

Др Ирена Пејић*
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

DOI: 10.5937/zgrfno-49749

ORCID 0000-0002-0722-2373

КОНСТИТУИСАЊЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ: ИЗМЕЂУ НОРМАТИВНОГ И СТВАРНОГ**

Апстракт: Конституисање Народне скупштине посматрано кроз нормативни оквир отвара бројна питања везана за потпуну легитимизацију конститутивног процеса највишег представничког органа. Сходно скупштинском Пословнику, на првој седници Народне скупштине предузимају се активности које су подељене у две групе. Прву групу активности чини: потврђивање мандата народних посланика, избор председника и потпредседника Народне скупштине и именоване генералног секретара. Друга група активности одвија се „по правилу“ на првој седници и то: избор радних тела Народне скупштине и избор чланова сталних парламентарних делегација у међународним организацијама. То значи да је Пословником начињена разлика у снази конститутивних аката и радњи јер се верификација мандата и избор руководства сматрају обавезним на првој седници, док се избор радних тела и формирање парламентарних група може предузимати „по правилу“, односно без обавезујућих рокова. Овакав нормативни оквир пружио је могућност за флексибилно тумачење уставних рокова предвиђених за конституисање Народне скупштине (30 дана) и избор Владе (90 дана). На овај начин створени су услови за „изигравање“ уставног механизма организације власти, што се показало у неколико парламентарних сазива, па и у актуелној четрнаестој легислатури када је председник Народне скупштине биран након протекла уставног рока од 30 дана.

Кључне речи: конституисање парламента, Народна скупштина, председник Народне скупштине, скупштински Пословник.

* irena@prafak.ni.ac.rs

** Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација РС, по Уговору евиденциони број 451-03-65/2024-03/200120 од 5.2.2024. године.

1. Увод

С обзиром на то да Устав Републике Србије није изричито уредио трајање једне легислатуре, о томе се посредно може закључити упућивањем на уставну одредбу о индивидуалном посланичком мандату. Изборна периода Народне скупштине, односно једна легислатура, започиње конституисањем Скупштине, које се, *stricto sensu* тумачењем пословничких одредаба, сматра обављеним потврђивањем мандата две трећине народних посланика. Народни посланици стичу индивидуални мандат даном потврђивања у Народној скупштини и он траје четири године, а легислатура започиње да тече потврђивањем најмање две трећине посланичких мандата. С обзиром на уставну позицију Народне скупштине као врховног представничког органа у систему поделе власти, може се рећи да њен ауторитет јесте колективни, јер и народни представници „освајају“ мандат на парламентарним изборима у јединственом изборном акту. Воља бирача изражена на изборима усмерена је на формирање јединственог представништва грађана преко кога функционише законодавна грана власти. Потреба да се експлицитно уреди колективно трајање легислатуре произилази из неопходности да се ауторитет представништва грађана заштити првенствено у односу према извршној власти. Са друге стране, Устав је уредио да колективни мандат Народне скупштине престаје потврђивањем мандата две трећине народних посланика новоизабране Скупштине. Ова одредба пружа сигурност уставној организацији власти и извесност у погледу колективног скупштинског мандата. Конкретније, овим путем избегава се потенцијални вакуум између два скупштинска сазива, што се дешавало у време важења Устава из 1990. године, када је Народној скупштини мандат престајао тренутком расписивања избора за нови скупштински сазив.

2. Системско тумачење нормативног оквира за конституисање НС

Конституисање Народне скупштине обухвата неколико сегмената: прву седницу, на којој се потврђују мандати и врши избор органа управљања, затим следи конституисање радних тела и образовање посланичких група. Пословником Народне скупштине предвиђено је шта дневни ред прве седнице мора обавезно да садржи, као и питања која су предмет одлучивања на првој седници. Дневни ред прве седнице обухвата следеће: потврђивање мандата народних посланика, избор председника и потпредседника Народне скупштине, именовање генералног секретара. Мада није изричито наведено, обавезно се на првој седници мора донети и одлука о броју потпредседника, јер Народна скупштина на почетку

сваког скупштинског сазива утврђује тачан број потпредседника. На првој седници се, по правилу, одлучује и о избору чланова сталних радних тела Народне скупштине, као и о избору чланова сталних парламентарних делегација у међународним институцијама.¹

Очигледно је да „конститутивна седница“ и „прва седница“ нису идентичне седнице. Избор радних тела и парламентарних делегација може бити предмет одлучивања прве седнице, али то није обухваћено обавезним дневним редом. То значи да се избор и конституисање скупштинских органа, као и формирање посланичких група може учинити накнадно. У пракси проблем настаје зато што ови скупштински послови нису орочени, па је процес конституисања Скупштине практично неограничен. Уколико је намера била да се конституисање Народне скупштине спроведе на више седница, онда је то требало унети у Пословник. Као што је за прву седницу тачно утврђен дневни ред, требало би унети одредбу о наредној (или наредним) седницама и њиховом дневном реду, у који би обавезно ушло конституисање скупштинских одбора и образовање посланичких група.

