

Bálint Pásztor (Балинт Пастор)*
*Правни факултет за привреду и правосуђе,
Универзитет Привредна академија, Нови Сад*

АМАНДИРАЊЕ ПРЕДЛОГА ЗАКОНА – УПОТРЕБА ИЛИ ЗЛОУПОТРЕБА?

Сажетак

Циљ рада је представљање изворног смисла амандмана, као и модификација сврхе подношења овог процесног инструмента парламентарног права. Амандман је предлог за измену и допуну предлога закона. Представља део ширег корпуса, права на законодавну иницијативу али се увек односи на текст предлога закона који је на дневном реду парламента или се налази у скупштинској процедури. Анализирали смо да ли је подношење амандмана делотворно и легитимно средство вршења законодавне и представничке улоге од стране парламента и његових чланова, у данашњим условима апсолутне доминације егзекутиве и кључне улоге политичких странака. Представили смо због чега их подносе посланици опозиције, а због чега чланови легислативе из редова владајуће већине. Анализирајући праксу из последњих шест месеци у раду Народне скупштине Републике Србије покушали смо дати одговор на питање да ли је још увек одржив став према којем се подношењем амандмана служе првенствено опозициони и независни посланици. Иако би се нова пракса, успостављена од стране владајуће већине у нашем парламенту, могла подвести под појам опструкције, ми је сматрамо инвентивним, легитимним средством политичке борбе која се одвија на легалан начин у складу са важећим Пословником који је донела једна друга владајућа већина.

Кључне речи: амандман, парламент, посланик, влада, политичке странке, представничка функција, законодавство, опструкција

* pasztorbalintrs@google.com

1. УВОД

Да бисмо анализирали правни институт амандмана, његов смисао, циљеве и начин употребе, морамо га ставити у контекст. Амандман се везује за нормативну надлежност ствараоца права. У уставној архитектури савремених држава, вршиоцем законодавне власти се сматра парламент.¹ Иако се скупштине суочавају са бројним ограничењима у вршењу своје – по уставним текстовима и већинском ставу науке – још увек основне надлежности: усвајања закона, неспорно је да се у формалном смислу ти државни органи могу сматрати ствараоцем права. У каснијем току овог рада ћемо указати на нека од ограничења чланова парламента у вези усвајања закона која, пак са друге стране доводе до повећавања значаја амандмана као средства народних посланика у реализацији својих замисли у вршењу законодавне делатности. „Законодавна делатност је свесна људска активност усмерена на стварање правних норми којима се *pro futuro* регулише понашање људи и односи у политичкој заједници. Резултат ове активности су закони у којима су систематизоване правне норме којима се уређује једна или више сродних области.“²

Из оваквог одређења законодавне делатности произилазе две констатације. Прва је да је врши парламент који је према „(...) најпознатијој дефиницији, (...) тело изабрано од народа на одређени временски период чија је основна надлежност доношење закона.“³ Друга констатација је да је „финални производ“ законодавне делатности закон. Формални појам закона се може дефинисати као: „општи правни акт донет по посебном поступку прописаном за његово доношење (законодавни поступак), од органа овлашћеног за његово доношење (по правилу парламент), под називом закон, и правне снаге мање од устава или уставног (органског, системског) закона, а веће правне снаге од осталих општих аката.“⁴

Ми ћемо у овом раду анализирати праксу Народне скупштине Републике Србије, а у нашој земљи се, као ни у другим државама са Континента не могу сматрати тачним речи Дајсија (*Dicey*) о томе да „Парламент (...) има право да донесе или укине било који

1) У овом раду се термини „парламент“, „скупштина“, „легислатива“, „представнички орган“ користе као синоними.

2) Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, 2008, стр. 136-137.

3) Ирена Пејић, *Парламентарно право – Француски, немачки британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет Ниш, Центар за публикације, Ниш, 2006, стр. 15.

4) Владан Кутлешкић, Дарко Голић, *Увод у право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2017, стр. 78.

закон, а ниједно лице или тело, према енглеском праву, нема право да укине или поништи закон парламента.⁵ Од многих постојећих ограничења легислативе у вршењу своје законодавне надлежности, за предмет овог рада су најзначајнија она која проистичу из постојања чврстог Устава у формалном смислу, хијерархије правних аката по којима закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права,⁶ као и апсолутно доминантан положај Владе у свим фазама законодавног поступка. Споменути лимитима треба додати и реалности које проистичу из глобалних економских токова и улоге међународних финансијских институција, пре свега Међународног монетарног фонда и Светске банке и њихов утицај на садржину закона о којима се у формалном смислу, у Дану за гласање, изјашњавају чланови парламента.

Све то доводи не само до модификовања улоге парламента⁷ у изналажењу и дефинисању најбољих решења у поступку регулисања друштвених односа већ и до – као што ћемо видети – промене циља подношења амандмана од стране народних посланика. Парламент је политичко тело и пре свега орган народног представништва. Све његове надлежности произилазе из својства репрезентације.⁸ Када слободно изабрани представници грађана – народни посланици, у складу са могућностима које су им актима која регулишу парламентарне процедуре обезбеђене, говоре, подносе предлоге закона или амандмане, постављају посланичка питања или гласају, врше представничку улогу. Због јаке страначке дисциплине која је најочљивије правило функционисања данашњих парламената,⁹ посланици се не могу сматрати у потпуности слободним представницима народа али због улоге политичких

5) Albert Venn Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics, London, 1982, стр. 3-4.

6) Чл. 194 ст. 5. Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

7) Данас се више не бисмо могли сложити са оценом судије Коука (*Coke*): „власт и надлежност парламента (је) трансцендентална и апсолутна, тако да јој се не могу поставити (...) било какве границе.“ Де Лолмова (*De Lolme*) констатација „Основно начело је (...) да парламент може да учини све осим да претвори жену у мушкарца, и мушкарца у жену“ такође не изражава више реалне односе снага у поступку дефинисања закона у формалном смислу у земљама у којима не важи доктрина суверености парламента. Цитирано према: Владан Петров, *Енглески устав*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2007, стр. 105.

