može blagovremeno sprovesti reviziju”.

Najmanje 80 procenata država članica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj već ima vrhovnu ili nacionalnu revizorsku kancelariju koja podnosi izvještaje parlamentu.<sup>227</sup> Štoviše, gotovo 90% zemalja u kojima postoji takva kancelarija vrši reviziju vladinih računa i izvještava parlament nezavisno od izvršne vlasti. Takođe, predstavlja normu da rezultati revizije budu proslijeđeni parlamentu i da se o njima raspravlja, bilo u nadležnom odboru za budžet, odboru za nadzor budžeta ili na samom plenumu. Od države do države naziv kancelarije se razlikuje. U Americi, na primjer, riječ je o Vladinoj kancelariji za odgovornost (eng. *Government Accountability Office*) koja vrši nadzor nad programima i rashodima federalne vlade. Kancelarija služi kao istražna poluga Kongresa, dok u isto vrijeme zadržava svoju nezavisnost i nepristrasnost. Ona takođe vrši evaluaciju federalnih programa, zatim reviziju federalnih rashoda i izdaje pravna mišljenja. Direktor kancelarije je poznat pod nazivom generalni revizor (eng. *Comptroller-General*). Sličan naziv, revizor ili generalni revizor je dat šefu Nacionalne revizorske kancelarije u britanskom Domu predstavnika, koje je tijelo koje vrši nadzor nad vladinim rashodima. Njegova funkcija je ista: da obezbijedi parlamentu da vrši što bolji nadzor nad vladinim rashodima na način što će nuditi nezavisne, nepristrasne profesionalne revizorske usluge.

---

dokumentaciji neophodnoj da bi se na pravi način obavio pregled preciznosti izvještaja izvršne vlasti o prihodima i rashodima”. ‘Preporučeni standardi za demokratske parlamenate’, 7.2.3.

<sup>226</sup> “Države potpisnice prihvataju da usvoje zakonske i druge mjere potrebne da bi se [aktivnosti korupcije] prepoznale kao prekršaji [i] i stvore, održavaju i jačaju interne računске, revizorske i dopunske sisteme, pogotovu, u oblasti javnih prihoda, carina i poreskih računa, rashoda i procedura za nabavku i rukovođenje javnim dobrima i uslugama“. ‘Konvencija Afričke unije o sprječavanju i borbi protiv korupcije’, član 5.

<sup>227</sup> Svjetska banka. ‘Rezultati istraživanja o budžetskim praksama i procedurama’, <http://ocde.dyndns.org/>. pristupljeno 9/15/05. vidi 4.5.



## **7.5 GLASANJE O NEPOVJERENJU VLADI I IMPIČMENT<sup>228</sup>**

### ***7.5.1 Parlament ima mehanizme pomoću kojih može da opozove funkcionere izvršne vlasti sa funkcija i/ili izrazi nepovjerenje vladi.***

U reprezentativnoj demokratiji, sve državne institucije su institucije „građana, od građana i za građane“. Ovo je slučaj sa zakonodavnom i izvršnom granom vlasti. U tom kontekstu, svi nosioci funkcija su u krajnjem odgovorni građanima. U predsjedničkom sistemu gdje se princip podjele vlasti strogo poštuje, funkcioneri izvršne vlasti nijesu uvijek politički odgovorni parlamentu. Ipak, princip podjele vlasti ne stavlja ni jednog građanina, bez obzira na njenu/njegovu poziciju, bilo da je izabran/a ili ne, izvan zakona. Svaki nosilac javne funkcije, konačno, ostaje odgovoran građanima. Čak i u predsjedničkom sistemu, zbog toga, parlament ima mehanizme da smijeni funkcionere izvršne vlasti zbog neustavnih radnji. Ovo se slaže sa principima uspostavljenim od strane inter-vladinih asocijacija, kao što su Parlamentarna asocijacija Komonvelta (CPA), koja u svojim Principima Komonvelta govori o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti.<sup>229</sup> Zaista, CPA Studijska grupa je otvoreno potvrdila ovaj minimum standarda.<sup>230</sup>

U parlamentarnim sistemima, gdje sudbina vlade zavisi od podrške parlamenta, izglasavanje nepovjerenja vladi je jedan od ključnih mehanizama koji podržava princip da je vlada u krajnjem odgovorna parlamentu. Veoma često, ovaj mehanizam se koristi iz jednostavnog nezadovoljstva izvršnom vlasti, tj. iz političkih razloga. U predsjedničkim sistemima, ipak, gdje je principijelna podjela vlasti striktnija, parlament je obično u mogućnosti da pokrene postupak za opoziv predsjednika, potpredsjednika, ili funkcionera izvršne vlasti zbog prekoračenja ustavnih ovlašćenja ili nepoštovanja zakona čime se izlazi izvan aktivnosti zaštićenih funkcijom koju vrše. U većini ovih sistema, obično je potrebna dvotrećinska većina kako bi se započeo proces impičmenta. Ipak, bez obzira na vrstu sistema, princip je isti: parlament je otjelotvorenje volje građana i, kao takav, ovlašćen je da obezbijedi krajnju odgovornost izvršne vlasti, bilo da se radi o vladinom kabinetu ili predsjedniku.

### ***7.5.2. Domovi parlamenta, u kojima sjede članovi od kojih se većina ne bira direktno, ne raspolazu ovlašćenjima ili mehanizmima za obaranje izvršne vlasti.***

Ovlašćenja parlamenta proističu iz volje građana koja je iskazana kroz direktan izbor predstavnika putem univerzalnog i jednakog prava glasa, kao što je navedeno u dijelu 1.1.1. Ipak, nije neuobičajeno da pored direktno izabranog doma parlamenta egzistira još

---

<sup>228</sup> Impiçment [eng. *Impeachment* – proces putem kojeg zakonodavno tijelo formalno podiže optužnicu protiv javnog funkcionera. Ovo predstavlja samo prvi korak u mogućem smjenjivanju javnog funkcionera, prim. prev.].

<sup>229</sup> “Parlamentarna procedura bi trebalo da obezbijedi adekvatne mehanizme u cilju jaćanja odgovornosti izvršne vlasti prema parlamentu“. CPA. ‘Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti’, Princip VII (a).

<sup>230</sup> CPA. “Parlament bi trebalo da ima mehanizme za impiçment ili ogranićenje djelovanja izvršne vlasti ili za izglasavanje nepovjerenja izvršnoj vlasti”, ‘Preporučeni standardi za demokratske parlamente’, 7.3.1.

jedan dom koji možda nije u cjelosti direktno izabran putem jedinstvenog prava glasa. Takvi domovi su ukorijenjeni u specifičnim kulturološkim sredinama i sve više postaju dio prošlosti. Samo postojanje zakonodavnog tijela u kojem se većina članova ne bira, prirodno zadaje udarac demokratskoj teoriji i praksi. Ipak, postoje možda slučajevi u nekim federacijama u kojima članove jednog doma bira vada, kao što je slučaj u Njemačkoj. Dok takva tijela mogu obezbijediti korisnu funkciju prilikom nadzora zakona i izvršne vlasti, minimum standarda je da djelovi parlamenta u kojima je većina članova stekla mjesta imenovanjem ili nasljeđem ne posjeduju ovlašćenja ili sredstva usmjerena na obaranje vlade.

Ovaj minimum standarda je u skladu sa međunarodnom praksom. Broj ovakvih parlamenata širom svijeta se značajno smanjio tokom prošlog vijeka, a i ovlašćenja preostalih su sve manja. U zemljama gdje se čitav jedan dom bira direktno, a u drugom je većina indirektno izabranih članova, standard predstavlja da drugi dom ne posjeduje ni ovlašćenja ni sredstva da odlaže usvajanje ili odbije zakone koji se tiču novca, što je slučaj u Kanadi i Ujedinjenom Kraljevstvu.

## **7.6 ODNOS ZAKONODAVNE I SUDSKE GRANE VLASTI**

### ***7.6.1 Saglasnost parlamenta je potrebna u potvrđivanju imenovanja sudija viših sudskih instanci i parlament bi trebalo da ima na raspolaganju mehanizme za razrješavanje sudija u slučaju da su počinili ozbiljno krivično djelo.***

Podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku je osnovi princip svake zdrave demokratije. Posebno je značajno da sudska vlast kao zaštitnik ustava i zakona, građanskih prava i vladavine zakona, bude u stanju da funkcioniše slobodno od političkog uticaja. Istovremeno, međutim, glavna karakteristika demokratije jeste da u njoj egzistiraju insitucije „građana, od građana i za građane“. U tom svijetlu, imperativ je da sudske vlasti ostanu pod demokratskom kontrolom.

Ovakav stav je u skladu sa Varšavskom deklaracijom Zajednice demokratija u kojoj se kaže sljedeće: „prava se ostvaravaju kroz kompetentno, nezavisno i nepristrasno sudstvo otvoreno prema javnosti, uspostavljeno u skladu sa zakonom i zaštićeno zakonom“.<sup>231</sup> Referenca koja se odnosi na to da se sudstvo uspostavlja u skladu sa zakonom zasniva se na principu da je parlament, kao otjelotvorenje građanske volje i donosilac zakona, ono što sudstvu daje legitimitet i obezbjeđuje demokratski nadzor. Iz toga slijedi zahtjev da parlament daje saglasnost prilikom izbora sudija i da mora imati mehanizme za razrješavanje sudija u slučaju da su počinili ozbiljno krivično djelo. Ipak, ulogu parlamenta u obezbjeđivanju demokratskog nadzora nad sudskom vlasti ne treba poistovjećivati sa funkcijom sudstva: interpretacija i primjena zakona je odgovornost sudstva, a ne parlamenta.

Slučaj je u mnogim reprezentativnim demokratijama da se traži odobrenje parlamenta prilikom imenovanja sudija. U SAD-u, na primjer, odobrenje Senata je potrebno za

<sup>231</sup> Zajednica demokratija, 'Konačna Varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija'.

imenovanje sudija Vrhovnog suda i sudija na saveznom nivou.<sup>232</sup> Parlament ima riječ prilikom izbora sudija Vrhovnog suda u zemljama kao što su Argentina<sup>233</sup>, Brazil<sup>234</sup>, Belgija<sup>235</sup> i Meksiko<sup>236</sup>. Izraelski Kneset je uključen na način što dva njegova člana sjede u sudskom odboru za imenovanje.<sup>237</sup> Češci je slučaj ovlašćenja parlamenta u dijelu impičmenta ili drugog oblika razrješavanja sudija najviših sudskih instanci. Tako u Australiji<sup>238</sup>, Argentini<sup>239</sup>, Kanadi<sup>240</sup>, Njemačkoj<sup>241</sup>, Irskoj<sup>242</sup>, Republici Koreji<sup>243</sup> i SAD-u<sup>244</sup>, parlament ima pravo impičmenta ili drugo pravo razrješavanja sudija Vrhovnog suda.

