



**УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ СА ПРИВРЕМЕНИМ СЕДИШТЕМ У
КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ**

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

мр Бојан Бојанић

ПАРЛАМЕНТ У УСТАВНОМ РАЗВОЈУ СРБИЈЕ

- докторска дисертација –

Косовска Митровица, 2016.

САДРЖАЈ

УВОД	1
ГЛАВА I	5
ПАРЛАМЕНТ	5
1. ПОРЕКЛО ПАРЛАМЕНТА	5
2. ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА	16
2.1. Законодавна функција	18
2.2. Контролна функција	20
2.3. Изборна функција	23
2.4. Квazисудска функција	25
2.5. Функција представљања	25
3. СТРУКТУРА ПАРЛАМЕНТА	29
3.1. Један или два дома	29
3.2. Врсте дводомости	43
3.3. Сукоб домова и модели за њихово решавање	50
4. УНУТРАШЊА ОРГАНИЗАЦИЈА ПАРЛАМЕНТА	57
4.1. Заштита парламентарног мандата	58
4.1.1. <i>Имунитет неодговорности</i>	59
4.1.2. <i>Имунитет неповредивости</i>	61
4.1.3. <i>Парламентарна инкомпатибилност</i>	63
4.2. Заседања и седнице парламента	66
4.3. Парламентарна радна тела	70
4.4. Парламентарне групе	74
4.5. Парламентарни функционери	78
5. ПОЛОЖАЈ САВРЕМЕНОГ ПАРЛАМЕНТА	81

ГЛАВА II	89
ПАРЛАМЕНТ У КНЕЖЕВИНИ И КРАЉЕВИНИ СРБИЈИ	89
1. СРЕДЊОВЕКОВНИ КОРЕНИ НАРОДНОГ ПРЕДСТАВНИШТВА У СРБИЈИ	89
2. УСТАНИЧКЕ И СКУПШТИНЕ У „ПРЕДУСТАВНОМ“ ПЕРИОДУ РАЗВОЈА СРБИЈЕ	92
3. ПОЛОЖАЈ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ ОД ДОНОШЕЊА СРЕТЕЊСКОГ УСТАВА (1835) ДО ХАТИШЕРИФА ИЗ 1838. (ТУРСКОГ УСТАВА)	101
4. НАРОДНА СКУПШТИНА У ВРЕМЕ ВАЖЕЊА ТУРСКОГ УСТАВА (1838–1869)	108
5. НАРОДНО ПРЕДСТАВНИШТВО У ВРЕМЕ НАМЕСНИЧКОГ (ТРОЈИЧКОГ), РАДИКАЛСКОГ, АПРИЛСКОГ (ОКТРОИСАНОГ) И УСТАВА ИЗ 1903. ГОДИНЕ	131
5.1. Кратак осврт на основне карактеристике устава и околности у којима су настајали	131
5.2. Функције народног представништва	140
5.2.1. Законодавна функција	140
5.2.2. Контролна функција	147
5.2.3. Изборна и квазисудска функција	155
5.2.4. Функција представљања	157
5.3. Структура народног представништва	159
5.4. Унутрашња организација парламента	173
5.4.1. <i>Заштита парламентарног мандата</i>	<i>173</i>
5.4.1.1. <i>Имунитет неодговорности и имунитет неповредивости</i>	<i>173</i>
5.4.1.2. <i>Парламентарна инкомпатибилност</i>	<i>174</i>
5.4.1.3. <i>Парламентарни индемнитети</i>	<i>177</i>
5.4.2. <i>Заседања и седнице парламента</i>	<i>177</i>
5.4.3. <i>Парламентарна радна тела</i>	<i>179</i>
5.4.4. <i>Парламентарне групе</i>	<i>181</i>
5.4.5. <i>Парламентарни функционери</i>	<i>183</i>

ГЛАВА III	185
ПАРЛАМЕНТ У КРАЉЕВИНИ СХС И КРАЉЕВИНИ ЈУГОСЛАВИЈИ	185
1. КРАТАК ОСВРТ НА ОКОЛНОСТИ НАСТАНКА ПРВЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ И ДОНОШЕЊЕ ЊЕНИХ УСТАВА	185
2. ФУНКЦИЈЕ НАРОДНОГ ПРЕДСТАВНИШТВА	196
2.1. Законодавна функција	196
2.2. Контролна функција	199
2.3. Изборна и квазисудска функција	202
2.4. Функција представљања	204
3. СТРУКТУРА НАРОДНОГ ПРЕДСТАВНИШТВА	205
4. УНУТРАШЊА ОРГАНИЗАЦИЈА НАРОДНОГ ПРЕДСТАВНИШТВА	209
4.1. Заштита парламентарног мандата	209
4.1.1. <i>Имунитет неодговорности и имунитет неповредивости</i>	209
4.1.2. <i>Парламентарна инкомпатибилност</i>	211
4.1.3. <i>Парламентарни индемнитети</i>	213
4.2. Заседања и седнице парламента	213
4.3. Парламентарна радна тела	215
4.4. Парламентарне групе	216
4.5. Парламентарни функционери	217
ГЛАВА IV	218
ПАРЛАМЕНТ У ДРУГОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ДРЖАВИ	218
1. КРАТАК ОСВРТ НА ОКОЛНОСТИ НАСТАНКА ДРУГЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ И ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ЊЕНИХ УСТАВА	218
2. ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА У ДРУГОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ДРЖАВИ	227

3. СТРУКТУРА ПАРЛАМЕНТА У ДРУГОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ДРЖАВИ	229
4. УНУТРАШЊА ОРГАНИЗАЦИЈА ПАРЛАМЕНТА У ДРУГОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ДРЖАВИ	232
ГЛАВА V	237
НАРОДНА СКУПШТИНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	237
1. ПОВРАТАК КЛАСИЧНОЈ УСТАВНОСТИ	237
2. ФУНКЦИЈЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ	245
2.1. Законодавна функција	245
2.2. Контролна функција	255
2.2.1. <i>Неповерење Влади или њеном члану</i>	255
2.2.2. <i>Посланичко питање</i>	256
2.2.3. <i>Интерпелација у вези са радом Владе</i>	260
2.2.4. <i>Остали контролни механизми над радом Владе</i>	262
2.3. Изборна функција	262
2.4. Квазисудска функција	265
2.5. Функција представљања	265
3. СТРУКТУРА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ	270
4. УНУТРАШЊА ОРГАНИЗАЦИЈА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ	276
4.1. Заштита парламентарног мандата	276
4.1.1. <i>Имунитет неодговорности</i>	276
4.1.2. <i>Имунитет неповредивости</i>	277
4.1.3. <i>Парламентарна инкомпатибилност</i>	278
4.1.4. <i>Парламентарни индемнитети</i>	280

4.2. Заседања и седнице парламента	281
4.3. Радна тела у Народној скупштини	284
4.4. Посланичке групе	288
4.5. Парламентарни функционери	290
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	292
ЛИТЕРАТУРА	302

УВОД

Парламент као централна институција савременог представничког система представља један од стубова уставне државе, односно владавине права. Током дугог периода уставног развоја, парламент је од саветодавног тела, које је стекло право да даје сагласност на увођење пореза и других намета становништву, с временом постао респектабилна институција са бројним надлежностима. У модерним уставним системима парламент се одређује као (највише) представничко тело, носилац уставотворне и законодавне функције, он је „главни контролор“ владе. Парламент би требало, у идеалним условима, да представља „микрокосмос“ друштва, његову верну слику, како би на прави начин изражавао вољу и хтења свих чланова друштвене заједнице и био „добар посредник“ између грађана, с једне стране и егzekутиве, с друге стране.

Положај модерног парламента у сваком конкретном систему зависи од великог броја фактора који доприносе његовом коначном уобличавању. Уставни инжињеринг је сваком парламенту дао особен печат успостављајући у његову корист поједине специфичне надлежности, додељујући му различит степен парламентарне аутономије и успостављајући различите односе парламента и других органа власти, при чему су најважнији односи са егzekутивом. Но, није нормативни оквир једини који утиче на положај и улогу парламента у политичком систему, већ су, често, од пресудног утицаја на његову (не)моћ реални односи снага политичких чинилаца, а од немалог значаја су и одређени фактори међународног карактера, као што је чланство у међународним организацијама, чланство у наднационалним економским и политичким савезима и др. Све се чешће поставља питање да ли је онај, некада (све)моћни парламент постао само инструмент у рукама владе, која у многим парламентарним системима представља најзначајнију политичку институцију, на чијој се страни клатно политичке моћи „усидрило“ или је, ипак, сачувао основне контролне и законодавне механизме у својим рукама.

У фокусу нашег истраживања јесте положај и улога парламента у току уставног развоја Србије. Успостављање модерне српске државе поклапа се са борбом за ослобођење од вишевековног ропства под моћном Отоманском империјом, која је

након освајања Србије затрла сва цивилизацијска достигнућа моћне Српске средњовековне државе, а поред законодавне делатности, једна од значајнијих установа из тог периода чији је развој онемогућен, јесу средњовековни сабори, који представљају претечу потоњих кнежинских и народних скупштина. Подизањем устанка почела је и изградња државне власти, а поред вожда, као централни орган власти појављује се и скупштина. Ваља истаћи да су устаничке скупштине биле установе обичајног права, настале из кнежинских скупштина, које су уз кнежинског кнеза представљале органе самоуправе, која је Србима, у извесној мери, призната још у време турске окупације. Скупштине су тада одиграле веома важну улогу, а одлука о почетку Првог српског устанка донесена је на Скупштини одржаној у Орашцу, на Сретење 1804. године.

Развој двовековне српске уставности обележиле су велике турбуленције и готово да није било периода у коме она није била суочена са великим изазовима на путу изградње и учвршћивања уставне државе. По логици, овакву судбину пратио је и уставни развој народног представништва, и њега карактеришу бројни успони али и падови. У добром делу уставног развоја Србије, борба за уставност је, у ствари, представљала борбу за ограничавање владарске власти, док је у устаничком периоду то била борба између Карађорђа и великих војвода. У првим устаничким актима народна скупштина се и не помиње, она задржава обичајни карактер, али је њена улога у процесу државног и правног обликовања немерљива пошто су све важне одлуке у устаничком периоду доношене на народним скупштинама. Током наредног периода она добија своје место под уставним „кишобраном“, постајући, полако, право народно представништво, освајајући најпре финансијску и уставотворну функцију са временом и законодавну, изборну, контролну.

Основни циљ овог истраживања јесте да се на што потпунији и систематичнији начин изложе најважнија питања у вези са настанком и развојем ове установе, са изазовима и искушењима са којима се на том путу сусретала, као и са њеним успонима и падовима који су је пратили током двовековног уставног развоја Србије. Такође, нужно је приказати и све елементе уставног положаја Народне скупштине Републике Србије, њен положај и улогу у актуелном политичком систему, а неопходно је указати и на све проблеме са којима се сусреће у остваривању својих

уставних функција, уз давање одређених сугестија чији би циљ био отклањање постојећих слабости и јачање њене улоге, као највишег представничког тела коме грађани поверавају вршење суверености.

Овај рад структуриран је тако да се у првом делу бавимо питањем настанка, развоја, улоге и значаја парламента у упоредним уставним системима, а велики део пажње биће посвећен енглеском парламенту, што је природно ако се има на уму то да је Енглеска колевка парламентаризма и „мајка свих парламената“ (*mother of parliaments*). Осим тога, сматрамо да је на путу до нашег циља нужно извесну пажњу посветити и искуству Француске где је, за разлику од Енглеске, парламент настао као резултат теорије, а свакако ће нам, нарочито у појединим сегментима, бити драгоцено и искуство других европских демократија. Без овог дела рада, уверени смо, не би било могуће на прави начин схватити све елементе везане за ову институцију у току уставног развоја Србије, а упоредна искуства биће, такође, драгоцен извор у потрази за „леком“ против болести од којих болује наш савремени парламент.

У другом делу рада анализираћемо период од избијања Првог српског устанка, преко периода Другог српског устанка и, посебно, период важења устава Кнежевине и Краљевине Србије. Претходно ћемо се осврнути и на средњовековне саборе, који би могли представљати клице представничког тела, пошто нам се чини да је овај део историјског развоја, нарочито међу стручњацима уставног права, недовољно запажен, а сматрамо да је могуће и у овом раздобљу уочити извесне сличности са процесом настанка појавних облика будућих парламената на европском простору. Овај период има изузетан значај за развој парламента у Србији јер се само нешто више од осам деценија од почетка борбе за независност и изградњу модерне српске државе и тек деценију након стицања независности (Берлински конгрес, 1878), Народна скупштина по свом положају изједначила са већином парламената тадашњих развијених европских уставних монархија, које су имале много мирније токове државног и уставног развоја.

У трећем делу рада биће осветљен даљи ток развоја парламента, али сада у новој држави којој је Србија „подарила“ своју независност Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца и Краљевини Југославији. Овом делу рада биће посвећено мање простора, и то из основног разлога што два устава прве југословенске државе

(Видовдански и Септембарски) имају низ решења која су слична последњим двама уставима Краљевине Србије, те у нормативном смислу не нуде ништа ново, а осим лоших основа за даљи државноправни развој, не садрже елементе значајне за даљи развој установе која је предмет нашег истраживања. У четвртом делу укратко ћемо се осврнути на период друге југословенске државе, у коме је успостављена нова, социјалистичка уставност, која представља радикалан заокрет у односу на дотадашњи период развоја наше уставности, при чему је успостављен систем јединства власти. Србија је у овом периоду била федерална јединица у оквиру југословенске федерације, али како су њени уставни документи били верна копија савезног устава, истраживања ће бити усмерена ка југословенским уставима.

У последњем, петом делу рада, наша анализа односи се на савремену уставност, која почиње доношењем Устава из 1990. године, када се Србија вратила класичним вредностима либерално-демократске уставности и простире се на период важења Устава из 2006. године. У свакој од ових тематских целина институција парламента биће сагледана кроз неколико најважнијих елемената који су углавном прихваћени као основни показатељи места, улоге и основних карактеристика парламента у конкретном уставном систему. Реч је о функцијама парламента, његовој структури и питањима у вези са унутрашњом организацијом.

У раду ћемо покушати да дођемо до одговора на питање да ли су оправдане критичке оцене о положају Народне скупштине, које се све чешће могу чути како у научној, тако и у широј јавности, и ако јесу да ли је уочене слабости могуће отклонити. Неке од њих су: Народна скупштина је институција која је изгубила много од свог угледа; Народна скупштина је запоставила представничку функцију и услед неадекватног изборног система и деловања политичких фактора не представља „веран отисак народних мисли и народних осећаја“; да је Народна скупштина „препустила“ Влади улогу главног чиниоца законодавне активности и да се од креатора законодавног поступка претворила у машину за изгласавање Владиних предлога закона; да недовољно користи расположиве механизме за остваривање контроле над радом Владе; поред чињенице да позитивноправна регулатива моделира Народну скупштину као „радни“ парламент, она функционише као „расправни“ парламент.

ГЛАВА I

ПАРЛАМЕНТ

1. ПОРЕКЛО ПАРЛАМЕНТА

Енглеска, иако колевка парламентаризма и узор готово свим парламентарним системима, у почетку се није много разликовала у односу на остале апсолутне монархије, тако да је краљ у потпуности располагао законодавном, извршном и судском влашћу. Но, неспорна је чињеница да је у извесним приликама желео да чује мишљење људи од поверења, а често није ни могао донети одређене одлуке без подршке високог племства и црквених великодостојника. Тако се још у норманском периоду јављају *curia minor* (краљево окружење) и *curia major* (Краљевски савет).¹ Енглески парламент управо води порекло из Краљевског, тј. Великог савета (*Magnum Concilium/the Great Council*) сазваног још у XIII веку, што је представљало једну од најважнијих победа племства против апсолутне власти монарха. *Magna carta libertatum* из 1215. установља правило по коме је за увођење пореза и других намета потребна сагласност скупштине коју, поред црквених великодостојника и крупних феудалаца, чине и феудални вазали који су добили земљу на коришћење директно од краља (*tenants in chief*).² Поред тога, Краљевски савет добија и право да подноси петиције.³

Следећи важан корак ка коначном уобличавању парламента догодио се 1254. године, када је Хенри III, услед великих новчаних проблема, наложио да сваки шериф из свог округа пошаље по два представника како би се договорили какву и колику ће помоћ доделити краљу. Ови представници су заступали све „слободне становнике округа“ (*freeman*), а не само земљопоседнике.⁴ Након што је Хенри (*Henry*) III 1265. године одбио да сазове Савет, то је учинио Симон де Монфорт (*Simon de Montfort*), угледни енглески барон. У овај савет, који се почиње називати

¹ Филип Лово, *Велике савремене демократије*, Нови Сад 1999, 243.

² Ilbert Courtenay, *Parliament; its history, constitution and practice*, London 1911, 12.

³ Филип Лово, 244.

⁴ Ilbert Courtenay, 12.

Парламентом⁵, поред барона и прелата, први пут улазе и представници грофовија, градова, као и ниже племство. Ипак, тек након неколико деценија (1295. године), ово тело, сазвано за време краља Едварда (*Edward*) I, налик је данашњем парламенту, а познато је као Парламент узор (*Model parliament*). Уважавајући контекст у коме је оно сазвано и имајући на уму његов састав, може се с правом рећи да је то било представничко тело,⁶ а у извесном, класно веома ограниченом смислу, по Јовичићу, реч је о „народном представништву“.⁷

Даљи ток развоја парламента ишао је у правцу формирања два дома. Већ у XIV веку од Великог савета, у коме заседа високо племство и црквени прелати, настаје Дом лордова. Доњи дом парламента, Дом комуна, чинили су представници градова, грофовија и ситног племства. Ниже свештенство је у истом периоду престало да учествује у раду парламента, а о порезима које су били дужни да плаћају одлучивали су на посебним заседањима, познатим као конвокације (*Convocationes*).⁸

Подела парламента на домове, дакле, није извршена у складу са теоријом о три сталежа,⁹ по којој је сваки сталеж надлежан за одређивање пореза и других давања која се на њих односе, сходно којој би постојала три дома, него, како је већ речено, парламент се дели на два дома. Један, у који се улази „по сопственом праву“ и други, у који се улази „по праву представљања“.¹⁰

Први наговештаји напуштања једнодоме структуре парламента забележени су 1332. године, док је дводома структура дефинитивно уобличена 1341. године, да би 1376. Дом комуна добио спикера који председава седницама парламента. Изузетно значајан у погледу коначног обликовања парламента био је XIV век и због чињенице да је Дом комуна освојио два битна права: право да одобрава порезе и подноси петиције. Након што би одобрио потребне порезе, све до краја владавине Тјудора,

⁵ Миодраг Јовичић, *Уставни и политички системи*, Изабрани списи, књига 5, Београд 2006, 27.

⁶ Владан Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, Београд 2004, 15.

⁷ Миодраг Јовичић, 27. Кортни наглашава да овај парламент, с обзиром на његов састав, није никакав феудални суд, нити скуп вазала Круне, већ национална скупштина. Ibert Courtenay, 13–17.

⁸ Ibert Courtenay, 20.

⁹ Полард то назива „митом о три сталежа“, наводећи да једини извор из XIV века у коме је описан парламент, *Modus Tenendi Parliamentum*, уопште не помиње три сталежа, већ шест чинилаца (*gradus*) – краља, црквене великодостојнике, црквене прокторе, племство, представнике грофовија и представнике комуна. A. F. Pollard, *The Evolution of Parliament*, London – New York – Toronto 1920, 69.

¹⁰ Миодраг Јовичић, 27.

парламент би бивао распуштан и одлаган, а трајање заседања било је неодређено. Учесталост заседања зависила је од монархове потребе за новцем.¹¹

Крајем XIV и почетком XV века успостављен је важан принцип у погледу опорезивања. Уместо да Дом лордова и Дом комуна сваки за себе утврђује износе пореза и других давања, они су се усагласили да то чине заједно. Доњи дом је избачен у први план, а на порезе разрезане у Дому комуна, Дом лордова је давао своју сагласност. Ова формула настала је 1395. и постала је правило. За време Хенрија IV, 1407. године установљено је још једно правило – да порези, који морају бити иницирани од стране Дома комуна, неће, док се о њима не усагласе оба дома, бити представљени краљу, кога о томе извештава спикер Дома комуна.¹²

Из права на подношење петиција, које краљ није био дужан да прихвати,¹³ већ почетком XV века развија се право парламента да подноси нацрте закона (*bills*), да би до краја века и формално постао главни законодавац.¹⁴ При том, краљ није у потпуности био лишен законодавних овлашћења, која је вршио и путем доношења наредби (*ordinance*) и прокламација (*proclamation*).¹⁵

У периоду од XV до XVII века односи између краља и парламента били су прилично нестабилни. Током овог периода карактерише их мање или више успешна сарадња, а пролазили су и кроз фазе озбиљних сукоба. Кулминацију сукоба представља свргавање са власти и погубљење Чарлса (*Charles*) I, 1649. године. Након тога, 1653. Кромвел (*Cromwell*) уместо парламента именује скупштину, која усваја први и једини енглески писани устав – Инструмент власти (*Instrument of*

¹¹ Хроничари бележе изузетну благонаклоност парламента према краљу у појединим периодима, па се наводе примери по једног седмогодишњег и једанаестогодишњег заседања под Тјудорима. Ипак, ово продужавање заседања имало је своје позитивне стране. То је утицало да се Парламент навикне да делује као колективни орган трајног карактера. Филип Лово, 244.

¹² Кортни даље наводи да се то правило поштује „до данашњих дана“, а нацрти свих финансијских закона, за разлику од осталих (нацрта закона, Б.Б.), кад прођу процедуру у Доњем дому и добију сагласност Горњег дома, поново се враћају у Дом комуна. Иbert Courtenay, 21.

¹³ Краљ је ипак најчешће „имао разумевања“ за поднете законске иницијативе јер је био свестан да њихово неусвајање може значити ускраћивање потребне сагласности парламента за опорезивање.

¹⁴ У овом периоду нарочито добија на значају Дом комуна, који је био главни иницијатор законских предлога. Видети: Владан Петров, 16.

¹⁵ И поред начела да се закони могу мењати или укидати само новим законом, краљ је то, у извесним случајевима, чинио својим наредбама. Његова законодавна моћ била је, поред права законске санкције, ојачана још једним механизмом – *ius dispensandi*. Видети: Миодраг Јовичић, 28.

Gouvernement), познат као Кромвелов устав. Њиме је парламент постао једнодомо тело које се конституише на бази пропорционалне заступљености грофовија.¹⁶

Убрзо након Кромвелове смрти долази до рестаурације монархије,¹⁷ а 1664. године Парламент усваја *Triennial Act*¹⁸, којим је потврђена обавеза сазивања Парламента макар једном у три године. Ову обавезу ни Чарлс II ни Џејмс (*James*) II, као ни њихов претходник Чарлс I, не поштују. Након овог прилично бурног периода, коначни победник вишевековног сукоба две супротстављене стране био је Парламент, који је превагу над монарховим апсолутизмом однео након Револуције из 1688. године Вилијем (*William*) и Мери (*Mary*) примају Круну од Парламента и тиме прихватају *Bill of Rights* (1689). Овим актом постављени су темељи енглеског парламентаризма а његов значај за даљи развој уставности је немерљив, иако у њему није написано ништа што већ није било дубоко укоренењено у пракси. То ни мало не треба да чуди ако се има на уму енглески прагматизам у погледу права и политике.¹⁹

Парламент од доношења *Bill of Rights* редовно заседа сваке године, а његов положај као законодавног органа коначно је уобличен доношењем *Act of Settlement* (1701), док је монарх располагао извршном влашћу.²⁰ Енглески парламент, „или строго узевши, Краљица у Парламенту“ састоји се из три дела – Краља, односно Краљице, Дома лордова и Дома комуна. Квинтин Хог (*Quintin Hogg*) сматра да су Парламент и Влада глава и руке, док је монарх срце британског државног уређења.²¹ Он то поткрепљује чињеницом да монарх сазива и затвара годишња заседања Парламента и располаже правом законодавне санкције које, истини за вољу, није коришћено још од времена краљице Ане (*Anne*), те је данас потпуно изобичајено, тј. потиснуто уставном конвенцијом по којој монарх одмах потписује законе уколико су претходно прихваћени у оба дома.²² Такође, о улози и месту „јединог законитог

¹⁶ Филип Лово, 245.

¹⁷ Године 1660. Чарлс II, уз сагласност Парламента, ступа на престо.

¹⁸ Први *Triennial Act* донет је 1641, други 1664, да би трећи био усвојен од стране Парламента 1694. Правило је измењено 1716. када је усвојен *Septennial Act*, којим је период између два сазива Парламента са три продужен на седам година, <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authorit у.20110803105709313>, 18. фебруар 2012.

¹⁹ Видети: Владан Петров, 16.

²⁰ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Ниш 2011, 22.

²¹ Quintin Hogg, *The purpose of parliament*, London 1946, 16.

²² Видети: Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Београд 2014, 170–171.

носиоца оригинерне власти“ говори и чињеница да он именује све судије у земљи и да судије све пресуде изричу у име Његовог величанства.²³

Треба нагласити да је гледиште о „јединству тројства“ субјеката који чини законодавно тело преовлађујуће,²⁴ иако има и дисонантних тонова који долазе и од једног од најзначајнијих енглеских конституционалиста какав је Ајвор Џенингс (*Ivor Jennings*). По његовом мишљењу, подразумевати под појмом „Парламент“ један јединствен орган није ништа више до обична правна фикција. Парламент се састоји из два, ако не и три различита органа, сматра Џенингс.²⁵ Но, и поред чињенице да његов научни ауторитет није упитан, тешко је приклонити се оваквом гледишту. Чини се прихватљивијим схватање по коме је (енглески) парламент институција сложене структуре, чији елементи функционишу као делови јединствене целине.²⁶

Од краја XVII века парламент се сматра носиоцем суверености, с тим да се прави разлика између правне и политичке суверености, при чему се парламенту „признаје“ правна, али не и политичка сувереност, која припада бирачком телу.²⁷ Сувереност парламента, која се каткад означава и као његова свемоћ (*omnipotence*), подразумева његову неограничену моћ у стварању нових општих правних норми и укидању постојећих, без икаквих могућности да било који закон или други акт парламента може бити подвргнут оцени неког другог органа – он не може бити измењен или укинут ван парламента. Ипак, то не значи да парламент у апсолутном смислу није ограничен, тј. да је ослобођен утицаја било ког фактора. Наиме, јавно мњење у енглеском парламентаризму претежнији је чинилац и од Круне и од Парламента.²⁸ Оно се, оличено у бирачком телу, јавља као носилац политичке суверености, те правни суверен и те како води рачуна о томе да не донесе одлуку која

²³ Quintin Hogg, 16.

²⁴ Видети, на пример: A. V. Dicey, *Introduction to the Study on the Law of the Constitution*, London 1915, 3; William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England in Four Books, Vol. 1, 1753*, 111, http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/2140/Blackstone_1387-01_EBk_v6.0.pdf, 24. јул 2015; Andrew Adonis, *Парламент данас*, Подгорица 1996, 11.

²⁵ Ivor Jennings, *Parliament*, Cambridge 1969, 2–3.

²⁶ Владан Петров, 16.

²⁷ Миодраг Јовичић, 29.

²⁸ Слободан Јовановић, „Предговор“, Сидни Лоу, *Енглески парламентаризам*, Београд 2010, 13.

је у супротности са ставом бирачког тела, што би било санкционисано на првим наредним изборима.²⁹

Сувереност парламента као принцип, Ерскин Меј (*Erskine May*) је 1844. године изложио следећим речима: „Законодавна власт парламента простира се на целом Уједињеном Краљевству, свим колонијама и иностраним поседима; и нема других ограничења до оних која су својствена свакој власти – спремности народа да јој се повинује или његовој моћи да јој се одупре. ...он није ограничен повељом или уставом, већ има искључиво право да доноси и мења законе и да управља краљевством.“³⁰ Сличну формулацију овог начела даје А. В. Дајси (*A. V. Dicey*) наглашавајући важност чињенице да је доктрина о суверености парламента у енглеском праву у потпуности прихваћена и то како у позитивном, тако и у њеном негативном смислу.³¹

Политичку максиму о свемоћи парламента, истичући да је Блекстон (*Blackstone*) с правом сматрао „сувише јаком“ (*too bold*), најпластичније је дефинисао Де Лолм (*De Lolme*), добро познатим речима да парламент може све, осим да мушкарца учини женом и обрнуто.³² У том смислу Дајси подсећа на речи судије Едварда Коука (*Edward Coke*) да је моћ и јурисдикција парламента толико узвишена и апсолутна да је немогуће ограничити је било чиме или било ким, у оквиру било којих граница.³³

Сувереност парламента се, ипак, суочава са извесним ограничењима и није тако апсолутна, како би се то на први поглед дало закључити. При том, не мислимо на оне теоријске ставове у којима је „целовитост“ суверености парламента оспоравана због чињенице да извршна власт припада влади, те да је сувереност подељена између две гране власти. Чини се да је овакво гледиште неодрживо из бар два разлога. Први лежи у чињеници да је сувереност једна и недељива, ње има или је

²⁹ Исто.

³⁰ Наведно према: Paul Silk with Rhodni Walters, *How Parliaments Works*, London – New York 1992, 37.

³¹ A.V. Dicey, 3–4.

³² J. L. de Lolme, *The Constitution of England*, New York 1979, 132. Има и оних који иду корак даље исматрају да ова Де Лолмова тврдња није посве тачна, јер уколико би енглески парламент донео закон којим се мушкарци проглашавају женама, ако не и биолошки, али правно, мушкарци би били жене. Philip Laundi, *Parliaments in the modern world*, Dartmouth 1989, 41.

³³ Edward Coke, *Fourth Institute*, p.36. Према: A. V. Dicey, 4.

нема, па она може бити лоцирана само на једном месту, у једном органу, као што и потиче са једног места – од бирача, тј. народа. Друго, тачно је да влада управља земљом, она је носилац извршне власти, а ту своју функцију врши спроводећи, примењујући законе који су дело суверене власти. Као што ниједан суд Краљевства не може да „суди“ актима Парламента, тако ниједна влада, ниједан министар не може да промени или укине било који закон Парламента, већ може само да га примени. Чињеница да нема закона без пристанка Круне, такође не значи да је сувереност Парламента тиме ограничена јер, као што је већ речено, Парламент чине три саставна елемента – Краљ (Краљица), Дом лордова и Дом комуна. Када даје свој пристанак на законе изгласане у два дома (или у Дому комуна када је реч о онима из области финансија), монарх поступа као део тог јединственог тела.

Данас, читав век након настајања чувеног Дајсијевог дела о Енглеском уставу, умесно је говорити о ограничењима суверености парламента која су проузрокована великим променама устава до којих је дошло у XX и XXI веку. То је чланство у Европској унији (ЕУ у даљем тексту) које доводи до тога да енглеске судије не могу да примене законе парламента који су у супротности са законодавством у ЕУ.³⁴ Закони о деволуцији Шкотске, Северне Ирске и Велса такође, у извесној мери, представљају фактор ограничења. Иако, према строгом праву, вестминстерски парламент може сасвим слободно доносити законе за Шкотску, то би се сматрало противуставним.³⁵ И Закон о људским правима донет 1998. представља лимитирајући фактор у погледу суверености парламента. Према једној његовој одредби, судови су дужни да тумаче закон, колико год је то могуће, у складу са Европском конвенцијом о људским правима, чак и онда када је очигледно да је воља законодавца била друкчија.³⁶ Но, поред свих наведених ограничења, и данас се слободно може рећи да сувереност парламента остаје основно начело Енглеског устава.

³⁴ Anthony Bradley, „The sovereignty of Parliament – form or substance“, *The changing constitution*, (eds. Jeffrey Jowell, Dawn Oliver), Oxford 2011, 35, <http://okhpdf.emeiskaiemeis.eu/the-changing-constitution-jeffrey-45021915.pdf>, 26. јул 2015.

³⁵ Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge 2003, 3–4.

³⁶ Владан Петров, *Енглески устав*, Београд 2007, 122–123.

У XVIII веку Горњим домом Парламента господари земљишна аристократија, која је имала подршку Протестантске цркве и крупне буржоазије. Без припадности аристократији и тада јединој званично признатој цркви, врата Парламента била су вам затворена. До промена долази реформом од 1829. када су католицима призната политичка права и парламентарном реформом од 1832. године.³⁷ Током XVIII века велики проблем чинила је неадекватна представљеност градова и грофовија у Дому комуна. Индустријализација је довела до снажења појединих градова који и поред тога нису бирали своје представнике за парламент. С друге стране, било је сиромашних градова са по неколико становника, а имали су право да бирају чланове парламента. То је појединим аристократама омогућавало да „поседују“ по неколико таквих градова. Питање реформе парламента почетком XIX века покренула је радничка класа, да би се тим захтевима прикључила и буржоазија. Део аристократије, имајући на уму значај који је буржоазија стекла захваљујући индустријској револуцији, прихватио је нужност реформе. Иако није установила опште право гласа и „може јој се штошта приговорити“, изборна реформа из 1832. „у целини гледано, била је успешна“.³⁸ Она представља први велики пораз аристократије и почетак демократизације енглеског друштва.³⁹

Видели смо да је енглески парламентарни систем обликован током дугог периода, у континуитету и еволутивним путем, у коме су правила настајала не као резултат претходних, унапред датих конструкција, већ тек онда када би била потврђена у пракси. Басет (*Bassett*) подсећа на „добро познату“ навику Енглеза да чине „оно што се мора“ у датим околностима, без визије и плана, а резултат тога је систем који представља изузетан спој „тумарања и добре среће“.⁴⁰

За разлику од енглеског искуства, у Француској су представничке институције настале као резултат теорије о једном политичком народу са јединственом и општом вољом.⁴¹ Исто тако, супротно енглеском искуству, француски, као и парламенти већине европских држава – Шпаније, Италије,

³⁷ Видети: Слободан Јовановић, *Примери политичке социологије – Енглеска, Француска, Немачка 1815–1914*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 10, Београд 1990, 29.

³⁸ Walter Bagehot, *Essays on Parliamentary Reform*, London 1896, 2.

³⁹ Владан Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, 17.

⁴⁰ R. Bassett, *The Essentials of Parliamentary Democracy*, London 1935, 8.

⁴¹ Евгениј Спекторски, наведено према: Владан Петров, *Парламентарно право*, Београд 2010, 37.

Холандије и др. настали су на темељима средњовековних сталешких скупштина. Сталешке скупштине у Немачкој сазивао је краљ, који је био изабран од кнезова и био постављен од папе, у време када је његова моћ била слаба. У документима се ове скупштине називају *colloquia, consilia, curiae generales, conventus*, а указује се и на то да је присуство овим скуповима било обавезно.⁴² О значају ових скупштина сведочи и документ из 1119. године у коме Хенри V, поводом преговора са папом Каликстусом (*Calixtus*), истиче да о тако важном питању као што је инвестира не може бити одлучено пре него што се сазове скупштина кнежева царства. Можда то још упечатљивије потврђују речи моћног Фридриха Барбаросе, изговорене 1159. године, да „кнежеви и мудри људи“ морају бити консултовани о најважнијим питањима.⁴³ Једну од серије дијета које су одржане у време Барбаросе, а у којима су учествовали прваци и представници италијанских вароши и градова, одржану 1154, хроничар Ото Морена (*Otto Morena*) описао је до тада непознатом речју *parlamentum*.⁴⁴ Убрзо, ова дијета почиње да обавља тројаку функцију – она је истовремено велики савет, парламент и „суд правде“.

У Шпанији су се током X и XI века одржавали савети који су каткад имали карактер црквених сабора. Такође, они су често били политичка и судска тела или генерална скупштина, шароликог састава и веома разноврсна по питању предмета о којима се расправљало, одлучивало, судило... Тадашњу хришћанску Шпанију карактерише недостатак како политичког, тако и институционалног јединства. Краљевина Астурија неговала је дубоке трагове германске прошлости, позиционирајући скупштину „слободних људи“ уз краља.⁴⁵ Сличне „институције“ постојале су и у осталим шпанским краљевинама. Оне током XIII века добијају карактер сталешких скупштина. Неке од тих скупштина, желећи у свом романтичарском заносу да се зачеци парламентарних институција лоцирају у што даљу прошлост, историчари из периода либерализма неоправдано су називали

⁴² Antonio Marongiu, *Medieval Parliaments – A Comparative Study*, London 1968, 26.

⁴³ Исто, 26–27.

⁴⁴ Antonio Marongiu, 27.

⁴⁵ Исто, 30

кортесима,⁴⁶ док је било и оних које су тако називане у званичним документима из тог периода.

У Француској је постојала богата пракса одржавања „синодалних дијета“ још од IX века. Та традиција се одржала и у XIII веку, а ове дијете имале су двојаки карактер – истовремено су то били и синоди и „световне скупштине“.⁴⁷ Мимо ове традиције, монарх је сазивао и велике феудалне скупштине у чији је састав улазило високо племство и црквени великодостојници. Њихова подршка краљу била је неопходна јер су они у XIII веку били најмоћнији чинилац друштва. Понекад је монарх сазивао и представнике градова, нарочито оних који су били самостални. Настанак сталешких скупштина у Француској везује се за 1302. годину, када је Филип Лепи сазвао црквено и световно племство и представнике градова како би разматрали и одлучивали о „важним питањима која се тичу краља, краљевства, слободе цркве, свештенства, племства и осталих житеља краљевства“.⁴⁸

Сталешке скупштине у Француској одржаване су током наредна два века пошто су слабом монарху представљале снажан ослонац, без кога није био у стању да влада и који му је послужио на путу „изградње“ апсолутизма. Када је монархова власт нарасла до те мере да му више није било неопходно да се консултује са сталешком скупштином, он је престао да их сазива.⁴⁹ Оне су у Француској укинуте 1614. године, а сличну судбину доживеле су и у другим европским државама, изузев Пољске, у којој су „племићке скупштине“ ојачале пошто краљ није успевао да учврсти своју сувереност.⁵⁰ До краткотрајне обнове сталешког представништва у Француској долази 1789. пошто је краљ, притиснут великим финансијским проблемима, морао да дође до неопходних финансијских средстава увођењем нових пореза, а то није био устању да уради сам, без пристанка сталежа. Састанак те скупштине био је почетак оне велике политичке и социјалне обнове која је позната под именом „Француска револуција“, и која је довела како до укидања сталешког

⁴⁶ Видети: F. Martinez Marina's, *Teoria de las Cortes o grandes juntas nacionales de los reinos de Leon y Castilla*, Madrid 1813. Наведено према: Antonio Marongiu, 62.

⁴⁷ Antonio Marongiu, 95.

⁴⁸ Исто, 98.

⁴⁹ Владан Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, 18.

⁵⁰ Евгениј Спекторски, *Држава и њен живот*, Београд 2000, 132.

представништва, тако и до апсолутне монархије, наглашава С. Јовановић.⁵¹ Сталешка скупштина коначно је укинута 17. јуна 1789, када је трећи staleж себе прогласио за Народну скупштину. Након Револуције, Француска, по угледу на САД, добија први писани устав на европском континенту (1791). Апсолутна монархија, односно принцип монархијске суверености уступа место уставној монархији, односно принципу народне суверености. Био је то почетак демократизације и изградње модерног представничког система.

Наредни период у Француској био је веома буран у сваком погледу, па и по питању уставног развоја. За разлику од примата који је парламент имао над Круном по Уставу из 1791, тај однос се по Уставу из 1814. мења. У периоду који је уследио непосредно по доношењу првог устава прилике су биле такве да су погодиле увођењу диктатуре скупштине. Наиме, Француска је у периоду од 1792. године, када је проглашена Република, па све до 1815. водила бројне ратове. Диктатура скупштине с временом је замењена Наполеоновом диктатуром. Након његовог пада долази до повратка монархије и династије Бурбон. Устав Рестаурације из 1814. доноси промену у односима органа највише власти, тако да сада Круна стиче примат у односу на дводоми парламент. Бирачко право се постепено шири, да би након Револуције из 1848. изменом изборног закона „ако не формално, а оно стварно сужено бирачко право, тако да је број бирача са 9.600.000 смањен на 6.800.000“.⁵² Уставом из 1848, којим је поново успостављена Република, односи између председника, који се бира на општим изборима као и парламент, и парламента, нису најпрецизније уређени. То је, између осталог, био и разлог сталних сукоба ова два органа са једнаким демократским легитимитетом, који је резултирао државним ударом Луја Наполеона извршеним 1851. године. Крај XIX века доноси изразиту надмоћ парламента, нарочито његовог Горњег дома, тако да је „председник Републике сведен на ’фигуру’ у политичком животу, а влада на ’извршни одбор’ парламента.“⁵³

За разлику од Француске и Енглеске у којима је процес уједињења био завршен неколико векова раније, у Немачкој се овом „послу“ приступило тек у XIX веку. Цео тај процес имао је снажан утицај на процес конституционализације власти

⁵¹ Слободан Јовановић, 115.

⁵² Исто, 141.

⁵³ Владан Петров, *Парламентарно право*, 37.

и коначно обликовање парламента. Немачки савез из 1815. обележен је хегемонијом Пруске и Аустрије, чији је међусобни сукоб на крају и довео до његовог распада 1866. године. Како би своје делове што чвршће припојили старим крајевима, јужним државама је био потребан још један орган, поред владара, који ће допринети државном јединству и у коме ће бити представљено становништво свих крајева.⁵⁴ Био је то парламент који се састојао из два дома, од којих је доњи био изборни и имао је сталешки карактер. Парламент је делио законодавну и буџетску власт са Круном. У то време уставни покрет у Пруској није имао успеха – законодавну власт није вршило народно представништво, већ „једно тело великодостојника и виших чиновника“.⁵⁵

Револуција која се у Француској одиграла 1848. године имала је утицаја и на револуционарна догађања у немачким државама, а посебно су важна она до којих је дошло у Пруској. До тада апсолутна монархија, након Револуције, уступила је место уставној монархији. Тако је настало представништво, које је имало дводому структуру, а са монархом је делило законодавну власт.⁵⁶ Процес конституционализације власти настављен је и након коначног уједињења Немачке 1871. године, а парламент је и даље имао дводому структуру, као и по Вајмарском уставу из 1919. којим је уведен рационализован парламентаризам.

2. ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА

Од времена Парламента узора до данашњих дана положај и улога представничког тела знатно су измењени. Тако се у XIX веку могло говорити да парламент управља земљом, да би у XX веку, као последица бројних фактора, ова моћ прешла на владу.⁵⁷ Најбољи показатељ положаја и улоге парламента у уставном и политичком систему једне земље јесте делокруг његових надлежности. Сасвим је разумљиво да, уколико парламент у својим оквирима има шире и важније

⁵⁴ Слободан Јовановић, 215.

⁵⁵ Исто, 216.

⁵⁶ Ирена Пејић, 23.

⁵⁷ Paul Silk with Rhodni Walters, *How Parliaments Works*, London – New York 1992, 39.

надлежности, да ће и његов положај у систему да буде јачи и чвршћи а улога значајнија, и обрнуто.⁵⁸

У теорији постоје различите систематизације функција парламента, а овде ћемо поменути само неке од њих. Једну од најстаријих, а и данас потпуно прихватљивих подела налазимо код Беџхота (*Walter Bagehot*), коју је сачинио у другој половини XIX века. На првом месту налази се изборна функција а за њом следе: функција изражавања воље грађана, функција политичког образовања, информативна функција, на крају, она која се углавном сматра основном и најважнијом функцијом парламента – законодавна.⁵⁹ Филип Лонди (*Philip Laundy*) сматра да се бројне функције које врши парламент могу поделити на: законодавну, финансијску, делиберативну, критичку, информативну и представничку.⁶⁰ Ратко Марковић разликује четири основне функције парламента: законодавну, контролну, изборну и квазисудску.⁶¹ Поред ове четири, Ирена Пејић наводи и функцију политичког представљања. Она истиче да се у основи свих парламентарних функција које су нормативног и уставног карактера налази суштинска политичка и правна функција представљања грађана.⁶² Вучина Васовић међу најважније функције парламента издваја следећих пет: законодавну, функцију избора ужег управљачког тима у лицу владе, контролу и контрабалансирање извршне власти, одобравање или изгласавање буџета и парламентарне расправе и процедуре које обезбеђују демократичност и ефикасност процеса политичког одлучивања.⁶³ Једну од најширих категоризација извршио је Вукашин Павловић. Она изгледа овако: политички утицај, легитимацијска функција, законодавна функција, функција повезивања, избор и опозив владе, усвајање буџета, политичка репрезентација различитих социјалних група, представљање националних и других мањина, артикулација и усаглашавање интереса, контролна функција, доношење одлука о рату и миру и парламент као симбол и школа демократије.⁶⁴

⁵⁸ Владан Михајловић, *Уставно право*, Краљево 2009, 386.

⁵⁹ Walter Bagehot, *The English Constitution*, London 1873, 117–124 .

⁶⁰ Philip Laundy, 11.

⁶¹ Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2009, 275–283.

⁶² Ирена Пејић, 24–45.

⁶³ Вучина Васовић, *Савремене демократије*, том I, друго издање, Београд 2008, 339–340.

⁶⁴ Вукашин Павловић, *Парламентаризам и демократија*, у: Дилеме и изазови парламентаризма, приредили Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Београд 2007, 89–101.

На овом месту анализираћемо основне функције парламента у погледу којих, ако се пажљивије посматрају изложене и наизглед прилично различите класификације, у теорији нема великих неслагања. Најпре ће бити речи о законодавној, потом о контролној, изборној, квазисудској и, на крају, о функцији политичког представљања.

2.1. Законодавна функција

Основну функцију сваког парламента чини прављење закона, а термини „парламент“ и „легислатива“ често се користе као синоними.⁶⁵ Оксфордски речник енглеског језика дефинише законодавно тело као „скуп особа које представљају једно тело, а које су овлашћене да праве законе у држави“.⁶⁶ И поред наведених одредница, којима се парламенту „додељује“ врховни ауторитет у законодавном процесу, увек се признаје да представничка тела немају искључиву контролу над законодавством, нити се баве само законодавством.⁶⁷ Како се центар политичке моћи у савременој уставној држави полако премештао из парламента и прелазео на владу, то се одразило и на промењену улогу парламента у законодавном процесу. Осим значајног јачања егzekутиве и њене пресудне улоге у фази законодавне иницијативе, као и великог утицаја на поступак усвајања закона, на то је утицала и „четврта власт“, како се у теорији све чешће назива уставно судство. Од великог значаја је и улога политичких партија. Наиме, иако је слободни мандат један од основних постулата уставне демократије, партије су у прилици да преко страначких лидера у парламентарним групама обезбеде партијску дисциплину и тако усмеравају токове законодавног поступка ка жељеном исходу.

Доминантну улогу у законодавној иницијативи, у већини земаља, има влада.⁶⁸ У „правилу 90 одсто“ сажет је опис законодавног процеса који отприлике одговара стању у многим скупштинама. То је правило по коме 90 одсто законских предлога углавном долази од извршне власти и отприлике 90 одсто тих предлога

⁶⁵ Philip Laundi, 65.

