

Др Слободан П. Орловић, доцент
Правног факултета у Новом Саду

НАРОДНА СКУПШТИНА СРБИЈЕ И ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ – ЈЕДНО УСТАВНОПРАВНО ПОРЕЂЕЊЕ¹

Сажетак: Бољем разумевању два паралелна процеса - интеграције Европске уније и приближавања Републике Србије Унији, може послужити поређење Народне скупштине и Европског парламента. Ради се о два законодавна органа која поред неких сличности имају и бројне разлике. Кључна разлика је у томе што је Народна скупштина „јун“ законодавни орган власти, а Европски парламент је део законодавства Уније, још једног од делова парламента. Можда најважнији узрок ове разлике јесте чињеница да је Народна скупштина орган власти државе, а Европски парламент институција политичке и економске заједнице која (још увек) није држава. За претходности је да ће се уставноправне разлике између Европског парламента и Народне скупштине, или парламента неке друге државе, све више смањивати ако се наставе процеси промена суверености са државама на Европску унију. Истовремено, мењаће се однос политичке моћи Европског парламента и националних парламената држава чланица Уније.

Кључне речи: Народна скупштина, Европски парламент, Република Србија, Европска унија, ситуација, надлежности.

1. УВОД

У већини светских и готово свим европским државама народ (нација) је носилац суверености. Сувереност - највиша власт, по савременој уставноправној дефиницији имају сви грађани државе. Због бројности, и неких

¹ Рад је посвећен пројекту *Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)*, који спроводи Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

других разлога, носилац суверености не врши власт непосредно. Тако је још од пропасти градова-држава, полиса античке Грчке.

У овом добу народ у доношењу државних одлука учествује преко посредника. Посредници су посланици изабрани на непосредним изборима и одаслани у представничко тело (парламент, скупштину) да у име народа врше власт. То је правило које потврђују изузеци попут референдума, народне иницијативе, плебисцита, петиције, где народ директно, непосредно учествује у поступку доношења државне одлуке или коначно доноси неки акт власти.

Функционисање државе на принципу представљања народа у органима власти који су образовани путем непосредних (парламент) или посредних избора (влада), назива се *представничка демократија*. Поред готово свих данашњих европских држава таква је једним делом и „европска наддржава“, Европска унија. Функционисање те „до сада најнепосредније уније између европских народа“ „засновано је на представничкој демократији“. У Европској унији се „одлуке доносе јавно и на нивоу што је могуће ближе грађанима“.²

Парламент је орган који је симболише представничку демократију. У неким државама и председник републике је директно биран од стране грађана па је и он као непосредни представник народа лице представничке демократије. За разлику од тако бираног председника републике, влада пришла из парламентарне већине је „само“ представник органа представничке демократије – парламента.

Већ је испричана прича да парламент стварно није први у хијерархији државних органа. Формалноправно, парламент је највиши орган власти, али у свакодневном животу државе по стварној политичкој моћи ефикасности па и угледу, он заостаје за органима извршне власти – владом и/или председником републике. Много је разлога за политичко пропадање парламента и то није тема овог рада. Али већ дуг декадентан пут парламента супротан је циљу представничке демократије - владавини народа. Што је народно представништво даље од стварне власти, мање је представничке демократије.

Било како било, парламент је по уставима данашњих држава носилац законодавне власти. Република Србија је представничка демократија у ко-

² Чл. 1 и 10 Уговора о Европској унији од 2007. (енг. *the Treaty on European Union*, Лисабонски уговор, у даљем тексту: Уговор). У раду су коришћени текстови Уговора, Уговора о функционисању Европске уније и протокола из публикације: Д. Симовић, А. Фира, *Институционални оквир Европске уније након Лисабонског споразума*, Сремска Каменица 2008. и текстови са веб адресе <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re02.en08.doc>.

јој „Сувереност потиче од грађана (...)“. Устав Србије одређује Народну скупштину као „највише представничко тело и носиоца уставотворне и законодавне власти (...)“.³ У Европској унији, која је дефинисана као представничка демократија али још увек не и као држава, законодавна власт није дата само једном њеном органу. Законодавне надлежности имају Европски парламент и Савет, а у поступку доношења закона истакнут је положај „влада“, Европске комисије.

Упоређивањем положаја законодавне власти у представничким демократијама - овде у Уставом заокруженој држави, Србији, и у Уговором недовршеној „држави“, Европској унији, осветлиће се положај законодавне власти. Уједно, положај законодавства у Европској унији некад и сад, може навестити који је даљи правац развоја законодавства Уније. Ово је посебно значајно с обзиром да се државе чланице полако, „пузајући“, одричу државног суверенитета преносећи надлежности на Европску унију.

2. ОСВРТ НА РАЗВОЈ ПАРЛАМЕНТА У СРБИЈИ И ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Вршење власти доношењем закона у Србији постаје значајније и обимније средином XIX века. Народна скупштина постојала у првом српском Уставу, Сртењском уставу од 1835., али је била скрајнута од „законодатељне“ власти. Скупштина је била саветодавно тело са неким финансијским надлежностима. Скупштина ни ту функцију није остварила јер је Сртењски устав остао непримењен. За време Турског устава (1838-1869) донет је први Закон о Народној скупштини (1958), потом и још два, али Скупштина тек Намесничким уставом од 1869. постаје орган законодавне власти. Народна скупштина је напослетку Радикалским уставом од 1888. добила нека обележја савременог парламента, пре свега пуну законодавну надлежност.

Од доношења Устава од 1903. па до времена Устава од 2006. скупштина остаје законодавни орган. За то време то тело је било дводомно (1901-1903, 1953-1963), тродомно (1974-1990) и петодомно (1963-1974), делило је законодавну власт са краљем у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца и Краљевини Југославији (1921-1941, уз један прекид) и са Президијумом (1946-1953), било је средишњи орган скупштинског система и јединства власти (1946-1990). У подели власти по Уставу од 1990. Народној скупштини је додељена законодавна власт и уставотворна власт коју дели са грађанима. Такву одредбу садржи и важећи Устав од 2006.