8) Према чл. 2. ст. 1. Устава Републике Србије: Сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника.

9) Речима Андраша Шажоа, данашњи парламент није више „господска казина“. András Sajó, *Az önkormányzatok hatalom*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995, стр. 155.

партија у демократском обликовању политичке воље грађана¹⁰ треба да коригујемо виђење одређених механизма класичног парламентаризма и да ову реалност која се више не може сматрати ни толико новом, имамо у виду када размишљамо о средствима било које парламентарне процедуре, а поготово о амандманима.

2. АМАНДМАНИ – ИЗВОРНИ СМИСАО

Да бисмо могли дати одговор на питање из наслова овог рада, неопходно је сагледати шта је амандман и који су домети овог средства у дефинисању коначне садржине закона. Амандман је „процесни инструмент који се користи у поступку одлучивања, а чији смисао је да измени предлог о коме се води дебата. Ако је амандман усвојен, решење садржано у њему постаје саставни део основног предлога.“¹¹ Из ове широке дефиниције произилази да је амандман предлог за измену и допуну предлога закона. На тај начин представљено правно средство морамо разликовати од амандирања устава као једне од технике измене највишег правног акта, као и од подношења предлога закона о изменама и допунама одређеног закона у ком случају се ради о предлогу закона, а не амандману. Амандман се подноси на предлог акта који се већ налази у скупштинској процедури, а најчешће је већ и уврштен у дневни ред пленарне седнице парламента.

Амандман можемо сматрати врстом законодавне иницијативе јер субјекти који су овлашћени да поднесу предлог закона, располажу правом за подношење и предлога закона о изменама и допунама закона који је део правног система, а и да поднесу предлог за измену и допуну предлога закона о којем се у парламенту већ води расправа. Да се ради о сродним институтима, види се и из чињенице да термин „амандман“ потиче од француске речи *amendement* чије је значење побољшање, поправка.¹²

Пошто се услови, субјекти и процедура подношења амандмана разликују од државе до државе, тешко је у једној реченици сублимирати разлику између амандмана и предлога закона али се она може огледати у томе што се „амандмани подносе у фази расправе законског предлога.“¹³ Ни ово одређење није сасвим прецизно јер се амандмани могу поднети од тренутка

10) Ову формулацију користи и Устав Републике Србије (чл. 5. ст. 1).

11) Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 195.

12) Исто.

13) Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 139.

уласка предлога закона у скупштинску процедуру, то јест и пре стављања на дневни ред пленарне седнице легислативе.

Већ смо истакли да је одлика функционисања савремених парламената јака страначка дисциплина која је од пресудног значаја за понашање народних посланика, који у легислативи делају као чланови партија, односно њихових посланичких група. Поред посланичких група, доминација политичких партија се огледа и у томе што је у државама са парламентарним системом државне власти влада кључни учесник свих фаза законодавног поступка. Став према којем је влада постала „гравитациони центар политичке власти“¹⁴ није више новина али смо ми става да разлоге за то не треба пре свега тражити у потреби за бржем доношењем одлука и већој ефикасности већ у правилима функционисања политичког система. Речима Слободана Јовановића: „(...) и у Влади и у Парламенту (је) заступљена иста странка, и то у Влади својим генералима, а Парламенту својим редовима.“¹⁵

Из тих односа снага проистиче да је влада у земљама са парламентарним системом државне власти „давно освојила монопол на законодавну иницијативу, тако да већина законских предлога (у појединим земљама Западне Европе преко 90% од укупног броја законских предлога) потиче од владе.“¹⁶

Из структуре усвојених закона у Народној скупштини Републике Србије у периоду 2011–2015. можемо видети да пракса нашег парламента не одудара од изнетих оцена јер је у 95,75% случајева предлагач била Влада, 3,16% је усвојено на предлог народних посланика, 1,09% на иницијативу осталих овлашћених предлагача, док народних иницијатива које су резултирале усвајањем закона није било.¹⁷

Круг овлашћених предлагача закона уређује највиши правни акт земље пошто се ради о веома битном питању законодавног поступка, а устав дефинише основе ове процедуре јер одређивање субјеката који имају активну легитимацију у законодавном поступку није техничко већ се може чак сматрати и „питањем демократије.“¹⁸ Ово нисмо сматрали битним истаћи само да бисмо

14) Ратко Марковић, *Извршина власт*, Савремена администрација, Београд, 1980, стр. 243.

15) Слободан Јовановић, „Предговор“ у књизи: Сидни Лоу, *Енглески парламентаризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010, стр. 12.

16) Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 128-129.

17) *Преглед активности Народне скупштине*, Internet, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-narodna-skupstina-u-brojkama/pregled-aktivnosti-narodne-skupstine.1742.html>, 04/06/2018.

18) Оливер Николић, *Законодавна процедура у Југославији са посебним освртом на швајцарско право*, Институт за упоредно право, Београд, 1997, стр. 27.

указали на једну од разлика између предлога закона и амандмана која се огледа у томе што се одређивање круга подносилаца амандмана препушта правним актима мање правне снаге, најчешће пословницима парламената већ да бисмо подвукли да од када је влада практично монополиста у предлагању закона, амандирање предлога закона је једина могућност утицаја народних посланика на садржину закона о којима у формалном смислу одлучује парламент. Да ли је амандман делотворно средство обликовања коначног текста предлога закона о којем парламент гласа, сматрамо кључним питањем на које ћемо покушати дати одговор.