⁶⁶ Andrew Adonis, *Парламент данас*, Подгорица 1996, 95.

⁶⁷ Карл Јоаким Фридрих, *Конституционална демократија – Теорија и пракса у Европи и Америци*, Подгорица 2005, 263.

⁶⁸ Philip Laundi, 66.

постају закони.⁶⁹ Позиција владе у поступку законодавне иницијативе, између осталог, произлази из бројних уставних одредаба које јој пружају фактичке и формалне предности.⁷⁰ Влада има значајну улогу и у поступку усвајања закона захваљујући подршци парламентарне већине. Ово нарочито долази до изражаја у Британском парламенту, што је последица двостраначког партијског система као и чињенице да је безмало сваки члан владе истовремено и посланику Доњег дома, уз извештај број чланова који потичу из Горњег дома.

Законодавна функција парламента јача је у осталим европским државама захваљујући другачијем односу снага у парламенту и у односима на релацији парламент–влада. Коалиционе владе, утицајни парламентарни одбори и политичка елита могу постићи компромис путем представничког тела тако да буду задовољене све стране.⁷¹ У већини ових земаља право законодавне иницијативе има шири круг субјеката – осим владе, овим правом располажу и посланици, шефови држава, радна тела парламента, грађани, регионалне скупштине, регионалне владе, локални савети итд.

На положај и улогу парламента у законодавном поступку утицала је и појава уставног суда. Овај, по Келзеновој (*Hans Kelsen*) замисли „негативни законодавац“, вршећи своју основну функцију, функцију нормативне контроле уставности, уклања из правног поретка оне законе које је донео парламент, а за које утврди да су у супротности са уставом. Укидање неуставних закона, процењивање различитих могућности интерпретације нормативних аката и њихове сагласности са уставним принципима, има циљ да се законодавцу упуту упозорење у погледу потребе измена, допуна или доношења потпуно новог нормативног акта што све спада у домен уставних овлашћења парламента и његових законодавних надлежности.⁷² И поред тога што нема могућности непосредног утицаја на законодавни процес, у пракси се дешавало да уставносудска власт прекорачи границе свог деловања, па уместо да чува основну вредност устава и уставом зајемчена људска права, овај суд се

⁶⁹ Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, *Компаративна владавина и политика*, Загреб 2001, 307.

⁷⁰ Више о томе: Маријана Пајванчић, „Законодавни поступак“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), Београд 2007, 204.

⁷¹ Ирена Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, српски и пример Европског парламента*, Ниш 2006, 38.

⁷² Ирена Пејић, „Ограничење законодавне функције парламента“, *Теме – часопис за друштвене науке*, 1/2011, 177.

претварао у сопствену негацију, постајући тако фабрика новог (не)устава.⁷³ Уставни суд, као једна од важних полуга у систему поделе власти, нарочито у стабилним демократијама, делује на законодавну власт и превентивно, тако да се законодавац уздржава од доношења закона за које процени да би могли бити проглашени неуставним. То, нажалост, није случај у Србији пошто Уставни суд није успео да се избори за положај који му по Уставу припада, а његов рад је обележен снажним упливом политике.

Снажан утицај на законодавну функцију имају и политичке партије. У парламентима у којима доминирају странке законодавна функција своди се на контролу квалитета, тј. на исправљање грешака у предлозима закона које су на брзину припремили министри и државни службеници.⁷⁴

2.2. Контролна функција

Контрола над радом владе представља једну од најважнијих функција парламента. У земљама парламентарне демократије влада политички одговара парламенту и та њена политичка одговорност је управо последица ове контролне функције коју парламент врши према извршној власти, пре свега влади.⁷⁵ Контролну функцију парламент остварује путем одговарајућих механизма којима располаже. И док му једни омогућавају да покрене политичку одговорност владе, другима се обавештава о њеном раду. Најмоћније средство за контролу парламента, по Ратку Марковићу, јесте право парламента да доноси буџет. Без новчаних средстава влада није у могућности да врши своју функцију, па је неизгласавање буџета у парламенту једнако паду владе.⁷⁶ Поред овог, у парламентарним системима постоје још три основна уставна механизма контроле, а то су: гласање о неповерењу влади, посланичко питање и интерпелација.

⁷³ Јован Ђорђевић, *Нови уставни систем*, Београд 1964, 813. Ово је било карактеристично за праксу творца модерне контроле уставности – Врховног суда САД, тридесетих година XX века. То је период који је с правом називан судократијом, а суд је проглашавањем прогресивних закона неуставним водио сопствену законодавну политику.

⁷⁴ Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, 305.

⁷⁵ Владан Михајловић, 392.

⁷⁶ Ратко Марковић, 279.

Гласање о неповерењу влади након Другог светског рата попримило је нешто другачије значење у односу на период прве половине XX века. Наиме, у највећем броју европских земаља уводе се извесни облици рационализације парламентаризма, у намери да се њима обезбеди стабилност парламентарне владе.⁷⁷ Тако је Основним законом Немачке из 1949. предвиђено „конструктивно изгласавање неповерења“ Влади, што подразумева да се истовремено са изгласавањем неповерења врши избор нове владе. Због чињенице да би у случају неуспеха дошло до парламентарне кризе и расписивања избора, у савременим парламентима се крајње уздржано користи овај механизам контроле. Уосталом, владе, изузев неких коалиционих, углавном имају стабилну већину, па се данас гласање о неповерењу влади доживљава више као инструмент превентивног карактера.

Ерскин Меј је писао да је сврха посланичких питања да се добије нека информација и да се изврши притисак у циљу покретања неког поступка.⁷⁸ Осим тога, она служе и као истакнуто оружје у партијској политичкој борби.⁷⁹ Посланичка питања су један од најстаријих механизма контроле парламента над радом владе, а прво забележено је постављено у Дому лордова (Горњем дому) 1721. године. Прве белешке о постављеном питању потичу из 1835. године. У почетку је њихов број био мали, тако да се 1847. министрима постављало једно питање дневно, да би њихов број 1880. порастао на 13.⁸⁰ Институција *Question time* (време за постављање посланичких питања) коначно је, у форми која је слична данашњој, уобличена 1869. године.⁸¹

Посланичко питање поставља се усмено или у писаном облику, мора бити конкретно и јасно, а посланик га упућује министру или влади. Одговор на посланичко питање даје се у дану када је постављено или наредног дана, а у сваком случају у току истог заседања. О постављеном питању не отвара се расправа. Време

⁷⁷ Ирена Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Ниш 2011, 89.

⁷⁸ Paul Silk with Rhodni Walters, 181.

⁷⁹ Andrew Adonis, 135.

⁸⁰ Quintin Hogg, *The purpose of parliament*, London 1946, 124.

⁸¹ Andrew Adonis, 137.

за постављање посланичких питања (*Question time*) може се оценити као „најдраматичнији и највидљивији“ облик механизма за контролу чланова владе.⁸²

Осим што су корисно средство које омогућава да се стекне увид у рад владе, да се влада држи у приправности и, када год је то могуће, доведе у нелагодну позицију, она доприноси бољој комуникацији на релацији посланик–бирач. Британски посланици, изабрани по већинском систему, имају веома развијену овакву врсту комуникације са својим бирачима. Бирачи се обраћају својим представницима путем писама, где износе питања за која су заинтересовани, а ови их, у току *Question time*-а, „прослеђују“ влади и њеним министрима. Слична је ситуација и у Француској, где 98 одсто питања која се поставе у парламенту потичу од бирача.⁸³

Форме посланичких питања у западноевропским парламентарним системима различите су и углавном се могу груписати у следеће: питања у писаној форми; усмена питања са дебатом или без дебате, као и усмена питања која се постављају у тачно одређено време за постављање питања (*Question time*); хитна питања; питања која се постављају у времену за одређену тему (*topical hour*); комитетска питања; интерпелација са захтевом за гласање о поверењу; интерпелација без захтева за гласање о поверењу; питања влади; буџетска питања.⁸⁴

Интерпелација, за разлику од већине „изума“ парламентаризма, води порекло из Француске, где се први пут уводи Уставом из 1791. године. Овај институт има извесних сличности са посланичким питањем, али је интерпелација квалификовано, а не обично питање. Сврха интерпелације је расправа и дискусија која треба да доведе до гласања о поверењу влади, док се парламентарцац у случају питања задовољава одговором. У томе је главна разлика и, истовремено, снага овог средства утицаја којим парламент располаже према влади. Интерпелација је питање влади, које упућује опозиција, након којег следе расправа и најчешће „пробно“ гласање о томе како је скупштина задовољна одговором. Том је техником, која често иде уз гласање

⁸² Ирена Пејић, *Парламентарна влада...*, 93.

⁸³ *Исто*, 92.

⁸⁴ Ирена Пејић, „Контролна функција парламента“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), Београд 2007, 180–181.

о поверењу влади, срушено неколико влада у Француској Трећој и Четвртој Републици.⁸⁵

У расправи која се води поводом интерпелације могу да учествују сви чланови парламента, а не само покретачи поступка. Међутим, онај ко подноси интерпелацију мора бити добро припремљен јер не сме да дозволи да се интерпелација претвори у своју супротност и тако, уместо механизма који треба да уздрма владу, постане средство које јој подиже углед и јача је. Старо је правило да „мала количина отрова, слабију природу убија, а јачу још више јача“, подсећа Петров.⁸⁶ Као инструмент политичке контроле, интерпелација је мање ефикасна ако влада располаже снажном и јединственом парламентарном већином, и управо ће тада она бити претворена „политичку победу“ владе.⁸⁷

Поступак интерпелације разликује се од случаја до случаја, а оно што повезује сваки од њих је расправа која се покреће и која се, углавном, завршава гласањем. У једном од два претежна облика интерпелације, глас се о питању које је било предмет расправе, при чему неизгласавање владиног предлога одговора значи приступање гласању о неповерењу влади. Према другом облику, који је, у ствари, комбинација интерпелације и посланичког питања, након завршене расправе парламент изгласава резолуцију која садржи мишљење парламента о питању које је било предмет интерпелације или о одговору владе на интерпелацију. Тиме се поступак окончава без гласања о неповерењу влади.

2.3. Изборна функција

Сви парламенти у модерним државама врше изборну функцију која је различито постављена у различитим системима власти и, генерално гледано, израженија је у парламентарном и скупштинском него у председничком систему власти.⁸⁸ У парламентарном систему власти парламент бира и разрешава председника и чланове владе и шефа државе. Избор владе је, у ствари, први и основни задатак сваког новоконституисаног парламента. У зависности од начина избора владе постоје

⁸⁵ Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, 310.

⁸⁶ Владан Петров, *Парламентарно право*, 157.

⁸⁷ Ирена Пејић, „Контролна функција парламента“, 179.

⁸⁸ Владан Михајловић, 397.

различити системи одговорности владе пред парламентом. Када парламент бира само председника владе, то искључује појединачну одговорност, док у случају појединачног избора (владе и министара), или избора владе „у пакету“ важи правило о индивидуалној и колективној одговорности владе и њених чланова.⁸⁹ У појединим системима парламент је надлежан за избор судија, тужилаца и других правосудних функционера, омбудсмана, судија уставног суда и других важних државних функционера.

У неким парламентарним системима парламент сам бира шефа државе, док у другима учествује у његовом избору. Има и примера где грађани непосредно бирају председника републике, а реч је углавном о мешовитим системима власти, док је ова пракса мање изражена у системима који имају обележја класичног парламентаризма. Примере непосредног избора у упоредној пракси налазимо у Француској, Португалији, Аустрији, Финској, Португалу, Ирској, као и у земљама бившег социјалистичког блока – Русији, Бугарској, Пољској. У Италији, поред оба дома парламента, у избору председника учествују и по три представника сваког региона, уз изузетак Вале д’Аосте, која даје једног представника. Избор председника врши се двотрећинском већином, а уколико ни након трећег гласања не буде изабран, онда се бира апсолутном већином (члан 83. Устава). Председника Грчке такође бира парламент, на седници која се сазива искључиво тим поводом, а председник је изабран уколико добије двотрећинску већину свих посланика. У случају неуспеха поступак се понавља након пет дана. Уколико ни тада не буде изабран, након пет дана поново се приступа поступку избора и тада је за избор потребна тропетинска већина. Уколико, међутим, ни трећи покушај не буде успешан, парламент се распушта најкасније у року од 10 дана од дана последњег гласања и тада се расписују парламентарни избори (члан 32. Устава).

Парламент Немачке бира половину чланова одбора који именује судије Врховног суда, Врховног административног суда, Врховног финансијског и Врховног радног суда. Бундестаг такође бира или именује чланове одређених управних органа и надзорних тела. Парламент бира и комплетан састав Уставног суда, при чему сваки од домова бира половину чланова. У Италији парламент ову

⁸⁹ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 41.

функцију дели са председником Републике и највишим органима судске власти (члан 135. Устава).

2.4. Квазисудска функција

У појединим системима парламент располаже и извесним квазисудским надлежностима. Наиме, парламент има могућност да „суди“, односно одлучује о одговорности високих државних функционера. Ова функција води порекло од установе *impeachmenta*, која је настала у XIV веку у Енглеској, када је Дом лордова добио право да на основу оптужнице Дома комуна суди министрима за извршена кривична дела.⁹⁰

Поступак утврђивања правне одговорности шефа државе, у коме један дом подиже оптужницу, а други доноси одлуку предвиђа Устав САД из 1878. године. У нешто измењеном облику примењује се у Ирској (Устав из 1937) и Русији (Устав из 1993). Има и системи у којима парламент покреће поступак, а коначну одлуку о утврђивању одговорности доноси неки други државни орган. У Италији и Немачкој то је Уставни суд, а у Француској Високи суд правде.

Осим тога, парламент одлучује и о амнестији. Реч је о акту којим се одређеном броју лица смањује или укида казна изречена правноснажном пресудом за одређена или за сва кривична дела. Амнестија у ширем смислу, тј. аболиција представља ослобађање од кривичног гоњења и изрицања казне.⁹¹ Парламент ову функцију врши у форми закона.

2.5. Функција представљања

Парламент као централна институција представничке демократије врши све наведене функције не у своје, већ у име оних који су изабрали ово представничко тело. Када доноси законе, што је његова основа надлежност, када бира владу и надзире њен рад, суди највишим државним функционерима или даје амнестију за кривична дела, парламент представља народ једне државе, тј. њене бираче, он

⁹⁰ Ратко Марковић, 282.

⁹¹ Од амнестије треба разликовати помиловање које је појединачни акт милости шефа државе којим он ослобађа од кривичног гоњења или потпуног или делимичног извршења казне тачно одређено лице.

изражава њихово мишљење и тиме врши своју најважнију функцију, ону у којој се на најбољи начин исказује његова суштина, а то је функција представљања. Уједно, то је најстарија његова функција јер и много пре него што су постале суверене у вршењу законодавне функције, европске скупштине су биле представничка тела.⁹²

Идеја представништва потиче још из раног средњег века. Она се у почетку остварује преко одржавање црквених сабора на којима су верски поглавари, као представници свих верника из својих области, расправљали о најважнијим црквеним питањима. Већ је било речи о томе да је у овом периоду, још увек немоћни феудални владар који је „обично само молио, покатакд чак преклињао своје вазале и уопште слободнељуде да му дају довољно прилога“, сазивао „нарочите савете“ на које је крупна властела долазила лично, док су градови и ситно племство слали своје представнике.⁹³ Идеја репрезентације добила је своју потврду у Великој повељи слободе из 1215, а исказана је максимом – *no taxation without representation*. Да ли је то било дело изузетног генија или пуки случај, што је Симон де Монфорт, сазивајући Парламент 1265, издао позиве витезовима сваке грофовије и градским изборницима? – пита се Карл Фридрих. Он сматра да је корпоративни дух солидарности, који постоји тамо где лично присуство није могуће и где је резултат битнији од присуства, и у овом случају био довољно развијен „да учини скупину спремном да врши свој утицај посредством агената или лица која их представљају“.⁹⁴

У савременим демократијама функција представљања остварује се путем непосредних избора који се периодично одржавају, на којима бирачи добијају прилику да изаберу оне који ће их у парламенту представљати и истовремено износе свој суд у односу на представнике које су изабрали у претходном сазиву и на начин на који су ови представљали њихове интересе. Тако изабрано представничко тело у идеалном случају представљало би веродостојну слику целокупног друштва и у њему би били заступљени сви сегменти друштва. Осим грађана, парламент представља и политичке странке, федералне јединице, националне мањине, бираче одређене регије, и води рачуна о равномерној заступљености полова.⁹⁵ Зато је централна тема

⁹² Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, 294.

⁹³ Евгеније Васильевич Спекторски, *Држава и њен живот*, Београд 2000, 131

⁹⁴ Карл Јоаким Фридрих, *Конституционална демократија*, Подгорица 2005, 232.

⁹⁵ Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Београд 2008, 19.

расправа о представничкој демократији била идеја да парламент треба да представља „микрокосмос“ друштва.⁹⁶ Говорећи о функцији представљања, односно о експресивној функцији како је Беџот назива, он каже да свака класа има своје укорењене идеје, жеље и схватања. Међутим, те „секташке“ концепције не треба да представљају модел за вођење политике, али треба да се чују и ваља их имати на уму. Велика максима савременог доба није само толерисање свега, већ разматрање свега.⁹⁷

Још од времена сталешког представништва питање односа представника и представљених изазива знатну пажњу. Једно од основних обележја сталешког представништва био је императивни мандат. Представници су били „везани“ за бираче и нису имали никакву аутономију. Они су били дужни да се саветују са бирачима од којих су добијали обавезна упутства. Једно од првих уставних начела енглеског парламентаризма управо је било напуштање императивног у корист представничког, слободног мандата.⁹⁸ Слободан мандат, чију је суштину исказао Едмунд Берк (*Edmund Burke*), подразумева и одговорно понашање представника. У свом легендарном говору бирачима Бристола он негира став да његова воља треба да буде подређена њиховој вољи, јер владавина није ствар било чије воље а да јесте „ваша, неспорно, мора бити надмоћна“. Он сматра нужним да представник чује и размотри мишљење бирача. „Но, ауторитативна упутства, издати мандати којима је члан парламента обавезан да се слепо и изричито покорава, да гласа и да се залаже у складу са њима иако су супротни најјаснијем уверењу његовог расуђивања и савести – те су ствари крајње непознате законима ове земље, ствари које настају из једне фундаменталне забуне у погледу читавог поретка и смера наше конституције.“⁹⁹ Он парламент схвата као делиберативну скупштину једне нације са једним интересом, где парцијални, локални интереси уступају пред општим добром, а не као „конгрес различитих и непријатељских интереса“.¹⁰⁰

⁹⁶ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 28.

⁹⁷ Он је то сликовито описао у причи о познатом хемичару који каже да половину своје славе дугује навици да након извршених експеримената проучава оно што је за бацање. Јер сви знају резултате експеримента, али се у „отпаду“ налази много „малих чињеница“ и непознатих промена, које упућују на суштинска открића оне који су спремни да их траже. Walter Bagehot, *The English Constitution*, 143.

⁹⁸ Филип Лово, 65.

⁹⁹ Наведено према: Карл Јоаким Фридрих, 236–237.

¹⁰⁰ *Исто*, 237.

С временом политичке партије постају све значајнији, ако не и доминантан, фактор представничке демократије, па се, оправдано, намеће питање да ли посланик свој мандат „дугује“ партији или бирачима и кога (треба да) заступа – партију или бираче.¹⁰¹ Иако би у складу са општеприхваћеном теоријом о слободном мандату било лако одговорити на постављена питања, односи на релацији бирач – политичка партија прилично су комплексни. Основни демократски принципи налажу да се представници, колико год је то могуће, заштите од (прекомерног) утицаја партија и да се појача њихова веза са бирачима, иако је то „сизифовски посао“.¹⁰² Нажалост, чини се да је Монтескјеова констатација да је енглески бирач слободан једино на изборима данас актуелнија него у његово време и да није ограничена на енглеског бирача. На том трагу Слободан Јовановић закључује да су чланови парламента у току трајања мандата независни од бирача. „Њихова права и дужности нису утврђени једним актом воље њихових бирача, него су утврђени законом... Од бирача они добијају само своје постављење, а не и своју власт.“¹⁰³

Како би се обезбедила што боља основа која ће омогућити да функција представљања, која се остварује путем непосредних избора, буде остварена што доследније, потребно је „открити“ најподеснији начин одабира представника. Сматра се да пропорционални систем више иде на руку формирању „парламент-микрокосмоса“, а тај „идеал“ немогуће је остварити без система квота. Велики проблем на путу остварења концепта савременог демократског представништва представља чињеница да је изложен великом утицају политичких партија, што доводи до његове извитоперености.

¹⁰¹ Не можемо се сложити са Васовићем који сматра да су аргументи за и против једног или другог решења уједначени. Сматрамо да и поред изузетног значаја који партије имају у процесу реализације представничке демократије, не сме се дозволити да власт, која припада грађанима, пређе у руке партија. Оне само треба да буду „добар посредник“ између бирача и представника, а представници могу бити одговорни једино бирачком телу. Видети: Вучина Васовић, 92.

¹⁰² О комплексности овог питања сведоче различита, често недовршена и проблематична решења која постоје у савременим демократијама. У Индији, на Новом Зеланду и у неким посткомунистичким земљама још у току процеса кандидовања потписују се оставке које се активирају у случају напуштања партије. У Великој Британији и Немачкој посланик може да напусти партију, али у том случају остаје без партијске подршке на следећим изборима, односно губи право чланства у парламентарним одборима. Видети: Вучина Васовић, 91–92.

¹⁰³ Слободан Јовановић, *О држави*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 8, Београд 1990, 282.

3. СТРУКТУРА ПАРЛАМЕНТА

3.1. Један или два дома

Питање структуре парламента спадау групу питања о којима се у теорији највише расправљало, а чини се да ни данас није изгубило ништа од своје актуелности иако су готово сви аргументи у корист, односно против једнодомог или дводомог парламента изнети пре сто и више година. Непролазној актуелности овог питања доприноси и чињеница да се без доброг познавања битних механизма и есенцијалних карактеристика ова два система не може у потпуности разумети функционисање парламентарног система ни суштина конкретног државног уређења. Постојање једног или два дома, дакле, није само техничко питање парламентарне структуре.¹⁰⁴ Присталице дводомости полазну основу своје аргументације налазе у Монтескјеовој теорији о подели власти, те поделу законодавног тела на два дома схватају као „надградњу“, тј. „продубљивање поделе власти“ или, казано речима Слободана Јовановића, „продужење поделе власти“.¹⁰⁵ То је, по присталицама дводомости, једини начин да се спроведе доследна подела власти, јер у супротном, законодавна власт остаје „необузdana“. Њу не могу да контролишу ни судска ни извршна власт јер су њој подређене, па би у том случају подела власти била непотпуна. На другој страни, присталице једнодомости или, боље речено, противници дводомости, своје упориште налазе у Русоовој теорији народне суверености. По њиховом схватању, народна воља је једна и не може се делити, а управо се то догађа у случају поделе народног представништва, јер се може десити да један дом гласа „за“ неки закон а други „против“ истоњега или неког другог питања из своје надлежности.

Дводоми парламент настао је у Енглеској, па је у почетку овај модел копиран као што је копиран и енглески парламентарни систем. На континенту је дводомо представничко тело први пут уведено у Француској, Уставом из 1795. године. Током XIX и почетком XX века дводоми парламенти су били правило, а једнодоми изузетак. Ствари су се с временом промениле, па сада у свету има 115 уникамералних држава,

¹⁰⁴ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 45.

¹⁰⁵ Слободан Јовановић, *О држави*, 328.

док бикамерализам постоји у њих 78.¹⁰⁶ Треба поменути и пример норвешког Стортинга који је компонован на принципу неке врсте „привидне“ дводомости или „полудводомости“. Наиме, након избора који се спроводе за парламент као целину и конституисања као једнодомог тела, унутар њега се врше „накнадни избори“ којима се бира једна четвртина од укупног броја представника, будућих чланова Лагтинга, док преостали чланови свој рад настављају у Оделстингу. За ову „дводомост“ кажемо да је привидна јер је она без утицаја на процес доношења одлука, које се доносе двотрећинском већином свих чланова парламента, а промене устава и други важнији закони разматрају се на пленарном заседању, дакле, ни расправа се не води у оквиру „домова“. Финска и Португалији нуде пример парламената у оквиру којих постоје „мини-парламенти“ или „унутрашњи други домови“, у виду великих скупштинских комитета који представљају окосницу рада ових парламената.¹⁰⁷

Најчешће се доњи (први) дом бира на директним непосредним изборима и има већа овлашћења од горњег (другог) дома,¹⁰⁸ који се бира посредно или се његови чланови именују. Но, има и случајева да је горњи дом непосредно изабран и има прилично широке надлежности, а узорит пример је Сенат САД, док је немачки Бундесрат други дом неизборног карактера који располаже значајним надлежностима. Јапански Саветнички дом, иако непосредно биран, типичан је пример слабог другог дома.

У извесним случајевима постојање два дома се подразумева, а реч је о федералним државама, које у складу са федералним начелом обезбеђују присуство федералних јединица у горњем дому савезног парламента. Постоје и бројни други разлози који опредељују савремене уставотворце за очување или успостављање

¹⁰⁶ Ови подаци се морају узети са извесном резервом јер су подложни релативно честим променама које, истини за вољу, битно не мењају однос између две групе држава. Примера ради, према подацима из извештаја Интерпарламентарне уније из 2012. године, било је 110 једнодомих и 75 дводомих парламената, док је у пет држава био у току процес транзиције, а у три државе није постојало представничко тело. *Global parliamentary report – Changing nature of parliamentary representation*, Lead author: Greg Power, Inter-parliamentary union, 2012, <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-e.pdf>, 11. август 2013. године. У међувремену, у потоњих осам држава су формирана представничка тела од чега њих пет има једнодому структуру (Гвинеја, Фиџи, Еритреја, Брунеји и Тунис), а три дводому (Сомалија, Непал и Мадагаскар). Такође, ваља имати на уму да све већи број сукоба локалних и регионалних размера често резултира стварањем нових држава, што доводи до настајања нових парламената (на пример Јужни Судан 2011. године).

¹⁰⁷ Видети: Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 47.

¹⁰⁸ Као и од сваког другог правила, тако и у овом случају постоји изузетак, па је у Холандском парламенту Доњи дом други, а Горњи дом је први дом. Philip Laundy, 3.

дводомог парламента, а то су, поред осталог, разлози традиционалне природе, величина државе, као и карактер савременог представништва у коме је изражена улога политичких партија, па страначки системи утичу на обликовање парламента. Осим тога, тежња да парламент буде право представништво или, како вели Милован Миловановић, „верна фотографија душе народне, веран отисак народних мисли и народних осећаја“,¹⁰⁹ захтева одговарајућу заступљеност различитих социјално-економских група, а „социјални састав представничког тела је можда још важнији од партијског система“.¹¹⁰ Различите групе имају различите интересе, а пошто политичке странке морају да се ослањају на стварне интересе да би задобиле бираче, то је по Спекторском сасвим легитимно мишљење да је нужно искључити посредништво странака и успоставити чисто представништво интереса.¹¹¹ Различити интереси могу бити представљени на задовољавајући начин у посебном, горњем дому парламента, у коме су, за разлику од доњег дома који оличава политичке интересе, представљене различите социјалне, економске и верске групације, дакле различити сегменти друштва. У пракси се дешава да више наведених фактора који утичу на структуру парламента истовремено постоји, па је у том случају дводомост извеснији избор.

Сваки уставотворац се сусреће са специфичним околностима, различитим друштвеним и социјалним миљеом, различитом структуром друштва и на њему је да нађе најбоља решења, тј. да све политичке институције, а ово се посебно односи на централну институцију представничке демократије, „скроји“ по мери конкретног друштва.

У теоријским расправама присталице и противници дводомости непрестано износе своје аргументе и контрааргументе, и чини се да из тог непрестаног сукоба коме се не назире крај, ниједна од две „струје“ не може изаћи ни као победник нити ће бити побеђена.

Као основне предности дводомог парламента Џекобсен (*Jacobsen*) и Липман (*Lipman*) наводе то што политичка утакмица два дома у којој се боре за престиж и

¹⁰⁹ Милован Ђ. Миловановић, „Један или два дома“, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд 1997, 287.

¹¹⁰ Карл Јоаким Фридрих, 266.

¹¹¹ Евгеније Васиљевич Спекторски, 140.

утицај требало би да као резултат има компетентнију и конзистентнију контролу законодавног процеса, који је у дводомим парламентима знатно спорији, темељнији, све у свему, квалитетнији; дводомост омогућава парламентарну поделу рада преношењем послова на одборе једног или другог дома; други дом представља брану индивидуалних слобода од тираније „једноинтересне легислативе“¹¹²; дводоми парламент има улогу протектора над радом владе; дводоми парламент отвара више могућности за промишљену парламентарну дискусију која ће као крајњи резултат дати правично и избалансирано законодавство.¹¹³ Основни недостатак дводомог представништва, по овим ауторима, јесте опасност од парламентарне блокаде, што значи опструкцију и одуговлачење законодавног поступка; дводомост доводи до дуплирања посла, јер се о истој ствари два пута расправља, ради се исти посао; у дводомом парламенту бирачи су „подељени“; у условима равноправности домова у погледу изгласавања неповерења влади, рад владе је отежан јер је стално постоји могућност гласања о недостатку поверења.¹¹⁴

Основни аргументи који су се у теорији искристалисали у корист једнодомог парламента, по Симовићу и Петрову јесу: други дом отежава законодавни поступак и успорава неопходне законодавне реформе; други дом може „паралисати“ рад парламента; други дом је историјски превазиђена институција; други дом је антидемократски; други дом је, по правилу, конзервативан и „кочничар“ неопходних друштвених реформи.¹¹⁵ На другој страни, као аргументе који „говоре“ у корист дводомости, наводе следеће: дводомост умеравља свемоћ једнодомог парламента и спречава тиранију парламентарне већине; дводомост унапређује законодавну делатност тако што чини дубљим и квалитетнијим законодавни претрес; демократски изабрани други дом, са мандатом дужим од првог дома, може бити чинилац стабилности и континуитета; и други дом као инструмент територијалне децентрализације.¹¹⁶

¹¹² G. A. Jacobsen, M. H. Lipman, *Political science*, New York 1965, 114–116. Наведено према: Др Зоран Крстић, *Политичка моћ парламента у парламентарним системима*, Београд 2008, 42–43.

¹¹³ Исто.

¹¹⁴ Исто.

¹¹⁵ Дарко Симовић, Владан Петров, 180.

¹¹⁶ Исто.

Главни аргумент присталица једнодомости, у принципу, доста је тешко оспорити јер је дводома структура, наизглед, у супротности са теоријом репрезентације. Сасвим логично звучи питање како народ као једна и недељива целина може бити представљен у два или више парламентарних домова.¹¹⁷ Може ли један народ имати две супротстављене воље, пошто одлуке различитих домова у истој ствари могу бити различите? То би, по присталицама једнодомости, значило поделу суверености, што није могуће јер сувереност постоји или не постоји, а ако постоји, онда је она недељива. Овај аргумент најбоље је формулисао један од главних идеолога Француске буржоаске револуције, опат Сјејес (*Siéyes*), тврдећи да су два дома у сваком случају сувишна јер „ако се други дом слаже с првим, бескористан је; а ако се не слаже, онда је опасан“.¹¹⁸ Ова Сјејесова промишљања Брајса (*Bryce*) подсећају на она која се приписују калифу Омару када је дозволио разарање библиотеке у Александрији – „ако се књиге слажу са Кораном онда су непотребне, а ако нису, онда их треба уништити“.¹¹⁹ Управо је поменути Сјејесов силогизам задавао највише проблема присталицама другог дома, а од наших теоретичара права Слободану Јовановићу је пошло за руком да га „сруши“.¹²⁰ По њему, Сјејесова аргументација „болује“ од једног софизма. Наиме, из недељивости суверености, тј. суверене воље произлази само то да закон, као израз такве воље мора бити један. „Закон је заповест суверенова; следствено, један суверен, један закон.“¹²¹ Но, да би закон био један није нужно да у његовом доношењу учествује само један дом. Суштина је у томе да је доношење закона заједнички посао два дома, и да ниједан од њих нема могућност да законодавну функцију обавља самостално. Не може се, дакле, догодити да о истом предмету постоје два закона, наглашава Јовановић додајући да је Сјејес оне несугласице које се могу јавити између домова пре доношења закона сматрао доказом противречног изражавања суверене воље, иако се суверена воља манифестује тек у облику усвојеног закона. Осим тога, пре је правило него изузетак да се и у једнодомим парламентима пре доношења закона воде расправе у којима се износе потпуно супротни ставови, а поделе и сукоби у парламенту знају да буду толико изражени да атмосфера долази до

¹¹⁷ Видети: Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 46.

¹¹⁸ Наведено према: James Bryce, *Modern democracies*, Vol. 2, New York 1921, 399.

¹¹⁹ James Bryce, 399.

¹²⁰ Владан Петров, *Парламентарно право*, 55.

¹²¹ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 2, Београд 1990, 248.

границе „усијања“, што се ипак не узима као „доказ“ о подели суверене воље. Суштина је да у систему дводомог парламента треба дизајнирати одговарајуће механизме који ће омогућити да се на ефикасан начин превазиђу ситуације у којима не постоји могућност да се манифестује суверена воља.

Глигорије Гершић, писац прве теоријске расправе у Србији о дводомом систему и његов заклетни противник, сматрао је други дом остатком феудализма и аристократије. Тврдио је да дводоми систем, „који никако не иде у чисто демократски строј“, као демократски елемент постоји само у федерацијама.¹²² Јовановић ове Гершићеве тврдње оповргава, замерајући му на селективном приступу, јер не само што дводоми парламент у случају две федерације постоји на савезном нивоу већ постоји и на нивоу федералних јединица, што се нипошто није смело занемарити. Посебан недостатак његове анализе, по Јовановићу, представља изостављање Француске, „а њен је пример нарочито поучан, као пример једне републике која има дводоми систем, иако није савезна“.¹²³ Гершићев став је један од основних аргумената који износе готово сви противници дводомости. Он би, евентуално, могао да буде прихваћен само у случају наследног другог дома, какав је био британски Дом лордова до уставне реформе из 1999. године, када је изгубио претежно наследни карактер.¹²⁴ Данас велики број теоретичара сматра и тако реформисано тело анахронизмом, а у оквиру друге фазе реформи која је у току, има више различитих предлога између две крајности, где на једној страни имамо Други дом који би био у потпуности изабран, или би, с друге стране, био у потпуности именован.¹²⁵

Бикамерална представништва, која се за разлику од периода скраја XVIII, па све до почетка XX века више не сматрају императивом представничке владе,¹²⁶ губе

¹²² Исто, 247–248.

¹²³ Исто, 248–249.

¹²⁴ Уставну реформу „преживела“ су само 92 наследна пера, док су сви остали чланови именовани доживотни перови, чији наследници немају загарантована места. Ово је била прва фаза реформи, док је процес друге фазе у застоју.

¹²⁵ О различитим моделима који су предлагани видети више: Jon Lodwick, *A Study of House of Lords Reform – Is reform needed and how should the House of Lords be reformed?*, 4–6, <http://www.dauntseys.org/resource.aspx?id=47301>, 19. август 2015.

¹²⁶ Иванка Срнић, *Други дом у представничким телима*, докторска дисертација, Београд 1958, 3.

примат у односу на монокамералне парламенте¹²⁷, али се за већину не може рећи да су остаци прошлих времена, тј. да су „иживљени“, јер су разлози који су утицали на успостављање дводомости другачије природе и, може се рећи, апсолутно „савремени“. У њима се други дом не конституише на аристократској, већ на чисто демократској или територијалној основи. Реч је о другом дому у федералним парламентарима, парламентарима широко децентрализованих унитарних држава, регионалних држава, о изабраном дому за који се разликује пасивно бирачко право у односу на представнички дом, или, у појединим случајевима, о дому који је изабран на исти начин као и први, те никако не може бити говора о недостатку демократског легитимитета.

Озбиљна мана дводомог парламента је што он отежава законодавни поступак и успорава неопходне реформе, тврде његови противници. Овде се првенствено има на уму наследни горњи дом аристократског карактера који као свој основни циљ има очување *status-a quo*, јер је то начин очувања привилегија његовог чланства, тј. сталежа. У нешто мањој мери то је карактеристично и за именовани, као и онај дом који је изабран, али не на општим и директним изборима, пошто чланство у тако конституисаном дому припада вишој класи и сасвим је разумљив њихов конзервативан став. Опасност од успоравања реформи реалнији је сценарио у условима егалитарне дводомости. У том случају се у оба дома спроводи иста процедура, па уколико међу домовима изостане консензус, то значи да ће „изостати“ и закон. Сличан проблем постоји и када други дом располаже правом суспензивног вета, па он тако може постати „кочничар“ законодавних реформи које је потребно хитно спровести.¹²⁸ Но, треба правити разлику између успоравања и спречавања реформе, вели Слободан Јовановић и додаје да је боље да се реформе спроведу споро него нагло. Пренагљене реформе знају да донесу више штете него користи јер „оне

¹²⁷ Њихов број и поред тога није занемарљив. Њих је процентуално данас мање него монокамералних парламената, али их је номинално више него уочи Другог светског рата, када је од 62 државе са писаним уставом 52 имало дводомни парламент, да би 1958. године од укупно 88 држава са парламентом, у 49 постојала дводомност. Иванка Срњић, 9–10. Видели смо да по подацима из 2012. године 115 држава има једнодоме, а 78 дводоме парламенте.

¹²⁸ Владан Петров, *Сукоб домова у дводомној систему*, 24.

обично изазивају реакцију још гору него оно стање ствари које се реформом хтело поправити“.¹²⁹

Опасност од блокаде представничког тела нарочито је изражена у условима егалитарне дводомости. Сукоби који могу настати у случају неслагања два, по свом саставу и интересима које заступају, сасвим различита тела, могу бити такви да у потпуности паралишу рад законодавног органа и онемогуће „претакање“ суверене воље у форму закона. Бенџамин Френклин (*Benjamin Franklin*) упоредио је дводомо представништво са кочијом на чија су оба краја везани коњи тако да сваки од њих вуче на своју страну.¹³⁰ Противници дводомости превише значаја поклањају могућим сукобима, који и нису толико чести, а ни драматични. Према сукобима се опходе као према нечему што у потпуности може да блокира „парламентарну машинерију“ и против чега нема никаквог „лека“. Међутим, у парламентарној пракси, као и у уставима и законима многих земаља, познато је неколико модела за решавање овог „нерешивог“ проблема. Треба нагласити и то да се данас прилично иступила оштрица тих сукоба између два дома, а узрок томе налази се у све већој улози политичких партија у политичком животу уопште, па и у њиховом утицају у другом дому, тако да се одлуке базирају на партијском договору, а не на неком вишем или посебном интересу. Овде се као проблем може појавити различит однос партијских снага у два дома као последица различите дужине њихових мандата, уколико су оба дома изборна, дакле, у условима демократског бикамерализма. Партије имају велику моћ у овом процесу чак и у условима аристократског бикамерализма, па тако доживотне перове у британском Дому лордова именује монарх, на предлог владе. Овде је улога владе кључна, па је у ситуацији када је имала „проблем“ са конзервативним тежњама Другог дома, либерална влада решење налазила у именовању нових доживотних перова, чији број није ограничен. Често је и само постојање свести о овој могућности превентивно деловало на лордове и помагало им да „схвате“ значај реформи и да им се не опиру, па чак и када су се тицале самог Дома лордова.

Основни аргумент којим се „служе“ присталице другог дома јесте да он спречава тиранију парламента и парламентарне већине. Опасност од свемоћи

¹²⁹ Слободан Јовановић, *О држави*, 329.

¹³⁰ James Wilford Garner, *Introduction to political science: a treatise on the origin, nature, functions, and organization of the state*, New York–Cincinnati–Chicago 1910, 428.

парламента, по природи ствари, води успостављању другог дома. Брајс каже да су Американци ограничили законодавну власт на исти начин као што су Римљани ограничили извршну власт, уводећи два конзула уместо једног краља.¹³¹ Да овај страх од свемоћи парламента није био имагинаран и да је могућа „тиранија“ парламента показују примери Треће и Четврте Француске Републике. Међутим, ови примери су показали да присталице дводомости, погрешно, ову опасност везују за једнодоми парламент, а она је у овом случају остварена у дводомом представништву. Устав Француске из 1875. године резултат је компромиса монархиста и републиканаца. Дводоми парламент са јаким Сенатом био је услов монархиста који су републиканци прихватили у замену за успостављање републиканског облика владавине. Председника Републике бира Национална скупштина на период од седам година. Опасност од „претераног“ јачања парламента произлазила је из чињенице да је то био једини орган власти чији је легитимитет потицао директно од народа. По речима Милована Миловановића, била је реална опасност да се у њему „роде тежње за узурпацијама“, па је постојала брига како да се то тело обузда. „Подела законодавног тела у два дома, и по здравом разуму и по искуству, наметала се као најпростије и најпоузданије средство.“¹³² Међутим, видећемо да је овај покушај био без успеха. Пракса је веома брзо показала да је парламент најјача полуга власти. Наиме, председник Републике је 1877. године распустио Представнички дом, јер му није пошло за руком да наметне свог кандидата за председника Владе. Како је у нови сазив парламента ушла већина посланика из предходног сазива, председник Републике био је приморан да им се приклони и за мандатара предложи њиховог кандидата. Ово је било од великог утицаја на уобличавање француског парламентаризма, који је уместо двојног постао монистички, са парламентом као јединим господарем судбине.¹³³ Такође, чињенице да је Влада била одговорна пред оба дома и велики број партија које нису биле у стању да формирају стабилну Владу, утицале су на јачање улоге парламента, па се у Трећој Републици говори о тиранији парламента, а Бирдо (*Buerdeau*) сматра да и није реч о правом парламентаризму, већ о систему који је ближи скупштинском.¹³⁴ Ни Уставом Француске из 1946, упркос новим решењима, тј. рационализацији парламентаризма,

¹³¹ Viscount James Bryce, *The American Commonwealth*, volume 1, New York 2007, 480.

¹³² Милован Ђ. Миловановић, 280.

¹³³ Миодраг Јовичић, *Уставни и политички системи*, 151.

¹³⁴ *Исто*, 156.

што је требало да доведе до отклањања слабости из претходног периода, ствари се у пракси нису битније промениле. Покушај рационализације парламентаризма није донео жељене резултате јер није било озбиљних промена на партијској сцени. Ово је још један доказ да парламент функционише као део једног система у коме сви елементи утичу на „коначни резултат“, на његов положај и улогу коју има у том систему, а то да ли је реч о једнодомом или дводомом телу не мора бити од пресудног значаја. У појединим системима дводомост, несумњиво, има низ предности, а у случају Треће и Четврте Републике то је био најлогичнији избор, који ипак није остварио свој *raison d'être*.

Присталице другог дома, осим полазног става који се ослања на Монтескјеову теорију о подели власти, наводе и друге аргуменате којима поткрепљују своје гледиште. Тако се истиче квалитет другог дома који се испољава у спечавању брзине, односно брзоплетости у законодавном поступку, што је иначе карактеристично обележје једнодомог тела. Други дом, дакле, треба да обезбеди квалитетније законодавство, а то је могуће само ако се један законски предлог детаљно претресе у два одвојена тела. За разлику од извршне и управне власти од којих се захтева и очекује хитрост у извршавању закона, процес њиховог доношења састоји се у свестраној анализи и расправи свих аспеката једног законског предлога пре него што он коначно постане закон. Пошто се радња законодавног тела састоји у размишљању и договарању, а не у делању, то она треба да се развије по спором поступку, а потребна спорост поступка добија се тек установом горњег дома, вели Слободан Јовановић.¹³⁵ Зато је потребно да се воде одвојене расправе, што је гарант да ће други дом бити у стању да уочи и отклони евентуалне грешке првог дома. Како је то Блунчли (*Bluntschli*) давно казао – четири ока виде боље и више него два, нарочито ако исти предмет посматрају из различитих углова.¹³⁶ Овде, дакле, начело ефикасности уступа место принципу квалитетног законодавства, који се може остварити једино темељном анализом предметног питања и то са различитих позиција.

¹³⁵ Слободан Јовановић, *О држави*, 328–329.

¹³⁶ J. Bluntschli, *Allgemeines Staatsrecht*, bk. II, p. 6. Наведено према: James Wilford Garner, 432.

Други дом служи да обузда исхитреност, нестрпљивост, плаховитост, несавесност, неодговорност првог дома и да га примора на пажљиво разматрање законских предлога. Продужавајући време између почетка разматрања једног законског пројекта и његовог коначног усвајања, он оставља простор за „додатно размишљање“.¹³⁷ Слободан Јовановић нужност другог дома види нарочито у „земљама с општим правом гласа или с парламентарним режимом“.¹³⁸ Разлог је, по његовом мишљењу, у недовољној компетентности тела произашлог из општег гласања, док је лоша страна парламентарног режима превелики утицај партија у представничком дому, па је нужно да и њихове одлуке „преиспита“ једно независно тело. Глигорије Гершић не мисли да је парламент непогрешиви да те грешке не треба спречавати, он не спори ни потребу да се сваки предмет у парламенту размотри из различитих углова, као ни то да у парламенту треба обезбедити присуство аристократског елемента. Но, Гершић сматра да дводоми парламент, у том погледу, није једино решење.¹³⁹ Напротив, гледишта је да се ови циљеви могу боље остварити у једнодомом представништву, а сви ови разлози које истичу присталице дводомости, у ствари, представљају аргументе у птилог сразмерном представништву. Они елементи који улазе у састав другог дома, сматра Гершић, заслужују да буду део народног представништва, али „они излазе из граница права, кад траже једну засебну Скупштину која ће бити равноправна са Народним представништвом“.¹⁴⁰

Као добра страна другог дома истиче се и то да је он погодно средство за децентрализацију власти. Тако, осим у федералним државама, у којима је он нужност која проистиче из посебног облика државног уређења, други дом као дом територијалног представништва постоји и у неким унитарним и регионалним државама. Иако Француска представља типичан пример централизоване државе, Сенат по Уставу из 1958. године „замишљен“ је као средство децентрализације власти. Као и многи други „племенити циљеви“, тако је и овај остао неостварен, а у Сенату су презаступљени рурални крајеви, у којима живи знатно мање становника него у градским срединама, чији су представници у Сенату мањина. У Италији, првој регионалној држави, у Сенату се налазе представници региона, који се бирају

¹³⁷ James Wilford Garner, 432.

¹³⁸ Слободан Јовановић, *О држави*, 329.

¹³⁹ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 249–250.

¹⁴⁰ *Исто*.

