

ГУШЕВА Снежана

**ЗАКОНОДАВНА ДЕЈНОСТ НА ПАРЛАМЕНТОТ
- ГЕНЕЗА, ОГРАНИЧУВАЊА, ПРЕДИЗВИЦИ**

Апстракт: Законодавната дејност е примарна и најзначајна активност на парламентите во сите држави. Со донесување на законите парламентот утврдува општи и задолжителни норми со кои ги регулира прашањата и односите од сите сфери на општественото живеење и го „создава“ правниот поредок на државата. Како претставнички орган, законите што ги донесува се израз на претпоставената општа волја на граѓаните кои го избрале. Секој парламент законодавната дејност ја врши во границите на доменот и ограничувањата кои му се поставени со уставот на државата. Генезата на оваа дејност на парламентот е во борбата за ограничување на апсолутната власт на монархот, а основите се во теоријата за поделба на власта. Но, оваа дејност на парламентот сè повеќе се стеснува како резултат на се понагласената улога на владата, како носител на извршната власт, во законодавниот процес изразена преку делегирање на законодавните овластувања. Владата станува креатор на законите, а парламентот само формален доносител. Законите многу често се донесуваат „низ“ парламентот отколку во парламентот. Без оглед дали тоа е резултат на потребата од побрзо и поефикасно регулирање на сè посложените општествени односи или е резултат на подредениот однос и партиската дисциплина на претставниците на парламентот спрема владата која произлегува од него, овој процес доведува до криза на претставничката институција - парламент и на нејзината законодавна дејност. Токму овие прашања се предмет на согледување и анализа на овој труд.

Клучни зборови: *закон, делегирано законодавство, законодавни ограничувања, претставување, криза на парламентот, дерогирање*

GUSHEVA Snezana

**LEGISLATIVE ACTIVITY OF THE PARLIAMENT
- GENESIS, RESTRICTIONS, CHALLENGES**

Abstract: The lawmaking is the primary and most important activity of parliaments in all countries. By the adoption of laws the parliament determines general and obligatory norms that regulate issues and relations in all spheres of society and thus, “creates” the legal order of the state. It is also a representative body, and the laws adopted are supposed expression of the general will of

the citizens who elect the parliament. Each Parliament performs its legislative activities within the scope and limits that are set by the state constitution. The genesis of this activity of parliament was in the struggle to limit the absolute power of the monarch, and its basics were in the theory of separation of powers. But the activity of parliament is increasingly narrowing as a result of more and more emphasized role of government as holder of the executive power, expressed by the delegation of legislative powers. Government becomes the creator of laws and parliament merely the carrier. Laws are more often adopted “through” the parliament than “in” the parliament. Whether this is a result of the need for faster and more effective regulation of the increasingly complex social relations or the result of a submissive relationship and party discipline of the representatives of parliament against the government that derives from the parliament, this process leads to a crisis of representative institutions - the Parliament and its legislative activity. These questions are the subject of observation and analysis of this paper.

Key words: *law, delegated legislation, legislative restrictions, representation, parliamentary crisis, derogation*

Генега и поим на законодавната дејност

Во историјата, во праксата, во политичката и во правната теорија за централната и најзначајна институција на власта и политичкото претставување и одлучување во една држава најчесто и рамноправно се користат термините парламент, собрание и законодавно тело. Иако имаат различно потекло и целосно не се синоними, ова се општи називи за претставничката политичка институција за која во повеќе држави се користат и други конкретни термини, во кои се изразени или се отсликуваат начините на формирањето или други аспекти карактеристични за сфаќањата на оваа институција¹. Дефинирањето на парламентот како законодавно тело, произлегува од неговата позиција на единствен орган кој ги донесува законите. Оваа дејност на парламентот е творечка и примарна зашто со донесувањето на законите парламентот го конституира правниот поредок на државата. Со овластувањето да утврдува општи и задолжителни правила во сите области од општествениот живот, парламентот ја има моќта да го насочува јавниот живот во државата. Тој има неспорен авторитет да го прави тоа, зашто неговата власт потекнува од народот и е овластен „толкувач” на волјата на оние кои што го избрале и му го довериле мандатот.

Донесувањето на законите претставува ако не најстар, но во секој случај највисок, највеличествен и најзначаен атрибут на парламентот

¹) Конгрес (САД); Фолкетинг (Данска); Ригикогу (Естонија); Едускунта (Финска); Сеимас (Литванија); Стортинг (Норвешка); Риксдаг (Шведска); Кортес (Шпанија); Кнесет (Израел)

и еден од оние кои најсилно дејствуваат врз народната свест.² Според класичната теорија и традиција за политичката репрезентација, донесувањето на законите е доверено на парламентот, кој како единствен репрезент на суверениот народ, преку законите може да ја изразува општата, народна волја. Токму од тие причини, власта на парламентот се смета како врховна и најзначајна власт во државата.

Законодавните овластувања се доверени на парламентот со надеж дека законите што тој ги донесува ќе се прифатат како авторитативни и задолжителни. Ова се должи на две причини, прво, парламентот е форум во кој предлозите на законите можат отворено да се разгледуваат и по нив да се расправа и второ, парламентот е образуван на начин кој сугерира дека народот (или најзначајните интересни групи во општеството) сам ги донесува законите.³ Како претставнички орган, парламентот целосно се заснова на принципот според кој суверениот народ сам се признава за неподготвен на сопствената волја да йдаде форма на закон. И бидејќи сака да има добри закони т.е. разумни закони, сериозно проучени и научно редактирани, народот избира свои претставници и им го делегира правото, наместо него, а во негово име да донесуваат закони.⁴ Значи, како збир на избрани претставници на граѓаните, како носител на сувереноста што ја врши во име на граѓаните, парламентот е овластен да ги утврдува општо задолжителните правила на однесување во вид на закони и преку нив да ја изразува „општата” волја.

Дефинирањето на парламентот како носител на законодавната дејност лежи во суштината на теориите за поделба на власта и сфаќањето дека државната власт се врши во различни облици и се доделува на разни државни органи чии овластувања се групираат според одредени критериуми и мерила. Донесувањето на законите е збир на различни операции, активности, значи дејност што ја презема парламентот за да ги донесе законите во одредена постапка (формален аспект) и со запазување на одредени содржински критериуми (материјален аспект).