Драган М. Стојановић подношење амандмана сматра правом народних посланика које је по њему део ширег корпуса: законодавне иницијативе.¹⁹ С обзиром на доминантан положај владе који је посебно изражен у фази предлагања закона, народни посланици као „законодавци“ на текст могу утицати једино предлогом за измену и допуну предлога закона, то јест амандманом. По традиционалном гледишту „подношење амандмана од стране посланика индивидуално претежно потиче из опозиционих парламентарних група или од независних посланика.“²⁰ Разумљиво је овакво закључивање јер проистиче из логике функционисања савремених парламената у којима страначка дисциплина одређује *modus operandi* народних посланика из чега проистиче да су чланови владајуће већине задовољни предлозима закона владе. Оно, међутим оставља ван разматрања друге циљеве који се постижу подношењем амандмана.

Посланици нису једини субјекти који располажу активном легитимацијом за подношење амандмана.²¹ Они је под одређеним условима у сваком парламенту имају али не увек индивидуално – па тако у Италији то право може остварити најмање 10, а у Немачкој најмање 26 посланика²² – а амандмане могу подносити и подносиоци предлога закона, првенствено али не искључиво влада, скупштински одбори, посланичке групе.

19) Драган М. Стојановић, *Правни положај посланика на примерима Француске, Аустрије, Немачке и Југославије*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999, стр. 103.

20) Ирена Пејић, *Парламентарно право – Француски, немачки британски, српски и пример Европског парламента*, нав. дело, стр. 163.

21) Према Пословнику Народне скупштине Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 20/2012 – пречишћен текст: Амандман може да поднесе Уставом овлашћени предлагач закона, као и надлежни одбор Народне скупштине, у складу с овим пословником (чл. 161. ст. 1). Према чл. 107. Устава Републике Србије: Право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача. Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности.

22) Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 139.

Посланици се приликом подношења амандмана суочавају првенствено са захтевима процесног карактера. Природно је да амандман треба да буде у складу са уставом и правним системом, треба да буде благовремено поднет²³ и да се односи на предлог закона у вези којег се предлаже одређено решење. Форма амандмана је одређена пословником легислативе и они чији подносиоци о томе нису водили рачуна одбацују се као немогући или непотпуни.

О поднетим амандманима који испуњавају формалне услове, води се претрес, прво у надлежном одбору, а након тога на пленарној седници парламента. Та фаза законодавног поступка следи након начелне расправе о предлогу закона, обавља се по члановима предлога на које су поднети амандмани због чега се назива расправа о појединостима или „друго читање“. Пре ове фазе процедуре, о поднетим амандманима се изјашњавају одређени субјекти. То се с једне стране односи на процену да ли испуњавају формалне услове, а у случају позитивног одговора на то питање они се узимају у разматрање, а са друге стране се формулише став у вези њихове судбине у садржинском смислу.²⁴ Мишљење Владе и надлежног одбора није обавезујућег карактера што значи да је у Дану за гласање на пленарној седници парламента замислива ситуација да „добije зелено светло“ и амандман чије прихватање егзекутива није сматрала оправданим али је та могућност у савременим условима функционисања парламента којом доминирају партије и влада која се формира на основу политичких принципа, тешко замислива.

Најважнија питања у вези поступка подношења и разматрања амандмана нисмо представили због тога што нам је тема средство парламентарног процесног права, већ да бисмо могли реално сагледати којим циљем се овај инструмент користи, шта је био његов изворни смисао и како се модификовао и прилагођавао данашњим условима законодавног поступка и генерално, функционисању скупштина, као представничких органа.

23) Према Пословнику Народне скупштине Републике Србије: Амандман се подноси (...) најкасније три дана пре дана одређеног за одржавање седнице за коју је предложено разматрање тог предлога закона, осим ако се седница Народне скупштине сазове у року краћем од рока предвиђеног овим пословником (најмање седам дана пре дана одређеног за почетак седнице), када је рок за подношење амандмана до почетка прве начелне расправе на седници Народне скупштине. Амандман на предлог закона, који се разматра по хитном поступку, може да се поднесе до почетка начелног претреса тог предлога закона (чл. 86. ст. 1. и чл. 161. ст. 2. Пословника).

24) Према Пословнику Народне скупштине Републике Србије: Надлежни одбор ће непотпуне и амандмане с увредљивом садржином одбацити, о чему ће Народној скупштини поднети извештај. Одбачени и неблаговремени амандмани не могу бити предмет расправе и о њима се не гласа (чл. 163. ст. 2. и 4. Пословника). Амандмане, који су благовремено поднети, председник Народне скупштине упућује предлагачу закона, народним посланицима, надлежном одбору и Влади (чл. 163. ст. 1. Пословника Народне скупштине Републике Србије).

Влада данас води политику, а елементи процеса њеног утврђивања су и предлози закона. Према Петеру Хеберлеу (*Peter Häberle*) „Право данас је политика од јуче, а политика данас је право сутра.“²⁵ О домету подношења амандмана од стране народних посланика треба размишљати тако што не пуштамо из вида ову околност. Из кључне улоге владе у државама са парламентарним системом државне власти проистиче да је маневарски простор чланова парламента у амандирању предлога одређених типова закона прилично ограничен. То се пре свега односи на предлоге закона о потврђивању међународних уговора са једне и предлоге буџета, са друге стране. Међународне уговоре парафирају, потписују, а претходно, преговоре у вези њих са другим државама или међународним институцијама воде представници владе, а парламент их само потврђује када је таква обавеза предвиђена. То значи да су народни посланици у могућности да поднесу амандман само на члан предлога закона о потврђивању међународног споразума који регулише време ступања на снагу. Када је реч о предлогу закона о буџету, ограничења су у формалном смислу мања. У земљама са парламентарним системом државне власти, међутим „предлог буџета ради целокупна влада и ту су уклопљени предлози свих министарстава. Зато је тешко очекивати да парламент учини делимичне захвате у том акту јер би то разбило конструкцију целог предлога владе.“²⁶ Томе треба додати да примера ради, у Француској и на Кипру предлози закона не смеју произвести смањење јавних прихода, односно створити додатни терет за буџет.²⁷ Због заштите економске суверености и Основни закон (уставни акт) Мађарске од 2010. године садржи експлицитну забрану усвајања закона о буџету којим би јавни дуг премашео половину бруто домаћег производа.²⁸ За тврдњу да су субјекти са активном легитимацијом за подношење амандмана неуспешни када се ради о покушају измене и допуне предлога закона о буџету у фази вођења расправе у легислативи, изнећемо два примера из праксе Народне скупштине Републике Србије.

