

*Др Милан Рапајић,
ванредни професор*

УДК: 342.53(497.11):341.217.04(4-672EU)
DOI: 10.46793/UPSSX.185R

ПОЛОЖАЈ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА*

Резиме

Поређење положаја Народне скупштине Републике Србије и Европског парламента треба да послужи бољем схватању два тока који имају доста паралели – интеграције Европске уније и (за сада) приближавање Републике Србије Европској Унији. Ради се о два законодавна органа која поред неких сличности имају и бројне разлике. Док је Европски парламента део законодавства Европске уније, Народна скупштина Републике Србије има пуна законодавна овлашћења. Разлика лежи у чињеници да Народна скупштина представља орган власти државе а Европски парламента је институција политичке и економске заједнице, која још увек није држава. Уколико се настави процес преношења суверености са држава чланица на Европску унију за претпоставити је да ће се разлике између Европског парламента и Народне скупштине (или законодавног органа неке друге државе) смањивати. Такав процес би утицао и на повећавање моћи Европског парламента.

Кључне речи: *Народна Скупштина Републике Србије, Европски парламента, положај, историјскоправна ретроспектива, састав, надлежност, сличности и разлике.*

1. Уводно разматрање

На политичкој мапи света у савременим државама на политичкој сцени присутна је представничка демократија. То значи да и ако су грађани носиоци суверености они њу не остварују непосредно у великим парламентама какве су биле скупштине полиса у Атини и градовима грчких државица старог века, већ преко коришћења свог бирачког права. Оно „се у теорији одређује двојачко, зависно од полазне теорије. Према теорији народне суверености бирачко право је – право. Пошто народна сувереност припада свим грађанима, сваки грађанин

* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

има право на један њен део. Право гласа је према томе право које припада сваком појединцу као члану заједнице, било чак на основу својства самог људског бића. Према теорији према којој је народ орган, бирач је као члан народа исто тако орган. А пошто ни један орган не може имати субјективно право, то је бирач средство помоћу којег држава врши своја права. То је теорија о бирачком праву као функцији и о бирачу као функционеру.¹

Народ у избору својих (народних, националних) представника учествује непосредно а у државном одлучивању посредно. Посланици су тај трансмисиони каиш између права гласа на изборима које има грађанин као појединац - бирач и свог одлучивања у представничком телу. Они су репрезенти различитих воља које се исказују на изборима а фактички и правно уобличене у покрете и политичке партије. Посланици као посредници у име народа односно бирача (а у стварности и то посебно у крхким демократијама) и својих политичких група у представничком телу² врше власт.³ Другим речима овде говоримо о представничкој односно посредној демократији која је савремена или репрезентативна. „Она уводи парламент као представничко изборно тело које између избора делује уместо народа као носиоца суверености. Први модел репрезентативне демократије развија се у 18. веку и временом постаје парадигма за цивилизовано уређене заједнице. Овај демократски принцип реализован је у америчкој револуцији“⁴

Лица представничке демократије су дакле парламент и у неким уставним системима непосредно изабрани председник, за разлику од владе која произилази из парламента те је она на један начин „само“ репрезент парламента. И ако је парламент у формалноправном смислу највиши орган власти, у стварности политичког живота он заостаје за егзекутивом. Наглашава се да је „већ дуг декадентан пут парламента супротан циљу представничке демократије – владавини народа. Што је народно представништво даље од

¹ Марковић, Р., *Правне последице парламентарних избора према схватањима Михаила Илића*, Зборник радова: Правна и политичка мисао Михаила Илића, Београд, 1994, стр.213-214.

² „Парламент је један од главних државних органа који је носилац уставне и законодавне власти, као најважнијих функција државне власти. Назив ове институције потиче од латинског језика, од новолатинске ријечи *parlare* – говорити. Заиста, као институција је замишљен да се у њему говори и говорењем расправља са другим учесницима, кроз коју расправу се креира државна политика и затим претвара у правне прописе.“ Благојевић, М., *Основи општег уставног права*, Бања Лука, 2022, стр. 249-250.

³ Изузеци од овог правила су: референдум, плебисцит, народна иницијатива и петиције грађана. То су они случајеви у којима због важности одређеног питања народ непосредно учествује у доношењу одлука. Примера ради о судбини територијалног интегритета и суверенитета државе или политичкој судбини одређене личности кроз исказивање става да ли тој личности верују или немају поверење да се налази за државним кормилом.

⁴ Степанов, Р., *Увод у политику и политички систем*, Нови Сад, 2008, стр. 169.

стварне власти, мање је представничке демократије.⁵ Ипак законодавну власт пре свега у државама врши парламент, бар формалноправно у највећем капацитету посматрано у односу на евентуалне друге субјекте.

У Србији, која је представничка демократија у уставној норми се наводи да сувереност потиче од грађана. „Позицију Народне скупштине у уставном систему одређује уставна одредба према којој је она највише представничко тело. Као институција која директно изражава сувереност грађана (чл. 2 ст. 1)⁶, Народна скупштина има у својим рукама уставотворну и законодавну власт (чл. 98 ст. 1), јер је то орган власти који изражава сувереност грађана (чл. 2 ст. 1) и који непосредно бирају грађани и грађанке на непосредним изборима, тајним гласањем (чл. 100 ст. 1).“⁷ За разлику од српског примера у Европској унији која је дефинисана као представничка демократија, али није држава у класичном смислу те речи, законодавство није ексклузивна делатност резервисана само за Европски парламент већ и за друго тело а то је Европски савет. Значајну улогу у овом поступку има и Европска комисија.

Циљ овог рада је да се утврди положај законодавне власти у Уставно заокруженој држави као што је Република Србија и у Уговору о Европској унији недовољно дефинисаној као држава положај Европског парламента. Анализом положаја законодавне власти у Европској унији кроз једну историјску ретроспективу, може се наслутити који је даљи пут развоја ове функције државне власти.

2. Краћа историјскоправна ретроспектива положаја парламента у Србији и Европској унији

Век успона Србије је свакако 19. век. То је раздобље када је стварана и рођена модерна Србија. Њена нова државотворна клица је свакако Први српски устанак. У још вазалној Србији донет је један напредан и испред свог времена и простора где је настао највиши општи правни акт – Сретењски устав од 1835. године. За први српски парламент скупштину наводи се да „није постојала писана процедура о начину рада. Често су биле под оружјем, нису дискутовале него клицале, налик у свом добром расположењу на сеоске сватове и саборе, а у рђавом на сеоску народну устаничку војску. Такве скупштине су биле неспособне за одлучивање, а опасне за јавни поредак (С. Јовановић).“⁸ Скупштина по првом Уставу није имала законодавну власт, дакле најважније овлашћење али је имала буџетско право. Међутим и то право је кратко трајало јер је и сам Устав и *de facto* и *de iure* „живео“ непуна два месеца. Скупштина ће

⁵ Орловић, С., *Народна скупштина Србије и Европски парламент – једно уставноправно поређење*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2011, стр. 498.

⁶ Устав Републике Србије од 2006.године (Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021).

⁷ Пајванчић, М., *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009, стр. 121.

⁸ Орловић, С., *Уставно право*, Нови Сад, 2019, стр. 225.