Конститутивну седницу сазива председник Народне скупштине из претходног скупштинског сазива, и то првог дана након подношења извештаја Републичке изборне комисије, а најкасније у року од 30 дана од проглашења коначних изборних резултата. На почетку прве седнице Народне скупштине изводи се химна Републике Србије, а почасна јединица Војске Србије распоређује се испред главног улаза у Дом Народне скупштине (као и на почетку и завршетку редовних заседања и приликом полагања заклетве председника Републике и чланова Владе). Првој седници председава најстарији народни посланик до избора председника Скупштине. председавајућем у раду помаже по један, најмлађи, посланик са четири изборне листе које су добиле највећи број мандата.² Народна скупштина образује посебну комисију од три члана која проверава веродостојност података из уверења о избору за народне посланике и извештаја Републичке изборне комисије.³

Уставни рок од 30 дана за конституисање Народне скупштине, као и рок од 90 дана за формирање Владе, успостављени су као брана политичкој арбитрерности.⁴ Овај правни механизам нарочито је важан

1 Чл. 4 Пословника Народне скупштине РС, *Службени гласник РС*, 20/2012.

2 Чл. 3 Пословника НС.

3 Пре доношења новог скупштинског Пословника постојала је сумња да овај поступак верификације није правно уобличен, јер је остављао простор за сумњу да ли Комисија може потпуно реализовати свој посао. Подаци из извештаја Републичке изборне комисије и уверења које се издаје посланику нису идентични, па тако нису ни упоредиви (Рајванчић 1998: 67–68).

4 Чл. 101 и 109 Устава РС, *Сл. гласник РС*, 98/2006, 115/2021, 16/2022.

у условима када је шеф државе носилац непосредне легитимације коју може користити за доминантан положај у политичком окружењу са неразвијеним правилима парламентарне игре. Чин конституисања не може се сматрати „свршеним актом“ након верификације посланичких мандата, јер је овај акт само процесна основа за конституисање законодавног органа *in toto*. Конституисање није једнократни чин, оно обухвата низ сукцесивних одлука којима се парламент формира као уставни орган који је организационо и функционално способан да остварује своје надлежности. Тако је у дванаестој легислатури учињен озбиљан удар на уставну конструкцију власти јер представнички орган није конституисан *in toto* у предвиђеном уставном року. То је показало како се може деформисати садржај легитимације коју је Народна скупштина добила на парламентарним изборима. Легитимација власти представничког органа почива на парламентарним изборима, али она мора бити обезбеђена у парламентарном процесу у форми контекстуалне легитимације почев од њеног конституисања. С обзиром на то да Пословником Народне скупштине ова област није уређена комплетно, у пракси смо имали ситуацију да је легислатура сматрана конституисаном актом потврђивања мандата, док су председник Народне скупштине и њени органи изабрани много касније, руковођени уставним роком од 90 дана, односно када је предложен мандатар за састав нове Владе.

Проблем лежи у томе што Пословник Народне скупштине није уредио два одвојена појма, „конститутивну седницу“ и „прву седницу“, који су само на први поглед идентични. Сходно Пословнику „(п)рву седницу Народне скупштине сазива председник Народне скупштине из претходног сазива, тако да се седница одржи најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора.“⁵ Конституисање Народне скупштине врши се на првој седници, али се не може рећи да је акт конституисања исцрпљен проглашењем мандата две трећине народних посланика, јер се овом питању мора приступити системским тумачењем одредбе чл. 101 Устава Републике Србије. У Уставу се користи израз „прва седница“, али не и појам „конститутивна седница“, већ се уместо тога изражава опис кроз синтагму „конституисана Скупштина“. Устав, дакле, утврђује када прва седница треба да се одржи, односно сматра се да је остварен правни основ за одржавање прве седнице ако је потврђено две трећине мандата народних посланика. Потврђивање мандата је легитимацијски основ који је Устав предвидео као услов за одржавање прве седнице у року од 30 дана, али то није једини, нити је довољан услов да би се Народна скупштина сматрала конституисаном у пуном капацитету. Системским тумачењем треба повезати уставну одредбу којом се јасно истиче да

5 Чл. 2 Пословника НС.

мандат претходног сазива Народне скупштине престаје „потврђивањем мандата две трећине народних посланика“, при чему се уопште не користи израз „конституисање“ Народне скупштине.⁶ Долазимо до закључка да конституисање не може бити сведено искључиво на акт потврђивања мандата новоизабраних посланика. Уколико се послужимо и циљним тумачењем наведене уставне одредбе, онда се може рећи да уставотворац није имао намеру да поистовети акт „конституисања“ и „потврђивања мандата“, јер да је то био циљ онда би овај члан Устава гласио: „мандат претходног скупштинског сазива престаје конституисањем Народне скупштине“.

