

Parlamentarni odbori – uporedno-pravni pregled

U članku se objašnjava uloga parlamentarnog odbora, koji u današnje doba zauzima veoma važno mesto u radu svakog parlamenta. Odbori su unutrašnja radna tela parlamenta, čija nadležnost se pre svega svodi na značajan doprinos u postupku donošenja zakonodavnih akata parlamenta, ali i u okviru nadzorne, kontrolne ili istražne uloge koja im je poverena. Postoji više vrsta parlamentarnih odbora ali osnovna podela je na stalne i na povremene odbore. Nadležnost, broj članova, uloga predsednika i sam značaj rada parlamentarnog odbora znatno se razlikuje od države do države. Značajno pitanje je i izbor članova parlamentarnih odbora, koje uglavnom bira parlament ali u nekim zemljama to čini predsednik parlamenta ili specijalno telo. Posebno je obrađen način održavanja sednica odbora, njena javnost, kao i kvorum neophodan za održavanje sednice odnosno za valjanost glasanja na njoj. Svakako najvažnija uloga odbora ogleda se u zakonodavnom postupku parlamenta, ali u nekim državama je veoma važna njegova nadzorna, odnosno istražna uloga nad radom izvršne vlasti. U mnogim parlamentima postoji stručna služba koja pomaže u radu odbora, pre svega u tehničko administrativnim poslovima ali i u davanju stručnih mišljenja i analiza.

Ključne reči: ustav, parlament, odbor, zakonodavna procedura, nadzorna funkcija

U teoriji je uglavnom prihvaćen stav da su parlamentarni odbori i komisije proizvod praktične potrebe, tj. potrebe da se obezbedi kvalifikovanost i racionalnost u radu parlamenta, odnosno njegovih domova, pa se i ističe da to predstavlja, u stvari razlog njihovog postojanja¹. Parlamentarni odbori

¹ Videti, Pavle Nikolić, *Ustavno pravo, izdanje Prosveta, Beograd, 1995, str. 474.*

nesumnjivo predstavljaju najvažniji deo unutrašnje organizacije parlamenta, odnosno, njegovih domova. Inače, parlamentarni odbori se javljaju pod različitim imenima: komisije, komiteti, i dr., ali funkcija im je ista. Odbori su ključni činilac u radu parlamenta – u njima se raspravlja i donose odluke, predlozi, stavovi i sl., neophodni za nesmetani i uspešan rad parlamenta. Rad koji se odvija na sednicama parlamentarnih odbora je manje poznat javnosti, nego rad na plenarnim sednicama parlamenta, ali ima bitnu ulogu obzirom na to da se gotovo svaka odluka u parlamentu donosi na osnovu izveštaja odbora. Poznata je izjava predsednika Sjedinjenih Američkih Država Tomasa Vudroa Vilsona (Thomas Woodrow Wilson), izgovorena još davne 1885. godine da je »Kongres u zasedanju Kongres na javnoj izložbi, dok je Kongres u odborima Kongres u radu«².

Opšti teorijski aspekt

Parlamentarni odbori se obrazuju, u principu, kao pomoćni organi parlamenta, najčešće njegovih domova, odnosno, kao pomoćna unutrašnja radna tela.³ To su »mali organi proizišli iz domova«,⁴ odnosno, mali broj izabраниh poslanika čija je osnovna funkcija priprema rada parlamenta i njegovih domova. Odbori omogućavaju da se u parlamentu odvija istovremeno više važnih poslova neophodnih za rad plenarnih sednica i, po pravilu, sva pitanja koja se nađu na dnevnom redu jednog parlamenta, odnosno doma, prethodno su predmet razmatranja u parlamentarnim odborima.

Uloga odbora se razlikuje od države do države i umnogome zavisi od društveno-političkog sistema, snage i organizovanosti političkih partija, finansijske situacije i od drugih političkih faktora. Ključna uloga odbora, predstavlja razmatranje zakonskih predloga vlade ili drugih ovlašćenih predlagača zakona, ali odbori su često snabdeveni i nadzornim, kontrolnim i istražnim nadležnostima.

² Citat preuzet iz knjige Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, *Comparing Legislatures*, University Press of America, Lanham, 1979, str. 130.

³ Videti, Joseph Barthelemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Delagrave, Paris 1934., str.10 – 15.

⁴ Lord Champion, D.W.S. Lidderdale, *La procédure parlementaire en Europe*, Armand Colin, Paris 1955., str. 34.