³ Чл. 2 и 98 Устава Србије од 2006.

Дуг, готово двовековни развој органа законодавне власти могао би се поделити у четири периода. Први, који почиње Првим српски 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 другом раздобљу, скупштина се остварује као орган законодавне власти и народно представништво. У овом бурном периоду (1903-1941), са ратовима, стварањем нове државе, диктатуром, скупштини 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 егzekутиве 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.

Европски парламент (енг. *The European Parliament*, назива се и: Скупштина, Европска парламентарна скупштина) нема тако дугу и разноврсну историју успона и падова, попут српског или парламента неке друге „старе“ европске државе. Иако је идеја уједињене Европе („европског царства“) прилично стара,⁴ тек након Другог светског рата зачет је ембрион из којег је настала данашња Европска унија. Европска заједница за угљаљ и челик (*ECSC*, Париз, 1951-2002) је, као једна од заједница претеча Европске уније, створила своје органе по угледу на органе државе. Међу њима и Европски парламент.

Током полувековног развоја Европски парламент је прешао пут од саветодавног тела до органа законодавне власти. Али, овај орган још увек нема пуни законодавни капацитет. Први Европски парламент је изабран посредним путем од стране националних скупштина шест држава чланица *ESCS-a*.⁵ Положај тог органа ојачаван је постепено: непосредним изборима (до 1979. владе држава чланица су бирале чланове Парламента), добијањем буџетског права (1986), правом вета (1992), контролном функцијом према органима извршне власти (1992) и другим надлежностима.

Европски парламент није исто што и законодавна власт Уније јер и други орган, Савет (енг. *The Council of the European Union*, назива се и: Савет Европске уније, Савет министара) има законодавне надлежности.

⁴ На пример, *Тракийци* о пакту хришћана истока и запада против Отоманског царства од средине XV века. Вид. <http://www.cemi.org.me/cemi.co.me/publikacije/download/ueu.pdf>, 9. новембар 2011.

⁵ Француска, Немачка, Италија, Белгија, Холандија и Луксембург.

Ово тело извршне и законодавне природе има буџетско право и право посредне законодавне иницијативе (преко Комисије, „израда студије“), а надлежно је да расправља и гласа о предлозима закона („законодавном акту“ по терминологији Уговора).

Тако Уговором подељена законодавна власт Уније чини Европски парламент инфериорнијим у односу на ионако слаб положај народног представништва данас.⁶ И без детаљније анализе може се закључити да Европски парламент тек треба да оствари целину законодавне власти коју, бар по Уставу, има Народна скупштина, односно неки други национални парламент. Тако би се приближио положају органа законодавне власти у данашњим државама.

3. СТРУКТУРА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ И ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

Носилац законодавне и уставотворне власти у Републици Србији је једнодомно представничко тело, **Народна скупштина**.⁷ На унапред познат број чланова Скупштине, 250, грађани путем избора преносе део суверенитета и посредно учествују у доношењу закона и других прописа.

Непосредан и тајни начин избора чланова народног представништва је један од основа представничке демократије. Непосредност се огледа у директној вези бирача и бираног, док тајност избора осигурава слободу испољавања политичког мишљења.⁸ Политички значај непосредног избора законодавног тела умањен је чињеницом да се један орган извршне власти, председник Републике, бира на исти начин.⁹

Четворогодишњи *мандат* народних посланика је у редовним приликама краћи од петогодишењег мандата председника Републике. Из тога би се могло закључити да народ више суверенитета, односно на дужи период даје шефу државе него законодавној власти. Мандат народних посланика

⁶ Положај Европском парламенту можда додатно слаби и чињеница да он још увек нема једно седиште, већ ради у Француској (Стразбур), Белгији (Брисел) и Луксембургу.

⁷ У теорији се сматра да је једнодомни парламент више у сагласности са начелом народне суверености. Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2011, 286.

⁸ За разлику од посредног делегатског система избора који је постојао неким периодима (1974-1990), када су посланици делегирани, а не бирани. На обичајне скупштине у току и после Првог српског устанка посланици су позивани. Устав од 2006. штуро казује о избору посланика (чл. 100 и 101) препуштајући ову материју закону.

⁹ Дефинисање Народне скупштине у Уставу од 2006. „највишим представничким телом не стоји, јер је при непосредном избору, и председник Републике представнички орган истог степена легитимности као и Народна скупштина”. Р. Марковић, *Устав Републике Србије, Предговор: Устав Републике Србије од 2006 – кријички њилед*, Београд 2006, 29.

може бити продужен у случају ванредног или ратног стања, што је засад остало у теорији. Мандат може бити скраћен одлуком органа извршне власти о *распуштању* Скупштине, чега је било у нашој пракси. Народну скупштину може распустити председник Републике на образложен предлог Владе. Распуштена Скупштина и даље постоји. Она врши текуће и неодложне послове све до конституисања новог парламента.¹⁰

Народни посланик заступа интерес свих бирача. Ово није сметало Уставу да том носиоцу слободног мандата и пренесене народне суверености да „слободу“ да свој мандат „неопозиво стави на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за народног посланика“.¹¹ Другим речима, да *посланик унапред поопштен оставку* на своју посланичку функцију. Тиме је политичка странка постала субјект законодавне власти наместо посланика који су, „под условима одређеним законом“, заменива категорија.¹²