постати законска категорија за време важења тзв. Турског устава Законом из 1858. године. Надлежност у законодавној материји Скупштина добија тек намесничким Уставом из 1869. године. У чл. 54 тог акта било је наведено да: „Законодавну власт врши Народна Скупштина са Књазом. Она не може узимати у свој круг рада друге предмете, осим оних, који су јој уставом опредељени, или оних, које би јој Књаз нарочито предао.“⁹

Устав од 1888. године или такозвани радикалски Устав учврстио је ауторитет Народног представништва. Овај Устав по речима Слободана Јовановића поставља монарха и Народно представништво „на исту ногу“¹⁰ Тако је било прописано да „Законодавну власт врше Краљ и Народно Представништво заједнички.“¹¹ Право предлагања закона припада и једноме и другоме чиниоцу законодавне власти.¹² За сваки закон потребан је пристанак оба чиниоца законодавне власти.¹³ Обавезно тумачење закона припада само законодавној власти.¹⁴ Скупштина је била та „која се неизоставно питала не само приликом доношења већ и укидања, измене или тумачења закона.“¹⁵ Почев од Устава од 1903. године па све до последњег српског највишег општег правног акта скупштине су задржале законодавну функцију државне власти. У различитим периодима наше уставне историје законодавна тела су имала и различит број домова. Тако је у временском раздобљу од 1901 до 1903 те још једну деценију односно од 1953 до 1963, законодавно тело имало два дома. За време важења Устава из 1974 Скупштина Социјалистичке Републике Србије била је тродомна а у периду док је био на снази Устав из 1963, скупштина се састојала од чак пет домова (поред једног општеполитичког већа Скупштина је имала и 4 већа радних заједница). Уставима од 1990 и 2006 године враћено је у правни живот једнодомно представништво¹⁶ – Народна скупштина Републике Србије која по оба акта броји 250 народних посланика.

У нашој уставноправној доктрини, двовековни развој органа законодавне власти подељен је на четири периода: први, „који почиње Првим српским устанком (1804) и траје до Мајског преврата. Скупштина је од обичајним правом установљеног народног сабора постала државни орган установљен законом. Потом је скупштина Уставом (1869) одређена као орган законодавне власти. У

⁹ Чл. 54 Устава од 1869.

¹⁰ Јовановић, С., *Влада Милана Обреновића*, II, Београд, 1990, стр. 347.

¹¹ Чл. 33 Устава од 1888.

¹² Чл. 34 Устава од 1888.

¹³ Чл. 35 Устава од 1888.

¹⁴ Чл. 37 Устава од 1888.

¹⁵ Орловић, С., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008, стр. 86.

¹⁶ „У теорији се сматра да је једнодомни парламент више у сагласности са начелом народне суверености. Једнодомно представништво произилази из теорије о сувереном народу, чија је воља једна и недељива. Народна сувереност не трпи никакво дељење. Народ је један, према томе његово представништво мора бити једно.“ Марковић, Р., *Уставно право*, Београд, 2014, стр. 287.

другом раздобљу, скупштина се остварује као орган законодавне власти и народно представништво. У овом бурном периоду (1903-1941), са ратовима, стварањем нове државе, диктатуром, скупштина у пракси ипак није постала ефикасно народно представништво. У трећем периоду (1946-1990) скупштина је законодавни орган који по уставима, а мање у пракси има превласт над извршним већем (владом). Начело поделе власти у корист егзекутиве замењено је начелом јединства власти у корист скупштине. Уставом од 1990 почиње четврти период у коме Народна скупштина по уставима стаје у раван са органима извршне и судске гране власти. Ипак, највише представничко тело у својој најважнијој, законодавној надлежности постаје „друга класа“ и препушта водеће место Влади.¹⁷

Европска парламентарна скупштина, односно по најпознатијем називу Европски парламент, је у свом развоју „знатно сиромашнији“ од српског, узимајући у обзир чињеницу да Европска заједница је тек у осмој деценији свог постојања. Претеча Европске уније, Европска заједница за угљ и челик, која је оформљена у Паризу 1951. године, од стране Француске, Немачке, Италије, Белгије, Холандије и Луксембурга, је оснивач Европског парламента. По својој правној природи, Европски парламент је прво био саветодавно тело, да би постепеном еволуцијом добио одређени квантум законодавних овлашћења. Треба нагласити да је први Европски парламент изабран од стране Националних скупштина, поменутих шест држава оснивача Европске заједнице за угљ и челик и то посредним путем. Поставља се питање како је дошло до јачања положаја овог органа. Сада наглашавамо да је реч о политичко нормативној еволуцији, кроз увођење непосредног избора посланика на првим директним изборима 1979. године.¹⁸ За развој Европског парламента, односно учвршћење његове позиције у архитектури Европске заједнице, односно Европске уније, значајне су две године. Прва -1986. година, када је добио право да расправља и гласа о буџету Заједнице, и друга 1992. година када је добио право вета и право контроле према органима егзекутиве. Поред Европског парламента, законодавну власт у Европској унији врши њен Савет, који има одређена законодавна овлашћења. То значи, а узимајући у обзир овлашћења Савета Европске уније (како се другачије назива) да Европски парламент не представља јединог новотворца законодавних аката. Наиме, Савет Европске уније (које је по свом карактеру извршно-законодавно тело), надлежан је у буџетској материји и индиректној законодавној иницијативи. Ово последње значи да преко Комисије Европске уније, Савет учествује у изради студије законодавних аката (то су у ствари закони али је терминологија Уговора о Европској унији мало другачија као што се може запазити). Такође, Савет је надлежан да расправља и гласа о предлозима закона. У односу на данас ослабљену позицију народног представништва, Европски парламент је још слабији, узимајући у обзир

¹⁷ Орловић, С., *Народна Скупштина и Европски парламент...*, стр. 500.

¹⁸ До 1979. године, чланове Европског парламента бирале су владе држава чланица.

чињеницу подељене законодавне власти у Унији. Евентуалним јачањем Европске уније у смеру да постане држава, Европски парламента би требао да у својим рукама фузионише целокупну законодавну власт, односно највећи и најважнији њен део, као што по Уставу Србије има њена Народна скупштина. То би значило да је у положају органа законодавне власти Европске уније и положају парламента савремених држава дошло до изједначавања.

3. Састав Народне скупштине и Европског парламента

У Републици Србији, једнодомно представничко тело Народна скупштина представља носиоца законодавне и уставотворне власти. Као што је речено, а тако је било и по претходном Уставу, скупштина је броји 250 народних посланика. На народне представнике изборима грађани који су носиоци суверенитета преносе један његов део и посредно учествују у доношењу закона и других прописа. Стуб представничке демократије свакако су непосредни и тајни избори. Непосредност значи директну конекцију бирача и бираног. За разлику од периода посредног делегатског гласања (1974-1990), када су посланици делегирани, а не бирани, сада то као што видимо није случај, а тајност избора која се примењује назнака је слободе испољавања политичког мишљења. Не улазећи у даљу расправу тајност избора може бити повређена, а самим тим доведен у питање легитимитет и легалитет избора. Међутим, не бира се само Народна скупштина непосредним избором, већ и једна глава бифедалне егзекутиве председник Републике. Народна скупштина је у Уставу Србије од 2006. године, дефинисана као највиши представнички орган. Како је приметио исправно професор Ратко Марковић, та формулација не стоји „јер је при непосредном избору и председник Републике представнички орган истог степена легитимности као и Народна скупштина“¹⁹

Можемо чак рећи да председник Републике има и јачи легитимитет од Народне скупштине, јер њега као једног представника народа бира већина од броја изашлих бирача, а посланике појединачно знатно мањи проценат од броја бирача који су изашли. Петогодишњи мандат председника Републике дужи је од у редовним приликама четворогодишњег мандата народних посланика. Као и у случају позиције председника републике, а у вези са мандатом, односно његовом дужином, тако и мандат народних посланика може да буде продужен у случају ванредног или ратног стања. У пракси до сада се то није десило. Одлуком органа извршне власти (Владе и председника републике), мандат посланицима може бити скраћен Одлуком извршне власти о распуштању Скупштине.²⁰ У нашем уставном систему распуштена скупштина и даље постоји. Она врши неодложне

¹⁹ Марковић, Р., *Устав Републике Србије, Предговор: Устав Републике Србије од 2006. –критички поглед*, Београд 2006. стр. 29.