## **8. Predstavnička funkcija**

### **8.1 PREDSTAVNIČKA FUNKCIJA PARLAMENTA**

#### ***8.1.1 Broj mjesta u parlamentu ne bi trebalo da bude toliko nizak, odnosno broj građana na jednog poslanika ne bi trebalo da bude toliko visok, da bi učinio nemogućim kvalitetne odnose sa biračima na terenu.***

Osnovna dužnost svakog poslanika je da predstavlja birače. Kada jedna zajednica ili grupa zajednica delegira svog predstavnika da predstavlja njihove stavove i interesovanja u nacionalnom parlamentu, izabrani predstavnik je dužan da predstavlja stavove i interesovanja čitave populacije, uključujući i one građane koji možda svoj glas nijesu dali baš tom određenom poslaniku. Da bi, međutim, dozvolili građanima mogućnost da izraze svoje stavove, interesovanja i potrebe kroz mandat parlamenta, mora postojati svrsishodna mogućnost interakcije sa njihovim predstavnicima u parlamentu. Stoga, moraju postojati, na primjer, resursi dovoljni da omoguće parlamentarcima da periodično putuju do svojih izbornih jedinica kako bi čuli svoje birače, kao što je pomenuto u dijelu 8.2.1. Pa ipak, da bi saslušao mišljenja birača na prvom mjestu, parlamentarac mora da ima realnu šansu da ostvari kontakt sa svojim biračima. Stoga, broj mjesta u parlamentu ne treba da bude toliko nizak, odnosno broj građana na jednog poslanika ne bi trebalo da bude toliko visok, da bi učinio nemogućim kvalitetne odnose sa biračima na terenu. Drugim riječima, da bi se obezbijedili uslovi za ostvarivanje kvalitetnih odnosa sa biračima, izborne jedinice moraju biti dovoljno male da bi građani mogli da imaju pristup njihovim predstavnicima.

---

<sup>232</sup> Ustav SAD-a, član II, stav 2.

<sup>233</sup> Ustav Argentinske Republike, član 99 (4).

<sup>234</sup> Ustav Federalne Republike Brazila, naslov IV, poglavlje 1, dio IV, član 52 (IIIa).

<sup>235</sup> Ustav Kraljevine Belgije, član 151(3).

<sup>236</sup> Ustav Ujedinjenih Meksičkih Država, naslov III, poglavlje IV, član 96.

<sup>237</sup> Država Izrael. Osnovni zakon: Sudstvo, 1984, član 4(b).

<sup>238</sup> Ustav Komonvelta Australije, poglavlje III, 72, ii.

<sup>239</sup> Ustav Argentinske Republike, član 53.

<sup>240</sup> Kanada. Ustavni akt, 1867, član 99

<sup>241</sup> Ustav Savezne Republike Njemačke, dio IX, član 98(2)

<sup>242</sup> Ustav Republike Irske, poglavlje X, član 35, 4.1.

<sup>243</sup> Ustav Republike Koreje, poglavlje III, član 65(1)

<sup>244</sup> Ustav SAD-a, član 1, st. 2

Za većinu zemalja sa populacijom preko 60 miliona ili manjom, parlamentarci predstavljaju ne više od 100 000 birača. Ujedinjeno Kraljevstvo, na primjer ima 646 parlamentaraca koji predstavljaju oko 60 miliona građana, gdje se parlamentarac bira na otprilike 93 000 birača. Izuzev izuzetno brojnih nacija kao što je slučaj sa Indijom i SAD-om, češći je slučaj da se parlamentarac bira na 40 000 do 80 000 građana.<sup>245</sup>

## **8.2 ODNOSI SA BIRAČIMA**

### **8.2.1 *Parlament obezbjeđuje parlamentarcima dovoljno sredstava za ispunjavanje njihovih obaveza prema biračima, uključujući i putovanja do njih i natrag.***

Interakcija sa biračima je kvalitetna ukoliko parlamentarac efikasno ispunjava svoju reprezentativnu funkciju. Iz toga slijedi da parlamentarci moraju imati dovoljno ličnih i finansijskih resursa kako bi efikasno predstavljali svoje birače. U tom smislu, važno je da sistem naknada i nadoknada ove vrste nije usmjeren na diskriminaciju u prilog većini u parlamentu. Bilo kakva razlika u naknadama (recimo dodatna naknada predsjednicima odbora) mora biti zasnovana na dužnostima članova parlamenta, a ne da jednostavno ide u prilog većinskoj/im partiji/ama (koja obično ima većinu predsjednika odbora). Iako resursi dodijeljeni parlamentarcima mogu biti ograničeni stepenom ekonomskog razvoja zemlje, veoma je važno da parlamentarci imaju dovoljno resursa da bi bili u mogućnosti da obavljaju dužnosti u izbornim jedinicama [sa biračima]. Uobičajeno, resursi bi u najmanju ruku obuhvatili prostorije za kancelariju, sredstva za komunikaciju (tj. telefon, poštanske usluge) i nadoknadu za povremeni prevoz do izborne jedinice i glavnog grada.

Nadoknade troškova za putovanje do i od izborne jedinice [birača] predstavljaju jedan aspekt ovog minimuma standarda i njihovo isplaćivanje predstavlja praksu u većini parlamenata. U nekim zemljama, nadoknade putnih troškova su čak utemeljene u ustavu ili nekim drugim osnovnim zakonima. To je slučaj u Belgiji,<sup>246</sup> Norveškoj,<sup>247</sup> Švedskoj,<sup>248</sup> Portugalu,<sup>249</sup> Grčkoj<sup>250</sup> i Njemačkoj.<sup>251</sup> Situacija od zemlje do zemlje se razlikuje u tome da li parlamentarci dobijaju nadoknadu samo za putovanje do i od izborne jedinice, za putovanje u okviru izborne jedinice, ili u okviru glavnog grada [sjedišta], iako je nadoknada kao norma široko prihvaćena. U Danskoj, na primjer, parlamentarci koji žive na Grenlandu i Farskim Ostrvima primaju zarade koje su tri puta veće od onih koje se isplaćuju parlamentarcima koji žive u krugu od 45 kilometara od parlamenta u Kopenhagenu.<sup>252</sup> Od zemlje do zemlje se razlikuju formule koje se koriste za obračun putnih troškova i finansiranje kancelarija, ali je minimum standarda isti: parlament

<sup>245</sup> Cifra je proizvod jednostavne računice odnosa mjesta u parlamentu i broja građana u zemljama sa populacijom od 60 miliona ili manje.

<sup>246</sup> Ustav Kraljevine Belgije, Tit. III, poglavlje. 1, § 1, čl. 66(2), i § II, čl. 72(3).

<sup>247</sup> Ustav Kraljevine Norveške, § C, čl. 65(1).

<sup>248</sup> "Podrška obezbijedena pojedinačnim članovima parlamenta u pogledu zarada, opreme i osoblja", 'Ustavna i parlamentarna informacija', br. 173, prva polovina godine 1997, str. 75.

<sup>249</sup> Portugal. Zakon o organizaciji i funkcionisanju/sluzbi republičkog parlamenta, poglavlje VI, § I, čl. 37(4).

<sup>250</sup> Ustav Grčke Republike, dio III, § III, poglavlje 3, čl. 63(2).

<sup>251</sup> Ustav Federalne Republike Njemačke, poglavlje III, čl. 48(3).

<sup>252</sup> Inter-parliamentarna unija. 'Parlamentarni mandat: globalna komparativna studija', Ženeva, 2000, str. 35

obezbjeduje svim parlamentarcima naknade ili nadoknade da bi im se omogućilo da obavljaju dužnosti u izornoj jedinici [prema biračima], uključujući i putovanje od i do izbornih jedinica [birača].

### **8.3 MEĐUNARODNO PREDSTAVLJANJE**

#### **8.3.1 *Parlament, uključujući poslanike i službenike, ima pravo da daje i prima podršku razvoju, bilo da je ona tehničke ili savjetodavne prirode, bez obzira na porijeklo ili destinaciju.***

Zakonodavni organi moraju imati sposobnost prilagođavanja kako bi izašli u susret promjenljivim potrebama građana. Bilo da to podrazumijeva uključivanje novih tehnologija u rad ili proširenje ljudskih resursa, parlamentarci će sigurno profitirati od razmjene dobrih praksi sa kolegama iz inostranstva i drugim zakonodavnim ekspertima. U novim parlamentima, pogotovu, komunikacija među parlamentima i saradnja sa civilnim društvom može ponuditi jedan odličan način suočavanja sa pitanjima uobičajenim za razvoj zakonodavstva. Pravo da primaju i daju podršku, bilo tehničke ili konsultativne prirode, bez obzira na porijeklo ili destinaciju, važi za sve parlamentarce, parlamentarne službenike i parlamente. Ovo pravo je utemeljeno u članu 19 i 20 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, kojima se jasno definiše ljudsko pravo da “traži, dobije, i prenese informacije ili ideje putem različitih medija i bez izbora na granice”.<sup>253</sup> Ovo neotuđivo pravo, slično pravu parlamentaraca da putuju i da se konsultuju sa kim god imaju potrebu, potvrđeno je Poveljom osnovnih prava Evropske unije<sup>254</sup> i Međunarodnim sporazumom o građanskim i političkim pravima.<sup>255</sup> Ovaj minimum standarda je takođe jasno utemeljen u Varšavskoj deklaraciji, kojom je preko stotinu zemalja obećalo da će raditi na „jačanju demokratskih institucija i praksi i pružanju podrške u širenju demokratskih normi i vrijednosti,...[i] saradnji sa relevantnim institucijama i međunarodnim organizacijama, civilnim društvom i vladama u cilju koordiniranja podrške za nove demokratije i one u razvoju.”<sup>256</sup>

Takva pomoć, koja se ponekad smatra nekom vrstom parlamentarne diplomatije, je svrha velikog broja parlamentarnih i inter-parlamentarnih tijela. Na međunarodnom nivou, veliki broj interparlamentarnih udruženja pruža podršku razmjeni ideja i ljudi između nacionalnih parlamenata. Takve aktivnosti su svrha postojanja organizacija poput Inter-

<sup>253</sup> UDHR, čl. 19; “1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja. 2. Niko ne smije biti prinuđen na pripadnost nekom udruženju”, čl. 20.

<sup>254</sup> “Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu da se zadrži mišljenje i da se prime i prosljede informacije bez uplitanja javnih vlasti i bez obzira na granice“. EU. 'Povelja osnovnih ljudskih prava Evropske unije', čl. 11, § 1; “Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja na svim nivoima, osobito političkom, sindikalnom i građanskom nivou...“, čl. 12, § 1.