Посланицима је неопходно обезбедити услове да расправљају о законским предлозима и да контролишу владу, сагласно начелу поделе власти, без притиска извршне и претње судске власти. Контрола и критика рада владе и њених предлога закона су готово увек дело посланика опозиције. Да би се сачувала слобода и квалитет критике и контроле, опозиционом делу парламента треба обезбедити *имунитетска права*. Без обзира што опозиција критикујући рад владе „пуца у ваздух“ зарад пажње бирача и припреме за наредне изборе. Влада је страначком субординацијом надре-

¹⁰ Народна скупштина је распуштена 1992, 1993, 2000 и 2003. године. Одредба чл. 109 Устава да „Народна скупштина која је распуштена врши само текуће или неодложне послове, одређене законом“ значи да распуштена скупштина не престаје да постоји, за шта се у нашој теорији залаже Ратко Марковић. *Уставно право*, Београд 2011, 316, вид. В. Петров, „Институти парламентарног права у новом Уставу Републике Србије - конституисање и распуштање Скупштине“, *Правна ријеч* 10/2007, 169. Вид. супротно мишљење: С. Јовановић *Уставно право Краљевине Срба, Хрватца и Словенаца*, Београд 1995, 201, М. Пајванчић, *Уставно право*, Нови Сад 2011, 41.

¹¹ Чл. 102/2 Устава од 2006. Природа посланичког мандата је тако еволуирала од слободног до поново императивног мандата, али сада не у односу посланика према бирачима већ према политичким странкама. Вид. Д. Продановић, „Настанак и развитак схватања о природи мандата чланова представничких тела“, *Архив за правне и друштвене науке* 2-3/1973, 324-337.

¹² У пракси није баш тако јер се *уставна* одредба о „бланко оставци посланика под условима одређеним законом“ свела на дискреционо одлучивање скупштинског Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања. По речима председника Одбора „упркос постојању популарних бланко оставки, за време овог мандата, у протекле 3 године, ниједном посланику није узет мандат мимо његове воље, иако је таквих покушаја и притисака било, а да се истовремено приликом одлучивања остало у оквиру закона“ Н. Константиновић, „Рад у скупштинским одборима – Законодавни одбор“, *Унапређивање квалитета законодавне пословице у Народној скупштини*, Београд 2010, 39.

ђена посланицима позиције па ту, логично, нема простора за критику њеног рада.

Народни посланик не може одговорати за мишљење испољено у вршењу своје функције, нити за гласање у Скупштини. Такође, посланик се не може притворити ни кривично гонити за кривично дело за које се може изрећи затворска казна, осим ако то не одобри Народна скупштина. Само ако је затечен у вршењу најтежих кривичних дела (запрећена казна већа од пет година затвора) народни посланик може бити притворен и без одобрења Скупштине.¹³

Европски парламент је институција Европске уније која „заједно са Саветом, обавља законодавну и буџетску функцију“. Европски парламент је, такође, једнодомно представничко тело које чине „представници грађана Уније“. Прописано је да број чланова Парламента „не може бити већи од 750, плус председник“. ¹⁴ У овом седмом сазиву Парламент има 736 посланика. Постоје мишљења да је Европски парламент само један дом у дводомном законодавном органу Уније, односно да ће с временом прерасти у дом народа. Други скупштински дом би онда био Савет, дом држава.¹⁵ Ако се има у виду да и парламенти држава чланица имају одређене надлежности у законодавном поступку, може се констатовати да је законодавна делатност у Унији специфична, а положај Европског парламента посебан.¹⁶

Политички значај Европског парламента као „представника грађана Уније“ порастао је увођењем *нейосредној избора* посланика. Уместо влада држава чланица, чланове Парламента бирају грађани Уније на „општим непосредним изборима, слободним и тајним гласањем“. Унапред се зна колико која држава чланица бира посланика и о томе Европски савет, на иницијативу и уз сагласност Европског парламента, једногласно одлучује. Државе чланице у Европски парламент „шаљу“ најмање 6, а највише 96

¹³ Члан 103 Устава од 2006.

¹⁴ Чл. 14 Уговора.

¹⁵ J. Simić, *Evropski parlament: akter u odlučivanju u Evropskoj uniji*, Beograd 2010, 223.

Илустрација дводомности већ сада је заједнички Одбор за усаглашавање ставова Парламента и Савета (енг. *the Conciliation Committee*) на пример у поступку доношења буџета, што је начин превазилажења сукоба домова парламента.

¹⁶ У разлоге јединственог положаја Европског парламента убрајају се и следеће - констатације: посланици долазе из различитих држава и политичких партија, а уједно припадају европским политичким групама у Парламенту; у њему доминирају „законодавне странке“ (коалиције) које не учествују директно на изборима за Парламент у државама чланицама; Парламент има мање овлашћења него у парламентарној систему и његов рад је више под утицајем политике него рад националног парламента. G. Roland, *Legislative Behavior in the European Parliament*, <http://cesifo.oxfordjournals.org/content/55/1/15.full?maxtoshow=&hits=10&RESULTFORMAT=&fulltext=european+parliament&searchid=1&FIRSTINDEX=0&resourcetype=HWCIT>, 9. новембар 2011.

представника, сразмерно броју становника, по сопственом изборном систему.¹⁷ Овде нема „конкурентног“ органа по критеријуму непосредног избора, на пример непосредно изабраног шефа државе. Функционери осталих институција Уније не бирају се директно од њених грађана и стога немају такав „демократски потенцијал“. Можда је то разлог *нејојстојања њихове распуштања* Парламента и следећег заштићеног положаја посланика чији мандат не може бити прекинут одлуком органа извршне власти.

Мандај посланика Европског парламента износи пет година. Једино судије Суда правде (енг. *the Court of Justice*) и Основног суда (енг. *the General Court*) имају дужи мандат (шест година), али се бирају посредно од страна влада држава чланица. Уговор не уређује статус посланика Парламента, већ је то већим делом уређено унутрашњим актом Парламента, уз мишљење Европске комисије и одобрење Савета.