Улогата и значењето на законодавната дејност на парламентот е повеќедимензионална, а произлегува од значењето на законите кои содржејќи општи норми, наредби и забрани имаат улога на регулатор на општествените односи. Парламентот преку законите го уредува начинот на однесување на граѓаните, но и на органите и на другите субјекти во државата. Фактот што законите се задолжителни за сите (*erga omnes*), како и фактот што актите на сите други органи мора да бидат во согласност со законите (принцип на законитост), сам по себе зборува за исклучително

²) Сидни Ло, *Енглески парламентаризам*, Геца Кон, Београд, 1929, стр. 62

³) *Nejvud Endru, Politika, Agora*, Београд, 2004, стр. 587

⁴) Баламезов Стефан, *Конституционен право*, Софи®, 1993, стр. 159

значајната, но се разбира и одговорна улога на парламентот. Од друга страна, со законите како општозадолжителни правила се овозможува државата да се организира и да обезбеди „ред“. Уште Платон зборува за тоа дека е неопходно луѓето да имаат закони според кои ќе се управуваат за да се разликуваат од „најбесните животни“. Значи, постоењето на законите е неопходен услов и средство преку кое државата го уредува поредокот, ги регулира општествените односи во кои го штити својот поредок и ги принудува граѓаните на почитување на основните правила, со што спречува анархија и се бори против анархијата. Секако, преку општата и генерална улога што ја имаат, законите и даваат можност на секоја структура која е на власт да ја реализира својата политика и да ги штити своите интереси, преточувајќи ги во норми.

Значењето на законодавната дејност на парламентот е во создавањето општи прописи и правила врз основа на своето „расудување“, знаење и искуство. Но, со донесувањето на законите не значи дека завршува и целокупната законодавна активност на парламентот. Имено, иако тој не ги применува законите, односно не навлегува во нивното конкретно спроведување, сепак има формално право да ја контролира владата и нејзините постапки во поглед на примената и толкувањето на законите, спрема граѓаните и спрема државата воопшто. Во секој случај, за целокупната законодавна работа која парламентот ја врши во име на народот, потребна е и добра организирана и иницијативна влада, која ја ужива довербата во парламентот. Тоа произлегува од таму што владата е главниот орган кој соработува со парламентот, ја диктира парламентарната работа и ги подготвува одлуките што парламентот треба да ги донесе.

Модерниот поим на законодавната дејност на парламентот и определувањето на содржината на законите и постапката за нивно донесување, настанува тогаш кога почнало свесно да се создаваат правните норми од страна на специјален, централен орган - парламентот како претставник на народот или дел од народот. Во таа смисла, и авторите го дефинираат поимот на она што значи создавање на закони. Без оглед на модалитетите, она што е заедничко за сите е тоа дека законодавството е онаа активност на парламентот со која тој создава правни правила, закони кои се општи и императивни за сите и се манифестација на јавната власт. Во таа смисла, според Џон Лок, законодавната власт е власт која создава правила врз основа на кои се одлучува за природните права на човекот. Таа е основна и првенствена функција на државната власт, основна државна власт. Законодавната власт е инструмент преку кој се изразува волјата на општеството. Затоа, нејзиниот носител, парламентот, секогаш е врховен државен орган. Од друга страна, за Жан Жак Рус, суверенитетот е неутуѓив и неделив, а волјата е општа или не е општа, таа е или волја на народното тело или само на еден негов дел. Општата волја е акт на суверенитетот и

претставува закон, а волјата која не е општа таа е само поединечна и е акт на извршните органи на државата. Законот во себе ја соединува општоста на волјата и на предметот.

Законодавната дејност не ја подразбира активноста на создавање на сите општи норми, туку само создавање на општите правни норми од страна на специјални органи, односно од страна на законодавни тела. Општите норми кои ги донесува законодавното тело се нарекуваат закони, за разлика од оние општи норми кои по исклучок може да ги донесува друг орган - владата, шефот на државата или друг извршен или судски орган. Општите норми кои ги донесуваат органите на извршната власт обично се нарекуваат уредби или наредби. Таа разлика и терминологија има историски и политички корени. Настанала со поделба на државните функции. Пред тоа, кога сите државни функции биле во рацете на една личност - монархот, имало малку основа за создавање на поимот законодавство како дејност, функција, која се разликува од другите државни функции, посебно ако општите норми се создавани по пат на обичаи.⁵

Некои автори го расчленуваат поимот на законодавната активност. Според Пол Лабанд, од субјективен аспект, законодавна функција е онаа функција која ја врши законодавниот орган, а се состои во донесување на закони. Законите се производ на слободната волја и нивното донесување не подлежи на никаква одговорност. Оваа слобода се однесува на позитивното право. Волјата на законодавниот орган во однос на тоа право е највисока и позитивното право мора да ѝ се потчини. Значи, од субјективен аспект, законодавната власт ја карактеризира неодговорноста и слободата на законодавниот орган во однос на позитивното право. Од објективен аспект, суштината на законодавната функција ја изразува императивноста на правните правила т.е. во императивноста на едно апстрактно правно начело кое се нарекува закон. Законот има два елемента: општост, значи се применува на неограничен број истоветни случаи и императивност, правното правило е обврска со посредство на државната власт.⁶ Општо е тоа што сите автори законодавната дејност ја врзуваат со донесување на општи правни акти, под назив закони, кои се апстрактни и имаат генерално дејство. За Георг Јелинек, законодавството создава апстрактни правни правила кои регулираат серија на случаи. Законодавната функција ужива највисок степен на слобода. Според Леон Диги, со законодавната функција државата го создава објективното право. Законодавната функција се врши секогаш кога се донесува акт-правило кое е општо, апстрактно и имперсонално, кога создава и формулира една нова нормативна одредба

⁵) Kelzen Hans, *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951, стр. 248-249

⁶) Лабанд- цитирано според Marković Ratko, *Izvršna vlast, Savremena administracija*, 1980, стр.35-36

или менува некоја постоечка. Најтипично такво правило е законот. Двете основни карактеристики на законот се општоста и императивноста, тоа е во материјална смисла, а од формален аспект, закон е секоја одлука што ја донесува органот, кој според позитивниот устав е законодавен.