Malkolm Šo (Malcolm Shaw)⁵ razlikuje sledeće razloge za osnivanje parlamentarnih odbora i to u cilju sprovođenja: zakonodavne, finansijske, istražne, upravno-nadzorne i housekeeping⁶ funkcije. Pored njene prevashodne uloge u zakonodavnom postupku, odbori, u okviru svojih nadležnosti mogu imati i šire i drugačije funkcije kao što je vršenje anketa, politička kontrola nad radom izvršne vlasti, istražne aktivnosti, itd. U svakom slučaju, parlamentarni odbori su postali neophodan instrument u funkcionisanju parlamenta i ostvarivanju njegovih funkcija, pa se u teoriji čak i kvalifikuju kao »suštinski organi parlamentarnog rada«.⁷

U parlamentarnom životu u modernoj državi su se ispoljile dve osnovne tendencije u pogledu parlamentarnih odbora⁸: obrazovanje parlamentarnih odbora kao unutrašnjih pomoćnih radnih tela parlamenta i njegovih domova predstavlja prvo i reklo bi se, suštinsko stremljenje. Druga tendencija, u praksi ređa, se manifestuje u tome što parlamentarni odbori stiču i karakter organa sa ovlašćenjima vlasti (npr, takav slučaj je bio sa komitetima u konventskom sistemu u periodu od 1792. do 1795. godine u Francuskoj, u kome su naročito široka ovlašćenja imali poznati Komitet javnog spasa i Komitet opšte bezbednosti). Slične odbore su mnogo kasnije predvideli Ustav Italije od 1948 i Ustav Senegala od 1963, itd.

U teoriji⁹ se zastupa stanovište da, obzirom na suverenost parlamenta, uloga parlamentarnih odbora ne sme da okrnji njegove prerogative i da naruši jedinstvo parlamenta. To je, u stvari, stanovište koje se protivi ideji o tzv. »odorskoj vladavini« koja dovodi, umnogome do supstituisanja parlamentarnih odbora parlamentu i njegovim domovima. Parlamentarni

⁵ Videti detaljnije, Malcolm Shaw u poglavlju Conclusions, u knjizi, John D. Lees, Malcolm Shaw, Committees in legislatures: a comparative analysis, Duke University Press, Durham, N.C. 1979, str. 361-434.

⁶ Odbori sa „housekeeping“ funkcijom su oni odbori koji uživaju veliki ugled u parlamentu i poseduju značajne nadležnosti, npr. Odbor za pitanja poslovnika (Rules committee) u Predstavničkom domu Kongresa SAD, Glavni odbor Nacionalnog veća Austrije ili Savet starešina (Ältestenrat) Bundestaga Nemačke. Inače, Savet starešina nije klasičan parlamentarni odbor, već je savetodavno telo koje pomaže Predsedniku Bundestaga da što bolje i efikasnije obavlja svoju dužnost, posreduje u pronalaženju kompromisa između poslaničkih grupa i donosi odluke u vezi finansija vezanih za Bundestag.

⁷ Videti, Parlements, izdanje Presse Universitaires de France, Paris 1966., str. 114 i 116.

⁸ Miodrag Jovičić, Pavle Nikolić, Parlamentarni odbori, u knjizi Mesto i uloga odbora i komisija predstavničkih tela, izdanje Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969., str. 91 i dalje.

⁹ Videti, Parlements, str. 136.

odbori se često u literaturi posmatraju i kao »tela za kompromis«, jer je njihova uloga da reše spor između suprotstavljenih političkih pogleda.¹⁰

Sistem parlamentarnih odbora nije podjednako razvijen i razgranat u svim savremenim državama. Jasno je da je više razvijen i rasprostranjen u državama u kojima je uticaj i značaj parlamenta veći, odnosno njegova uloga u funkcionisanju političkog sistema značajnija. Takođe, brojniji su odbori u parlamentima koji imaju dva doma nego u onima koji su jednodomni. Tako, Parlament u Sen-Vinsenu i Grenadinu ima samo jedan skupštinski odbor, a Parlament Lihtenštajna 3 odbora, Parlamenti Jordana, odnosno Namibije samo po 4 stalna odbora, a nasuprot njima, Predstavnički dom Filipina ima čak 59 odbora, a Senat Filipina 38 odbora, Senat Argentine ima 41 odbor, a u Poslaničkom domu u istoj zemlji postoje 38 odbora, dok su 4 odbora zajednička, u Meksičkom parlamentu Senat ima 59 odbora, dok Dom poslanika 44, a 4 odbora su im zajednička. Uglavnom, poslovnik parlamenta reguliše pitanja broja, naziva i samog osnivanja odbora a to ređe čini sam ustav.¹¹