Посланик гласа на основу сопственог става, индивидуално. Посланици су слободни, независни и гарантује им се *слободан мандај*. Посланик не може бити обавезан да гласа на основу инструкција и сваки такав уговор је ништав.¹⁸ Произлази да посланик Европског парламента заступа интересе свих бирача Уније, а не само бирача оне државе чланице из које долази.

Питања *имунијетета* чланова Европског парламента такође не уређује Уговор, већ Пословник о раду Европског парламента (2008., питања као што су заштита посланика у случају хапшења у некој држави чланице, овлашћења председника Парламента, надлежност одговарајућег одбора итд.) и посебан Протокол (2004). За време заседања чланови Европског парламента у својој држави уживају имунитет као и посланици националне скупштине. На територији друге државе чланице европски посланици заштићени су од притвора и правних поступака против њих, осим ако су затечени у вршењу кривичног дела. О одузимању имунитета одлучује Европски парламент.¹⁹

¹⁷ Чл. 14 Уговора. Малта има пет, а Немачка 99 представника у Европском парламенту. Вид. <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.do?language=EN>, 25. октобар 2011. У Великој Британији се за избор посланика Европског парламента примењује пропорционални систем, за разлику од простог већинског система којим се бирају посланици британског Дома комуна.

¹⁸ *Statute for Members of the European Parliament* (а. 2-3) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005Q0684:EN:NOT>, Сличне одредбе садржи и Пословник о раду Европског парламента (енг. *the Rules of Procedure*, у даљем тексту: Пословник), правило 2. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20110926+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>, 25. октобар 2011.

¹⁹ Вид. правила 5-7 Пословника. Вид. чл. 9 Протокола (енг. *the Protocol on the Privileges and Immunities of the European Union*, а. 9), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0261:0266:EN:PDF>, 25. октобар 2011.

Народна скупштина није у свакодневним државним пословима. Устав прописује да парламент редовно *заседа* два пута годишње по три месеца (с пролећа и у јесен). Скупштина заправо ради оним интензитетом и брзином који јој наметне влада. Влада планира доношење закона и скупштинска већина, као део који је дао поверење влади, има обавезу да те законе изгласа. Потреба за радом парламента може бити интензивнија и хитна, било да је у питању редовно доношење закона или настале кризне прилике. Тада влада или најмање трећина народних посланика може захтевати сазивање Скупштине на ванредно заседање, на коме се одлучује о унапред одређеним питањима.²⁰

Председник Народне скупштине представља Скупштину, сазива седнице, руководи радом и врши друге послове из надлежности законодавне власти предвиђене законом и пословником. Иза председника и потпредседника Скупштине такође стоји политички споразум исказан већином гласова свих посланика, али мање политичке важности него што је договор о подршци председнику Владе и министрима.

Народна скупштину организационо чине *скупштински одбори*. Одбори нису тела или органи самосталне егзистенције у односу на парламент, већ су његова „продужена рука“ и места парламентарног рада.²¹ Скупштински одбори су стална радна тела, а могу постојати и привремени анкетни одбори и комисије. Број одбора не уређује Устав, већ Пословник о раду Народне скупштине и њихов састав углавном је сразмеран бројности посланичких група. На седнице одбора могу бити позвана и друга лица: стручњаци, посланици предлагачи итд. Народна скупштина сада има 20 сталних одбора (раније чак 30), а неке од њих помиње и Устав.²² Матични одбори би требали бити тела способна да квалитетно расправљају о законском предлогу из одређене области, на пример из пољопривреде, безбедности, права детета итд. Али то није тако. Рад у одборима, као и рад у пленуму, углавном је лишен вредне расправе и сведен на изношење афирмативних или критичких већ познатих гледишта политичке странке, са места позиције или опозиције.

Унутрашњу структуру Народне скупштине карактерише и постојање *парламентарних група*. Њих формира најмање пет посланика из једне или више странака са сличним политичким ставовима. Народни посланик дела онако како је договорено у посланичкој групи и може бити члан само јед-

²⁰ Скупштина се састаје без позива после проглашења ратног или ванредног стања - (чл. 106 Устава од 2006).

²¹ В. Петров, *Парламентарно право*, Београд 2010, 107.

²² Чл. 6 Пословника о раду Народне скупштине (*Службени гласник РС*, бр. 52/10). Вид. чл. 153 и 158 Устава од 2006.

не посланичке групе.²³ Тиме се сузбија индивидуална иницијатива посланика, али се подиже ефикасност, не нужно и квалитет рада парламента. Теоријски могућих 250 политичких ставова народних посланика сужено је данас на гледишта 10 посланичких група у Народној скупштини и једног самосталног посланика.

Низ аката Скупштина *доноси* тежом већином – гласовима свих народних посланика, али то је још увек владина већина.²⁴ Тек већина која се тражи у поступку промене Устава, двотрећинска већина од укупног броја посланика, није нужно и већина која подржава владу. Одлуке се доносе у пленумском заседању Скупштине, а припрема акта одвија се најчешће предпленумском комуникацијом надлежног министарства и скупштинског одбора.

Европски парламент има годишње и ванредна *заседања*. Годишње заседање почиње другог уторка у марту и траје онолико колико парламент одлучи. Ванредно заседање Парламента може да захтева Европска комисија, Савет или сам Парламент на захтев већине од укупног броја посланика. Разлози ванредног заседања Парламента су уобичајени, углавном су то радне потребе. Због разлога хитности расправљања одређеног питања, ванредно заседање може заказати и председник Парламента уз одобрење Конференције председника (енг. *the Conference of Presidents*, чине је председници политичких група и председник Парламента).²⁵

Чланови парламента међу собом бирају *председника* Европског парламента, апсолутном већином гласова свих посланика. Уколико на почетку избора не буде такве политичке већине, у последњем, четвртном кругу гласа се о два најбоља кандидата из претходног круга гласања. Након избора председника бирају се потпредседници (14) и административно-финансијски службеници (петоро, енг. *the Questors*), сви на две и по године. Председник руководи активностима Парламента и његових тела и осигурава да одговарајући правни прописи буду спроведени.²⁶

²³ Чл. 22 Пословника о раду Народне скупштине.