<sup>255</sup> “Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i domovinu“. UN. UN. ICCPR, čl. 12, § 2; “Svako ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo podrazumijeva slobodu da se traže, primaju i prosljeđuju informacije i ideje svih vrsta, bez obzira na granice, bilo usmenim, pisanim ili štampanim putem, ili u vidu umjениčkog izražavanja, ili putem bilo kog drugog medija po sopstvenom izboru“, čl. 19, § 2; “Svako ima pravo na slobodu udruživanja sa drugima, uključujući i pravo na formiranje i pridruživanje sindikatima radi zaštite svog interesa“, čl. 19, § 1.

<sup>256</sup> Zajednica demokratija. 'Finalna varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija'.

parlamentarne unije,<sup>257</sup> Parlamentarne asocijacije Komonvelta,<sup>258</sup> Inter-parlamentarnog foruma Amerika,<sup>259</sup> OEBS-ove Parlamentarne skupštine,<sup>260</sup> Parlamentarne asocijacije Kanada-Evropa,<sup>261</sup> Parlamentarne skupštine frankofonih zemalja,<sup>262</sup> i udruženja Evropski parlamentarci za Afriku (AWEPA).<sup>263</sup> Na nacionalnom nivou, veliki broj afirmisanih demokratija su uspostavile bilateralne parlamentarne asocijacije. U Kanadi, na primjer, bilateralni odnosi su uspostavljeni sa Kinom, Francuskom, Japanom, Ujedinjenim Kraljevstvom i SAD-om. Postoji, takođe, Direktorat Kanadskog parlamenta za internacionalne i interparlamentarne poslove, koji obezbjeđuje podršku parlamentarcima u promovisanju demokratije, dobre vladavine i kanadskog parlamentarnog sistema na međunarodnoj sceni. Na sličan način u Kongresu SAD-a, Kancelarija za interparlamentarne poslove pomaže prilikom prijema inostranih parlamentaraca. Sjedinjene Američke Države su još dalje otišle sa svojom Komisijom za podršku demokratiji. Utemeljena Rezolucijom Doma predstavnika 135, 3 iz 2005, Komisija radi na jačanju demokratskih institucija kroz pružanje podrške parlamentima u demokratijama u razvoju. Ona je zadužena za obezbjeđivanje tehničke ekspertize u cilju poboljšanja odgovornosti, transparentnosti, zakonodavne nezavisnosti i nadzora vlade u stranim parlamentima.

---

<sup>257</sup> “[IPU...] (a) jača kontakte, koordinaciju i razmjenu iskustava među parlamentima i parlamentarcima svih zemalja“. 'Statut inter-parlamentarne unije', čl. 1, § 2.

<sup>258</sup> “Preporučuju se sljedeće strategije: asistiranje prilikom inter-parlamentarnih i među-organizacionih mentorskih događaja, radna privrženost i druge forme međusobne razmjene; priprema materijala za obuke, priručnika za postizanje sporazuma i drugih sredstava potrebnih za trening u formi prigodnoj za korišćenje od strane parlamentaraca, i; dalji razvoj odnosa između CPA i drugih organizacija u okviru Komonvelta i izvan njega da bi se preuzeo određeni posao“. CPA. 'Poboljšanje uloge parlamentaraca u debatama o trgovini i globalizaciji', (eng. *Enhancing the Role of Parliamentarians in the Debate on Trade and Globalization*). 'Izveštaj CPA Studijske grupe', str. 22-23.

<sup>259</sup> “Inter-parlamentarni forum Amerika ima sljedeće ciljeve:

(b) povećanje razmjene iskustava, dijaloga, inter-parlamentarne saradnje po pitanjima od zajedničkog interesa za države članice“. Inter-parlamentarni forum Amerika (FIPA). FIPA odredbe, poglavlje 1, svrha i ciljevi, 2.

<sup>260</sup> “Primarni zadatak Skupštine je da unaprijedi inter-parlamentarni dijalog i sve važniji aspekt sveobuhvatnih napora usmjerenih ka suočavanju sa izazovima demokratije širom zone OEBS-a“. Parlamentarna skupština OEBS-a. Izjava misije.

<sup>261</sup> “Ciljevi Udruženja su obezbjeđivanje struktura za razmjenu posjeta, informacija i ideja između kanadskih parlamentaraca i: a) Evropskog parlamenta b) Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope, c) Skupštine Zapadno-evropske unije d) sličnih evropskih parlamentarnih organizacija, e) pojedinačnih parlamenata svih evropskih zemalja, i pružanje mogućnosti da se identifikuju zajednički ciljevi i problemi i nastojanje da se radi na njihovom postizanju, odnosno rješavanju“. 'Parlamentarno udruženje Kanada-Evropa'. Ustav, čl. II;

<sup>262</sup> “[AFP] se obavezuje na implementaciju radnji usmjerenih ka pružanju podrške domenima interparlamentarnog razvoja i demokratije. Ove radnje imaju za cilj jačanje solidarnosti između parlamentarnih institucija i promovisanje demokratije i vladavine zakona, osobito u zajednici gdje je francuski govorni jezik“. *Assemblée parlementaire de la Francophonie* [AFP]. *Objectifs* (prevod autora).

<sup>263</sup> “AWEPA radi na pružanju podrške dobrom funkcionisanju parlamenata u Africi i održavanju Afrike na političkoj agendi u Evropi...Ovo podrazumijeva pozivanje pažnje na sljedeće: Afričko-evropsku razmjenu parlamentarnih iskustava; izgradnju parlamentarnih mreža za saradnju na nacionalnom, regionalnom, i međuregionalnom nivou u političkom i nevladinom sektoru“. 'Evropski parlamentarci za Afriku' (eng. *European Parliamentarians for Africa - AWEPA*). Izjava misije.

## **POGLAVLJE IV VRIJEDNOSTI PARLAMENTA**

### **9. Pristupačnost**

#### **9.1 GRAĐANI I MEDIJI**

##### ***9.1.1 Parlament osigurava pristupačnost i otvorenost zgrade/a parlamenta za građane i medije, pri čemu se vodi računa da se time ne ugrozi javna bezbjednost i ne ometaju radni procesi.***

Javni nadzor parlamenta je omogućen kroz sposobnost medija i grupa civilnog društva da izbliza posmatraju zakonodavne aktivnosti. Bez uključenja medija i organizacija građanskog društva, nije moguće zamisliti principijelnu transparentnost parlamenta. Pored javnog glasanja i otvorenih odbora, od ključnog značaja je da zgrada u kojoj je smješten parlament bude otvorena za sve zainteresovane građane uključujući medije i nevladine organizacije. Ne postoje nepremostive prepreke posmatranju plenarnih debata i sjednica odbora, ili bilo kakvog drugog javnog djelovanja parlamenta u tom smislu. Navedeno je u skladu sa Varšavskom deklaracijom Zajednice demokratija, kojom se propisuje „pravo medija da prikupljaju, izvještavaju i prenose informacije, vijesti i mišljenja, isključivo uzimajući u obzir ograničenja neophodna u demokratskom društvu koja su utvrđena zakonom...”<sup>264</sup> Još otvoreniji je poziv Parlamentarne asocijacije Komonvelta parlamentima da “obezbijede sav neophodan pristup i usluge medijima da omoguće pokrivenost procedura.”<sup>265</sup> Od svake reprezentativne demokratije se, stoga, traži da parlament obezbijedi da zgrada parlamenta bude dostupna i otvorena za građane i za medije, pri čemu se vodi računa da se time ne ugrozi javna bezbjednost i ne ometaju radni procesi. Zaista, ovakav je slučaj u gotovo svim parlamentima današnjice.

##### ***9.1.2 Parlament ne smije koristiti izdavanje akreditacija novinarima na pristrasan način u prilog vladajuće partije.***

Pravila koja se odnose na izdavanje propusnica za medije bi trebalo da teže poboljšanju uslova za slobodan protok informacija. Selektivno izdavanje akreditacija sa ciljem stvaranja pristrasnosti prilikom medijskog izvještavanja, u samoj osnovi, nije u skladu sa principima demokratske vladavine. Stoga, Parlamentarna asocijacija Komonvelta je jasno pozvala parlamente da “odbiju ili da ponište zakonodavstvo za izdavanje dozvola medijima, novinarima i štampi.”<sup>266</sup> U skladu sa tim, minimum standarda predstavlja zahtjev da se izdavanje propusnica medijima ne koristi u svrhe favorizovanja vladajuće/ih partije/a. Da bi se obezbijedila primjena ovog minimalnog standarda, izdavanje

<sup>264</sup> Zajednica demokratija. Finalna varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija.

<sup>265</sup> CPA. 'Preporuke za informisanu demokratiju: zaključci CPA Studijske grupe o parlamentu i medijima', (eng. *Recommendations for an Informed Democracy: Conclusions of a CPA Study Group on Parliament and the Media*), održanoj u saradnji sa Institutom Svjetske banke i Parlamenta Zapadne Australije. Pert, Zapadna Australija, 17-21. februar 2003. paragraf 8.1.

<sup>266</sup> CPA. 'Parliament i mediji: principi informisane demokratije'.

ovlašćenja vrši se od strane nepristrasne parlamentarne službe. Ovo je slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje je nezavisni zamjenik šefa obezbjeđenja zadužen za autorizaciju propusnica.

## **9.2 JEZICI I INVALIDITET**

### ***9.2.1 Parlament omogućava upotrebu ustavom ili poslovníkom utvrđenih službenih jezika, što podrazumijeva obezbjeđivanje simultanog prevoda na sjednicama i u procedurama u parlamentu i usvajanje zakona na svim zvaničnim jezicima.***

Osnovni princip demokratije je činjenica da učešće u političkom životu ne zavisi od rodne, rasne, etničke i nacionalne pripadnosti i jezika kojim građanin govori. Iz ovoga slijedi da su sve državne institucije obavezne da primaju i prenose informacije na svim službenim jezicima. U zemljama u kojima se govori jedan ili više jezika, od posebnog je značaja da zvanični jezici ne predstavljaju prepreku slobodnom političkom učešću. Ovo je u skladu sa Međunarodnim sporazumom o građanskim i političkim pravima.<sup>267</sup> Parlament, stoga, omogućava upotrebu ustavom ili poslovníkom utvrđenih zvaničnih jezika, što podrazumijeva obezbjeđivanje simultanog prevoda na sjednicama i u procedurama u parlamentu i usvajanje zakona na svim zvaničnim jezicima.

U većini zemalja, zaštita i uključivanje zvanično priznatih lingvističkih grupa u zakonodavni život definiše se ustavom, zakonima o pravima i ostalim osnovnim zakonima. U Kanadi, na primjer, Povelja prava i sloboda jasno nalaže da debate, procedure i zakoni treba da budu objavljeni na svim jezicima i da građani imaju pravo da ostvaruju komunikaciju sa državom na zvaničnom jeziku koji oni izaberu.<sup>268</sup> Simultani prevod se nudi u oba doma uključujući i sjednice odbora.