Требало да минат векови за да се стекне сознание и да се сфати дека заедницата треба да биде правна заедница, односно дека нејзината моќ над поединците како членови на заедницата не смее да биде арбитарна и неограничена, туку мора да биде правно регулирана. Власта мора да има свој основа во волјата и согласноста на граѓаните, но таа мора да се врши по точно утврдени правила и норми кои го претставуваат правниот поредок на заедницата, државата. Тоа значи дека власта во целина има граници и наспроти неа постојат слободите и личните права на граѓаните како поединци кои се заштитени во однос на државата. Овие постулати всушност се и суштината на демократските системи. Според тоа, државата, односно нејзините органи не смеат да ги пречекорат овластувањата кои им се дадени и пропишани со правни инструменти, зашто во спротивно би навлегле во правата на граѓаните и нивната работа би била незаконска и нелегална. Токму потребата од заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот и ограничување на просторот за дејствување на власта, ја условува појавата на донесување „вистински” правни акти. Со нив почнуваат да се уредуваат општествените односи, правата и обврските на граѓаните и овластувањата и границите за функционирање на државата и нејзините органи.

Во целиот среден век системот на правни прописи бил неразвиен. Устав или основен закон немало, а за останатите правни прописи, доколку воопшто биле донесувани, не биле утврдени нивните називи, материјата која би ја регулирале, ниту правилата и постапката за нивно донесување. Во нормативната област, парламентот скоро да немал овластувања. Нормативните овластувања, односно донесувањето на скоро сите акти без оглед на нивниот назив и содржина, биле сконцентрирани во рацете на монархот. Меѓутоа, односите меѓу кралот и парламентот во оваа сфера во периодот на XV и XVII век драстично се менуваат. Борбата на парламентот е насочена кон намалување на прерогативите на кралот и нивно постепено, сукцесивно преземање. Секако овој процес најдобро може да се види низ примерот на Англија, „мајка” на парламентот и парламентаризмот. Имено, во XV век парламентот добива значајна законодавна улога. Во почетокот, парламентот имал право на законодавна иницијатива која монархот не морал да ја прифати. Но, со тек на времето парламентот ја презема улогата на предлагач на законите. Кралот го губи правото самостојно да донесува општи акти (закони), но, тој и натаму располага со овластувања да донесува наредби (ordinances) и прокламации (proklamations), како општи задолжителни норми, но во начело со привремен карактер. Меѓутоа,

разграничувањето меѓу законите и наредбите не е прецизно изведено. Така, и покрај начелно усвоениот став постоечките закони да можат да се менуваат и укинуваат само со други нови закони, во пракса кралот понекогаш ги менувал и со свои наредби. Покрај тоа, кралот располагал и со *ius dispensandi*, право врз конкретен случај да не дозволи примена некој закон. По Славната револуција од 1689 година, кога во парламентот е усвоен *Bill of rights*⁷, во Англија конечно е решен судирот помеѓу монархот и парламентот. Се воведува режим на законитост, владеење на правото (*Rule of Law*). Кралот, без согласност на парламентот, повеќе не можел да ги суспендира законите и да „ослободува“ од нивна примена. Исто така, и собирањето на даноци и држење на постојана војска, без дозвола на парламентот, е прогласено за незаконско. За подобро вршење на законодавните овластувања, парламентот добил обврска почесто да се состанува. На тој начин, парламентот станува основен законодавец.

Во земјите на континентална Европа системот на правни норми во современа смисла се обликува почнувајќи од Француската буржуаска револуција од 1789 година, а под влијание на револуционерните мисли кои ја одразуваат идејата на либералната буржуазија во тоа време. На врвот од хиерархијата на правните акти се наоѓа уставот. Тој е основниот закон што го донесува уставотворно собрание или парламентот во посебна постапка различна од онаа за донесување на обичните закони или го донесуваат граѓаните по пат на референдум. Законите ги донесува парламентот, а извршната власт која во почетокот била во рацете на монархот, а подоцна се повеќе преоѓа во рацете на владата, донесува т.н. подзаконски прописи врз основа и во рамките на законите. Значи, создадена е трихтомија на органи и трихтомија на соодветни правни прописи: уставотворни, законодавни и извршни. Со извесни варијанти, оваа поделба е задржано и до денес и е основа на која се базира хиерархијата на правните прописи.

Граници на законодавните овластувања на парламентот

Монополот за донесување на законите формално го има парламентот. Притоа, правниот извор на сите негови овластувања, вклучувајќи го и донесувањето на законите, правила и ограничувања на кои мора да се придржува, скоро без исклучок се содржани во основниот акт на државата, уставот. Уставот е основен правен извор на овластувања кои државните органи за својата работа ги добиваат непосредно или посредно. Тоа посебно се однесува за парламентот кој најнепосредно и директно од уставот ги добива своите законодавни овластувања. Уставите секогаш, без исклучок, содржат одредби за парламентот, со што се гарантира неговата уставна позиција, а со определувањето на надлежностите како збир на

⁷⁾ Овој документ со значење, како и Големата повелба на слободата и во отсуство на пишан устав и денес има улога на еден од најважните уставни документи во Велика Британија.

овластувања и средства, се изразуваат основите преку кои парламентот се остварува како највисок орган на власта. Значи, во однос на остварувањето на законодавната дејност, парламентот е ограничен токму со постоењето на уставот и обврската да се придржува на неговите одредби. Границите на овластување на законодавецот се пропишани и одредени и тој не може да ги пречекори, односно парламентот како носител на дел од државната власт, својата работа мора да ја сфати и мора да ја врши во границите на легитимниот простор на своето дејствување. Супрематијата на законодавното тело не е апсолутна, таа секогаш е ограничена со целите поради кои граѓанското општество е створено. Законодавното тело нема повеќе власт од она што му е пренесено по пат на општествен договор. Законодавното тело, исто така, својата власт не може да ја пренесе на друг, зашто целата власт му ја делегирал народот. Законодавната власт е врховна, но не и апсолутна. Ако законодавното тело лошо или воопшто не ја остварува власта, народот е повикан да го смени (Џон Лок).