непосредно, путем општих избора, у изборним јединицама које се поклапају са територијом региона, уз одређени број доживотних сенатора и представника дијаспоре.¹⁴¹ Оваквим изборима други дом се по свом саставу приближава првом дому, а поред тога, специфичном „портрету“ италијанског парламента доприноси и потпуна равноправност његових домова, каква се ретко где суссреће. Шпански Сенат је право представништво територијалних заједница, што је и његова уставна одредница,¹⁴² у коме су, поред аутономних области, представљене и провинције као јединице локалне самоуправе.¹⁴³ Ови примери још једном показују да нема општеважећег правила када је реч о дводомости и да се она јавља тек кад се створе одређене претпоставке. У супротном, без одговарајућих претпоставки, њоме се неће постићи жељени ефекат, што се најбоље види на примеру француског Сената. Како се децентрализација данас сматра једним од основних постулата демократског друштва, то захтеви за јачу децентрализацију унитарних држава, више од било ког другог разлога, доприносе да се у време доминације једнодомих парламената, дводомост, полако али сигурно, враћа на „велика врата“.

Након изношења основне аргументације монокамералиста и бикамералиста, можемо само још једном потврдити раније изнети став то је утакмица без победника, али и без поражених. На сваки аргумент једне стране постоји снажан контрааргумент друге стране, што у ствари показује да нема општих правила која се могу применити на све случајеве, јер оно што је у једном случају логично и даје добре резултате у пракси, омогућава савршено функционисање парламентарног механизма, у другом случају, услед деловања многих фактора (политичке партије и партијски системи, традиција, централизовано или децентрализовано државно уређење, изборни систем...), може бити фактор ограничавања, па и блокаде рада парламента.

Када је реч о дводомости, треба нагласити да постоји разлика између дводомог парламента и дводомог система, тј. између дводомости у ширем и дводомости у ужем смислу.¹⁴⁴ Дводомост у ширем смислу могла би се одредити и као формална дводомост, док би дводомост у ужем смислу била материјална дводомост.

¹⁴¹ Бојан Бојанић, *Регионализација и регионална држава – Уставноправни аспекти*, Косовска Митровица 2013, 126–127.

¹⁴² Члан 69, став 1. Устава Шпаније из 1978.

¹⁴³ Бојан Бојанић, 139–140.

¹⁴⁴ Видети: Владан Петров, *Парламентарно право*, 58.

Поред дводомог парламента за постојање дводомог система (дводомост у ужем смислу) потребно је да буду испуњена бар још два услова. *Conditio qua non* дводомог система је заједничка надлежност домова и, пре свега, њихова равноправност. Потребно је, дакле, да домови имају једнаке или бар приближно једнаке надлежности као и да, у оквиру ових надлежности, оба дома одлучују заједнички. У теорији се сматра да је равноправност домова нужна у области законодавства, док првенство доњег дома у области контролне функције није препрека дводомом систему.¹⁴⁵ Код контролне функције, равноправност је начелно искључена у погледу права горњег дома да изгласа влади неповерење јер би, у супротном, то могло да изазове поремећај у функционисању парламентаризма због „непримереног“ јачања горњег дома. Ово не значи да горњи дом нема право надзора над радом владе. Напротив, њему стоје на располагању бројни механизми контроле као што су посланичка питања, интерпелације, анкетне комисије... У Енглеској Дом лордова може чак изрећи формалну осуду појединих владиних поступака, „али све је то само од платонске вредности: влада се не сматра обавезном да одступи због осуде горњег дома“.¹⁴⁶

Равноправност у законодавној делатности постоји онда када ниједан закон не може бити донет без сагласности оба дома, у супротном, не може бити говора о равноправности домова. Уколико би сваки дом одлучивао и издавао законе самостално, независно од другог дома, тада би, у ствари, постојала два посебна законодавна органа, док у дводомом систему два парламентарна дома представљају делове јединственог организма. Равноправност у законодавној делатности не значи нужно да о свим питањима из заједничке надлежности оба дома одлучују равноправно. Углавном постоје изузеци у погледу буџетског права, а често је то случај и са осталим финансијским законима. Разматрајући ово питање, Слободан Јовановић све разлоге којима се у Енглеској, Француској и САД правда предност доњег дома у овој области, своди на следеће: „пореске терете сноси цео народ, а горњи дом представља само један сталеж. Према томе, горњем дому треба оставити...

¹⁴⁵ „Равноправност два дома не постоји код свију функција законодавног тела. У главном, могло би се рећи да она постоји код законодавних функција а не и код административних; за тим, да се, у кругу ових последњих, од ње мање одступа код финансијских функција него код политичких.“ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, Друга свеска, Београд 1910, 67.

¹⁴⁶ *Исто*, 68–71.

само право одбацивања (*veto*), јер то је сасвим довољно средство одбране.¹⁴⁷ Јовановићу је оваква аргументација неприхватљива јер се дводоми систем успоставља да би се спречила тиранија једне друштвене групе над другом, а управо би неравноправност домова у погледу финансија била најпогодније средство за успостављање тираније. Изузетак би, по његовом уверењу, једино ваљало учинити у погледу буџета јер се он „не може оставити нерешен, као што се ради са законима у таквом случају“.¹⁴⁸ Било који други закон могуће је одложити док се не постигне сагласност домова, што у случају буџета није могуће, јер би тиме било онемогућено функционисање државе, „издавање буџета не да се одложити, јер се без буџета владати не може“.¹⁴⁹

Равноправност домова често је у пракси „деформисана“ и то, углавном, на два начина. Могуће је да све функције које су у надлежности парламента врше оба дома, али у случају непостојања сагласности о одређеном питању, један од домова, најчешће општепредставнички, има „последњу реч“ и може донети одлуку самостално.¹⁵⁰ Виши степен „деформисања“ дводомости представља постојање искључиве надлежности једног дома. Када постоје овакви „резервати“ у корист једног дома, то значи да је он у датим оквирима „суверен“, те да самостално доноси одлуке. Начело равноправности јесте основно начело дводомог система, вели Слободан Јовановић, које не треба врећати без крајње потребе.¹⁵¹ Данас су ипак ретки парламенти у којима је ово начело доследно спроведено, већ преовлађују системи у којима други дом добија само консултативну и декоративну улогу.¹⁵² Потребне савременог начина живота налажу већу брзину и ефикасност у доношењу одлука не само код извршне већ и код законодавне власти, што би доследна дводомост знатно отежала, па је зато све чешће на делу „монокамерализација бикамерализма“.

¹⁴⁷ Исто, 82–83.

¹⁴⁸ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 84.

¹⁴⁹ Sidwick, *Elements of Politics*, 466, Наведено према: Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 84.

¹⁵⁰ Видети: Владан Петров, *Парламентарно право*, 58.

¹⁵¹ „Таква крајња потреба постоји у питању о буџету, које мора бити брзо решено, али не постоји у питању о законима, које може дуго времена бити отворено.“ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 96.

¹⁵² Ратко Марковић, 287.

3.2. Врсте дводомости

До сада су се у теорији искристалисала два основна критеријума на основу којих се врши подела дводомости. Први се заснива на односу (степену равноправности) који постоји између домова, па може бити речи о егалитарној или јакој дводомости (симетричној) и неегалитарној, тј. слабој (асиметричној) дводомости. Јака дводомост постоји у случају строгог поштовања начела дводомости, дакле, у условима апсолутне равноправности домова и, по „Сарторијевој скали“, тада је реч о савршеној дводомости.¹⁵³ Како смо претходно већ констатовали, таква равноправност домова данас је пре изузетак (Италија, на пример), него правило, па се и у одређивању појма јаке дводомости морамо „задовољити“ равноправношћу домова у домену најзначајније функције парламента. Дакле, може се рећи да јака дводомост постоји ако је обезбеђена равноправност домова у свим фазама законодавног поступка. Уколико пак оба дома не располажу правом предлагања, ако немају могућност расправе и подношења амандмана на поднети законски предлог, независно од тога ко је предлагач закона, и коначно, уколико није обезбеђена равноправност домова у поступку одлучивања, тада не може бити говора о јакој дводомости.¹⁵⁴

Слаба дводомост испољава се у различитим облицима, а заједничко за сваки од њих је да не постоји равноправност парламентарних домова. Најслабији и, уједно, најмање заступљен облик дводомости имамо у системима који горњем дому дају саветодавну улогу или када располаже само правом „затезања“ и тада је, у основи, реч о привидној дводомости, односно о „монокамерализацији бикамерализма“. У случају да горњи дом располаже правом вета, могуће је разликовати следеће моделе: вето има апсолутни карактер; вето је апсолутан само у ограниченим доменима; вето који је могуће поништити квалификованом већином доњег дома; вето који може поништити проста већина.¹⁵⁵ Посебан облик слабе дводомости постоји када је формално обезбеђена равноправност домова у одлучивању, али на начин да домови о

¹⁵³ Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Београд 2003, 208.

¹⁵⁴ Петров разликује фактичку од правне равноправности домова. У случају фактичке равноправности устав формално даје предност једном од домова, али се на путу њеног остваривања налазе одређене „препреке“. Тако руска Дума може изгласати закон и уз противљење Савета федерације, али је за усвајање закона у том случају потребна двотрећинска већина. Владан Петров, *Парламентарно право*, 59.

¹⁵⁵ Ђовани Сартори, 209.

питањима из заједничке надлежности одлучују на заједничкој седници, чиме се фаворизује бројчано јачи дом.¹⁵⁶ Но, бројчани однос два дома не мора бити од значаја, с обзиром на улогу коју имају партије у савременом парламентарном животу.

Други критеријум на основу кога се врши подела дводомости јесте циљ чијем остварењу треба да допринесе други дом. На основу тога могуће је разликовати три типа дводомости: политички, федерални и социјално-економски. Када постојање дводомости диктирају политички разлози, тј. када је улога другог дома политичка, тада је реч о политичкој дводомости. Други дом треба да буде противмера доњем дому и да кочи, тј. да уставља и зауставља његову каткад погрешну делатност.¹⁵⁷ Он треба да буде брана против непромишљености, брзоплетости, исхитрености, претераних страсти доњег дома и интереса партијских елита, тј. да буде „глас разума“. Политичка дводомост се јавља у два основна облика – као аристократска и као демократска дводомост.

Аристократска дводомост је настала раније, а данас се сматра анахронизмом. У аристократском другом дому представљени су припадници одређених друштвених класа. Британски Дом лордова представља први и типичан пример у коме је била представљена феудална аристократија, а њу више од феудалне припадности повезује богатство, сматра Ласки (*Laski*).¹⁵⁸ Његова улога била је конзервативна, а основни задатак био је да заштити интересе феудалног племства, чија су моћ и улога биле у опадању. Аристократска дводомост је историјски превазиђен облик и као такав постоји углавном из традиционалних разлога.¹⁵⁹ Нема данас државе која опредељујући се за дводомост, усваја њен аристократски облик.

¹⁵⁶ Владан Петров, *Парламентарно право*, 59.

¹⁵⁷ Ратко Марковић, 289.

¹⁵⁸ Улазак једног богатог човека у Дом лордова нешто је сасвим природно као што је и необично да неко ко то није тамо доспе. Harold Laski, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris 1949, 89. Наведено према: Владан Михајловић, 402.

¹⁵⁹ Чак и тамо где се одржао, он је прилично изменио своју физиономију. Британски Дом лордова је након неколико реформи (1832, 1867, 1911. и 1999.) знатно измењен како у погледу функција, тако и у погледу свог састава. Некада претежни фактор у законодавству, данас располаже правом одлажућег вета, и док су некада готово сви његови чланови били наследни перови, данас по том праву у његов састав улазе само 92 наследна пера, док су остали чланови именовани. Само захваљујући специфичности у настанку и развоју и великој улози традиције у британској парламентарној пракси, као и конзервативизму овог дома, још увек није дошло до укидања наследног елемента и потпуне демократизације у поступку његовог конституисања.

Демократска дводомост представља обележје савремене представничке демократије и замишљена је као средство очувања континуитета и стабилности друштва.¹⁶⁰ У овом облику дводомости други дом је замишљен као „савет мудраца“, који има задатак да исправи све мане доњег дома у коме су заступљени представници свих друштвених слојева, тела у коме превладава лаички елемент и чији чланови не располажу одговарајућим знањем и искуством потребним за вршење свих парламентарних функција.¹⁶¹ Да би горњи дом био у стању да одговори оваквом задатку, потребно је помоћу одговарајућих механизма обезбедити да у њему буде заступљена аристократија модерног демократског друштва, али овог пута мерило аристократије није богатство, већ знање, искуство у вођењу одговорних државних послова и углед који уживају његови чланови у друштву, тј. у бирачком телу.

Било би неспојиво са појмом савремене демократије да се горњи дом „саставља“ на било који други начин сем избором његових чланова. Како је логично да његов избор врши исто бирачко тело које бира и доњи дом, без увођења одређених инструмената он би се претворио у верну копију доњег дома, чиме би у потпуности било обесмишљено његово постојање.

Свевремени Слободан Јовановић, који се генерално залаже за комбинацију именованог и изабраног горњег дома, свестан да такав модел може бити остварен само у монархијама јер је у супротности са републиканским поимањем демократије, класификовао је механизме који се користе у модерним демократијама ради конституисања таквог горњег дома који ће из другог угла решавати иста питања која решава и доњи дом.¹⁶² Поред чињенице да је то учинио пре више од сто година, његова класификација није изгубила ништа од своје актуелности, већ и данас „покрива“ главне моделе који су у примени у државама са дводомим системима. То су: различит начин избора – чланови доњег дома бирају се директним и непосредним гласањем, а чланови горњег дома бирају се посредним путем; горњи дом је бројчано мањи од доњег дома; мандат чланова горњег дома је дужи, не поклапа се са мандатом чланова доњег дома; доњи дом се не обнавља у целини, већ делимично (најчешће

¹⁶⁰ Владан Михајловић, 403.

¹⁶¹ У погледу састава два дома, С. Јовановић каже следеће: „Доњи дом представља народну масу у њеном апстрактном јединству; горњи дом представља разноврсне социјалне групе из којих се народна маса у ствари састоји.“ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 120.

¹⁶² Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 123–126.

једна трећина или једна половина), док се избори за доњи дом врше у целини; за чланове горњег дома захтева се већа старосна доб и већа „имућност“.¹⁶³

Коришћењем неких од наведених механизма или њиховим комбиновањем тежи се „увођењу у други дом људи од веће личне вредности“,¹⁶⁴ који ће у једном мањем, а самим тим и кохерентнијем телу доносити одлуке засноване на разуму, а не на страсти. Дужи мандат и делимично обнављање састава горњег дома има за циљ континуитет у спровођењу најважнијих, дугорочних државних интереса. Такође, од таквог тела могуће је очекивати више доследности и истрајности, а мање „странчарења“ и „трулих“ компромиса у вођењу државних послова. Горњи дом који потиче од римске институције Сената (*Senex*, што значи старац), захваљујући додатним квалификацијама које се захтевају од његових чланова, добија на озбиљности, постаје право „веће мудраца“ способно да испуни све задатке који се од њега очекују, а првенствено да спречи тиранију већине и обузда „младачки занос“ доњег дома.

Уколико потреба за представљањем специфичних интереса појединих друштвених група нужно не намеће дводомо представничко тело, у пракси се дешава да дводомост настаје као последица настојања да се политичко-територијалним колективитетима обезбеди одговарајућа заступљеност у горњем дому. Овде је првенствено реч о федерално уређеним државама, чија је дводомна структура савезног парламента настала са настанком прве федерације. На Филадельфијској конвенцији одржаној 1787. године, тражећи решење које би помирило захтеве великих држава да у савезном парламенту буду заступљене сразмерно броју становника, и оних мањих, да буду паритетно представљене, дошло се до компромисног решења у виду формирања федералног дома. Разлог увођења горњег дома у свим федерацијама у основи је исти. У структури федералних органа он треба да буде тај који ће приликом одлучивања о основним и виталним питањима федералне заједнице обезбедити могућност да федералне јединице као чланице федерације учествују у доношењу тих одлука.¹⁶⁵

¹⁶³ Исто.

¹⁶⁴ Исто, 124.

¹⁶⁵ Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам – упоредноправна студија*, Београд 1973, 103.

Двodomост се данас сматра императивом федералног уређења. То је засада најбоља формула којом се гарантује аутономија федералних јединица. Начело дводомости у одлучивању битан је елемент федералне дводомости и у већини федерација оно се доследно поштује. У пракси се дешавало да равноправност домова буде нарушена у корист федералног дома, што је случај у САД. Други дом као представништво политичко-територијалних колективитета јавља се и ван подручја федералног уређења, па се сусреће у децентрализованим унитарним, као и у регионалним државама. У одређеној мери то је француски Сенат после 1875. године. Од тада је Сенат представник класе угледника и територијално представништво општина и департмана.¹⁶⁶

Коначна физиономија савезног парламента, па и саме федерације, умногоме зависи од начина избора (именовања) представника федералних јединица у федералном дому, природе њиховог мандата и начина гласања. Ова питања различито су решена у федерацијама и, углавном, постоји неколико модела који су уз одређене модификације примењени у већини федерација, а директно су повезана са степеном примене федералног начела.

Избор представника за федерални дом може бити у надлежности парламента држава чланица и тад се обично води рачуна о томе да састав изабраних представника буде у сразмери са партијским саставом у парламенту. Овакав начин избора постојао је у САД до 1913. године, када се прешло на директне изборе од стране бирача федералних јединица. Трећи начин одабира био би именовање од стране извршне власти федералних јединица, што је случај у Немачкој, која их именује из састава земаљске владе, док у Канади правом именовања располаже генерални гувернер, на предлог федералне владе. Природа мандата чланова федералног дома и начин гласања произлази из начина њиховог избора. Именовани чланови гласају у федералном парламенту по делегацијама, а њихов је мандат императивног карактера, док је мандат непосредно изабраних чланова слободан и они гласају појединачно.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Ратко Марковић, 291.

¹⁶⁷ Ратко Марковић, 293.

Компромис између супрематије федерације и аутономије федералних јединица постиже се тако што су оба дома федералног парламента равноправна, пре свега у законодавству, а то значи да се сви законски предлози претресају у оба дома и у њима усвајају у истоветном тексту.¹⁶⁸ Равноправности федералних јединица, као једном од основних принципа на којима почивају федерације, доприноси паритетна заступљеност у федералном дому. Тај принцип усвојен је за избор чланова Сената САД, али има и другачијих примера, што је случај са немачким Бундесратом.

Социјално-економска дводомост је настала као последица настојања да се унапреде механизми за постизање бољих резултата у решавању социјалних и економских питања. Први покушај да се на овакав начин допринесе решавању социјално-економских проблема учињен је Вајмарским уставом из 1919. године и увођењем Социјално-економског савета који, по Јовану Ђорђевићу, није био трећи дом, већ социјално-економско тело саветодавног карактера.¹⁶⁹

Мотив за увођење овако конципираног другог дома треба тражити и у чињеници да се савремено друштво, осим од појединаца, састоји и од различитих друштвених заједница које имају различите интересе, па је логично да осим политичког, парламент буде и представништво интереса. Пракса је показала да се и политичке странке у „борби“ за бираче ослањају на стварне интересе те је, сматра Спекторски, сасвим природно истакнуто мишљење да је неопходно увести чисто представништво интереса без икаквог посредништва страначких вођа и агената.¹⁷⁰ Црквене, уметничке, научне, трговачке и друге заједнице могу се сматрати бирачким телима и њих би требало да заступају озбиљни стручњаци чији је рад кориснији за друштво, а не сујетни политичари од заната.¹⁷¹ Поред позитивних страна, социјално-економска представништво има и одређене негативне стране. У теорији се истиче да се оваквим представништвом фаворизују појединачни на штету општих државних интереса, као и да је то повратак на сталешко представништво.

Како и политичко и интересно представништво имају своје добре стране, у теорији се нуди њихово обједињавање. То је могуће учинити на два начина. Први би

¹⁶⁸ Владан Михајловић, 404.

¹⁶⁹ Јован Ђорђевић, *Политички систем*, 502.

¹⁷⁰ Евгеније Васиљевич Спекторски, 140.

¹⁷¹ *Исто*.

био у облику дводомог представништва, у коме би доњи дом имао политички карактер, док би горњи дом био представништво различитих социјално-економских група. Друга могућност је конституисање два независна представничка тела: „класичног“, политичког представништва и социјално-економског. Ово друго решење је мање прихватљиво јер у том случају једну суверену народну вољу изражавају два парламента, а они аргументи који се у том контексту износе против другог дома имају много више „смисла“ у овом случају. Поставља се, такође, низ питања у погледу функционисања оваквог модела почев од расподела надлежности и решавање потенцијалних сукоба. Из практичних разлога много је прихватљивије увођење другог дома. У таквим условима други дом обично има много мање надлежности од првог дома и оне се односе само на уску сферу „парцијалних“ интереса представљених заједница. Треба рећи да у таквом односу „снага“ два дома не може бити речи о дводомом систему, већ само о дводомом парламенту са слабим или никаквим елементима дводомости.

Поред поменутог немачког (вајмарског) искуства, било је још неколико, углавном неуспешних, примера институционализовања овог специфичног облика представништва. То је био случај са италијанским Већем фашиста и корпорација у време Мусолинијеве владавине, португалским Већем корпорација из Салазаровог периода, Већем произвођача у време важења Уставног закона из 1953. године и четири већа радних заједница (социјално-економског карактера) у другој југословенској држави. У покушају да се обрачуна са Сенатом који му није био по вољи, Де Гол је 1962. године заговарао радикалну реформу којом је Сенат требало да буде претворен у саветодавно тело без икакве политичке моћи, а био би истовремено и територијално представништво и представништво социјално-економских категорија. Негативан исход референдума уместо уклањања Сената, резултирао је „уклањањем“ Де Гола са политичке сцене Француске. Разлози неуспеха ове „племените“ идеје у Француској вероватно леже у чињеници да је на њој био заснован корпоративизам, што је, разумљиво, изазвало велику дозу одбојности.¹⁷²

Социјално-економски бикамерализам је теоријски концепт који је имао неколико практичних примена, али оне нису допринеле његовој афирмацији, већ су,

¹⁷² Видети: Ратко Марковић, 294.

напротив, неке од њих, а реч је пре свега о португалском и италијанском искуству, утицале да се ова идеја у потпуности напусти. Као теоријски концепт он је прилично разрађен и није без основа ако се има на уму структура савременог друштва, коју чине појединци и различите професионалне, верске, културне и друге заједнице. Како, међутим, ни у једном практичном случају није „решио“ постављене задатке, овај облик дводомости није задобио поверење модерних уставотвораца, а делимичну функцију таквог другог дома у савременим демократијама остварују социјално-економски савети.

3.3. Сукоб домова и модели за њихово решавање

Сукоб домова и могућа парализа рада парламента, као његова последица, представљају једну од основних мана дводомог система. До сукоба домова долази онда када изостане сагласност у погледу одређеног питања из надлежности парламента које је у заједничком делокругу рада парламентарних домова. Такви сукоби нису превише чести, а најчешће се јављају у време постојања одређених тензија у друштву, у одређеним „кризним“ тренуцима када не постоји општи друштвени консензус о најважнијим политичким питањима, питањима од судбинске важности за државу и друштво. Они нису карактеристика стабилних демократија, нарочито ако је начин избора и састав парламентарних домова сличан. Уколикогорњи и доњи дом немају исту изборну основу и заступају различите интересе, онда је већа вероватноћа да повремено може доћи до сукоба домова и у стабилним демократијама, а тај сукоб може бити различитог интензитета. Сукоб који се у том случају јавља ван сваке сумње представља трансмисију једног друштвено-политичког сукоба у парламентарну „арену“. Могло би се слободно рећи да однос домова парламента представља верну слику односа који владају у једном друштву. Сваки озбиљнији друштвени сукоб се преноси на терен парламентарних активности, где добија нову форму. Петров дефинише сукоб домова као друштвено-политички сукоб, који се путем механизма дводомог система преноси на правни терен, где се испољава као несагласност домова у погледу предлога закона или другог акта чије је доношење у заједничком (и равноправном) делокругу оба дома.¹⁷³

¹⁷³ Владан Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, 74.

Сукоб домова карактеристичан је за законодавну делатност парламента, као последица чињенице да се управо у овој сфери најдоследније испољава начело равноправности домова. За разлику од контролне функције, коју горњи дом врши у знатно ужем обиму од доњег дома, где је он (горњи дом) најчешће лишен најважнијег сегмента ове функције – нема право изгласавања неповерења влади јер у вршењу законодавне функције домови су равноправни. Уколико би један од домова имао превагу у вршењу законодавне делатности, сукоба не би ни било, јер без обзира на евентуална различита гладишта која домови имају у односу на одређено питање, ако један од њих има „последњу реч“, овај други нема механизме којима би блокирао законодавни поступак. Закон или други акт биће усвојен и поред противљења слабијег дома, а такве околности само могу да доведу до „лоше атмосфере“ у њиховим односима, али не и до правог сукоба који би као последицу имао блокаду рада парламента. Равноправност домова у одлучивању, видели смо, подразумева да сваки закон буде изгласан у оба дома у истоветном облику. Када такве одлуке нема, нема ни закона. У том случају имамо сукоб домова, па се захтева коришћење одређених механизма који омогућавају деблокаду рада парламента и нормално обављање парламентарних послова.

У упоредној парламентарној пракси примењује се неколико механизма за решавање сукоба домова и они су у основи исти какви су били и пре сто година, у време Слободана Јовановића, који је у свом делу *Дводоми систем* изнео њихову класификацију, а она до данас није изгубила ништа од своје актуелности. Он разликује механизме који би били погодни за решавање сукоба домова који настаје у области буџетске функције и оне који су применљиви у случају сукоба који настаје поводом законодавне надлежности.¹⁷⁴ Како буџетска функција представља специфичну законодавну функцију, тако су и предвиђени механизми за решавање „буџетских сукоба“ само подскуп механизма за решавање сукоба домова у законодавној делатности, те их овде нећемо одвојено посматрати.

Први начин којим је могуће решити сукоб домова у области „чистог законодавства“ јесте формирање мешовитих комисија („конференције“) у којима су позиције два дома изједначене. Оба дома именују једнак број чланова, а „пошто нису

¹⁷⁴ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 85–89, 91–93.

принуђени да пошто-пото дођу до сугласности“, као када је на дневном реду буџет, онда у преговорима не долази до изражаја надмоћ доњег дома.¹⁷⁵ Овим механизмом у потпуности се обезбеђује поштовање равноправности домова, али нема никаквих гаранција да ће сукоб бити решен. Сам сукоб је, у крајњем, последица равноправности домова, па механизам који функционише на истом принципу не може бити поуздано средство за решавање тог проблема. Да би сукоб домова овим путем био решен, потребно је да чланови комисије имају додатни „мотив“ који ће их нагнати да своје ставове усагласе. Уколико се, за случај да паритетна комисија не дође до решења, предност даје једном дому, онда ће онај други, „подређени“ дом, бити кооперативнији, више ће се ангажовати на тражењу компромиса и биће спремнији на уступке.¹⁷⁶ До решења се лакше долази и у случају када, иако формалноправно равноправни, један од домова има фактичку надмоћ, те располаже одређеним средствима притиска на други дом.¹⁷⁷

Монархова интервенција као механизам који се заснива на ауторитету шефа државе у уставној монархији данас се сматра моделом који је „прегазило време“. То ипак не значи да је она данас у потпуности елиминисана и да у одређеним условима не може „послужити“ у пракси. Енглеска би могла бити пример где краљица, која захваљујући значају традиције, као и личном ауторитету који ужива како у Парламенту и Влади, тако и међу грађанима Уједињеног Краљевства, може у одређеним ситуацијама одиграти улогу арбитра и допринети „смиривању страсти“ и решавању сукоба домова. Домети овог механизма ипак су крајње ограничени. На монархову интервенцију данас се не може никако друкчије гледати, већ као на потпуно анахрони инструмент за решавања сукоба домова.

Апел на бирачко тело је најдемократскији вид решавања сукоба домова јер улога арбитра припада бирачима. Доњи дом се распушта и расписују се избори за нови сазив, па ако бирачи пресуде у корист дотадашње већине, то је јасан сигнал да

¹⁷⁵ Исто, 90–92.

¹⁷⁶ Паритетне комисије су у САД једино средство за решавање сукоба домова и они су познати по својој ефикасности. У неким државама паритетне комисије представљају само једну фазу у решавању сукоба домова, а у случају изостанка резултата предност се даје једном од домова или се приступа распуштању парламента. Владан Петров, *Парламентарно право*, 67.

¹⁷⁷ Видети: Исто, 66.

горњи дом треба да попусти.¹⁷⁸ Апел на бирачко тело садржи тзв. прикривени референдум јер се из гласања за нови парламент крије одлучивање о спору између домова.¹⁷⁹ Понекад овај модел има превентивно дејство, тако да свест о потенцијалном активирању овог механизма утиче на спремност доњег или горњег дома, што зависи од процене евентуалних изборних резултата, да попусти и прихвати решења која му и нису „по вољи“.¹⁸⁰ Иако оправдано носи епитет најдемократскијег, свакако му се не може приписати и епитет идеалног механизма за решавање сукоба домова. Он „болује“ од оних недостатака који се односе на све механизме непосредне демократије. С обзиром на то да сукоб домова може избити поводом неког сложеног питања за чије решавање већина бирача не поседује одговарајуће компетенције, као ни довољно потребних информација, оправдано се поставља питање квалитета донете „пресуде“.¹⁸¹ Иако се традиционално сматра да законодавац не треба сувише да „жури“ када доноси законе и да акценат треба ставити на квалитет донетих закона, ипак не значи да је претерано „одуговлачење“ прихватљиво у модерним државама, у којима савремени начин живота све више диктира поштовање принципа ефикасности и у домену законодавне делатности. Поступак спровођења избора сложен је процес који захтева одговарајући, немали, период и у исто време доводи до потпуне парализе свих активности на пољу законодавства, односно целокупних државних активности. Осим тога, апел на бирачко тело веома је скуп механизам, па и поред генерално важећег принципа да се демократија са својим механизмима не сме доводити у питање због високе цене, мора се водити рачуна и о овом аспекту, посебно у времену у коме живимо. Све ово нас упућује на, чини се, недвосмислен закључак да овом средством треба прибегавати рестриктивно, искључиво као крајњој мери, након што се искористе све друге опције, а апел на бирачко тело треба да буде једина преостала могућност за решавање сукоба домова.

¹⁷⁸ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 92.

¹⁷⁹ Владан Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, 90.

¹⁸⁰ Слободан Јовановић наводи пример британске либералне Владе која је 1905. године приступила опсежним реформама које је Доњи дом прихватио. Горњи дом, иако се противио готово свим реформама, имајући у виду могућност „апеловања“ на бирачко тело, направио је разлику између оних реформи за које је рачунао да ће их бирачи прихватити, па их је потврдио, док је оне за које је сматрао да их бирачи неће прихватити, одбио. „Апел на бирачко тело био је, дакле, извршен у мислима“.

Политичке и правне расправе, 1910, 92–93.

¹⁸¹ Видети: Владан Петров, *Парламентарно право*, 67.

Заједничко гласање је, такође, један од механизма који се у упоредној пракси примењује у циљу решавања сукоба домова. Назива се и скандинавским системом јер је примењиван у Шведској и Норвешкој првенствено за решавање буџетских сукоба.¹⁸² Основни недостатак заједничког гласања је у томе што се њиме угрожава принцип равноправности домова. Једини изузетак био би у случају да оба дома имају једнак број чланова, што је могућност која вероватно никада неће бити примењена у пракси. Гласање се најчешће спроводи на заједничкој седници два дома, а одлука се доноси већином гласова чланова оба дома и управо се тиме нарушава равноправност домова. Постоји и друга, мање заступљена, могућност да се гласа одвојено по домовима, а потом се збрајају гласови, тако да, у крајњој линији, нема неке суштинске разлике између ова два модела гласања. У сваком случају предност је на страни бројнијег дома, а то је најчешће представнички дом. Постоји додуше и једна хипотетичка могућност да уколико је већина у другом дому „убедљива“, онда би се она могла спојити са релативном мањином у првом дому и тако однети превагу. То је по Јовановићу могуће у оним земљама у којима је горњи дом хомогенији од доњег дома.¹⁸³ На ову могућност ипак треба гледати само као на теоријску конструкцију.¹⁸⁴

Јужноамерички модел, настао у Чилеу и Парагвају, Јовановић сматра само једном варијантом заједничког гласања, а познат је и као „шетање“ законског предлога. Састоји се у томе да када један дом одбаци предлог другог дома, он се поново враћа том дому ради одлучивања. Ако га овај поново усвоји, и то квалификованом већином, он се шаље другом дому, који га може одбацити само истом таквом квалификованом већином, иначе се, у супротном, сматра усвојеним од целог парламента.¹⁸⁵ То је у суштини суспензивни вето који се под одређеним условима може претворити у апсолутни вето једног дома.¹⁸⁶

Ову класификацију Слободана Јовановића, Петров проширује још једним специфичним моделом, који се примењује у уставној пракси Швајцарске, иако није предвиђен ни Уставом ни законом. Реч је о двоструком претресу законског

¹⁸² Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 86–87.

¹⁸³ *Исто*, 87.

¹⁸⁴ Владан Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, 85–86.

¹⁸⁵ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 93.

¹⁸⁶ Видети: Владан Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, 92.

предлога.¹⁸⁷ Уколико два дома не усвоје неки законски предлог у истоветном облику, приступа се новој расправи о законском тексту у оба дома, у циљу постизања компромиса. Уколико ни након тога недође до решења, законски предлог се сматра одбијеним.¹⁸⁸

Треба поменути и „механизам непостојања механизма“ за решавање сукоба домова. Наиме, у извесном броју уставних уређења нису предвиђена никаква средства за решавање сукоба домова, већ се препушта да се у пракси ти сукоби решавају „сами од себе“, уз узајамно попуштање њихових актера. При томе, рачуна се на њихову савест, као и на постојање свести о томе да је нужно превазићи разлике и постићи компромис, што је посебно важно у случају сукоба поводом буџета. Чини се да овакав „механизам“ може успешно бити примењен једино у Великој Британији, где цео парламентарни систем представља резултат решења низа конкретних проблема који су се јављали у парламентарној пракси. Тамо, истини за вољу, нема много бојазни од избијања озбиљнијих сукоба домова, јер је Дом лордова после неколико изборних реформи изгубио улогу коју је имао, па тако данас располаже правом суспензивног вета, дакле, нема праве дводомости. Ако се узме у обзир и Солзберијева (*Salisbury*) доктрина „самоодрицања“,¹⁸⁹ онда је вероватноћа за сукоб домова заиста незнатна. У континенталним државним уређењима парламентаризам је, пак, настао на основу претходно развијене теорије. Актери парламентарних „догађања“ су „ненавикнути“ на острвски принцип рада, па је стога у континенталним уређењима „згодно“ предвидети одређене механизме.

Након свега што је изнето о сукобу домова и механизмима за њихова решавање могло би се рећи да је то тема која нема значај какав је имала пре једног

¹⁸⁷ Исто, 93.

¹⁸⁸ Исто.

¹⁸⁹ Данас се под овом доктрином подразумева да Дом лордова приликом другог или трећег читања неће одбити законски предлог који добије од Дома комуна за који је он добио мандат од народа. Ова доктрина настала је за време лабуристичке Владе (1945–1951) која је у Дому лордова била без својих присталица (било је свега 16 лабуриста). Вођа конзервативаца у Дому лордова, лорд Солзбери сматрао је да треба омогућити „проходност“ владиних законских предлога и онда када она нема већину у Дому лордова. Услов је био да су ти предлози били део општег изборног манифеста. Иначе, ова доктрина има корене у доктрини мандата коју је развио трећи маркиз од Солзберија, у намери да повећа утицај Дома лордова у време ширења бирачког права, по којој воља народа не мора да коинцидира са ставовима Дома комуна, у ком случају Дом лордова има обавезу да одбије такав предлог, што се посебно односи на оне предлоге који се тичу промене уставног уређења, <http://www.parliament.uk/documents/lords-library/hllsalisburydoctrine.pdf>. У том контексту је и Беџхот писао о улози Дома лордова након реформе из 1832. године. Walter Bagehot, *The English Constitution*, 99–100.

века. Више је разлога који су довели до тога. Као прво, треба имати на уму чињеницу да је питање сукоба домова увек било „пренаглашено“ од стране присталица једнодомости, који су често у недостатку аргумената у корист „простог“ парламента, лакше налазили разлоге против другог дома. Чини се да им је „дежурни“ аргумент био сукоб домова до кога може доћи у дводомом систему, а реално, то никада није била тако честа појава. Можда највише заслуга за реалнији приступ овом питању припада присталицама тзв. „релативистичке струје“. Један од разлога релативизовања значаја овог питања огледа се у томе што је однос броја држава са једнодомим и оних са дводомним системом битно измењен у корист првих, па самим тим питање сукоба домова изазива мање пажње. У великом броју земаља други дом добија споредну улогу у законодавству, која се своди на право суспензивног вета, што доводи до постепене „монокамерализације бикамерализма“, па у том случају и нема могућности за избијање сукоба домова. Није од малог значаја ни добро позната улога политичких партија у раду парламента, што доводи до тога да чланови оба дома на првом месту делују као представници своје партије, а не бирача, па уколико оба дома имају демократски карактер и потичу од истог бирачког тела, готово да нема могућности да до сукоба домова уопште и дође.

Сукоб домова ипак је повремено могућ па је пожељно постојање одређених механизма за његово решавање. Нема дилеме да је најприкладнији механизам у савременим демократским уређењима апел на бирачко тело. Његову лошу страну чини то што његово спровођење захтева доста времена и новца, те изазива парализу свих парламентарних активности и нестабилност у држави. Недостатак осталих механизма огледа се у томе што они не гарантују решавање сукоба домова или, дајући одређену предност једном од домова, у ствари, „руше“ дводомост. Ипак, не треба *a priori* давати предност било ком моделу, већ треба проценити на основу свих релевантних чињеница који од модела у једном конкретном уставном уређењу пружа највише шаси за постизање компромиса.

4. УНУТРАШЊА ОРГАНИЗАЦИЈА ПАРЛАМЕНТА

Једно од посебно важних питања за сваки парламент јесте питање његових унутрашњих односа и начин на који су ти односи уређени. Унутрашња организација парламента представља један механизам сачињен од различитих права и средстава која омогућују насметано функционисање самог парламента.¹⁹⁰ Суверено је право парламента да организује свој рад, да образује своје органе и помоћна радна тела и да бира своје функционере. Своју унутрашњу организацију парламент уређује самостално, на основу права на самоорганизовање, које представља израз уставног принципа о парламентарној аутономији.¹⁹¹ Сва питања унутрашње организације парламента детаљно се уређују парламентарним пословником, који се доноси у форми резолуције или, ређе, у форми закона, а сматра се унутрашњим правом парламента.

Успешност парламентарног рада, његова ефикасност, као и атмосфера која у њему влада умногоме зависе од начина на који су уређени његови унутрашњи односи. Ипак, та правила не могу имати утицаја на успостављене односе снага између парламентарне већине и парламентарне мањине, па самим тим ни на власт одлучивања.¹⁹² Према значају унутрашње организације, дакле, треба имати рационалан однос, не треба прецењивати њене домете, који су, између осталог, ограничени и уставним положајем парламента у конкретном систему власти и вољом бирачког тела, али је, с друге стране, не треба ни потцењивати јер добро конципирана унутрашња организација може знатно унапредити квалитет и ефикасност законодавне делатности.

Ратко Марковић бројна питања која се односе на унутрашњу организацију парламента сврстава у три главне области. На првом месту то су она питања која се тичу положаја парламентарца, другу област чини материја заседања и седнице парламента, а трећа се односи на парламентарна радна тела и парламентарне функционере.¹⁹³

¹⁹⁰ Владан Михајловић, 408.

¹⁹¹ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 97.

¹⁹² Видети: *Исто*.

¹⁹³ Ратко Марковић, 297.

4.1. Заштита парламентарног мандата

Правни положај посланика карактеришу посебне привилегије које се огледају у вишем степену заштите неких основних права у односу на општи ниво заштите који уживају сви грађани. Народни посланици у одређеним случајевима уживају „неповредност, где би иначе обични грађани морали да подлеже одговорности“.¹⁹⁴ Корпус ових посебних права називамо парламентарним имунитетима, а у англосаксонском праву она се називају парламентарним привилегијама. Њима се првенствено штите слобода говора и слобода личности посланика.¹⁹⁵

Као и већина парламентарних механизма и парламентарни имунитети настали су у Великој Британији, а први случај његове примене везан је за случај посланика Томаса Хексија (*Thomas Haxey*), који је због закона усмереног против краља Ричарда (*Richard*) II, усвојеног у Дому комуна 1397. године на његову иницијативу, био осуђен на смрт од стране Дома лордова због велеиздаје. Под притиском Доњег дома који је тврдио да чин који је предузет против Хексија јесте у супротности са њиховим привилегијама, уследило је његово помиловање.¹⁹⁶ Карактеристичан је, такође, случај из енглеске парламентарне праксе из 1523. године, када је Томас Мор (*Thomas More*) био именован за спикера Доњег дома. Говор који је одржао том приликом први је говор у Енглеској којим је захтевана слобода говора, а важи за један од највеличанственијих догађаја у развоју енглеске уставности.¹⁹⁷

Парламентарни имунитети су веома занимљива област уставног права, која обухвата скуп правила која штите оба дома парламента, колективно и сваког њиховог члана понаособ, од сваког облика спољашњег утицаја.¹⁹⁸ Ерским Меј сматра да привилегије које уживају чланови парламента имају суштинску важност у погледу

¹⁹⁴ Лазар Марковић, *Парламентарно право*, Зрењанин 1991, 177. Видети: Hilaire Barnett, *Constitutional and administrative law*, London–Sidney 2002, 549.

¹⁹⁵ Драган М. Стојановић, *Правни положај посланика на примерима Француске, Аустрије, Немачке и Југославије*, Ниш 1999, 211.

¹⁹⁶ Hilaire Barnett, 552.

¹⁹⁷ Q. Skinner, *Liberty before Liberalism*, Cambridge University Press 1998, 87–88; GR Elton, *The Tudor Constitution*, Cambridge 1982, 265–266. Наведено према: Michael Tugendhat, *The Individual, the state and the Press* <http://fbis.eu/wp-content/uploads/2007/12/The-individual-the-state-and-the-press-The-Hon-Mr-Justice-Tugendhat-High-Court-of-England-and-Wales.pdf>, 17. септембар 2015.

¹⁹⁸ Hilaire Barnett, 549.

учвршћивања њиховог ауторитета и оне им омогућавају да несметано обављају функције које су им поверене уставом.¹⁹⁹ Доњи дом је одувек био веома ревностан у настојањима да добије и заштити своје привилегије, док их је Дом лордова заправо одувек поседовао.²⁰⁰ Данас је усвојен став да суштина имунитетске заштите није у пружању заштите и обезбеђивању привилегија члановима парламента као појединцима ради њихових личних својстава, већ ради омогућавања несметаног рада парламента као институције.²⁰¹

Имунитет неповредивости и имунитет неодговорности два су облика парламентарних имунитета који се у различитим модалитетима јављају у готово свим уставним системима данашњице.

4.1.1. Имунитет неодговорности

Иако је концепт парламентарне неодговорности заједнички, за његово означавање користе се различити термини.²⁰² Имунитет неодговорности или материјални имунитет, како се још назива, штити посланика од одговорности, изузев дисциплинске, за све акте и радње које је он предузео у вршењу посланичке функције, а за које би „обичан“ грађанин био одговоран. То значи да су они ослобођени кривичне одговорности за мишљење изнето у парламенту или на седницама одбора, комисија и других радних тела приликом вршења посланичке функције, као и за изговорене речи, изнете ставове или за дати глас. То се односи и на посланичка питања, како усмена, тако и она постављена у писаној форми.²⁰³ Ирена Пејић наводи четири аспекта са којих се домен парламентарне заштите посланичке неодговорности може посматрати: *ratione personae*, у зависности од круга лица обухваћених овом заштитом; *ratione temporis*, у зависности од времена трајања

¹⁹⁹ Thomas Erskine May, *A Treatise Upon the Law, Privileges, Proceedings and usage of Parliament*, London 2014, 44.

²⁰⁰ Thomas Francis Moran, *The Theory and Practice of the English Government*, London 2013, 292.

²⁰¹ Sascha Hardt, *Parliamentary Immunity – A Comprehensive Study of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*, Dissertation, London 2013, 98.

²⁰² У енглеском говорном подручју користи се термин „*non-accountability*”, „*parliamentary privilege*“ или *freedom of speech*. У Француској и Белгији се користитермин *irresponsabilité*, док се у Швајцарској користе термини *absolute Immunität* и *immunité absolue*, којима највише одговара италијански термин *insindacabilità*. CDL-AD(2014)011-eReport on the scope and lifting of parliamentary immunities adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21–22 March 2014), [http://www.venice.coe.int/web/forms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/web/forms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e), 18. септембар 2015.

²⁰³ John Alder, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Hampsire – New York 2002, 224.

парламентарне заштите; *ratione loci*, у зависности од места где се заштита посланика простире; *ratione materiae*, у зависности од предмета заштите.²⁰⁴

Уз одређене изузетке, имунитет неодговорности уживају искључиво чланови парламента. Овај вид посланичке неодговорности је апсолутног карактера, што значи да је временски неограничен – он важи и по престанку посланичке функције. У супротном, овај институт био би потпуно обесмишљен јер парламентарцима не би била гарантована потпуна слобода расправе, њихов рад не би био „покривен“ имунитетом одговорности, већ би то било само одлагање одговорности до истека парламентарног мандата, односно и у овом случају реч би била о имунитету неповредивости.

Имунитет неодговорности штити посланика у погледу свих радњи које он предузима у вршењу посланичке функције, што значи да је он апсолутан. У теорији и пракси често се поставља питање да ли ипак морају постојати одређене границе слободе говора народних представника. Чини се да извесне границе морају постојати јер говор може бити „оружје“ усмерено против личности појединца, говором се може позивати на уништење мањина или на рат и њиме се може угрозити уставни поредак. Међутим, увек треба имати на уму да свако ограничавање слободе чак и када се спроводи у сврху њене заштите, може угрозити и саму слободу, нарочито ако се примени преко нужне мере.²⁰⁵ Тако се садржина имунитета неодговорности у појединим уставним системима сужава и односи се само на кривично дело увреде или клевете. Посебан вид ограничења садржан је у парламентарним пословницима, који предвиђају дисциплинску одговорност посланика уколико се не придржавају прописаног кодекса понашања приликом расправе. Постоје и супротни примери, па се имунитет неодговорности проширује и односи се и на изјаве медијима које дају парламентарци, уколико су у вези са радом парламента. Правило је да се заштита

²⁰⁴ Ирена Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, српски и пример Европског парламента*, 63–64.

²⁰⁵ Бранко Смердел, *Парламентаризам, слобода говора и заступнички имунитет*, Информатор бр. 6012/2011, 3.