### ***9.2.2 Parlament čini svaki razuman pokušaj da objavi zvanična dokumenta i prijedloge zakona na svim radnim jezicima koji su prepoznati u ustavu ili poslovníku.***

U skladu je sa principom transparentnosti u reprezentativnim demokratijama da svi građani imaju pristup nepristrasnoj i tačnoj informaciji o procedurama u parlamentu, kao što je navedeno u dijelovima 5.4 i 6.3.2. Kao prirodna posljedica ovakvog minimuma zahtjeva, parlament čini svaki mogući napor da objavi svu zvaničnu dokumentaciju i prijedloge zakona na svim službenim jezicima. Ovo predstavlja način da se omogući svim jezičkim grupama da kontrolišu rad parlamenta. Zaista, već je slučaj da ogromna većina višejezičnih zemalja objavljuje zapisnike o radu parlamenta na više jezika.<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> ICCPR, čl. 2(1).

<sup>268</sup> 'Kanadska povelja prava i sloboda' (eng. *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*), str. 16-22.

<sup>269</sup> Inter-parlamentarna unija. 'Parlamenti svijeta: Zbirka komparativnih referenci'. (eng. *Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium*), tom 1, drugo izdanje, 1986, str. 579-586.



**9.2.3 *Parlament čini svaki napor da izade u susret osobama sa posebnim potrebama, uključujući pristup invalidskim kolicima, prevod dokumenata na azbuku slijepih i korišćenje titla prilikom televizijskih prenosa parlamentarnih procedura za one oštećenog sluha.***

Slobodno učešće građana u političkom životu ne smije nikada biti uslovljeno fizičkom sposobnošću, isto kao što nikada ne smije biti zasnovano na diskriminišućim osnovama. Osobe sa fizičkim smetnjama uživaju prava da biraju i budu birane, kao i svaki drugi građanin, što je opisano u dijelu 1.3.1. Navedeno je u skladu sa eksplicitnom izjavom sadržanom u Afričkoj povelji o ljudskim i pravima naroda Afričke unije da “stare osobe i osobe sa invaliditetom takođe imaju pravo na posebne mjere zaštite u skladu sa njihovim fizičkim i moralnim potrebama,”<sup>270</sup> kao i u Povelji osnovnih prava Evropske unije u kojoj se tvrdi da Evropska unija “prepoznaje i poštuje prava osoba sa invaliditetom kako bi ostvarila korist od mjera usmjerenih ka obezbjeđivanju njihove nezavisnosti...i učešća u životu zajednice.”<sup>271</sup> U odnosu na zakonodavstvo, ovo znači da parlament čini sve napore da ostvari posebne potrebe osoba sa invaliditetom, uključujući pristup invalidskim kolicima, prevod dokumenata na azbuku slijepih, i korišćenje titla prilikom televizijskih prenosa parlamentarnih procedura za one oštećenog sluha.

## **10. Transparentnost i integritet**

### **10.1 TRANSPARENTNOST I INTEGRITET**

**10.1.1 *Parlament usvaja i sprovodi pravila koja se tiču konflikta interesa, a koja promovišu nezavisnost parlamentaraca od privatnih interesa ili neopravdanih političkih pritisaka.***

Transparentnost i integritet predstavljaju fundamentalne principe kojima se parlament mora uvijek voditi. Da bi parlamentarci bili u mogućnosti da ispune ustavne odgovornosti i da bi građani mogli da očuvaju povjerenje u parlament, od suštinske važnosti je da svaka aktivnost člana parlamenta bude karakterisana transparentnošću i integritetom. Da bi se to postiglo, parlament usvaja i sprovodi pravila o konfliktu interesa koja promovišu nezavisnost parlamentaraca od privatnih interesa ili nerazumnih političkih pritisaka. Ovaj minimalan zahtjev je naišao na međunarodnu podršku i prihvaćen je u praksi na širokom nivou. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, na primjer, poziva svaku zemlju “da usvoji, održava i jača sisteme koji promovišu transparentnost i radi na sprječavanju konflikta interesa. Osobito, svaka državna institucija, pokušava da primijeni, u okviru svog institucionalnog i pravnog sistema, kodove i standarde ponašanja u cilju korektnog, časnog i ispravnog obavljanja javnih funkcija.”<sup>272</sup> Obje organizacije, Afrička unija<sup>273</sup> i

<sup>270</sup> AU. 'Afrička povelja u ljudskim pravima i pravima naroda', čl. 18

<sup>271</sup> EU. 'Povelja o fundamentalnim pravima Evropske unije', čl. 26.

<sup>272</sup> 'UN Konvencija o borbi protiv korupcije', član 7(4), 8(2).

<sup>273</sup> “...Države potpisnice su saglasne da u okviru njihovih institucionalnih sistema razmotre primjenljivost mjera za uspostavljanje, održavanje i jačanje: 1. Standarde ponašanja u cilju korektnog, časnog i ispravnog obavljanja javnih funkcija. Ovi standardi imaju za cilj sprječavanje konflikta interesa i obavezu

Organizacija američkih država su uputile slične pozive za donošenje sporazuma o ponašanju, kao i pratećih instrumenata u cilju monitoringa i primjene ovih sporazuma<sup>274</sup> Takvi sporazumi ponašanja obavezuju zakonodavce da u potpunosti prijave sva svoja finansijska sredstva i interese, u skladu sa članom 7 Konvencije Afričke unije o sprječavanju i borbi protiv korupcije<sup>275</sup> i Principima Komonvelta Parlamentarne asocijacije Komonvelta, kao što je navedeno u dijelu 10.2.2.<sup>276</sup>

Pojedinačni parlamenti će definisati prihvatljivost nivoa ponašanja i uticaja u skladu sa njihovom kulturnom tradicijom, s tim što svaki treba da koristi svoj kodeks ponašanja u cilju uspostavljanja najviših etičkih standarda, kojima se garantuju ne samo integritet mandata i povjerenje javnosti u parlament, već se i parlamentarcima dozvoljava sloboda zakonodavne aktivnosti. Takav slučaj je u Grčkoj, na primjer, gdje poslanik ne može biti zaposlen u komercijalnoj firmi ili preduzeću, niti ima pravo da sklapa sporazume o nabavci robe ili vrši bilo kakve radnje u prilog državnim ili opštinskim preduzećima. U Francuskoj, na primjer, parlamentarac ne smije biti predsjednik upravnog odbora, direktor ili finansijski autoritet profitne firme.

Postoje dva osnovna institucionalna modela koja teže da osnaže pravila ponašanja: samoregulatorni i nezavisni model. U najmanju ruku, primjenu standarda bi trebalo da nadgleda odbor za etička pitanja. U Americi, na primjer, oba doma Kongresa imaju detaljne kodekse ponašanja i odbore za etička pitanja, koji funkcionišu nezavisno jedan od drugoga. Svaki odbor tumači pravila ili nudi konsultativnu podršku, ima nadležnost nad pripadajućim članovima i zvaničnicima doma, zatim može istražiti navode neprimjerenog ponašanja i odrediti sankcije. Kodove i/li pravila ponašanja karakteriše visok nivo podrobnosti. Na primjer, Pravilo o poklonima, koje je usvojeno u decembru 1995, bilo je praćeno memorandumom na deset strana, koji opisuje veliki broj jasno naznačenih situacija u kojima primanje darova nije dozvoljeno. Etički priručnik doma, koji predstavlja zbirku pravila i tumačenja za članove i zvaničnike Doma predstavnika, napisan je na nekih 500 strana.

---

odgovarajućeg čuvanja resursa povjerenih vladinim funkcionerima u svrhu obavljanja njihovih funkcija“. OAS. 'Inter-američka konvencija protiv korupcije' (eng. *Inter-American Convention Against Corruption*), član 2; "...Države potpisnice su saglasne da u okviru njihovih institucionalnih sistema razmotre primjenljivost mjera za uspostavljanje, održavanje i jačanje:...2. Mehanizama za primjenu standarda koji se tiču ponašanja," čl. 2, § 1, 2.

<sup>274</sup> "U cilju borbe protiv korupcije i sličnih prekršaja u javnoj službi, državne institucije su obavezne da: 1. zahtijevaju od javnih funkcionera da prijave sredstva u trenutku stupanja na funkciju za vrijeme i nakon prestanka mandata u javnoj službi. 2. Formiraju interni odbor ili slično tijelo koje će biti zaduženo za uspostavljanje kodeksa ponašanja i za nadzor njegove implementacije i obučavanje javnih funkcionera po pitanjima koja se tiču etike. 3. Razviju disciplinarnе mjere i istražne procedure u vezi sa korupcijom i sličnim prekršajima sa ciljem da idu u korak sa tehnologijom i povećanjem efikasnosti onih koji su u ovom smislu odgovorni“. 'Konvencija Afričke unije o sprječavanju i borbi protiv korupcije', čl- 7.

<sup>275</sup> "U cilju borbe protiv korupcije i sličnih prekršaja u javnoj službi, državne institucije su obavezne da 1: zahtijevaju od svih nadležnih javnih funkcionera da prijave sredstva u trenutku stupanja na funkciju za vrijeme i nakon prestanka mandata u javnoj službi“. 'Konvencija afričke unije o sprječavanju i borbi protiv korupcije', čl. 7.

<sup>276</sup> "Odredbe koje se tiču konflikta interesa i kodeksa ponašanja zahtijevaju od ministara prijavljivanje njihove kompletne imovine, finansijskih i poslovnih interesa“. 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti'. Pogledajte i: "*Latimer House Guidelines for the Commonwealth*," V(2a).

Idealno bi bilo da je monitoring primjene kodeksa ponašanja od strane poslanika, zadatak jednog nezavisnog ili nepristrasnog entiteta, kao što je slučaj Parlamentarnog komesara za standarde u Ujedinjenom Kraljevstvu. Odbor za standarde i privilegije sprovodi kodeks ponašanja, a dužnost komesara je da pruža konsultativnu podršku Odboru, da održava Registar interesa parlamentaraca, da pruža povjerljive konsultativne usluge u vezi sa pitanjima registracije, da nadgleda aktivnosti u vezi sa kodom i registrom, i da prima i, u odgovarajućim situacijama, istražuje žalbe od strane parlamentaraca i građana. Iako komesar ne može nametnuti kazne, što je ovlašćenje koje je dato odboru, on/a donosi viši nivo nepristrasnosti koji realno može proisteći iz samonadzora odbora za etička pitanja. Štoviše, iako odbor može odbiti nalaze komesara zbog razloga pristrasnosti, u najmanju ruku je značajno da se slučajevi nedoličnog ponašanja učine javnim.