²⁴ 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 потврђивању међународних уговора.

²⁵ Чл. 229 Уговора о функционисању Европске уније од 2007. (енг. *the Treaty on the Functioning of the European Union*, раније се звао Уговор о оснивању Европске заједнице, енг. *the Treaty of Establishing of European Community*, у даљем тексту: Уговор о функционисању ЕУ). Правило 134 Пословника, *ibid.*, 83. 12 пленарних седница одржава се у Стразбур-у, а шест у Бриселу.

²⁶ Чл. 14 Уговора. Вид. правила 12-20 Пословника.

Рад Парламента функционише на два колосека – преко парламентарних одбора и политичких група.²⁷ *Положај одбора* Парламента и других радна тела није уређен највишим актом, Уговором, већ нижим правним актом.²⁸ 20 сталних парламентарних одбора (Одбор за спољне послове има два пододбора – за људска права и за безбедност и одбрану), као и посебни, „кризни“ одбори, чине унутрашњу структуру Парламента. Надлежност матичних одбора је уобичајена: предлажу, мењају и усвајају предлоге закона, дају мишљења за пленарну седницу итд. Рад одбора заснива се на стручној и правној аргументацији и није исходиште политичке припадности члана одбора. Посебно тело, Конференција (енг. *the Conference of Committee Chairs*) координира рад председника одбора и предлаже Парламенту оснивање појединих одбора.

Политичке странке у Унији су највиша, Уговорна категорија. Оне „доприносе формирању европске политичке свести и изражавају вољу грађана Уније“.²⁹ Политичке странке на посебан начин делују у Европском парламенту, груписане у политичке групе и неформалне интергрупе (енг. *the Intergroups*).

Политичка структура Парламента је специфична у односу на парламент државе. Теоријски, могућа су два критеријума за формирање *йолитичких (йосланичких) група*. Прво мерило би било национално – из које државе чланице посланик долази, а друго политички-идеолошко – којој политичкој групи (странци) посланик припада. Европски парламент је подељен политичко-идеолошки, с десна на лево, на седам политичких групација.³⁰ 25 посланика може оформити политичку групу, с тим да су из најмање седам, односно шест држава чланица. Политичка шароликост Парламента сужава се на тренутно седам политичких мишљења (плус 29 самосталних посланика), чиме се подиже ефикасност овог органа. За слободу посланичког мандата је битно да је изричито прописана немогућност политичке принуде посланика како да гласа у односу на став усвојен у политичкој групи.

²⁷ Р. Етински *et al.*, *Основи права Европске уније*, Нови Сад 2010, 98.

²⁸ Вид. правила 183-197 Пословника.

²⁹ Чл. 10 Уговора. Детаљније одредбе о политичком групама садржи Пословник, - правила.

³⁰ Народњаци (демохришћани, ЕПП), социјалдемократе (S&D), либералдемократе (ALDE), конзервативци реформисти (ECR), зелени (Greens/EFA), левица (GUE/NGL), слободне демократе (EFD). Вид. <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?jsessionid=F42FFBAC32821972D67399D22EE1BBA8.node1?language=EN&iid=45&pageRank=4>, 26. октобар 2011. Заједништво унутар политичких група је различито и у неким питањима су национални интереси важнији од привржености политичкој групи. Т. С. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford 2003, 33.

Европски парламент *одлучује* већином гласова присутних чланова, уколико Уговорима није другачије одређено.³¹ Кворум за рад, једна трећина посланика, одређен је Пословником о раду.³² Пре него што се гласа на пленуму, предлог акта се усклађује у политичким групама и парламентарним одборима.

4. НАДЛЕЖНОСТИ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ И ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

Парламент је још увек орган најближи народном суверенитету, али све мање место стварне власти. Политички пасивна природа парламента огледа се у томе што влада припрема и подноси предлоге закона и других аката које ће владајућа, парламентарна већина беспоговорно усвојити. Ово казује да парламент није место стварног одлучивања. Ипак, поред основне надлежности да доноси законе парламент још увек има правне инструменте којима бира, смењује и контролише владу, а негде и председника републике.

Устав Србије је истакао место **Народне скупштине** у политичком систему самим тим што јој је доделио највишу власт у земљи – уставотворну и законодавну.³³ Та начелна одредба о највишој власти је другим парламентарним институтима и самом праксом поприлично огољена. Скупштина политичким односом увијеним у правну форму дели законодавна овлашћења са Владом и председником Републике. Тај однос је, у ствари, воља извршне власти која се плански предочава парламенту, а потом и остварује. Положај Народне скупштине је основа слике парламентарне организације власти Србије. Парламентарни принцип „кочница и равнотежа“ види се у праву Владе да председнику Републике предложи да распусти Скупштину и праву Скупштине да Влади изгласа неповерење.

Влада је путем законодавне иницијативе практично преузела законодавну власт. Народни посланици и грађани као успешни предлагачи закона готово да не постоје јер је Влада предложила готово све донете законе. Тако од уставне “хвале” да Скупштина поседује законодавну власт остаје мало јер је она у поступку стварања закона стешњена између Владе - пред-

³¹ Парламент већином од укупног броја посланика: доноси Пословник о раду, бира председника Европске комисије, даје сагласност за пријем нове државе чланице, гласа о буџету итд.

³² Вид. правило 155 Пословника.