²⁰ Народна скупштина је распуштена неколико пута до сада и то: 1992. 1993, 2000, 2003, 2008, 2014. и 2022. године.

послове до образовања новог парламента. Треба нагласити да народни посланик представља интересе свих бирача, односно тако би требало да буде. Када је Устав писан слобода носиоца слободног мандата била је умањена формулацијом да народни посланик може „неопозиво ставити на располагање свој мандат политичкој странци на чији је предлог изабран за народног посланика.”²¹ Тиме у је ствари уведен императивни мандат. Додуше, тај мандат није био према бирачима, већ према политичким странкама. Посланици су на такав начин постали заменљива категорија под условима одређеним законом. Ова одредба више није у примени.

Да би једно друштво, па и српско било истински демократско, неопходно је остварити контролу носиоца највиших државних органа од стране посланика. Они како је у теорији примећено треба да имају услове за слободну расправу о законским предлозима и контроли владе, уважавајући уставни принцип поделе власти. Дакле, посланици треба да дебатују о законским предлозима и другим актима, без утицаја извршне власти, који се своди на различите притиске. Истовремено, посланици треба да буду заштићени од претњи судске власти. Та гаранција њиховог независног положаја исказивању слободе кроз критику и контролу обезбеђује се палетом имунитетских права. Наиме, посланик не може одговарати за мишљење испољеног у вршењу своје функције, нити за гласање у скупштини (материјални имунитет). Такође, посланик не може бити притворен, нити кривично гоњен за кривично дело, за које се може изрећи затворска казна, сем ако тако нешто не одобри Народна скупштина (процесни имунитет). Изузетак од овог правила, ако је посланик затечен у вршењу најтежих кривичних дела (где је забрањена казна већа од пет година затвора, *in flagranti delicto*), народни посланик може бити притворен и без скупштинског одобрења.

Институција Европске уније која заједно са Саветом врши законодавну и буџетску функцију је Европски парламент. Као и Скупштина Србије, Европски парламент представља једнодомно представничко тело. То значи да је он састављен од представника грађана уније. Број чланова Европског парламента не може бити већи од 750 плус председник.²² У актуелном сазиву од 2019. године Парламент има 705 чланова.²³ Постоје схватања да Европски парламент је у ствари само један дом у законодавном органу уније, а да ће временом доћи до његове метармофозе у дом народа. Како истиче Јасминка Симић, „други скупштински дом био би онда Савет, Дом држава.”²⁴ У хрватској литератури се предлаже да „Еуропски парламент треба реформирати у дводомно законодавно–представничко тијело које би се састојало од првог дома, који би представљао грађане држава чланица (оно што је данашњи Еуропски парламент), и другог

²¹ Чл. 102 ст. 2 Устава Србије од 2006. године.

²² Чл. 14 Уговора.

²³ <https://www.europarl.europa.eu/portal/en.приступ> 8.9.2022.

²⁴ Симић, Ј., *Европски парламент: Актер у одлучивању Европској унији*, Београд, 2010, стр. 223.

дома у којему би се налазили представници држава чланица (оно што је данас Вијеће Еуропске уније).²⁵

Положај Европског парламента свакако је *sui generis* због чињенице да и парламент и држава чланица имају одређена овлашћења у законодавном поступку, јер је коначно и целокупна законодавна делатност у Европској унији компликована. Европски парламент добио је на политичком значају увођењем непосредног избора посланика. Чланове парламента бирају грађани Уније, као што је речено почев од 1979. године на општим непосредним изборима слободним и тајним гласањем. Свакако да утицај великих држава Европске уније је већи од оних мањих, с обзиром да се зна који број посланика долази из одређене државе чланице, односно који број посланика се бира а о томе одлучује Европски савет на иницијативу и уз сагласност Европског парламента. Тако државе чланице у Европски парламент шаљу најмање шест, а највише 99 представника, сразмерно броју становника по сопственом изборном систему. Примера ради, Малта и Луксембург (бројчано најмања чланица ЕУ) имају по шест представника у Европском парламенту, а Немачка као најмногљуднија држава Европске уније шаље 99 представника у Европски парламент. За разлику од Србије где имамо непосредан избор шефа државе, за сада се непосредно не бира председник Европске уније (та функција под тим називом и не постоји). Демократски легитимитет свакако да има Европски парламент, јер се његови представници бирају на мандат од пет година непосредним избором.²⁶ Тај демократски потенцијал немају функционери осталих институција Европске уније, због тога што се бирају индиректно. Иначе, уговор не регулише положај посланика парламента, већ је то урађено интерним унутрашњим актом парламента и то већим делом, али поново уз мишљење Европске комисије и одобрење Савета. Посланицима Европског парламента гарантује се слободан мандат. На основу Статута за чланове Европског парламента, предвиђено је да посланик не може никако бити обавезан да гласа на основу налога, а такво гласање и када би се догодило било би ништаво. То доводи до закључка да посланик Европског парламента не заступа само бираче из оне државе у којој је изабран за посланика, већ све грађане Европске уније. Пословник о раду Европског парламента регулисао је следећу материју која се тиче имунитета чланова Европског парламента, а то је заштита посланика у случају хапшења у некој држави чланице, овлашћења председника Парламента и слично. Док Парламент заседа, чланови овог органа Европске уније у својој држави имају имунитет попут имунитета посланика националне скупштине. Када се посланици Европског парламента затекну на територији друге државе чланице,

²⁵ Чепо, Д., *Еуропски парламент: кога представља, како ради и треба ли га мијењати?* Политичке анализе, бр. 14/2013, стр. 8.

²⁶ Само су мандати судија Суда правде и Основног суда дужи и они износе 6 година, али ни њихов избор није непосредан. Они се наиме, бирају од стране влада држава чланица.

они су заштићени од притварања и правних поступака против њих, сем ситуације тзв. *in flagranti delicto*. Европски парламент властан је да одлучује о имунитету његових чланова.