посланика у медијима односи само на скупштинске преносе, што за собом повлачи новинарску неодговорност за објективно преношење говора посланика.²⁰⁶

Имунитет посланика је привилегија јавноправног карактера којом се преко заштите личности посланика штити и правна позиција парламента, те се посланик не може одрећи ове погодности.²⁰⁷ Све већи значај страначке политике, посебно у парламентарним системима, доводи до снажне везе између владе и чланова владајуће партије у парламенту. То значи да парламентарни имунитет све више има функцију заштите мањине, тј. опозиције која може бити у опасности од непотребног притиска извршне власти и стога јој може бити потребна посебна заштита, наводи се у извештају Венецијанске комисије.²⁰⁸

4.1.2. Имунитет неповредивости

Имунитет неповредивости (*inviolability*)²⁰⁹ или процесни имунитет, како се још назива, пружа заштиту посланику која онемогућава да буде подвргнут кривичном гоњењу и истрази, хапшењу и изрицању санкција без пристанка парламента, односно парламентарног дома чији је он члан, за време трајања парламентарног мандата. Имунитет неповредивости, дакле, покрива активности парламентарца које су „изван непосредног оквира његових активности у парламенту“, па се укратко може рећи да он покрива питања која се простиру ван оног домена који обухвата имунитет неодговорности.²¹⁰ За разлику од имунитета неодговорности који штити право посланика на слободну расправу, основни смисао

²⁰⁶ Ирена Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, српски и пример Европског парламента*, 65.

²⁰⁷ Драган Стојановић, 213.

²⁰⁸ CDL-AD(2014)011-eReport on the scope and lifting of parliamentary immunities adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21–22 March 2014), [http://www.venice.coe.int/web_for_ms/docum ents/?pdf=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/web_for_ms/docum ents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e), 6, 18. октобар 2015.

²⁰⁹ Осим овог термина, у земљама енглеског говорног подручја понекад се користе и термини *immunity in the strict sense* или *freedom from arrest*, док су у Немачкој у употреби термини *Immunität* или *Unverletzlichkeit*, у Француској и Белгији *inviolabilité*, у Аустрији *ausserberufliche Immunität*, у Шпанији *inmunidad*, а у Швајцарској *relative Immunität* или *immunité relative*. Исто, 4.

²¹⁰ Sascha Hardt, 4.

имунитета неповредивости је додатна заштита посланика од политички мотивисаних посезања извршне власти.²¹¹

Док је парламентарна неодговорност општа карактеристика уставних система, то се не може рећи и за имунитет неповредивости. Овај облик заштите не постоји у свим земљама, његов обим је знатно ужи, са више изузећа и парламент га у сваком тренутку може укинути. Како се овај имунитет успоставља у циљу пружања јавноправне заштите народног представништва, то значи да се посланик не може одрећи имунитета без сагласности парламента, а такође је могуће и да парламент самоиницијативно успостави имунитетску заштиту.²¹² Једино слобода кретања парламентарца омогућује његово присуство седницама парламента и парламентарних радних тела, без чега нема ни независности парламента као институције.

Имунитет неповредивости је временски ограничен, он штити посланика само за време трајања парламентарног мандата или у неким земљама само за време трајања сесије,²¹³ односно до тренутка одузимања имунитета парламентарцу од стране парламента. То значи да ова врста заштите има само одлажуће дејство, што је потпуно логично јер смисао заштите није изузимање посланика од кривичне одговорности, већ пружање могућности да несметано учествује у раду парламента.²¹⁴ Такође, постоји гледиште да се на овај начин парламент штити „манипулативног преиначавања“ односа парламентарне већине и парламентарне мањине.²¹⁵ Уколико би имунитет неповредивости имао апсолутни карактер и ослобађао посланике од

²¹¹ Саша Шегвић и Миа Башић, „Парламентарни имунитет – теорија, правна регулатива и пракса у савременим демократским државама“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, год. 49, 3/2012, 486.

²¹² Ирена Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, српски и пример Европског парламента*, 65.

²¹³ Тако имунитет неповредивости у Енглеској штити посланике у Дому комуна у току трајања сесије и протежу се на период од 40 дана пре и после сесије. За перове овај имунитет је временски неограничен и он је последица њиховог статуса, а не чланства у Дому лордова. Истини за вољу, овај имунитет има више историјски и симболички значај пошто се дужници више не држе у притвору и он се одређује само за случај непоштовања судских налога. Овај имунитет се не односи на кривичну одговорност посланика. William Blackstone, 117–118. John Alder, 220.

²¹⁴ „Ово је једна крупна привилегија, донета у интересу народа и народне ствари. Али смисао те привилегије није у томе да се једном народном посланику обезбеди некажњивост и онда, када би он, преко своје функције, закорачио даље, и чинио ствари, које су законом забрањене.“ Лазар Марковић, 178.

²¹⁵ Theodor Maunz, Zippelius Reinhold, *Deutsches Staatsrecht*, München 1994, 264. Наведено према: Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 78.

кривичне одговорности, то би угрозило принцип једнакости грађана пред законом, што је један од основних принципа владавине права.²¹⁶

Парламентарна неповредивост је процесна сметња једино за покретање и вођење кривичног поступка, док посланик може бити позван на грађанску, управну и дисциплинску одговорност без одобрења парламента.²¹⁷ У пракси је готово општеприхваћено становиште да се имунитет неповредивости не односи на флагрантна кривична дела. Под флагрантним кривичним делима подразумевају се тешка кривича дела у чијем је вршењу посланик затечен. У Немачкој се овај период протеже и на наредни дан.

Поступак одузимања имунитета неповредивости започиње захтевом овлашћеног органа председнику парламента. Парламентарни одбор у чијој су надлежности мандатно-имунитетска питања доноси одговарајућу препоруку, која представља основ за доношење коначне одлуке од стране парламента. Уколико парламент дозволи покретање кривичног поступка против парламентарца, од тог тренутка се прекида рок застарелости гоњења. У случају да парламент одбије да ускрати имунитет парламентарцу, рок застарелости наставља да тече по престанку мандата

4.1.3. Парламентарна инкомпатибилност

Парламентарни мандат и независност посланика штити се не само парламентарним имунитетима већ и извесним ограничењима, као што је парламентарна инкомпатибилност. Већина аутора посматра инкомпатибилност на мање више сличан начин, а Амелер (*Ameller*) је дефинише као забрану бављења одређеним занимањима члановима парламента за време трајања њиховог мандата. Као и приликом изборне неподобности, циљ је да се спречи зависност парламентарца

²¹⁶ Постоји једна контрадикција када је реч о односу владавине права и парламентарних имунитета. Наиме, постојање имунитета коси се са принципом једнакости грађана пред законом, али је и подела власти један од елемената владавине права, а она налаже потребу да се обезбеди независност законодавне од извршне и судске власти, што је и основни смисао постајања имунитета неповредивости.

²¹⁷ Међу нашим писцима превладава овакво гледиште. Видети: Драган Стојановић, 216; Владан Михајловић, 415; Ратко Марковић, 300. Упореди: Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 78. Разлике су, свакако, последица чињенице да у погледу примене овог облика заштите влада велика шароликост. Видели смо да се у В. Британији односи искључиво на грађанску материју, а и ту се прилично рестриктивно примењује (фн. 212).

било од друге јавне власти, било од неких приватних интереса, али се у случају инкомпатибилности то чини на нешто суптилнији начин. Овим механизмом се не оспорава право једног лица да се кандидује, нити се валидност његовог избора доводи у питање, већ се након стицања мандата обавезује да, најчешће у веома кратком року, направи избор између парламентарног мандата и друге функције са којом је мандат неспојив.²¹⁸

Нespoјивост функција, иако на први поглед делује слично, не треба мешати са неподобношћу за избор. У првом случају реч је о институту парламентарног права, док је у другом случају реч о институту изборног права. Принцип поделе власти је извориште „традиционалне“ неспојивости функције парламентарца са министарском, судијском и још неким јавним функцијама у већини држава,²¹⁹ а у исто време он је извор неподобности за изборе. Ирена Пејић сматра да осим поделе власти, као основног принципа правне државе, инкомпатибилност испуњава и друге захтеве у парламентарној демократији: етички принцип демократске уставности; транспарентност вршења јавне функције; колегијалност и толерантност у односима између посланика и њихових посланичких група; квалитетно и ефективно обављање посланичке функције.²²⁰

Већина земаља уређује законом питање парламентарне инкомпатибилности, а она се, поред јавних, истина много ређе, може односити и на одређене активности парламентарца у чијем је фокусу приватни интерес. Парламентарна инкомпатибилност може се разврстати у неколико следећих категорија: инкомпатибилност са неизборном јавном функцијом; инкомпатибилност са министарском функцијом; инкомпатибилност са судијском функцијом; инкомпатибилност са другом изборном јавном функцијом; инкомпатибилност са

²¹⁸ M. Ameller, *Parliaments*, London 1966, 66. Наведено према: Tanja Karakamisheva-Jovanovska, „Modern democracy and the limitation of mandates in the contemporary world“, *Human and Social Science at the Common Conference*, Volume: 1, Issue: 1, November 2013, 106.

²¹⁹ Marc Van der Hulst, *The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study*, Geneva 2000, 44–45, http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf, 21. септембар 2015.

²²⁰ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 82.

приватним делатностима и другим пословима.²²¹ Основни циљ парламентарне инкомпатибилности јесте да се обезбеди независност посланика у односу на владу.

Јасно је да влада има снажан утицај на све чиновнике који су запослени у државној управи и њихов статус зависи од владе, па се од њих не може очекивати независност у односу на владу, а још мање слободна критика владе. У неким државама посланичка функција је неспојива искључиво са највише ранжираним позицијама у државној управи, док је у другим државама она апсолутно неспојива у односу на све позиције у државној служби. Често се инкомпатибилност односи на све запослене у јавном сектору, уз изузетак професора, „нарочито оних у области високог образовања“.²²² У многим државама постоје посебна правила за одређене категорије државних службеника, а она се често „комбинују“ са правилима о неизборности. Реч је пре свега о запосленима у војсци и полицији.

Нespoјивост посланичке и министарске функције понекад се, по природи ствари, подразумева. Систем поделе власти у форми председничке владе јасно разграничава законодавну од извршне власти.²²³ У парламентарном систему властине постоји јединствен приступ овом питању. У Британском парламентарном систему, у коме постоји јака веза и блиска сарадња између законодавне и извршне власти, министри се регрутују из састава Доњег или Горњег дома парламента. У овом случају имамо тзв. посланичку владу. У појединим системима чланство у парламенту није сметња, а ни неопходан предуслов за министарску функцију. Владе делимично састављене од чланова парламента називају се мешовитим владама. Трећа могућност је потпуна неспојивост министарске са функцијом парламентарца и ту је реч о непосланичким владама (Француска, Холандија, Норвешка, Шведска...).

Инкомпатибилност функције парламентарца са судијском функцијом, такође произлази из принципа поделе власти и потребе да се нагласи разлика између оних

²²¹ Marc Van der Hulst, 45–52. Петров прихвата ову категоризацију, али прве четири врсте парламентарне инкомпатибилности назива „класичним“, а последњу категорију посматра као проширење „класичне“ парламентарне инкомпатибилности. Владан Петров, *Парламентарно право*, 97–99.

²²² Marc Van der Hulst, 46.

²²³ Ирена Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, српски и пример Европског парламента*, 80.

који доносе законе, тј. парламента и оних који примењују закон, тј. судова.²²⁴ Нespoјивост две функције може бити апсолутна када се односи на све судије, што је најчешће случај, и релативна када се односи само на судије највишег ранга.²²⁵ У мањем броју земаља, као на пример, у Шведској, Данској, као и у земљама англосаксонског правног система, ова забрана кумулације судијске и посланичке функције не постоји.

Нespoјивост посланичке функције са одређеним приватним делатностима произлази из настојања да се обезбеди његова максимална независност у раду која може бити упитна ако се „укрсте“ јавни са приватним, најчешће финансијским, интересима посланика. Приватне делатности су, у начелу, компатибилне са посланичком функцијом, па се оне сматрају погодним средством у „борби“ против стварања класе професионалних политичара, а, са друге стране, тиме се омогућава и присуство различитих професија у парламенту што доприноси његовој репрезентативности. Ово, међутим, има и своју лошу страну. Принцип компатибилности који је подразумеван у погледу већине приватних професија прилично је компромитован услед бројних афера које су потресале велики број савремених демократија, као и Европски парламент, а резултат су спреге политике и приватних финансијских интереса.²²⁶ То је довело до проглашавања одређених приватних професија неспојивим са јавним функцијама, чиме је проширен домен парламентарне инкомпатибилности. Делимично и крајње логично објашњење проширења овог института парламентарног права лежи у настојању да се парламентарцу омогући довољно времена за обављење послова који проистичу из његовог парламентарног мандата.

4.2. Заседања и седнице парламента

Све парламентарне активности остварују се у одређеним временским оквирима, па је тако и време трајања једног парламентарног сазива временски омеђено. Период између одржавања двају парламентарних избора назива се

²²⁴ Marc Van der Hulst, 49.

²²⁵ У Аустрији се инкомпатибилност односи на судије Уставног суда, Врховног суда и на судије административног суда.

²²⁶ У једном извештају из 2015. којим је обухваћено девет чланова Европског парламента, изражава се велика забринутост поводом могућег сукоба интереса, http://corporateeurope.org/sites/default/files/foee_ceo_lc_-_1506_-_whose_representatives_meps_on_the_industry_payrollfinal.pdf.

изборном периодом, док се парламентарни сазив састављен од свих изабраних парламентарца који обављају уставом и законом предвиђене функције у току изборне периоде назива легислатуром. Легислатурни период не сме бити превише кратак како би парламентарци могли озбиљно да се посвете раду, без сталне потребе да се „политички удварају бирачима и припремају за нове изборе“.²²⁷ Има и аргумената који говоре у прилог краћем мандату, а основни се односе на пружање могућности бирачима да што чешће обнављају легитимитет својих представника.²²⁸ Легислатурни период најчешће траје четири године, у случају британског парламента пет година (раније је то било седам година), а чланови Конгреса САД бирају се на период од две године. Динамику парламентарног рада и парламентарне процедуре, у складу са начелом парламентарне аутономије, парламент уређује самостално.²²⁹

Парламентарно заседање је период у току једне године када се парламент окупља и обавља своје дужности, с тим да се парламентарна година, као ни буџетска, не поклапа увек са календарском, па тако имамо случај Британског парламента чије заседање обично почиње у новембру и траје до наредног новембра, мада у погледу времена окончања заседања не постоји законска регулатива.²³⁰ Заседања парламента означавају се по годинама у којима се одржавају, на пример, 2012/13. године. Уколико дође до распуштања парламента и расписивања избора пре новембра, тада је текуће заседање краће, али зато наредно траје дуже, до наредног новембра. У току једног заседања парламент је активан не више од девет месеци пошто постоји божићна пауза у раду од око један месец, ускршња од неколико дана, као и неколико дана поводом „рођендана цркве“ (Духови) и летња која траје око два месеца.²³¹ То, наравно, не значи да се у току тих девет месеци ради свакодневно, већ то зависи од обима парламентарних послова, па тако Британски парламент заседа у просеку 168 дана годишње. Било је година са упола мање седећих дана (*sitting days*), као што је то био случај 1991/92. када је, услед распуштања, парламент заседао свега 83 дана, да би наредна парламентарна година, 1992/93, имала 240 седећих дана.²³² Британски парламент спада у ред законодавних тела која најдуже заседају пошто је европски

²²⁷ Ратко Марковић, 307.

²²⁸ Исто.

²²⁹ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 131.

²³⁰ Hilaire Barnett, 456.

²³¹ Quintin Hogg, 172. Упореди: Hilaire Barnett, 456; John Alder, 215.

²³² Hilaire Barnett, 456.

просек 100 дана годишње. Винстон Черчил је сматрао да парламент, изузев за време рата или у случају ванредних околностине би смео да заседа дуже од пет месеци, односно уз неколико мањих прекида укупно шест месеци. По Черчилу, погрешно је схватање да се парламент може ојачати тако што ће стално заседати, већ је то, по њему, сигуран пут да он постане предмет исмевања нације.²³³

Уставни инжињеринг створио је системе са сталним заседањем парламента, који је био карактеристика револуционарних скупштина, а још увек се задржао у појединим системима, и ту су „изједначени појмови изборне периоде, односно легислатуре и парламентарног заседања“.²³⁴ Насупрот њима, постоје и системи у којима су утврђени периоди редовног заседања у току једне године, док у време када парламент није у редовном заседању, постоји могућност ванредних заседања. Услови под којима се парламент ванредно састаје утврђени су уставом, законом и парламентарним пословником. Иако Британски парламент не спада у оне који су усталном заседању, парламентарне конвенције не предвиђају ванредна заседања. Ипак, могуће је да се парламент састане и након закључења редовног заседања, али само у изузетним ситуацијама, што седогодило 1990. поводом инвазије на Кувајт, поводом терористичког напада на Њујорк и Вашингтон 2001, војне акције у Ираку 2002. и смрти краљице мајке 2002. године.²³⁵

У току заседања парламент расправља и одлучује у оквиру мањих временских и радних јединица – седница, које имају тачно утврђен дневни ред којимсу одређена како питања о којима ће се расправљати и одлучивати, тако и редослед којим ће то битичињено. Сходно начелу аутономије парламента, сва питања везана за утврђивање дневног реда, заказивање, почетак, ток седнице, одржавање реда, кворум, гласање и др. регулишу се парламентарним пословником. Дневни ред седнице утврђује парламент на основу предлога владе или самостално. У пракси, влада успева да утиче на дневни ред и онда када формално на то нема право. Она то чини преко парламентарне већине. Осим тога на утврђивање дневног реда утиче и опозиција, најчешће путем колегијума председника парламента у чији састав обично

²³³ Quintin Hogg, 172–173.

²³⁴ Ирена Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, српски и пример Европског парламента*, 127.

²³⁵ Robert Rogers, Rhodni Walters, *How Parliaments works*, London 2004, 132. Наведено према: Ирена Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, српски и пример Европског парламента*, 130.

улазе и шефови посланичких клубова. Опозиција у појединим системима има могућност да самостално одлучи о темама о којима ће расправљати парламент. То је случај са португалским Кортесом, у коме посланичка група која има једну десетину укупног броја мандата може да одлучи о дневном реду једне пленарне седнице, док у Британском парламенту опозиција има на располагању двадесет радних дана када самостално одређује тему дебате.²³⁶ Како би парламентарци могли да се припреме за седницу, неопходно је да дневни ред буде благовремено утврђен.

Приликом утврђивања дневног реда седнице парламента веома је важно да се осим приоритету појединих питања, односно редоследу тачака дневног реда, посебна пажња посвети и времену потребном за његову реализацију. Потребно је, стога, да се предвиди време за скупштинске расправе о законским и другим предлозима и време за посланичка питања, при чему се мора водити рачуна не само о начелу слободе расправе већ и о начелу ефикасности, па је у извесним случајевима „пожељно“ скраћивање редовне процедуре. Но, парламентарној опозицији није у интересу ефикасан и квалитетан рад парламента па често (зло)употребљава пословничке механизме како би одуговлачила парламентарни поступак и онемогућила доношење парламентарних аката. Опструкција, по Слободану Јовановићу, има свој законски облик када чланови мањине држе бескрајне говоре и у недоглед предлажу измене и допуне акта који је предмет расправе, али то нијеслучај ако чланови парламента права којима располажу користе супротно циљу због којих су им дата. Право говора посланицима није дато како би спречили доношење решења с којим се не слажу, већ да би могли да учествују у расправи (Слободан Јовановић).

Седнице парламента одржавају се у току радне недеље према распореду рада који је прецизиран парламентарним пословником. Британски парламент од понедељка до четвртак почиње са радом у 14.30, а петком у 9.30 сати.²³⁷ Седнице се по правилу завршавају до 22 сата, мада се често ово време прекорачи. Од понедељка до четвртка парламент ради у просеку по осам сати и четрдесет пет минута, а петком пет и по сати. Карактеристичне су биле осамдесете године XX века са седам седница које су трајале дуже од 24 сата, од којих је најдужа одржана 1984, а трајала је 32 сата и 12 минута.

²³⁶ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 139–140.

²³⁷ Paul Silk with Rhodni Walters, 71.

Викендом, као и у току паузе, парламент се може изузетно састати као што се десило 1982. године, када је одржана дебата поводом инвазије на Фокландска острва.²³⁸

Француски парламентарци у току деветомесечног заседања могу имати највише 120 радних дана и састају се од уторка до четвртка, а осталим данима су активни у својим изборним базама. Пленарне седнице Бундестага одржавају се четвртком или петком, али су парламентарци активни у раду одбора и других тела парламента од понедељка поподне до среде, док викендом могу да се посвете раду са бирачима.²³⁹ Проблем „празних столица“ је по замисли творца парламентарне реформе из 1995. године требало да буде решен увођењем *core time-a*, времена резервисаног за расправу о суштинским питањима у трајању од четири до шест сати недељно.

4.3. Парламентарна радна тела

Рад парламента одвија се у пленуму и у оквиру парламентарних радних тела, која могу бити стална или повремена. Парламентарни одбори и комисије су пословничка категорија и представљају израз парламентарне аутономије. Иако се у уставима готово и не помињу, данас је постало незамисливо функционисање парламента без парламентарних одбора и комисија.²⁴⁰ Они представљају дело британске парламентарне праксе, где је првобитно настао Одбор целог дома у чији састав улазе сви посланици Доњег дома, који су у једној неформалној атмосфери расправљали о сложеним питањима која се тичу односа државе и цркве.²⁴¹ За разлику од земаља британске парламентарне традиције, парламенти већине држава немају одборе овог типа, већ је реч о специјализованим радним телим која се баве одређеном материјом која се често поклапа са делокругом рада једног или више владиних ресора. Њихов значај је суштински у процесу доношења одлука због њиховог учешћа у законодавном поступку као и у поступку контроле владе.²⁴² Знатан

²³⁸ Hilaire Barnett, 457.

²³⁹ Ирена Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, српски и пример Европског парламента*, 129–131.

²⁴⁰ Tim Alexander Mickler, „Standing Committee Assignments in the German Bundestag – Who Gets What in Within-Party Negotiations?“, *German Politics*, Vol. 22 Issue 4, Dec. 2013, 421.

²⁴¹ Одбор целог дома настао је из „великог“ или „општер“ одбора у Дому комуна у доба Џемса I и Чарлса I. С временом је овај одбор постао основно обележје рада Доњег дома у коме су до 1882. године разматрани сви законски предлози, а до 1966. у овом одбору вођена је дебата о широком спектру финансијских питања. Philip Laundy, 96–97.

²⁴² Tim Alexander Mickler, 421.

део парламентарних послова у радним парламентима, какви су, на пример, немачки Бундестаг и парламенти скандинавских земаља, обавља се у одборима и комисијама.

И поред чињенице да у појединим парламентарним системима одбори имају висок степен самосталности, што је случај у Шпанији и Италији, где одбори имају овлашћења чак и да усвајају поједине законе мањег значаја, они, по својој правној природи, немају карактер самосталних органа, већ представљају помоћна радна тела парламента.²⁴³ Њихов задатак је да рад парламента учине ефикаснијим и квалитетнијим, да ваљано претресају све законске и предлоге других аката из свог домена. Потреба за специјализацијом у раду парламента која се појавила релативно скоро, као и све већа сложеност парламентарних послова, знатно је утицала да одбори добију истакнутије место у парламентарној организацији. У одборима би требало да се одвија доминантан део законодавне и друге парламентарне активности, али одбори и комисије не могу бити замена за парламент, нити могу постојати „изван“ парламента. „...Одбори су 'изведени' из парламента; они су његова 'продужена рука', његови помоћници“... (Петров).

Имајући на уму велики значај одбора за функционисање парламента, од посебне је важности на који се начин они формирају, ко контролише њихову моћ, тј. у чијим је рукама управљачка снага и ко користи повластице којима одбори располажу.²⁴⁴ У савременим парламентарним системима велики утицај на одборе, почев од њиховог формирања, имају политичке странке преко својих парламентарних експозитура – парламентарних (партијских) група. И поред чињенице да у раду одбора могу да учествују и лица која нису чланови парламента, правило је да у састав одбора могу ући само парламентарци. Независно од тога да ли је министар истовремено и посланик или није, традиционално је правило да он не може бити члан одбора.²⁴⁵

У упоредној парламентарној пракси постоји неколико начина на које се врши избор парламентарних одбора, а у сваком од постојећих система пресудна је улога

²⁴³ Владан Петров, *Парламентарно право*, 107.

²⁴⁴ Magnus Hagevi, „Nordic Light on Committee Assignments“, in P. Esaiasson and K. Heidar (eds.), *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience* (Columbus, OH: Ohio State University Press, 2000), p. 237. Наведено према: Tim Alexander Mickler, 421.

²⁴⁵ Драган Стојановић, *Уставно право, књига II*, Ниш 2007, 230.

парламентарних група. Чак и када председник парламента именује чланове одбора, он то не чини самостално, већ на предлог парламентарних група, при чему се води рачуна о пропорционалној заступљености политичких партија које чине актуелни сазив парламента. То је случај и у системима у којима чланове одбора бирају парламентарци или посебна изборна комисија. О директној вези између припадности политичкој партији и парламентарном одбору сведочи и чињеница да напуштањем или искључењем из политичке партије посланик губи место у одбору, док у складу са принципом слободног мандата он и даље остаје члан парламента. Све је чешћа пракса да се упоредо са члановима бирају и њихови заменици, а циљ је да се тиме превазиђе могућа блокада рада одбора због недостатка кворума.

Приликом избора чланова одбора мора се водити рачуна и о њиховој стручности и парламентарном искуству како би могли да дају што већи допринос у раду одбора, који покривају делокруг рада најчешће једног министарства, мада се дешава да један одбор „покрије“ и неколико министарстава. Мандат сталних одбора најчешће траје колико и мандат парламента, а има и случајева када се одбори бирају за свако заседање парламента.²⁴⁶ Осим сталних, у парламентима се могу формирати и привремени, односно *ad hoc* одбори (анкетни, истражни), чији је задатак да истраже неко од питања за које постоји велики јавни интерес или када посланици захтевају да се испита рад појединих министара или владе. Ова тела престају са радом када испуне задатак због кога су формирана, а то најчешће значи даном подношења извештаја парламенту. У дводомим парламентима постоји „паралелизам“ одбора, тако да оба дома имају углавном исте одборе, а, поред тога, постоје и заједнички одбори или комисије, састављени од једнаког броја чланова сваког дома и у њима се усаглашавају ставови домова о одређеним питањима.

На челу одбора налази се његов председник који нема нека посебна овлашћења, већ само председава раду одбора, а бира га сам одбор или га именује парламент. У појединим парламентима место председника одбора припада представницима већине, негде је одређени број резервисан за опозицију, а тај број је понекад пропорционалан снази сваке партије у парламенту. О ставовима и

²⁴⁶ Ирена Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, српски и пример Европског парламента*, 95.

закључцима одбора парламент не извештава председник, већ известилац одбора који се именује из реда његових чланова.

Принцип ефикасности, који је карактеристика радних скупштина, постиже се захваљујући стручности чланова одбора, који се у току читавог мандата баве питањима из области у којој поседују одговарајућа знања и искуство. Од знатног утицаја је и чињеница да је реч о ужем телу које је, за разлику од пленума, који је често прегломазан и некохерентан, способно да лакше превазиђе страначке разлике и постигне договор. Одборима стоји на располагању и могућност да организују јавна слушања, као и да позову експерте да учествују у раду одбора када је то потребно, па тако лакше долазе до решења лишених страначке обојености, што је посебан квалитет који се обезбеђује законодавном поступку. Чињеница да одбор своје послове обавља у мање формалној атмосфери, да није изложен притиску и да је лишен напетости карактеристичне за пленумску форму рада умногоме доприноси остварењу принципа ефикасности. Речено речима Вудроа Вилсона: „Конгрес у заседању је Конгрес на јавној изложби, док је Конгрес у просторијама одбора, Конгрес који ради.“²⁴⁷

Ма колико биле неспорне предности које доноси добро постављен систем одборау радној скупштини, захваљујући којима се о свим важним питањима пре пленумске расправе постиже међупартијски компромис, а пленум добија искристалисане предлоге о којима није остало превише тога за расправу, постоји и неколико озбиљних недостатака који произлазе из специфичности одборског рада, као тежишта парламентарне активности. Наиме, преношењем послова на парламентарне одборе функција репрезентације, као изворна функција представничког органа, озбиљно се доводи у питање. Она је на прави начин остварљива једино у расправним скупштинама, а могло би се рећи да је данас једино преостало такво тело Британски парламент.²⁴⁸ Тиме се запоставља још једна важна функција парламента, уско повезана са представничком, а то је делиберативна функција. Такође, ако се прихвати став да рад одбора треба да буде затворен за јавност, за шта има одређених аргумената, то онда доводи до угрожавања једног од

²⁴⁷ Владан Петров, *Парламентарно право*, 113.

²⁴⁸ Видети: Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 122–123.

основних начела парламентарног прва, а то је јавност рада парламента. Реч је заправо о томе да је у мањем броју држава тајност одборских седница правило, а оно се оправдава тима да се одсуством јавности смањује притисак на рад одбора. Неспорно је да се тиме ствара повољнији амбијент за постизање компромиса, јер се, између осталог, елиминише демагогија којој су склони парламентарци пред „укљученим камерама“.²⁴⁹

4.4. Парламентарне групе

Под парламентарном групом подразумева се група чланова представничког тела изабрана на парламентарним изборима као кандидати исте партије или као кандидати различитих партија који се нису надметали/конфронтирали једни против других на изборима и који експлицитно не формирају парламентарну групу искључиво из техничких разлога.²⁵⁰ Као и парламентарни одбори и комисије, тако су и парламентарне групе саставни део просеца одлучивања у савременим либералним демократијама. То је сасвим логично ако имамо на уму посебно важну улогу коју политичке партије имају у представничкој демократији. У том контексту се и говори о чврстој вези која постоји између политичких партија и чланова парламента.

Од тренутка када се распишу парламентарни избори политичке партије ступају у акцију и, поред уобличавања изборног програма, посебна пажња се поклања састављању „такмичарске екипе“ која ће тај програм презентовати бирачима и реализовати га.²⁵¹ Одлучујућа улога у овом процесу припада страначком руководству. Приликом планирања води се рачуна и о потенцијалним коалиционим партнерима, што може бити посебно шкакљиво за мање политичке партије које морају да се прилагоде јачим партнерима. На кандидатским листама приоритет имају будући потенцијални чланови владе, потом вођство парламентарних група које долази из врха политичке партије, експерти и, на крају, „партијска војска“.²⁵² Ова шема једнако важи и за велике и за мале партије, с тим да у мањим партијама ретко

²⁴⁹ Видети: Владан Петров, *Парламентарно право*, 113.

²⁵⁰ Knut Heider and Ruud Koole, „Parliamentary Party Groups Compared“, Knut Heider and Ruud Koole (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*, London– New York, 2003, 249. Упореди: Драган Стојановић, *Правни положај посланика на примерима Француске, Аустрије, Немачке и Југославије*, 181.

²⁵¹ Ирена Пејић, *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Ниш 2000, 12.

²⁵² Исто, 18.

„претекне“ неко место за „партијску војску“, која се само формално налази на листи. Између припадништва страначком руководству и чланства у парламенту, дакле, постоји знак једнакости.

У немачком Бундестагу, који је пример парламента где постоји изражена веза политичка партија – члан парламента, а „фракције се сматрају господарима парламентарног процеса у скоро сваком погледу (*Schüttemeyer*)“, ²⁵³ на парламентарним изборима само кандидати који су високо котирали на националној листи, где се избор врши на основу пропорционалног представништва, могу очекивати да ће бити изабрани. Таквој позицији се могу надати само они који су претходно били партијски активни у дужем периоду. С друге стране, и у изборним јединицама у којима се избори врше по већинском принципу странке истичу само проверене кандидате који се добро котирају у својој изборној јединици, тј. оне који иза себе имају велико искуство у партијском раду, јер само они могу освојити релативну већину потребну за улазак у Бундестаг. ²⁵⁴

Персонални састав парламентарних група резултат је одлуке политичких партија, док њихова снага зависи од резултата парламентарних избора. ²⁵⁵ Након „уласка“ у парламент, на основу сличности политичких ставова, посланици се уједињују у парламентарне групе. Парламентарне групе у различитим државама различито се називају. У Немачкој су то парламентарне фракције, у Француској парламентарне групе, у Црној Гори и Аустрији посланички клубови, у британском Дому комуна оне се називају „парламентарним партијама“. ²⁵⁶ У појединим државама, као у Немачкој, на пример, постоји богат правни оквир који уређује статус парламентарних група, док се у појединим државама, као што је случај са Великом Британијом, оне готово и не помињу иако је њихова улога у парламентарном

²⁵³ Thomas Saalfeld, „Bureaucratisation, coordination and competition, Parliamentary party Groups in German Bundestag“, Knut Heider and Ruud Kool (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*, London – New York, 2003, 23.

²⁵⁴ Werner J. Patzelt, German MP's and Their Roles, Wolfgang C. Müller, Thomas Saalfeld (eds.), *Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour*, London 1997, 57–58.

²⁵⁵ Драган Стојановић, *Правни положај посланика на примерима Француске, Аустрије, Немачке и Југославије*, 186.

²⁵⁶ Philip Norton, „The United Kingdom, Exerting influence from within“, Knut Heider and Ruud Kool (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*, London – New York, 39.

поступаку неспорна а функционисање парламента без њиховог учешћа је апсолутно незамисливо.

За формирање парламентарне групе захтевасе одређени минимални број посланика који се разликује од државе до државе. У Француској је након доношења Устава из 1958. године било предвиђено да се парламентарна група не може формирати ако не броји најмање 30 посланка, а циљ је био да се избегне претерана фрагментација представничког тела. Ипак, како би се Комунистичкој партији омогућило да самостално формира парламентарну групу, тај број је смањен на 20. У Бундестагу је пет процената од укупног броја чланова услов за формирање фракције. Постоји неколико изузетака од овог правила из периода деведесетих година прошлог века, а разлог је у томе да се обезбеде фер услови неким источнонемачким партијама које иза себе нису имале снажну подршку машинерије у предизборној кампањи какву су имале западнонемачке партије, па им је већина у Бундестагу гарантовала статус „групе“ на основу кога су уживале готово све привилегије које имају фракције.²⁵⁷

Припадништво посланика парламентарној групи доноси му бројне привилегије које немају „самосталци“. Између осталог, чланство у одборима везује се за припадништво парламентарним групама. У Бундестагу је једна од санкција за посланике који напусте или буду искључени из партије, искључење из парламентарне групе и немогућност учешћа у раду одбора, чиме се њихова улога у парламенту потпуно маргинализује. Ово је посебно важно за карактер Бундестага као радне скупштине, где се највећи део послова завршава у оквиру одбора и фракција, па учешће у расправи на пленуму, а на то се свде права „кажњених“ посланика, није од великог значаја. У Француској је такође услов за коришћење бројних процесних права, као што је покретање питања неповерења влади или покретање поступка пред Уставним саветом, привилегија парламентарних група. Да би били у прилици да уживају све привилегије, посланици изабрани по већинском систему, уколи не припадају партији која испуњава услов за формирање групе, имају могућност да се придруже у својству „госта“ (Немачка) или „сродника“ (Француска) парламентарној групи чија су јој политичка уверења најближа.

²⁵⁷ Thomas Saalfeld, 25.

Парламентарне групе имају свог председника и то може бити лидер партије или неко од партијских функционера, као и потпредседнике, политички биро и друге органе који у неким случајевима одговарају партијској организацији ван парламента. Унутрашња организација парламентарне групе ствар је политичке партије која ово питање регулише својим статутом. Постоји разлика између парламентарних група англосаксонског и европског парламентарног система. У двопартијском систему лидери парламентарних група именују специјалне организаторе који брину о унутарпартијској дисциплини.²⁵⁸ Они треба да обезбеде ефикасност парламентарног поступка, у коме нема много места за остваривање принципа слободног парламентарног мандата, што је стандард сваког модерног устава. Наиме, парламентарне одлуке доноси партијски врх – парламентарни и ванпарламентарни и реализује их преко својих парламентарних експозитура – посланичких група. Организатори су ту да се побрину да парламентарна машинерија функционише без застоја, што неспорно доприноси ефикасности у раду, али на уштрб улоге појединца и уставног принципа „слободе савести“.

Карактеристичан пример унутрашње организације парламентарних група нуди нам британски Дом комуна. Две највеће политичке партије, лабуристи и конзервативци, имају око 12 редара (*whips*), које предводи главни редар. Главног редара именује партијски лидер, изузев у случају када су лабуристи у опозицији, када главног редара бирају сви лабуристички посланици. Главни редар је члан владе и има позицију „парламентарног секретара за трезор“, односно члан владе у сенци када је реч о опозиционој партији.²⁵⁹ Основни задатак редара је да обезбеди партијску дисциплину и гласове посланика Доњег дома који нису чланови владиног кабинета. Било је случајева, иако не много, када они нису били у стању да у потпуности остваре свој задатак и одређени број посланика је гласао супротно ставу партијске централе.²⁶⁰ Шездесетих година XX века кружиле су гласине о тиранији редара, а везивале су се и за последње године владавине Маргарет Тачер. Најпознатије су оне поводом гласања из 1992. године о Уговору из Матрихта када се говорило о

²⁵⁸ Ирена Пејић, *Парламентарне групе*, 33.

²⁵⁹ Andrew Adonis, 67.

²⁶⁰ Philip Norton, 47.

„уплаканом“ посланику након сусрета са редарима као и о „једном новом дечку са модрицама“ и његовом противљењу Уговору.²⁶¹

4.5. Парламентарни функционери

Парламент као колегијално тело чији живот и функционисање, у великој мери, зависи од правила која је, у складу са принципом самоорганизовања, и сам прописао, мора у оквиру свог састава да има и одређени број лица која ће управљати радом парламента.²⁶² У супротном, парламентом би лако могла да завлада анархија, а остваривање законодавне, као и осталих уставних надлежности, било би онемогућено, док би ауторитет централне институције представничког система био потпуно урушен. Од свих парламентарних функционера најважнији је председник (председништво) парламента. Модел индивидуалног управљања развио се по угледу на британски Дом комуна, док је колективно управљање настало по угледу на француску праксу у коме председништво сноси колективну одговорност за управљање радом парламента.²⁶³

Иако је постојање председника у једној делиберативној скупштини неопходно, правни основ за успостављање овог органа може бити различит. У неким системима се прилично детаљно у уставима уређују начин избора, надлежности и друга питања у везиса функцијом председника парламента, што је случај, на пример, у Грчкој и новим источноевропским демократијама.²⁶⁴ С друге стране, неки уставни само помињу функцију председника парламента без навођења његових надлежности и услова и начина избора.²⁶⁵ Уобичајено је да председника парламента бирају

²⁶¹ Andrew Adonis, 67.

²⁶² Владан Петров, *Парламентарно право*, 114. Делује по мало парадоксално да тело састављено од равноправних чланова, племића, који се традиционално сматрају чуварима суверенитета, признају нечији ауторитет. Управо су из тог разлога француске револуционарне скупштине бирале председавајућег на двонедељни период, чиме је спречавано стварање неједнакости међу народним представницима и како нико од њих не би био у стању да себи обезбеди прекомеран утицај и престиж. И британски спикер је, како му и само име говори, у почетку биран само као гласноговорник парламента према монарху. Georges Bergounous, *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies, A World Comparative Study*, Geneva 1997, 1, <http://www.wipu.org/PDF/publications/PRESIDING E. pdf>, 18. новембар 2013.

²⁶³ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 98.

²⁶⁴ Georges Bergounous, 5.

²⁶⁵ Исто.

посланици из редова својих чланова, мада има и изузетака.²⁶⁶ Осим председника, у парламентима постоје и други руководећи органи који помажу председнику у обављању одређених послова, док неке послове обављају самостално или заједно са председником парламента образују колегијум. Парламент, поред председника, бира и неколико потпредседника, а уобичајено је да та места припадају и опозиционим парламентарним групама. Као један од руководећих орган ајавља се и колегијум председника парламентарних група.

Избор председника један је од првих задатака сваког парламента, који се обавља одмах по верификацији мандата. Иако, углавном, не постоје позитивноправне норме које то регулишу, уобичајено је да се председник парламента бира из редова парламентарне већине.²⁶⁷ Спикер британског Дома комуна мора бити нестраначка личност, тако да је дужан да иступи из странке одмах након избора на ту функцију, а на наредним изборима кандидује се за место спикера. Није редак случај да добар спикер остаје на тој позицији све до одласка у пензију.

Председник парламента може бити и колегијални орган и под различитим називима: биро, президијум, старешинско веће, председнички савет, председничка конференција. Ова колегијална тела треба разликовати од бироа какав, на пример, постоји у финској Едускунти и који представља тело чији је задатак да помаже председнику парламента и по потреби га саветује.²⁶⁸

Мандат председника парламента најчешће се поклапа са мандатом парламента. То није случај са Сенатом САД пошто се председнички и избори за Сенат не поклапају, па мандат председника тече од његовог избора за потпредседника. Лорд-канцелар председава Дому лордова, телом чији састав има перманентан карактер, све док се налази на позицији у влади. С друге стране, има и примера да се председник

²⁶⁶ Потпредседник САД је и председник Сената, док Домом лордова руководи и председава лорд-канцелар – члан владе кога на ту позицију именује суверен, а, поред функције спикера, он обавља и низ других значајних државних функција.

²⁶⁷ Ово правило важи уз одређене резерве. Наиме, питање је да ли председник припада већини у оквиру дома или већини која подржава владу или председника, што не мора увек да буде исто. Тако председник Сената САД може да буде припадник мањинске странке у Сенату, док у парламентарном режиму председник горњег дома може да буде представник опозиције у доњем дому или да је опозиција влади. У парламентарним режимима попут оних у Шпанији и Италији, где преовлађују коалиционе владе, председник који припада појединачно најјачој партији може у једном тренутку, услед формирања нове већине, постати члан опозиције. GeorgesBergougous, 12.

²⁶⁸ Исто, 36. О колективном председништву видети још: Philip Laundry, 54–56.

бира за свако заседање парламента, у Сан Марину се бира на период од шест месеци, а у оба дома Мексичког парламента на период од месец дана.²⁶⁹

Председнику парламента може престати мандат и пре истека периода на који је изабран. Разлози могу бити следећи: оставка, смрт, губитак својства посланика услед избора на неку функцију која је инкомпатибилна са посланичком, распуштање парламента или престанак друге функције која је основ за обављање функције председника парламента (потпредседник САД, британски лорд-канцелар или члан владе немачке федералне јединице, за коју је везана функција председника Бундесрата), а могуће је, иако се у упоредној пракси веома ретко дешава, и да парламент разреши председника.²⁷⁰

У теорији постоје различите класификације функција председника парламента, али се оне у основи свODE на функције које се односе на руковођење радом парламента, функције усмерене на управљање парламентарном администрацијом, председавање и старање о реду на седницама парламента и на представљање парламента.²⁷¹ Без обзира на чињеницу да је парламент претежно делиберативни орган, да би нормално функционисао неопходна му је логистичка подршка у обезбеђивању техничке помоћи у погледу административних послова. Административне послове обавља стручна служба на чијем се челу налази генерални секретар или неки други високи функционер, али надзор над организацијом и радом администрације обавља председник парламента. У оквиру ове функције је и питање обезбеђивања финансијских средстава, односно парламентарног буџета, који је израз

²⁶⁹ Исто, 12.

²⁷⁰ Владан Петров, *Парламентарно право*, 117; Georges Bergougnous, 31.

²⁷¹ Видети: Владан Петров, *Парламентарно право*, 117. Нешто ширу класификацију нуди Стенли Бак (*Stanley Bach*) који сматра да, поред церемонијалних, председник парламента обавља најмање још шест функција, и то: управљање парламентом; расподела ресурса којима располаже парламент између парламентарних група и појединаца (ову функцију изводи из претходне); учествује у утврђивању дневног реда пленарних седница, а посебно о којим ће се законима и предлозима других аката водити дебата; председава пленарним седницама; председник, без изузетка, располаже одређеним дискреционим овлашћењима која му омогућују да у току пленарне седнице одлучи о томе шта ће бити предложено и о чему ће бити расправљано, када и ко ће од парламентарца добити могућност да говори и да изнесе одређени предлог о коме ће се, евентуално, водити дискусија; на крају он указује и на могућност да се председник парламента може наћи и у улози активног члана или чак лидера неке парламентарне групе. „The Office of Speaker in Comparative perspective“, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 5, No. 3/4, 1999, 210–213.

парламентарне аутономије. Представљање парламента, по природи ствари, није функција која превише оптерећује председника јер не захтева неко посебно ангажовање. Председник према другим државним органима или према страним званичницима представља парламент и оличава његово јединство.

Председавање пленарним седницама и руковођење радом парламента представљају срж делатности председника парламента. То је посао који захтева потпуну посвећеност и подразумева се да га ваљано могу обављати искључиво парламентарци који иза себе имају богато искуство у парламентарном раду, поседују изузетне личне способности и квалитете и уживају велики ауторитет међу својим колегама. Парламентарна процедура је углавном прилично детаљно регулисана парламентарним пословником, али је тешко унапред предвидети све могуће ситуације, те је нужно да председник парламента располаже одговарајућим дискреционим овлашћењима. Дobar председник је онај који зна да нађе праву меру између интереса странке којој припада и функције која захтева неутралност у раду. Овлашћења којима располаже не смеју бити таква да му омогуће да вршити власт над парламентарцима, већ да је врши са парламентарцима (Петров).

5. ПОЛОЖАЈ САВРЕМЕНОГ ПАРЛАМЕНТА

Питање положаја парламента актуелно је колико и његово постојање. Од свог настанка до данашњих дана парламент је имао бројне успоне и падове. Оно што представља велики парадокс у овом процесу, како примећује Петров, јесте чињеница да је упоредо са израстањем парламента у право народно представништво његова моћ копнила. Демократизација друштва слабила је централну институцију представничког система.²⁷² О пропадању парламента, теми која је постала веома актуелна средином XX века, говорио је још Џејмс Брајс (*James Bryce*) почетком XX века.²⁷³

²⁷² Владан Петров, *Парламентарно право*, 40.

²⁷³ Има и аутора који говоре о процесу пропадања парламента у читавој западној, а нарочито северозападној Европи већ од средине XV века. Но такво становиште је по нама потпуно неприхватљиво, јер је реч о периоду у коме су тек успостављана тела налик модерним парламентима. Jan Luiten van Zanden, Eltjo Buringh, Maarten Mosker, „The rise and decline of European parliaments, 1188–1789“, *Economic History Review*, Vol.65, No.3, 2012, 835–861.