25) Цитирано према: Оливера Вучић, Драган Стојановић, „Уставно судство на пресеку права и политике“, *Анали Правног факултета у Београду (Анали ПФБ)*, бр. 2/2009, стр. 101.

26) Ирена Пејић, *Парламентарно право – Француски, немачки британски, српски и пример Европског парламента*, нав. дело, стр. 39.

27) Bertold Baranyi, “Törvénykezdeményezés”, in: *Parlamentek Európában* (eds. Csongor István Nagy, Imre Papp, Tibor Sepsi), *Összehasonlító parlamentári jogi tanulmányok, Parlamentári Módszertani Iroda*, Budapest, 2003, стр. 203. Наведена решења се додуше односе на подношење предлога закона, а не на амандмане али смо видели да се ради о сродним институтима, штавише амандмани су део ширег корпуса: законодавне иницијативе.

28) Чл. 36. (4) Основног закона Мађарске, Вид. *Magyarország Alaptörvénye*, Internet, http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968,05/06/2018.

Децембра 2015. године је од 215 поднетих амандмана био прихваћен свега један којим је промењен распоред средстава предвиђен предлогом који је поднела Влада.²⁹ Тај амандман³⁰ се односио на обнову зграде Народног позоришта у Суботици, а остварење тог циља је чинио део коалиционог споразума Српске напредне странке и Савеза војвођанских Мађара.

Скупштина Аутономне покрајине Војводине је овлашћени предлагач закона, па и амандмана у Републици Србији. Покрајинска скупштина је подносила³¹ амандмане на предлоге закона о буџету Републике Србије за 2013. и 2014. годину али ниједан од укупно поднетих шест амандмана није „добрио зелено светло“ Владе, па ни Народне скупштине Републике Србије.

Из ових примера из домаће парламентарне праксе, као и из описаних ограничења у упоредном праву се види да у случају одређених врста предлога закона амандмани нису делотворно средство ако је циљ њиховог подношења вршење утицаја на законодавну политику и инкорпорирање решења из амандмана у коначан текст усвојеног закона. Одлучујућа реч о поднетим амандманима само у формалном смислу припада парламенту, а заправо је одлука на влади која свој став додуше формулише у виду мишљења али су с обзиром на правила страначке дисциплине и већ цитирану паралелу са генералима и редовима њени погледи скоро без изузетка коначни.

Статистика усвајања поднетих амандмана није боља ни у случају осталих врста предлога закона који потичу од Владе. Када се амандмани прихватају то је обично последица две околности. Или реагује сама Влада у вези сопственог предлога закона и то непосредно или преко надлежног скупштинског одбора³² или одређеног народног посланика владајуће већине када то сматра целисходнијом опцијом. Друга ситуација прихватања амандмана је

29) Мирјана Чекеревац, „Прихваћени амандмани СВМ и Женске парламентарне мреже“, *Политика*, 11.12.2015, Internet, <http://www.politika.rs/sr/clanak/345206/Politika/Prihvaceni-amandmani-SVM-i-Zenske-parlamentarne-mreze>, 05/06/2018. Други прихваћен амандман није био од утицаја на расподелу средстава из Закона о буџету.

30) Амандман поднет на Предлог закона о буџету Републике Србије за 2016. годину, *Буџет за 2016.г. - прихваћено*, Internet, http://www.pasztorbalint.rs/sr/amandmani/budzet-za-2016-g-prihvaceno#.WqY3HGrwbDc_05/06/2018.

31) Поднете амандмане вид. на интернет презентацији Скупштине Аутономне покрајине Војводине, *Предлози упућени Народној скупштини Србије*, Internet, <http://www.skupstinavoivodine.gov.rs/Strana.aspx?s=upucenaakta&j=SRC>, 05/06/2018.

32) Влада се за ово решење опредељује због тога што према Пословнику Народне скупштине (чл. 157. ст. 6) надлежни скупштински одбор може да поднесе амандман на предлог закона и у времену између завршеног начелног претреса и отварања претреса предлога закона у појединостима, што није случај са осталим овлашћеним предлагачима амандмана.

када је то последица функционисања коалиционе владе коју чине представници више странака. Идеје коалиционог партнера у вези законодавне политике се уважавају у току израде нацрта закона али уколико је та прилика пропуштена, то се надокнађује усвајањем амандмана у скупштинској фази доношења закона.

Прецизним статистичким подацима о броју усвојених амандмана у Народној скупштини Републике Србије и структури њихових подносилаца не располаже ни сâм Парламент али је емпиријским методом могуће доћи до закључка да преко 90% њих подносе народни посланици, а да број прихваћених чини свега неколико посто.

Оваква пракса која није својствена само парламенту Србије доводи до модификовања смисла и циља подношења амандмана.