Устав Србије је прописао да Народна скупштина редовно заседа два пута годишње, такозвана пролећна и јесења заседања. Скупштински механизам у ствари покреће Влада, јер она планира када ће бити предложен и донет одређени закон, а скупштинска већина која стоји иза Владе има обавезу да те законе изгласа. Парламент може имати ванредна заседања када су неке изузетно важне теме на дневном реду у држави и друштву, онда треба да буду и на дневном реду парламента. То може бити чак и редовно доношење закона, али и различите кризне ситуације. У том случају Влада или најмање трећина народних представника, има овлашћење да захтева сазивање Скупштине на ванредно заседање на коме се одлучује унапред о одређеним питањима. Положај председника Народне скупштине у доброј мери је индивидуализован. Он представља Народну скупштину, сазива њене седнице, руководи радом и врши друге послове из надлежности законодавне власти, који су предвиђени Законом и Пословником. Председник Народне скупштине је овлашћен да у случају оставке, смене или смрти председника Републике истог замењује на период од три месеца, додуше са мањим овлашћењима од оних које има председник Републике. Иза председника и потпредседника Народне скупштине којих има више, обично стоји политички споразум власти и опозиције, па је већина која бира председника и потпредседнике Скупштине већа од већине иза које стоји Влада.

Организационо скупштински одбори²⁷ чине Народну скупштину. Они нису самостална тела у односу на парламент, већ представљају места парламентарног рада. „Рад у парламентарним одборима може се поредити са радом у пленуму, с обзиром да су одбори минимизирана политичка форма парламента.“²⁸ По

²⁷ У сазиву Народне скупштине Републике Србије од 2022.године има 20 скупштинских одбора и то: Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова; Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања; Одбор за дијаспору и Србе у региону; Одбор за европске интеграције;

Одбор за заштиту животне средине; Одбор за здравље и породицу; Одбор за контролу служби безбедности;

Одбор за Косово и Метохију; Одбор за културу и информисање; Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво; Одбор за одбрану и унутрашње послове; Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду; Одбор за права детета; Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу; Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику; Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације; Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва; Одбор за спољне послове; Одбор за уставна питања и законодавство; Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. <http://www.parlament.gov.rs> народна-скупштина-у-бројкама/скупштински одбори, 9.9.2022.

²⁸ Пејић, И., *Парламентарни одбори и скупштински пленум: функционисање Народне скупштине Србије*, Правна ријеч, бр. 14/2007, стр. 150.

правилу, то су стална радна тела²⁹, уз могућност постојања привремених анкетних одбора и скупштинских комисија. Број одбора није уставна већ посланичка категорија. Сем посланика који су чланови одбора и њихових заменика, на седницу одбора се позивају надлежни министри, примерице државни секретари и стручњаци из области за које је надлежан сам одбор. Идеално типски модел састава неког скупштинског одбора био би да њега чине посланици који су по свом образовном профилу стручни за област друштвеног живота за које је надлежан одбор, али у пракси то није тако чест случај, већ је састав одбора само пресликана, додуше умањена слика састава Народне скупштине. Народну скупштину карактерише и постојање парламентарних група. Услов да би парламентарна група била формирана, је да она броји најмање пет посланика. С једне стране тиме се умањује индивидуална акција посланика, а с друге стране повећава се ефикасност. Међутим, то не значи да се *per definitonem* побољшава квалитет рада парламента. У сазиву скупштине од 2022. године, оформљено је 15 посланичких група³⁰ а 7 посланика нису чланови ни једне посланичке групе. Такозваном изнадполовичном већином свих народних посланика, проглашава се и укида ванредно стање, доносе акти о мерама одступања од људских и мањинских права, закони о референдуму, правима националних мањина, територији и надлежности аутономних покрајина и локалних самоуправа, развојном и просторном плану, задужењу Републике и потврђивање међународних уговора. Остали закони доносе се већином од 64 посланика. Тек већина која се захтева за поступак промене Устава, а то је двотрећинска већина од укупног броја посланика, је већина која не мора нужно да подржава Владу, иако је сазив парламента од 2020. године управо имао такву

²⁹ У Појмовнику Народне скупштине се наводи да је одбор „стално радно тело Народне скупштине чији је састав, делокруг и начин рада утврђен Пословником Народне скупштине. Састав одбора утврђује се сразмерно броју народних посланика посланичке групе у односу на укупан број народних посланика. Одбор ради на седницама и може да организује јавно слушање.“ http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/activities/31.05_Pojmovnik.pdf, 9.9.2022.

³⁰ 1.Посланичка група „АЛЕКСАНДАР ВУЧИЋ – ЗАЈЕДНО МОЖЕМО СВЕ“ - 104 мандата 2.Посланичка група ИВИЦА ДАЧИЋ - Социјалистичка партија Србије (СПС) - 23. 3.Посланичка група УЈЕДИЊЕНИ - ССП, ПСГ, ПРЕОКРЕТ, СЛОГА - 16 4. Посланичка група НАДА - НОВИ ДСС - ПОКС - 15 5. Посланичка група Народна странка - 12 6. Посланичка група Демократска странка - ДС 10 7. Посланичка група Српска странка Заветници - 10 8. Посланичка група Јединствена Србија - Драган Марковић Палма - 8 9. Посланичка група МОРАМО - ЗАЈЕДНО - 8 Народни посланици који нису чланови посланичких група 7 10. Посланичка група Социјалдемократска партија Србије - 7 11.Посланичка група ПУПС - солидарност и правда - 6 12. Посланичка група СРПСКИ ПОКРЕТ ДВЕРИ - ПАТРИОТСКИ БЛОК - 6 13.Посланичка група ЕВРОПСКИ РЕГИОНИ - Војводина, Санџак, Прешевска долина - 5 14. Посланичка група ЗЕЛЕНО - ЛЕВИ КЛУБ, НЕ ДАВИМО БЕОГРАД, МОРАМО - 5 15. Посланичка група Савез војвођанских Мађара – 5; <http://www.parlament.gov.rs/narodna-sкупштина-у-бројкама/посланичке-групе> 1730.html, 9.9.2022.

већину.³¹ „Одлуке се доносе у пленумском заседању Скупштине, а припрема аката одвија се најчешће пленумском комуникацијом надлежног министарства и скупштинског одбора“.³²

За разлику од српског парламента, Европски парламент има једно годишње заседање и ванредна заседања. Другог уторка у марту започиње годишње заседање и оно није временски ограничено. То зависи од одлуке парламента. Сам парламент на захтев већине од укупног броја посланика, Савет или Европска комисија могу да затраже ванредно заседање из различитих разлога. По правилу, ти разлози су различите радне потребе. Ванредно заседање може да закаже и сам председник парламента уз одобрење конференције председника, коју чине председници политичких група и сам председник парламента. Председник Европског парламента бира се апсолутном већином свих посланика (на период који износи половину петогодишњег мандата Парламента). У ситуацији ако на почетку избора не буде потребне већине и дође се до четвртог круга гласања, онда се избор врши између два најбоља кандидата из претходног гласања. Парламент има чак 14 потпредседника и пет административно финансијских службеника. Они се такође бирају на пола мандата парламента, односно на две и по године. Председник је задужен за руковођење активностима активностима парламента и телима која га чине. Они је одговоран да одговарајући правни прописи буду на основу чл. 14 Уговора адекватно спороведени.