На питање једног знатижељног путника, кога интересује политика, како функционише парламент, добио би од сваког старијег човека исти обесхрабрујући одговор, вели Брајс.²⁷⁴ „Расправа у парламенту није више тако бриљантна, нестају фини манири, најбољи чланови друштва су мање заинтересовани за улазак у парламент... осећај поштовања је ослабио... Без обзира на све, омаловажавање парламента је сувише изражено да би се преко њега олако прешло.“²⁷⁵ Он наводи да има доказа да у готово свакој земљи постоји извесно опадање дивљења и поверења у систем представничке владе. Стерилну политичку грају приметили су нестраначки критичари још пре тридесет година, закључује Брајс (почетком последње деценије XIX века, Б.Б.).²⁷⁶

Насупрот томе, средином XIX века најлибералнији мислиоци Француске, Италије, Немачке и Шпаније очекивали су у својим срединама наступање једне врсте златног доба од увођења представничких институција какве су оне у Енглеској. Величање представничког система, „највећег проналаска“ у систему владавине, ишло је дотле да је владало уверење да би, да је којим случајем откривен у античко доба, спасао Грчку и Рим од пропасти.²⁷⁷ Тезу о „златном добу“ парламента, када је Дом комуна имао централну улогу у управљању земљом, зачео је или, у најмању руку, ојачао Беџхот још у свом чувеном делу *Енглески устав*, први пут објављеном 1867. године.²⁷⁸ Наиме, он сматра да улога Дома комуна треба да буде импресивна, и она то и јесте. Но, снагу свог ауторитета Дом комуна не треба да заснива на дивљењу и поштовању које ужива од стране човечанства, већ моћ коју има треба да користи у управљању човечанством.²⁷⁹

Управо у оним неумереним величањима парламента и необјективном сагледавању његове стварне моћи, што је у једном периоду постојало на готово читавом простору западне Европе, лежи добар део разлога који су касније, средином двадесетог века, довели до, исто тако, често неумерене критике, односно до настанка теорије о „пропадању парламента“. Међу критичарима је свакако било и оних који су

²⁷⁴ James Brice, *Modern democracies*, Vol. 2 of 2, London 2013, 335.

²⁷⁵ Исто.

²⁷⁶ Исто, 338.

²⁷⁷ Исто, 336.

²⁷⁸ Robert Elgie, John Stapleton, „Testing the Decline of Parliament Thesis: Ireland, 1923–2002“, *Political studies*, Vol. 54 No. 3, 2006, 465.

²⁷⁹ Walter Bagehot, *The English Constitution*, 117.

објективно уочавали слабости законодавног тела. Тако Кенет Вер (*Kenet Wheare*) примећује да је код већине законодавних тела у XX веку, уз неколико значајних и упечатљивих изузетака, евидентно опадање њихове моћи, нарочито у односу на владу.²⁸⁰ Поједини аутори и у новије време сматрају да је доминација извршне власти над законодавном основна карактеристика британског система владавине. При томе, сматрају да то треба посматрати у ширем контексту општег опадања способности законодавних тела да контролишу извршну власт,²⁸¹ а то, свакако, представља део „општег тренда“ слабљења демократске владавине.²⁸²

Многи писци који се баве парламентарном тематиком крајем прошлог и почетком овог века оспоравају гледиште о пропадању парламента.²⁸³ Они, наиме, сматрају да је такво становиште резултат погрешне перцепције о „златном добу“ парламента, које, заправо, никада није ни постојало. Доминација извршне власти над законодавном није већа него што јето био случај пре сто година, нити је способност представничких тела да контролишу извршну власт мања него што је била. Иако је егзекутива до данас задржала доминантну позицију, легислатива није у потпуности маргинализована и, у зависности од околности, задржава моћ да критикује и компромитује владу и премијера.²⁸⁴

Које се то слабости могу „ставити на терет“ савременим представничким телима и који су узроци до тога довели, а шта је то што представља њихову позитивну страну? Као прва и основна слабост савременог парламента обично се наводи то да је он у сенци извршне власти (како владе, тако, у извесној мери, и шефа државе), различитих интересних група и локалних структура. Влада је постала главни креатор закона, она је не само подносилац највећег броја законских предлога већ и доношењем

²⁸⁰ Kenet Wheare, *Legislatures*, Oxford 1967, 147.

²⁸¹ Graham P. Thomas, „United Kingdom: The Prime Minister and Parliament“, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, No.2/3, 2004, 4–37, Наведено према: Robert Elgie, John Stapleton, 467.

²⁸² Више о слабљењу демократске владавине: Ian Marsh, „The Decline of Democratic Governance: An Analysis and a Modest Proposal“, *The Political Quarterly*, Vol. 84, No. 2, April–June 2013, 228–237.

²⁸³ Видети: Nicholas D. J. Baldwin, „Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinising Strength?“, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 10 No.2/3, 2004, 295–302; Michael M. Mezey, „Parliament in the New Europe“, Jack E. S. Hayward, Edward Page (eds.), *Governing the New Europe*, Cambridge 1995, 196–223; Philip Norton, „Introduction: The Institution of Parliaments“, Philip Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London 1998, 1–15; Philip Norton, „Reforming parliament in the United Kingdom: The report of the commission to strengthen parliament“, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 6 No. 3, 2000, 1–14.

²⁸⁴ Видети: Robert Elgie, John Stapleton, 468.

великог броја подзаконских аката у потпуности преузима законодавну функцију од парламента. Такође, влада постаје доминантан фактор у креирању политике.

Приметан је пораст утицаја јаких политичких партија, што је посебно изражено у двопартијским системима, а то доводи до слабљења утицаја парламента.²⁸⁵ Наиме, и поред чињенице да је слободан мандат, може се рећи, општеприхваћен стандард, јасно јевидљива строга партијска дисциплина која не оставља много простора посланичкој независности и индивидуалности. Правила игре су јасна и уколико их не поштују, парламентарци су свесни да не могу да рачунају на партијске функције, а тешко да се могу надати и новом посланичком мандату. Осим владе и политичких партија, различите интересне групе – тзв. „лобистичка индустрија“ – на институционалан и ванинституционалан начин врше снажан утицај на креирање законодавне политике, чиме додатно утичу на слабљење моћи парламента.

Присталице тезе о „пропадању“ парламента истичу да су модерни парламенти многочлана, некохерентна и пасивна тела, неспособна да утврђују политику и обезбеде квалитетну законодавну расправу²⁸⁶ након које би се доносиле одлуке засноване на јачим аргументима. Парламент се традиционално сматрао најприкладнијим местом за јавне дискусије. Данашњи парламент, нажалост, није онај Беџхотов парламент који обезбеђује „владавину помоћу дискусије“.²⁸⁷

Модеран парламент није више ни „најподесније место“ за доношење закона. Парламент не господари законодавним процесом, већ парламентом, а самим тим законодавним поступком, господари влада. Видели смо у делу о функцијама парламента да у већини европских демократија важи „правило 90 одсто“, што значи да 90 одсто законских предлога долази од владе. Ограничено је и право парламента на самоорганизовање, па тако он ретко где самостално утврђује дневни ред својих седница, већ то чини у „договору“ са владом. Парламент све мање иницира и креира, а као што смо видели он веома мало расправља и још мање поправља, па се може

²⁸⁵ Вучина Васовић, „Савремени изазови парламентаризма“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), Београд 2007, 20.

²⁸⁶ Владан Петров, *Парламентарно право*, 42.

²⁸⁷ Милан Петровић, „Парламентарни систем против цезаристичког президентјализма (цезаропопулизма)“, *Посткомунизам и власт*, Вучина Васовић, Вукашин Павловић (ур.), Београд 1996, 318.

поставити питање чему онда он служи.²⁸⁸ Да ли се народно представништво претворило у обичан декор представничке демократије?

Слику о опадању моћи модерног парламента употпуњује и готово занемарљива улога парламентарних одбора и посланичких питања у новим демократијама, за разлику од парламената неких развијених демократија. Ова немоћ парламената посткомунистичких држава била је посебно изражена у почетној фази успостављања либерално-демократске уставности.

Поједини парламенти суочени су са високим нивоом одсуствовања посланика из посланичких клупа, што руши њихов углед и драстично слаби њихову моћ. То је посебно изражено у француској Петој Републици. Познато је да је Жак Ширак, када се први пут састао са посланицима десничарске већине изабраним 1993. године, истакао да је њихова првенствена обавеза брига о бирачима у њиховим изборним јединицама, а тек онда присуство у парламенту.²⁸⁹ Ова негативна појава постојала је у Француској преко тридесет пет година и поред изричите уставне одредбе (члан 27) по којој сви парламентарци гласају лично, а за поновљено одсуство са гласања предвиђена је новчана казна. Малобројни присутни посланици су убацивали идентификационе картице одсутних посланика и противзаконито али ипак некажњено, гласали у њихово име.²⁹⁰ Оваквом стању, у великој мери, доприносила је и кумулација функција, што је француска специфичност. Наиме, велики број посланика имао је функције и на локалном и на регионалном нивоу, и то не једну, већ две, те је посвећеност овим другим функцијама била примарна, тачније, готово потпуна, тако да су парламентарци често од понедељка до четвртка били заузети обављањем непарламентарних функција – градоначелничких у селима или мањим градовима, понекад и у великим градовима, саветничких у департманима и регионима...²⁹¹

Оправдано је поставити питање да ли је баш све тако црно у погледу положаја модерног парламента и има ли он и неке светле тачке. Никако не треба занемарити

²⁸⁸ Владан Петров, *Парламентарно право*, 43.

²⁸⁹ Andrew Knapp, Vincent Wright, *The Government and Politics of France*, Abingdon, Onox – New York 2006, 154.

²⁹⁰ Andrew Knapp, Vincent Wright, 154. Ако је за неку „утеху“, гласање „из Бодрума“, дакле, није изум српског парламентаризма, већ је реч о „француском моделу“.

²⁹¹ Исто.

чињеницу да су превелика очекивања од парламента у време његовог успостављања и успона, као и моћ и улога која му је, често неоправдано, приписивана, биле од великог утицаја приликом каснијег формирања слике о опадању његове моћи. Такође, у људској је природи да са сетом гледа на „стара добра времена“, која најчешће и нису била тако добра, већ с временом „постају“ све боља и боља.

Парламент заиста није господар законодавног поступка, али он то никада није ни био.²⁹² Он по својој природи и није „активни“, већ „реактивни“²⁹³ орган, парламент не иницира, већ реагује на иницијативу других, па чињеница да већину законских предлога иницира влада не може бити узета као апсолутни доказ његове немоћи. Напротив, реч је само о једној фази поступка, док две веома битне фазе, расправа и усвајање закона, остају у рукама парламента и „мудар“ парламент то може добро да искористи.²⁹⁴ тога, законодавство јесамо један од сегмената парламентарне делатности, а моћ парламента се мора ценити и на основу контролне, изборне и других функција које врши.

Ваља имати науму и то да слика парламента у пленуму често може да завара и да она не одсликава његову стварну моћ. Наиме, најзначајнији део парламентарне (законодавне) активности у многим модерним парламентима одвија се не у пленуму, већ у одборима. По томе су нарочито познати немачки, холандски и парламенти скандинавских земаља. Парламентарни одбори који раде далеко од очију јавности место су где се ставови владајућих и опозиционих странака могу лакше приближити и резултирати квалитетним законима. Велики је број законских предлога који се допуњују у комитетима Бундестага и то је случај готово увек када не постоји намера опозиције да врши опструкцију. У Холандији је такође велики значај одбора Доњег дома, пошто парламент може самостално да одређујединамику свог рада јер не

²⁹² „Још у деветнаестом веку било је критика на рачун 'ексклузивне моћи' законодавног органа у процесу креирања права. Сматрало се да не треба прецењивати улогу законодавног органа иако је она несумњиво важна... (Tomkins 2003, 94–5).“ Ирена Пејић, *Ограничење законодавне функције парламента*, 176.

²⁹³ Michael L. Mezey, *Comparative legislatures*, Durham, N.C. 1979, 36. Наведено према: Вучина Васовић, „Савремени изазови парламентаризма“, 28.

²⁹⁴ Владан Петров, *Парламентарно право*, 43.

постоји изражена доминација владе, што је правило у већинским системима. Знатан број законских предлога буде амандиран у Другом дому, уз сагласност министара.²⁹⁵

Један од најбољих примера позитивне улоге одбора у јачању позиције парламента јесте Одбор за будућност Финске Едускунте, који је формиран 1992. године као привремени, а од 2000. године наставио је да ради као стални одбор. Овај одбор се по методама свог рада и отворености од свог настанка разликовао од осталих одбора. Његови чланови су радили на терену – обилазили покрајине и одржавали регионалне форуме.²⁹⁶ Одбор је од почетка отворен за нове приступе у раду, као и за мишљење како младих тако и старијих и искуснијих појединаца. Одбор је следио познату изреку у политичком животу да први корак који води ка стицању моћи јесте да се преузме иницијатива и за себе освоји позиција да се утврђује дневни ред. У релативно кратком периоду свог постојања показао је да активности које парламент предузима могу бити веома корисне за покретање иницијатива у оквиру демократије.²⁹⁷

Политичка контрола над радом владе је функција која у новије време добија на значају и утиче на јачање моћи парламента. То је тренд који постоји како у „старим“, тако и у „новим“ демократијама. Парламент има на располагању неколико механизма помоћу којих остварује ову своју функцију. То су: посланичка питања, интерпелација и изгласавање неповерења влади. Овај последњи механизам, иако се најмање користи и представља готово „изобичајен“ начин пада владе, представља моћно средство у рукама парламента и делује на владу превентивно јер је она ипак свесна чињенице у чијим су рукама „и нож и погача“.

Осим тога, у оквиру контролне функције, парламент све „храбрије“ користи могућност да надзире рад војске, полиције, као и војних и полицијских безбедносних служби. Модерни парламенти у циљу што ефикаснијег вршења ове функције формирају различите одборе и комисије, који се баве питањима из ове области.²⁹⁸

²⁹⁵ Вучина Васовић, „Савремени изазови парламентаризма“, 32.

²⁹⁶ David Beetham, *Parliament and democracy in the twenty-first century, A guide to good practice*, Geneva 2006, 195.

²⁹⁷ Исто.

²⁹⁸ Вукашин Павловић, 100.

Наравно да су, у том смислу, у предности боље „опремљени“ парламенти, који располажу потребним ресурсима како људским, тако и техничким.

И поред неспорне истине да модерни парламент испољава бројне слабости, да је често у сенци извршне власти, дањегов „ексклузивитет“ у законодавној делатности „нарушава“ и уставно судствокоје, осим традиционалне улоге негативног, каткад поступа и као позитивни законодавац, као и то да је слобода парламентарног деловања у домену законодавства ограничена различитим међународним обавезама, чини се да би и сувише груба и погрешна била оцена да модерни парламент „пропада“. Исправније је говорити о нешто измењеној улози парламента и друкчијим релацијама на линији влада–парламент. Осим немачког, холандског и скандинавских парламената који важе за „узорне“ парламенте, позитиван тренд који „улива наду“, постоји и у посткомунистичким државама, чији „други талас“ уставности карактерише напуштање полупредседничког на рачун парламентарног система и „опоравак“ парламента.

ГЛАВА II

ПАРЛАМЕНТ У КНЕЖЕВИНИ И КРАЉЕВИНИ СРБИЈИ

1. СРЕДЊОВЕКОВНИ КОРЕНИ НАРОДНОГ ПРЕДСТАВНИШТВА У СРБИЈИ

Већина аутора настанак представничког тела у Србији везује за Први српски устанак, при чему се, неоправдано и неправедно, занемарује значај првих облика колективног одлучивања из много ранијег периода наше историје. Наиме, народно представништво има своје корене још у средњовековној Србији, држави о којој је много тога непознато, али која је, поуздано се зна, безмало читав један век била водећа сила у срцу Балканског полуострва.²⁹⁹ Таква немањићка Србија организована као монархија,³⁰⁰ на врхунцу своје моћи, угледајући се на Византију, досегла је врхунска правна начела – начела законитости и судске независности, која су уграђена у темеље модерне државе засноване на владавини права.³⁰¹

Средњовековна српска држава имала је, попут развијених европских држава тог доба, своје сталешке скупштине које су називане саборима. Продановић вели да су оне, извесно, постојале и пре Немање, али да за то нема поузданих доказа осим Дукљанинових казивања, која каснијим историјским истраживањима нису потврђена.³⁰² Од XII века владар је писаном наредбом сазивао саборе, који су одржавани ради обављања разноврсних државних и верских послова. Они су, дакле, имали црквено-световни карактер, па се некада на њима одлучивало о избору патријарха или архиепископа, стварању нове епископије, подизању нових манастира, давању државних добара манастирима, на њима се вршило крунисање владара, приказивани су наследници престола, додељивани су градови и области науправу високој властели.

²⁹⁹ Алекс Драгнић, *Развој парламентаризма у Србији у XIX веку*, Горњи Милановац 1989, 7.

³⁰⁰ Њени владари носили су углавном титулу краља и цара.

³⁰¹ Марко Павловић, *Правна европеизација Србије 1804–1814*, Крагујевац 2008, 1.

³⁰² Јаша М. Продановић, „Уставни развитак и уставне борбе у Србији“, *Српски народ у XIX веку, Књига 4–6*, (Станоје Станојевић, ур.), Београд 1936, 6–7.

У зависности од жеље владара и разлога због кога су сазивани, сабори су могли бити ужи или шири. У прво време саборе на којима су бирани патријарси и архиепископи чинили су искључиво представници свештенства, да би с временом у њихов састав ушли и представници властеле. Шири сабори, на којима се решавало о питањима која немају искључиво црквени карактер, били су састављени од представника велике и мале властеле, вишег и нижег свештенства и државних великодостојника. Постоје одређене назнаке да је, нарочито у периоду после смрти цара Уроша, у раду ових сабора учествовао и прост народ.³⁰³ Док је црква на Западу користила доктрину природног права како би ограничила апсолутну власт владара и ставила се изнад државе, српско свештенство окупљало је племиће око себе како би владару обезбедило њихову подршку и да би племство постало гарант националног јединства.³⁰⁴ Одлуке донете на саборима нису имале императивни карактер, али их је владар најчешће прихватао јер су, у суштини, доношене по његовојили жељи најугледнијих чланова друштва.³⁰⁵ У одређеним ситуацијама, када односи између владара и племства нису били најбољи судбина саборских одлука била је двојака – моћни владар је игнорисао одлуке сабора, док је „нејаки“ владар био принуђен да се сагласи са саборским одлукама.

И док су сабори, упоредо са јачањем српске државе, ишли узлазним путем који је водио њиховом прерастању у тела представничког карактера и у том погледу предњачили у односу на слична тела у државама средње и западне Европе, после Душанове смрти, са распадом царства, као последица лоших односа који су владали у цркви и међу племством, слаби и улога сабора.³⁰⁶ Након Косовског боја, а потом и коначним падом Србије под турску власт – падом Смедерева (1459) и Београда

³⁰³ Др. Герасимовић, *Старо српско право*, Београд 1925; Ал. Јовановић, *Законик Стефана Душана цара српског*, Српскиправник 1882, бр. 5. Наведено према: Јаша М. Продановић, 7. Иначе, самостални сабори себрима су били забрањени Душановим закоником, који је за непоштовање ове забране прописивао строге казне. Разлог ове забране лежи у намери да се спречи евентуално организовање побуне против владара. Јаша М. Продановић, 7.

³⁰⁴ Алекс Драгнић, 8. Уопште, специфичност српског средњовековног друштва, према сачуваним документима из манастира, сачуваним остацима средњовековних насеобина и историјских хроника и других докумената из тог периода, сматрају неки историчари, огледа се у приличној хармонији односа који су владали између српског племства, свештенства и сељака, подељених на отроке, меропхе и себре. Сања Шуљагић, „Функционисање српске државе у средњем веку“, *Политичка ревија*, година (XXII) IX, vol=25, број 3/2010, 4.

³⁰⁵ Јаша М. Продановић, 7.

³⁰⁶ „Два велика српска пораза на Марици и на Косову, пресекла су могућност српског државног развитка и с тиме су осудиле на пропадање и све важне државне установе...“, Никола Радојчић, *Српски државни сабори у средњем веку*, Београд 1940, 158 и д.

(1521), као и нестанком независних српских држава у Босни и Херцеговини и Црној Гори, не само што је у потпуности заустављен даљи развој законодавне активности,³⁰⁷ већ је такође уништено све што је до тада било изграђено.³⁰⁸ Полако су под новом, окупаторском влашћу, стварани нови обичаји и „институције“, а у заборав су падали највећи правни споменици средњовековне Србије – Душанов законик и Законоправило Светог Саве, које је отргнуто од потпуног заборава штампањем у Русији у XVIII веку, под именом Крмчија.³⁰⁹

Током турског ропства једина институција која је колико-толико успела да се одржи била је Црква. Она је покушавала да створи свест о националном идентитету, а у свом делању преузела је нека од народних обележја сабора, одржавајући тиме саборску традицију која у Срба траје још од XII века. Сабори су, слободно се може рећи, једина нит која у периоду „прекинуте државности“ дугом три и по века, повезује немањићку са Карађорђевог и Милошевог Србијом. Чини се, стога, да су у праву писци који средњовековне саборе сматрају клицама српских скупштина из периода XIX века.³¹⁰

Чињеница је и да су Срби и под Турцима уживали извесну самоуправу. Србија је била подељена на нахије којима су управљале кадије и муселими и оне су биле најниже административно-територијалне јединице турске власти. Нахије су биле подељене на кнежине, у којима су Срби имали извешан степен самоуправе, а надзор над њима вршиле су нахијске старешине. Сеоска и кнежинска самоуправа у

³⁰⁷ Из делова Црне Горе, јужног Приморја и Далмације који су потпали под власт Млетачке Републике сачувано је доста писане историјске и правне грађе. Посебно су значајни Паштровски списи – 42 исправе које је Соловјев пронашао у паштровићким манастирима Градиште и Режевићи, у приватним архивама „просвећених родољуба“ и мањи број у Богишићевим списима. Александар А. Миљковић, *Александар Соловјев као истраживач оставштине Валтазара Богишића и правних и историјских споменика из раздобља XV – XIX века*, <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0352-5732/2007/0352-57320723071M.pdf>, 73–74, 25.07.2014.

³⁰⁸ Марко Павловић, 2.

³⁰⁹ О томе колико је био заборављен Душанов законик најбоље сведочанство налазимо у речима Јована Рајића, једног од најученијих Срба с краја XVIII века, забележеним у његовој *Историји* из 1794. Наиме, Рајић је био уверен да је једно тако велико царство, какво је било Душаново, морало имати своје законе, те да је начуо како се у манастиру Дечани чува Душанова Књига права. Марко Павловић, 2.

³¹⁰ Никола Радојчић, 301–303. И прота Матеја Ненадовић пише да кнежинске скупштине не представљају ништа ново, већ да је реч о старим установама које су „јоште од Косова остале“. Прота Матеја Ненадовић, *Мемоари*, Београд 1988, 30.

XVIII веку заснивала се на раније постојећим моделима.³¹¹ У кнежинама су постојали кнез³¹² и кнежинске скупштине као највиши орган народне самоуправе, чија је надлежност првенствено била разрезавање пореза. Скупштине су се састајале редовно, обично у манастирима и црквама, а бавиле су се и другим питањима значајним за кнежину: старала се о манастирима, црквама, путевима, решавале веће судске спорове.³¹³ У нахијама су се свремена на време одржавале и нахијске народне скупштине, а једино су решавале о разрезавању пореза.

Слабљењем турске империје у другој половини XVIII века ове обичајне установе добијају на значају, постају важан чинилац у животу српског становништва, а јачаи свест о значају овог облика колективног одлучивања о питањима која се тичу заједнице. Поред тога, дубока укорененост сабора који су били саставни део народне традиције и део „народног сна“ о васпостављању средњовековног царства, представљали су плодно тлена које су се успешно „примиле“ потоње устаничке скупштине, које су одиграле значајну улогу у ослободилачкој борби и успостављању нове државне организације.

2. УСТАНИЧКЕ И СКУПШТИНЕ У „ПРЕДУСТАВНОМ“ ПЕРИОДУ РАЗВОЈА СРБИЈЕ

Успостављање модерне српске државе почиње са борбом за ослобођење од Отоманске империје. У току Првог српског устанка, како су стварне прве слободне територије, тако је вожд Карађорђе полако успостављао устаничку власт, и то не само војну већ и политичку. Готово у читавом устаничком, па и преуставном периоду централно питање организације државне власти био је однос врховног вође, с једне стране, и Савета, као другог органа централне власти, с друге стране. Дакле, борба за уставност у Србији која се водила упоредо са борбом за национално ослобођење, већ од тренутка дизања устанка, била је обележена сукобима између Карађорђа и

³¹¹ Miroslav Svirčević, „Knežinska i seoska samouprava u Srbiji u 1739–1788, Delokrug i identitet lokalne samouprave u Srbiji od Beogradskog mira (1739) do Austrijsko-turskog rata (1788) i Kočine krajine“, *Balkanica*, 2002 Volume, Issue 32–33, 184.

³¹² Кнежински старешина – оборкнез, имао је извршну и судску функцију и представљао је кнежину пред турском влашћу. Марко Станковић, *Локална самоуправа у Србији*, Београд 2015, 54.

³¹³ Miroslav Svirčević, 185.

његових настојања да успостави централну власт, без које нема државе, и великих војвода, које су покушавале да ограниче његову власт у корист политичког партикуларизма. Један од савременика устанка Вук Карацић сматрао је да је и Карађорђа и војводе у тежњама да остваре своје намере водило искључиво властољубље.³¹⁴ На ове сукобе потпуно друкчије гледао је Лазар Арсенијевић Баталака, који вели да је Карађорђе, за разлику од великих војвода који су у својим атарима спроводили самовољу, представљао ред и правичност.³¹⁵

Стојан Новаковић је, на основу веома богате грађе до које је дошао, успео да покаже да је Вук био „престрог“, сувише критичан према политичким борбама тог времена и да у њима треба видети нешто више од простог отимања око власти, односно да на њих треба гледати као на процес успостављања државне власти.³¹⁶ Карађорђева улога врховног војног старешине од почетка устанка није била упитна. За политичко „старешинство“ требало се, међутим, изборити. У настојању да ограниче његову власт која је у почетној фази настајања показивала обележја апсолутизма, што је и разумљиво с обзиром на околности у којима је настајала, велике војводе и војводе, а по савету руског министра спољних послова Адама Чарторског,³¹⁷ који је дао двојници угледних Срба за време њиховог боравка у Петрограду,³¹⁸ захтевали су успостављање савета/владе, на шта је Карађорђе пристао 1805. године. Та влада, названа Правитељствујушчим совјетом, по руској замисли требало је да буде састављена од по једног представника из сваке од 12 нахија, али је првобитно имала само четири члана.³¹⁹

Слободан Јовановић истиче да је Савет имао мало или нимало од врховне власти. У почетку је обављао само судске послове да би потом, из техничких разлога,

³¹⁴ Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности I*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 11, Београд 1990, 18.

³¹⁵ Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности I*, 19.

³¹⁶ Стојан Новаковић, *Уставно питање и закони Карађорђева времена*, Београд 1988, наведено према: Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности I*, 603.

³¹⁷ Овај Пољак по пореклу, четири деценије касније, наговорио је Илију Гарашанина да напише „Начертаније“. „Све наде у руског цара“, Дневни лист *Вечерње новости* од 2. јула 2013, http://www.novosti.rs/dodatni_sadržaj/clanci.119.html:441991-Sva-nada-u-ruskog-cara

³¹⁸ „The Memoirs of Prota Mateja Nenadović“, Oxford 1969, 167. Према: Алекс Драгнић 20.

³¹⁹ Савету је председавао Прота Матија, Јован Протић и Петар Новаковић Чардаклија били су саветници, а Божа Грујовић (Теодор Филиповић) био је његов први секретар. Први Правитељствујушчи совјет „столовао“ је у манастиру Вољавчи на обронцима Рудника, да би након краћег времена, због непостојања елементарних услова за нормалан живот и рад, био премештен у манастир Боговађу, а потом у ослобођено Смедерево.

преузео и административне функције које су се морале централизовати, али ни тада није превазишао оквире, у најбољем случају, Врховне канцеларије. Карађорђе је већ током 1805. и 1806, а коначно 1811. године укидањем великих војводства, учврстио своју власт, успешно се одупревши војводском партикуларизму, па му Савет није могао наметнути своје одлуке, већ је Карађорђе господарио Саветом.³²⁰ Положај Савета и његов однос са врховним предводителем и господаром Србије, у склопу успостављања Карађорђеве монархијске власти, уређиван је два пута, и то (пред)уставним актима из 1808. и 1811. године.³²¹

Ни у једном од наведених уставних аката нема ни помена о Народној скупштини која је у том периоду представљала установу обичајног карактера и није имала одлике представничког тела. Устаничке скупштине одиграле су важну улогу на путу државног и уставног обликовања Србије, а све најважније одлуке у том периоду, почев од одлуке о дизању устанка, доношене су на народним скупштинама.

Може ли се извор и порекло устаничких скупштина тражити у „наслону“ на средњовековне саборе, питање је о коме се могу сучељавати аргументи, али је неспорно да су народу такве установе биле добро познате, као и да је била развијена свест о томе шта значи заједнички интерес и заједничко одлучивање.³²² Кнежинске и нахијске скупштине, о којима је већ било речи, постојале су све до избијања устанка, па је било сасвим логично да у новим околностима кнежинске скупштине прерасту у нахијске, а нахијске у скупштину свих старешина – „скупштину народну“, како је називана у списима свих мемоариста тог доба, као и у устаничкој кореспонденцији.³²³

Општа, народна, војводска или старешинска скупштина, како је све називана, установа је која живи од првих устаничких дана и по значају јесамо за „пола корака“ иза вође устанка.³²⁴ За разлику од Савета, основаног позахтеву великих војвода и уз невољни пристанак Карађорђа, који је, видели смо, нешто касније „конституционализован“, скупштина је настала из потребе праксе, без икаквих

³²⁰ Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности*, 28–29.

³²¹ Марко Павловић, 14.

³²² Видети: Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, *Југословенске народне скупштине и сабори*, Београд 1937, 3.

³²³ Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 3.

³²⁴ Слободан Орловић, „Делање великих војвода у Првом српском устанку“, *Политичка ревија*, година (XIX) VI, Vol=14, Бр. 2–4 / 2007, 838.

писаних правила.³²⁵ Врховни органи власти устаничке Србије имали су војни карактер, а „празнина“ која је постојала на пољу политичког одлучивања морала је бити попуњена. Има једна установа која је, како вели Слободан Јовановић, била много мање организована од савета, али чија је политичка важност била много већа.³²⁶

Док још није била успостављена централна власт, скупштине су биле прави центар политичког одлучивања, издржале су пробу времена и опстале читаве три деценије као вануставна категорија. Без бојазни да ћемо погрешити, можемо рећи да су оне у том периоду имале већи значај, важнију улогу, него у појединим периодима након њихове конституционализације. Управо на овом примеру најбоље се показује колико су „здравије“ политичке институције које настају „одоздо“ него оне које настају „одозго“.

Устаничке скупштине нису била представничка тела и о њима се не може говорити као о демократским установама. Онесу имале олигархијски карактер пошто су биле састављене од великих војвода и војвода, војних старешина у нахијама и кнежинама, који су „регрутовани“ из редова кнежинских кнезова и других угледнијих и имућнијих људи – трговаца, попова, кметова и „обичних“ људи који су располагали већим иметком и важили за газде.³²⁷ Поред војвода, на скупштине су позивани и други виђенији Срби, који су касније углавном постајали функционери устаничке управе.³²⁸

Да су скупштине и поред неспорно великог значаја који су ималеу зачетку будућих парламентарних односа³²⁹ и развоју демократије у Србијибиле прилично далеко од демократских идеала, сведочи и слика скупштине одржане у Београду 1–2 јануара 1810. године. Наиме, Јаков Ненадовић је на скупштину дошао са оружаном пратњом од најмање 600 људи па је, уз такве „аргументе“, његов предлог за смену

³²⁵ Александар Ђурђевић констатује да су оне више резултат ратних услова, нивоа политичке свести и одсуства државничког искуства него пројектованих тежњи усмерених ка парламентаризму. „Клице српског парламентаризма“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2006, 9.

³²⁶ Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности I*, 29.

³²⁷ Матеја Ненадовић, *Целокупна дела*, Ћоровићево издање, 333. Наведено према: Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности I*, 22.

³²⁸ Александар Ђурђевић, „Српски пут од саборовања до парламентаризма“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2006, 87.

³²⁹ Милутин Матић, „Државно-правни акти аутономне Србије као извори и основа за Сретењски устав“, *Одјеци Сретења – Србија у потрази за новим уставом*, Крагујевац 2006, 44.

Младена Миловановића са места председника Савета и његово именовање на тај положај био „радо“ дочекан и оберучке прихваћен.³³⁰

Делокруг надлежности устаничких скупштина веома се брзо проширио. На њима су доношене готово све одлуке које се нису односиле на војно командовање и административне послове. С временом су оне, поред аката и питања уставног карактера, доносиле и одлуке о успостављању судова, организовале управну власт, одлучивале о ратним питањима, о зајмовима, разрезивале порезе, контролисале рачуне из претходне године, одлучивале о склапању зајмова и доносиле друге одлуке финансијског карактера, уређивале верска питања, решавале народне жалбе, позивале на одговорност, саслушавале и кажњавале поједине старешине за извршене злоупотребе, одлучивале о рату и миру, договарале услове примирја, те из својих редова бирале депутације да их заступају пред Портом и на европским дворовима.³³¹

У току Српске револуције³³² одржано је укупно 35 скупштина. Устаничке скупштине сазиване су по потреби, а у току Првог српског устанка оне су се разликовале по „називу и суштини“. Највише је било обичних, а одржана је једна велика и једна ванредна („чрезвичайна“) и тајна скупштина, и то у Хасан-пашиној Паланци и њој су присуствовале само највише војне старешине.³³³ Скупштине су углавном одржаване на отвореном простору, на неком скривитом месту, а касније у двориштима манастира или цркава. У њиховом раду учествовало је најчешће 60–80 чланова из читавог пашалука, а редовно им је присуствовао и активно учествовао и Карађорђе. Није држао дуге беседе, али се старао да се њихове одлуке доследно спроведу, док такав однос није имао према одлукама Савета до којих није превише држао.

Од 14 скупштина из времена Првог српског устанка, по значају се истиче њих неколико. На првом месту то је устаничка скупштина одржана у Орашцу на Сретење, 14. фебруара 1804. године. Скупштину су чинили револуционарни народни

³³⁰ Видети: Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 12 и Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности I*, 29.

³³¹ Александар Ђурђев, „Клице српског парламентаризма“, 9; Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 4–5.

³³² Овај термин који обједињује период Првог и Другог српског устанка и време Милошеве владавине до доношења Сретењског устава први је употребио немачки историчар Леополд фон Ранке (*Leopold von Ranke*) у свом истоименом делу *Die Serbische Revolution* из 1829.

³³³ Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 4.

кнезови и старешине Београдске и Крагујевачке нахије. И она је била тајна јер јесањеним одржавањем био упознат само најужи круг³³⁴ одабраних људи, ана њој су потврђене раније донете одлуке о дизању устанка и избору Карађорђа за вођу устанка. Први састанак устаничких вођа са читавог подручја Београдског пашалука представљала је Остружничка скупштина одржана маја 1804. године. Њене најзнајније одлуке су: успостављање судова у ослобођеној земљи, формирање војске од 25.000 људи који ће кренути у напад на Београд и формулисање услова за „мирење“ са дахијама поводом иницијативе аустријског генерала Ђенеје.³³⁵ На Скупштини у Борку у августу 1805. основан је Правитељствујушчи совјет. Децембра 1805. одржана је прва скупштина у ослобођеном Смедереву. Њене одлуке односиле су се углавном на војна питања (повећање броја војника, финансирање војске, питања командовања војском, одлука о коначној опсади Београда) и биле су веома важне за даљи ток устанка.

Прва „скупштина народна“ у ослобођеном Београду одржана је марта 1807. године. На њој је одбачен „Ичков мир“, одлучено је и да се са Русијом настави ратовање против Турске, одређени су војни команданти за стратешки важна подручја и утврђени њихови главни задаци, а разрезан је и порез за наредну годину. Велика народна скупштина одржана је у Београду децембра 1808. године и она по важности долази одмах после Орашачке народне скупштине. На њој је, уз претходни пристанак Савета, проглашен уставни акт који је Карађорђе претходно октроисао. „Главна“ народна скупштина том приликом донела је закључке којим је Карађорђе по трећи пут проглашен за наследног врховног „предводитеља“ и господара Србије; да Карађорђе одлуке доноси у договору са Саветом; да Савет буде признат од Карађорђа за врховни народни суд. Народна скупштина се у овом акту не спомиње, али јенакнадно договорено да се убудуће редовно састаје о малом Божићу.

Несугласице са Родофиникином, Русом грчког порекла, биле су разлог сазивања „Чрезвичажне“ (ванредне) народне скупштине, тајно сазване и одржане

³³⁴ Миленко Вукићевић је тврдио да је тој скупштини присуствовало 300 људи, мада се то на основу историјске грађе није могло поуздано доказати. Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 6.

³³⁵ Боро Мајданац, *Народна скупштина Србије: од обичајне установе до савременог парламента*, Београд 2004, 9.

октобра 1809. године у Хасан-пашиној Паланци.³³⁶ Скупштина је на предлог Савета усвојила, између осталог, и следеће закључке: да је немогуће наставити ослободилачку борбу против Турака без конкретне руске помоћи; да се замоли Русија да у Србију као представника, уместо Родофиникина, пошаље неког „правог“ Руса; да Русија пошаље комисију која ће испитати оптужбе против Родофиникина. Ови закључци потврђени су на редовној скупштини одржаној у Београду јануара 1810. године.

Од свих скупштина Првог устанка за решавање уставног питања по значају се издваја скупштина одржана у Београду 13–24. јануара 1811. године. На њој је усвојен уставни акт којим је извршено друкчије устројство државних власти. Формирана су два нова органа – Попечитељство (Влада), која је имало шест попечитеља (министара), а министар правде био је истовремено и председник новоустановљеног Великог вилајетског суда. За председника Савета изабран је Карађорђе, а прописано је да мимо закона неће моћи да смењује саветнике и чиновнике.

Закључак скупштине одржане у јулу у Тополи 1812. године јесте да се не прихватају одредбе Букурештанског мира о предаји освојених градова Турској, као и да се прихвата дредба по којој је било предвиђено да се Срби са Турцима сами нагоде, јер је немогуће спровести је, што се веома брзо и обистинило.³³⁷ Последња скупштина Првог српског устанка одржана је у Крагујевцу јануара 1813. године. Након тога устанак је угушен, а са њим су урушене и све до тада изграђене установе „које су, несумњиво, у својој основи имале много доброга, много воље и жеље да се народни живот уреди на најбољој тада могућој основи“.³³⁸

Увођење турске управе после пропасти устанка, коју је карактерисала свирепа владавина Сулејман-паше, изазвала је велико незадовољство међу Србима, што је довело до наставка Српске револуције подизањем Другог српског устанка 1815. године.³³⁹ Устанак је окончан након неколико месеци споразумом Милоша и Марашли Али-паше. Одлука о дизању устанка на којој је Милош Обреновић изабран

³³⁶ Данашња Смедеревска Паланка.

³³⁷ Турци нису „фермали“ Уговор и захтевали су безусловну и потпуну предају. Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 13–14.

³³⁸ *Исто*, 14; Боро Мајданац, 11.

³³⁹ Устанку је претходила Хаџи Проданова буна из 1814, која је угушена Милошевим настојањем, јер по њему још увек нису постојали услови за устанак и сматрао је да предност треба дати дипломатији.

за вођу устанка донета је на сабору у Такову, одржаном на Цвети, 23. априла 1815. године.³⁴⁰ У току устанка одржавани су тајни састанци устаничких вођа, а прва следећа „скупштина народна“ одржана је након окончања устанка, у Црнићу, децембра 1815. и на њој је Милош добио титулу „врховног кнеза и правитеља народа србског“. Одлучено је и да се задржи стара административна подела Србије на 12 нахија, а Пореч као „врлетни предео остане сам за себе“ и да врховни кнез у свакој нахији и Поречу постави по једног главног кнеза и одређени број главних кнезова за Велики народни суд у Београду. Скупштине у току овог периода губе на значају у односу на скупштине Првог устанка и њихова се надлежност своди на разрезивање пореза, што је требало чинити о Ђурђевдану и Митровдану.³⁴¹

Следећи значајан корак на путу учвршћивања Милошеве власти представљала је одлука Велике народне скупштине, одржане новембра 1817. године у Београду, да се Милош прогласи за наследног кнеза. С временом је Милош све више ценио скупштине и на њима је говорио о свим битним државним питањима, а на оној из новембра 1824. објавио јесвоју намеру да реформише народни суд и у својој беседи објаснио је скупштинарима у ком правцу ће тећи реформе.

На Великој народној скупштини у Крагујевцу, одржаној јануара 1827. године, која је имала посебно свечан карактер, присуствовало је око 800 учесника. Милош је скупштинарима у пригодној беседи саопштио одредбе Акерманске конвенције, коју је сматрао својим великим дипломатским успехом. Турска је њоме признала да је дужна да испуни одредбу VIII Букурештанског уговора о миру из 1812. која се односи на Србију. Скупштина је усвојила акт којим се Милошу потврђује наследност кнежевског достојанства и од Порте захтевала да народу подари сва права тражена од 1820. као и да Милоша потврди за наследног кнеза.

Прва представничка народна скупштина одржана је у Крагујевцу 1830. године. Милош је издао наребу да се у свим нахијама спроведу избори за скупштинаре, а они су на Велику народну скупштину дошли са пуномоћјима. Заседање је отворено читањем султановог хатишерифа који су Срби добили након

³⁴⁰ Боро Мајданац, 12.

³⁴¹ Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 14, 21.

окончања Руско-турског рата Једренским миром.³⁴² Милош је Скупштини поднео оставку као израз незадовољства што га Порта није признала за наследног кнеза. Скупштина је потом усвојила три акта: првим се Милош поново бира за наследног кнеза; другим је изражена благодарност султану на подареном хатишерифу, а трећим је изражена захвалност руском цару, као свом покровитељу, на трајном заузимању за српску ствар.

Велика народна скупштина у Београду одржана је 30. новембра и 1. децембра 1830. поводом допунског хатишерифа којим се Милошу признаје наследно кнежевско достојанство и кнежевског берата. Наследно кнежевство представљало је велики народни успех, а не личну титулу коју је Милош желео што из личне таштине, што из породичног егоизма, како су ови догађаји оцењивани са „наивно либералног гледишта“.³⁴³ На скупштину су расписом позване све народне старешине, црквени великодостојници, али је позив био упућен и осталим грађанима уз услов да су „отмени“.³⁴⁴ Београдски везир дошао је у Милошев шатор где је његов диван-ефендија прочитао хатишериф и берат на турском, а затим је, у присуству неколико хиљада учесника, обављена свечана церемонија Милошевог „устоличења“.

На фебруарској Великој народној скупштини у Крагујевцу кнез Милош је прочитао трећи хатишериф, којим је Србији присаједињено шест нахија, „што је значило Србију заполовину већу од дотадашње“. Скупштини су присуствовали и депутати из нових, присаједињених крајева. Ова скупштина била је значајна и због реформе пореског система. То је била прва скупштина о којој су писале новине.

Милош је дуго и успешно избегавао спровођење обавезе о успостављању Савета, што је било предвиђено одредбама хатишерифа из 1830. године. Како је народ био незадовољан његовим апсолутизмом, притиснут захтевима Порте и великих сила да се његова власт ограничи, Милош је након Милетине буне коначно морао да се позабави уставним питањем. За Велику народну скупштину којој је присуствовало око 4.000 људи одржану на Сретење 1835, био је припремљен устав, који је скупштина усвојила. Србија је тако ушла у ред земаља које имају писане

³⁴² Боро Мајданац 12; Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 29.

³⁴³ Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности I*, 50.

³⁴⁴ Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 35.

устава, а Сретењски устав важи за један од најнапреднијих устава тог доба, устав који је био корак испред свог времена, што је, између осталог, допринело и његовом веома кратком веку.³⁴⁵

3. ПОЛОЖАЈ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ ОД ДОНОШЕЊА СРЕТЕЊСКОГ УСТАВА (1835) ДО ХАТИШЕРИФА ИЗ 1838. (ТУРСКОГ УСТАВА)

Сретењски устав прокламује начело поделе власти и разликује „три власти Србске: законодавну, законоизвршитељну и судејску“.³⁴⁶ Тиме је, макар и декларативно, поред конституционализације државне власти, остварен и други битан елемент уставности и законитости – јасно разликовање државних функција и њихово додељивање различитим носиоцима, државним органима, како би се избегла концентрација власти у рукама једног државног органа.³⁴⁷

Највећи број одредаба Устава који се односи на уређење државних власти регулише положај кнеза и Државног совјета, два најважнија органа централних власти. Народна скупштина је први пут нашла своје место у једном уставном акту и њој је посвећена посебна глава која садржи десет чланова. Пре доношења Сретењског устава било је у оптицају неколико уставних пројеката, али скупштина у њима или није предвиђена као орган власти, што је био случај и са ранијим уставним актима, или је само успут помињана као орган у функцији кнеза и Савета.

Народна скупштина по Сретењском уставу, и поред чињенице да је конституционализована, што представља велики напредак у односу на њен ранији положај, има другоразредну улогу. То се да уочити већ на почетку уставног текста, у трећој глави која носи наслов „Власти Србске“, а у којој се Народна скупштина не помиње, док се као носиоци законодавне и извршне власти одређују књаз и Државни савет.³⁴⁸ Дакле, за разлику од уставних монархија из првих деценија XIX века, које су

³⁴⁵ Више о разлозима кратког века првог српског Устава видети: Дарко Симовић, „Сретењски устав заразитељна конституција“, *Одјеци Сретења – Србија у потрази за новим уставом*, Крагујевац 2006, 60–65.

³⁴⁶ Члан 5. Устава Књажевства Србије из 1835.

³⁴⁷ Ратко Марковић, „Примена начела уставности и законитости у Сретењском уставу“, *150 година од доношења Сретењског устава*, Крагујевац 1985, 110, 112.

³⁴⁸ Члан 5. и 6. Устава Књажевства Србије из 1835.

у различитим модалитетима усвојиле Локову и Монтескјеову доктрину поделе власти, мирећи начела монархијске и народне суверености, законодавна власт у првом српском Уставу није додељена представничком телу, сем по изузетку.³⁴⁹ Специфичност поделе власти огледа се и у томе што је и извршна власт подељена између два органа која деле законодавну власт, а ако узмемо у обзир и чињеницу да „једно одјеленије“ Државног савета представља највишу инстанцу судске власти, долазимо до закључка да Државни савет ужива посебно месту у систему власти, а да прокламовано начело поделе, уступа место својеврсној „конфузији“ власти.

Да ли је конституционализација Народне скупштине истовремено значила и јачање њеног положаја у односу на предуставни период питање је на које, чини се, не постоји једнозначан одговор. Осма глава Устава (чл. 82–91) била је посвећена Народној скупштини, која није добила место какво, готово без изузетка, имају представничка тела у тадашњим модерним демократијама нити је била законодавно тело, нити је могла вршити контролну функцију над владом (Државним саветом).