Ниеден вид на земска власт не е неограничена, ниту власта на народот, ниту на луѓето кои себе се нарекуваат негови застапници. Законот кој е само израз на народната или на волјата на владетелот, мора да биде ограден со исти граници како и власта од која произлегува. Застапниците на народот немаат право да го чинат она што нема право да го чини ни нацијата. Границите на законот ги одредува правдата и правото на поединецот. Во секој случај, на претставничката власт мора да и се постават граници, зашто во спротивно претставниците на народот нема да бидат бранители на слободата, туку кандидати за тиранија, а тиранијата створена со уставот е дотолку пострашна, доколку тираните се помногубројни... Народот е слободен само тогаш кога неговите претставници се ограничени, зашто, собранието чија власт е неограничена е поопасно од народот.⁸

Се разбира, и овде постојат исклучоци, а најкарактеристичен е примерот со Англија која нема пишан устав, односно под устав се подрабираат повеќе историски документи кои уредуваат уставна материја и голем број уставни конвенции. Во Англија на крајот од XVII век настанува уставното начело за сувереноста на парламентот. Парламентот, правно со ништо не е ограничен. Сите закони ги донесува по единствена процедура. Законот кој би имал за цел да го промени редот на наследување на престолот, или да озакони ропство, би го работела иста машина и би требало да помине низ исти фази низ кои би поминал и законот за овластување на одборите на квартовите, да вршат преглед на кантите за млеко.⁹ Значи, парламентот во Англија, во својата работа правно со ништо не е „врзан“. Предмет на законско регулирање може да биде која

⁸⁾ Constant Benjamin, *Načela politike, Politička kultura*, Zagreb, 1993, стр. 33-35

⁹⁾ Сидни Ло, *Енглескипарламентаризам*, ГецаКон, Београд, 1929

било материја, без ограничување и за која што парламентот ќе оцени дека треба да ја регулира. Парламентот има неограничена и исклучива законодавна власт. Познатиот англиски конституционалист Алберт Дајси одлучно се изјаснува за позитивно-правно неограничени овластувања на британскиот парламент. Всушност и проблемите на британското уставно право ги сведува на начелото на сувереност на парламентот и начелото на владеење на правото (Rule of Law), односно на констатацијата дека „парламентот претставува форма, а владеењето (супрематијата) на правото е содржина на модерниот британски устав“.¹⁰ Тој се обидува да го одбрани сфаќањето дека политичката власт мора и може да се ограничи со владеење на правото и тогаш кога овластувањата на носителот на врховната власт, позитивно-правно не се ограничени. Според него, сувереноста на парламентот се огледа во тоа што прво парламентот врз основа на англискиот устав има право да донесува и укинува каков било закон (позитивна сувереност) и второ, правото на Англија не овластува ниту едно лице или орган да поништи или да не применува законодавни акти на парламентот (негативна сувереност). Значи, двата по содржина дивергентни поими, владеењето на правото и сувереноста на парламентот се надополнуваат. Владеење на правото подразбира начело на ограничена власт, поставка дека легитимна е само онаа политичка власт која е ограничена со целта на нејзиното конституирање. Освен Англија која нема пишан устав, повеќето земји имаат т.н. цврсти уставни кои се донесуваат и менуваат на посебен начин и во посебна постапка. Со нив, покрај тоа што се определува дека парламентот е единствен орган кој врши законодавна дејност, односно ги донесува законите, често се определува и начинот на работа на парламентот, а во одредена смисла се фиксира и доменот на законодавната дејност. Во тие случаи, парламентот мора да се придржува на одредбите од уставот кои се однесуваат на неговите овластувања, без можност по своја волја, со донесување на обични закони да ги менува. Тоа значи дека законодавецот, во својата работа мора да ги почитува уставните одредби со кои од една страна изречно му се пропишува што треба, а од друга страна што не смее да работи.

Во зависност од структурата на парламентите, постојат разлики во поглед на остварувањето на законодавната дејност. Доколку парламентот е еднодомен, законите ги донесува целиот парламент, а доколку е дводомен, законите се донесуваат со согласност на двата дома. Од ова правило има и исклучоци, па одделни закони ги донесуваат двата дома заедно, а одделни закони ги донесува само еден дом.¹¹ Карактеристичен е случајот со Италија,

¹⁰⁾ Цитирано според Basta Lidija, Politika u granicama prava, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1984, стр.98-100

¹¹⁾ На пример во Германија одделни закони наведени во Основниот закон се донесуваат со

каде што со Уставот е предвидено дека законите, освен одделни закони изречно наведени во Уставот, можат по овластување на парламентот да ги донесуваат надлежните парламентарни комисиии.¹² Со оглед на значењето на законите кои се „производ“ на законодавната дејност на парламентот, уставите обично содржат и одредби за постапката по која во парламентот се донесуваат. Овие одредби кои можат да бидат многу различни и по обем и по содржина потоа се разработуваат со парламентарни акти (правилници). Обврската за придржување кон постапката за донесување на закони е услов за нивна правна исправност. Значи, утврдувањето на надлежноста и постапката се двата формални аспекти кои имаат исклучително значење за правната валидност на законите и принципот на формална уставност. И третиот аспект е материјалната уставност која се однесува на тоа, законите да регулираат прашања кои се подведуваат под *materia legalis*.

Едно од ограничувањата на законодавната дејност на парламентот предвидено со уставите е и тоа што парламентот не може да донесува закони со повратно дејство, односно со новите закони не може да се навлегува во стекнатите права. Ова правило е гаранција за социјална правда и правна сигурност на граѓаните, но сè почесто почнува да се релативизира, со тоа што се допушта законите под одредени услови, најчесто ако се работи за јавен интерес, да имаат повратно, односно ретроактивно дејство.