Проблеми који настају на темељу нормативног оквира могу се сагледати кроз хипотетичке ситуације. Тако су Уставом предвиђена овлашћења председника Народне скупштине у погледу замењивања председника Републике, што значи да избор председника Народне скупштине као чин конститутивног акта представља неопходан услов за функционисање уставне власти. Постојеће правно решење оставља простор за политичке игре у односима између две гране власти. Основни захтев је да се обезбеди континуитет у организацији власти, што је јасно наглашено уставном одредбом о престанку једног сазива потврђивањем мандата новоизабраних народних посланика. Слично правило постоји у свим парламентарним системима и у погледу трајања владе, која остаје у мандату све до избора нове владе. С обзиром на то да је у парламентарној пракси Србије „потврђивање мандата“ поистовећено са „конституисањем Скупштине“, Народна скупштина је своју аутономију ставила у службу „политичке игре“ и свог председника бира у исто време када бира и председника Владе. Под претпоставком да председник Републике не може да обавља своје дужности, може доћи до уставног вакуума у трајању од четири месеца. Прецизније, држава би могла да остане без легитимног представника власти, јер се Влада налази у тзв. техничком мандату, као и председник одлазећег скупштинског сазива. У истом оквиру може се сагледати ситуација у актуелној четрнаестој легислатури која је, након парламентарних избора одржаних 17. децембра 2023. године, „конституисана“ потврђивањем мандата народних посланика 6. фебруара 2024. године. У тренутку када се пишу редови овог рада још увек није изабран председник Народне скупштине иако је протекао рок од 30 дана. С обзиром на то да је најављено понављање избора у граду Београду, уставни механизам за расписивање избора не може да буде активиран јер Народна скупштина није конституисана *in toto* и нема свог председника у чијој је надлежности расписивање локалних избора.

⁶ Чл. 101, ст. 6 Устава РС.

3. О заклетви народних посланика

Полагање заклетве народних посланика представља део парламентарне традиције у Србији. Устав Србије из 1888. године предвидео је полагање заклетве, која је гласила: „Ја (име), заклињем се јединим Богом и свим што ми је по закону најсветије и на овом свету најмилије, да ћу Устав верно чувати, и да ћу у своме посланичком раду опште добро Краља и народа, по мојој души и мојем знању, непрестано пред очима имати. И како ово испуним, онако ми Бог помогао и овога и онога света.“ Видовданским уставом Краљевине СХС (1921) из текста заклетве изостала је синтагма „јединим Богом“ и остала само реч „Богом“, што је изазвало реакције једног посланика свештеника у Скупштини Краљевине. Посланици који нису положили заклетву не би могли да врше посланичку функцију, што значи да нису могли да присуствују скупштинским седницама и да учествују у њеном раду. У пракси, ова одредба је протумачена тако да „незаклети“ посланици нису имали право на дневницу, али су уживали имунитетску заштиту од тренутка верификације мандата (Јовановић, 1924: 174). Први скупштински пословници у новој социјалистичкој држави 1947. године предвиђали су свечану изјаву у којој је напуштен религиозни карактер правним изразом „својом чашћу и чашћу свога народа“.

Важећи Устав Србије (2006) предвиђа полагање заклетве као конститутивни акт инаугурационе процедуре за председника Републике, министре и судије, док оваква обавеза није предвиђена за народне посланике. Доношењем Закона о Народној скупштини (2010) установљено је да народни посланици приликом ступања на дужност полажу заклетву следеће садржине: „Заклињем се да ћу дужност народног посланика обављати предано, поштено, савесно и верно Уставу, бранити људска и мањинска права и грађанске слободе и по најбољем знању и умећу служити грађанима Србије, истини и правди!“⁷

Заклетва народних посланика следи након потврђивања мандата на првој седници Народне скупштине. Заклетва треба да истакне моралну страну посланичке функције, она треба да потврди садржину представничког мандата и потчињеност народних посланика Уставу као највишем општем правном акту државе.⁸ Међутим, проблем би могао настати уколико би народни посланик одбио да положи заклетву, што отвара питање да ли би то имало утицаја на вршење посланичког

7 Чл. 17 Закона о Народној скупштини, *Сл. гласник РС* 9/2010.

8 Има мишљења да томе нарочито доприноси заклетва религиозног карактера. Свечана изјава посланика која је световног карактера приликом преузимања посланичке функције могла би да потврди потчињеност чланова Скупштине највишем општем правном акту државе (Продановић, 1979; Продановић, 1998: 69).

мандата? Прецизније, овај проблем може бити сагледан кроз два питања: 1) да ли стечени мандат престаје у случају неполагања заклетве, и 2) да ли неполагање заклетве утиче на садржину мандата, тј. права посланика у вршењу посланичке функције? Посматрано кроз призму законских услова за престанак посланичког мандата, неполагање заклетве не представља правни основ за престанак мандата посланика. Међутим, остаје отворено питање: да ли посланик који одбије да положи заклетву има „морално“ право да претендује на вршење повереног мандата? Изабрани представници мандат добијају на изборима у једном колективном изборном акту и они су дужни да потврде своју приврженост основним уставним вредностима, а нарочито да поштују принцип народне суверености. Зато би неполагање заклетве могло да изазове „празан“ садржај посланичког мандата, јер народни посланик нема морално право да обавља функцију представљања грађана. О могућем престанку мандата може се говорити само под околностима озбиљне осуде јавног мњења, која може да изазове оставку посланика.