Народну скупштину чини „сто из народа најодабранији, најразумнији, најпоштенији и поверенија народно у највећем степену заслужујући депутати“ који се бирају из свих окружја.³⁵⁰ Устав не регулише начин избора и број депутата који ће долазити из сваког окружја, као ни дужину трајања њиховог мандата, већ упућује на посебан закон којим ће бити регулисана ова питања. Чланом 82. Устава једино је прописана доња старосна граница за пасивно бирачко право од 30 година. Александар Фира сматра да се с обзиром на читаву садржину Устава, и то не само српског, већ свих оновремених устава, недвосмислено може закључити да бирачко право припада само мушкарцима.³⁵¹

У складу са духом времена је и норма следећег члана³⁵² којом је прописано да се депутати шаљу на скупштину о трошку оног ко их шаље. Устав у овом случају не садржи одредбуо законској разради овог принципа, иако би то било логично. Оно на шта нас упућује ова уставна одредба јесте природа „парламентарног“ мандата, па

³⁴⁹ Миодраг Јовичић, „Устав Књажевства Србије од 1835. („Сретењски устав“) и његово место у свету савремене уставности“, *150 година од доношења Сретењског устава*, Крагујевац 1985, 87.

³⁵⁰ Члан 82. Устава Књажевства Србије из 1835.

³⁵¹ Александар Фира, „Устав Србије од 1835. године“, *Одјеци Сретења – Србија у потрази за новим уставом*, Крагујевац 2006, 96.

³⁵² Члан 84. Устава Књажевства Србије из 1835.

би се могло закључити да депутати представљају бираче свог окружја, да сваки депутат, дакле, заступа само онај део народа из његове изборне јединице, било да је добио њихов глас или не, а не народ у целини. Такође, успостављени однос на релацији бирач–депутат указује на императивни карактер мандата, а евентуална могућност опозива, иако ни о томе нема речи у Уставу, била би регулисана изборним законом.

Народна скупштина се састаје редовно једном годишње, „о Ђурђеву дне“ у пуном саставу, а по потреби и више пута у току године. Скупштинско заседање како редовно, тако и ванредно сазива књаз својим указом, као што се његовим указом Скупштина и распушта.³⁵³ У овлашћењу књаза да распушта Народну скупштину, које је у основи протоколарног карактера, А. Фира препознаје могући извор његове додатне, ионако велике, моћи у оквиру Уставом пројектованог система власти, јер он, користећи се овим правом, у сваком тренутку може распустити Скупштину и довести до промене њеног састава.³⁵⁴

Ексклузивитет у домену финансијског законодавства припадао је Народној скупштини. Тако се „никакав данак није могао наложити или ударити без одобренија народне скупштине“.³⁵⁵ У члану 9. Устава ово питање било је нормирано на готово идентичан начин.³⁵⁶ Попечитељство финансија³⁵⁷ није могло доносити никакав закон о повећању данка без одобрења Народне скупштине. Уставом је, даље, прописано да се данак утврђује за једну годину, а уколико би се показало на основу извештаја „казначејства државнога“ да годишњи приходи нису били довољни, Скупштина би данак у наредној години повећала како би се покрио мањак у државној каси. Попечитељство финансија имало је обавезу да Скупштини, на њен захтев, поднесе извештај о годишњим државним приходима и расходима.³⁵⁸ Народна скупштина давала је сагласност на одлуку о повећању „годишње плаће књажеске“, али није

³⁵³ Члан 85. Устава Књажевства Србије из 1835.

³⁵⁴ Александар Фира, „Устав Србије од 1835. године“, *Одјеци Сртења – Србија у потрази за новим уставом*, Крагујевац 2006, 96.

³⁵⁵ Члан 86. Устава Књажевства Србије из 1835.

³⁵⁶ У истом члану је постојала и одредба о саставу Народне скупштине, коју садржи и члан 82, став 1.

³⁵⁷ У Уставу се у Глави десетој која носи наслов „О финансији (азнадарству)“ користи термин „финансија“ у смислу институције, а извесно је да је реч о попечитељству (министарству) финансија. Миодраг Јовичић, *Устав и уставност*, Изабрани списи, књига 3, Београд 2006.

³⁵⁸ Члан 87. и 88. Устава Књажевства Србије из 1835.

имала овлашћење да је без одобрења књаза умањи.³⁵⁹ У члану 107. Устава налазимо још једну потврду искључиве надлежности Народне скупштине у овој области законодавне делатности. Њиме се књаз и Државни совјет обавезују да поставе „главну рачунцијницу“ која ће вршити контролу да ли се народни новци троше на друге потребе, „развје на оне, које су скупштином народном одобрене“. Ово истовремено, уз одредбу члана 91. Устава, којом је прописано да „само народној скупштини пристоји право располагати данак на народ“, а све у контексту њених осталих уставних овлашћења, представља елемент заснивања буџетске надлежности, која је врло брзо оформљена као једно од најбитнијих трајних права народног представништва.³⁶⁰

Народна скупштина није располагала правом законодавне иницијативе, али је имала право да књазу и Совјету подноси представке о „жалбама каквим и тегобама“ и да им упути молбу да донесу одговарајући закон који би регулисао предметну материју. Такође, Скупштина је имала надлежност да упозна књаза и Совјет о злоупотребима у управљању, а располагала је и правом да књазу тужи Државни совјет или друге власти у случају кршења Устава и Уставом установљених права „кога год Србина“.³⁶¹

Постоје и одређене надлежности народног представништва у оквиру династичких питања. Устав усваја принцип примогенитуре по мушкој линији, па је најстарији Књажев син законити наследник престола. У случају да нема мушких потомака династије Обреновић – Милоша и његове браће, наслеђе прелази на најстаријег сина „најближе и најстарије врсте кћери од фамилије Обреновић“, ³⁶² тако што ће га последњи књаз мушке фамилије Обреновић усвојити и природити, уз неопходно одобрење Државног совјета и Народне скупштине. Уколико пак не би било мушких наследника ни по женској линији из фамилије Обреновић, а књаз пропусти да одреди свог наследника „из членова народа, који би био најспособнији и најдостојнији“ и након што га на ту обавезу опомене Државни совјет, тада овом

³⁵⁹ Члан 89. Устава Књажевства Србије из 1835.

³⁶⁰ Видети: Александар Фира, 97.

³⁶¹ Члан 90. Устава Књажевства Србије из 1835.

³⁶² Члан 27. Устава Књажевства Србије из 1835.

органу и Народној скупштини припада надлежност да изврше избор „најспособнијег и најдостојнијег мужа између себе“ (члан 28).

Занимљиво је опредељење уставотворца да Народној скупштини, којој је доделио улогу законодавца по изузетку, намени улогу уставотворног органа. У ствари, њој је намењена улога ревизионог органа, пошто Устав, као једино могућу, предвиђа делимичну промену Устава. Према члану 140, књаз и Државни савет сазивају Народну скупштину ако се покаже да је нужно неку уставну одредбу променити, допунити или из ње нешто искључити. Они су дужни да свој предлог образложе депутатима, а да потом, заједно сњима, изврше потребне измене. На основу ове одредбе могло би се помислити да и Савет и књаз имају право да одлучују о свом предлогу, али ову недоумицу отклања наредни члан, којим је прописано да је за рад потребно присуство три четвртине пуног скупштинског сазива, док језа пуноважну одлуку потребна већина од две трећине присутних депутата. Улогу два органа који су носиоци највише власти у земљи, стога, треба разумети у контексту њихове улоге да иницирају и дају образложење у погледу уставних промена, што је веома значајна надлежност, јер скупштина не може излазити из задатих оквира. Коначна реч о уставним променама, ипак, припада Народној скупштини.

Вратимо се сада питању кворума за рад и одлучивање. Овде постоји једна нелогичност. На основу наведене уставне одредбе да се израчунати да је за изгласавање уставних промена потребна подршка 50 депутата, дакле, половина скупштинског сазива. Александар Фира наглашава да кворум за редовни рад Народне скупштине, као и већина потребна за доношење одлука нису Уставом изричито утврђени и из тога закључује да су кворум и потребна већина у том случају мањи.³⁶³ Међутим, овај аутор је у истом тексту, у делу посвећеном Народној скупштини, нагласио одредбу члана 85. по којој се Скупштина редовно састаје једном годишње, у „пуном саставу“.³⁶⁴ Тада она одлучује о годишњем данку и логично је да се одлука доноси већином гласова, што је за један глас више него што је потребно за промену Устава. Да ли је намера уставотворца била да олакша поступак промене Устава

³⁶³ Поред редовног ђурђевданског окупљања, Скупштина се, по потреби, може на позив књаза састати и више пута у години и осим за случај уставних промена, није утврђен кворум, па се само у том делу и може прихватити став овог аутора. Александар Фира, 106.

³⁶⁴ Исто, 97.

уколико се покаже да му неке одредбе „не иду наруку“ или је реч о неискуству уставописца тешко је докучити, нарочито ако се има на уму чињеница да је Сретењски устав „мртворођен“ и да није било праксе која би развејала ове, као и бројне друге недоумице, а његова анализа нужно се своди на егзегетички приступ.

На основу уставних овлашћења можемо само потврдити раније изречену оцену да Народна скупштина није имала неку важнију улогу у систему власти. Она се по свом положају није могла поредити са оновременим парламентима уставних парламентарних монархија. Чини се да је на месту констатација да је садржина Сретењског устава одговарала реалном односу снага у друштву где су кнез Милош и Старешински савет представљали истинске центре моћи у Србији.³⁶⁵ Било је, ипак, и мишљења да је Скупштина по Сретењском уставу имала „поприличну власт“.³⁶⁶ По М. Миловановићу, Народна скупштина је, и поред све ограничености делокруга и надлежности, била средишна установа нове државне организације. Она је имала улогу да спречи кнежеву самовољу према Скупштини, и обрнуто.³⁶⁷ Овакво величање Скупштине последица је, по Д. Симовићу, Миловановићевог националног романтичарског заноса, а не стварне позиције ове установе.³⁶⁸ Миодраг Јовичић сматра неспорном чињеницу да Сретењским уставом није уведен парламентарни систем у Србији, али уочава извесне сличности у односима Народне скупштине и извршне власти са првим фазама постепеног јачања парламента у Енглеској.³⁶⁹ Елементе сличности види у два права закојасе Дом комуна изборио у својој борби са монархом, а то су право одобравања пореза и право на подношење петиција монарху. Управо се у искључивој надлежности Народне скупштине да доноси закон о порезима и праву подношења представки књазу и да позива на одговорност Савет или га моли да донесе какав закон, уочавају елементи који воде уобличавању парламентарног система.³⁷⁰

³⁶⁵ Дарко Симовић, „Сретењски устав – заразитељна конституција“, 63.

³⁶⁶ Алекс Драгнић, 30.

³⁶⁷ Милован Ђ. Миловановић, „Уставност Србијина“, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд 1997, 299.

³⁶⁸ Дарко Симовић, „Сретењски устав – заразитељна конституција“, 63.

³⁶⁹ Миодраг Јовичић, „Устав Књажевства Србије од 1835 („Сретењски устав“) и његово место у свету савремене уставности“, 95.

³⁷⁰ *Исто*, 96.

На крају, треба истаћи да је погрешно у Сретењском уставу видети оно чега нема, као што не треба ни превидети оно што он заиста садржи и тиме маргинализовати његов значај у развоју српске уставности. Народна скупштина, која се налази у фокусу нашег интересовања у овом раду, и поред чињенице да је у оквиру Уставом успостављеног односа институција власти била у другом плану, располагала је овлашћењима која су представљала добру основу за јачање њеног положаја у наредном периоду. Она није располагала правом законодавне иницијативе,³⁷¹ али јесте правом законодавне прединицијативе,³⁷² а можда би се могло казати „саветодавном“ или „факултативном законодавном иницијативом“. Уз потпуне надлежности у буџетском праву, ово представља добру основуна којој је неколико деценија касније, Народна скупштина постала законодавно тело. Право да књазу подноси представке у вези са повредом Устава од стране Савета и других власти, као и да књазу и Савету јавља за злоупотребе у управљању, представља клицу контролне функције Народне скупштине. У овлашћењу да у случају изумирања лозе Обреновић и по мушкој и по женској линији, Народна скупштина са Државним саветом бира новог књаза, препознаје се клица будуће изборне функције представничког тела.

Суспендовањем Сретењског устава Народна скупштина је деконституционализована, чиме је наставила свој ранији „живот“ обичајне установе у Срба. Правно ће поново бити регулисана тек 1858, доношењем првог Закона о Народној скупштини, а реконституционализована Намесничким уставом 1869. године.

Пред крај своје прве владавине Милош је све ређе уобичавао да сазива Скупштину. У Крагујевцу је на Петровдан 1835. одржана Народна скупштина и књаз је на њој упознао депутате са намером да, по султановом позиву, путује у Цариград, а циљ његове посете био је да од Порте издејствује поштовање свих повластица датих српском народу на основу ранијих хатишерифа. Након две године, на Спасовдан 1837, одржана је Народна скупштина поводом спроведених пореских реформи које је књаз на ранијим скупштинама наговештавао, а које су изазвале велико незадовољство у народу.³⁷³

³⁷¹ Супротно: Александар Фира, 97.

³⁷² Марко Павловић, 47.

³⁷³ Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 39.

4. НАРОДНА СКУПШТИНА У ВРЕМЕ ВАЖЕЊА ТУРСКОГ УСТАВА (1838–1869)

Хатишериф из 1838.године, познатији као Турски устав, није предвидео Народну скупштину, али се Порта није противила њиховом одржавању. Штавише, свим важнијим скупштинама присуствовао је и београдски паша.³⁷⁴ Милош, који је био развлашћен новим Уставом, пошто је велики део његових надлежности пренетна Савет, марта 1839. издао је указ којим обавештава Савет да су „височајши дворови који су нам устав исти даровали“ милостиво одобрили да се Скупштина сазива и даље, у складу са обичајима, кад код се за то укаже потреба.³⁷⁵

Таква скупштина више није располагала никаквим надлежностима пошто је Савету додељено финансијско законодавство,³⁷⁶ што је основна функција коју је вршила Скупштина како у периоду који је претходио њеној конституционализацији, тако и по Сретењском уставу. Она поново егзистира искључиво као обичајна установа која „не решава ни о чем – даје само мишљење и изјављује жеље“.³⁷⁷

Разлози изостављања Народне скупштине из Устава у нашој литератури различито се тумаче. Радош Љушић сматра да су сви чиниоци, сем Турске, били зауношење Скупштине у Устав, а да „у четвртом хатишерифу за њу није било места само зато јер није била предвиђена ни у ранијим“.³⁷⁸ Чини се да је прихватљивији став Ј. Продановића да нико, сем Милоша, у ствари, није био за Скупштину. Русија није имала скупштину, па због тога није ни заговарала њено уношење у Устав, а рачунала је и да ће лакше утицати на неколико великаша него на народ. Енглеска дипломатија није имала јединствен став по овом питању.³⁷⁹ Милошу је Скупштина одговарала јер је био уверен да ће њоме лако владати, а у њој је видео и средство отпорне моћи према Савету. Против Скупштине потајно је био и Петронијевић, а

³⁷⁴ Боро Мајданац, 14.

³⁷⁵ Јаша М. Продановић, 96. Видети још: Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 40; Боро Мајданац, 14.

³⁷⁶ Радош Љушић, „О Уставу из 1838. године“, Миодраг Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 30. Видети члан 20. Устава Србије из 1838.

³⁷⁷ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 3, Београд 1990, 53.

³⁷⁸ Радош Љушић, 30.

³⁷⁹ Јаша Продановић, 97.

отворено и Вучић који је имао прилике да се лично увери у Милошеву способност да Скупштину придобије за своју ствар и у њој тријумфује. Супротно Милошевим упутствима, Петронијевић је настојао да код Порте издејствује један непокретни Савет који ће ограничити Милошеву самовољу.³⁸⁰ Систем државне власти на основу овог устава вођен је логиком његових твораца да треба успоставити ограничену уставну монархију са знатно смањеном улогом кнеза. Успостављање таквог концепта није подразумевало класичну ограничену уставну монархију буржоаског типа, нити конституционализацију људских права и слобода у пуном обиму, али је ипак водило постепеној демократизацији друштва.³⁸¹

Ни Порта није била расположена да Скупштина буде предвиђена новим уставом, пошто је била свесна чињенице да би она била моћно оружје у Милошевим рукама којим би он био у стању да се супротстави султановој власти. Савет је био орган преко кога је Порта рачунала да ће бити у прилици да врши утицај и ограничи Милошеву власт, па је чланом 17. Устава обезбедила да саветнике без њене воље није могуће сменити.³⁸² Осим што је Уставом Порта желела да ограничи кнежеву власт, по С. Јовановићу, циљ је био и да се створи извор сукоба у Србији, што би јој омогућило да се меша у њене унутрашње ствари и помаже „странку која јој боље служи“.³⁸³ Уставна решења критиковали су и други аутори, па сличну замерку налазимо и у речима К. Богдановића, по коме у Уставу влада турски дух и он, у ствари, представља турску сплетку. Изостављањем Народне скупштине, српски народ је изгубио репрезентативну власт, а власт је припала неколицини великаша, подложним Порти, а потенцијално и другим страним силама.³⁸⁴

³⁸⁰ Исто, 96–97.

³⁸¹ Љубица Кандић подсећа на речи С. Јовановића да ни уставобранитељска опозиција није, у начелу, била против неограничене власти, већ су ишли на то „да се она с једног човека са којим су стајали у непријатељству пренесе на једно тело у коме би они заседавали“ „Уставноправни развој Кнежевине и Краљевине Србије (до 1918)“, Миодраг Јовичић (ур.), *Уставни развој Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990.

³⁸² Устав Србије из 1838.

³⁸³ Наведено према: Јаша Продановић, 97.

³⁸⁴ Коста Богдановић, *Историја србског устава*, Нови Сад 1861, наведено према: Јаша Продановић, 95. Он наглашава да би Савет какав је организован по члану 17. Устава имао несагледиво штетне последице по стабилност земље и био би извор унутрашњих сукоба и немира, а управо би се ту отворио онај простор за мешање Порте о коме ј говорио С. Јовановић. Занимљива је и Богдановићева напомена о два различита превода члана 17. Наиме, у Портином преводу који је објављен као Устав стоји да се саветници не могу лишити звања док се не докаже код Високе порте да су што згрешили (у Уставу дословно стоји – да су се они учинили повини због каквог преступленија, или због нарушенија

Свој став према Уставу кнез Милош изнео је када је средином априла 1839. прешао у Земун, у намери да се више не враћа у Србију. Он том приликом истиче да по таквом Уставу нити може владати, нити може дозволити да се уништавају права народна за која су се заједно борили. За Милоша је било неприхватљиво да влада у договору са 17 људи који нису одговорни ни њему ни народу, при чему нема право да сазива Скупштину „која би могла у духу народности радити“ и коју је он држао за све време своје владавине.³⁸⁵ По Милошевом повратку из Земуна војска која је била уз њега дигла је устанак против уставобранитељског Савета, али иако је буну он сам иницирао, проценио је да не треба да се истиче као њен вођа, већ је под притиском својих противника пристао да Вучића овласти да угуши буну.³⁸⁶ Указом о устројству Државног савета и Кнежеве канцеларије³⁸⁷ још више је ограничена Милошева власт, а он је, суочен са захтевом уставобранитеља да да оставку, решио да абдицира у корист свог сина Милана и преселио се на своје имање у Влашкој.³⁸⁸

Скупштина се у овом периоду ретко састајала иако је њено сазивање било омогућено нашим „првим уставним амандманом“.³⁸⁹ Једна Народна скупштина одржана је средином фебруара 1839, да би један месец касније, када је неслагање кнеза и Савета кулминирало његовим одласком у Земун, била сазвана једна скупштина старешина и чланова Савета како би наговорили кнеза на повратак. У Београду је 12. јуна 1839. године одржана Скупштина која је отворена беседом

закона и уредба земаљски). „Саветници не могу бити својих звања лишени док не би што погрешили противу закона земље и Високе порте“, превод је који је наложио београдски везир Јусуф-паша, уз објашњење да је цариградски превод бољи уколико Србија жели да зависи од Порте, а уколико не жели, онда је бољи његов превод. Занимљиво је да се Србија и данас на Косову и Метохији, делу своје територије који се од 1999. налази под међународним протекторатом на коме је 2008. самопроглашена тзв. Република Косово, суочава, поред осталог, и са проблемом три различита текста „Устава Косова“ (на српском, енглеском и албанском језику), која се на појединим местима разликују до те мере да једно исто питање регулишу на потпуно супротан начин. Ово је случај и са „законима“, међу којима се, због значаја материје коју регулише, посебно истиче Кривични закон.

³⁸⁵ Споменик VI, 51. Наведено према: Јаша Продановић, 99.

³⁸⁶ Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности I*, 62–63.

³⁸⁷ Кнез је потписао указ 29. маја 1839.

³⁸⁸ Милан је у тренутку наслеђа престола био на самрти и поживео је још само месец дана. Тврдило се да уопште није био свестан свега што се око њега дешавало, па ни тога да је наследио престо. Власт је вршило привремено намесништво које су чинили Аврам Петронијевић, Тома Вучић Перишић и Јеврем Обреновић. Њега је наследио Милошев млађи син Михаило. У берату који је Висока порта издала кнезу Михаилу за његове посебне саветнике и чуваре Устава постављени су Петронијевић и Вучић.

³⁸⁹ Радош Љушић, 30.

Намесништва у којој су изнете похвале на рачун Устава и покуде на рачун кнеза Милоша. Скупштина је примила на знање саопштење о промени на престолу.³⁹⁰

По повратку кнеза Михаила из Цариграда, где је примио берат којим је потврђено његово кнежевско достојанство, била је заказана Народна скупштина којој су, поред народних старешина, окружних кметова и начелника, присуствовали и сви виђенији људи и црквени великодостојници. Скупштина је одржана у Београду, 5. марта 1840. и на њој је прочитан султанов берат.³⁹¹

Односи између кнеза и Савета бивали су све затегнутији, а уставобранитељи су у појединим крајевима дигли буну. Након што је буна угушена, неки од њених вођа морали су да напусте Србију, а Порта је послала Муса-ефендију како би испитала узроке притужби на стање у Србији које су стизале у Цариград.³⁹² Кнез Михаило јеса њим постигао договор да се за 20. јул 1840. закаже Народна скупштина. Она је одржана на Калемегдану, а присуствовао је и руски конзул, док је изостало присуство вођа уставобранитеља. Након читања фермана, Портин изасланик захтевао је од свих „депутараца“ да се писмено изјасне о ферману и Уставу, шта је разлог њихове побуне и због чега су против појединих чиновника. Скупштина се састала 23. јула и на њој су као виновници нереда оптужени Вучић, Петронијевић, Гарашанин и други виђенији уставобранитељи, те су након тога неки од њих напустили Србију, а Скупштина је донела и низ мера ради успостављања реда у земљи.³⁹³

У Србији је и даље стање било прилично нестабилно, нереди нису престајали, а као велики проблем истиче се и неплаћање данка од стране великог броја пореских обвезника. Како би се нашло решење за превазилажење оваквог стања, кнез Михаило је за 10. август 1840. заказао Народну скупштину, која је одржана у Топчидеру. Ради успостављања безбедности и поретка, Скупштина је донела одлуку да се строго казне сви који раде против кнеза и руше државни поредак, као и против оних који агитују у народу против плаћања данка.

³⁹⁰ Боро Мајданац, 16.

³⁹¹ Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 45.

³⁹² Исто.

³⁹³ Исто, 46; Боро Мајданац, 17.

Пошто је кнез Михаило, под притиском уставобранитеља, напустио Србију, за 2. септембар 1842. године заказана је Народна скупштина за задатком да изабере новог кнеза. Вучић је обавестио окружне начелнике о Михаиловом одласку у Немачку и наложио им да из сваког села одаберу 5–6 поштених и разумних кметова и да са њима дођу на Врачар на заказану скупштину. Вучић је на Скупштини одржао говор и захтевао од митрополита, свештеника, народних старешинаи кметова да изнесу своје мишљење и дају предлоге поводом стања у земљи. Он је предложио да се Михаило позове да се врати у земљу, али је тај предлог одбачен, а Скупштина је за кнеза предложила Александра Карађорђевића, сина Карађорђева.³⁹⁴ Александар је на позив скупштинара брзо дошао на Скупштину, а београдски везир обавештен је о промени на престолу. Везирови представници изјавили су да ће Порта признати избор новог кнеза, што је она убрзо и учинила, па је за Митровдан 1842. сазвана Народна скупштина да се на њој, у складу са обичајима, прочита берат.³⁹⁵

Русија је била незадовољна променом на престолу, па је у договору са Турском решено да се избори понове, уз обавезу да се обезбеди слобода избора. Порта је наложила да се именују три намесника која ће до избора вршити кнежеву власт, а вођама уставобранитеља било је наложено да до избора напусте Србију. Народна скупштина је заказана за 4. јун 1843. године. Избори су вршени по срезовима, а сваки изабрани посланик морао је имати писано пуномоћје. На Скупштину су позвани митрополити са епископима, представници нижег свештенства, окружни начелници са по два подручна среска начелника, из сваког окружног суда председник и још један изабрани члан, председник апелационог суда и два члана. Из сваке општине бирао се по један „депутарац“, по два из оне са преко двеста кућа, по три из варошке, а четири из Београда. Седници је присуствовало око 2.000 скупштинара и чланови Савета.³⁹⁶

Скупштина је одбацила Портин ферман, којим је било наложено кнезу Александру да се удаљи до избора новог кнеза, а да Петронијевић и Вучић за то време напусте Србију. Скупштина је упутила депутацију од 150 чланова код изасланика руског цара, барона Ливена, као и београдског паше, која им је саопштила

³⁹⁴ Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 53.

³⁹⁵ Исто, 54.

³⁹⁶ Исто, 55.

да је српски народ спреман да поднесе и највеће жртве, али да се неће одрећи својих права. Након дугих преговора вођених између Савета, барона Ливена и београдског паше договорено је да кнез са уставобранитељским првацима, пошто поднесу оставке, оду у Крагујевац, а до избора новог кнеза земљом би управљала три намесника. Такође, било је договорано да на сваких 200 емиграната који су са кнезом Михаилом напустили Србију буде одређен по један посланик који ће присуствовати „изборној“ Скупштини, а да се емигрантима дозволи повратак у земљу, уз услов да буду разоружани.³⁹⁷

Постигнути споразум поднет је на потврду Народној скупштини 6. јуна 1843, али ни он јој није био по вољи па је нађено компромисно решење – да се без подношења оставке кнез повуче у манастир Раковицу, а Вучић и Петронијевић у Крагујевац. Одређен је рок за поновни састанак Скупштине која ће изабрати кнеза – Видовдан (12. јун) 1843. године. Скупштина, за коју се наводи да је највећа од Првог српског устанка, акламацијом је изабрала Александра Карађорђевића за кнеза. Русија се противила султановој потврди све док Вучић и Петронијевић не напусте Србију. За 28. јул у Крагујевцу је сазвана Народна скупштина јер је Савет хтео да се с њом консултује. Кнежевски берат прочитан је 2. септембра на Калемегдану, а овом чину присуствовали су црквени великодостојници, државно вођство и скупштинари.³⁹⁸

Након тога, безмало, пет година није сазивана Скупштина. Након бурних догађаја из 1843, повратком Вучића у Србију 1844. године, унутрашње прилике су се стабилизовале. Разлог заказивања Скупштине за 1. јун 1848. била су револуционарна збивања у Мађарској и Аустрији и жеља српског народа да пружи подршку својим сународницима из Војводине у борби против Мађара. Услед Милошевог доласка у Загреб и Михаиловог у Нови Сад, Скупштина је одложена за 28. јун и позната је као Петровска скупштина. И овог пута је био сличан састав скупштинара који су долазили по положају, а на сваких 250 пореских глава биран је по један посланик.³⁹⁹

³⁹⁷ Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 55.

³⁹⁸ Боро Мајданац, 17.

³⁹⁹ На Скупштину нису, међутим, дошли само народни посланици, него и читаве гомиле сељака, које нису имале никакав мандат, па је на крају скуп више личио на какав вашар него ли на Народну скупштину. Захваљујући својој великој харизми Вучић, је успео да цео скуп окрене против кнеза, Савета и против министара. Један демагог његовог калибра био је јачи од свих других власти заједно,

Основни захтев скупштинара био је да се Скупштина убудуће састаје редовно како се не би десило да прође пет година без иједног сазива. Већина њих била је за то да се Скупштина састаје једном годишње, а било је и предлога да се, осим обичне, Велика народна скупштина састаје сваке треће године. Кнез је обавестио народне представнике да ће комисија коју је саставио Савет израдити Нацрт правила Народне скупштине, при чему строго мора водити рачуна да се њима неповреди Устав и „како би држање скупштине било у скаладу са циљем доброг тока уставних послова“.⁴⁰⁰

Предлог Савета, на основу представки народних представника из свих крајева земље, био је да се скупштина сазива сваке године; да скупштина може управној власти подносити жалбе и молбе од стране народа, као и да може износити потребе и чинити предлоге; да ће влада подносити скупштини финансијски извештај; скупштина треба да буде састављена од по једног представника сваког среза или окружне вароши; да избори буду слободни, без утицаја власти и да посланик може припадати сваком реду: чиновничком, земљорадничком, трговачком или свештеничком.⁴⁰¹ Савет је прописао и да ће се скупштина састајати сваке године 26. септембра, а Комисија је израдила Нацрт закона Народне скупштине који је остао „мртво слово на папиру“, а на наредно сазивање народних представника чекало се више од десет година.

У међусобним односима уставобранитеља у периоду од десет година много тога се променило – о многим питањима разилазили су се у мишљењу, а односи између кнеза и Савета одавно су изашли из мирне фазе, што је било обележје почетка уставобранитељског режима. Тенкина завера представљала је кулминацију непријатељства између Савета и кнеза и ту се више није могло успоставити поверење које је раније владало међу њима, без обзира на њихово званично „измирење“. Вучић и Гарашанин били су решени да Александра збаци са власти и за остварење тих намера била им је потребна Народна скупштина.⁴⁰² Но, за заказивање Скупштине било је потребно обезбедити пристанак кнеза и Савета, што у датим околностима

па је „ићи на Скупштину значило ићи пред једну сељачку узбуну, и бацити се на милост и немилост њеном вођу Вучићу.“ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, 204.

⁴⁰⁰ Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 57.

⁴⁰¹ *Исто*.

⁴⁰² Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, 203–205.

није било нимало једноставно. Вучићу и Гарашанину преостало је само да у народу изазову такво расположење за Скупштину, пред којом ће кнез и Савет морати да попусте. Вучић је директно вршио пропаганду, док је Гарашанин био опрезнији, а значајну улогу одиграла је млада интелигенција, која је била језгро будућих либерала и нијенимало благонаклоно гледала на уставобранитељску туркофилску политику.⁴⁰³

Након извршених припрема, Гарашанин је успео да приволи кнеза, који није видео излаз из ситуације уколико би Гарашанин поднео оставку, и потом је Савету упутио предлог да се сазове Скупштина, као једини начин да се превазиђе постојећа криза у земљи. Савет је прихватио његов предлог и формирао комисију за израду скупштинског закона. Захваљујући руској, француској и енглеској дипломатији, Порта је повукла ранију забрану сазивања Скупштине, чиме су, поред унутрашњих, коначно отклоњене и спољашње препреке зањено одржавање.⁴⁰⁴ Одржавању Светоандрејске скупштине претходило је доношење првог српског Закона о Народној скупштини, 28. октобра 1858. године. Филип Христић се упорно и безуспешно залагао да се донесе закон којим ће се уредити положај скупштине као сталне институције која вишенеће зависити од (само)воље кнеза и Савета. На крају, ипак је донет *ad hoc* закон који ће важити само за једно скупштинско заседање, а на млађима је да „скупштину утврде за унапредак“, говорио је Гарашанин.⁴⁰⁵

Законо Народној скупштини из 1858, на основу кога је сазвана и одржана Светоандрејска народна скупштина, мотивисан је „обичајем народним који од давнина постоји, да се наш народ с времена на време сакупља на скупштину поради саветовања о општенородним делима“.⁴⁰⁶ На захтев Скупштине из 1848. године одређена је једна саветска комисија да изради нацрт закона, који је послужио као основа овом закону.⁴⁰⁷ Скупштина се састоји од изабраних и „од народа опуномоћених“ народних посланика, а у њен састав по положају улазе председник Касационог и председници два одељења Апелационог суда, председници окружних судова и варошког београдског суда, окружни начелници и управник београдске вароши, окружни протојереји, четири настојатеља манастира и по један изабрани

⁴⁰³ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, 205–207.

⁴⁰⁴ Алекс Драгнић, 44; Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, 211.

⁴⁰⁵ Марко Павловић, 81.

⁴⁰⁶ Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 58.

⁴⁰⁷ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, 212.

представник сваке епархије.⁴⁰⁸ У сваком срезу, вароши и вароши Београду бира се по један посланик насваких 500 пореских глава, а на остатак од 250 или више пореских глава још по један посланик. И оне окружне вароши које немају „подпуно 500 порески’ глава” бирају једног посланика (§ 2).

Посланици су сматрани представницима своје изборне јединице, а у исто време и представницима целог народа (§ 3). Скупштина из својих редова бира председника, потпредседника и два секретара, с тим што за секретаре могу бити бирани и чиновници који нису посланици, али они у том случају немају право гласа (§ 4).

Народна скупштина имала је да буде верно и „точно израженије“ народног стања и народних осећања. Као таква, она даје мишљење о предметима за којекнез са Саветом нађе за добро да се преко попечитеља Скупштине предложи; износи влади тегобе народне и предлаже средства којима се оне могу решити; износи народне жеље које би допринеле подизању државног благостања и начин на који би се оне извршиле (§ 6). Предлози које Скупштина учини имаће обавезну снагу тек пошто их кнез са Саветом озакони. Скупштина ни по овом закону није постала законодавни чинилац. Кнез у договору са Саветом сазива Скупштину, „као што ће по свршеном делању скупштине одредити дан, када ће се она растати“.

Након конституисања Скупштине кнез је, у присуству Савета, министара и архијереја, лично или преко свог представника, отвара беседом. Радни кворум Скупштине чине две трећине укупног броја посланика, а одлуке се доносе апсолутном већином присутних чланова. Народни посланици могу потпуно слободно изражавати своја мишљења и чинити Скупштини „полезна предложенија“ у интересу целог народа или својих крајева, при чему морају водити рачуна да њихови предлози нису усмерени против јавног реда и закона земље (§ 18). Веома је важна одредба члана 19. којом се народни посланици ослобађају одговорности за изговорену реч и мишљење изнето на Скупштини – они, дакле, првим Законом о Народној скупштини добијају имунитет неодговорности.

⁴⁰⁸ Члан 1. Закона о Скупштини, Зборник закона и уредба и уредбених указа изданих у Књажевству Србији, Београд 1858.

Законом је било прописано да ће „сва советованија, деланија и предложенија скупштине“ бити објављена у најзначајнијим новинама. Ово није био једини начин којим је била обезбеђена јавност рада, што је једно од основних начела парламентаризма, већ је било предвиђено да ће се штампати извод из записника који ће бити достављен сваком посланику, као и свим земаљским властима и општинама. Локалне власти су имале обавезу сазивања среских и варошких скупштина на којима ће се читати изводи, како би читав народ био обавештен о свему што је на скупштини рађено. То је било од посебне важности, јер је начело јавности, које се у закону није имплицитно помињало, добијало свој прави и пуни смисао тек овом одредбом, пошто је у Србији тог доба било свега четири посто писменог становништва. Такође, значајно је избог чињенице да је Светоандрејска народна скупштина била прва скупштина која је одржана у затвореном простору,⁴⁰⁹ па је њен рад, за разлику од претходних које су одржаване под ведрим небом, могао пратити ограничен број заинтересованих грађана.

Активно бирачко право имао је сваки рођени и приурођени пунолетни Србин, који није никада био кажњаван за неки злочин. Само слугама, које служе било у кафани или код појединих лица укући и бећарски данак плаћају, ускраћено је ово право. Чиновници нису могли бирати у месту у коме врше власт (§ 29.). Бирачи остварују бирачко право у месту пребивалишта, боравишта (где имају начин живљења) или тамо где поседују непокретности. Осим способности за активно, за пасивно бирачко право био је предвиђен и један додатни услов – старосни цензус од 30 година. У варошима је избор посланика био непосредан, а у срезovima посредан. Саветници, министри, архијереји, као ни свештеници оба реда не могу бити бирани за посланике (§ 31).

Према нацрту из 1848, чиновници нису били лишени пасивног бирачког права, али су и Гарашанинове и кнежеве присталице биле у страху да би Вучић, који је као председник Савета припадао чиновничком реду, као и 1848. могао да манипулише Скупштином и од ње направи „вашар“, те су решили да на овај начин осујете ову потенцијалну опасност. Из истих разлога је из нацрта елиминисана

⁴⁰⁹ Тада је био проблем наћи одговарајућу зграду у којој се може сместити толики број људи – 437 народних посланика (377 изабраних и 60 по положају), кнез, Савет, министри, па је одабрана зграда старе пиваре на углу Балканске и некадашње Босанске улице (сада Гаврила Принципа).

одредба да саветници могу присуствовати седницама и учествовати у расправи.⁴¹⁰ И одређење да се донесе закон и унапред утврде прецизна правила по којима ће се држати скупштина донекле је било мотивисано лошим искуством које је постојало са скупштинама за време кнеза Александра. Наиме, све три скупштине, од којих су две – 1842. и 1843. организоване ради његовог избора, оставиле су, по речима С. Јовановића, утисак револуционарних гомила.⁴¹¹

Закон гарантује слободу избора, без икаквих ограничења или притисака, тако да Народна скупштина буде истинит и прави израз и представништво воље народне. Иако Скупштина није установа искључиво представничког карактера, пошто је била састављена само од изабраних посланика већ и од представника разних власти, или, речима С. Јовановића, била је полуглаварска, а полународна,⁴¹² овом одредбом ставља се акценат на репрезентативну функцију Народне скупштине. То је било важно за њену даљу реформу у правцу правог представничког тела. У ставу 2. члана 40. била је прописана казна затвора од шест недеља до годину дана за сваког ко покуша претњом, поклоном, обећањем поклона или другим недозвољеним средствима да обезбеди свој или нечији други избор за посланика.

Избори за Светоандрејску скупштину одржани су 16. септембра, а двомесечно заседање отворено је на Св. Андреју Првозваног, 30. новембра 1858. године. Скупштина је била пуна присталица династије Обреновић, војводе Вучића и либерала. Гарашанин је такође био чврсто решен да збаци кнеза Александра, тако да је кнез у таквим околностима једино могао рачунати на војску. На збацивању кнеза дејствовало се из три центра. Нови тријумвират са одређеним циљем представљали су Вучић и Гарашанин којима се придружио и Миша Анастасијевић,⁴¹³ који је из личних разлога био велики кнежев противник.⁴¹⁴ Против кнеза удружили су се и

⁴¹⁰ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, 213–214.

⁴¹¹ Скупштина од 1842. одржана је у Вучићевом обору, а она је од 1848. била велики скуп вучићеваца. „Оне су биле под оружјем и заседале су под ведрим небом. Нису дискутовале него клицале, у свом добром расположењу биле су налик сватовима, а у лошем су подсећале на устаничку војску“, сликовито описује С. Јовановић, *Уставобранитељи*, 212.

⁴¹² *Исто*, 213.

⁴¹³ Живан Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини XIX века, Књига прва*, Београд 1923.

⁴¹⁴ Његов зет Радован Дамјановић страдао је у „Српској Бастиљи“, злогласној гургусовачкој тврђави и од тог тренутка капетан Миша је био решен да се освети кнезу. Поред тога, имао је амбицију да за кнеза доведе свог зета Ђорђа Карађорђевића. *Исто*, 216, 221.

либерали и обреновићевци, иако су имали мало тога заједничког, а било је и нечега, по природи ствари неспојивог. Демократизација земље и довођење на трон једног аутократе нису ишли заједно, али, како су либералне идеје у Србији споро продирале, па либерали нису имали велико упориште у народу у коме је владао велики презир и мржња према чиновницима, па присталицама Обреновића, углавном простом народу и није било превише стало до политичких права, већ им је био потребан владар чврсте руке који неће дати чиновницима да угњетавају народ. Народ је имао само једну жељу – после две деценије патње ослободити се патње, гоњења, шибе, кверга, точкова и тамница.⁴¹⁵ Трећи центар из кога се делало против кнеза био је лични Милошев агент, газда Филип Станковић, богати трговац из Смедерева, који се сместио у једну кафану на Теразијама и одатле деловао.⁴¹⁶

За председника Скупштине изабран је Миша Анастасијевић, за потпредседника Стевча Михајловић, а засекуетаре Јеврем Грујић и Јован Илић. Већ приликом овог избора показало се да не постоји сагласност између великаша и либерала пошто су либерали за председника желели Михајловића.⁴¹⁷ Иако решена да изврши преврат, Скупштина је као један од првих задатака узела доношење Закона о Народној скупштини којим би дефинисала свој положај, да га „морално узвиси и у очима народа што више уздигне“.⁴¹⁸ Законски пројекат поднет је Скупштини на њеном трећем састанку 5. децембра, који је она усвојила 8. децембра. Првобитни Предлог закона који су сачинили либерали и који је био прилично радикалан, измењен је у неким битним одредбама како не би био нарушен Устав који непознаје Скупштину као законодавни орган, што је могло да изазове неслагање Порте. Од почетне идеје да Скупштина, као носилац народне суверености, самостално прогласи Закон, одустало се и са Гарашанином је постигнут споразум да Закон одобре кнез и Савет.

Вероватно је у ноћи 9. децембра међу великашима пала одлука да се наредног дана изврши збацивање кнеза Александра. Председник Скупштине Миша Анастасијевић одржао је „слово“ скупштинарима 10. децембра, а порука коју је

⁴¹⁵ Живан Живановић, 34.

⁴¹⁶ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, 218.

⁴¹⁷ *Исто*, 232.

⁴¹⁸ Живан Живановић, 36.

послао била је у крајње завијеној форми.⁴¹⁹ Након тога реч јеузео Михаило Барловац, присталица великаша, који је у свом говору указао на то „шта је све народ пропатио“ и да је, стога, нужно да неко буде позван на одговорност.⁴²⁰ На његову дискусију надовезао се Сима Протић, рекавши да народ има право да свакога „узме на одговор, па и кнеза“. Барловац је потом изнео формалне оптужбе против кнеза, а тај његов део говора, у ствари, био је извод из једног ширег акта који је по Гарашаниновим упутствима, уочи посете Етем-паше, написао Грујић.⁴²¹ Пошто је Барловац ускликнуо да је кнез крив што народ пати, цела Скупштина је углас понављала: „Он (кнез, Б.Б.) је, он је крив!“ Председник Скупштине констатовао је да је Скупштина донела одлуку да се од кнеза захтева оставка. Сачињен је акт којим је скупштинска одлука саопштена кнезу, а у њему се истиче да је Скупштинакнеза изабрала, па има право да „од њега тражи да јој врати кнежевску власт“.⁴²²

Кнез у почетку није прихватио скупштинску одлуку и затражио је 24 сата да о томе размисли. Сазвао је Савет и сви, сем тројице саветника, предлагали су му да прихвати предлог Скупштине и поднесе оставку.⁴²³ У међувремену, завладала је конфузија пошто су се шириле гласине да се кнез упутио ка Крагујевцу како би се ставио на чело војске. Завладао је метеж, а скупштинска седница која је на брзину сазвана требало је да се одржи у „Српској круни“ надомак градских бедема, на пушкомет од Турака, уместо у „Кнежевој пивари“, пошто се ова налазила наспрам Велике касарне. Андрија Стаменковић је у свом том метежу остао најприсебнији и тај „храбри српски Мирабо“,⁴²⁴ изговорио је речи „достојне једног Плутарха“: „Ја волим бити и под страхом од српских топова, него под заштитом од турских.“⁴²⁵ Скупштинари су се вратили у своје просторије, а на заседању те ноћи није решено ништа.

Кнез се склонио код београдског паше пошто је велики број људи дошао испред двора и тражио његову оставку. Наредног дана, 11. децембра, председник је обавестио Скупштину да је кнез побегао и тиме издао земљу, што је потврђено од

⁴¹⁹ Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 59; Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, 237.

⁴²⁰ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, 237–238.

⁴²¹ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, 238.

⁴²² *Исто*.

⁴²³ Алекс Драгнић, 46.

⁴²⁴ Чедомир Антић, *Српска „Славна револуција“*, <http://www.politika.rs/sr/clanak/67045/Srpska-Slavna-revolucija>, 19. март 2016.

⁴²⁵ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, 240.

стране Савета, након чега је кнез као издајник збачен с престола. Скупштина је потом усвојила акт којим се „вазпоставља“ династија Обреновић, а за новог-старог кнеза изабран је Милош.⁴²⁶ Стевча Михајловић постављен је за команданта гарнизона и вароши Београд.

Династичка смена која је извршена на миран начин, без капи проливане крви, у нашој литератури упоређује се са енглеском „Славном револуцијом“,⁴²⁷ а највеће заслуге што је сав „посао“ обављен на миран начин приписују се Гарашанину,⁴²⁸ али има и оних који заступају тезу да је то ипак кнежева заслуга.⁴²⁹ У сваком случају, чињеница да је све окончано без испалееног метка и да се све одиграло у готово законским оквирима говори у прилог оцени да „Светоандрејска Народна Скупштина јесте феноменална појава у нашој новијој историји“.⁴³⁰ Заиста, мало је примера у светској историји да се револуционарне промене, преврат какав се догодио и у коме је дошло до промене не само једног режима већ и династије, изврше на тако миран начин.

Користећи ситуацију у којој се Савет држао по страни, Светоандрејска скупштина узела је сву власт у своје руке и наступала као истински суверена скупштина, која је у својим рукама држала сву власт. О томе, као лепо сведочанство, остале су записане речи једног од главних актера ових дешавања Јеврема Грујића: „...предлози, усвојења, и дела у овом знаменитом заседанију од 10. Дек. освешташе принципе: да је народ извор сваке власти и европским језиком казујући да у њему лежи суверенство; да су њему врховне старешине одговорне и да он може испитати њина дела и окривити ји или оправдати“.⁴³¹

Скупштина се тек средином децембра поново прихватила посла приликом доношења закона о Народној скупштини, који је био на дневном реду на почетку њеног рада, али је ометен династичким превратом. Од почетка је било јасно да

⁴²⁶ Марко Павловић, 86.

⁴²⁷ Марко Павловић, 87; Чедомир Антић, *Српска „Славна револуција“*, <http://www.politika.rs/scc/clanak/67045/Srpska-Slavna-revolucija>, 19. март 2016.

⁴²⁸ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, 259; Алекс Драгнић, 47.

⁴²⁹ Јован Ристић говорио је једном приликом Ђорђу Радојловићу, једном од синова Петра Радојловића, како је њихов отац, који је био ађутант код кнеза Александра, заслужан што није проливена крв. Ђорђе је, међутим, Живану Живановићу казао да је то, у ствари, кнежева заслуга, пошто им је отац говорио да је имао изричиту наредбу од кнеза да не сме да дође до проливања крви. Живан Живановић, 23, фн.1.

⁴³⁰ *Исто*, 23.

⁴³¹ Јеврем Грујић, *Записи, (Светоандрејска скупштина)*, Књига II, Београд 1923, 120.