Надлежноста за донесување на подзаконски акти исто така е утврдена со устав или со законите. Со задолжителното утврдување на надлежностите се обезбедува правниот услов за остварување на внатрешна усогласеност на политичкиот систем и системот на правниот поредок со што се обезбедува принципот на уставност и законитост. Тоа е во согласност со демократската традиција, според која парламентот како непосреден израз на волјата на граѓаните претставува хиерархиски повисок орган, додека владата која произлегува и му одговара на парламентот хиерархиски е понизок орган и оттаму правните прописи што ги донесуваат овие

согласност на двата дома на сојузниот парламент, додека останатите закони самостојно ги донесува Бундестагот, со можност Бундесратот да бара Бундестагот уште еднаш да расправа по законот, со што се одложува само усвојувањето на законот.³³⁻³⁵

¹²⁾ Меѓутоа, пред конечното усвојување од страна на комисиите, предлозите на законите може на барање на владата, една десетина од членовите на домот или една петтина од членовите на комисијата, да бидат изземени од надлежност на комисијата и да бидат дадени на одлучување на пленарна седница. Во пракса, можноста комисиите да донесуваат закони широко се користи и скоро три четвртини од вкупниот број на закони ги донесуваат комисиите. Со законите донесени од комисиите не може да биде дерогиран закон кој согласно со Уставот мора да биде донесен од страна на двата дома на парламентот. И во Германија, со закон кој самостојно го донел Бундестагот не може да се дерогира закон донесен со согласност на двата дома. Овие случаи покажуваат дека законите донесени од еден дом (во случај на дводомност) или од парламентарно тело се разликуваат од другите закони во поглед на правната сила.

два органа стојат во соодветен хиерархиски однос. Па, законот е акт со поголема правна сила од подзаконските акти. Значењето на овие формални моменти се надополнува и со значењето на општествените односи кои се регулираат со одделните категории на правни акти (*materia constitutionis*, *materia legalis* и *materia sublegalis*).

Независно од ограничувањата од правна природа, законодавецот подлежи и на повеќе фактички ограничувања. Неговата работа, токму заради тоа што е континуирана и се одвива во текот на годината, е под постојано влијание од можните секојдневни случувања и бројните промени во различните сфери на општествените односи. Овие условености во работата на парламентот многу често не можат ниту да се предвидат ниту да се идентификуваат и проценат, а сепак во голем степен влијаат во ограничувањето или насочувањето на законодавната дејност на парламентот.

Домен на законодавната дејност

Во однос на определувањето на доменот на законодавната дејност на парламентот постојат разлики. Во уставите на некои држави, само генерално е утврдено дека парламентот донесува закони. Тоа е случај и со Уставот на Република Македонија. Значи, земено начелно законодавецот располага со слобода да ја регулира која сака материја и тоа на начин на кој што тој ќе одлучи.

Во форма на закон може да биде облечен секој предмет. Зависи до законодавецот во која мера ќе ја искористи оваа слобода или ќе изврши одреден избор и ќе регулира само одредени материи, а другите ќе ги препушти на регулирање со подзаконски акти.¹³ Но, во уставите на други држави повеќе или помалку исцрпно е регулиран и начинот дури и процедурата за донесување на закони. Меѓутоа, општа карактеристика е што уставите оставаат слобода на законодавецот во рамките на неговата генерална позиција и овластувања да донесуваат закони во различни сфери и со нив да ги регулираат општествените односи. Значи, во најголем број случаи парламентот е неограничен во однос на материјата која со закон може да ја регулира. Уставите не утврдуваат конкретни области кои со закон треба да се нормираат и не го одредуваат досегот и правците на тоа регулирање. Во такви случаи парламентот има слобода во поглед на изборот и начинот на прашањата кои ќе ги опфати со законот но, само со обврска тоа да не биде во спротивност со уставот. Но, се разбира и овде има исклучоци. Во некои устави е утврдено и овластувањето, односно обврската на парламентот за донесување одредени закони, а по исклучок и забрана за донесување на некои закони. Имено, во уставите на некои

¹³⁾ Jovičić Miodrag, *Zakon i zakonitost*, Radnička štampa, Beograd, 1977, стр.91

држави изречно е исклучена можноста со закон да биде регулирано одредено прашање. Тоа се оние прашања за кои уставотворецот смета дека се толку значајни што не може да се препуштат на законодавецот да ги уреди како што тој сака. Во Франција посебно е карактеристично отстапувањето од начелото на слобода на законодавецот суверено да ја определува нормативната материја. Во смисла, на тоа што може да се регулира со закон, Уставот на Франција (член 34) прецизно го утврдува законодавниот домен со набројување на материјата за која може да се донесат закони, со препуштање на егзекутивата со свои уредби да ги регулира сите останати прашања.

Постојат и случаи кога за одредени прашања уставот предвидува дека мора да се уредат само со закон.¹⁴ Овие „наредби“ на уставот се изречни и безусловни и парламентот мора да ги почитува. На овој начин, со уставите прецизно се утврдува која материја спаѓа во исклучителен домен на законодавната дејност на парламентот.

Иако не се утврдени, сепак постојат општи критериуми кои начелно ја одредуваат рамката на законодавната дејност, односно на прашањата кои треба законски да се регулираат. Тие критериуми се пред сè значењето и стабилноста на општествените односи кои се предмет на уредување, што значи дека со закон треба да се регулираат позначајните општествени односи и релативно стабилните општествени односи кои не подлежат на чести промени. Меѓутоа, денес границата помеѓу законската и подзаконска материја станува сè понеодредена. Има појави кога со подзаконски акти, пред сè со уредби кои ги донесува извршната власт се уредува законска материја и обратно, кога законите премногу детално нормираат прашања кои би можеле да бидат регулирани со акти на владата.