3. АМАНДМАНИ – МОДИФИКАЦИЈА ИЗВОРНОГ СМИСЛА

То да искључиви циљ подношења амандмана од стране народних посланика не мора бити намера измене и допуне предлога закона, који у највећем броју случајева потичу од владе, није новина. Пошто се осим начелне расправе, о предлозима закона отвара и претрес у појединостима, подношење амандмана може да служи као повод да се говори о некој појави, проблему. Видели смо да се у науци истиче да амандмане подносе првенствено опозициони и независни посланици. Ту констатацију више не сматрамо тачном о чему ћемо касније навести и податке из праксе Народне скупштине Републике Србије али не споримо да овај процесни институт парламентарног права јесте ефикасно средство у рукама парламентарне мањине да би скренула пажњу на одређене пропусте Владе. Амандман, наравно мора да се односи на текст одређеног члана предлога закона поводом којег се води расправа у појединостима на пленарној седници легислативе али приликом његовог образлагања члан опозиционе посланичке групе или независни посланик који не подржава рад егзекутиве може изнети критике на рачун владе или појединог министра. Народни посланик када користи било које средство из арсенала законодавне, надзорне, изборне или неке друге функције парламента, врши своју репрезентативну улогу, чија је основа право на говор или слобода говора. Било шта да предложи или каже, члан парламента представља грађане као носиоце суверености који вршећи сувереност бирају своје представнике. Због тога сматрамо да је подношење амандмана легитимно средство вршења представничке

улоге од стране парламента и његових чланова и када су у условима апсолутне доминације егzekутиве у функционисању легислативе изгледи да се они прихвате изузетно скромни. Указивање на потребу решења одређеног проблема грађана и предлагање могућег решења у вези измене одређеног закона спада у ред моралних и политичких обавеза народних посланика.³³

Петер Шмук (*Péter Smuk*) истиче да је „доношење закона право и задатак већине“.³⁴ С тим у вези, поставља се питање да ли су амандмани народних посланика опозиције – иако представљају средства политичке борбе у парламенту – увек и добронамерни или се могу сматрати обликом злоупотребе права. Још је Слободан Јовановић пишући о опструкцији навео да се она може вршити и „подношењем излишних предлога о изменама и допунама, којима је једини циљ да одгоде гласање о главној ствари (на пример кад се, као што је у пракси бивало, само код једног члана једног законодавног предлога поднесе око стотину разних предлога о изменама и допунама).“³⁵ Јожеф Петреџи (*József Petrétei*) указује на неопходност увођења одређених ограничења³⁶ у вези подношења амандмана да они „не би постали средства опструкције“, односно „да не би довели до одуговлачења расправе о предлогу закона“.³⁷ По Иштвану Кукорелију (*István Kukorelli*) „амандман није увек хармонично средство. Антипатије према њему подгрева чињеница што га посланици могу користити на високом нивоу доношења одлука, пред јавности пленума, до последњег тренутка доношења одлуке. Овај инструмент може бити погодан за опструкцију, може засметати концепцији предлога закона због чега га не воли претерано ни једна влада.“³⁸ Слободан Јовановић опструкцију назива противправном појавом и истиче да парламентарна мањина има права критиковати али се јој не сме допустити да „иако мањина, ипак остане јача од већине“ јер на тај

33) То поткрепљују речи Филипа Нортона који парламент разуме као „вишечлано представничко тело које разматра питања од јавног интереса. Philip Norton, *Legislatures*, Oxford and New York, Oxford University Press, 1990, стр. 1.

34) Péter Smuk, *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*, докторска дисертација, брањена 2007. године, доступна на интернет презентацији Széchenyi István Egyetem Gyóg, Internet, http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/Smuk/Ellenzeki_jogok_Smuk.pdf, 05/06/2018.

35) Слободан Јовановић, *Држава, Књига друга*, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон А. Д., Београд, 1936, стр. 187.

36) Једно од ограничења, осим већ представљених лимита процесне природе из Пословника Народне скупштине је да подносилац амандмана не може сам, или заједно са другим народним посланицима, да поднесе више амандмана на исти члан предлога закона (чл. 161. ст. 4).

37) József Petrétei, *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, стр. 187.

38) István Kukorelli, *Alkotmánytan*, Osiris Kiadó, Budapest, 1996, стр. 258.

начин „цео представнички систем постаје једна бесмислица“. Он даље констатује да се „опструкција (...), истина врши у законском облику“ јер „они чине ствари на које по пословнику имају права“ али их „не употребљавају на онај циљ ради кога су им дата“. Један од највећих српских правника XX века пре више од осамдесет година закључује да ова врста опструкције „потпада под (...) дефиницију злоупотребе власти“.³⁹

Слободан Јовановић представљајући подношење амандмана као врсту опструкције говори о пракси из парламента наше тадашње државе и те оцене се односе на парламентарну мањину, то јест опозицију. Ни он, ни новији аутори од којих смо неке цитирали, међутим, када пишу о амандманима и другим средствима парламентарног процесног права, не воде рачуна о једној другој могућности.

Пре него што на случају најновије праксе Народне скупштине Републике Србије покушамо доказати да се више не може тврдити да подношење амандмана „претежно потиче из опозиционих парламентарних група или од независних посланика“, неопходно је утврдити који су најчешћи разлози подношења амандмана посланика који подржавају владу. Већ смо указали на могућност да влада преко посланика владајуће већине подноси амандмане на сопствене предлоге закона. То су прикривени амандмани саме егzekутиве која се из тактичких, политичких разлога опредељује за овакав посредан вид амандирања сопствених предлога закона. С друге стране, пошто подносилац амандмана има право да га – у пословником одређеним временским границама – „брани“ у расправи у појединостима на пленарној седници парламента, та могућност се користи за истицање резултата владе. На тај начин се, захваљујући директном телевизијском преносу, промовишу резултати странака чији посланици подржавају владу. Из овога произилази да амандман, иако је по дефиницији предлог о изменама и допунама предлога закона, не мора располагати увек критичном оштрином већ може у рукама парламентарне већине да послужи као алиби за похвалу рада владе.

Да бисмо доказали ту нашу тврдњу, представимо један случај из најновије праксе нашег парламента. На Првој седници Првог редовног заседања Народне скупштине у 2018. години, која је била сазвана за 6. март,⁴⁰ посланици Српске напредне странке су

39) Слободан Јовановић, *Држава, Књига друга*, нав. дело, стр. 188.

40) Дневни ред вид. на интернет презентацији Народне скупштине, *Дневни ред Прве седнице Првог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије у 2018. години*, Internet, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2018/28.02.2018.%201%20sednica%20I%20RZNSRS%20u%202018..pdf>, 05/06/2018.