У специфичним условима конституисања четрнаесте легислатуре 6. фебруара 2024. године, након парламентарних избора одржаних 17. децембра 2023. године са великим бројем приговора на регуларност изборне процедуре и резултата избора, народни посланици опозиционих посланичких група положили су заклетву изван скупштинске сале, у холу скупштинског здања. На овај начин, они су демонстрирали неслагање са формалним чином потврђивања мандата због приговора на изборне нерегуларности, те су заклетву положили грађанима у скупштинском здању одвојено од парламентарне већине. Овај чин није формално утицао на конституисање скупштинског сазива, али је потврдио морални карактер заклетве која би требало да служи као легитимацијска повезница на релацији грађанин – посланик – Скупштина.

4. Избор председника и потпредседника Народне скупштине

Избор председника Народне скупштине врши се на првој седници и представља један од првих „природних“ послова парламента. У британском Доњем дому и земљама под утицајем енглеског парламентарног модела (англосаксонски систем, као и Белгија и Данска) номинује се само један кандидат. Сматра се да кандидат треба да ужива подршку парламентарне већине, те изостаје формална процедура избора председника. Има примера, међутим, да се и поред номинације једног кандидата спроводи формални избор председника (Француска). Уколико има више кандидата за председника, избор се реализује у неколико кругова гласања (на

пример, два у Румунији, три у Француској, Белгији и Финској, а више од три у Италији). У случају да председник није изабран у првом кругу, у кратком року одржавају се нови избори на којима се могу истаћи нове кандидатуре. Данас је постало правило да председник потиче из парламентарне већине, мада је овде реч о *de facto* а не *de iure* ситуацији.⁹ То се углавном односи на председника доњег парламентарног дома, док председавајући горњег дома може бити из парламентарне мањине (Аустрија, Немачка).

У унутрашњој организацији Народне скупштине установљен је инокосни орган управљања оличен у председнику Народне скупштине. Право да предложи кандидата за председника Скупштине има група од најмање 30 посланика, а сваки посланик може својим потписом подржати само једног кандидата. Предлог за избор председника обавезно садржи: име и презиме кандидата, назив изборне листе са које је изабран, име и презиме представника предлагача, образложење, биографију и сагласност кандидата.¹⁰

Услов за предлагање кандидата за избор потпредседника је идентичан, па се стиче утисак да одредба Пословника о већем броју потпредседника не може да буде спроведена у потпуности и са циљем једнаког политичког представљања свих посланичких група. Народна скупштина утврђује број потпредседника посебном одлуком на почетку скупштинског сазива. Може се претпоставити да је намера била да број потпредседника у Скупштини одговара броју посланичких група у једном сазиву, мада то није уређено пословничким одредбама. До сада је постојала добра парламентарна пракса да све посланичке групе имају право на једно потпредседничко место. Међутим, број од 30 посланика као услов за номиновање потпредседничког кандидата увелико премашује минималан број од пет посланика као услов за формирање посланичке групе.

Сви предлози кандидата за председника и потпредседнике упућују се председавајућем и о њима се отвара претрес, а након завршеног претреса утврђује се листа кандидата по азбучном реду. Избор председника обавља се у поступку гласања које може бити јавно или тајно, о чему одлучује сама Скупштина. У случају јавног гласања примењује се техника гласања прозивком, док се тајно гласање обавља на гласачким листићима. За

9 У британском Доњем дому (Дом комуна) спикер је најистакнутији играч на парламентарној позорници. Не само да председава седницама Дома, спикер је нарочито утицајна фигура у сваком погледу. „Изузев владарке“, записано је, „нико од људи који обављају јавне послове нема већи углед од председавајућег Парламентом“ (Adonis, 1996: 87).

10 Чл. 8 Пословника НС.

председника Народне скупштине изабран је кандидат за кога је гласала већина од укупног броја народних посланика. Поступак избора се може спровести у највише два изборна круга, што значи да у другом кругу гласања учествују два кандидата са највећим бројем гласова. Уколико се ни у другом кругу не обезбеди већина присутних чланова парламента, тада се цео изборни поступак понавља.¹¹

Због значаја функције председника Скупштине, као и због његовог положаја у Колегијуму Народне скупштине, поставља се питање да ли је оправдано решење по коме се Скупштина пре избора председника изјашњава о начину гласања. Тајно гласање би могло да обезбеди посланицима да изразе не само своје политичко уверење већ и да изаберу угледну личност која неће ову функцију подредити интересима своје политичке групе. Показало се да јавно гласање фаворизује представника парламентарне већине и ретко оставља простор да на ову функцију буде изабрана особа која међу посланицима ужива углед и опште поверење.¹² Уосталом, може се претпоставити да ће парламентарна већина увек бити за јавно гласање, јер је то још један од механизма за политичку контролу и дисциплиновање чланова парламента.¹³

Председник Народне скупштине представља Скупштину, сазива седнице и утврђује предлог дневног реда, председава скупштинским седницама, сазива састанке Колегијума и њима председава, стара се о реду на седницама и о примени Пословника, стара се о благовременом и усклађеном раду радних тела, а врши и друге послове утврђене Законом и Пословником. Мада председник Народне скупштине нема овлашћења власти, његова улога није само церемонијалног карактера. Председник се бира као „први међу једнакима“, али не сме се заборавити утицај који

11 Чл. 9–13 Пословника НС.