либералски предлог закона има мале изгледе за успех јер је „сувише“ уздизао Народну скупштину и садржавао је, у односу на тадашње околности и на само поимање „парламентаризма“ у српским условима, претерано напредна решења која нису била по вољи не само Савету, већ ни другим политичкиом чиниоцима. Било је отпора и према идеји да се донесе закон који ће Скупштину уредити за „унапредак“, већ је Миша Анастасијевић предлагао да се донесе закон који ће регулисати само питање сазива наредне скупштине.⁴³² Но, ако нису имали снаге да „изнесу“ свој нацрт закона, либерали су ипак успели да овај предлог председника Скупштине не буде изгласан, али не и да се о њиховом предлогу одлучује одмах након што га је Јеврем Грујић прочитао у Скупштини.

Формирана је скупштинска комисија у чији су састав ушли сви скупштински часници, по два посланика из сваког округа, а из Пожаревачког и Ћупријског по три. У одбору су постојале две супротстављене струје: једна коју су чинили изабрани посланици и друга, коју су чинили именовани посланици – дакле, чиновници и свештеници. Док се прва група залагала да либералски пројекат буде усвојен без измена, ова друга струја се залагала за његове велике измене.⁴³³ Грујић је био принуђен да учини бројне уступке на којима је инсистирао Гарашанин и Скупштина је тако измењени предлог Закона усвојила и послала Савету и привременој Влади на потврду, али тек пошто је по трећи пут замолила Савет, потврђени Закон је стигао у Скупштину, но на опште изненађење посланика, показало се да он садржи знатне измене које „нимало нису угодне народној вољи“, ⁴³⁴ чиме је Скупштина била унижена и увређена.

Реакција Скупштине на овакво поступање Савета била је формирање одбора чији је задатак био да изврши његову ревизију, а у други Закон о Народној скупштини који је усвајала Светоандрејска скупштина посланици су унели и начело о слободи штампе, пошто је у међувремену била поднета иницијатива да се донесе закон о слободи штампе. Након одређене комуникације која се наредних дана одвијала између кнежевог местозаступника, Савета и Скупштине, Закон који је објављен 14. јануара 1859, достављен је и прочитану Скупштини 15. јануара. Тако је након само девет дана,

⁴³² Јаша М. Продановић, 127.

⁴³³ Исто.

⁴³⁴ Живан Живановић, 38.

у оквиру истог скупштинског заседања, усвојен други Закон о Народној скупштини. Но, и он је био кратког века и по њему су извршени избори само за једну скупштину, а већ на Малогоспојинској народној скупштини Закон је измењен, да би на Преображенској ванредној народној скупштини одржаној 1861. био усвојен нови закон, који представља део (првог) српског некодификованог Устава.⁴³⁵

У анализи светоандрејског Закона о Народној скупштини осврнућемо се на одредбе оба текста Закона из 1859. (у даљем тексту Закон од 5. јануара и Закон од 14. јануара),⁴³⁶ као и на либералски нацрт. Закон о Народној скупштини од 5. јануара није ни изблиза представљао вољу Народне скупштине, а измене које су извршене у „преговорима Грујућ–Гарашанин“⁴³⁷ нарочито оне које је Савет учинио без знања народних представника, у потпуности су измениле његову почетну концепцију. Тако је у овом процесу Народна скупштина „изгубила“ пројектовани статус законодавног органа, а парламентарна влада остаће још готово три деценије само недостижан идеал.

Народна скупштина проглашена је за једну од најстаријих и најсветијих установа у српској кнежевини, коју нико не може „уништити, нити јеу праву њеном ограничити“.⁴³⁸ Оба закона садржавала су одредбу по којој „онај ко се слободној и законитој радњи Народне скупштине противи, сматра највећим противником закона и подлеже најстрожој казни“ (§ 3). У пројекту либералне групе, уместо усвојене квалификације „противником закона“, стајало је „издајник отаџбине“. У току преговора постигнут је компромис па се, уместо „слободној радњи“ и од стране Гарашанинове струје захтеване „законитој“, дошло до усвојене конструкције „слободној законитој радњи“.⁴³⁹

⁴³⁵ Владан Михајловић, *Уставно право*, књига I, 258.

⁴³⁶ Разлике између ова два текста су мале, потоњи има два члана више, а сходно правилу *lex posterior derogi legi prior*, Закон од 5. јануара остао је без примене у пракси, па се као о закону у правом смислу речи може говорити само о оном од 14. јануара.

⁴³⁷ Док је Предлог закона усаглашаван у Скупштини, Гарашанинови чланови Комисије инсистирали су на томе „да се Скупштина, као једно крајње неповерљиво тело које укида законе, уредбе, наредбе, даје под суд попечитеље и чиновнике, уреди као консултативно тело“. Видећемо да су напоследку у томе и успели. Марко Павловић, *Српска правна историја*, Крагујевац 2005, 347.

⁴³⁸ Чл. 1. и 3, односно 1. и 4. Закона о Народној скупштини (од 5, односно од 14. јануара). Зборник закона и уредба и уредбених указа изданих у Књажевству Србији (Од почетка до конца 1859. године), Београд 1859, 1, 11.

⁴³⁹ *Исто*, 127.

Током скупштинског заседања поднет је и Предлог закона о штампи, па је у Закону од 14. децембра наша место и одредба која начелно уређује ово питање, „као прво и најважније јемство“, сматрајући, дакле, „слободу печатње“ нарочито важним, тј. основним предусловом „за утврђивање ове установе (Народне скупштине, Б.Б.) и за неговање и развијање задатака у духу времена и правцу истинитих народних и земаљски користи“ (§ 2).

Скупштина је од почетне замисли трећег чиниоца у законодавству, без чије се сагласности не могу донети ни променити никакви закони о кнезу, Савету, министрима, највишем суду и Народној скупштини, постала само саветодавни чинилац, те је саставни део законодавног поступка „саслушаније Народне скупштине“.⁴⁴⁰ Народна скупштина, сходно усвојеном закону, може у име народа учинити кораке код законодавне власти да се сваки нецелисходан закон и свака административна забрана противна народним интересима уништи или измени (§ 6. Закона од 5. јануара, § 7. Закона од 14. јануара). Тиме је „нестало“ скупштинско овлашћење да „уништи“ рђаве акте,⁴⁴¹ чиме је у потпуности обесмишљен предлог либерала, јер кораци које би предузело народно представништво никога не обавезују – ни кнеза ни Савет, па је тешко уопште замислити, имајући на уму тадашњи друштвено-политички миље, да усвојена норма може имати икакву „дејствујућу снагу“.

Ни од контролне функције Народне скупштине, која је у предлогу либерала замишљена као главна контрола у земљи, која може прегледати све државне послове и о њима изрицати свој суд, а власна је дати под суд министре и све чиновнике и све службенике народне, није остало много. Наиме, Законом је прописано да Народна скупштина „може код Совјета Земаљског кораке чинити, да се сваки званичник због осведоченог злоупотребленија у дужности под одговор узме и према величини кривице под суд даде“.⁴⁴² И ово је једна крајње „јалова“ надлежност, која не производи никакво дејство јер Државни савет није дужан да реагује на учињене скупштинске „кораке“. Уосталом, противзаконита дела не могу се доказати ако се претходно не води истрага, а Скупштина није власна да води истраге, те је ово њено „право“ обесмишљено до крајњих граница.

⁴⁴⁰ Видети члан 6. Закона од 5. јануара, односно члан 5. Закона од 14. јануара.

⁴⁴¹ Јаша М. Продановић, 129.

⁴⁴² Члан 11. Закона о Народној скупштини од 14. децембра.

Народна скупштина је светоандрејским Законом лишена и своје традиционалне надлежности – надлежности у области фискалног законодавства. Сви државни приходи и расходи, према предлогу Закона, морали су се износити Народној скупштини, као предлог, на усвајање. Законом је, међутим, прописано да се данак, прирез нити било какав приход за државну касу не може установити ако се Скупштина о томе претходно „не саслуша“.⁴⁴³ Србија се не може задужити ни обавезати, не без одобрења Скупштине, како је то било предложено, док се Народна скупштина о томе „не саслуша“.⁴⁴⁴

Активно бирачко право имали су сви пунолетни српски грађани, који нису осуђивани за какво „просто, неполитичко злочинство“. Као и по првом српском Закону о Народној скупштини, овог права биле су лишене слуге и сви који „бећарски данак плаћају“. Сви они који су имали активно бирачко право, уз старосни цензус од 30 година, могли су бити бирани за посланика у било којој изборној јединици.⁴⁴⁵

Предлогом је било прописано да се у сваком срезу и окружној вароши, као и вароши која има 500 пореских глава бира по један посланик на сваких 500 пореских глава. У Закону од 5. јануара, број посланика је био преполовљен – на сваких 1.000 пореских глава биран је један посланик ((§ 20. и § 24.), да би у Закону од 14. јануара било прихваћено решење по коме се у срезу и окружној вароши, као и вароши која има 500 пореских глава бира један посланик на сваких 500 пореских глава, а у окружним варошима са мање од 500 пореских глава по један посланик (§ 21. и § 25).

Либерали су желели да се Скупштина састаје сваке године и док су у преговорима у Комисији Гарашанинови „изасланици“ захтевали да то буде на две године, Савет је извршио измену која је ушла у коначан законски текст по којој ће се Народна скупштина држати „непремјено ове године, а затим сваке треће године у месту централног Правленија о Малој Госпођи“ (§ 13). Скупштинско заседање траје највише један месец, а у случају потребе уз одобрење књаза и Совјета она може продужити свој рад (§ 30). Кворум за рад Скупштине чине две трећине свих посланика, а одлуке се доносе већином присутних чланова. Скупштинска заседање

⁴⁴³ Члан 8. Закона о Народној скупштини.

⁴⁴⁴ Члан 8. Закона о Народној скупштини.

⁴⁴⁵ Чланови 17. и 18. Закона о Народној скупштини.

отвара књаз, а у сагласности са Саветом, уз претходно мишљење Скупштине, књаз издаје указ којим лично или преко свог представника закључује скупштински рад.

Иако су „паризлије“ и „немачкари“⁴⁴⁶ у Предлог закона о Народној скупштини унели углавном сва решења која су била својствена модерној парламентарној влади, имали су и специфичан захтев који је у потпуности одскакао од овог концепта – захтевали су да министри немају право да присуствују скупштинским заседањима. Када је кнежев местозаступник Стевча Михајловић упутио Скупштини примедбе на закон, а једна од три основне тичала се овог питања, Скупштина је ултимативно одбацила могућност присуства министара, уз образложење „да ће Скупштина, имајући верно представљати жеље, тежње и карактер народа, тачније и самосталније испуњавати задатке своје, ако попечитељи – барем још неколико година – не буду имали право долазити на састанке Скупштине“...⁴⁴⁷ Скупштина је желела да доношењем Закона уздигне свој положај, „да се обезбеди за унапредак“, али и да осигура, колико је то год могуће, независност у свом раду, а на основу дотадашњег искуства била је свесна да јој велика опасност у том смислу прети од министара, па их је стога ваљало скрајнути. Према Закону од 14. Јануара, „попечитељи ће моћи у Скупштину долазити само онда, када их Скупштина позове, или кад имају какве предлоге од стране Правитељства да чине и да их објашњавају“ (§ 29).

Усвојени Закон током дугог и мучног процеса скупштинског „усаглашавања“ добио је потпуно нове контуре које су га прилично удаљиле од првобитног предлога. Ове промене биле су суштинског карактера и оне су од почетног концепта Народне скупштине као законодавног чиниоца, ову институцију свеле на „саветодавца“, који је остављен чак и без традиционалне буџетске функције. Ово је био велики преокрет који су у односу према Скупштини учинили Гарашанин и Стевча Михајловић, не бранећи јој да у почетку док преузима на себе улогу некаквог револуционарног конвента, сву власт узме у своје руке, потпуно напуштајући законске и обичајне оквире, даизврши династичку смену и потом успостави привремено намесништво. Међутим, по свршетку овог „посла“ који је окончан поновним избором кнеза Милоша, немајући своје место у Турском уставу и не заборављајући све патње својих

⁴⁴⁶ Тако су називани представници младе српске интелигенције школовани у Паризу и они школовани у Бечу и Пешти, који су чинили окосницу либералског покрета у Србији.

⁴⁴⁷ Живан Живановић, 41.

чланова у претходних 16 година, Скупштина је, добро познавајући нарав „коца“ Милоша, „хитала“ да своје место осигура пре његовог повратка како би избегла да се с њим око тога „погађа“.⁴⁴⁸

Скупштини је, међутим, уз несебично залагање Гарашанина и Михајловићау потпуности одузет политички утицај, она је постала обичан декор, а њен углед је, самим тим, драстично унижен.⁴⁴⁹ О карактеру светоандрејског Закона имаи другачијих мишљења. Тако Ж. Живановић сматра да је усвајањем „првог слободоумног Закона о Народној скупштини, победа била одлучна и потпуна“.⁴⁵⁰ До оваквог закључка он долази полазећи од чињенице да захтеви и права које је Народна скупштина унела у свој закон од 8. децембра, а потом допунила 9. јануара, уважавајући, при том, карактеристику и људи и времена у коме се све одвијало, нису били ни обични ни мали. Такав став би се могао, донекле, бранити аргументацијом да би њено уздизање у законодавству „на равну ногу“ са кнезом и Саветом било у потпуној супротности са Уставом из 1838, што је могло изазвати гнев Порте, док је озакоњење ове установе обичајног права, као саветодавног тела „правог“ представничког карактера, било, данашњим речником речено, у границама „политичке коректности“.

Кнез Милош је у току своје друге владе наставио и чак појачао своју „чврстурукашку“ политику, што није било никакво изненађење, па га ни Устав ни закони нису у томе спутавали. На Малогоспојинској скупштини, јединој за време друге Милошеве Владе, која је „по својим идејама била продужење Светоандрејске, а по персоналном саставу још чистији израз народне воље“, ⁴⁵¹ донето је више закона, а посланици су покренули и нека од веома важних питања за Србију, од којих се истичу онао промени Устава и суспензији турских међународних и трговинских уговора, који обавезују Србију. Нови Закон о Народној скупштини потврђен је од Државног савета тек крајем јуна 1860. године. Усвојена решења не удаљавају га превише од његовог претходника, но, ипак, представљају корак назад у развоју ове

⁴⁴⁸ Живан Живановић, 41–42.

⁴⁴⁹ Један од присталица обеју српских династија Филип Христић оправдавао је такав поступак увиђавношћу према Старом Господару, „да он не би помислио како хоће да му ограничи власт“. Јаша М. Продановић, 133.

⁴⁵⁰ Живан Живановић, 41. Видети и Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 69.

⁴⁵¹ *Исто*, 48.

значајне установе. Скупштина се више не мора држати у месту „централног Правленија“, већ се може држати и тамо „где Књаз за добро нађе“, као и раније, сваке треће године.⁴⁵² Чиновници више не могу бити бирани за посланике. За продужетак скупштинског рада кнезу више није била потребна сагласност Савета.⁴⁵³

Преображенски закон о Народној скупштини из 1861. представља још један корак назад у процесу обликовања народног представништва у правцу модерног парламента са свим оним елементима својственим парламентима тадашњих уставних парламентарних монархија.⁴⁵⁴ Слободан Јовановић констатује следеће: „У томе закону нема више оних уводних параграфа на које је Светоандрејска скупштина толико држала – параграф о светињи Народне скупштине, о одговорности министара за њено редовно сазивање, о слободи штампе. Све је то збрисано једним потезом пера. Толико уздицање Народне скупштине могло се оснивати само на начелу народне суверености; међутим, то начело Михаило није примио.“⁴⁵⁵

Народна скупштина је била лишена законодавне власти у свим сферама, па чак и у сфери фискалног законодавства. Она је била, у том смислу, искључиво саветодавни орган, али њено мишљење није обавезивало ни књаза ни Савет, који су били носиоци законодавне власти. У појединим случајевима, којису били таксативно набројани (§ 3. Закона⁴⁵⁶), Скупштина се имала обавезно саслушати, док је у свим осталим случајевима књаз имао слободу да одлучи да ли ће саслушати мишљење Народне скупштине.

Из законске формулације члана 3, став 2. по којој *Нарочито пак свагда ће се народ саслушати имати* ако би се решавало о „полезности уступленија или промени ког краја области србске“, о повећању данка или промени система данка и ако би се поставило питање промене Устава, пошто је реч о питањима која имају нарочиту тежину, М. Павловић закључује да би то, у ствари, требало да значи да је неопходна

⁴⁵² Члан 13. Новог Закона о Народној скупштини, *Србске новине*, бр. 105, 3. септембра 1860.

⁴⁵³ Видети: Јаша М. Продановић, 136. Упореди: Живан Живановић, 56.

⁴⁵⁴ „Не треба дугог разматрања, па да се види, колико је овај Закон, у погледу надлежности Народне скупштине иза оба закона, који су му претходили, а нарочито иза закона за Нар. Скупштину који је постао на Свето-Андрејској Скупштини“. Живан Живановић, 77.

⁴⁵⁵ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи*, 377.

⁴⁵⁶ Зборник закона и уредба изданих у Књажевству Србији (од почетка до конца 1861), Београд 1862.

сагласност Народне скупштине.⁴⁵⁷ Додатну аргументацију он налази у чињеници да уколико би влада ова питања решила без споразума са народним представницима, она би, пред свеопштим незадовољством, морала да одговара за игнорисање гласа народа који је крвљу извојевао слободу своје земље. Ово би, по њему, довело до ванредне скупштине пред коју би влада дошла на поправни испит, а сагласност народа по питању данка сматрао је историјском чињеницом, која је конституционализована Сретењским уставом.⁴⁵⁸ Овакво читање законских одредаба, по нама, сувише је „натегнуто“ и иде у правцу њиховог пожељног значења, што је, између осталог, и последица посматрања Закона о Народној скупштини у ширем контексту, као саставног дела једне веома значајне целине коју чине још два „уставна закона“ – Закон о Државном савету и Закон о наслеђивању престола допуњеном на Преображенској скупштини, а Павловић их сматра некодификованим и уједно првим српским уставом.⁴⁵⁹ Када се посматра у том контексту, а као дело једне од најзначајнијих и најплоднијих скупштина у српској историји, онда Закон о Народној скупштини добија на значају, па је самим тим у њему лакше видети оно чега нема, а једна традиционална установа, која је као уставна категорија живела тек 42 дана, уздиже се на надзаконски и надуставни ниво и тиме се, много лакше, њеним надлежностима „додељује“ већа снага од оне коју реално имају.

Преображенски закон први пут, поред обичне скупштине која може бити редовна и ванредна, уводи и Велику народну скупштину, четири пута већу од обичне (§ 11). Број посланика преполовљен је у односу на претходни закон, па се сада посланик бира на 2000 пореских глава, чиме се својом величином приближила оној по Сретењском уставу (§ 26). Скупштину (обичну) сазива књаз у месту где он за добро нађе. Он је може распустити и другу у року од три месеца сазвати (§ 8), а Велику скупштину намесници или Савет, односно књаз ако је реч о усвојењу престолонаследника.

⁴⁵⁷ Марко Павловић, *Преображенски устав – први српски устав*, Крагујевац 1997 228–229; Марко Павловић, *Српска правна историја*, Крагујевац 2005, 365.

⁴⁵⁸ Марко Павловић, *Уставно законодавство кнеза Михаила*, Докторска дисертација, Београд 1989, 147; Марко Павловић, *Преображенски устав – први српски устав*, 229.

⁴⁵⁹ Правноисторијску концепцију по којој ова три кнез-Михаилова преображенска закона чине устав, Марко Павловић је разрадио у књизи *Преображенски устав – први српски устав*.

Право законске прединицијативе Скупштина не може да реализује подношењем готових пројеката, већ ће „предложенија своја просто чинити“ (§ 13). За разлику од претходних законских решења по којима су скупштине бирале своје часништво, то сада чини књаз. Изузетак су велике скупштине.

Бирачког права сада су лишени војници; они који не могу располагати својом имовином; осуђени за обешчашћавајући злочин, преступ или иступ, или су због тога под кривичном тужбом; они који су продали свој глас или су се користили недозвољеним средствима да би себи или другоме обезбедили место повереника или народног посланика; слуге, калфе, шегрти и остали који плаћају бећарски данак; они који су под стечиштем док се не докаже да ли су својом кривицом пали под стечиште (§ 19). Додатни услов за пасивно бирачко право је 30 година старости, а чиновници „па наравној сви, који у ред чиновника долазе“, немају право да буду бирани.

Отклоњена је нелогичност из претходног закона, па сада министри могу слободно присуствовати скупштинским седницама, а Скупштина их мора, кад год то захтевају, саслушати, као што их може позвати на седницу ради давања потребних обавештења (§ 36). Скупштина је коначно разоружана, чиме се прекида са праксом да скупштински сазив личи на добро наоружану војну јединицу, и да се неретко кубура потеже као главни „аргумент“ (§ 31). Прокламује се слободан посланички мандат. Посланици су неодговорни за мишљење и говор у Скупштини, а новина је изузетак који се односи надела која се по Кривичном закону сматрају кажњивим. Тиме је отворена могућност да се осујети сваки оштрији опозициони политички наступ јер би, у супротном, посланик могао бити подвргнут кривичном гоњењу. Овакав положај Народне скупштине, резултат је, између осталог, и поуке коју је кнез Михаило извукао из знамените Светоандрејске скупштине, а он нипошто није желео да се следећи пут нађе у улози Александра Карађорђевића.

Разлоге слабљења положаја Народне скупштине треба тражити и у ставу кнеза Михајла према представничкој демократији коју најсликовитије дочарава његова изјава. „Ја могу напрсте пребројати све европски образоване људе у мојој земљи; њих нема више од десетак-дванаест. Установе једне земље не праве се за дванаест највише образованих људи; оне се морају подешавати према општем нивоу народа. Дати парламентаризам само стога даби Милован Јанковић и још неколико

њих као он могли држати парламентарне беседе – било би неозбиљно.⁴⁶⁰ Остао је записан и његов коментар када му је један од секретара предао скупштинску адресу: „Јесте ли опазили колико је крстова на адреси коју сте ми предали? Докле год скупштинари не умеју ни свога имена потписати, дотле се, Бога ми, ви младићи узалуд журите да прокламујете велике слободе...“⁴⁶¹

За друге владе кнеза Михаила одржане су свега три скупштине. Поред Преображенске, то су још и Великогоспојинска која је одржана у Београду 1864. године и Михољска народна скупштина – у Крагујевцу 1867. године. Михаилову другу владу, која је трајала осам година карактерише жива законодавна активност. То је период када су постављени темељи модерног српског законодавства, а кнез Михаило је на делу показао да је био озбиљан у намери да испуни обећања дата у прокламацији из 1860, приликом ступања на дужност: ... „Увиђајући оскудност и несавременост у законодавству и уређењима земаљским, моји ће трудови нато непрестано управљени бити, *да према потребама земље и духу времена законодавство и устројство земље поправим и попуним...*“⁴⁶² (курзив Б. Б.). Наиме, за његове релативно кратке владавине донети су закони „по свим струкама“, а неки од њих су трајали веома дуго, као, на пример Закон о устројству Централне државне управе од 10. марта 1862, који је „ушао у трећу деценију XX века или Закон о чиновницима грађанског реда од 15. фебруара 1864. године.“⁴⁶³

5. НАРОДНО ПРЕДСТАВНИШТВО У ВРЕМЕ НАМЕСНИЧКОГ (ТРОЈИЧКОГ), РАДИКАЛСКОГ, АПРИЛСКОГ И УСТАВА ИЗ 1903. ГОДИНЕ

5.1. Кратак осврт на основне карактеристике устава и околности у којима су настајали

Уставна историја Кнежевине и Краљевине Србије била је веома бурна, обележена бројним успонима и падовима, унутрашњим и спољашњим борбама,

⁴⁶⁰ Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 67.

⁴⁶¹ Чедомил Митриновић, Милош Н. Брашић, 67.

⁴⁶² Наведено према: Живан Живановић, 65.

⁴⁶³ У периоду од 14. септембра 1860, када је ступио на престо, па до његове смрти, 29. маја 1868. године, кодификовано је преко 380 закона, законодавних решења, уредби, прописа... За време Милошеве друге владавине, од непуне две године, током које је одржана само једна Народна скупштина, донето је више од 190 закона и уредби. *Исто*, 89.

великим бројем државних удара у којима су, некада мирним путем, готово у законским оквирима, а понекад на изузетно свиреп начин вршене династичке смене и у којима су суспендовани уставни, воспостављани ранији, док су нови уставни настајали као резултат мучних компромиса или су бивали октроисани.⁴⁶⁴

За тридесет година, колико је био на снажини најдугочнији устав – Турски устав, друштвена структура је у потпуности измењена, што је за последицу имало и сасвим измењену уставну ситуацију, најпре фактички обликовану краткотрајном другом владавином кнеза Милоша, а потом мењану уставним законодавством кнеза Михаила. У оба случаја то је чињено противно одредбама Устава који је формално био на снази.⁴⁶⁵ Након трагичног краја кнеза Михаила и државног удара његовог министра војног Миливоја Блазнавца, који је на престо довео малолетног Милана Обреновића, унука Милошевог брата Јеврема, Велика народна скупштина је стављена пред свршен чин и могла је само да га прогласи за кнеза и изабере његове намеснике.⁴⁶⁶

Намесништво је веома брзо донело одлуку да приступи промени Устав, а номинално још постојећи вазални положај Србије, нити забрана промене Устава за време кнежевог малолетства, прописана Законом о Народној скупштини из 1861. (§ 14), нису представљали препреку за остварење ове њихове намере.⁴⁶⁷ Они су у том послу имали подршку либерала, који су још на Петровској скупштини 1848. године посејали семе либерализма, које се веома брзо брзо примило и проклијало, што се најбоље видело на Светоандрејској скупштини на којој су истицани захтеви за уставну реформу, и они представљају константу у политичком животу Србије све до потоње Велике народне скупштине.

⁴⁶⁴ Више о поступку промене устава Кнежевине и Краљевине Србије видети: Оливера Вучић, *Промена и трајање устава*, Београд 2005, 160–166.

⁴⁶⁵ Драган К. Николић, „Начин и околности доношења српских устава“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 95.

⁴⁶⁶ За намеснике су изабрани Миливоје Блазнавац, Јован Ристић и Јован Гавриловић. Скупштина је, поред тога, донела још неколико одлука које је скромно назвала својим жељама'. У њима је тражила проширење скупштинске власти, министарску одговорност, слободу штампе, поротно суђење. Слободан Јовановић, *Уставобранитељи и њихов режим*, 62.

⁴⁶⁷ Миодраг Јовичић, *Устав и уставност*, 681. Слободан Јовановић; *Уставобранитељи и њихов режим*, 68–69.

Намесништво је процес израде устава започело формирањем одбора од 76 чланова, познатог као „Никољски одбор“, по датуму њиховог првог састанка који је одржан на Св. Никољу, 6. децембра 1868. године. Одбор је радио 13 дана и расправио главна питања уставне реформе, али онанису послужила као основ новом уставу. Штавише, многа усвојена решења била су у супротности са словом и духом предлога усвојених на Одбору.

Велика народна скупштина отворена је престоном беседом 12. јуна 1869. године. Пред посланицима се нашао владин предлог устава, у чијој је изради највећу улогу одиграо Јован Ристић. Уставни нацрт је најпре прочитан посланицима, а потом је формиран одбор који је извршио неколике измене у односу на владин предлог, да би га посланици потом усвојили. Овим уставом, који је био резултат компромиса конзервативаца и либерала, нису били задовољни ни једни ни други, а ни њега није мимоишло оно што ни већину наших устава – био је жестоко критикован и оспораван све време свог постојања.⁴⁶⁸

Уставом из 1869. Србија је дефинисана као наследна уставна монархија са Народним представништвом. Многим својим одредбама, Намеснички устав је оснажио уставне законе о положају врховне власти, посебно законе који уређују положај кнеза и Савета.⁴⁶⁹ Кнез је имао доминантно место у систему власти, с обзиром на то да је законодавну власт делио са Скупштином, при чему је он располагао правом законодавне иницијативе, као и правом потврђивања и проглашавања закона, именовано је четвртину посланика, а био је и шеф извршне власти. Државни савет представља скуп обичних чиновника и истовремено једну врсту административног суда. Скупштина је Намесничким уставом коначно „освојила“ законодавну власт, која је, истини за вољу, била окрњена пошто није располагала правом законодавне иницијативе, а потврђена је и њена улога уставотворца. Намесничким уставом заведен је представнички систем, али без парламентарне владавине.⁴⁷⁰ Тако је створена једна уставна монархија немачког

⁴⁶⁸ Чедомир Попов, „Друштвено-политичке прилике у Србији у време доношења Устава од 1869“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 87.

⁴⁶⁹ Љубица Кандић, „Уставноправни развој Кнежевине и Краљевине Србије (до 1918. године)“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 21.

⁴⁷⁰ Ратко Марковић, „Питање државности Србије током њеног уставног развоја“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 52. Има, међутим, и супротних гледишта.

типа.⁴⁷¹ Изостала је министарска одговорност пред Народном скупштином, као основно обележје парламентарног система, што је било у супротности са предлозима „Никољског одбора“.

Чини се да се не може оспорити позитивна улога коју је Намеснички устав имао у уставној историји Србије. Донет као устав самосталне државе, иако ће Србија формалну самосталност стећи тек након једне деценије, утро је пут наставку демократизације и развоју уставности у правцу доследне примене начела поделе власти, које у овом уставу постоји тек у назнакама, као и успостављању парламентарне владе.⁴⁷² Демократизација коју доноси овај устав најочитије се испољава у оснивању политичких странака и преношењу политичког живота у Народну скупштину, која се борила да задобије *пуну* законодавну власт и контролише краља и ministre (курзив, Б. Б.).⁴⁷³ Приликом оцене Намесничког устава не смемо сметнути сума ни његов „други живот“, након државног удара из 1894. којим је суспендован Радикалски устав, а Устав из 1869. васпостављен. За разлику од његовог прогресивног карактера у првих двадесет година постојања, његово поновно враћање у живот представља израз регресивних тенденција—био је то корак назад у уставном развоју Србије, која је клизила са, Уставом из 1888, трасираног пута парламентаризма.

Прве политичке странке коју су формиране 1881. године, напредњаци и радикали, од почетка се залажу за уставну реформу. До новог устава, међутим, није се дошло ни брзо ни једноставно, иако је након доношења неколико прогресивних закона у периоду јануар—април 1881. Скупштина донела одлуку о потреби промене

⁴⁷¹ „Јелинек ће нам казати да такав државни облик има неколико особених црта. Међу овима су одсуство законодавне иницијативе скупштине и непостојање њеног буџетског права, као и политичке одговорности министара пред Скупштином. Министри под оваквим режимом одговарају само за повреду устава“. G. Jellinek, *Regierung und Parlament in Deutschland*, Leipzig 1909, 89. Наведено према: Драгољуб М. Поповић, „Упоредни поглед на српске уставе“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 41. Насупрот овом, стоји гледиште Милована Ђ. Миловановића који сматра да је Намесничким уставом Србија постала уставна парламентарна монархија енглеског типа. „Уставност Србијина“, 305.

⁴⁷² Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд 2008, 78. Супротно, Павле Николић, „Идеја поделе власти у српским уставима“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 107.

⁴⁷³ Миодраг Радојевић, „Српски уставни развој и уставности“, Миодраг Радојевић (ур.), *Српски уставни развој од 1835. до 1990. године са уставима Краљевине СХС и Краљевине Југославије*, Београд 2004, 14.

Устава, чиме је започела формалну процедуру доношења новог устава.⁴⁷⁴ Напредна странка је већ 1881. поднела први нацрт устава а други 1883, док су радикали свој нацрт, који ће касније послужити као основа новог устава, представили 1883. године. Сагласност о потреби доношења новог устава постојала је међу свим носиоцима политичког живота, али је кнез Милан, користећи се правом које му даје Устав, стално одлагао сазивање Велике народне скупштине, што је довело до уставне кризе. Претпоставка је да је његово одлагање била последица намере да претходно рашчисти неке односе са „искључивом и бескомпромисном Радикалном странком“.⁴⁷⁵

Након дугогодишњег одлагања и много полемика о уставним променама, краљ Милан је 14. октобра 1888. године изненада, што је чест случај у нашој уставној пракси, објавио прокламацију којом су расписани избори за Велику народну скупштину, чији ће задатак бити промена Устава. Одмах након тога краљ је формирао Уставотворни одбор⁴⁷⁶ који је бројао више од 80 чланова, а у његов састав ушли су представници свих политичких странака и велики број угледних појединаца. Како је Одбор био гломазно тело, за израду Првог нацрта устава формиран је један ужи (под)одбор од 12 чланова који је у периоду од 22. октобра до 24. новембра успешно обавио свој задатак.⁴⁷⁷ Након усвајања нацрта у Уставотворном одбору, Велика народна скупштина је 22. децембра, након кратког претреса, усвојила Устав.

Према начину доношења, једногласан је став правних историчара и конституционалиста, Радикалски устав спада у категорију устава-уговора.⁴⁷⁸ Уосталом, и сам краљ Милан је у беседи којом је отворио прву седницу Уставотворног одбора будући устав назвао „новим двостраним уговором између Круне и народа“.⁴⁷⁹ Доношењем Устава из 1888, који је „на самоме рођају добио

⁴⁷⁴ Слободанка Стојичић, „Милан Обреновић и уставно питање у Србији“, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд 2013, 30.

⁴⁷⁵ Исто.

⁴⁷⁶ Раду овог одбора биће поклоњена већа пажња када буде речи о структури Народног представништва.

⁴⁷⁷ Слободан Јовановић, Сабрана дела Слободана Јовановића, *Влада Милана Обреновића*, Књига II, том 5, Београд 1990, 346.

⁴⁷⁸ Видети: Миодраг Јовичић, *О уставу*, Београд 1977, 53; Оливера Вучић, 162; Владан Михајловић, *Уставно право*, 66, 194. Више о околностима које су омогућиле спровођење уставног компромиса, као и о суштини постигнутог компромиса видети: Слободанка Стојичић, „Устав Србије од 1888. године“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 33–36.

⁴⁷⁹ Владан Ђорђевић, „Горњи дом Србије“, Рад Уставотворног одбора, *Отаџбина*, Књига XXVI, Београд 1890, 131.

назив најслободоумнијега Устава у Европи,⁴⁸⁰ Србија се сврстала у ред модерних уставних парламентарних монархија. Био је то, уједно, први устав који је Србија донела као формално суверена држава.⁴⁸¹

Принцип поделе власти, Радикалским уставом, доследно је спроведен. Положај Народне скупштине знатно је унапређен – она дели законодавну власт са краљем, при чему ниједан закон не може бити донет без пристанка оба чиниоца. Буџетско право у потпуности припада Скупштини. Извршна власт припада краљу, а врши је преко министара, које он поставља и разрешава, а одговорни су краљу и Скупштини. Уставом је прокламована независност судске власти – судови суде само по закону. Први пут уводи се сразмерно представништво, а сви народни посланици се бирају непосредно, при чему ову „идилу“ квари једино установа квалификованих посланика. Новим уставом уведена је окружна, средња и општинска самоуправа, чиме су посебно биле задовољне сељачке масе које су дале подршку радикалима.⁴⁸²

Државни савет задржао је место у систему државне организације, при чему је установљен нов начин избора његових чланова. Од укупно 16 чланова, половину бира Народна скупштина, а половину именује краљ. Значајну новину представља увођење институције Главне контроле и Рачунског суда, који су надзором над трошењем буџетских средстава вршили контролу јавне управе, односно извршне власти.⁴⁸³

Устав из 1888. посебну пажњу поклања „уставним правима српских грађана“, која су у систематизацији уставне материје нашла место у другом делу Устава, пре норми о организацији власти. Каталог права грађана утврђен је на начин непревазиђен у српској уставној историји, по узору на развијене европске земље.⁴⁸⁴ Поред оних прокламованих претходним уставом, сада посебно долазе до изражаја политичка права – слобода збора и удруживања, право на молбу и жалбу, неповредивост тајне писама, а посебно су разрађене одредбе о слободи штампе.

⁴⁸⁰ Живан Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини XIX века*, Књига друга, Београд 1924, 385.

⁴⁸¹ Србија је стекла самосталност на Берлинском конгресу 1878. године.

⁴⁸² Ратко Марковић, *Уставно право*, 99.

⁴⁸³ Миодраг Радојевић, 16.

⁴⁸⁴ Миодраг Јовичић, *Устав и уставност*, 685.

Једна од основних вредности овог устава јесте што су у домену политичких права и слобода створене битне претпоставке за демократизацију политичког живота и активно учешће грађана у процесу политичког одлучивања.⁴⁸⁵ Усвојен је парламентарни систем у коме су министри политички одговорни Скупштини, а уважена је и потреба децентрализације власти. За разлику од Намесничког, Радикалски устав као да је био предодређен за свој други живот, када је уз одређене измене од 1903. године „засијао пуним сјајем“. Тако модеран, демократски Устав није трпео оне који то нису – тако је краљ Милан, попут свог деде-стрица 1839. године,⁴⁸⁶ након два месеца абдицирао. Но ни његов наследник, краљ Александар, није показивао нимало виши ниво „трпељивости“ према Уставу, па је након тек нешто више од пет година његовог постојања, маја 1894. године, државним ударом суспендовао Радикалски и вратио на снагу Намеснички устав. У својој адреси упућеној Народној скупштини одржаној новембра 1895, краљ Александар је најавио неопходност уставних промена. Али као и у претходном случају, доношење устава Србија ће чекати наредних седам година. Овај период обележио је лични режим краља Александра. У погледу уставног питања постојало је неслагање између радикала и напредњака, при чему су се радикали залагали за повратак Устава из 1888. године, док су напредњаци заговарали ревизију уставних начела из 1888. по прописима тада важећег Устава из 1869. године.⁴⁸⁷ Након неколико промена кабинета, 1901. године формирана је напредњачко-радикалска, тзв. фузиона Влада у циљу да се осигура доношење новог устава према нацрту устава Стојана Новаковића.⁴⁸⁸

На одлуку краља Александра да свом народу подари Устав утицало је више фактора како унутрашњих, тако и спољних – очева смрт, јачање руског утицаја, повратак радикала на политичку сцену, брак због кога је влада поднела оставку... У страху од Велике народне скупштине која је по важећем уставу била надлежна за његову промену, Александар се одлучио на још један државни удар, којим је октроисао

⁴⁸⁵ Владан Михајловић, *Уставно право*, 193.

⁴⁸⁶ Слободан Орловић, 79.

⁴⁸⁷ Стојан Новаковић, *Двадесет година уставне политике у Србији*, 1883–1903, Београд 1912, 9.

⁴⁸⁸ *Исто*, 10. Видети: Мирослав Ђорђевић, „Постанак и примена Устава Србије из 1901. године“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 7/1970, 5–23.

Априлски устав.⁴⁸⁹ На овакав начин доношења Устава свој пристанак дали су и радикали још 1897. године, како не би ризиковали да због питања форме остану без новог устава и тиме продуже Александров лични режим. Напредњаци су такође прихватили компромис, док су либерали и самосталци били против таквог решења. Милован Миловановић имао је тим поводом и једну *ad hoc* теорију о „добрим и рђавим“ државним ударима, а овај према томес врстава у добре, „оне које народ прихвата радосно и са задовољством, као полазне тачке и обележје за срећније дане...“⁴⁹⁰

Нацрт устава сачинили су један радикал и један напредњак – Милован Миловановић и Павле Маринковић. И док су Миловановићеве идеје ишле у правцу Устава из 1888, Маринковићеве у правцу Новаковићевог нацрта из 1896. и нацрта из 1883, дотле је краљ Александар фаворизовао Устав из 1869. године.⁴⁹¹ Априлски устав у себи спаја елементе Устава из 1888. и оног из 1869. године, те представља својеврстан спој напредњачких и радикалских идеја.

Након неуспелих покушаја увођења дводомог система приликом доношења претходна два устава, то је присталицама ове идеје, напредњацима, овом приликом коначно пошло за руком. Сенат, горњи дом народног представништва, представља највећу новину Априлског Устава. Александар је у овој установи видео моћно средство контроле којим би обуздавао радикалску скупштину, јер је било јасно да ће радикали на изборима освојити убедљиву већину. Народно представништво је опет замишљено и да буде противтежа Александровом режиму јер је у Сенату требало да претегне утицај његових имућних и образованих чланова.⁴⁹²

Краљ је и по овом уставу имао положај сличан оном по Радикалском уставу. Као државни поглавар, он је носилац извршне власти који поставља и отпушта министре и друге државне службенике. Законодавну власт краљ дели са Народним представништвом, при чему обома припада право законодавне иницијативе. Оба дома

⁴⁸⁹ Слободан Јовановић, Сабрана дела Слободана Јовановића, *Влада Александра Обреновића*, Књига друга, том 7, Београд 1990, 209–2010; Слободанка Стојичић, „Постанак и примена Устава од 1901. године“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 9/1970, 5–24.

⁴⁹⁰ Ратко Марковић, поговор у: Милован Ђ. Миловановић, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд 1997, 353–354.

⁴⁹¹ Ђорђе Павловић, „Устав Краљевине Србије из 1901. године“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 3/2013, 511.

⁴⁹² Владан Михајловић, *Уставно право*, 195.

Народног представништва равноправна су у вршењу законодавне функције. Краљ у погледу сазивања, отварања, одлагања и распуштања Народног представништва има овлашћења каква је имао и по Уставу из 1888. године, али Устав не предвиђа могућност распуштања Сената.

Редуковане су гаранције у погледу политичких права у односу на оне које је пружао Устав из 1888. Овај изразито конзервативни Устав испољио је видну пажњу за успостављањем превласти краља и извршне власти, па је то водило слабљењу и извитоперавању парламентарног система.⁴⁹³ Министри више нису могли бити парламентарци. У погледу јемства судијске независности Априлски устав одлази испод нивоа заштите обезбеђеног не само Уставом из 1888. већ и Намесничким, те осим начелног прописивања да ће законом бити регулисано устројство судова у складу са начелом независности, не нуди никаква конкретнија јемства.⁴⁹⁴

Државни савет чини 15 чланова које именује краљ из састава именованих чланова Сената. Саветници уживају сталност, а његове надлежности остају у ранијим оквирима. Једине јединице локалне самоуправе су општине, а њихов положај уређује се законом.

Априлски устав који је живео свега две године представљао је корак назад у развоју српске уставности. У односу на Устав из 1888. усвојио је низ ретроградних решења која су уставну парламентарну монархију вратила у границе уставне монархије, а парламентарни систем британског типа замењен је немачким моделом. Устав у овом кратком периоду углавном и није примењиван, али је 24. марта 1903. суспендован државним ударом 45 минута пред поноћ, а након измене изборног законодавства, у поноћ, враћен је на снагу. Након само два месеца извршен је атентат на краљевски пар, чиме је окончана владавина династије Обреновић, а на престо је доведен члан супарничке династије Петар Карађорђевић.

На седници Народног представништва, одржаној 5. јуна 1903, у оба дома усвојен је нешто измењени Устав из 1888. године. Њиме је васпостављена парламентарна демократија, а извршене промене ишле су у правцу ограничавања

⁴⁹³ Павле Николић, „Идеја поделе власти у српским уставима“, 111.

⁴⁹⁴ Танасије Маринковић, „Јемства судијске независности у уставима Кнежевине и Краљевине Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2010, 144.

монархове власти.⁴⁹⁵ Успостављено је једнодомо Народно представништво, а њему су додељена шира овлашћења, што је у духу рестаурираног парламентаризма.⁴⁹⁶ Проширено је бирачко право, а новина је да се редован скупштински сазив не може закључити док се не усвоји буџет. Краљ нема право да аболира оптуженог министра против кога је покренута истрага. Велика народна скупштина поново је предвиђена Уставом.

Период важења овог устава у литератури често се означава као „златно доба парламентаризма“. Поред неспорних нормативних квалитета, Уставу из 1903. може се дати висока оцена⁴⁹⁷ и због чињенице да је, у највећој мери, примењиван у пракси, што представља посебан допринос развоју Србије као уставне парламентарне монархије у којој се развио прави политички плурализам са одговорном владом.

5.2. Функције народног представништва

5.2.1. Законодавна функција

Парламент је орган државне власти који је поново нашао место у уставној материји и од Намесничког устава он ће трајно бити уставна категорија. Посебно значајно је то што Народна скупштина, за разлику од претходног периода, када је, у најбољем случају, располагала законодавним овлашћењима у области фискалне материје, а у осталим гранама законодавства имала саветодавну функцију, тако да се морала или могла саслушати и дати предлоге како да се каква народна тегоба реши, у овом периоду уставног развоја коначно постаје орган законодавне власти.⁴⁹⁸

Нико од релевантних друштвених чинилаца није оспоравао јачање улоге Скупштине и њено, у почетку прилично стидљиво, освајање законодавне функције, када је (у периоду важења Намесничког устава) законодавна функција била

⁴⁹⁵ Више о политиком животу под Уставом од 1903. Ивана Крстић-Мистрицеловић, „Други живот Устава од 1888. године – Србија од 1903. до 1914. године“, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд 2013, 261–181.

⁴⁹⁶ Владан Михајловић, *Уставно право*, 196.

⁴⁹⁷ Миодраг Јовичић, *Устав и уставност*, 689.

⁴⁹⁸ Дејан Микавица, „О уставима Србије – од војда Карађорђа до Митровданског устава Републике Србије“, *Истраживања, часопис за историју*, бр. 17/2006, 57.

непотпуна⁴⁹⁹ јер је изостајала надлежност Скупштине у једној веома важној фази законодавног рада, у фази подношења законског предлога. У време Радикалског устава Народна скупштина стекла је законодавну власт пуног капацитета, са правом законодавне иницијативе.⁵⁰⁰ Априлским уставом успон парламента био је заустављен и представљао је корак назад на путу успостављања парламентарне демократије, а успостављајући дводомост, поред Народне скупштине, у законодавни поступак уводи се још један чинилац – Сенат. Уставом из 1903. године, заправо модификованим Уставом из 1888, окончан је експеримент са дводомим представничким телом, а Народна скупштина има пуну законодавну власт.

Народна скупштина по Намесничком уставу законодавну функцију врши са кнезом,⁵⁰¹ али је њен удео још увек знатно мањи, пошто Устав није успоставио равнотежу између ова два законодавна чиниоца. Скупштина може поднети предлог кнезу, као и кнез Скупштини, да се донесе нов или постојећи закон измени и допуни, али формални законски предлог подноси кнез (члан 58). Скупштина, дакле, располаже само правом законске „прединицијативе“. Нису, међутим, постојали никакви рокови који би обавезивали владу, која је у том случају била надлежна за израду законског пројекта, тако да је она скупштинску жељу могла у потпуности игнорисати.⁵⁰² Раније је већ било речи о томе да и у модерним парламентарним системима 90 одсто законских предлога долази од владе, она је орган који иницира, а парламент реагује на њену иницијативу. Дакле, законодавни поступак у парламентарним демократијама у највећој мери представља резултат владине активности, док је по Намесничком уставу то била једина могућност.