поднели велики број амандмана на Предлог закона о странцима. Наведени предлог закона је у скупштинску процедуру упутила Влада. Суштина тих амандмана се огледала у предлагању „брже процедуре за решавање захтева странаца за издавање личних докумената Србије, с обзиром на чињеницу пораста страних инвестиција у нашој земљи, захваљујући активностима Владе и/или шефа државе“. Ови амандмани су послужили као алиби већем броју чланова наведене посланичке групе да говори о страним и домаћим инвестицијама које се, захваљујући ангажовању егzekутиве, остварују или које су реализоване у општинама и градовима у којима имају пребивалиште.

Да бисмо покушали дати одговор на питање да ли су у представљеном случају народни посланици – чланови владајуће већине амандмане поднели само да би стекли прилику да у скупштинским дискусијама подвлаче резултате владе и председника Републике у процесима економског оснаживања земље и стварања нових радних места, неопходно је укратко представити Пословником Народне скупштине дефинисане оквире расправе у појединостима о предлозима закона.

Претрес у појединостима обавља се о члановима на које су поднети амандмани и о амандманима којима се предлаже уношење нових одредаба, при чему укупно време за претрес у појединостима за посланичке групе износи исто колико је износило и укупно време за начелни претрес предлога закона, односно за заједнички начелни претрес више предлога закона за посланичке групе.⁴¹ Сваки подносилац амандмана има право да образложи свој амандман, у трајању до два минута, с тим да укупно трајање претреса у појединостима по овом основу не може бити дуже од десет часова.⁴² Када утврди да нема више пријављених за учешће у претресу, односно по истеку времена утврђеног за претрес, председник Народне скупштине закључује претрес.⁴³ Не сматрамо

41) Чл. 158. ст. 1. Пословника Народне скупштине.

42) Чл. 158. ст. 4. Пословника Народне скупштине.

43) Чл. 158. ст. 10. Пословника Народне скупштине. У стенографским белешкама од 23.05.2018. са Пете седнице Првог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије у 2018. години, можемо видети да се након истека времена само ишчитавају амандмани о којима наравно Народна скупштина у Дану за гласање појединачно гласа: Председавајући: Хвала господине Милетићу. У складу са чланом 158. став 4, обавештавам вас да смо потрошили десет сати за расправу. (...) Настављамо са радом. На члан 4. амандман је поднео народни посланик прим. др Милован Кривокапић. Да ли неко жели реч? (Не.) На члан 4. амандман је поднела народни посланик Љиљана Малушић. На члан 4. амандман је поднела народни посланик Ивана Стојиљковић. На члан 4. амандман је поднела народни посланик Весна Марковић. На члан 4. амандман је поднела народни посланик Миланка Јевтовић Вукојичић. Да ли неко жели реч? (Не.) На члан 4. амандман је поднела народни посланик Оливера Огњановић. Да ли неко жели реч? (Не.) (...). *Пета седница Првог редовног заседања НСРС у 2018. години*, <http://www>.

неопходним представљање свих процесних правила јер се већ и из изнетих назире закључак. Пошто у десет сати расправе о предлогу закона у појединостима не улази време које стоји на располагању председницима или овлашћеним представницима посланичких група (по петнаест минута), представнику предлагача закона (укупно три сата) и посланичким групама сразмерно броју чланова (укупно пет часова), а с обзиром да подносилац амандмана има два минута да образложи свој предлог за измену и допуну предлога закона, у претресу у појединостима се може расправљати о триста амандмана. Из ових правила се види да сврха подношења амандмана на Предлог закона о странцима није била измена Владиних решења, нити само ширење афирмативних ставова о раду егзекутиве, већ, у најмање толикој мери и „трошење времена“ расправе које би иначе било употребљено на представљање амандмана опозиционих посланика.

Да бисмо у потпуности представили ову нову, у сваком погледу инвентивну праксу владајуће већине у Народној скупштини Републике Србије нашу анализу морамо допунити још једним аспектом. Амандмани владајуће већине се у највећем броју подносе на прве чланове предлога закона који чини прву тачку дневног реда пленарне седнице.⁴⁴ На касније тачке дневног реда је број амандмана све мањи. То је логично када имамо у виду годинама присутну праксу о обједињавању тачака дневног реда. По Пословнику нашег парламента, Народна скупштина може да одлучи да обави заједнички начелни претрес о више предлога закона који су на дневном реду исте седнице, а међусобно су условљени или су решења у њима међусобно повезана, с тим што се одлучивање о сваком предлогу обавља посебно.⁴⁵ Због жеље убрзавања рада и лишавања могућности опозиције да промовише своје идеје посредством скупштинских дискусија, у претходних више од десет година су све владајуће већине неограничено користиле ову могућност, што је неретко довело и до склапања у једну тачку и више десетина тачака дневног реда из надлежности више министарстава. Из ове одредбе Пословника и представљених правила расправе у појединостима је јасно да се у случају вођења заједничког претреса о више предлога закона о већини од њих се претрес у појединостима због истека десет сати уопште и не води. На тај начин се постижу два циља. С једне стране се опозициони

parlament.gov.rs/Peta_sednica_Prvog_redovnog_zasedanja_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2018._godini.33985.941.html, 05/06/2018.

44) Народни посланици Српске радикалне странке су, када су сагледали намере владајуће већине, почели подносити амандмане на наслов предлога закона.

45) Чл. 157. ст. 2. Пословника Народне скупштине.

посланици онемогућавају да говорећи о својим амандманима критикују владине предлоге закона, и генерално владину политику, а са друге, посланици владајуће већине посредством својих предлога о изменама и допунама предлога закона промовишу резултате владе.