³³ Чл. 98 Устава од 2006. Гро овлашћења Народне скупштине налази се у чл. 99 Устава.

лагача закона и председника Републике - носиоца права проглашења закона и права вета. Закони се усвајају већином гласова присутних народних посланика, под условом да је присутна већина од укупног броја (најмање 64 од присутних најмање 126). У Уставом прописаним случајевима Народна скупштина одлучује већином свих народних посланика и двотрећинском већином.

Народна скупштина је „делимични или потпуни уставотворац“.³⁴ Народна скупштина ће делити *уставојворну власт* са бирачима или једина одлучивати, што зависи од предмета уставне ревизије. Поред најмање 150.000 бирача и једне трећине народних посланика (84), предлог промене Устава могу поднети и органи извршне власти, председник Републике и Влада.³⁵

Најмање једном годишње Скупштина одлучује о *буџету* којим располаже Влада. Расправе о закону о буџету, завршном рачуну и о евентуалном ребалансу буџета јесу прилике да народни посланици преиспитају протекли рад Владе. Неизгласавањем буџета народни посланици Влади ускраћују финансијска средства неопходна за вршење власти. Од Устава од 1990. Србија није имала „буџетску кризу“, али и да се то десило влада не би нужно пала јер би се привремено користио прошлогодишњи буџет.

Скупштина поред закона и Устава доноси и друге правне и политичке акте. Иако Устав не помиње скупштинске политичке акте (већ „друге опште акте“), она доноси препоруке, резолуције, декларације, акте којима се дају смернице или постављају границе деловања извршне власти.³⁶

Уговор о Европској унији на општи начин одређује надлежност **Европског парламента**. Поред законодавне и буџетске надлежности, Европски парламент „спроводи политичку контролу и даје мишљења на начин на који је то предвиђено Уговорима. Он бира председника Комисије“.³⁷ Надлежности Европског парламента су донекле специфичне у односу на законодавно тело парламентарне државе. У положај Парламента уграђени су модалитети парламентарне и скупштинске организације власти ко-

³⁴ И. Пејић, *Парламентарно право*, Ниш 2011, 237.

³⁵ Чл. 203-204 Устава од 2006. За промену преамбуле, уставних начела, људских и мањинских права и слобода, уређења власти итд., поред двотрећинске већине у Народној скупштини потребна је и сагласност већине изашлих бирача на референдуму.

³⁶ Народна скупштина доноси: 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 (чл. 8 Закона о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/10).

³⁷ Чл. 14 Уговора, чл. 230 и 234 Уговора о функционисању ЕУ. Све надлежности Парламента се могу означити као: законодавне, буџетске, политичко-надзорне и саветодавне. R. D. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac 2010, 91.

ји дају посебност односу законодавне и извршне власти. Принцип „кочница и равнотежа“ није потпун јер Комисија (влада) не може распустити Парламент, а може јој бити изгласано неповерење. Такође, посланици Европског парламента немају право законодавне иницијативе, али могу да подносе амандмане или да одбију предлог закона. У посебним случајевима законодавни акти могу бити усвојени и по иницијативи Европског парламента.³⁸

Поред тога што само делом има законодавну власт, Парламент *нема надлежност* ни да мења Уговор, највиши правни акт Уније. Од „уставотворне“ власти Парламенту остају саветодавна овлашћења и сагласности у одређеним случајевима. Парламент има право подношења предлога измене Уговора и то у редовном поступку само посредно, Европском савету преко Савета, а у поједностављеном поступку директно Европском савету који сам доноси одлуку о ревизији.³⁹ Органи извршне власти – Комисија и владе држава чланица такође имају право предлагања измене Уговора. Парламент може, на захтев већине од укупног броја својих чланова, затражити од Европске комисије да сачини неки акт ради спровођења Уговора.⁴⁰

Законодавна власт Парламента је непотпуна, али не само због непостојања законодавне иницијативе посланика. Она се ограничава и даље. У редовном законодавном поступку одлучивање Парламента о законодавном акту је подељено са Саветом, као два равноправна дома, на пример, одлучивање о буџету. У посебном законодавном поступку Парламент има само саветодавну улогу, а о неким питањима као што су порези уопште не одлучује.

Законодавни поступак започиње Европска комисија подносећи предлог Европском парламенту и Савету. У Европском парламенту о том предлогу расправљају надлежни одбори и на пленарном заседању се доноси одлука о измени, усвајању или одбијању предлога. На крају, та одлука се мора усагласити са одлуком Савета („саодлучивање“), што ће се

³⁸ Чл. 17 (1, 7, 8) Уговора, чл. 289 (4) Угоора о функционисању ЕУ. Законодавни акти су: уредбе, директиве и одлуке.

³⁹ Чл. 48 Уговора. У редовном поступку измену Уговора усваја Конференција представника влада држава чланица (енг. *Conference of representatives of the governments of the Member States*) по препоруци коју усваја посебна Скупштина (енг. *Convention composed of representatives of the national Parliaments, of the Heads of State or Government of the Member States, of the European Parliament and of the Commission*). Измене Уговора ступају на снагу тек по ратификацији у државама чланицама. Од Европског парламента до коначне одлуке постоји *йеи* нивоа одлучивања. У поједностављеном поступку постоје „само“ још два нивоа од Европског парламента - одлука Европског савета и ратификација у државама чланицама.

⁴⁰ Чл. 225 Уговора о функционисању ЕУ.