Парламентарни одбори и политичке групе су између осталог институционални вид рада Европског парламента. Статус одбора је регулисан Пословником Европског парламента. Посланици учествују у раду одбора припремајући се тиме за рад на пленарним седницама. Европски парламент у садашњем сазиву има 26 одбора – комитета.³³ Постоји посебно тело –

³¹ У сазиву Народне скупштине Републике Србије странке које су победиле на парламентарним изборима 2020.године: Коалиција Александар Вучић – за нашу децу (окупљена око Српске напредне странке) је освојила 188 мандата, коалиција - Социјалистичка партија Србије – Јединствена Србија 32 мандата, а партија Српски патриотски савез – СПАС – Александар Шапић – Победа за Србију 11 мандата. Те странке су са укупно 231 мандатом оформиле Владу Републике Србије. Дакле имале су већину од 92,4% мандата у Скупштини. Чак и сама победничка коалиција „Александар Вучић – за нашу децу“ са 188 мандата уз утапање Српског патриотског савеза у Српску напредну странку 199 мандата је имала 4/5 посланичких мандата, више него и довољно за промену Устава за коју се тражи двотрећинска већина.

³² Орловић, С., *Народна Скупштина и Европски парламент...*, стр. 506.

³³ То су следећи одбори: за спољне послове; за људска права; за безбедност и одбрану; за развој; за међународну трговину; за буџете; за контролу буџета; за економију и монетарна питања; за економију и монетарне послове; за порезе; за запошљавање и социјална питања; за животну средину, јавно здравље и безбедност хране; за индустрију, истраживања и енергију; за унутрашње тржиште и заштиту потрошача; за саобраћај и туризам; за регионални развој; за пољопривреду и рурални развој; за риболов; за културу и образовање; за правна питања; за грађанске слободе, правду и унутрашње послове; за уставна питања; за права жена и родну равноправност; за

Конференција председавајућих одбора које је надлежно у координацији рада председника одбора са правом предлагања Парламенту формирање одређених одбора.

Када је реч о политичким странкама у Европској унији наводи се: „Први и задуго једини корак, на том политички врло осетљивом путу учињен је у Уговору из Мастрихта, када увођењем тзв.“страначког члана“ – чл. 191 (изворно чл. 138а) европске странке добијају карактер уговорне категорије. „Политичке странке су значајан интеграциони чинилац на нивоу Европске уније. Оне доприносе стварању европске свести и изражавању политичке воље грађана Уније.“³⁴

Политички састав Европског парламента показује специфичности у односу на састав националних парламената. Наиме у Европском парламенту биле су могуће две солуције формирања политичких група. Прва могућност је формирање посланичке групе по државној припадности, примера ради да немачка *CDU/CSU* (Хришћанско-демократска унија/Хришћанско-социјална унија) формирају сопствену политичку фракцију у Европском парламенту. Друга је да се политичке групе односно клубови посланика конституишу по припадности одређеном политичко-идеолошком спектру. Изабрана је ова друга солуција. Наиме 25 посланика могу оформити политичку групу с тим да долазе из најмање 7 односно 6 држава чланица. У сазиву Европског парламента од 2019. године се тренутно налази 7 посланичких група.³⁵ Одређен број посланика не припада ни једној политичкој групацији (по одређеним подацима тај број је 42).

петиције; за КОВИД – 19 пандемију (поуке и препоруке за будућност); специјални одбор за страно мешање у демократске процесе у Европској унији укључујући дезимформације; истражни одбор за истрагу употребе Пегасус-а и еквивалентног шпијунског софтвера за надзор. <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/pega/home/highlights>, 9.9.2022.

³⁴ „Главни предлагач и отац овог члана био је премијер Белгије и председник Европске народне партије Вилфрид Мартенс. По његовим речима „инспирацију“ за овај члан добио је у члану 21 Устава СР Немачке, у коме између осталог каже да политичке странке „треба да учествују у формирању политичке воље народа.“ Његовој инспирацији вероватно је допринела и чињеница да су му главна подршка били генерални секретари Европске народне партије, Партије европских социјалиста, и Европске либералне, демократске и реформске партије, који су били Немци.“ Чупић, З., *Политичке странке у Европској унији*, докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2016, стр.120, фуснота 235.

³⁵ 1. EPP: Group of European People’s Party (Christian Democrats) – Група Европске народне партије – хришћанске демократе; 2.S&D Group of Progressive Alliance of Socialists and Democrats – Прогресивна алијанса социјалиста и демократа; 3. Renew Europe-Обновимо Европу; 4.The Greens/European Free Alliance-Зелени – Слободна алијанса; 5.Identity and Democracy-Идентитет и Демократија; 6. European Conservatives and Reformists – Европски конзервативци и реформисти; 7.The Left in the European Parliament – GUE/NGL – Левица;

Посланици иначе нису везани код гласања исказаним ставом своје посланичке групе о неком питању.

Уколико уговорима није другачије одређено у Европском парламенту одлучује се већином гласова присутних чланова. Пословником о раду предвиђен је кворум за рад и он је 1/3 посланика. За сам пословник о раду, избор председника Европске комисије, сагласност за пријем нове државе чланице и гласање о буџету на пример захтева се већина од укупног броја посланика.

4. Надлежности Народне скупштине и Европског парламента

У српској уставноправној теорији је примећено су „основне функције парламента, према Д. Стојановићу: уставотворна, законодавна, буџетска, контролна, изборна и квазисудска. Законодавна функција по Р. Марковићу сублимира уставотворну и буџетску, наглашавајући да су неке од надлежности парламента, као што су одлучивање о рату и миру и законодавна функција, тесно повезане са сувереношћу. Разматрајући уставне надлежности представничког органа, М. Пајванчић потенцира „власти“ којима парламент располаже: уставотворна, законодавна, контрола владе, овлашћења парламента везана за изборе и право парламента да уреди сопствену организацију.“³⁶

Изворна надлежност парламента је његова законодавна функција и она је свакако особеност и парламента у данашње доба. „Законодавна функција је прва и основна функција парламента, која обухвата надлежности парламента у погледу доношења устава, закона (квалификованих и обичних), потврђивања међународних уговора, скупштинских пословника, али и парламентарних резолуција и декларација као аката програмско–политичког карактера који обавезују снагом ауторитета свог доносиоца.“³⁷

Ипак у релевантној литератури у 20. веку је још „Кенет Вер (*Wheare*) је у једној од првих модерних компаративних студија о парламенту, дао следећу оцену: Ако би се направио генерални извештај о позицији и функционисању законодавних тела у 20. веку, очигледно је да су уз неколико значајних и упадљивих изузетака, законодавна тела ослабила у значајном погледу, а нарочито у погледу моћи у односу на постојећу владу.“³⁸ У чињеници да се влада јавља као орган извршне власти који у највећем броју случајева припрема нацрте и предлоге закона а парламентарна већина их углавном безпоговорно усваја огледа се пасивизирани положај парламента. Без обзира на то, парламент није изгубио надлежности које се односе на његову контролну функцију. „Контрола над радом владе представља једну од најважнијих функција парламента. У земљама парламентарне демократије влада политички одговара парламенту и та

³⁶ Наведено према: Пејић, И., *Парламентарно право*, Ниш 2011, стр. 24–25.

³⁷ *Исто*, стр. 24.

³⁸ Петров, В., (*Не*)моћ модерног парламента, *Правни живот*, вол. 57, бр. 14/2008, стр. 695.