Postoji praksa da u nekim parlamentima (Francuska, Grčka, Nemačka, Holandija i naročito u Kongresu SAD) parlamentarni odbori osnivaju manje jedinice koje se najčešće nazivaju pododbori ali i radna tela, odnosno, radne grupe. Najčešći zadatak pododboru je, da za potrebe odbora, razmotri neko pitanje i izvesti o činjenicama nekog posebnog zakonskog predloga iz delokruga odbora. Odborima je dozvoljeno da delegiraju značajan deo svojih odgovornosti pododborima, ali sve njihove odluke moraju biti odobrene od samog odbora, pre nego što se proslede dalje parlamentu. Što se tiče broja članova, nadležnosti i same autonomije pododboru, postoje velike razlike i između samih odbora istog parlamenta. U svakom slučaju, krajnji cilj osnivanja i rada pododboru je rasterećivanje samog odbora i postizanje veće efikasnosti rada.

Vrste parlamentarnih odbora

Često se primenjuju različita merila za obrazovanje parlamentarnih odbora, kao što su vremenski period za koji se obrazuju, predmet rada odbora i slično. U teoriji su pravljene različite klasifikacije parlamentarnih odbora, ali

¹⁰ Videti, John D. Lees, Malcolm Shaw, *Committees in legislatures: a comparative analysis*, izdanje Duke University Press, Durham, N.C. 1979.

¹¹ Npr. Ustavi Austrije i Nemačke predviđaju obrazovanje pojedinih odbora, dok osnivanje ostalih je fakultativno i spada u autonomiju samog parlamenta, dok Ustav Francuske ograničava pravo na osnivanje 6 parlamentarnih odbora.

su nekoliko od njih prihvaćene kao osnovne.¹² Pre svega, to je podela parlamentarnih odbora na stalne i privremene (ad hoc). Pod prvima se, kako je u literaturi to precizno utvrđeno, podrazumavaju odbori koji se obrazuju kao stalni, tj. za jedan duži period (najčešće legislaturu). Privremeni odbori se obrazuju za jedan znatno kraći, unapred određeni vremenski period, ili vezan za izvršenje zadatka radi koga su obrazovani (npr., za izradu nekog zakona ili grupu zakona, za razmatranje nekog pitanja, i dr.). Zbog toga se često ova tela nazivaju i ad hoc parlamentarnim odborima. Ad hoc odbori su tipični za one sisteme, gde ministarski kabineti imaju dominantan uticaj na zakonodavni postupak, a samim tim odbori su snabdeveni sa veoma malom vlašću, i uglavnom sprovode zamisli ministarstava.

Sa ovom tradicionalnom klasifikacijom tesno je povezana podela na specijalizovane i nespecijalizovane skupštinske odbore. Stalni odbori mogu biti specijalizovani ako se obrazuju za jedno određeno područje delatnosti parlamenta, odnosno doma. Praksa pokazuje da se ta područja poklapaju ili se, bar, gotovo poklapaju sa područjima delatnosti ministarskih resora (spoljni poslovi, finansije, unutrašnji poslovi, nacionalna odbrana, vaspitanje, itd.) ili nekih vladinih agencija. Takav je slučaj u Španiji, SAD, Kanadi, Japanu i velikom broju drugih zemalja. U pojedinim zemljama, međutim, odbori se obrazuju za poslove dva ili više ministarstava. Dok su stalni specijalizovani skupštinski odbori veoma rasprostranjeni u praksi parlamentarnog života, dotle se stalni nespecijalizovani odbori mnogo ređe obrazuju. U većini evropskih država osnivaju se stalni specijalizovani odbori, obično između 10 i 20, sem u Francuskoj, Grčkoj i Islandu koji imaju manje od 10 odbora, dok u Holandiji i Norveškoj ih ima preko 20¹³. Interesantno je da u Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj¹⁴ nema ni jednog stalnog specijalizovanog odbora koji bi se bavio zakonodavnim pitanjima.

U dvodomnim parlamentima mogu se obrazovati i zajednički odbori za pitanja koja su od interesa za oba doma. Najčešći razlog osnivanja zajedničkog odbora predstavlja njegova medijacijska uloga u slučaju kada se stavovi parlamentarnih domova razlikuju. Primeri za ovakve odbore mogu se naći u Nemačkoj, Francuskoj, Švajcarskoj, itd.

¹² J. E. Grey, , La procédure législative, u Informations constitutionnelles et parlementaires, broj 131 iz 1982. str. 136 i dalje.

¹³ Videti više, Ingvar Mattson, Kaare Strom, Parliamentary Committees, u knizi Herbert Döring (Ed.), Parliaments and Majority rule in Western Europe, Campus, St. Martin's Press, Frankfurt-New York, 1995, str. 260 -267.