12 Чак и у земљама са традиционалним правилима о доминацији парламентарне већине, као што је Уједињено Краљевство, има примера да спикер, односно председавајући Доњег дома буде изабран из редова парламентарне опозиције, као што се то десило 1992. године када је изабрана прва жена из редова лабуриста на чело овог Дома (Olson, 1994: 41).

13 Упоредна пракса показује да се у традиционалним парламентима, као на пример у Француској и у Немачкој, гласање увек обавља тајно, у два или три круга избора у парламенту. У француској Националној скупштини (Art. 9.2. Règlement De L'Assemblée Nationale – R. A. N) за председника овог Дома изабран је кандидат који освоји апсолутну већину гласова у првом или другом кругу гласања, а уколико се то не деси, победу ће однети кандидат који освоји релативну већину у трећем кругу гласања. У немачком Бундестагу се, такође, захтева апсолутна већина гласова у првом и другом кругу гласања, уз могућност да се одржи и трећи круг на коме ће учествовати само два најбоље пласирани кандидата (Par. 2.2. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestagen – GeoBt).

политичке групе остварују преко овог скупштинског функционера. Мандат председника Народне скупштине траје колико и мандат једне легислатуре.¹⁴

5. Формирање посланичких група

Посланичке групе се формирају ради уједињења посланика истог политичког мишљења у парламенту и оне представљају посебан организациони део парламента без кога се не може замислити парламентарна процедура. Оснивање посланичких група има за циљ да обезбеди „приближну“ репрезентацију политичких партија у представничком органу (Burdeau, Hamon, Torreg, 1995: 581). С обзиром на то да се у њима формулишу основни политички ставови, оне су постале центар политичког одлучивања у савременом парламенту јер је данас активност у парламенту све мање индивидуална, а све више колективна. Народни изабраници се прилагођавају улози политичке групе у парламентарном поступку и зато остају по страни њихове индивидуалне могућности и право на акцију (Borchert, 1977: 210–242).

Посланици се удружују у посланичке групе према својим политичким афинитетима и то представља једно од основних права посланика. Посланик не може бити истовремено члан више посланичких група. Суштина овог права је у могућности избора, што значи да посланици нису дужни да приступе некој политичкој групи у парламенту. У упоредном праву позната је категорија независног посланика, који у пословничким регулама ужива посебан статус и заштиту. Неприпадање посланичкој групи, као последица слободне и самосталне одлуке посланика, потпуно је сагласно слободном парламентарном мандату. Међутим, политичка реалност је таква да независни посланици могу да остваре врло слабу и готово маргиналну улогу у парламентарном процесу. Отуда они често користе право на оснивање посланичких група, чак и у форми административног повезивања са постојећим групама.

Посланичку групу у Народној скупштини може образовати најмање пет посланика, који припадају једној или различитим политичким партијама. Конституисање посланичких група није временски ограничено нити везано за одређени рок, као што је то било предвиђено претходним Пословником (инструктивни рок од седам дана). Посланичка група је образована подношењем списка чланова председнику Народне скупштине. Групе су дужне да посебно назначе председника посланичке

14 У земљама са колективним председништвом парламента постоје примери да се председник бира на годину дана, те да се на почетку сваке годишње сесије бира нови председник дома (Bruneau, Macleod, 1986: 118–125).

групе и његовог заменика. Обавеза публиковања акта о формирању групе није установљена у националном праву Србије, мада би то представљало важан елемент потпуног правног уобличавања ове форме организовања посланика у унутрашњој структури парламента.

Минималан број посланика за образовање посланичке групе не треба посматрати искључиво као правило техничког карактера. По угледу на упоредне парламентарне системе било је целисходно да Народна скупштина уместо минимума од пет посланика примени „вишу“ квоту за формирање једне посланичке групе. С обзиром на реалне односе снага у Народној скупштини, као и на установљени изборни цензус, минимални услов за формирање посланичке групе могао би бити 15 народних посланика или, по узору на немачки модел, најмање пет процената чланова парламента. На овај начин могло се спречити претерано уситњавање парламента и онемогућити „растаканье“ парламентарног пленума, те ограничити „амбиције“ лидера малих политичких партија.¹⁵ У кратком раздобљу од 1990. до 1994. године у Народној скупштини било је допуштено формирање посланичке групе са најмање десет посланика, а потом је граница спуштена на пет посланика. На овај начин омогућено је формирање великог броја посланичких група, који се кретао од пет у првој легислатури до чак петнаест посланичких група у једанаестој легислатури. Овај показатељ представља својеврсну рефлексију партијског система од 1990. године. Овај тренд је потпуно супротан очекивању да се у дужем временском раздобљу политички систем консолидује и да се профилишу стабилне парламентарне партије. Осим тога, однос снага унутар парламента током три деценије није ишао линијом стабилизације, већ управо обрнуто. Уместо да огромну несразмеру која је испољена у

¹⁵ Тако, на пример, парламентарна фракција у немачком Бундестагу састоји се од најмање пет посто чланова Бундестага који припадају истој партији или партијама које су у некој од земаља наступиле на изборима заједно. Посланици који нису чланови ни једне од политичких партија, или чија партија није достигла минималну квоту од пет посто за улазак у парламент, могу формирати парламентарну фракцију уз сагласност Бундестага. (Schick, Schreiner, 2004). Политичка композиција парламента у Француској мењала се, али данас парламентарна група броји најмање 20 посланика у Националној скупштини, не рачунајући независне посланике, тзв. сроднике. Овај услов за конституисање парламентарне групе био је успостављен да би се отклонили недостаци претходне Републике, при чему је мултиплицирање група у парламенту било само једна у низу слабости Четврте републике (било је 15 посланичких група у Националној скупштини). Смањивање броја група на пет релевантних у Националној скупштини био је један од основа за очување стабилности у Петој републици (Thiébaud, 2000: 499).