### ***10.1.2 Parlament zahtijeva od poslanika da u potpunosti objave svoja finansijska sredstva i poslovne interese.***

Ovaj standard je skladu je sa principom transparentnosti u reprezentativnoj demokratiji, gdje član parlamenta uživa izvjesne privilegije koje se obično ne odnose na obične građane, kao što je opisano u dijelu 1.5. Na sličan način, potpuno je razumljivo da je jedan parlamentarac dužan da bude transparentniji kada su u pitanju njegove/njene lične informacije nego što bi se to normalno očekivalo od njega da obavlja neki drugi posao. To znači da, pored primjene pravila i odredbi izloženih u kodeksu ponašanja, parlamenti zahtijevaju od parlamentaraca da u potpunosti prijave njihova finansijska sredstva i poslovne interese. Ovo je u skladu sa Konvencijom Afričke unije o spječavanju i borbi protiv korupcije, gdje se od državnih institucija zahtijeva da “svi ili određeni javni funkcioneri prijave svoja sredstva u trenutku stupanja na funkciju i nakon prestanka mandata u javnoj službi.”<sup>277</sup> Parlamentarna asocijacija Komonvelta je donijela odluku da “odredbe koje se tiču konflikta interesa i kodeksa ponašanja zahtijevaju potpuno prijavljivanje imovine i finansijskih i poslovnih interesa od strane ministara i članova.”<sup>278</sup>

Veliki broj zemalja danas zahtijeva prijavljivanje interesa ili sredstava od strane parlamentaraca i globalni trend po ovom pitanju je u porastu. Na primjer, gotovo svaka zemlja Evropske unije se pridružila ovom trendu. Zahtjevi koji se tiču prijavljivanja sredstava se takođe mogu naći i u zemljama poput Australije, Alžira, Japana, Bolivije, Urugvaja i Venecuele.<sup>279</sup> Od zemlje do zemlje, postoje vidljive razlike i preklapanja po ovom pitanju. U Ujedinjenom Kraljevstvu je, na primjer, snažniji naglasak stavljen na finansijske i ekonomske veze koje bi mogle uticati na nezavisnost poslanika nego na rizike nelegalne akumulacije bogatstva. Poslanici su dužni da stave na uvid javnosti potencijalne slučajeve konflikta interesa u aktivnostima Donjeg doma, pri čemu su dužni da učine mnogo potpunije objavljivanje sredstava na samom početku mandata. Takvo objavljivanje informacija podrazumijeva prijavljivanje: konsultantskog ugovora koji

<sup>277</sup> 'Konvencija afričke unije o spječavanju i borbi protiv korupcije', čl. 7.

<sup>278</sup> 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti'. Vidi aneks, “*Latimer House Guidelines for the Commonwealth*,” V(2a).

<sup>279</sup> Inter-parlamentarna unija. 'Parlamentarni mandat: globalna komparativna studija', Ženeva, 2000, str. 52-53.

predviđaju novčane ili druge beneficije u zamjenu za uslugu ili savjet učinjenih u svojstvu člana parlamenta; finansijskog interesa u kompanijama koje lobiraju parlament; drugih posebnih interesa koje žele da objave jer ih možda brine kako bi javnost mogla protumačiti način na koji obavljaju dužnosti.<sup>280</sup>

U Australiji, međutim, parlamentarci takođe objavljuju i interese njihovih supružnika i djece, dok u Americi, obaveze objavljivanja se odnose i na službenike Kongresa i na kandidate. Ipak, objavljivanja informacija nijesu uvijek javna. Opšti trend je da što se više informacija prijavi, veća privatnost je obezbijeđena poslaniku, kao što je slučaj u Francuskoj, Poljskoj, Rumuniji, Španiji, Urugvaju i Venecueli. Dalje, vrijedno je pomena, da Odbor za finansijsku transparentnost u politici (eng. *Committee on Financial Transparency in Politics*) u francuskom parlamentu vrši kontrolu nad promjenama u sredstvima kojima raspolaže poslanik. Odbor obavještava Biro o slučajevima kada član parlamenta nije dostavio potrebne informacije, što ponekad može dovesti do diskvalifikacije poslanika. Ustavni savjet zatim donosi odluku o diskvalifikaciji i može objaviti da je član parlamenta podnio ostavku kao posljedicu nepoštovanja pravila.

### ***10.1.3 U cilju zaštite svoga dostojanstva, parlament objavljuje i primjenjuje pravila ponašanja poslanika.***

U parlamentu, gdje se predstavnici građana takmiče da bi poboljšali interese svojih birača, od suštinskog je značaja da dostojanstvo same institucije bude zaštićeno u svakom trenutku. Stoga, pravila kojima se reguliše ponašanje poslanika uključuju i procedure koje se odnose na zaštitu dostojanstva samog parlamenta. Takva pravila pružaju mogućnost predsjedavajućem da pokrene disciplinski postupak protiv člana parlamenta u slučaju otvorenog odbijanja poštovanja pravila procedure, uzimanja riječi bez odobrenja predsjedavajućeg ili odbijanja da zaključi izlaganje ili napusti govornicu, ignorisanja poziva na red, odbijanja da popusti pred ovlaštenjima predsjedavajućeg ili unošenja u govor pitanja koja nisu predmet rasprave.<sup>281</sup> Međutim, kao što je objašnjeno u Principima Parlamentarne asocijacije Komonvelta, “prekršaji u smislu nepoštovanja parlamenta bi trebalo da budu usko definisani”.<sup>282</sup>

Gotovo u svakom parlamentu, poziv na red [upozorenje] je najčešća disciplinska sankcija. Obično je predsjedavajući taj koji poziva poslanika na red. Sljedeći stepen sankcije je obično poziv na red koji prati upisivanje u zapisnik. U francuskom parlamentu, (*Assemblée Nationale*), predsjednik može ovu kaznu primijeniti na bilo kog poslanika koji je, na istoj sjednici, već pozvan na red ili koji je uvrijedio, provocirao ili prijetio jednom ili nekolicini svojih kolega. Kazna automatski podrazumijeva smanjenje plate poslaniku u iznosu od 25% mjesečno. U Grčkoj, Sloveniji i Americi, parlamentarci, kojima je izrečeno upozorenje ili su već jednom pozvani na red, mogu privremeno biti lišeni prava na obraćanje u parlamentu ukoliko nastave sa nepoštovanjem pravila. Pored ove sankcije, jednostavno se može koristiti cenzura. U francuskom parlamentu, cenzura može biti primijenjena na svakog člana/icu parlamenta koji/a, nakon što je pozvan/a na

---

<sup>280</sup> *Id*, str. 54.

<sup>281</sup> *Id*, str. 113.

<sup>282</sup> Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri grane vlasti, čl. 3.

red uz unošenje u zapisnik, i dalje odbija da poštuje pravila ili uzrokuje dalje nered. Uzimajući u obzir ozbiljnost sankcije, sam parlament donosi odluku glasanjem i bez rasprave, na prijedlog predsjednika parlamenta. Član/ica parlamenta koji je predmet sankcije, međutim, ima pravo na saslušanje ili da odabere kolegu koji će govoriti u njeno/njegovo ime.<sup>283</sup>

Takođe je slučaj da prozivanje člana/ice parlamenta (eng. *naming*) predstavlja najstrožiju kaznu koju može donijeti predsjedavajući, kao što je slučaj u Kanadi, Keniji, i Americi. U Kanadi, poslanik može biti opomenut zbog nepoštovanja autoriteta predsjedavajućeg, na primjer, time što odbija da prestane sa upadanjem u riječ poslaniku koji govori. Prije preduzimanja tog koraka, predsjedavajući obično želi da upozori poslanika nekoliko puta na kaznu koja može biti primijenjena ukoliko nastavi sa takvim ponašanjem. Ukoliko se član/ica izvini i ukoliko predsjedavajući izvinjenje ocijeni dovoljnim, incident se obično smatra završenim. Ali ukoliko je član/ica parlamenta „prozvan”, predsjedavajući može ili da naredi prestupniku da se povuče iz plenarne sale do kraja sjednice ili da jednostavno čeka dok parlament ne preduzme odgovarajuće disciplinske mjere.<sup>284</sup> U nekim zemljama, predsjedavajući može naložiti poslaniku/ci da se izvini. Takav je slučaj u Japanu, Republici Koreja, Slovačka i Amerika. U Americi je, takođe, u upotrebi jedna jedinstvena sankcija: gubitak seniorskog statusa. Iako se više upotrebljava zbog nepoštovanja etičkih pravila nego u čisto disciplinske svrhe, ne predstavlja samo simboličnu sankciju, jer je seniorski status veoma važan kriterijum za mogućnost imenovanja na određene pozicije (npr. na poziciju predsjednika odbora).<sup>285</sup>

#### ***10.1.4 Parlament uspostavlja pravne mehanizme u cilju prevencije, otkrivanja i kažnjavanja slučajeva korupcije kod parlamentaraca i javnih funkcionera.***

Jedan od nagrubljih prekršaja koje jedan poslanik može počinuti je „prodaja usluga“. Uzimanje mita u novcu, robi, ili nekom drugom obliku, je velika izdaja povjerenja prenešenog na poslanika od strane građana i jedan je od najtežih napada na integritet parlamenta. Tako je i definisano u velikom broju međunarodnih ugovora i konvencija. Konvencija Krivičnog zakona o korupciji Evropske unije, na primjer, vrlo jasno definiše pitanja u vezi sa aktivnim ili pasivnim podmićivanjem parlamentarnih zvaničnika.<sup>286</sup> U

---

<sup>283</sup> Inter-parlamentarna unija, 'Parliamentarni mandat: globalna komparativna studija', Ženeva, 2000, str. 115.

<sup>284</sup> *Id.*, str. 116.

<sup>285</sup> *Id.*, str. 117.