¹⁴ Ovakav sistem odbora je bio primenjivan i u Danskoj ali je reformisan 1971. godine kada su uspostavljeni stalni odbori.

U nekim zemljama kada je potrebno ispitati ozbiljne i kompleksne situacije svi članovi parlamenta formiraju jedan odbor. Takvim odborom ne predstavlja predsjednik parlamenta ili njegov zamjenik, već neki drugi poslanik, koji je specijalno za tu priliku izabran. Ovakav odbor se u Ujedinjenom Kraljevstvu u donjem domu, Domu komune naziva Odbor celog doma¹⁵. Inače ovakav odbor u Ujedinjenom Kraljevstvu odlikuje se time što procedura rada nema svečani karakter, kako je inače uobičajeno, što je postupak rasprave liberalniji, što poslanik može uzimati više puta reč, itd. U Predstavničkom domu SAD postoji sličan odbor koji se naziva Odbor celog doma i prvi put se pojavio 1971. godine.

U anglosaksonskoj pravnoj literaturi¹⁶ često se analiziraju i upoređuju dva suprotstavljena sistema odbora koji postoje u Sjedinjenim Američkim Državama, odnosno, u Ujedinjenom Kraljevstvu. U teoriji ova komparacija je poznatija pod nazivom jaki i slabi sistem odbora. Neke od karakteristika jakog sistema odbora su veliki broj stalnih parlamentarnih odbora; tačno određena nadležnost odbora koja se poklapa sa strukturom vlade i njenih organa; mandat članova odbora traje koliko i legislatura, a često se vrši i njihov ponovni izbor, što pogoduje njihovoj velikoj stručnosti, često veće i od najviših vladinih službenika. Na sednicama odbora, njeni članovi su u mogućnosti da neformalno raspravljaju o pojedinim pitanjima sa kolegama iz drugih političkih partija, što pospešuje ostvarivanje kompromisa i pronalaženje najboljih rešenja. Dugogodišnje članstvo u odborima omogućava kontinuitet, stabilnost i razvija veliku stručnost po pojedinim pitanjima. Javna slušanja organizovana od strane odbora omogućavaju civilnom društvu i stručnjacima da iskažu svoje poglede i mišljenja, što može umnogome da poboljša zakonodavna rešenja.

U slabom sistemu odbora, koji dominira u Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj, odbori se osnivaju sa ciljem proučavanja tačno određenog zakonskog predloga ili grupe predloga i nakon toga se raspuštaju. Samim tim članstvo u takvim odborima je kratkotrajno, što ne stvara priliku njenim članovima za dublje usavršavanje u pojedinim oblastima, a upravo to ih dovodi u inferiorni položaj u odnosu na funkcionere vlade. Ono što je karakteristično za parlamentarne sisteme vlasti je da je izvršna vlast odgovorna za pisanje zakonskih akata, te je jaki sistem odbora potpuno suvišan i on predstavlja pretnju za ostvarivanje dominacije izvršne vlasti.

¹⁵ Prvi put je u Domu Komune Odbor celog doma uveden 1607. godine. U to vreme monarh je birao spikera Doma, pa da bi se izbegla njegova kontrola nad radom Doma, uvedena je ovakva praksa, koja je zadržana i kada je spiker postao izborni funkcioner.

¹⁶ Videti, John K. Johnson, Robert T. Nakamura, Orientation handbook for members of parliaments, World Bank Institute, 2006, str. 32.

Izbor (sastav) članova parlamentarnih odbora

Pitanje izbora za članove parlamentarnog odbora je od velikog značaja za rad parlamenta i najčešće je u ingerenciji parlamentarnog doma u čijem je sastavu. Članovi parlamentarnih odbora se regrutuju iz redova poslanika parlamenta, odnosno doma. Njih imenuju sam parlament odnosno dom (u najvećem broju zemalja), ili njegov predsednik (u Japanu, Argentini, u nekim slučajevima u Indiji, kao i u Namibiji), ili predsedništvo (Švajcarska), ali to može da učini i posebno obrazovano telo za izbor, tzv. odbor za selekciju (npr. Finska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Kanada, Irska, Norveška, itd.). Na izbor članova odbora u najvećoj meri utiču partijski interesi parlamentarnih stranaka, sem u Švajcarskoj u kojoj je taj uticaj sveden na minimum. Pri izboru se vodi računa o stranačkoj pripadnosti, pa se nastoji da sastav odbora odslikava stranački sastav parlamenta. U nekim državama (npr. Švajcarska) kao kriterijum za izbor članova odbora uzima se jezička, regionalna, ili nacionalna zastupljenost.