Нова, инвентивна пракса владајуће већине у Народној скупштини Републике Србије није уведена марта ове године и није почела подношењем амандмана на Предлог закона о странцима, већ 6. децембра 2017. године на Петој седници Другог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије у 2017. години, поводом Предлога закона о буџету за 2018. годину. Ову праксу називамо инвентивном због тога што је настала тако што садашња владајућа већина – као одговор на вишегодишњу праксу опозиције која се манифестовала у улагању више стотина амандмана „брише се“ на све чланове свих предлога закона – користи могућности које су дате Пословником, усвојеним 2009. године када је сада најјача парламентарна странка, са убедљиво највећим бројем мандата била у опозицији.⁴⁶ То што нова пракса, у последњих пола године драстично мења број амандмана и структуру њихових подносилаца се види из следећих података: 2011. године је укупно поднето 4927 амандмана, 2012: 1188, 2013: 2825, 2014: 2717, 2015: 5396, 2016: 5174, 2017: 5767⁴⁷ (од чега само у децембру око 2375), а само у последња три месеца текуће године: око 6860. Последња два податка су добијена анализом и збиром података из система е-парламента којем имамо приступ. На исти начин смо дошли и до податка да Посланичка група Српске напредне странке од децембра прошле године на свакој седници подноси између 400 и 700 амандмана, док је до буџетске расправе у децембру прошле године тај податак био испод 100 по месецу.

Из изнетих података произилази да у пракси Народне скупштине Републике Србије долази до модификовања сврхе амандирања предлога закона, што сматрамо легитимним средством политичке борбе која се одвија на легалан начин у складу са важећим Пословником који је продукт једне друге владајуће већине, иако би се то по Слободану Јовановићу сматрало опструкцијом, односно „обликом злоупотребе права“ и „противправном појавом“.

46) Према чл. 141. ст. 1. раније важећег Пословника (*Сл. гласник РС*, бр. 32/02 – пречишћени текст, 57/03, 12/04, 29/04 и 53/05) укупно време претреса за сваку посланичку групу по сваком амандману износио је највише 15 минута.

47) *Број поднетих амандмана*, Internet, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-narodna-skupstina-u-brojka/broj-podnetih-amandmana.1956.html>, 05/06/2018.

4. ЗАКЉУЧАК

Амандман се традиционално доживљавао као средство, пре свега, народних посланика којим они покушавају утицати на садржину закона које усваја парламент. Амандман јесте предлог за измену и допуну предлога закона али су разлози његове примене у пракси савремених легислатива много шири.

Изворни смисао овог средства процесног карактера је да се предложи другачије решење од оног које садржи предлог закона о којем се води претрес на пленарној седници скупштине. С обзиром да је данас, у ери апсолутне доминације владе у земљама са парламентарним системом државне власти она постала кључни учесник свих фаза законодавног поступка и монополиста у предлагању закона, народни посланици на законодавну политику не могу ефикасно утицати подносећи предлоге закона, већ улажући амандмане. Сви овлашћени предлагачи закона могу подносити амандмане пошто они представљају врсту права на законодавну иницијативу али се могу односити искључиво на текст предлога закона који се налази на дневном реду седнице легислативе или бар у скупштинској процедури.

Највећи број амандмана подносе народни посланици али њихова искључива сврха није више измена садржине предлога закона. За функционисање данашњег парламента није довољно узети у обзир доминантан положај владе, већ морамо имати у виду и кључну улогу политичких партија и правила која произилазе из страначке дисциплине.

Амандмани се од стране опозиционих посланика – поред покушаја реализовања њихове изворне сврхе – подносе да би се апропо њих говорило о пропустима владе, о неком проблему који се мора решити, иницијативи коју би требало остварити. Опозициони посланици користе своје право на говор што је основа вршења свих функција парламента, а пре свих репрезентативне улоге. Било шта да предложи или каже, члан парламента представља грађане као носиоце суверености који вршећи сувереност бирају своје представнике. Раније се у уставноправној науци постављало питање, да ли су амандмани народних посланика опозиције – иако представљају средства политичке борбе у парламенту – увек и добронамерни или се могу сматрати обликом злоупотребе права. Опструкција је у одређеној мери увек *sine qua non* парламентарног живота с обзиром на чињеницу да је легислатива политички орган.

С друге стране, и посланици владајуће већине све више користе право подношења амандмана. Циљ ових процесних

средстава законодавног поступка, међутим у њиховом случају првенствено није намера да се измени предлог закона, већ да се у расправи у појединостима говори афирмативно о политици владе и њеним резултатима и још више, да се сузи маневарски простор опозиције у изношењу критика на рачун егзекутиве. На овај начин се модификује изворни смисао амандмана и они постају средство борбе „за позорницу“, за време у скупштинској расправи поводом предлога закона. Представљајући и анализирајући нову праксу из последњих шест месеци у раду Народне скупштине Републике Србије смо видели да се више не може тврдити да се подношењем амандмана служе првенствено опозициони и независни посланици, како се то у науци до сада сматрало.

Нову праксу у функционисању владајуће већине у нашем парламенту сматрамо инвентивним, легитимним средством политичке борбе која се одвија на легалан начин у складу са важећим Пословником који је донела једна друга владајућа већина, иако би се то по Слободану Јовановићу сматрало опструкцијом, односно „обликом злоупотребе права“ и „противправном појавом“. Мада треба додати да је он појаву опструкције доводио у везу са опозицијом.

ЛИТЕРАТУРА

- Вучић Оливера, Стојановић Драган, „Уставно судство на пресеку права и политике“, *Анали Правног факултета у Београду (Анали ПФБ)*, бр. 2/2009, стр. 89-109.
- Јовановић Слободан, *Држава, Књига друга*, Издавачко и књижевско предузеће Геца Кон А. Д., Београд, 1936.
- Јовановић Слободан, „Предговор“ у књизи: Сидни Лоу, *Енглески парламентаризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010.
- Кутлешки Владан, Голић Дарко, *Увод у право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2017.
- Марковић Ратко, *Извршина власт*, Савремена администрација, Београд, 1980.
- Николић Оливер, *Законодавна процедура у Југославији са посебним освртом на швајцарско право*, Институт за упоредно право, Београд, 1997.
- Пајванчић Маријана, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, 2008.
- Пејић Ирена, *Парламентарно право – Француски, немачки британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет Ниш, Центар за публикације, Ниш, 2006.