њена политичка одговорност је управо последица ове контролне функције коју парламент врши према извршној власти, пре свега влади. Контролну функцију парламент остварује путем одговарајућих механизма којима располаже. И док му једни омогућавају да покрене политичку одговорност владе, другима се обавештава о њеном раду.³⁹

Народна скупштина уставно и законски, смештена је у само средиште уставнополитичког система. Њој највиши општи правни акт и додељује највишу власт у земљи, уставотворну и законодавну.⁴⁰ И правна и политичка стварност је таква да Скупштина своја законодавна овлашћења у ствари дели са Владом и председником Републике. У том смислу, извршна власт своју визију на један плански начин сервира парламенту, а потом долази и до законског оживотворења те визије. Ипак постоји парламентарни принцип, а у теорији је то већ примећено као принцип кочница и равнотежа. Наиме, Влада и Скупштина имају овлашћења где Влада може да предложи распуштање Скупштине, а Скупштина може да узрокује изгласавање неповерења Влади, где је последица пад Владе и могући излазак на биралишта. Као и у другим модерним демократијама и у примеру званом „Србија“, Влада је главни механизам законодавног процеса. Другим речима, она је практично „преузела“ законодавну власт. То не значи да се народни посланици и грађани не могу појавити као успешни предлагачи закона, али то је веома мали проценат, неки би рекли готово, на нивоу статистичке грешке, с обзиром да Влада Србије предлаже готово све донете законе. Од уставне норме да Влада поседује законодавну власт, остао је следећи фактицитет: Народна скупштина се налази између Владе и председника Републике. Наиме, Влада је већински предлагач закона, а председник Републике има право вета⁴¹ на проглашење закона. Иначе, сами закони се усвајају већином гласова, присутних народних посланика, уз услов да је присутна већина народних представника од њиховог укупног броја. То значи да је за претежан број закона потребно да гласа најмање 64 посланика од присутних 126. Постоје народно уставом прописани случајеви када Народна Скупштина одлучује већином свих народних посланика и двотрећинском

³⁹ Бојанић, Б., *Парламент у уставном развоју Србије* докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2016, стр. 20.

⁴⁰ Видети чл. 98. Устава од 2006. године. Међутим, највећи број овлашћења Народне скупштине налази се у следећем члану.

⁴¹ „Начин на који је суспензивни вето регулисан у нашем уставноправном поретку одговара умногоме начину на који је то урађено и у низу других земаља (у питању су државе које смо класификовали као „земље четвртог модела“ у оквиру наше категоризације дистинктивних модела суспензивног вета у свету). Постоји пак неколико специфичности регулативе овог института код нас, од којих је компаративно гледано свакако највећа могућност да парламент одлучи да о ветираним предлогу закона не гласа.“ Ђорђевић, М., *Суспензивни вето председника Републике*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2020, стр. 173.

већином. Како истиче професорска Ирена Пејић, Народна Скупштина је „делимични или потпуни уставотворац“.⁴² Ова констатација имплицира да ће Народна Скупштина бити или у позицији да дели уставотворну власт са бирачима, или да једина одлучује. Одабир једне од овде две солуције у вези је са предметом уставне промене. Када је реч о промени Устава, поред најмање 150 000 бирача и једне трећине народних посланика, предлог промене Устава може да предложи и бифеална егзекутива, односно председник Републике и Влада. За промену преамбуле Устава и његових уставних начела, људских и мањинских права и слобода, уређења власти, поред двотрећинске већине у Народној Скупштини, потребна је и сагласност већине изашлих бирача на референдуму.⁴³ Народна Скупштина поседује буџетско право да усвоји или не усвоји Закон о буџету његовом евентуалном ребалансу и завршном рачуну. Расправа о овим актима је прилика да посланици провере рад Владе у претходном једногодишњем периоду. Ако се буџет не усвоји од стране посланика, они тиме истовремено укидају финансијска средства која представљају материјалну подлогу да би се власт успешно вршила, али то не значи буџетску кризу у смислу да је Влада пала. Иначе, поменута криза се од 1990. године није десила. У ситуацији да се буџет не изгласа, привремено би се користио прошлогодишњи буџет. Поред законодавне и уставотворне функције, односно доношење закона и Устава и евентуално његове измене, Народна Скупштина доноси и друге правне и политичке акте. Устав не идентификује скупштинске политичке акте, већ само помиње „друге опште акте“. Скупштина иначе доноси од политичких аката препоруке, резолуције, декларације, акте којима се дају смернице или постављају границе деловања извршне власти. Народна Скупштина доноси дакле све укупно сумирајући: закон, буџет, завршни рачун, план развоја, просторни план, пословник, стратегију, декларацију, резолуцију, препоруку, одлуку, закључак, аутентично тумачење закона и акт којим се уређују јединствена методолошка правила за израду прописа.⁴⁴

Надлежности Европског парламента су Уговором о Европској унији дефинисане на општи начин. Европски парламент има законодавне и буџетске надлежности, али и право да „спроводи“ политичку контролу и даје мишљење на начин којим је то предвиђено уговорима. Он бира председника Комисије.⁴⁵ Иначе, у теорији се наводи да се све надлежности Европског парламента могу поделити на законодавне, буџетске, политичко-надзорне и саветодавне.⁴⁶ Надлежности Европског парламента, треба сагледати, с обзиром на целокупну институционалну структуру Европске уније и његово место у истој. То даље

⁴² Пејић, И., *Парламентарно ...*, стр. 237.

⁴³ Видети чл. 203-204 Устава од 2006. године.

⁴⁴ Чл. 8 Закона о Народној Скупштини, Сл. гласник РС, бр. 9/10.

⁴⁵ Видети чл. 14 Уговора о Европској унији и чл. 230 и 234 Уговора о функционисању Европске уније.

⁴⁶ Вукадиновић, Р., *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац, 2010, стр. 91.

значи да су овлашћења Европског парламента у одређеној мери другачија у односу на законодавно тело неке парламентарне државе. За разлику од Србије, где Влада може да распусти Народну Скупштину, то није ситуација у Европској унији, с обзиром да Комисија не може да распусти Парламент. Међутим, Комисији (Влади Европске уније) може бити изгласано неповерење, док у Републици Србији посланици имају право законодавне иницијативе, то право немају посланици Европског парламента. Они додуше могу да подносе амандмане на предлоге законодавних аката, као и да исте одбију. Само у посебним ситуацијама, а по иницијативи Европског парламента могу да буду усвојени одређени законодавни акти. Парламент као што има само делимичну законодавну власт, још више је ускраћен када је реч о промени Уговора - највишег правног акта Уније. Наиме, Парламент нема надлежност да мења Уговор. Од те власти која твори Уговор, остало је само мало, а то су саветодавна овлашћења и давање сагласности у одређеним случајевима. Парламент може да предложи измену Уговора и то у редовном поступку, али индиректно Европском савету преко самог Савета, а у поједностављеном поступку Европском савету који сам доноси одлуку о ревизији.⁴⁷ У редовном поступку, конференција влада држава чланица, усваја измену Уговора, а по препоруци која усваја посебна Скупштина, састављена од националних парламената, шефова држава или влада држава чланица. У ову посебну Скупштину улазе и чланови Европског парламента и чланови Европске комисије. Измене Уговора ступиће на снагу тек пошто буду ратификоване у државама чланицама. Ово је компликован систем одлучивања, јер од Европског парламента до коначне одлуке треба прећи „пет степеница“, а свака представља једну одлуку, сликовито речено. У такозваном поједностављеном поступку, постоје само још два нивоа од Европског парламента, а то је Одлука Европског савета и ратификација у државама чланица. Поменута непотпуна законодавна власт Парламента, ту непотпуност не дугује само непостојању законодавне иницијативе посланика. Она се наиме и даље ограничава. У редовном законодавном поступку, парламентарно одлучивање о законодавном акту је подељено са Саветом, као да је реч о два егалитарна дома. Пример тога је одлучивање о буџету. Парламент има само саветодавну улогу у посебном законодавном поступку, а о неким питањима као што су порези, он уопште не одлучује. Европска комисија је та која започиње законодавни поступак, подносећи предлог Европском парламенту и Савету. О том предлогу у Европском парламенту расправљаће надлежни одбори, док ће на пленарном заседању бити донета одлука о измени о усвајању или одбијању предлога. Колико је та процедура компликована, говори у прилог чињеница да се наведена одлука мора усагласити на послетку са одлуком Савета. Ако не постоји сагласност, то јест немогуће је да буде постигнута, то ће бити учињено путем