Interesantno je pitanje broja članova odbora, jer se smatra da manje brojni odbori mogu brže da dođu do usaglašenih rešenja, nego glomazni odbori, koji su, pre svega neefikasni. U Francuskoj broj članova odbora kreće se između 72-144, u Indijskom donjem domu odbori moraju da imaju manje od 45 članova (uglavnom ih je oko 15), u donjem domu Ruskog parlamenta broj članova se kreće od 12-35, dok u Nemačkoj od 13-41, dok su Finski i Švedski parlamenti predvideli da je optimalan broj članova 17.

Neke države ograničavaju poslanicima da budu članovi većeg broja parlamentarnih odbora, već ograničavaju na jedan (Francuska, Italija, Norveška) ili dva (Portugal, Švajcarska). Većina država ne ograničava višestruko članstvo u odborima, ili bar to ne određuje eksplicitno u propisima.

Pitanje da li članovi vlade mogu biti članovi odbora rešeno je uglavnom na sličan način. Niko iz vlade bio on poslanik ili ne, u većini država, ne može biti član odbora, sem u Malaviju, Gani, Mongoliji, Somaliji (ako su oni ujedno i poslanici), Bangladešu (i to kao predsedavajući odbora), Savetu Federacije Rusije (ako je ujedno i njen član), Senatu Tajlanda, Kanadi (samo državni sekretari) i nekada u bivšim socijalističkim državama kao SSSR, Bugarska, DDR, i SFRJ.

Predsedavanje odborom je izuzetno značajna funkcija koja može da se odrazi na efikasnost zakonodavnog i drugog parlamentarnog postupka. Predsednik odbora ne samo da vodi i predsedava odborom, već ga i zvanično predstavlja na plenarnoj sednici, kao i van samog parlamenta. Parlamentarni odbori svog predsednika, najčešće, biraju sami, ali to može da učini i parlament (dom), odnosno predsednik parlamenta, i sl., i uglavnom su to

poslanici vladajućih partija odnosno koalicija. Izuzetak su parlamenti u Nemačkoj, Portugalu i Rumuniji, u kojima i poslanici opozicionih partija mogu da predsedavaju odborima. U nekim zemljama, kao što je Brazil, predsednik odbora se rotira svake godine. Dom komune Ujedinjenog Kraljevstva ima praksu da predsednici nekih specijalnih odbora (Public Accounts), budu poslanici opozicije, čime se ostvaruje neka vrsta revizorske kontrole vlade. U donjem domu Parlamenta Rusije predsednik odbora je iz vladajuće partije a njegovi zamenici su iz drugih partija, uključujući i opozicione.

Održavanje sednica odbora

U radu odbora veoma je važan način održavanja sednica, a to se u većini država reguliše poslovníkom parlamenta, mada postoje primeri gde odbori sami donose svoj poseban unutrašnji poslovnik rada, čime apsolutno sami slobodno određuju način rada u odboru. Važno pitanje predstavlja javnost rada odbora, odnosno da li su sednice javne ili zatvorene za javnost. Pristalice javnih sednica smatraju da svaka parlamentarna aktivnost mora biti javna, pa tako i sednice odbora, dok pobornici zatvorenih sednica polaze od pretpostavke da je rad na sednicama odbora tek pripremni, gde se ne donose odmah definitivne odluke, već se uglavnom razmenjuju mišljenja a završni izveštaj odbora po svakom pitanju je ionako javan jer se o njemu kasnije raspravlja na sednicama parlamenta. Većina država ima zatvorene sednice za javnost (kao npr. Švedska, Nemačka, Belgija, Grčka, Francuska, Norveška, Švajcarska, itd.), ali postoje države u kojima sednice mogu biti javne ili zatvorene, u zavisnosti od predmeta i odluke odbora ili doma (npr. Kanada, Novi Zeland, Velika Britanija, Tajland, itd.). Parlamenti Mongolije, Italije, Indonezije, Kube, itd., imaju uvek, ili uglavnom uvek javne sednice odbora a u Južnoj Africi se čak oglašava preko interneta datum i mesto održavanja sednica. Parlamentarni odbori u SAD-u i Ugandi održavaju javne sednice, sem kada se radi o pitanjima državne bezbednosti.