Брзиот општествен развој во сите области директно се одразува врз законодавната дејност на парламентот. Законите и правните прописи како основни извори на правото кои го регулираат однесувањето, правата и обврските на граѓаните, општествените односи, организацијата и овластувањето на државата, односно нејзините органи, во голема мера се зависни од глобалните промени во општеството. Со законите се опфатени се поголеми области од општествениот живот и се позабрзано се шири доменот на правото. Проширувањето на правното регулирање (панјуридизација) е резултат и на развојот на науката и техниката и новите и сложени општествени односи што од своја страна ја наметнуваат потребата од нивно регулирање. Значи, постои ситуација на пренормираност, односно се поголем број на правни акти и се

¹⁴⁾ Тоа најчесто се однесува на прашања од финансиската област, утврдување на даноци и други фискални давачки, начинот на избор на претставничките органи, кривичните дела и санкции, изборниот систем, судската организација, сите видови на ограничувања на правата, односно утврдување на обврски на граѓаните и сл.

поширок домен на регулирање. Пратечка појава на панјуридизацијата е пролиферацијата на правните прописи, што значи зголемување на бројот на прописите, како резултат на потребата за донесување на подзаконски акти заради спроведување на законите.

Делегирано законодавство -пренос или дерогирање на законодавните овластувања на парламентот

Секаде во светот, парламентот како законодавен орган, единствено е овластен да донесува закони и со нив примарно и оригинерно да ги регулира сите прашања за кои ќе оцени дека треба да се опфатат со закон, на начин на кој што тој смета дека е најдобро. Во својата законодавна дејност, парламентот единствено е ограничен со уставот. Од друга страна, во начело, владата е овластена врз основа на закон и заради извршување на законите и нивна натамошна дораработка или конкретизација, да донесува подзаконски прописи, најчесто уредби. Ова е во согласност со теоријата за поделба на власта, по која законодавното тело донесува закони, а извршното ги извршува. Сфаќајќи го законот како израз на општата волја, таа теорија во почетокот, под закон го подразбира секој правен пропис со кој државата утврдува општообврзувачки правила, што значи законодавната власт единствено пропишува што е право, а тоа право треба да го спроведе извршната власт. Оваа строга распределба на нормативните овластувања, посебно по Првата светска војна, почнува да се губи. Егзекутивата стекнува предност во однос на парламентот, односно тежиштето на нормирање од парламентот се пренесува на владата. На тој начин, во праксата се појавува т.н. делегирано законодавство што значи, парламентот на владата и го делегира правото, иницијално и примарно да регулира одредени општествени односи.

Делегираното законодавство е обратен процес на пренесување на власта, односно на законодавните овластувања од парламентот на владата. Имено, појавата на парламентот е резултат на борбата за ограничување на апсолутната власт на монархот, со што парламентот го „освојува” правото да донесува закони. Сега, обратно, законодавните овластувања од парламентот постепено се враќаат таму каде што на почетокот и се наоѓале, на извршната власт, само што тоа сега е владата, а не монархот. Доверувањето на вршење одделни нормативни работи на извршните органи од страна на законодавните тела, во прв ред се должи на потребата од побрзо и поефикасно регулирање на општествените односи. Очигледно е дека владата како постручно, покомпетентно и пооперативно тело побрзо и поефикасно го врши нормирањето што во денешни услови има се поголема улога врз ефикасноста на управувањето. Затоа, сè почесто ѝ се делегира правото да ги дефинира тие прашања. Сето тоа доведува до поместување на тежиштето на регулирање на многу битни општествени

односи, од парламентот врз владата. На овој начин, класичното правило за распределба на нормативните овластувања, како и теориски постоечкиот хиерархиски однос помеѓу законите и подзаконските прописи, се претвора во фикција. Парламентот како непосреден израз на волјата на граѓаните, како орган кој е единствено надлежен да донесува закони, делумно абдицира во корист на владата за која може да се смета дека само посредно произлегува од таа волја.¹⁵

За прописите преку кои се реализираат делегираните овластувања, пронајден е и соодветен назив, тоа се уредбите со законска сила. Тие имаат иста правна сила како и законите. Владата може да ги донесе врз основа на уставно овластување или врз основа на одлука на парламентот. Во вториот случај, парламентот дел од своите нормативни овластувања под одредени услови ги пренесува на владата. Овој случај, всушност, претставува класичен облик на делегирање на овластувањата од парламентот на владата. Со уредбите со законска сила се врши регулирање на прашањата, а со нив и дерогирање на законски одредби. Таа можност за дерогирање, по правило, е условена на различни начини, во поглед на материјата, во поглед на временското траење, задолжителното поднесување на потврда и слично. Овие уредби по својата правна сила се изедначуваат со правната сила на законот. За да не се злоупотребува делегираната власт треба да се обезбедат и гаранции. Во таа смисла, би требало да се обезбеди можност за отповикување на делегацијата на власта. Законодавната власт би морала да има право да ја укине делегираната власт, секогаш кога ќе оцени дека тоа е потребно, а поради спречување на нејзина злоупотреба. Границите на делегираната власт секогаш треба строго да бидат определени и ни една власт нема да има право пред судовите да ги одрече така правно одбележаните граници.¹⁶

Општиот бран на делегирано законодавство, во последните децении на минатиот век, ги зафаќа сите современи држави, без оглед на обликот на организација на државната власт. И во Англија парламентот се покажува како неподобен да биде исклучив „правотворец“, поради што се наметнала пракса, со закони владата и одделни ресори да се овластуваат со свои прописи да дополнуваат закони, а во исклучиви случаи и да ги менуваат, но се разбира со сите специфичности што го пратат англискиот парламентарен систем.¹⁷ Особено карактеристичен е примерот на

¹⁵⁾ Jovičić Miodrag, Veliki ustavni sistemi, IRO, Svetozar Marković, Beograd, 1984, стр. 162

¹⁶⁾ Ласки Херолд, Политичка граматика, Геца Кон, Београд, 1989, стр.147-148

¹⁷⁾ Лово Филип, Велике савремене демократије, Нови Сад, 1999, - Сувереноста на парламентот, без постоење на заштитни уставни норми, подразбира дека во англиското