⁴⁷ Видети чл. 48 Уговора о Европској унији.

заједничког одбора за усаглашавање.⁴⁸ Коначно законодавна власт Европског парламента сужена је и од стране националних парламената држава чланица, који имају право на обавештавање, право на давање мишљења на предлог аката, право заштите принципа супсидијарности.⁴⁹ У посебном законодавном поступку, Европски парламент партиципира у доношењу буџета Уније. Комисија пре истека буџетске године, доставља предлог прихода и расхода Савету и Европском парламенту. Стари буџет ће се користити парцијално, то јест по месецима - 1/12 прошлогодишњег буџета, ако Савет и Европски парламент не усагласе своје ставове око висине новог буџета. Све до усвајања новог буџета, Европска комисија је власна да подноси нове предлоге. Комисија је одговорна Парламенту за расходе и има обавезу да истом подноси извештаје о извршењу буџета и финансијском стању у Унији. Та одговорност ступа на правну сцену доношењем новог буџетског акта. Интерни општи и појединачни правни акти, необавезујућа мишљења, декларације и резолуције, као врста политичких аката, потпадају по основу нормативну активност Европског парламента.

Народна Скупштина има палету кадровских овлашћења. Њен утицај је свакако највећи приликом избора одређеног државног функционера, али тај утицај се протеже и за време мандата изабраног функционера, који може бити смењен од стране Скупштине. Најважнија два овлашћења у кадровском погледу које има Народна Скупштина је бирање и опозивање Владе и министара и разрешење председника Републике који се не бира од стране Скупштине већ од стране грађана. За избор одређеног функционера, што Влади свакако олакшава поступак, довољна је њена већина у Скупштини, а не нека квалификованија. Када је реч о председнику Владе и њеним члановима, министрима, за разлику од других функционера они морају да уживају поверење Скупштине непрекидно током целог трајања мандата. Скупштина контролише Владу, а тиме показује да ли има или нема поверење у исту, различитим контролним механизмима, као што су посланичка питања интерпелација, гласање о неповерењу, буџетском праву и расправом о извештају анкетних одбора. Док Влада има подршку парламентарне већине, ово су инструменти који само прете њеном опстанку али је не угрожавају на позицији власти. Народна Скупштина може, али и не мора да смени председника Републике двотрећинском већином свих народних посланика, само ако је Уставни суд утврдио да је шеф државе повредио Устав. Тиме је нарушен ауторитет Уставног суда, који чак и ако утврди да је шеф државе повредио Устав, та одлука Уставног суда не обавезује Парламент. Народна скупштина учествује непосредно или посредно у избору уставносудске и судске власти. Тако она бира (5 судија од 15) судије Уставног суда али и има овлашћење у разрешењу свих судија овог органа. Изменама Устава потврђеним

⁴⁸ Наведена процедура предвиђена је чл. 288-297 Уговора о функционисању Европске уније.

⁴⁹ Видети чл. 1 и 3 Протокола о улози националних парламената у Европској унији и чл. 6 Протокола о примени принципа супсидијарности и сразмерности.

на референдуму 2022. године предвиђено је да Народна скупштина у оквиру својих изборних права „бира четири члана Високог савета судства, четири члана Високог савета тужилаштва и бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције.“⁵⁰ Такође поменути изменама Устава предвиђено је да Народна скупштина „бира чланове Високог савета судства међу истакнутим правницима са најмање десет година искуства у правној струци, од осам кандидата које предложи надлежни одбор Народне скупштине, после јавног конкурса, гласовима две трећине свих народних посланика, у складу са законом.“⁵¹ „Ако Народна скупштина не изабере сва четири члана у року одређеном законом, преостале чланове после истека законом одређеног рока између свих кандидата који испуњавају услове за избор бира комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова.“⁵² Као што можемо видети овде је додатно индивидуализован положај председника Народне скупштине, у односу на друге народне посланике.

Народна Скупштина овлашћена је да донесе Закон о амнестији, који се чини на предлог Владе, а опет када ова утврди да је то политички целисходно. Реч је о акту добре воље државе према учиниоцима кривичних дела. Народна Скупштина има надлежност проглашења ратног и ванредног стања и доношења мера којима се одступа од људских и мањинских права у ратном или ванредном стању, односно када се држава налази у ситуацији кризних околности, односно стању нужде.⁵³ „Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина.“⁵⁴ Такође и овде је индивидуализован положај председника Народне скупштине у односу на друге народне посланике.

Европски парламент као најважније кадровско овлашћење има право избора председника Европске комисије и изгласавање поверења потпредседницима комисије и европским комесарима. Тако на предлог Европског савета који је овде у улози шефа државе, Парламент апсолутном већином посланика бира представника Европске комисије. Комисији прво мора бити изгласано поверење од стране Европског парламента, да би била изабрана, а потом је квалификованом већином именује Европски савет. Комисији може бити изгласано од стране Парламента неповерење, за то је потребна двотрећинска већина присутних посланика, под условом да постоји кворумска већина укупног броја посланика, која наставља да ради до избора нове комисије. Као и у Србији, тако и у Европској унији, поред изгласавања неповерења Влади, односно

⁵⁰ Чл. 99 ст. 1 подтачка 2 и 3 Устава Републике Србије од 2006.

⁵¹ Чл. 151 ст. 4 Устава Републике Србије од 2006.

⁵² Чл. 151 ст. 5 Устава Републике Србије од 2006.

⁵³ Видети чл. 200-201 Устава од 2006.

⁵⁴ Чл. 200 ст. 5 Устава од 2006.

комисији, најмање четрдесет посланика могу да поднесу интерпелацију, за разлику од Србије, интерпелације могу да поднесу и парламентарни одбори и политичке групе, док посланичко питање може да постави сваки члан парламента.