у случају сукоба постићи путем заједничког Одбора за усаглашавање.⁴¹ Национални парламенти држава чланица својим овлашћењима такође су жавају законодавну власт Европског парламета правом на информисање, правом на давање мишљења на предлог акта, правом заштите принципа супсидијарности.⁴²

Европски парламент у посебном законодавном поступку учествује у доношењу *буџета Уније*. И овде је влада та која пре истека буџетске године доставља предлог прихода и расхода Савету и Европском парламенту. Све док ова два органа не усагласе ставове (у случају несагласја – уз помоћ поменутог заједничког Одбора), користиће се стари буџет и то месечно једна дванаестина прошлогодишњег буџета. Европска комисија ће подносити нове предлоге све до усвајања буџета. По доношењу буџетског акта Комисија је одговорна Парламенту за расходе и има обавезу да му подноси извештаје о извршењу буџета, финансијском стању Уније итд.⁴³

Осталу нормативну делатност Европског парламента чине интерни општи и појединачни правни акти, необавезујућа мишљења, декларације и резолуције као врста политичких аката.⁴⁴

Народна скупштина кадровским овлашћењима врши значајан утицај на функционере других државних власти. Тај утицај је највећи приликом њиховог избора, али траје и после јер парламент углавном има право да разреши функционера кога је изабрао. Народна скупштина бира и опозива Владу и министре, не бира али разрешава председника Републике, бира и одлучује о престанку функције одређених судских функционера итд.⁴⁵ У вези са стварним одлучивањем парламента као јединственог органа и овде

⁴¹ Вид. чл. 288-297 Уговора о функционисању ЕУ.

⁴² Чл. 1 и 3 Протокола о улози националних парламената у Европској унији (енг. *Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union*) и чл. 6 Протокола о примени принципа супсидијарности и сразмерности (енг. *Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*) у вези са чл. 5 Уговора.

⁴³ Вид. чл. 312-324 Уговора о функционисању ЕУ, правила 75-78 Пословника. Буџет се усваја у границама најмање петогодишњег финансијског оквира (енг. *financial framework*) који, након одобрења Европског парламента, усваја Савет. На раст „присности“ Парламента и Савета не утиче само буџетски поступак већ и рад заједничког Одбора (енг. *the Conciliation Committee*). P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases, Materials*, Oxford 1998, 72.

⁴⁴ На пример, Резолуција о евро-интеграцијама Србије од 19. јануара 2011. или раније, у време распада СФР Југоославије, више неповољних резолуција по Србију. Вид. J. Simić, 188-199.

⁴⁵ Скупштина бира и: судије Уставног суда (бира пет, а разрешава свих 15 судија), председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужилаца, судије и заменике јавних тужилаца у складу са Уставом, изборне чланове Високог савета судства, гувернера Народне банке Србије, Савет гувернера и Заштитника грађана (чл. 105, 118 и 153 Устава од 2006).

би се могло приговорити да је за доношење одлуке о избору конкретног лица довољна „владина“ већина у Скупштини.

За разлику од других органа и функционера које бира Скупштина, Влада и сваки министар понаособ морају *нејрекидно уживајући њолићичку њодришку већине* народних посланика. Скупштина проверава сопствено поверење у Владу и министре посланичким питањима, расправом о извештају анкетних одбора, интерпелацијом, гласањем о неповерењу, буџетским правом. Ови инструменти парламентарне контроле по правилу само прете а не угрожавају опстанак владе на власти.⁴⁶ Народна скупштина може да смени и другог носиоца извршне власти, председника Републике, двотрећинском већином свих народних посланика, под условом да Уставни суд утврди да је он повредио Устав.

Народна скупштина ће по предлогу Владе која цени политичке околности донети закон о амнестији. То је акт добре воље државе ка учиниоцима кривичних дела. Народна скупштина има надлежност да прогласи *рајино сѣање и ванредно сѣање* и да доноси мере одступања од људских и мањинских права у тим кризним околностима.⁴⁷

Од *кадровских овлашћења Европског парламента* најважније је право избора председника Европске комисије, а потом изгласавање поверења осталим њеним члановима. Ово је део парламентарног односа законодавне и извршне власти. На предлог Европског савета (овде у улози шефа државе) Парламент апсолутном већином бира председника Европске комисије. Да би Комисија била изабрана прво јој мора бити изгласано поверење од стране Европског парламента,⁴⁸ а потом је именује Европски савет (квалификованом већином). Парламент може да *изгласа нејоверење* Комисији (двотрећинском већином присутних посланика, под условом да постоји кворумска већина укупног броја посланика) која наставља да ради до избора нове Комисије.⁴⁹ Поред могућности изгласавања неповерења Комисији, посланици (најмање 40), парламентарни одбори и политичке групе могу да подносе интерпелације. Сваки члан парламента може да постави посланичко питање.⁵⁰

Европски парламент бира Европског омбудсмана и предлаже седам чланова посебног саветодавног Комитета (енг. *the panel*) који учествује у

⁴⁶ „...Министар обично није довољно спреман (за одговор на посланичко питање, С.О.), па углавном излаже опште ставове владине политике и не пружа истински одговор на питање“. Д. М. Стојановић, *Правни њоложај њосланика*, Ниш 1999, 150.

⁴⁷ Вид. чл. 200-202 Устава од 2006.

⁴⁸ Обична већина - већина присутних, а кворум је једна трећина од укупног броја посланика. Вид. чл. 17 (7) Уговора, чл. 231 Уговора о функционисању ЕУ, правило 155 Пословника.

⁴⁹ Чл. 17 Уговора, чл. 234 Уговора о функционисању ЕУ и правила 105-107 Пословника. Парламент до сада није изгласавао неповерење Комисији, а 1999. Комисија на челу са Жаком Сантером (*Santer*) била је принуђена да поднесе оставку због оптужби за корупцију.

⁵⁰ Правила 115-117 Пословника. Вид. J. Simić, 145-146.