Франција, каде што парламентот и натаму останал единствено овластен да донесува закони, но не во сите области. Појавата на делегирање на законодавните овластувања во Франција датира од првите децении од минатиот век, кога повеќепартискиот систем негативно се одразува врз работата на парламентот. Долгите дебати и неефикасноста во донесувањето на законите, ја наметнало потребата од прераспределба на нормативните овластувања меѓу парламентот и владата, во корист на владата. Тоа започнува на почетокот од минатиот век, но делегирањето на законодавството добило посебен замав во 1934 година. Парламентот, по пат на т.н. закони за целосно овластување, ја овластувал владата да донесува уредби со законска сила. Со овие уредби, независно од законските одредби, во случај на потреба, се дерогирале или автономно се регулирале одделни прашања. Денес, парламентот донесува закони само за оние прашања за кои уставот изречно ги наведува. Значи, неговите законодавни овластувања се ограничени и надвор од со уставот набројаните материи, парламентот не може да донесува закони. На тој начин, нечекајќи законско овластување, владата добила право, *ex constitucione*, самостојно да пристапи кон регулирање на сите останати прашања со свои прописи, кои во теоријата се нарекуваат автономни уредби. Според тоа, владата станала главен претпоставен законодавец, а парламентот, законодавец за останатото. Покрај автономните уредби, владата е овластена да донесува и т.н. ордонанси кои во основа имаат карактер на старите уредби со законска сила.

Предизвици или криза на законодавната дејност на парламентот

Во поглед на остварувањето на законодавната дејност на парламентите, се наметнува прашањето дали тие треба да се оценуваат врз основа на квалитетот на законите што ги донесуваат, степенот на согласноста кој го обезбедуваат за донесување на законите, степенот во кој законите го изразуваат јавното мислење или треба да се побараат други параметри за градење на оценка.

Се наметнува и прашањето колку парламентите преку донесување на законите имаат моќ да ја креираат или да влијаат на креирањето на политиката или се само дебатни кружоци кои го свртуваат вниманието од местото каде се наоѓа и одвива вистинската власт. Всушност, одговорот на второто прашање е клучно во одредувањето на стварната природа на односот на парламентите и извршната власт и распределбата на моќта

право, хиерархискиот однос помеѓу нормите е многу ограничен. Тој однос постои само помеѓу актите на парламентот и нормативните инструменти на извршната власт. Односот е последица на парламентарната сувереност која бара секое правило да потекнува од парламентот или неопходно е да има извор во некој акт на парламентот. Парламентот на владата и ја дава потребната надлежност за да ја обезбеди примената на законите.

меѓу овие најзначајни државни органи. Од овој аспект, парламентите можат да се поделат на три широки категории:¹⁸

- парламенти кои креираат политика со значајна автономија и активно влијание врз практичната политика;
- парламенти кои влијаат на политиката, способни да ја променат, но само како одговор на владини иницијативи;
- парламенти кои имаат занемарливо влијание и само ги потврдуваат одлуките на извршната власт.

Парламентите кои ја креираат политиката се ретки. За да може позитивно да влијае врз политичкиот процес, парламентот мора да има значајни уставни овластувања; да ужива почит; да има значаен степен на политичка независност од владата и да има доволно организационо единство за преземање на одлучни акции. Во земјите во кои долго постои доминација на една партија, парламентите се слаби, односно со нив доминира извршната власт. Но, општа е констатацијата дека парламентите повеќе влијаат на политиката отколку што ја креираат. Односите помеѓу парламентот и владата често зависат од партиските поделби и нестабилните коалициони влади. Во такви случаи владата управува, бидејќи е одговорна за формулирање и подоцна за примена на законодавната програма, додека основна улога на парламентот е да реагира на таа програма. Влијанието на парламентот врз политиката во најголема мера зависи од силата на владејачката партија во парламентот и нејзината способност да го зачува внатрешното единство.

Но, она што подолго време се почесто се наметнува како прашање е колкава е вистинската, фактичка улога на парламентот како законодавец. Неспорно е дека донесувањето на законите, во секој случај, останува најзначаен атрибут на парламентот преку кој оваа претставничка институција најсилно дејствува врз граѓаните. Меѓутоа, оваа негова надлежност сè повеќе се стеснува како резултат на се понагласената улога на владата во законодавниот процес, а пред сè како резултат на процесот на делегирање на законодавството врз извршните органи. На тој начин, ова уставно право често фактички е вон парламентарните овластувања. Она што е уште позначајно е тоа што парламентот ретко ја применува позитивната законодавна власт. Правото на законодавна иницијатива, членовите на парламентите многу малку го користат. Предлозите на законите најчесто потекнуваат од извршната власт која има организационо единство и пристап до стручни совети и информации потребни за креирање на политиките. Британските пратеници, на пример, донекаде имаат можност да покренат донесување на закон во вид на пратенички предлог но за него се расправа и дебатира единствено доколку

¹⁸⁾ Hejvud Endru, Politika, Agora, Beograd, 2004, стр 603-605:

владата покрај сопствената законодавна програма има време за тоа. Во парламентарната пракса на САД околу 80% од законите што ги разгледува Конгресот потекнуваат од иницијативите на претседателот на САД. Во сите парламенти, скоро без исклучок, и до 90% законодавните предлози доаѓаат од Владата.¹⁹ Во Република Македонија дури 98% од законите се донесуваат по предлог на Владата.

Од друга страна, и негативната законодавна власт парламентот не ја користи. Скоро секогаш се прифаќаат предлозите на владата која зад себе го има мнозинството. Сето тоа покажува дека моќта и статусот на парламентот се менуваат. Доаѓа до криза на политичкиот претставнички орган. Произлегува дека законите и премногу често се донесуваат низ собранијата отколку од собранијата.²⁰ Интересен е пристапот на Џејмс Брајс во опишувањето на „залезот“ на парламентите. „На прашањето како дејствуваат законодавните тела, патникот од искусните и стари луѓе добива скоро истоветен одговор. Тврдат дека денес во законодавните тела има многу малку даровити говорници од времето кога тие настанале, тонот и манирите се губат; најдобрите граѓани малку се расположени да влезат во парламентот. Местото во парламентот, денес не ја обезбедува некогашната општествена положба и поради различни причини парламентот го нема некогашното почитување. Законодавците, замислувајќи дека се симнале од олимписките височини, малку водат сметка на оној декор којшто пред две генерации владееше во Франција и Англија, во поглед на тонот и учтивоста. Со тоа повеќе е погодено моралното влијание отколку правната власт на законодавните тела. Но, кога ќе опадне моралното влијание, легалната власт веќе не влева љубов и почитување“.²¹ Овие констатации на Брајс, со релативно мал број исклучоци, ги отсликуваат денешните парламенти.