Pitanje mogućnosti održavanja sednica odbora za vreme kada parlament zaseda je slično rešen u većini država, gde sednice odbora mogu biti sazvane samo kada parlament ne zaseda, mada postoje izuzeci (Kina, Jordan, Norveška, Holandija, Filipini, Šri Lanka, itd.). Dnevni red sednice odbora najčešće određuje sam odbor (npr. u Belgiji, Holandiji, Luksemburgu, itd.) ili njen predsednik (npr. u Austriji, Brazilu, Japanu, Švajcarskoj), dok u Španiji to čini predsednik Kortesa (Parlamenta) u saglasnosti sa Vladom. U mnogim parlamentima je vreme održavanja sednica odbora uslovljeno vremenom održavanja plenarnih sednica.

Način glasanja u odborima kao i potrebna većina za izglasavanje su važna pitanja za funkcionisanje parlamentarnih odbora. Da bi se sednice odbora

održale potrebno je prisustvo njenih članova, odnosno postojanje kvoruma, a to pitanje je veoma raznoliko određeno. Ima država u kojima se uopšte ni ne pominje kvorum za održavanje sednica (npr. Komorska ostrva), a države u kojima se ne traži postojanje kvoruma su npr. Austrija, Belgija, Danska, Španija, Izrael, Holandija, Norveška, Švedska, itd. Parlamenti Brazila, Kine, Kube, Francuske, Japana, Portugala, Švajcarske, Tajlanda, itd., pod kvorumom za rad podrazumevaju prisustvo većine članova odbora. U državama kao npr. Egipat, Indija, Republika Koreja, itd., za postojanje kvoruma traži se prisustvo jedne trećine članova odbora, dok u Finskoj je neophodno dve trećine članova odbora. U SAD u oba doma odbori su potpuno slobodni da ustanove kvorum kakav žele, sem što za održavanje sednice je potrebno prisustvo najmanje dva člana koja bi o tome posvedočila.

Kvorum potreban za glasanje u odborima je uglavnom utvrđen na način da je za odluku potrebno da se izjasni bilo prosta većina članova, odnosno većina članova koji prisustvuju sednici odbora (npr. Belgija, Italija, Portugal, Švedska, itd.), bilo apsolutna većina (Švajcarska, Španija, Lihtenštajn, Kamerun, itd.), bilo kvalifikovana većina, (Finska, Norveška, itd.). U SAD odbori sami ustanovljavaju kvorum za glasanje ali za njegovu punovažnost neophodno je prisustvo najmanje trećine članova odbora.

Prisustvo na sednicama poslanika koji nije član odbora u većini država je dozvoljeno sem u Finskoj, Lihtenštajnu, Malti, Norveškoj i još nekim državama. Često se prisustvo poslanika koji nisu članovi odbora na sednicama uslovljava da oni specijalno budu pozvani, ili da imaju posebnu dozvolu bilo odbora bilo predsednika odbora, ili da ne smeju da uzimaju reč, ili da ne smeju da glasaju, što je najčešći slučaj.

Uloga parlamentarnih odbora u zakonodavnom postupku

Angažovanje skupštinskog odbora u zakonodavnom postupku predstavlja, u mnogim zemljama, najvažniju nadležnost ovih odbora. Parlamentarni odbori su u najvećem broju slučajeva upravo i obrazovani da bi pomogli parlamentu, kao zakonodavnom telu, da efikasnije i kvalitetnije obavi posao pisanja zakona. U principu, njihovo angažovanje svodi se na pripremni rad, tj. na razmatranje i obradu predloga zakona. Glavni radni ciljevi parlamentarnih odbora u zakonodavnom postupku su izučavanje zakonskih predloga, raspravljanje o pojedinim zakonskim formulacijama, predlaganje pojedinih pravnih rešenja i tome slično. U većini zemalja razmatranje predloga zakona u skupštinskom odboru je prva faza koja sledi nakon zakonodavne inicijative, drugim rečima, predlog zakona se najpre dostavlja nadležnom skupštinskom odboru na razmatranje. Po pravilu, tako

će se postupati u zemljama u kojima parlament (dom) ima stalne specijalizovane odbore. U takvoj situaciji, u principu, parlamentarni odbor je slobodan u razmatranju i oceni predloga zakona. Ta sloboda, ponekad, doseže i mogućnost znatnijeg menjaja predloga zakona, a ima i zemalja u kojima skupštinski odbor može, praktično, čak i da spreči da predlog zakona dospe do samog doma. Međutim, uticaj skupštinskog odbora na izradu predloga zakona i na njegovu sudbinu uopšte je znatno manji u zemljama u kojima se predlog zakona najpre dostavlja samom parlamentu (domu), a tek posle toga parlamentarnim odborima. U ovakvim slučajevima, razmatranje predloga zakona u parlamentu (domu) prethodi razmatranju i obradi predloga zakona u odboru pa, prema tome, rasprava (i odluke) na plenarnoj sednici obavezuje (i ograničava) odbore. Članovi odbora mogu da predlažu izmene i dopune u predloženom tekstu, drugačiju formulaciju, itd., a posebno i da predlažu amandmane. Rezultat takve rasprave su zaključci i stavovi koje skupštinski odbor usvaja u pogledu predloga zakona. Ti zaključci i stavovi se utvrđuju i formulišu u izveštaju koji usvaja skupštinski odbor i upućuje parlamentu, odnosno domu.