<sup>286</sup> “Član. 2 – aktivan mito domaćih javnih funkcionera: svaka institucija usvaja takvu vrstu zakonodavstva i drugih mjera neohodnih da se kao krivična djela u domaćem zakonodavstvu utvrde ona koji su počinjena namjerno poput obećanja, ponude ili davanja od strane neke osobe, direktno ili indirektno, bilo kakve naglašene prednosti [vrijednosti ili usluge] bilo kom javnom funkcioneru, za njega/nju ili bilo koga drugoga, radi pristupanja ili odustajanja od neke radnje u vršenju funkcije datog funkcionera; član 3 – pasivan mito domaćih javnih funkcionera: svaka institucija usvaja takvu vrstu zakonodavstva i drugih mjera neohodnih da se kao krivična djela u domaćem zakonodavstvu utvrde ona koja su počinjena namjerno poput zahtjeva ili primanja od strane bilo kog javnog funkcionera, direktno ili indirektno, bilo kakve naglašene prednosti [vrijednosti ili usluge], za njega/nju ili bilo koga drugoga, ili prihvatanje ponude ili obećanja takve prednosti radi pristupanja ili odustajanja od neke radnje u vršenju funkcije datog funkcionera; član 4 - podmićivanje članova domaćih parlamenata: svaka institucija usvaja takvu vrstu zakonodavstva i drugih mjera neohodnih da se kao krivična djela u domaćem zakonodavstvu utvrde ona koja

njoj se aktivan mito opisuje kao “obećanje, nuđenje ili davanje od strane neke osobe, direktno ili indirektno, bilo kakve naglašene prednosti bilo kom javnom funkcioneru, za njega/nju ili bilo koga drugoga, da on/a pristupi ili odustane od radnje koja je dio vršenja njegove/njene funkcije.” Inter-američka konvencija protiv korupcije, s druge strane, insistira na potrebi za uvođenjem “sredstava za sprječavanje davanja mita domaćim i stranim vladinim funkcionerima, poput mehanizama koji imaju za cilj da obezbijede da privatne kompanije i udruženja vode knjige i zapisnike, koje prilično detaljno i precizno reflektuju nabavku i prodaju sredstava i koje posjeduju neophodne interne računovodstvene kontrole kako bi se omogućilo njihovim službenicima da otkriju slučajeve korupcije”.<sup>287</sup> Tako da jasan minimum standarda za sve parlamente, predstavlja postojanje mehanizama za prevenciju, otkrivanje i kažnjavanje slučajeva korupcije kod članova parlamenta.

## **10.2 GRUPE ZA PRITISAK I LOBISTI**

### ***10.2.1 Parlament uspostavlja sistem za vođenje evidencije i objavljivanje svih aktivnosti između lobista na jednoj strani i poslanika i parlamentarnih službenika na drugoj, uključujući i razmjenu poklona ili usluga.***

Svaki građanin ima pravo da podnese peticiju svom poslaniku i svaki poslanika ima pravo da se konsultuje sa kim god želi u skladu sa opisanim u dijelu 11.1 i 3.2.3. Ipak, trebalo bi cijeniti činjenicu da će bogatije interesne grupe, pogotovu poslovne grupe, češće uživati neproporcionalno veći pristup parlamentu od interesnih grupa sa manje resursa. Kada se materijalno bogatstvo prevede u pristup i veću političku moć, to predstavlja prijetnju državnoj demokratiji. Da bi se odgovorilo na ovu prijetnju i da bi se smanjila vjerovatnoća slučajeva korupcije, potreban je sistem za regulisanje grupa za pritisak i grupa za lobiranje kojima je cilj da utiču na parlament. U ovom slučaju, parlament može iskoristiti kodeks ponašanja kao korisno sredstvo za regulisanje rada grupa za lobiranje i grupa pritisak.

Sve više se prepoznaje potreba na međunarodnom nivou za regulisanjem aktivnosti grupa za pritisak, pogotovu onih koje se profesionalno bave lobiranjem. SAD, na primjer, definiše lobistu kao onog ko prima nadoknadu za trošenje više od 20 odsto vremena u toku šestomjesečnog perioda lobirajući parlamentarce i tom slučaju se primjenjuju ograničenja u vezi sa lobiranjem.<sup>288</sup> Kongres zahtijeva registraciju lobista i listu principa za koje se lobira, kao i godišnje objavljivanje svih troškova nastalih u vezi sa lobiranjem.<sup>289</sup> Kanada je, međutim, uvela Kodeks ponašanja za lobiste (eng. *Lobbyists' Code of Conduct*). U njemu se nalaze opšti principi i lista pravila o transparentnosti,

---

se odnose na ponašanja iz člana 2 i 3, a kada je umiješana osoba koja je član domaćeg parlamenta koji vrši zakonodavna i administrativna ovlašćenja“. EU. 'Konvencija o korupciji Krivičnog zakonika'.

<sup>287</sup> 'Inter-američka konvencija protiv korupcije', član. III.

<sup>288</sup> 'Akt o objavljivanju lobiranja', 1995, § 3. Aktivnosti lobiranja su definisane “kao kontakti lobiranja i bilo kakvi naponi usmjereni na njih, uključujući pripremu ili planiranje aktivnosti, istraživanje ili drugu vrstu potrebnog posla, koji se namjerava sprovesti za korišćenje u kontaktima i koordinaciji sa aktivnostima lobiranja drugih“.

<sup>289</sup> CRS Izveštaj za Kongres. 'Lobiranje Kongresa: pregled pravnih odredbi i kongresnih etičkih pravila' (eng. *Lobbying Congress: An Overview of Legal Provisions and Congressional Ethics Rules*), 2001. str. 2

povjerenju i konfliktu interesa za plaćene lobiste, koji treba da se registruju u skladu sa Aktom za registraciju lobista (eng. *Lobbyists' Registration Act*). Njemački *Bundestag*, kao još jedan primjer, ima specifična pravila kojima se zahtijeva registracija grupa, koje žele da izraze ili definišu njihove interese pred parlamentom.<sup>290</sup> Međutim, pokušaji da se reguliše efekat lobista ne bi trebalo da se fokusiraju isključivo na regulisanje grupa. Sami poslanici bi trebalo da su vođeni najvišim etičkim standardima u poslovima sa privatnim interesnim grupama, kao što je navedeno u dijelu 10.1.<sup>291</sup>

## **11. Javne konsultacije i učešće**

### **11.1 UČEŠĆE GRAĐANA**

#### ***11.1.1 Parlament uspostavlja i koristi mehanizme za dobijanje i razmatranje stavova javnosti u vezi sa predloženim zakonskim aktima.***

Suštinski princip demokratske vladavine predstavlja činjenica da sve državne institucije moraju biti transparentne i otvorene za javnost. U reprezentativnoj demokratiji, sve institucije su institucije „građana, od građana i za građane“. Demokratski aspekt parlamenta, koji je predstavništvo građana, je izraženiji kada kada se stavovi građana razmatraju prilikom donošenja zakona. Ovo su otvoreno potvrdile Organizacija američkih država, Parlamentarna asocijacija Komonvelta i Varšavska deklaracija Zajednice demokratija.<sup>292</sup> U praksi, ovo znači da bi trebalo da postoje mehanizmi za primanje i razmatranje mišljenja javnosti o predloženim zakonima.

Ovaj minimum standarda je već široko prihvaćen u parlamentarnoj praksi. Svake godine u Kanadi, na primjer, Odbor za finansije Doma predstavnika sprovodi konsultacije širom zemlje o federalnom budžetu.<sup>293</sup> U Meksiku, Građanska jedinica (eng. "*Citizen Attention Unit*") Senata (*Cámara de Senadores*) služi kao veza između Gornjeg doma parlamenta i udruženja građana, dok Komisija za učešće građana (eng. *Commission of Citizen Participation*) Doma predstavnika (*Cámara de Diputados*) promovise dijalog sa nevladinim organizacijama, sindikatima, grupama građana i građanima pojedinačno.<sup>294</sup>

---

<sup>290</sup> Evropski parlament, Direktorat za opšta istraživanja. 'Pravila lobiranja u Nacionalnim parlamentima država članica' (eng. *Rule Governing Lobbying in the National Parliaments of the Member States*). Nacionalni parlament, 1995.

<sup>291</sup> Justin Greenwood i Clive S. Thomas. 'Regulisanje lobiranja u zapadnom svijetu', 'Parlamentarni poslovi', tom 51, br. 4, oktobar 1998, str. 495.

<sup>292</sup> "Reprezentativna demokratija jača i produbljuje se stalnim, etičkim, i odgovornim učešćem građana unutar pravnog okvira u skladu sa odgovarajućim ustavnim poretom". OAS. 'Inter-demokratska povelja', čl. II "Svi građani imaju pravo i dužnost da učestvuju u donošenju odluka koje se tiču njihovog razvoja. Ovo je takođe neophodan uslov za puno i efikasno vršenje demokratije". Čl. VI; "Tamo gdje je pogodno, pružice se mogućnost javnosti da da svoj doprinos zakonodavnom procesu". CPA. 'Principi Komonvelta o odgovornosti i odnosu između tri vrste vlasti'. Čl. VIII; "informisano učešće od strane svih elemenata društva, muškaraca i žena, u ekonomskom i političkom životu države, uključujući i pripadnike manjinskih grupa, predstavlja suštinu zdrave i trajne demokratije". Zajednica demokratija. 'Finalna varšavska deklaracija: ka zajednici demokratija'. Varšava. Poljska. 27. jun, 2000.

<sup>293</sup> OECD. 'OECD Izvještaj o parlamentarnim procedurama i pravilima', PUMA/LEG (2000)/2/REV1, str. 19.

<sup>294</sup> *Id.*

Čile, s druge strane, vodi i održava registar organizacija civilnog društva koje mogu pružiti pomoć parlamentarcima.<sup>295</sup> Možda najpoznatiji, Ustav Južne Afrike otvoreno obavezuje na omogućavanje pristupa javnosti i učešća građana u zakonodavnom procesu.<sup>296</sup> U Makedoniji, Inter-parlamentarna grupa lobista radi na promociji prava građana sa posebnim potrebama i njihovom brzom i efikasnom uključivanju u društvo. Makedonski parlament je konstantno otvoren za javnost i prima predstavnike nevladinih organizacija i udruženja građana sa različitim vrstama posebnih potreba, koji direktno iznose njihove zahtjeve i primjedbe u vezi sa usvajanjem zakonodavstva iz njihovog polja interesovanja.<sup>297</sup> Na Novom Zelandu, odbori u Domu predstavnika održavaju javna saslušanja prilikom razmatranja prijedloga zakona i pokušavaju da saslušaju sve predstavnike javnosti koji žele da se pojave pred odborom. Odbori obično dobijaju veoma visok nivo javnog inputa i od vlade se obično očekuje da da mišljenje o stavovima građana prije nego što odbor odluči da li da amandmanski djeluje na zakon ili preporuči njegovo usvajanje.<sup>298</sup> Veliki broj zemalja, takođe, pruža mogućnost za organizovanje referendum, koji su u nekim zemljama poznati pod nazivom „inicijative”. U Sloveniji, jedna trećina članova parlamenta ili 40 000 građana može da sazove referendum. U Makedoniji, 150 000 potpisa je potrebno za sazivanje referendum, a samo 10 000 za predlaganje zakonona parlamentu. Ovo su sve primjeri kako parlament može da prepozna i realizuje prava građana na učešće u nadzornoj i zakonodavnoj funkciji parlamenta.