Кризата на традиционалната политичка репрезентација сепак започнува со настанувањето на крупните промени во економската структура на општеството на глобално ниво, кои бараат брзо реагирање. Наспроти бавниот процес на одлучување во парламентот, овие промени налагаат побрзо дејствување и барање други инструменти за нивно решавање. На тој начин, доаѓа до дислокација на процесот на одлучување од парламентот кон владата. Очигледно, главна причина за опаѓањето на улогата на парламентот е тоа што законодавството веќе не е адекватен и ефикасен начин на уредување на најзначајните односи во модерното општество. Потребата за брзо и ефикасно одлучување, неминовно бара рационализација на тој процес. Објективно, како посоодветен посредник во усогласувањето на односите помеѓу многуте хетерогени центри

¹⁹⁾ Податоци од ECPRD (Европски центар за парламентарни истражувања и документација)

²⁰⁾ Hejvud Endru, Politika, Agora, Beograd, 2004, стр.588

²¹⁾ Брајс, Савремене демократије, Геџа Кон, Београд, 1933, стр. 3, 17

на моќ се јавува владата која е пооперативен и поефективен орган, наспроти парламентот како големо тело кое поради почитување на долгите процедури работи и одлучува бавно што во голема мера го прави несоодветен и немоќен.

Но, сепак, мора да се констатира дека основните фактори кои доведуваат до „пренос“ на овластувањата од парламентот врз владата имаат политички карактер, а тоа се: настанувањето на дисциплинирани политички партии; зголемување на моќта на владите; организационите слабости на парламентот; зголемување на интересните групи и јакнењето на моќта на медиумите. Појавата на партиите со масовно членство, доведува до слабеење на парламентот. Тоа, во прв ред е поради партиската дисциплина на членството која оневозможува одделните членови да го претставуваат избирачкото тело како претставници со сопствени ставови и со сопствена свест. Оттука, партиите повеќе отколку парламентот стануваат основен носител на репрезентацијата. Говорите во парламентот, колку и да се јасни, страствени и убедливи, тие имаат мало или никакво влијание врз гласањето во парламентот со кој доминираат партиите, што значи дека расправата станува стерилна или вообичаена.²² Од друга страна, масовните медиуми, пред сè електронските, придонесуваат за создавање на слика за парламентот како надмината институција. Новините и телевизиите ги заменуваат парламентите како најзначаен форум во кој се води политичка расправа и политичките лидери сè повеќе сакаат да се обраќаат на јавноста преку медиумите, а не посредно преку парламентот.²³ Голем број теоретичари, посебно со либерално-демократска ориентација, ги испитуваат можностите за реформа и адаптација на претставничките тела со новите услови, предлагајќи решенија за премостување помеѓу претставничкото и бирократското управување и одлучување. Во тој правец е предлагано бирократизацијата во политичкото одлучување и зголеменото влијание на владата во одлучувањето да се ограничи со ефективна и што поширока децентрализација на одлучувањето; во парламентарниот механизам да се воведат претставување на потрошувачите, со што функцијата на парламентот би се ревитализирала со социјалните слоеви кои имаат интерес за политичко учество и влијание, а со тоа би се осуетила неодговорноста на семејната влада; основање на специјализирани комитети во парламентите, кои би биле организирани аналогно на министерствата и на другите органи на владата и кои во својот состав би имале доволно компетентни членови кои ќе може да ја следат и контролираат работата на владата до предлози за воведување на

²²) Ричард Котбин за британскиот Долен дом рекол: „Во овој дом сум слушнал голем број на говори кои ме допреле до солзи, но ниеден никогаш не го променил резултатот на гласањето“

²³) Nejevud Endru, *Politika, Agora*, Beograd, 2004 стр. 612

економско претставништво и плуралистичко интересно претставување во парламентот. Но, и покрај сите обиди за враќање на значењето на парламентот, сепак, крупните промени во економската и социјалната структура на општеството неповратно се одразуваат на улогата на постоечките политички институции, вклучувајќи го и парламентот. Парламентот, таа моќна идејна и политичка сила на граѓанскиот XIX век, установа за која Блекстон кажал дека е во состојба „да направи сè освен она што природно е невозможно“, сè повеќе се наоѓа на маргините на политичкото влијание, распнат помеѓу потребите за изразување на барањата на народот и нужноста од поефикасно функционирање во сè посложените економски и други услови.

Станува очигледно дека во процесите на сè поголемо разгранување и постојаното зголемување и јакнење на улогата на извршниот и управниот апарат доаѓа до формализација и фиктивност на улогата на претставничкото тело. Парламентот сè повеќе се свртува и ја „претставува“ владата и извршната сфера наместо народот и општеството во целина. Егзекутивата и управата се нарекуваат „природни непријатели на легислативата“. Затоа и не е необично што денес парламентите водат расправи за одлуки кои веќе се донесени од страна на извршната гранка. Таа состојба ја смени и физиономијата на парламентите, па во нив веќе нема звучни имиња туку „скромни познавачи на административните процедури и тактички контролори на осамостоената владина политика“.²⁴

Кризата на политичкото претставничко тело, пред сè, од аспект на неговата основна дејност - законодавната, заради која и се нарекува законодавец, е присутна и поочигледна. Затоа стои прашањето како парламентот во комплексни политички и економски услови ќе одговори на современите предизвици. Дали парламентот ќе успее да ја задржи својата улога на законодавец што тешко ја „стекнал“ низ вековите или постепено ќе абдицира во корист на егзекутивата.

²⁴⁾ Matić Milan, *Političko pretstavljanje*, Radnička štampa, Beograd, 1974, стр.186