првој легислатури замени уравнотежени однос између политичких група у парламенту, овај тренд се понавља у последњим легислатурама.¹⁶

Ближи процесни услови у погледу конституисања посланичких група могли би значајно да утичу на конституисање Скупштине. С обзиром на то да не постоји рок за конституисање посланичке групе, народни посланици нису спречени у намери да накнадно мењају постојећу или образују нову посланичку групу у току трајања легислатуре. Пословником је уређена ситуација „промене састава“ посланичке групе и „приступања новог члана“ посланичкој групи. Председник групе обавештава председника Народне скупштине о промени састава посланичке групе, односно подноси изјаву о приступању новог члана групи. У стабилним и политички профилисаним парламентима промена политичке партије и парламентарне групе третира се као „ексцес“ који подлеже осуди јавног мњења.¹⁷ Таква лица губе политички утицај и имају мале (или никакве) шансе на наредним парламентарним изборима. Међутим, у новом српском парламентаризму промена политичке партије и посланичке групе постала је уобичајена појава. Често се говори о „трансферу“ посланика, што указује на сукоб интереса приликом промене групе, занемарујући општи интерес и вољу бирача изражену на непосредним изборима.

Уколико би се доследно уредило образовање посланичких група на првој седници, тада би и конституисање Народне скупштине *in toto* било могуће. Наиме, треба омогућити промену састава посланичке групе у току једне легислатуре, али не би требало допустити да се формирају нове посланичке групе. Правила игре у политичком смислу треба да осигурају да грађани бирају своје представнике на темељу политичког програма, а потом треба онемогућити „трговину мандатима“ праћену закулисним радњама далеко од очију јавности. Отуда посебно наглашавамо потребу да се пропише обавеза објављивања акта о конституисању посланичке групе, као на пример у француском парламентарном праву.

16 Највећи распон у снази посланичких група остварен је у првој легислатури (1990–1992), када је већинска група освојила 77,6% седишта у односу према 7,6% за другу по снази посланичку групу у Скупштини. Такође, у десетој легислатури (2014–2016) однос је био значајно померен у корист две групе које су чиниле парламентарну већину – 63,2% и 17,6% према 7,6%, колико је имала трећа по снази, док је у једанаестој легислатури (2016–2020) тај однос био 41,6% према 8,8%. Поред изразите фрагментације парламента, у једанаестој легислатури уочљиво је повећање броја самосталних посланика (22) који су, као неформална група, једнаки по снази друге по величини посланичке групе (8,8%) (Рејић, 2021: 39–59).

17 Парламентарне групе се у упоредном праву конституишу, по правилу, подношењем једне декларације потписане од стране свих чланова групе, уз њу се прилаже попис чланова и председника групе који се затим објављује у службеном гласилу. (Упор. Art. 19.2. R.A.N.; Par. 10.2. GeoBt).

6. Образовање скупштинских одбора

Поред посланичких група, образовање скупштинских одбора је врло важан чин у комплетном конституисању парламента за који су непосредно заинтересоване посланичке групе у парламенту. Политичка воља парламента није ништа друго до збир различитих настојања која изражавају политичке партије и њихови представници у народном представништву. Рад у одборима за посланике може бити од већег значаја него њихово учешће у пленарном заседању (Hesse, 1989: 201). Систем одбора представља основ за одређивање карактера представничког органа у систему организације власти. Број сталних одбора, као формални критеријум, одређује Народну скупштину као „радни парламент“. Захваљујући сталним одборима „радна“ скупштина највећи део послова завршава сама, не препуштајући иницијативу и акцију ресорним министарствима (Hague, Harrop, 2004: 251). Циљ оваквог начина унутрашњег организовања парламента је да се пронађе добра мера у погледу ефикасности рада и реализације послова у парламентарном пленуму и у скупштинским одборима.¹⁸ Међутим, упркос великом броју сталних одбора, број одржаних седница одбора и њихова (не)активност указују да је тежиште деловања пренето на скупштински пленум. Народна скупштина није успела да профилише своју улогу као „радни“ већ претежно као „расправни форум“. У упоредној парламентарној пракси сматра се да делатност и иницијатива парламентарних одбора представљају одраз снажне парламентарне опозиције.¹⁹

Основне карактеристике сталних парламентарних одбора јесу стручност, унутрашња кохезија и упућеност на спољне сараднике. Одбор делује као тело стручњака које се перманентно бави одређеним питањима у парламентарном поступку, очекује се да посланичке групе одређују своје представнике у одборима првенствено према критеријуму стручности. Унутрашњу кохезију одбори постижу на темељу релативно ограниченог броја чланова, од којих се очекује да постигну договор брже и ефикасније него што би то чинили у пленуму. Коначно, одбори су с обзиром на област експертизе упућени на спољне експерте, што указује да могу доносити закључке на темељу стручног мишљења и истраживања, а не само руковођени политичким разлозима (Hague, Harrop, 2004: 251).