Jedna od aktivnosti parlamentarnih odbora u nekim parlamentima je organizovanje javne rasprave kako bi se videli različiti pogledi lica koja nisu članovi odbora, a ni parlamenta. Rasprave mogu biti zakonodavnog karaktera, ali i istražne, kako bi se ispitale kontroverzne situacije ili vršio nadzor nad delatnošću izvršne vlasti. U okviru zakonodavnog postupka javna rasprava je mesto gde se sučeljavaju različita mišljenja stručne javnosti, akademskih eksperata, funkcionera ministarstava, predstavnika civilnog društva, sindikata, kao i drugih, za taj zakonski akt, zainteresovanih lica. Kao proizvod javne rasprave sačinjava se izveštaj o njoj, koji se koristi ne samo u daljoj zakonodavnoj proceduri unutar odbora, već se često distribuiraju svim poslanicima parlamenta.

Nadzorna (kontrolna, istražna) uloga parlamentarnih odbora

Pored velikog značaja koji imaju u zakonodavnoj proceduri, parlamentarni odbori imaju i druge uloge i to pre svega nadzornu nad implementacijom zakonskih akata od strane izvršne vlasti, kontrolnu nad izvršnom vlašću i istražnu ulogu. Najvažnija uloga modernog parlamenta, po Kenetu Viru (Sir Kenneth Whear) je »terati vladu da se ponaša pristojno...demokrata se okreće parlamentu kako bi osigurao kontrolu nad izvršnom vlašću i sprečio

je u zloupotrebi njene vlasti«. ¹⁷ U nekim parlamentima ove nadležnosti imaju stalni specijalizovani parlamentarni odbori. Međutim u drugim parlamentima se osnivaju posebni parlamentarni odbori upravo snabdeveni ovim nadležnostima, a u zavisnosti od države različito se nazivaju - anketna komisija ili odbor, istražni odbor, izabrani odbor, itd.

U SAD, stalni parlamentarni odbori imaju područje aktivnosti koje se u velikoj meri poklapa sa delokrugom rada ministarstva odnosno vladinom agencijom, te im je jedna od nadležnosti upravo nadzor nad radom tog ministarstva ili agencije. Ovakav nadzor često podrazumeva saslušanja funkcionera izvršne vlasti o napretku kao i o problemima posla za koji su zaduženi, odnosno u vezi određenog aktuelnog pitanja, kao i njihovo svedočenje, traženje pisanih informacija i dostavljanje traženih dokumenata.

U parlamentarnim sistemima koji se temelje na vestminsterskom modelu, odbori uvek moraju da se bore sa dvostrukim izazovima. »Na jednoj strani, sa snažnim zahtevom vlade za kontrolom, pa čak i monopolom nad radom parlamenta a, na drugoj strani, s podjednakom željom i opozicije i vlade da izbornu bitku nastave unutar parlamentarnih odbora«. ¹⁸ U Ujedinjenom Kraljevstvu odbori koji vrše nadzor nazivaju se izabrani odbor, a ministri imaju čak mogućnost da spreče raspravu u parlamentu koja bi se vodila na osnovu ovih izveštaja. Znatno bolja situacija je na Novom Zelandu gde su izabrani odbori u mogućnosti da započnu istragu, da primene institut *subpoena* osoba i dokumenata a Vlada je dužna da odgovori na predstavke odbora u roku od 90 dana. U Švedskoj postoji poseban odbor, tzv. parlamentarni revizori, koji ima isključivu nadležnost kontrole od procesa utvrđivanja politike u parlamentu pa do njene primene od strane izvršne vlasti.

Kada je reč o istražnim radnjama, najčešće se osnivaju odbori koji bi istražili određenu kontroverznu stvar ili delatnost, nakon čega podnose izveštaj o svojim nalazima i zaključcima, a nakon toga se takvi odbori raspuštaju.

Stručna služba parlamentarnih odbora

U većini država parlamentarni odbori mogu da računaju na stručnu, administrativnu i drugu pomoć profesionalne stručne službe. Ova služba je

¹⁷ John Frears, *The French Parliament: Loyal Workhorse, Poor Watchdog*, u *Parliaments in Western Europe*, vol.13, br. 3, 1990, str. 34.