- Петров Владан, *Енглески устав*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2007.
- Петров Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
- Стојановић М. Драган, *Правни положај посланика на примерима Француске, Аустрије, Немачке и Југославије*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999.
- Чекеревац Мирјана, „Прихваћени амандмани СВМ и Женске парламентарне мреже“, *Политика*, 11.12.2015, Internet, <http://www.politika.rs/sr/clanak/345206/Politika/Prihvaceni-amandmani-SVM-i-Zenske-parlamentarne-mreze>, 05/06/2018.
- Baranyi Bertold, “Törvénykezdeményezés”, in: *Parlamentek Európában* (eds. Csongor István Nagy, Imre Papp, Tibor Sepsi), Összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003, стр. 202-207.
- Dicey Albert Venn, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics, London, 1982.
- Kukorelli István, *Alkotmánytan*, Osiris Kiadó, Budapest, 1996.
- Norton Philip, *Legislatures*, Oxford and New York, Oxford University Press, 1990.
- Petrétei József, *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
- Sajó András, *Az önkorlátozó hatalom*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.
- Smuk Péter, *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*, докторска дисертација, брањена 2007. године, доступна на: Széchenyi István Egyetem Győr, Internet, http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/Smuk/Ellenzeki_jogok_Smuk.pdf, 05/06/2018.

ПРОПИСИ

- Пословник Народне скупштине Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 20/2012 – пречишћен текст.
- Пословник Народне скупштине Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 32/02 – пречишћени текст, 57/03, 12/04, 29/04 и 53/05.
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006.
- Magyarország Alaptörvénye*, Internet, http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968, 05/06/2018.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

- Број поднетих амандмана*, Internet, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-narodna-skupstina-u-brojkama/broj-podnetih-amandmana.1956.html>, 05/06/2018.
- Буџет за 2016.г. - прихваћено*, Internet, <http://www.pasztorbalint.rs/>

sr/amandmani/budzet-za-2016-g-prihvaceno#.WqY3HGrwbDc, 05/06/2018.

Дневни ред Прве седнице Првог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије у 2018. години, Internet, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2018/28.02.2018.%20I%20sednica%20I%20RZNSRS%20u%202018..pdf>, 05/06/2018.

Пета седница Првог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије у 2018. години, Internet, http://www.parlament.gov.rs/Peta_sednica_Prvog_redovnog_zasedanja_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2018._godini.33985.941.html, 05/06/2018.

Преглед активности Народне скупштине, Internet, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/pregled-aktivnosti-narodne-skupstine.1742.html>, 04/06/2018.

Предлози упућени Народној скупштини Србије, Internet, <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/Strana.aspx?s=upucenaakta&j=SRC>, 05/06/2018.

Bálint Pásztor (Балинт Пастор)

AMENDING DRAFT LAWS – USE OR ABUSE?

Resume

An amendment is a proposal for modifying and adding new parts to a draft law. It represents a part of a wider corpus, the right to legislative initiative, but it always refers to the text of the bill that is on the agenda of a parliament or is in the parliamentary procedure.

The aim of this paper is to present the original goal of the amendment, as well as the modification of the purpose of the tabling of this procedural instrument of parliamentary law. An amendment had been traditionally seen as an instrument of influencing the content of the laws passed by the parliament. Given that today, in the era of absolute domination of the government in countries with the parliamentary system of state power, it has become a key player in all stages of the legislative process and the monopolist in proposing the law, the deputies on legislative policy cannot effectively influence the submitting of draft laws in any other way, but by submitting amendments. For the functioning of today's parliament, however, it is not enough to take into account the dominant position of the government, but we must also bear in mind the key role of political parties and the rules stemming from party discipline.

Amendments by opposition MPs (members of parliaments) – in addition to attempting to realize their original purpose – are submitted

so that they would speak of government failures, a problem that must be solved, an initiative that should be achieved. Opposition MPs use their right to speak, which is the basis for the performance of all parliamentary functions, and above all of a representative role. Anything that deputies suggest or say, they do so as representatives of the citizens as bearers of sovereignty who, by exercising sovereignty, elect their representatives. Earlier in the science of constitutional law, the question was raised whether the amendments of the opposition MPs – although they represent the means of political struggle in the parliament – are always good-natured or can be regarded as a form of abuse of rights. Obstruction is to some extent always a *sine qua non* of parliamentary life, given the fact that parliaments are political bodies.

On the other hand, the members of the ruling majority are increasingly using the right to file amendments. The aim of these procedural means of legislative procedure, however, is not primarily the intention to amend the draft law, but to discuss and praise the policy of the government and its results and to narrow the opposition's maneuvering space in criticizing it. In this way, the original meaning of the amendment is modified and they become the means of fighting "for the stage", during the parliamentary debate on the bill.

In this paper, we present and analyze the new practice from the last six months in the work of the National Assembly of the Republic of Serbia, which shows that it can no longer be argued that the amendments are submitted primarily by the opposition and independent deputies, as it was previously considered in the science.

The new practice in the functioning of the ruling majority in our parliament is considered to be an inventive, legitimate means of political struggle that takes place in a legal manner in accordance with the valid Rules of Procedure, which is the product of another ruling majority, although one of the greatest Serbian lawyers of the twentieth century, Slobodan Jovanović had considered it as obstruction, that is, "the form of abuse of rights" and "unlawful occurrence".

Keywords: amendment, parliament, deputy, member of parliament, MP, government, political parties, representative function, legislation, obstruction

* Овај рад је примљен 06. јуна 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 26. јуна 2018. године.