Европски омбудсман се такође бира од стране Европског парламента. Европски парламент предлаже седам чланова посебног саветодавног комитета, који учествује у даљем поступку именовања судија и општих правобранилаца Суда правде и Основног суда. У редовном законодавном поступку, Парламент заједно са Светом може да оснује специјализоване судове. Парламент се консултује при избору чланова извршног одбора Европске централне банке и Финансијског суда. Док у Србији, Народна Скупштина као што је поменуто може да донесе Закон о амнестији, Европски парламент нема ово квази-судско овлашћење. У подели надлежности унутар Европске уније и између органа Уније и држава чланица, Европски парламент је остао кратких рукава у вези са ратним и ванредним стањем, па не може да прогласи стање државне нужде у Европској унији. Овлашћења у вези са ратним и ванредним стањем имају Савет и Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику. Ова материја се налази и у надлежности органа држава чланица. У области спољне политике, Европски парламент има надлежности уз друге органе Уније. Међутим, у спољној политици он одлучује о питањима од секундарног значаја, путем давања препорука, резолуција, мишљења и састанака о неким спољнополитичким темама.

5. Уместо закључка: сличности и разлике у положају Народне Скупштине Србије и Европског парламента

Сведоци смо јачања егzekутиве на рачун легислативе. У већини земаља већински предлагач закона је влада и парламент се ту налази у њеној сенци. Иако парламент доноси законе, он их суштински не креира. Принципи парламентаризма су бар формално испуњени. То се односи на чињеницу да грађани бирају своје представнике у законодавно тело, са циљем да их ових представљају и доносе законе од значаја за живот. Оно што је сличност у положају Народне Скупштине Србије и Европског парламента, јесте доношење законодавних и других акта, али како то бива у савременом парламентаризму, они само у ствари аминују предлоге Владе и Европске комисије. Народна Скупштина, Европски парламент се на основу описане заједничке особености у много чему разликују. То разликовање последица је да је у овом раду анализиран положај једног националног парламента и супранационалне творевине, међународне политичке организације, која за сада није држава. У теорији је већ исправно констатовано „изнад Народне Скупштине је само Устав“, а Европски парламент као орган највише власти Уније, има бројнију „конкуренцију“. Пре свега, Унија има и други законодавни орган – Савет и та два законодавца сарађују попут два парламентарна дома. Ту су и парламенти

држава чланица. „они немају значајне надлежности у законодавном поступку, али скраћују домет Европског парламента доношењем закона у својој држави.“⁵⁵

Поједине сличности нису истоветне, али нису ни битне у смислу неког великог разликовања. Овде поменута структура, унутрашња организација, положај посланика, надлежност су сличности између Народне Скупштине и Европског парламента. И у једном и у другом примеру постоји председник Парламента, посланичке, односно политичке групе, имунитет и одређена статусна права посланика, одређени елементи парламентарне контроле (само) делови поступка избора Владе, овлашћење за доношење буџета и других аката, доношење политичких аката или нека кадровска овлашћења као што је избор омбудсмана. Коначно, треба указати на значајне разлике у положају Народне Скупштине Србије и Европског парламента. Већ је речено да је извршна власт завладала највише државним управљањем и да је парламент изгубио ту трку са извршном влашћу. Народна Скупштина Србије је у сенци Владе Републике. Онако како се Унија приближава држави тако и јача положај Европског парламента. Европски парламент није имао турбулентан развој као законодавно тело у уставном развоју Србије. Његов положај јача како Унија добија обресе или елементе државности. Положај Парламента је јачао изменама уговора у Мастрихту 1992., Амстердаму 1997, Ници 2001. и Лисабону 2007. Компетиција између Европског парламента и извршне власти, могућа је само ако парламент добије карактеристике законодавног органа у пуном облику. У том случају, а данас је то само делимично, однос Европског парламента и Европске комисије могао би се посматрати као однос законодавне и извршне функције државне власти. Непотпуна равнотежа у корист Европског парламента наспрам Комисије, огледа се у његовом праву да изгласа неповерење Комисији, а Комисија за разлику од Владе Србије нема право да распусти Парламент. Ово је карактеристика скупштинског система власти. С друге стране, док народни посланици у Србији имају право законодавне иницијативе, то право немају чланови Парламента, па је у пракси још више наглашена у том домену улога Европске комисије. У случају измена уговора о Европској унији и њеном функционисању, које би се кретале у правцу стварања нове европске државе – Европске уније, Комисија би морала да добије право да распусти парламент у случају избора парламентарног система власти. Друго је питање да ли би Комисија ту надлежност могла да врши сама или заједно са будућим шефом европске државе, као што је ситуација у Србији данас. Могуће су и измене у структури Европског парламента, те би он постао доњи дом, будућег законодавног органа Уније, а Савет би представљао горњи дом или дом држава. Могуће је да Европски парламент постане једнодом, али да, понављамо у случају јачања Европске уније, добије знатно већа законодавна овлашћења.

⁵⁵ Орловић, С., *Народна Скупштина и Европски парламент...*, стр. 514.

*Milan Rapajić, Ph.D.,
Associate Professor*

POSITION OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF SERBIA AND THE EUROPEAN PARLIAMENT

Summary

A comparison of the position of the National Assembly of the Republic of Serbia and the European Parliament should serve to better understand two trends that have a lot of parallels - the integration of the European Union and (for now) the rapprochement of the Republic of Serbia with the European Union. These are two legislative bodies that, in addition to some similarities, have numerous differences. While the European Parliament is part of the legislation of the European Union, the National Assembly of the Republic of Serbia has full legislative powers. The difference lies in the fact that the National Assembly represents the authority of the state and the European Parliament is an institution of the political and economic community, which is not yet a state. If the process of transferring sovereignty from the member states to the European Union continues, it can be assumed that the differences between the European Parliament and the National Assembly (or the legislative body of another state) will decrease. Such a process would have an impact on increasing the power of the European Parliament.

Key words: *National Assembly of the Republic of Serbia, European Parliament, position, historical and legal retrospective, composition, jurisdiction, similarities and differences.*

Литература

- Бојанић, Б., *Парламент у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2016.
- Вукадиновић, Р., *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац, 2010.
- Ђорђевић, М., *Суспензивни вето председника Републике*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2020
- Јовановић, С., *Влада Милана Обреновића*, II, Београд, 1990
- Марковић Р., *Правне последице парламентарних избора према схватањима Михаила Илића*, Зборник радова: Правна и политичка мисао Михаила Илића, Београд, 1994.

- Марковић, Р., *Устав Републике Србије, Предговор: Устав Републике Србије од 2006. – критички поглед*, Београд, 2006.
- Марковић, Р., *Уставно право*, Београд, 2014.
- Пејић, И., *Парламентарни одбори и скупштински пленум: функционисање Народне скупштине Србије*, Правна ријеч, бр. 14/2007-
- Пејић, И., *Парламентарно право*, Ниш, 2011.
- Петров, В., *(Не)моћ модерног парламента*, Правни живот, вол. 57, бр. 14/2008.
- Орловић, С., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008.
- Орловић, С., *Народна скупштина Србије и Европски парламент – једно уставноправно поређење*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2011.
- Орловић, С., *Уставно право*, Нови Сад, 2019.
- Симић, Ј., *Европски парламент: Актер у одлучивању Европској унији*, Београд, 2010.
- Чепо, Д., *Еуропски парламент: кога представља, како ради и треба ли га мијењати?* Политичке анализе, бр. 14/2013.
- Чупић, З., *Политичке странке у Европској унији*, Београд, 2016.