¹⁸ C.E.S. Franks, *Constraints on the Operations of Parliamentary Committees in Canada*, u *knjizi Working Papers on Comparative Legislative Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees*, Lawrence University, Wisconsin, 1997, str. 199.

tako uspostavljena da se u najvećoj meri razlikuje od države do države. U nekim državama Afrike takva služba ne postoji pa se koriste usluge stručnog osoblja ministarstava, partijskog osoblja ili nevladinih organizacija. Slična je situacija i u Latinskoj Americi, gde članovi odbora mogu da računaju na pomoć jednog stalno zaposlenog i to najčešće sekretarice. Kvalitet i brojnost stručne službe, umnogome zavisi od samog položaja i uticaja odbora u parlamentarnom životu. Sigurno da je u državama u kojima je uticaj odbora veliki njegova stručna služba razvijena i sastavljena od stručnjaka i iskusnih poznavalaca posla, dok u državama u kojima su odbori privremeni i kratkotrajni, stručna služba je uglavnom čisto tehničko-administrativna podrška članovima odbora. Članovima parlamentarnih odbora u Predstavničkom domu i Senatu SAD-a, u radu pomaže veoma brojna stručna služba, a ukoliko postoji potreba mogu se angažovati i dodatni istraživači ili zaposleni na određeno vreme. U Kongresu po odboru je zaposleno 18 stručnjaka i 12 asistenata i oni su angažovani na istraživačkim, administrativnim i poslovima pripreme dokumentacije. Međutim prema nekim statističkim podacima¹⁹ realan broj zaposlenih u Predstavničkom domu je između 22 i 153, dok u Senatu varira od 30 do 140 zaposlenih. Ovako veliki broj ljudi zaposlenih u stručnim službama pravda se njihovom velikom stručnošću i ključnom ulogom u različitim ekspertizama, analizama, evaluacijama i tome slično, neophodnim za zakonodavnu i nadzornu ulogu parlamenta²⁰. U donjem domu parlamenta Kanade, po odboru je zaposlen samo jedan radnik čija je nadležnost mnogo uža od one u SAD-u. Stručna služba parlamenta Kanade niti učestvuje u istragama, niti vrši evaluaciju dokaza niti pravi nacрте izveštaja odbora, već su joj obaveze ograničene na organizaciju sastanaka, pozivanje svedoka, obavljanje putnih priprema kao i pripremu dokumentacije. U većini evropskih parlamenata, stručna služba odbora broji od jednog do tri zaposlena, a kada je potrebno obaviti šire analize i ispitivanja, angažuju se spoljni stručnjaci, drugi zaposleni u parlamentu ili neko treći. Bez obzira na razlike u parlamentima po pitanju stručne službe, ipak se može zaključiti da je u većini država veoma mali broj stalno zaposlenih radnika koji stoje na raspolaganju članovima odbora.

¹⁹ Susan R. Benda, Committee in Legislatures, National Democratic Institute for International Affairs Legislative Research Series, iz 1996. godine, i Carol Hardy Vincent, Elizabeth Rybicki, Committee Numbers, Sizes, Assignments, and Staff: Selected Historical Data, CRS Report for Congress, Washington, 1996.

²⁰ Videti više, Steven S. Smith, Christopher J. Deering, Committees in Congress, drugo izdanje Congressional Quarterly Press, Washington, 1990, str. 149.

Oliver Nikolić Ph.D
Institute of Comparative Law,
Belgrade

Parliamentary committees – comparative-legal oversight

The work done by the parliament in modern times is not only varied in nature, but considerable in volume. Because the depth and breadth of work in a legislature cannot be conducted in plenary sessions, the detailed work of the legislature is carried out by specialized committees, small groups of MPs set up within the parliamentary system with clearly defined mandates that carry out in-depth analysis, control function or investigation activity, review bills, resolutions, and matters on specific issues, more closely than would be possible by the entire chamber. The roles of the committees vary from country to country depending upon the governing system, strength and organization of political parties, available resources, and other political factors. There are two major types of committees. Ad hoc committees are formed for the purpose of reviewing particular bills or groups of bills and then are disbanded when that work is completed. In permanent (standing) committees the jurisdiction of the committee is defined by subject matter, which tends to parallel the structure of the ministries. In bicameral systems, reconciliation committees may meet to revise differences in a bill that is modified by two different chambers. Committee members can be appointed by the chamber, the speaker or by another body. Parliamentary committees often need staff to assist with procedural issues, administrative matters, assist with drafting bills, and provide expert opinion and analysis on major policy issues.

Key words: *Constitution, Parliament, committee, legislative procedure, control function*