¹⁸ Има мишљења да парламент постаје све немоћнији пропорционално времену које троши на пленарне сесије (Beume, 2000: 53).

¹⁹ У Шведској се сматра да је право на иницијативу којом располажу одбори првенствено средство у рукама опозиције и њој је препуштен овај вид иницијативе (McGann, 2006: 443).

До доношења новог скупштинског Пословника 2010. године Народна скупштина је имала 30 сталних одбора. Њихов делокруг рада био је такав да они нису били стриктно везани за област владиних министарстава и далеко су премашивали њихов број. Доношењем новог Пословника смањен је број парламентарних одбора са 30 на 19 сталних скупштинских одбора.²⁰ Укупан број седишта у свим сталним скупштинским одборима је 315 (сви одбори имају по 17 чланова, осим Одбора за контролу служби безбедности који има девет чланова), што значи да један народни посланик може држати седиште у најмање два (а често и више) скупштинских одбора. То није у супротности са пословничким одредбама, јер народни посланик може бити члан једног или више скупштинских одбора. На овај начин омогућено је да мале посланичке групе, по принципу сразмерне заступљености, имају исте представнике у више сталних одбора. Међутим, на овај начин се не доприноси јачању капацитета одбора и постизању ефективности у њиховом раду. Било је примера да су неке посланичке групе које окупљају мање од пет посто укупног броја посланика биле заступљене са 30% до 80% у саставу сталних одбора.

Посланичке групе учествују у расподели одборничких места сразмерно броју посланика које имају у Народној скупштини. Уколико једна посланичка група не жели да реализује право на расподелу одборничких места, тада ће се број изабраних чланова парламентарног одбора сматрати коначним саставом ако он представља више од половине броја чланова одбора утврђених Пословником. О листи кандидата за чланове одбора народни посланици одлучују у целини, јавним гласањем, већином од укупног броја народних посланика.²¹

У састав одбора бира се једнак број чланова и заменика чланова одбора. Народна скупштина може, на предлог посланичке групе или

20 Стални одбори Народне скупштине су: 1) Одбор за уставна питања и законодавство, 2) Одбор за одбрану и унутрашње послове, 3) Одбор за спољне послове, 4) Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, 5) Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова, 6) Одбор за дијаспору и Србе у региону, 7) Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику, 8) Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, 9) Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду, 10) Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације, 11) Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво, 12) Одбор за Косово и Метохију, 13) Одбор за културу и информисање, 14) Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва, 15) Одбор за здравље и породицу, 16) Одбор за заштиту животне средине, 17) Одбор за европске интеграције, 18) Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања и 19) Одбор за контролу служби безбедности.

21 Чл. 23–24 Пословника НС.

самог посланика – члана одбора, разрешити члана или заменика члана одбора и изабрати новог на првој седници након достављања предлога посланичке групе. До избора новог члана одбор ће функционисати у постојећем саставу, уколико је његов број већи од половине броја чланова утврђеног пословником.

Образовање скупштинских одбора у оквиру конституисања Народне скупштине односи се само на сталне скупштинске одборе. Посебни и *ad hoc* одбори Народне скупштине могу бити истражни одбори и комисије, али њихово образовање не треба везивати за конституисање Народне скупштине. С обзиром на то да су изостале одредбе о расподели председничких места у скупштинским одборима, алтернативно решење би било на темељу упоредне праксе да се фаворизује избор председника из посланичких група које не подржавају Владу или не учествују у њеном формирању. То се посебно односи на одбор за финансије и буџетска питања. Иако је у појединим легислатурама била присутна добра пракса да се ова места заиста додељују представницима мањине, ово неписано правило треба заштитити скупштинским Пословником.

7. Закључак

Устав Републике Србије (2006) не упушта се детаљно у област унутрашње организације, функционисања и уређења послова у Народној скупштини. Област парламентарне аутономије и право парламента на самоорганизовање требало је да буде детаљно разрађено у Закону о Народној скупштини и скупштинском Пословнику. Постојећи нормативни оквир пружа коректну регулативу у којој су уређени сви кораци у процесу конституисања Народне скупштине, али се упркос томе у парламентарној пракси јављају ситуације када се правила стављају у „погон“ зарад постизања одређених политичких циљева који нарушавају аутономију парламента. Политички актери користе релативно узан, али недовољно јасно уређен простор око конститутивних рокова и исте злоупотребљавају (30 дана за конституисање Народне скупштине и 90 дана за формирање Владе). Сматрамо да се овај аспект може релативно једноставно уредити и отклонити простор за политичку злоупотребу парламентарне аутономије на тај начин што би се експлицитно дефинисао почетак и завршетак уставног рока за одржавање прве седнице и за окончање конституисања Скупштине. У складу са уставном одредбом да се прва „седница одржи најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора“, потребно је пословничким регулама прецизирати почетак и крај овог рока. Прва седница Народне скупштине треба да започне најкасније 30 дана од проглашења изборних резултата, и она треба да буде окончана