поступку именовања судија и општих правобранилаца Суда правде и Основног суда. Парламент у редовном законодавном поступку може са Саветом основати специјализоване судове (енг. *specialised courts*) за тужбе у посебним областима, бива консултован при избору чланова Извршног одбора (енг. *the Executive Board*) Европске централне банке и Финансијског суда (енг. *the Court of Auditors*).⁵¹

Европски парламент за разлику од Народне скупштине нема квазисудска овлашћења, што значи да не доноси закон о амнестији. У подели надлежности унутар Европске уније и између органа Уније и држава чланица, Европски парламент није добио овлашћења ни у вези са *рајним* и *ванредним сјањем*. То је у рукама Савета и Високог представника Уније за спољне послове и безбедоносну политику, као и у надлежности органа држава чланица.

Уз друге органе Уније Европски парламент има надлежности у области *свољне пољитике*. По важности то нису права првог реда, већ одређене препоруке, резолуције, мишљења, састанци о различитим спољнополитичким питањима, на пример о југословенској кризи, Блиском истоку, људским правима итд.

5. ЗАКЉУЧАК

Савремене светске и европске политичке струје донеле су глобални процес јачања егzekутиве на рачун легислативе. Парламент је као законодавни орган стављен у „други ешалон“ власти. Први ред је заузела влада, председник републике или обоје. У таквој подели власти мање више су формално задовољени принципи парламентаризма. Пре свих правило да грађани бирају и шаљу своје представнике у законодавно тело где ти посланици у њихово име и у општем интересу остварују сувереност народну доносећи законе. Народна скупштина Србије и Европски парламент доносе законодавне и друге акте али, попут других парламената, заправо се саглашавају са предлозима које уобличавају Влада и Европска комисија. Ово је грубо описана заједничка карактеристика ова два законодавна органа.

По осталим обележјима Народна скупштина и Европски парламент се разликују, пре свега због чињенице да су у питању један национални парламент и парламент међународне политичке организације која (још) није постала држава. Изнад Народне скупштине је само Устав, а Европски парламент као орган највише власти Уније има бројнију „конкуренију“. Пре свега, Унија има и други законодавни орган - Савет и та два законодавца сарађују попут два парламентарна дома. Ту су и парламенти држава чла-

⁵¹ Чл. 255-257 Уговора о функционисању ЕУ, правила 107а-109 Пословника.

ница. Они немају значајне надлежности у законодавном поступку Уније, али скраћују домет Европског парламента доношењем закона у својој држави.⁵² То је последица свеобухватног политичког односа Уније и држава чланица (систем „три стуба“⁵³) који се постепено мења преношењем све више суверености на Унију.

У неким карактеристикама које се тичу структуре, унутрашње организације, положаја посланика, надлежности, Народна скупштина и Европски парламент имају сличности. На пример, руковођење парламентом, посланичке групе односно политичке групе, имунитет и друга статусна права посланика, неки инструменти парламентарне контроле, делови поступка избора владе, надлежност за доношење буџета и других правних аката, доношење политичких аката, нека кадровска овлашћења итд. Ниједна од ових надлежности ни поступака није истоветна, али те различитости не треба сматрати битним.

Уочљиве су и значајније разлике у положају ова два органа. Речено је да парламент данас губи трку за моћ са извршном влашћу, али то за Европски парламент важи само као општа уставноправна појава. Народна скупштина је од почетка у сенци Владе, али положај Европског парламента константно јача оним темпом којим се Унија приближава држави. Европски парламент није стварно губио моћ јер је није ни имао, већ обратно – његов положај је бивао јачи изменама Уговора (пресудно у Мастрихту (1992), потом у Амстердаму (1997), Ници (2001) и Лисабону). Да би могао да се такмичи са извршном влашћу Европски парламент је прво морао стекне обележја законодавног органа. Тек тада а једним делом и данас, његово однос са Европском комисијом се може посматрати као однос законодавне и извршне власти.

Оно што карактерише садашњу непотпуну равнотежу Европског парламента и Европске комисије јесте право Парламента да изгласа неповерење Комисији, које не прати право Комисије да распусти Парламент. Ова карактеристика скупштинског система власти ублажена је непостојањем законодавне иницијативе чланова Парламента, што у пракси још више истиче Комисију као предлагача законских аката. Ако би се неким наредним изменама Уговора кренуло путем даље интеграције Уније и парламентаризма, Комисија би морала добити право да распусти Парламент. Комисија би ту надлежност могла уживати сама или заједно са будућим шефом „европске државе“ као што је у Србији. Ово без обзира да ли ће Европски парламент постати доњи дом будућег законодавног органа Уније или ће законодавна власт у оволикој мери остати нарочито уређена.

⁵² Тако у одлуци Савезног уставног суда Немачке, Мастрихт (*Maastricht*) пише да немачки Бундестаг мора задржати задатке и овлашћења од суштинског значаја (*BverfGE 89, 155*).

⁵³ Вид. З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, „Нова архитектура Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2011, 12-14.

*Slobodan P. Orlović, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law Novi Sad*

National Assembly of Serbia and European Parliament – a Constitutional-law Comparison

Abstract

For better understanding of the two parallel processes – EU integration and the rapprochement of the Republic of Serbia to the Union, a comparison of National Assembly of Serbia and European Parliament could be used. There are two legislative bodies in matter, which despite some similarities have numerous differences. The key difference is that National Assembly is a “full” legislative body, and European Parliament is a part of the Union’s legislation, such as one of the Parliament’s houses. Perhaps the most important cause of this difference is the fact that National Assembly is a power body of the State, and the European Parliament is an institution of a political and economic community which is not (yet) a state. It is to be assumed that the constitutional-law differences between European Parliament and National Assembly, or the parliament of another state, will increasingly diminish if the processes of the transfer of states’ sovereignty to the European Union continue. At the same time, the relation of the political power of the European Parliament and the national parliaments of the Union state members will change.

Key words: European Parliament, National Assembly, European Union, Republic of Serbia, structure, jurisdiction.