### ***11.1.2 Informacije u vezi sa pitanjima koja se razmatraju u parlamentu se na vrijeme stavljaju na uvid javnosti kako bi se dozvolilo javnosti i građanskom društvu da daju mišljenja o prijedlogu zakona.***

Razmatranje inputa javnosti u zakonodavnom procesu predstavlja međunarodno potvrđen i u praksi široko prihvaćen minimum standarda demokratskih parlamenata, kao što je objašnjeno u djelu 11.1. Kao logična posljedica ovog standarda, imperativ je da detalji zakonodavne aktivnosti budu objavljeni i stavljeni na uvid javnosti, kako bi građani i građanske organizacije imale dovoljno vremena da pripreme mišljenja i organizuju njihovo dostavljanje, pri čemu je potrebno ostaviti dovoljno vremena i da se ista razmotre od strane parlamenta. U tom smislu, Studijska grupa Parlamentarne asocijacije Komonvelta je izjavila da „informacije treba dostaviti javnosti na vrijeme.”<sup>299</sup> Iako pojedinačni članovi/ce parlamenta i odbora mogu smatrati profitabilnim povremeno obavještavanje aktera građanskog društva i traženje njihovog inputa u vezi sa određenim prijedlogom zakona, u najmanju ruku, polu-nezavisna parlamentarna služba bi trebalo da bude zadužena za redovno objavljivanje dnevnog reda i rasporeda rada, kao što je navedeno u dijelu 5.4.

<sup>295</sup> 'Koncept papir o parlamentima i dobroj vladavini' (eng. *A Concept Paper on Legislatures and Good Governance*). UNDP. 1999, str. 17.

<sup>296</sup> Ustav Južne Afrike. "Nacionalni parlament mora olakšati uključivanje javnosti u zakonodavnom i drugim procesima u parlamentu i parlamentarnim odborima". Čl. 59(1)(a).

<sup>297</sup> 'Odnos između parlamenta i građanskog društva', Ustavna i parlamentarna informacija, br. 187, prva polovina godine, 2004, str. 39.

<sup>298</sup> OECD. 'OECD Izvještaj o parlamentarnim procedurama i pravilima'. PUMA/LEG (2000)/2/REV1, str. 14.

<sup>299</sup> CPA. 'Preporučeni standardi za demokratske parlamente', 6.3.2.



## **PRILOG: PREGLED MINIMALNIH STANDARDA**

<b>UVOD</b> .....	<b>5</b>
<b>POGLAVLJE I IZBOR I STATUS POSLANIKA</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Izbor i status poslanika</b> .....	<b>7</b>
1.1 IZBOR POSLANIKA .....	7
1.1.1 Članovi parlamenta se biraju direktno na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava na slobodnim i tajnim izborima.....	7
1.1.2 Parlamentarni izbori moraju zadovoljiti međunarodne standarde pravičnosti i transparentnosti. ....	8
1.1.3 Dužina mandata direktno izabranog doma odražava potrebu za odgovornošću kroz redovno i periodično održavanje izbora. ....	8
1.2 PODESNOST KANDIDATA .....	9
1.2.1 Ograničenja u smislu podesnosti kandidata za izbor u parlament ne smiju biti zasnovana na vjerskoj, rodnoj, etničkoj i rasnoj pripadnosti ili fizičkoj sposobnosti. ....	9
1.2.2 Mjere pozitivne diskriminacije, kojima se ohrabruje političko učešće marginalizovanih grupa, moraju biti jasno određene radi postizanja precizno definisanih i ograničenih ciljeva. ....	11
1.2.3 Nijedan izabrani član ne smije biti u obavezi da polaže vjersku zakletvu koja je protiv njegove/njene savjesti kao uslov za dobijanje mjesta u parlamentu.....	12
1.3 NESPOJIVOST FUNKCIJA .....	13
1.3.1 U dvodomnom parlamentu, poslanik ne može biti član oba doma.....	13
1.3.2 Poslanik ne može simultano raditi pri sudskoj vlasti ili kao državni službenik izvršne vlasti, osim u određenim slučajevima kada se radi o direktnom pružanju usuga građanima .....	13
1.4 IMUNITET .....	15
1.4.1 Poslanik uživa imunitet u smislu slobode govora u toku obavljanja dužnosti; bivši poslanici ne mogu biti odgovorni za izjave date tokom obavljanja poslaničke funkcije. ....	15
1.4.2 Parlamentarni imunitet ne bi trebalo da izdiže poslanika iznad zakona i da traje nakon okončanja njegovog/njenog mandata, iako bivši poslanik treba da nastavi da uživa zaštitu za odsluženi mandat. ....	16
1.4.3 Imunitet i parlamentarna privilegija se može skinuti samo odlukom parlamenta. Izvršna vlast ne smije imati moć da skine imunitet poslanika. ....	17
1.4.4 Nakon što izgleda skidanje imuniteta poslaniku, parlament nema moć da utiče na postupke protiv poslanika pred drugim granama vlasti. ....	18
1.5 NAKNADE I BENEFICIJE.....	18
1.5.1 Parlament je dužan da poslanicima obezbijedi adekvatne naknade i fizičku infrastrukturu, kao i da sve oblike naknade i infrastrukturu dodijeli na nepristrasan način. ....	18
1.6 OSTAVKA .....	19
1.6.1 Poslanik ima pravo da podnese ostavku na funkciju. ....	19
<b>POGLAVLJE II ORGANIZACIJA PARLAMENTA</b> .....	<b>21</b>
<b>2. Procedura</b> .....	<b>21</b>
2.1 PRAVILA PROCEDURE .....	21
2.1.1 Samo parlament može usvajati i mijenjati svoja pravila procedure. ....	21
2.2 ZASIJEKANJE.....	22

2.2.1	Parlament se redovno sastaje u intervalima koji mu omogućavaju da ispunjava svoje obavezu. ....	22
2.2.2	Parlament ima i poštuje proceduru po kojoj se sazivaju vanredna ili specijalna zasjedanja. . ....	22
2.2.3	Određbe po kojima izvršna vlast saziva parlament u specijalno zasjedanje moraju biti jasno definisane. ....	23
2.3	DNEVNI RED .....	24
2.3.1	Poslanici imaju pravo da glasaju za izmjene predloženog dnevnog reda .....	24
2.3.2	Poslanici donjeg ili direktno izabranog doma imaju pravo da predlažu zakone i amandmane na predložene zakone. ....	25
2.3.3	Parlament unaprijed i u razumnom roku obavještava poslanike i građane o održavanju sjednice i dnevnom redu iste. ....	25
2.4	PLENARNA RASPRAVA .....	26
2.4.1	Parlament definiše i slijedi jasne procedure za tok rasprave i utvrđivanje redosljeda podnešenih prijedloga .....	26
2.4.2	Parlament omogućava poslanicima da javno raspravljaju o prijedlozima zakona prije glasanja .....	27
2.5	GLASANJE NA PLENUMU .....	28
2.5.1	Prezumpcija je da je glasanje u parlamentu javno; parlament javno kodifikuje izuzetke od ove prezumpcije i unaprijed obavještava o slučajevima tajnog glasanja .....	28
2.5.2	Parlament uspostavlja i poštuje proceduru u skladu sa kojom poslanici parlamentarne manjine mogu zahtijevati da se glasanje obavi uz evidenciju istog .....	28
2.5.3	Samo poslanici glasaju o pitanjima koja se stavljaju pred parlament .....	29
2.6	PREDSJEDAVALJUĆI PARLAMENTA .....	30
2.6.1	Parlament bira ili odabira predsjedavajućeg i članove rukovodećeg tijela u skladu sa kriterijumima i procedurama jasno definisanim u poslovniku. ....	30
<b>3.</b>	<b>Odbori .....</b>	<b>30</b>
3.1	ORGANIZACIJA .....	30
3.1.1	Parlament ima pravo da obrazuje stalne i privremene odbore .....	30
3.1.2	Parlament raspodjeljuje mjesta u odborima u skladu sa proporcionalnom zastupljenošću partija u parlamentu tako da u odboru budu zastupljeni predstavnici većine i manjine. ....	31
3.1.3	Parlament uspostavlja i poštuje transparentne metode za izbor ili odabir predsjedavajućih odbora .....	32
3.1.4	Podrazumijeva se da su saslušanja na odboru otvorena za javnost; parlament mora javno kodifikovati izuzetke i dati blagovremeno obavještenje o zatvorenim sastancima odbora. ....	32
3.2	OVLAŠĆENJA .....	33
3.2.1	Podrazumijeva se da parlament upućuje prijedloge zakona odborima na razmatranje, a svaki izuzetak od navedenog, mora biti transparentan, usko definisan i koristiti se samo u vanrednim slučajevima .....	33
3.2.2	Odbori su ovlašćeni da amandmanski djeluju na prijedloge zakona .....	34
3.2.4	Odbori imaju ovlašćenje da zahtijevaju dostavljanje dokumentacije i evidencije, kao i da pozivaju svjedoke, uključujući i one iz izvršne vlasti .....	35
3.2.5	Samo poslanici postavljeni u odborima imaju pravo da glasaju u okviru odbora. ....	36
<b>4.</b>	<b>Političke partije, partijske [parlamentarne] grupe i interesni klubovi .....</b>	<b>36</b>
4.1	POLITIČKE PARTIJE .....	36
4.1.1	Sloboda udruživanja je pravo poslanika kao i svih drugih građana .....	36