најкасније 30 дана од дана потврђивања мандата народних посланика. На овај начин уставни рок би имао своју правну логику јер не би било никакве сумње када треба предузети потребне радње за конституисање Народне скупштине. С обзиром на то да се на првој седници бира председник и потпредседници Народне скупштине, као и генерални секретар, овај нормативни оквир омогућио би конституисање представничког органа са контекстуалном легитимацијом. Пословничке регуле могу, у складу са начелом о парламентарној аутономији, увести нови елемент у парламентарни календар. То могу бити одвојено „конститутивна седница“ и „прва седница“, при чему би прва била реализована у наведеном року од 30 дана, док би се на другој седници реализовали остали конститутивни акти, као што је образовање скупштинских одбора и парламентарних група.

Литература/References

- Adonis, A. (1996). *Parlament danas*. Podgorica: Unireks.
- Beume, K.v. (2000). *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789–1999*. London: Macmillan Press.
- Borchert, H. (1977). "Fraktion – eine eigenständige demokratisch legitimierte Repräsentation im parteienstaatlichen parlamentarischen System". *Archiv des öffentlichen Rechts*. Band 102. 210–242.
- Bruneau, T., Macleod, A. (1986). *Politics in Contemporary Portugal*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.
- Burdeau, G., Hamon, F., Troper, T. (1995). *Droit constitutionnel*, Paris. Presses Universitaires de France.
- Јовановић, Сл. (1924). *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*. Београд. Геца Кон.
- McGann, A. (2006). „Social choice and comparing legislatures: Constitutional versus institutional constraints“, *The Journal of Legislative Studies*, 2006, Vol. 12. No. 3–4.
- Olson, D. M. (1994). *Democratic Legislative Institutions*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Ражанчић, М. (1998). „Верификација мандата“ у: *Скупштински пословници – њихов значај; оцена важећих пословника; предлози за њихово побољшање*. Београд: Југословенско удружење за уставно право.
- Pejić, I. (2021). „The Composition of the National Assembly of Serbia: Challenges and Obstacles“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, No. 90. pp. 39–59.

Продановић, Д. (1979). *Императивни и слободни мандат*. Сарајево: Свјетлост.

Prodanović, D. (1998). „Zakletva i svečana izjava poslanika“ u: *Skupštinski poslovnici – njihov značaj; ocena važećih poslovnika; predlozi za njihovo poboljšanje*. Beograd: Jugoslovensko udruženje za ustavno pravo.

Schick, R., Schreiner, H.J. (2004). *The German Bundestag: Functions and Procedures, 15th electoral term*. German Bundestag: NDV.

Thiébaud, J. L. (2000). „Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic“, in *Coalition Governments in Western Europe*, Müller, W.C. and Strøm, K. (eds.), Oxford University Press.

Hague, R., Harrop, M. (2004). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. London: Palgrave MacMillan.

Hesse, K. (1982). *Grundzüge der Verfassungsrechts der BRD*. Heidelberg.

Прописи

Устав РС, *Сл. гласник РС*, Бр. 98. 2006, Бр. 115. 2021, Бр. 16. 2022.

Закон о Народној скупштини, *Сл. гласник РС* Бр. 9. 2010.

Пословник Народне скупштине РС, *Службени гласник РС*, Бр. 20. 2012.

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestagen, in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237) zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 28. Februar 2024 (BGBl 2024 I Nr. 64).

Règlement de L'Assemblée Nationale, 10 édition (1994) Paris (R.A.N).

Prof. Irena Pejić, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

THE CONSTITUTIVE SESSION OF THE NATIONAL ASSEMBLY: *Between the normative and the real*

Summary

When examined within the normative framework, the constitutive (convening) session of the National Assembly gives rise to numerous questions pertaining to the complete legitimization of the constitutive process of the highest representative body. According to the parliamentary Rules of Procedure, the first session of the National Assembly encompasses activities that are categorized into two groups. The first group of activities includes: the confirmation of mandates of parliamentary deputies (MPs), the election of the President and Vice Presidents of the National Assembly, and the appointment of the Secretary General of the National Assembly. The second group of activities typically unfolds during the inaugural session: the election of the working bodies of the National Assembly, and the appointment of members to permanent parliamentary delegations in international organizations. Consequently, the Rules of Procedure establish a distinction in the power of constitutive acts and actions, considering that the verification of mandates and the election of the National Assembly leadership are mandatory during the first session, while the selection of parliamentary working bodies and the formation of parliamentary groups may occur, “as a rule”, without binding deadlines. The normative framework allows for a flexible interpretation of constitutional deadlines set for the constitutive session of the National Assembly (30 days) and the election of the Government (90 days). Thus, conditions are created for a “political game” that may significantly jeopardize the constitutional mechanism of the organization of power, as evidenced in several parliamentary legislatures, including the current fourteenth legislature, where the President of the National Assembly was elected after the expiry of the 30-day deadline.

Keywords: *constitutive session of parliament, Serbian National Assembly, President of the National Assembly, parliamentary Rules of Procedure.*