4.1.2	Bilo kakva ograničenja u vezi sa legalnošću političkih partija moraju biti precizno postavljena u zakonu i moraju biti u skladu sa Međunarodnim sporazumom o građanskim i političkim pravima. ....	37
4.2	PARTIJSKE [PARLAMENTARNE] GRUPE .....	38
4.2.2	U izbornom sistemu bez partijskih lista, članstvo u parlamentarnoj partijskoj grupi je dobrovoljno i poslanik neće izgubiti svoje mjesto u parlamentu ako napusti svoju partijsku grupu. ....	39
4.2.3	Parlament obezbjeđuje adekvatne resurse i prostorije za partijske grupe u skladu sa jasnom i transparentnom formulom koja ne smije neopravdano staviti partiju/e parlamentarne većine u privilegovan položaj.....	39
4.3	INTERESNI KLUBOVI .....	40
4.3.1	Poslanici imaju pravo da obrazuju interesne klubove oko pitanja od zajedničkog interesa. ....	40
<b>5.</b>	<b>Parlamentarni službenici .....</b>	<b>41</b>
5.1	OVLAŠĆENJA .....	41
5.1.1	Parlament, a ne izvršna vlast, ima kontrolu nad svojim službenicima. ....	41
5.1.2	Parlament uspostavlja i održava jasnu razliku između partijskih i nepristrasnih [profesionalnih] službenika .....	42
5.2	ZAPOŠLJAVANJE I UNAPREĐENJE .....	42
5.2.1	Parlament ima na raspolaganju adekvatne resurse namijenjene upošljavanju dovoljnog broja službenika u cilju ispunjavanja svoje obaveze. ....	42
5.2.2	Prilikom zapošljavanja službenika, u parlamentu ne smije biti diskriminacije po osnovu rase, etničke, vjerske, rodne pripadnosti ili fizičkih sposobnosti. Prilikom zapošljavanja nepristrasnih [profesionalnih] službenika, ne smije biti diskriminacije po osnovu partijske pripadnosti.....	43
5.3	ORGANIZACIJA I MENADŽEMNT .....	44
5.3.1	Parlament treba da kodifikuje odgovornosti polu-nezavisnog, nepristrasnog generalnog sekretara. Generalni sekretar je odgovoran parlamentu i njegov/njen i mandat treba da nadživi redovni mandat parlamenta.....	44
5.3.2	Ni partijski ni nezavisni [profesionalni] službenici parlamenta, uključujući i generalnog sekretara, nemaju zakonodavna niti proceduralna ovlašćenja u parlamentu, što se odnosi i na pravo da glasaju.....	45
5.3.3	Svi nezavisni [profesionalni] službenici podliježu pravilima ponašanja.....	45
5.4	ULOGA MEDIJA .....	46
5.4.1	Parlament ima nezavisnu kancelariju za odnose sa medijima koja se konzistentno i u dovoljnoj mjeri finansira iz administrativnog budžeta i djeluje pod okriljem kancelarije generalnog sekretara.....	46
5.4.2	Parlament čuva centralnu arhivu sa dokumentacijom u vezi sa svakodnevnim procedurama i načinom glasanja, a koja je lako dostupna parlamentarcima, službenicima i građanima. ....	46
5.4.3	Nepriistrasna [profesionalna] parlamentarna služba izdaje transkripte, objavljuje način glasanja i rasporede rada. ....	47
<b>POGLAVLJE III FUNKCIJE PARLAMENTA.....</b>		<b>49</b>
<b>6.</b>	<b>Zakonodavna funkcija .....</b>	<b>49</b>
6.1	UVOD .....	49
6.1.1	Odobrenje parlamenta je neophodno prilikom donošenja zakona, uključujući i budžet. ....	49
6.1.2	Parlament ima moć da donosi rezolucije ili druge neobavezujuće izraze svoje volje. ....	50
6.1.3	Domovi, u kojima se većina članova imenuje na funkcije ili ih nasljeđuje, nemaju ovlašćenja ili sredstva da permanentno opovrgnu ili odbiju zakone koji se tiču novca. ....	50

6.2	ZAKONODAVNA PROCEDURA.....	50
6.2.1	U dvodomnim parlamentima, parlament jasno definiše ulogu svakog doma u postupku donošenja zakona. ....	50
6.2.2	Parlament ima pravo da poništi veto izvršne vlasti. ....	51
6.3	FINANSIJSKA I BUDŽETSKA OVLAŠĆENJA.....	51
6.3.1	Predloženi nacionalni budžet zahtijeva saglasnost parlamenta, i parlament ima moć da djeluje amandmanski na budžet prije njegovog usvajanja.....	51
6.3.2	Parlament ima na raspolaganju razuman vremenski period u kojem razmatra budžet. ....	52
6.3.3	Samo je parlament ovlašćen da određuje i odobrava budžet parlamenta. ....	53
6.4	DELEGIRANJE ZAKONODAVNIH OVLAŠĆENJA .....	54
6.4.1	Parlament ima povlasticu da delegira zakonodavne funkcije izvršnoj vlasti u skladu sa pravno utemeljenim kriterijumima, na ograničeni vremenski period i u striktno definisane svrhe. ....	54
6.5	USTAVNI AMANDMANI .....	56
6.5.1	U odsustvu javnog referenduma, ustavni amandmani [promjene ustava] moraju biti odobreni u parlamentu.....	56
<b>7.</b>	<b>Nadzorna funkcija.....</b>	<b>56</b>
7.1.	UVOD .....	56
7.1.1	Parlament ima dovoljno sredstava i mehanizama da efikasno vrši nadzornu funkciju.....	56
7.1.2	Parlament ima na raspolaganju mehanizme putem kojih dobija informacije od izvršne vlasti koje su dovoljne da efikasno vrši svoju nadzornu funkciju. ....	57
7.1.3	Kontrolno ovlašćenje parlamenta uključuje svrsishodan nadzor nad bezbjednosnim i obavještajnim snagama i preduzećima u državnom vlasništvu. ....	58
7.1.4	Zaštita za „duvače u pištaljku“ štiti informatore i svjedoke koji odaju informacije o korupciji i nelegalnim radnjama. ....	59
7.2	ISTRAŽNA KOMISIJA .....	61
7.2.1	Zakon garantuje parlamentu pravo da obrazuje komisije za istragu. Takve komisije imaju moć da primoraju funkcionere izvršne vlasti da se pojave i da iznesu dokaze pod zakletvom. ....	61
7.3	ZAKONODAVNI OMBUDSMAN .....	62
7.3.1	Parlament ima nezavisnog ombudsmana ili slično tijelo koje istražuje žalbe u vezi sa prekršajima izvršne vlasti, piše preporuke i o istom direktno izvještava parlament.....	62
7.4	ODBORI ZA JAVNE FINANSIJE ILI REVIZORSKI ODBOR .....	63
7.4.1	Parlament vodi računa da odbor za javne finansije obezbijedi opozicionim partijama značajnu mogućnost nadzora nad rashodima izvršne vlasti. ....	63
7.4.2	Odbor za javne finansije ili revizorski odbor ima pristup finansijskim izvještajima izvršne vlasti i sličnoj dokumentaciji, koja je neophodna da bi se na pravi način obavio pregled tačnosti izvještaja izvršne vlasti o приходima i rashodima. ....	63
7.4.3	Postoji jedna nezavisna, nepristrasna Vrhovna ili Nacionalna revizorska kancelarija koja podnosi izvještaje parlamentu. ....	64
7.5	GLASANJE O NEPOVJERENJU VLADI I IMPIČMENT .....	65
7.5.1	Parlament ima mehanizme pomoću kojih može da opozove funkcionere izvršne vlasti sa funkcija i/ili izrazi nepovjerenje vladi.....	65
7.5.2	Domovi parlamenta, u kojima sjede članovi od kojih se većina ne bira direktno, ne raspolazu ovlašćenjima ili mehanizmima za obaranje izvršne vlasti.....	65
7.6	ODNOS ZAKONODAVNE I SUDSKE GRANE VLASTI .....	66

7.6.1	Saglasnost parlamenta je potrebna u potvrđivanju imenovanja sudija viših sudskih instanci i parlament bi trebalo da ima na raspolaganju mehanizme za razrješavanje sudija u slučaju da su počinili ozbiljno krivično djelo. ....	66
<b>8.</b>	<b>Predstavnička funkcija .....</b>	<b>67</b>
8.1	PREDSTAVNIČKA FUNKCIJA PARLAMENTA .....	67
8.1.1	Broj mjesta u parlamentu ne bi trebalo da bude toliko nizak, odnosno broj građana na jednog poslanika ne bi trebalo da bude toliko visok, da bi učinio nemogućim kvalitetne odnose sa biračima na terenu. ....	67
8.2	ODNOSI SA BIRAČIMA .....	68
8.2.1	Parlament obezbjeđuje parlamentarcima dovoljno sredstava za ispunjavanje njihovih obaveza prema biračima, uključujući i putovanja do njih i natrag. ....	68
8.3	MEĐUNARODNO PREDSTAVLJANJE .....	69
8.3.1	Parlament, uključujući poslanike i službenike, ima pravo da daje i prima podršku razvoju, bilo da je ona tehničke ili savjetodavne prirode, bez obzira na porijeklo ili destinaciju. ....	69
<b>POGLAVLJE IV VRIJEDNOSTI PARLAMENTA.....</b>		<b>71</b>
<b>9.</b>	<b>Pristupačnost .....</b>	<b>71</b>
9.1	GRAĐANI I MEDIJI .....	71
9.1.1	Parlament osigurava pristupačnost i otvorenost zgrade/a parlamenta za građane i medije, pri čemu se vodi računa da se time ne ugrozi javna bezbjednost i ne ometaju radni procesi. ...	71
9.1.2	Parlament ne smije koristiti izdavanje akredicija novinarima na pristrasan način u prilog vladajuće partije. ....	71
9.2	JEZICI I INVALIDITET .....	72
9.2.1	Parlament omogućava upotrebu ustavom ili poslovnikom utvrđenih službenih jezika, što podrazumijeva obezbjeđivanje simultanog prevoda na sjednicama i u procedurama u parlamentu i usvajanje zakona na svim zvaničnim jezicima. ....	72
9.2.2	Parlament čini svaki razuman pokušaj da objavi zvanična dokumenta i prijedloge zakona na svim radnim jezicima koji su prepoznati u ustavu ili poslovniku.....	72
9.2.3	Parlament čini svaki napor da izađe u susret osobama sa posebnim potrebama, uključujući pristup invalidskim kolicima, prevod dokumenata na azbuku slijepih i korišćenje titla prilikom televizijskih prenosa parlamentarnih procedura za one oštećenog sluha. ....	73
<b>10.</b>	<b>Transparentnost i integritet .....</b>	<b>73</b>
10.1	TRANSPARENTNOST I INTEGRITET .....	73
10.1.1	Parlament usvaja i sprovodi pravila koja se tiču konflikta interesa, a koja promovišu nezavisnost parlamentaraca od privatnih interesa ili neopravdanih političkih pritisaka.....	73
10.1.2	Parlament zahtijeva od poslanika da u potpunosti objave svoja finansijska sredstva i poslovne interese. ....	75
10.1.3	U cilju zaštite svoga dostojanstva, parlament objavljuje i primjenjuje pravila ponašanja poslanika. ....	76
10.1.4	Parlament uspostavlja pravne mehanizme u cilju prevencije, otkrivanja i kažnjavanja slučajeva korupcije kod parlamentaraca i javnih funkcionera. ....	77
10.2	GRUPE ZA PRITISAK I LOBISTI .....	78
10.2.1	Parlament uspostavlja sistem za vođenje evidencije i objavljivanje svih aktivnosti između lobista na jednoj strani i poslanika i parlamentarnih službenika na drugoj, uključujući i razmjenu poklona ili usluga. ....	78
<b>11.</b>	<b>Javne konsultacije i učešće .....</b>	<b>79</b>
11.1	UČEŠĆE GRAĐANA.....	79

11.1.1 Parlament uspostavlja i koristi mehanizme za dobijanje i razmatranje stavova javnosti u vezi sa predloženim zakonskim aktima.....	79
11.1.2 Informacije u vezi sa pitanjima koja se razmatraju u parlamentu se na vrijeme stavljaju na uvid javnosti kako bi se dozvolilo javnosti i građanskom društvu da daju mišljenja o prijedlogu zakona.....	80