Без пристанка Народне скупштине ниједан закон нијемогао бити издат, укинут, измењен, ни протумачен, а приликом његовог обнародовања мора се нагласити да је Народна скупштина дала свој пристанак (члан 55.). Но, пристанак Скупштине не значи да закон може ступити на снагу, већ је било потребно да га кнез обнародује и прогласи (члан 5). То значи да кнез располаже апсолутним ветом, мада

⁴⁹⁹ Премда се не може оспорити изузетан допринос Намесничког устава за развој српске уставности, који је, по Стојану Протићу, направио највећи корак уносећи Народну скупштину у организацију државне власти „одшкринувши врата народу да уђе у државне послове“. Стојан Протић, *Прва година Новог Устава у Србији, од једног радикалца*, Београд 1889, 6, Наведено према: Слободан Орловић, 86.

⁵⁰⁰ Владан Петров, *Парламентарно право*, 39.

⁵⁰¹ Члан 54. Устава за Књажество Србију од 1869. године.

⁵⁰² Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Књига прва, 75.

се у пракси није често дешавало да ово право буде коришћено, пошто је влада знала какав је став кнезао одређеним питањима, па му није противречила.⁵⁰³ Истини за вољу, чини се да је овај механизам конципиран тако да „заштити“ кнеза од евентуалних законских предлога који су резултат скупштинских „жеља“. То значи да би у случају да влада приступи изради таквог скупштинског пројекта и он се, уз кнежеву „помоћ“, нађе у процедури, кнез имао могућност да се предомисли чак и након усвајања закона и тада му ускрати санкцију.

Додатно ограничење законодавне функције Народне скупштине налазимо у члану 56, који прописује изузетак у односу на претходни члан, па се „у случају када је земаљска безбедност, било споља било изнутра, у великој опасности, а скупштина није сакупљена, Књаз може што је нужно, мада би зато потребовала садејстава скупштинског, сам на предлог министарског савета наредити, што ће силу закона имати, а кад се права скупштина састане, њој ће се овако ванредно издани закон поднети на одобрење“. Формулација „у великој опасности“ крајње је уопштена, јер је реч је о типиној „каучук-норми“ која пружа неограничене могућности за злоупотребу од стране органа који доминира у систему власти. Влада је предлог закона који се налази у скупштинској процедури у сваком тренутку могла да повуче (члан 60), а располагала је и могућношћу да од Скупштине захтева усвајање закона у целости, без „амандирања“, или његово одбацивање, уколико јој скупштинска „дорада“ не би била по вољи (члан 61). Неизмењен пројекат који није усвојен, влада је могла поднети наредној скупштини, а измењен актуелном сазиву (члан 62). Сви ови механизми обезбеђују кнезу и влади доминантан положај, док је Скупштина трећеразредни орган у законодавству.

Радикалским уставом положај Народне скупштине знатно је ојачан, а уведена је равноправност између краља и Скупштине,⁵⁰⁴ која више није сведена на пуко гласачко тело о предлозима закона, већ има активнију улогу у том поступку.⁵⁰⁵ Поред тогашто ниједан закон не може бити донет мимо њеног пристанка, Народна

⁵⁰³ Краљ Милан је 1884. године одбио да потпише Закон о општинама. Миодраг Радојевић, „Један оглед о развоју српске уставности – Намеснички устав“, *Политичка ревија*, 1/2010, 475.

⁵⁰⁴ Оливера Вучић, Дискусија са научног скупа одржаног 26. децембра 1988. у Београду, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 204–207.

⁵⁰⁵ Горан Марковић, „Однос законодавне и извршне власти према Уставу Србије од 1888“, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд 2013, 150.

скупштина сада располаже правом законодавне иницијативе (члан 35. и 34). Од органа који је могао да „изјављује жеље“ и усваја туђе предлоге које (ни)је могао изменити, постаје равноправан чинилац у законодавству. Влада губи право да од Скупштине захтева да се поједини предлози који од ње потичу усвоје или одбаце у целости, па она више не подсећа на Законодавни саветиз француског Устава Конзулата од 1799, познат као „триста немих“.⁵⁰⁶ Краљ и даље располаже правом законодавне санкције, односно правом апсолутног вета (члан 43), па није било никаквих гаранција да ће закон који је Скупштина усвојила добити санкцију и то представља велики недостатак Устава. Наиме, ово је, потенцијално, врло моћно средство у рукама монарха и оно се, нарочито у условима непостојања одговарајуће политике културе, може искористити против парламента и узроковати нестабилност у политичком животу државе.

Монарх Уставом из 1888. губи право да у ванредним околностима, када Скупштина не заседа, може самостално вршити законодавну власт. Ово представља корак у правцу изградње парламентаризма и ограничавања монархове власти, која и даље превазилази меру својствену уставним парламентарним демократијама, нарочито ако се имају на уму конкретне околности и још увек изражена неспремност наших владара да владају по уставу и закону.

Априлски устав први пут уводи дводомо Народно представништво, па је то нови моменат у погледу уређења законодавне власти. У том смислу Сенат је изједначен са Народном скупштином, а како већину чланова Сената поставља краљ, створени су услови за додатно јачање монархове власти у законодавству, али се у пракси показало да је то мач са две оштрице.⁵⁰⁷ Народно представништво вршило је законодавну власт заједно са краљем (члан 33), а право законодавне иницијативе, поред краља, припада и сваком члану Народног представништва (члан 34), ако га подржи најмање једна петина чланова дома коме припада (подносилац законског предлога). Пре него што би законски предлог био усвојен у појединостима и у

⁵⁰⁶ Ратко Марковић, *Уставно право*, 62–63, 97.

⁵⁰⁷ Радикали су, мимо ранијег договора, одбили да уступе напредњацима макар и једно место на изборима за Сенат, на којима су, као и на оним за Народну скупштину, остварили победу. Како је краљ трећину од укупног броја сенатора које именује дао радикалима, они су дошли до већине, па је „Сенат који је требало да буде главно средство за обуздавање радикала, пао њима у руке“. Марко Павловић, *Српска правна историја*, 505.

целости у оба дома, није могао бити поднет краљу на потврду. Краљ и даље располаже апсолутним ветом, а влади се поново даје могућност да повуче законски предлог који је поднела Скупштини, пре него Скупштина о њему коначно реши, али је новина да и чланови Народног представништва располажу овим правом у односу на своје предлоге. Ово је, такође, један од елемената Устава који су слабили положај парламента и заустављали развој парламентаризма, враћајући га корак назад.

Поновни живот Радикалног устава наставља се у форми Устава из 1903, уз 42 измене, али тако да су основна начела остала неизмењена, али додатно прецизирана и учвршћена.⁵⁰⁸ На сцену се враћа једнодоми парламент са пуним законодавним правом. На законодавном плану остварена је потпуна равнотежа између два законодавна чиниоца.⁵⁰⁹

У периоду од Намесничког до Устава из 1903. године Народно представништво заједно са монархом вршило је и најзначајнији део законодавне власти – уставотворну власт. „Устав од 1869, који је законодавну власт пренео са савета на Народно представништво, морао је томе додати и уставотворну власт; али да се услед тог сједињавања законодавне и уставотворне власти у Народном представништву, не би помешале две врсте закона установљене су две врсте скупштина: велика која издаје уставне законе, и обична, која издаје остале законе.“⁵¹⁰ У вршењу уставотворне власти према одредбама Намесничког устава учествују и обична и Велика народна скупштина. Право иницијативе за измене, допуне или тумачење појединих уставних прописа припада кнезу и Народној скупштини. У погледу начина за подношење предлога Устав не предвиђа никаква правила, па се сходно примењују одредбе које важе за обичне законе. Поступак усвајања уставних промена прилично је сложен, па овај највиши правни акт спадау категорију чврстих устава. „За закључење овог рода у скупштини изискује се, да су две трећине од присуствујућих чланова за предлог глас дали, као и да две, једна за другом следеће редовне скупштине, о томе учине сагласно закључење.“⁵¹¹ Било је тумачења да о промени Устава одлучују две скупштине из две различите периоде, што је

⁵⁰⁸ Љубомирка Кркљуш, *Правна историја српског народа*, Београд 2015, 220.

⁵⁰⁹ Олга Поповић-Обрадовић, *Парламентаризам у Србији 1903–1914*, Београд 2008, 132.

⁵¹⁰ Слободан Јовановић, *Велика народна скупштина*, Београд 1900, 9.

⁵¹¹ Члан 131, став 2. Устава из 1869. године.

погрешнојер је овде реч о два сазива исте скупштинске периоде. Парламентарна пракса, међутим, не пружа јасно решење ове дилеме. Наиме, Народна скупштина је у два наврата одлучивала о промени Устава на начин који нам се чини исправним – први пут је то учињено у редовном сазиву за 1880. и 1881, а други пут уставне промене нашле су се на дневном реду редовних сазива за 1895. и 1896. годину.⁵¹² Међутим, поводом иницијативе за промену члана 132, става 2. Устава, изјашњавао се редован скупштински сазив за 1877. годину, Скупштине изабране за период 1875–1877, а потом је одлучивао 1878. први редован сазив Скупштине изабране за период 1878–1880.⁵¹³ Ови примери показали су и све слабости Устава у погледу поступка његове промене, а у исто време и слабости у успостављеном односу између највиших органа власти. Ничим се не може оправдати непостојање рока у коме је кнез дужан да сазове Велику народну скупштину ради решавања уставних промена. Управо се једино тако и могло десити да се „закључења“ Народне скупштине која се односе на члан 132. формално никада не нађу пред Великом народном скупштином. Одлука Скупштине о промени Устава из 1880. и 1881. била је „боље“ среће, па је Велика народна скупштина по њој поступала 1888, а како је Устав из 1901. октроисан, одлука о промени Устава донета 1895. и 1896. није реализована.

Устав из 1888. такође је уставотворну власт поверио Народном представништву, али су његове одредбе у погледу процедуре прецизније и што је још важније, могло би се рећи да је Народно представништво било надмоћнији фактор од краља. Ако би иницијатива потекла од краља, о њој су се изјашњавале две скупштине „које су постале из два разна избора што долазе један за другим“, након чега се Скупштина распустила, а потом се, најдаље за четири месеца, сазивала Велика народна скупштина. Код предлога које би иницирала Скупштина било је прописано да она о њима гласа три пута, у размаку од најмање пет дана између два гласања. Приликом овог одлучивања био је предвиђен висок кворум – три четвртине од укупног броја посланика, а за усвајање одлуке било је потребно да гласају најмање

⁵¹² Живан Живановић, Књига друга, 223; Јаша М. Продановић, 360–373.

⁵¹³ Да је скупштинска пракса била неуједначена показује пример једне интерпелације која се нашла на дневном реду Народне скупштине 20. децембра 1875. године. Милан Пироћанац је изнео став да се завршетком једне периоде завршава и скупштинска радња, те да се она не може пренети на другу периоду, што важи и у случају распуштања Скупштине. Његов закључак да „по уставу не може бити никакве везе између лањске и овогодишње скупштине о преносу радње“ прихваћен је на Скупштини, па је министар ослобођен обавезе да одговара на интерпелацију распуштене скупштине. Слободан Јовановић, *Велика народна скупштина*, 11–12.

две трећине присутних посланика. „Када предлог на тај начин буде усвојен у двома скупштинама из два разна избора који долазе један за другим, Скупштинаће се распустити, а Велика народна скупштина сазваће се најдаље за четири месеца од дана када је предлог усвојен.“ Велика скупштина је у оба случаја могла да одлучује само о предлозима на основу којих је сазвана, а уставне промене ступале су на снагу када их краљ потврди.⁵¹⁴ Процедура уставних промена је сложенија од оне по претходном Уставу, пошто се захтева одлука две скупштине из различитих периода. Краљу је одузета могућност да игнорише одлуке обичне скупштине, он је имао уставну обавезу да сазове Велику народну скупштину, а сазивање је могао да одложи највише на четири месеца и он се у случају предлога који потичу од Скупштине појављује у последњој фази, када може да потврди усвојене промене или да то не учини. Слободан Јовановић вели да владалац није био непосредно искључен из поступка промене Устава, већ да јето било учињено на много вештији начин – „он је пуштен на сцену у последњем часу, када је имао да се поклонити пред свршеним чином, или да се уклони“.⁵¹⁵

Устав из 1901. једини је устав Кнежевине и Краљевине Србије који није предвидео установу Велике народне скупштине. Уставотворну власт делили су краљ и Народно представништво. Уставотворни поступак није се разликовао од законотворног, осим по томе што је за усвајање предлога била потребна двотрећинска већина од укупног броја чланова у сваком од два дома. Изузетак су биле одредбе одељка I и III (Облик владавине, Државна вера, Државна област и Уставна права српских грађана), које нису могле бити промењене ако иницијатива није потицала од Народне скупштине и ако за ту одлуку није гласало три четвртине од укупног броја посланика. На исти начин могле су бити промењене одредбе одељка II (Краљ), а могао их је иницирати једино краљ.⁵¹⁶ У име краља законске предлоге подноси Влада, а они се усвајају у Народној скупштини и Сенату у истоветном облику (чл. 48. и 62. Устава).

⁵¹⁴ Члан 201. Устава из 1888. године.

⁵¹⁵ Слободан Јовановић, *Велика народна скупштина*.

⁵¹⁶ Члан 103. Устава из 1901. године.

5.2.2. Контролна функција

Постоји неколико механизма путем којих парламент врши контролу над радом владе, а један од најделотворнијих је буџетско право, као моћно средство притиска у рукама представничког тела и оно као крајњу консеквенцу може имати оставку владе. Буџетско право, као средство контроле парламента над владом, добија прави смисао када је праћено контролом извршења буџета, тј. усвајањем завршног рачуна. У супротном, буџетско право представничког тела било би илузорно.⁵¹⁷

Карактер буџетског права умногоме нам открива стварни положај и улогу представничког тела у систему власти, што је случај и са Намесничким уставом. Буџетско право Народне скупштине било је крајње ограничено. Она није могла одбацити буџет у целини, а одредба по којој „Скупштина не може условљавати одобрење буџета предметима, који не би са истим у вези стајали“ (члан 64), у ствари значи да није могла условљавати усвајање буџета претходном оставком владе, вели С. Јовановић.⁵¹⁸ Скупштина је била дужна да одмах узме у разматрање владине законске предлоге, „а нарочито буџет“, па је тиме била искључена могућност која је практикована у развијеним европским демократијама тог доба, да се буџет разматра на крају заседања како би до тада Скупштина била у прилици да се избори за усвајање њој битних закона или неких других повластица.⁵¹⁹ Светозар Милетић, велики поборник парламентарне владавине, сматрао је да Народној скупштини треба дати параво да „гласањем против буџета може исказати влади неповерење и оборити је не само за рад против устава и закона, него уопште за рђав рад“.⁵²⁰

Уколико би Скупштина имала примедбе на предложени буџет, она је свој образложени предлог за измене појединих ставки слала влади, па уколико влада не би била задовољна предложеним мерама, тј. „уколико их без штете задржавне потребе“ није било могуће уважити, а Скупштинапо други пут не одобри предлог,

⁵¹⁷ Марко Павловић, „Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије“, *Два века српске уставности*, Београд 2010, 108

⁵¹⁸ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Књига прва, 74.

⁵¹⁹ Слободанка Стојичић, „Елементи уставног карактера у органским законима из 1870“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. XLIX/2007, 11; Слободанка Стојичић, „Законодавна власт Народне скупштине по Уставу Србије из 1869. године“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 8/1969, 262–263.

⁵²⁰ Јаша М. Продановић, 219.

као и у случају да буде распуштена пре усвајања буџета, имао би да и за наредну годину важи постојећи буџет. Како је краљ у сваком тренутку могао распустити Скупштину, ово је био могући извор злоупотреба погодан механизам за слабљење буџетског права Народног представништва до те мере да оно није могло имати никакав политички значај.⁵²¹ Уколико имамо на уму и друга уставна решења у погледу међуодноса носилаца извршне и законодавне власти, јасна је намера уставотворца да учини превагу у корист органа извршне власти, краља и владе.

Општи тренд јачања улоге и положаја парламента по Уставу из 1888, односно процес парламентаризације у Србији, одразио се и на буџетску функцију. Буџет постаје прави једногодишњи закона, осим за доношење новог, пристанак Скупштине био је неопходан и за продужење важења старог буџета (члан 174. и 175). Скупштина добија право да одређене буџетске партије повећа, смањи или укине. У случају немогућности благовременог усвајања буџета за наредну годину Скупштина је могла привремено продужити буџет из претходне године, а уколико би Скупштина била распуштена пре усвајања буџета, краљ је могао, највише за четири месеца, продужити претходни буџет (члан 175). Горан Марковић сматра да ово монархово овлашћење није безначајно, како на први поглед изгледа, пошто оно сужава могућност притиска Скупштине на владу и тако отежава функционисање парламентарног система.⁵²² Уставом из 1888. била је успостављена потпуна финансијска власт Скупштине,⁵²³ па је Влада уз предлог новог буџета, који је достављала на почетку њеног рада, подносила и завршни рачун за претходну буџетску годину.

Априлски устав из 1901. године у погледу буџетског права поставља извесна ограничења Народном представништву. Оно нема могућност одбацивања буџета у начелу, нити има право да избрише буџетске издатке, који су на основу закона стављени у буџет (члан 92). Реч је о фиксном делу буџета, који је, како наводи М. Павловић, преузет из немачког (пруског) система.⁵²⁴ Осим тога, за разлику од свог претходника, Априлски устав ускраћује могућност Народном представништву да

⁵²¹ Марко Павловић, *Правна европеизација Србије 1804–1914*, 126.

⁵²² Горан Марковић, 152–153.

⁵²³ Марко Павловић, *Правна европеизација Србије 1804–1914*, 274.

⁵²⁴ Марко Павловић, *Српска правна историја*, 504.

повећа позиције расхода из предложеног буџета. Новина је и то што у случају неусвајања буџета пре почетка рачунске године, Народно представништво „мора дати одобрење за вршење прошлогодишњег буџета“ све до усвајања новог (члан 93), док је по Радикалском уставу Народна скупштина то „могла“ учинити. Устав проширује монархово буџетско право да, у случају распуштања или одлагања Народне скупштине пре него што утврди буџет, уз премапотпис свих министара, а по одобрењу Државног савета, Указом може продужити претходни буџет „најдаље“ за једну годину (члан 93). Ово монархово овлашћење више није ни на први поглед безазлено. Оно умногоме онемогућава концепт парламентарног система пошто у потпуности обесмишљава једно, иначе моћно средство парламентарне контроле владе. Дводоми систем подразумева учешће оба дома у буџетском поступку, тако да се буџет након претреса и усвајања у Народној скупштини, подноси Сенату. Уколико би га Сенат изменио, власт коначног решавања у другом претресу припада Народној скупштини (чл. 90. и 60.).

Буџетска функција Народне скупштине Уставом из 1903. године враћена је у оквиру Устава из 1888. године. Као и по Радикалском и Априлском уставу, приликом подношења буџета на разматрање и усвајање, Народној скупштини се подноси и завршни рачун за претходну буџетску годину. Из Устава из 1888. године изостављена је могућност да се одређене буџетске ставке могу увећати, па је Народна скупштина имала једино могућност да поједине ставке изостави или умањи (члан 173, став 4). Дакле, ово решење преузето је из Устава из 1901. године. Најозбиљније ограничење буџетске власти скупштине представља решење по коме краљ, у случају да је она распуштена пре него што је решено питање буџета, може својом одлуком, уз обавезни пристанак Државног савета,⁵²⁵ продужити буџет истекле рачунске године најдуже за четири месеца (члан 174, став 2).

Министарска одговорност Намесничким уставом била је ограничена правну (кривичну) одговорност, док политичка одговорност као *conditio sine qua non* парламентарне владе, није била препозната. Формулација члана 100. Устава по којој су „министри одговорни Краљу и Народној скупштини за званична дела“ могла је бити протумачена као начелно успостављање политичке одговорности, али је даља

⁵²⁵ Ова сагласност није била неопходна по Уставу из 1888. (члан 174).

разрада уставних одредаба и о министарској одговорности недвосмислено показала да то није била намера уставотворца. Ако би министри учинили велеиздају, повредили Устав, примили мито или би пак оштетили државу из користољубља, Скупштина их је могла оптужити пред државним судом, а за кривицу из Кривичног закона, министре је државни суд предавао редовном суду. За ову врсту правне одговорности могло би се рећи да је изведена до краја, пошто кнез, који по Уставу поставља и отпушта министре, осуђеног министра није могао помиловати без пристанка Народне скупштине.

Уколико министри „не би учинили ниједну од тих кривица“, парламент их није могао позвати на одговорност због вођења политике за коју немају његову подршку, те није имао право да их „за те чисто политичке погрешке обори с власти“.⁵²⁶ Непостојање политичке одговорности министара једна је од слабијих тачака Намесничког устава, па је то питање било често изложено критици. Стојан Бошковић у својим чланцима *Законотворна скупштина* није непосредно критиковао Устав, али се залагао за парламентарну владавину, што подразумева право Народне скупштине да може оборити владу, као и да владалац располаже правом распуштања Скупштине.⁵²⁷ Светозар Марковић залагао се, поред осталог, и за то да „сама Скупштина бира и збацује министре, јер она може боље од кнеза оценити њихову стручну спрему и способност“.⁵²⁸

Доказ да је веома брзо сазрела свест о значају овог проблема и потреби увођења министарске одговорности јесте и монархова Престона беседа којом је отворио редовну Народну скупштину за 1874. годину. Поред осталог, рекао је и следеће: „Говорећи о питањима која ће вас занимати, жао ми је, што не могу уврстити у тај ред и закон о већој одговорности министарској, за који се уосталом и

⁵²⁶ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Књига прва, 74–75.

⁵²⁷ Он је ове ставове износио 1870. године, да би 1881, као позитивне стране Намесничког устава, између осталог, наводио и то што су њиме остварени идеали Светоандрејске скупштине – да народ са књазом врши законодавну и контролну функцију. Занимљива је и његова критика на поступак доношења Устава, пошто су готово идентичне замерке, с правом, стављане и уставима Србије из 1990. и 2006. године. Наиме, његова основна примедба састоји се у томе што је приликом писања Устава јавно мњење било слабо обавештено, а Устав је прављен у „најужем владином кругу, без претходне критике других стручних људи из интелигенције“, те уставни пројекат није обављен пре скупштинског састанка. *Нови век*, април 1881, бр. 36. Наведено према: Јаша М. Продановић, 220–223.

⁵²⁸ *Исто*, 217.

прошла скупштина изјаснила, и који Ја сматрам за неопходно нуждан.“⁵²⁹ Али како је то било немогуће учинити без промене Устава, кнез је препустио посланицима да сами процене „да ли не би добро и корисно било да учините употребу од права, које вам даје члан 131. Земаљског устава“.⁵³⁰ У оба предлога адресе, скупштинске већине и мањине, посланици су изразили задовољство због овог кнежевог предлога, али како нису успели да усагласе текст адресе, кнезу је пре привременог распуштања изазваног падом владе, прочитан само поздрав.⁵³¹ До промене Устава дошло јетек након тринаест година.

Овај период обележио је важан догађај из парламентарне праксе који је поставио темеље политичке министарске одговорности која још увек, видели смо, није била конституционализована. Наиме, Јован Мариновић поставио је питање поверења своје владе на састанку Скупштине који је одржан јануара 1874. године и тада му је указано поверење. Како су либерали били у већини, он је покушао да на изборима одржаним у октобру обезбеди победу конзервативаца, што му није пошло за руком. Да би проверио однос снага у Скупштини, он је поново поставио питање поверења влади а овог пута остварио је тесну победу (61 према 58 гласова, док су три посланика била уздржана), коју је доживео као пораз. Већина од три гласа није му уливала наду да може успешно да води владу, па јесматрао својом дужношћу да поднесе оставку.⁵³² Овај поступак председника владе има посебан значај за развој парламентаризма, односно политичке одговорности владе која је у Србији тог доба, у којој је уставна и политичка култура била на прилично ниском нивоу, представљала једну имагинарну категорију о чијој важности није постојала свест ни код већине политичара, а камоли код њеног неписменог становништва. Посебно је значајно да је уобличавању овог института главни допринос дала парламентарна пракса, што је учињено на типично британски начин, решавајући конкретан проблем који се појавио

⁵²⁹ *Скупштинске беседе краља Милана*, приредили Душко М. Ковачевић, Момир Самарцић, Нови Сад 2005, 36.

⁵³⁰ *Исто*, 36.

⁵³¹ *Исто*, 40, фн. 16.

⁵³² Алекс Драгнић, 69.

у пракси, без неког унапред припремљеног плана, идући корак испред нормативних решења.⁵³³

Већ је следећа влада на чијем је челу био Аћим Чумић примењивала овај институт, али га је она користила како би се изборила са блокадом рада са којом је била суочена услед великог броја интерпелација. Наиме, уместо да одговори на интерпелације, Чумић је претходно постављао питање поверења, што је наилазило на отпор појединих министара, а на крају је, и поред чињенице да је сваки пут приликом гласања добијао већину, резултирало признавањем колективне одговорности владе, тј. оставком Аћима Чумића у име целе владе.⁵³⁴ Јован Ристић је врло лепо образложио значај парламентарне владавине својим говором у Скупштини, новембра 1879. године. „Не плаши ме недостатак поверења. Оно не може да науди мојој прошлости и није нимало нечасно пасти у скупштини. У уставним државама владе и падају само у парламенту. Није добро када се то догоди на другом месту...“ Након тога предложио је да се спроведе јавно гласање о поверењу, на коме је влада добила убедљиву већину.⁵³⁵

Радикалским уставом уводи се принцип политичке одговорности владе пред парламентом. Успостављањем парламентарне монархије створени су услови за остваривање ове идеје коју су у Србију почетком педесетих година XIX века донели интелектуалци школовани по Европи. Одредбом члана 136. Устава прописана је одговорност министара краљу и Народној скупштини⁵³⁶ за њихова службена дела. Ова одредба није довољно јасна пошто се на основу ње не може утврдити о којој врсти одговорности је реч, кривичној и/или политичкој. Ипак, и поред непостојања експлицитне одредбе о политичкој одговорности владе, низ других уставних одредаба упућујена то да је, поред кривичне која је постојала и раније, новина коју доноси Устав и политичка одговорност владе.

⁵³³ Ваља имати на уму чињеницу да је парламентаризам, како вели М. Јовичић, један флексибилан систем који никада не може да буде у потпуности регулисан, већ у доброј мери зависи од примене уставног обичаја и праксе. *Устав и уставност*, 610.

⁵³⁴ Више о раду Чумићеве владе: Живан Живановић, Књига прва, 299–305.

⁵³⁵ Алекс Драгнић, 70–71.

⁵³⁶ Овом нормом уведен је дуални или орлеански парламентаризам пошто, осим Скупштини, министри одговарају и краљу. Горан Марковић, 154.

Скупштина је добила сва права која су јој била неопходна да би могла успешно да врши контролу над радом владе, а која су Намесничким уставом била „врло непотпуна, или никако, призната“.⁵³⁷ Реч је о праву на посланичка питања и интерпелације, праву истраге и анкете, праву примања петиција итд. У истом контексту је и нови положај министара, који више нису краљеви чиновници, а сада је допуштено да истовремено могу бити и народни посланици. Министри имају право и обавезу да учествују у скупштинском раду (члан 135), а на постављена питања и интерпелације дужни су да одговоре у току истог сазива (члан 122). На основу изнетих елемената лако се да закључити да је реч о парламентарном систему са одговорном владом као једним од његових битних елемената.⁵³⁸

Треба нагласити да су посланичка питања тада добила облик који и данас имају, али су изгубила уставни статус и све до доношења Закона о Народној скупштини била су пословничка категорија.⁵³⁹ За разлику од периода важења Намесничког устава, када је интерпелација била регулисана Законом о пословном реду, при чему се није јасно разликовала од посланичких питања, у доба Радикалног устава Законом о пословном реду ова уставна категорија добила је детаљну разраду (чл. 79–84).⁵⁴⁰

Априлски устав прекида континуитет учвршћивања парламентаризма, а у том смислу посебно је значајна одредба по којој „министри не могу бити посланици у Народној Скупштини, нити путем народног избора постати сенатори“.⁵⁴¹ Уз наведена ограничења буџетског права,⁵⁴² лако је уочљиво да је политичка одговорност владе битно умањена. У ствари, чини се да је исправније приклонити се ставу С. Орловића да Народно представништво губи политичку контролу над радом владе⁵⁴³ и поред

⁵³⁷ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 35.

⁵³⁸ Миодраг Јовичић, *Устав и уставност*, 617.

⁵³⁹ Маја Настић, „Правни положај посланика према Уставу Краљевине Србије од 1888“, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд 2013, 212–213.

⁵⁴⁰ Закон о пословном реду у Народној скупштини, Београд 1889.

⁵⁴¹ Члан 78, став 2. Устава Краљевине Србије од 1901. „Суштина је парламентаризма међутим баш у томе да се за министре узимају само они за које се на изборима посведочило да имају народно поверење.“ Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, Књига друга, 213. Одредба о министрима непосланицима критикована је у адресној дебати, да се њоме и изреком уставног прописа искључује права парламентарност. Мирјана Стефановски, „Парламентаризам по Уставу од 1901. године“, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд 2013, 243.

⁵⁴² Видети стр. 142.

⁵⁴³ Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, 89.

чињенице да су институти посланичког питања и интерпелације и даље уставна категорија, а очувано је и њихово право истраге у изборним и чисто административним питањима (члан 57). Министарска одговорност враћена је, у суштини, на ниво Намесничког устава, односно усвојена је кривична одговорност по одредбама Радикалског устава, уз повећање рока застарелости на пет година по извршеном делу (члан 80).

Краљ Александар и није крио да није поборник парламентарног режима, па је и у једном интервјуу који је дао сараднику *N. Fr. Presse* након октроисања Устава, између осталог, рекао: „Ја желим лојални уставни систем, који није истоветан са строго парламентарним системом.“ На истом месту приговарао је Уставу из 1888, „који у својој либералности далеко надмаша свој белгијски углед“, да је моћ парламента скоро неограничена, док је увођење дводомости образложио намером „да се спречи да не настане некаква неограничена парламентарна владавина и да се краљевска власт не збаци“.⁵⁴⁴ Априлски устав могао је, и поред својих очигледних слабости, да је монарх био спреман да га поштује, да обезбеди Србији стабилан поредак. Краљу Александру, који је још од почетка преговора са радикалима и напредњацима о новом уставу био неискрен, није одговарало никакво подвргавање највишем правном акту, већ је био спреман и на најризичније потезе како би успоставио личну владавину, померајући Уставом пројектовано тежиште власти у своју корист. У таквим условима и уз „најбољи“ устав било би немогуће успоставити парламентаризам.

Устав из 1903. године или, како би неки рекли, „измењено и поправљено издање Устава из 1888“ враћа Србију на пут парламентаризма. Он је, видели смо, ојачао буџетско право парламента, али га ипак није претворио у средство којим законодавна власт може да натера неодговорну владу на повлачење, „без чега, теоријски бар, нема парламентарне владе“.⁵⁴⁵ Важно обележје парламентаризма, а по некима и његов обавезни елемент,⁵⁴⁶ да министри долазе из редова парламентарца

⁵⁴⁴ Јаша М. Продановић, 407–408.

⁵⁴⁵ Олга Поповић–Обрадовић 1903–1914, Београд 2008, 151.

⁵⁴⁶ Већина енглеских аутора, сходно британском парламентарном систему, сматра да је у духу парламентаризма нужно да министри буду истовремено и чланови једног од парламентарних домова. Беџхот, пак, сматра да је то ствар уставног обичаја, парламентарне праксе и конвенција, али да је у

овим уставом је поново омогућена. Истини за вољу, ни овај устав не подразумева обавезно поклапање министарске са посланичком функцијом, али не искључује ову могућност. Ово питање решено је готово на идентичан начин као и у већини европских уставних монархија тог доба.

Министарска одговорност поново, поред кривичне, подразумева и политичку одговорност, а уставне одредбе које нормирају ову материју преузете су из Устава из 1888.године. Важан елемент који појачава ово начело парламентаризма и одступа од класичног обрасца уставне монархије, по Олги Поповић-Обрадовић, јесте колективна одговорност министара.⁵⁴⁷ Пракса која је успостављена још у време Намесничког устава, а тиче се „пада“ влада у Скупштини одржала се и у овом периоду, а правила парламентаризма подразумевала су да владе услед губитка поверења, односно неизгласавања њених законских предлога, подносе оставку.

„Контролу своју врше народни представници, управљајући на владу разне интерпелације о њезиној спољној или унутрашњој политици, а поверење своје или неповерење већине народног представништва изјављују гласањем којим се усвајају или одбијају разни владини предлози и којима се повољно или неповољно примају њезини одговори на учињене јој интерпелације.“⁵⁴⁸ Такво Миловановићево виђење ова два института парламентарне владе нашло је место и у овом уставу (члан 122, став 2), а детаљније су разрађена Законом о пословном реду, који је био донет још у време Радикалског устава.⁵⁴⁹

5.2.3. Изборна и квазисудска функција

Изборна функција по Намесничком, Радикалском и Уставу из 1903. године припада Великој народној скупштини. Она је надлежна за избор кнеза у случајевима када нема престолонаследника и за избор намесника кнежевског достојанства када се

том случају пре реч о историјској случајности него о томе да ово правило проистиче из природе парламентарног система. *Исто*, 147, фн. 273. и 274.

⁵⁴⁷ *Исто*, 148–150.

⁵⁴⁸ Милован Миловановић, *Наша уставна реформа*, 262–263.

⁵⁴⁹ Закон о пословном реду у Народној скупштини (од 1. новембра 1889. године с изменама и допунама од 28. јануара 1891. године, враћен у живот Уставом од 5. јуна 1903. године), *Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од 1. јануара 1903. до краја исте године*, бр. 58, Београд 1905.

таква потреба укаже у смислу Устава.⁵⁵⁰ У случају предвиђеном Уставом из 1901. када краљ није именовано намесништво малолетном престолонаследнику, а у краљевској породици нема никога ко би ту власт могао вршити, тада Народно представништво у заједничкој седници оба дома, под председништвом председника Сената, који у том случају постаје први намесник, бира још два намесника.⁵⁵¹

Народна скупштина (обична) по Радикалском и Уставу из 1903. године бирала је осам од укупно шеснаест чланова Државног савета са листе од шеснаест кандидата које јој предложи краљ. Преосталих осам бирао јекраљ са листе од шеснаест кандидата које му предложи Народна скупштина.⁵⁵² Народна скупштина је бирала и председника и чланове Главне контроле, са листекоју предлаже краљ, при чему је на листи морало бити двоструко више кандидата од броја предвиђеног за избор.⁵⁵³

Сва четири устава предвиђају кривичну министарску одговорност. Народна скупштина је могла оптужити министре због издаје отаџбине или краља, због повреде устава, примања мита или када оштете државу из користољубља. Предлог мора бити поднет у писаној форми уз прецизно назначене оптужбе и мора га потписати најмање двадесет посланика. За усвајање предлога захтевана је двотрећинска већина, а оптуженом министру судио је Државни суд. Кнез није могао дати помиловање осуђеном министру без сагласности Скупштине.⁵⁵⁴ Државни суд био је састављен од дванаест чланова који се коцком бирају између чланова Касационог и Апелационог суда и народних посланика (од оних које бира народ).⁵⁵⁵ Сличне одредбе садрже и Радикалски и Устав из 1903. године, уз основну разлику у саставу Државног суда – чине га чланови Државног савета и чланови Касационог суда.⁵⁵⁶ По Уставу из 1901. године право оптужбе припадало је краљу и Народној скупштини. Предлог се могао разматрати само у случају да га је потписало двадесет посланика, а за оптужбу била је потребна двотрећинска већина свих народних посланика, након чега је оптуженима судио Сенат. Била је неопходна сагласност

⁵⁵⁰ Чланови 10, 13. и 89. Устава из 1869, чланови 63, 75. и 131. Устава из 1888, чланови 63, 75. и 130. Устава из 1903. године.

⁵⁵¹ Члан 22. Устава из 1901. године.

⁵⁵² Члан 141. Устава из 1888. и члан 140. Устава из 1903. године.

⁵⁵³ Члан 180. Устава из 1888. и члан 179. Устава из 1903. године.

⁵⁵⁴ Чланови 100–104. Устава из 1869. године.

⁵⁵⁵ Слободанка Стојичић, „Елементи уставног карактера у органским законима из 1870. године“, 21.

⁵⁵⁶ Чланови 136–140. Устава из 1888. и чланови 135–139. Устава из 1903. године.

Народне скупштине за амнестију осуђеног министра, смањење казне, обуставу поступка.⁵⁵⁷

5.2.4. Функција представљања

Народна скупштина, као обичајна установа, све док није „призната“ Законом (1858), видели смо, била је главарска, а не народна у правом смислу речи. За Милошеве владе, оне су биле „Милошеве“, пошто је кнез био слободан да у њих позове кога је хтео пошто га у погледу њиховог састава нису бавезивала никакава правила, па су тако, поред народних старешина и црквених великодостојника, у нарочито свечаним приликама, били „довођени“ и најугледнији људи из народа. С временом, народ почиње да бира одређени број депутата, а они полако постају већина у народним скупштинама. Закон о Народној скупштини од 1858. трајно је отворио врата народним представницима, а Народна скупштина постаје Народно представништво од доношења Намесничког устава, чиме се стварају услови да вршећи функције које су јој следовале, а о којима је на претходним странама било речи, почне да остварује и ону најважнију – функцију представљања.

Већ је наслов III главе Устава – О народном представништву, наговештавао нов карактер ове установе. У члану 41. Народна скупштина је одређена као Народно представништво. Но, да би она то заиста и била, нужно је да постоје одређени механизми којима се ово прокламовано начело спроводи у дело. Видели смо у првом делу овог рада да је једна од нужних претпоставки функције репрезентације право грађана да бирају своје представнике. У том смислу Устав прописује да народ бира три четвртине посланика, док је једну четвртину бирао кнез. Осим што је ово право било окрњено установом именованих посланика, који су били замена за други дом, оно је трпело још једно ограничење, а тицало се начина избора народних посланика.⁵⁵⁸ Наиме, народни посланици бирани су непосредно једино у варошима, док су у срезовима бирани посредно, а гласање је било јавно, па је полиција имала знатну улогу у изборима, утичући на поверенике преко којих су вршени избори у

⁵⁵⁷ Чланови 79–82. Устава из 1901. године.

⁵⁵⁸ Драган Стојановић каже да је „посматрано у целини, прокламованим изборним принципима, постављеним условима за уживање бирачког права, овлашћењима народног представништва и статусом његових чланова, бирачко право Намесничким уставом далекосежно обезвређено“. Права грађана у уставима Србије“, Миодраг Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 170.

срезовима. Пракса је показала да је владалац био спреман и на предузимање других, најблаже речено, крајње нелегитимних мера, како би „прекројио“ народну вољу у погледу изабраних посланика, када је била противна његовим интересима, што је доводило до апсолутне деформације представничке функције.⁵⁵⁹

Овим уставом био је прокламован слободан посланички мандат. „Народни посланици нису представници само оних који су их изабрали, већ целог народа: и по томе, њима се не може дати никакво обавезно настављење од избирача, већ они по свом увиђењу и савести представљају и решавају народне потребе.“ Ово је веома битан елемент за остваривање представничке функције јер даје слободу народним представницима да у складу са својом савешћу и знањем којим располажу, слободно учествују у вршењу скупштинских послова: учешћу у расправи, гласању за одређени предлог, вршењу изборне и других функција које су им додељене.

Непосредни и тајни избори⁵⁶⁰ уз „укидање“ именованих посланика, нова су решења Устава из 1888.године, која су допринела значајном унапређењу представничке функције Народне скупштине. Квалификовани посланици представљају демократскији механизам за учешће интелигенције у законодавству, пошто их бира народ. Пропорционални изборни систем који је уведен овим уставом сматра се бољим начином за остварење идеала коме тежи представничка демократија, а то је представничко тело као верна слика друштва у коме ниједан њен елемент није запостављен нити „натпредстављен“. Смањење цензуса такође је још један позитиван елемент ка жељеном циљу, а искљученост жена из изборног процеса била је реалност карактеристична и за развијене уставне парламентарне демократије које су много раније започеле процес конституализације државне власти. Устав из

⁵⁵⁹ У марту 1882. године 53 посланика (од тога 51 радикал), незадовољни судбином своје интерпелације, подносе оставке и Скупштина тако остаје без кворума. Скупштина је супротно очекивањима радикала прихватила њихове оставке и расписала изборе за попуну упражњених места. На овим изборима напредњаци доживљавају пораз - освојили су само пет а радикали 45 посланичких места. Радикали су поново дали оставку, а потом је оставку поднела и Пироћанчева влада, коју краљ Милан није прихватио. Поново су одржани допунски избори, али је било одлучено да ако бирачи поново дају глас онима који су поднели оставке, мандати се додељују следећем кандидату са највише гласова. Тако се десило да поједини кандидати који су добили по два гласа уђу у скупштину, па су прозвани „двогласцима“. Занимљиво је да је и, поред тога, десетак радикала било изабрано јер њихови противници нису добили ниједан глас. Влада је поново покушала да „одступи“, али је по наговору аустријског посланика и краља Милана ипак остала на дужности. Алекс Драгнић, 88–89.

⁵⁶⁰ О демократској вредности изборног система који је усвојио Устав из 1888. видети: Златија Ђукић-Вељовић, Дискусија са научног скупа одржаног 26. децембра 1988. у Београду, у: Миодраг Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 204–207.

1888. на сличан начин као и његов претходник прокламује слободан посланички мандат (чл. 83. и 84). У овом периоду постојали су, дакле, далеко бољи услови за успешно вршење представничке функције, што је у складу са развојем парламентарног система у Србији. Овај став, незнатно измењен, „засијао је пуним сјајем“ у свом другом животу, у периоду 1903–1914. када је створена далеко повољнија клима за остваривање пројектованог парламентарног система, као и за доследније остваривање представничке функције.

Априлски устав (1901) представља корак назад у односу на Радикалски устав. Он је задржао изборни систем који је уведен 1888, али је, поред Народне скупштине, уведен и други дом – Сенат. Начин избора сенатора није поговдао доследном остваривању функције представљања, јер је тридесет сенатора именовано краљ, док је народ на изборима бирао свега 18. Начелно конципиран парламентарни систем додатно је компромитован особеним октроисаним уставним инжењерингом, који је као „додатак“ Уставу предвидео и напредњачко-радикалски споразум, којим је краљ обезбедио мешовиту, а не парламентарну владу, независно од народне воље и састава Народне скупштине за коју се унапред знало да ће бити претежно радикалска, да би се на, крају, и у Сенату радикали били најбројнија групација. Тиме је представнички систем потпуно обесмишљен. Оваквим стањем били су незадовољни и краљ и опозиција, па је оно окончано још једним државним ударом којим је измењено изборно законодавство, а по њему изабрана скупштина није ни најмање одсликавала народну вољу.⁵⁶¹

5.3. Структура народног представништва

У уставној историји Србије Народно представништво је, сем у кратком периоду од 1901. до 1903. године, било једнодомо. То, наравно, не значи да је о овом питању постојало широко сагласје и да о њему нису вођене расправе. Напротив, већ приликом доношења Намесничког устава, једно од питања које је изазвало највећу расправу на Светоникољском одбору било је питање структуре Народног представништва. О истом питању вођена је расправа на Великом уставотворном одбору чији је рад претходио доношењу Радикалског устава, да би тек Априлским

⁵⁶¹ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1990, 39.

уставом било уведено дводомо представништво. Осим расправа које су вођене приликом доношења устава, дводомост је била темаи теоријских расправа најзначајнијих имена нашег јавног права – Милована Миловановића, Глигорија Гершића, Милутина Гарашанина, Слободана Јовановића. Такође, у неколико уставних нацрта била је предвиђена дводомна структура Народног представништва.

Међу нашим теоретичарима било је и оних који су још у Сртењском уставу уочавали клицу дводомог система. Наиме, С. Јовановић, на основу чињенице да кнез и Државни савет, између којих је била подељена законодавна власт, нису могли издавати две врсте закона без пристанка Народне скупштине – законе уставне и законе о данку, закључује да је по Уставу из 1835. „два (је) дома било, али не и дводомог система“.⁵⁶² Он подсећа и на став М. Миловановића по коме је „Народна скупштина по Уставу из 1835. имала исти онај положај који енглески горњи дом у прво време, кад су му припадала свега два права: одобравати данак, и подносити круни петиције“, чиме је он постао, уз краља и горњи дом, трећи чинилац у законодавству.⁵⁶³ Марко Павловић у Преображенском уставу препознаје „необавезну, сурогатну и флексибилну дводомост“, чије су елементе намесници у свом нацрту устава, донетом на основу једногласног мишљења Светоникољског одбора, „само фиксирани“.⁵⁶⁴

Након убиства кнеза Михаила приступило се решавању уставног питања. Децембра 1868. године у Београду је сазван један одбор од преко 70 чланова,⁵⁶⁵ који није имао задатак да изради нацрт устава, већ да начелно претресе нека важнија питања, а једно од најзначајнијих било је питање организације законодавне власти. Одбор који је формално сазвало Намесништво, а фактички Јован Ристић, био је састављен углавном од виших чиновника, познатијих интелектуалаца и трговаца, махом „новолиберала“,⁵⁶⁶ или речима Јована Ристића, „знатан број одличних и

⁵⁶² Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 132.

⁵⁶³ *Исто*, 133.

⁵⁶⁴ Марко Павловић, „Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије“, 105–106.

⁵⁶⁵ У литератури се помиње и број од 75, 76 чланова. Упореди: Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 135; Драгослав Јанковић, *Рађање парламентарне демократије, Политичке странке у Србији XIX века*, Београд 1997, 125; Gale Stokes, *Politics and Development, The emergency of Political Parties in Nineteenth-Century Serbia*, Durham and London 1990, 12.

⁵⁶⁶ Драгослав Јанковић, 125.

патриотичних мужева, од којих су једни били познати са своје науке, а други са свога искуства, или и са једног и са другог“.⁵⁶⁷

За две недеље свог рада Одбор је одржао девет седница,⁵⁶⁸ а већ у беседи којом је Намесништво отворило прву седницу било је указано на предности које доноси дводомо Народно представништво.⁵⁶⁹ У беседи се истиче да је погрешно схватање по коме се дводомо законодавно тело везује за застареле феудалне односе, пошто има земаља у којима није постојао феудализам а у којима, поред скупштине, постоји још један законодавни чинилац – сенат или савет, као што је то случај у САД. „Самом скупштином врше се послови лакше и простије; но од закондатног тела не тражи се не иште се брзо, већ се иште зрело, па ма и спорије решавање ствари... Нарочито у нас, народа јужних, вреле крви а жива уображења, свагда је стрепети од опасности, која долази од наглости; па је мудро састарати се за међе, у којима би се у тренуцима раздражености уздржали.“ Као још једна од предности дводомости, с правом је истицано и то да постоји мања вероватноћа да владар буде увучен у партијске борбе, јер би други дом био умеравајући посредник.⁵⁷⁰ Намесништво је сматрало да би дводомо представничко тело допринело бољој заступљености свих друштвених слојева, пошто сеоско становништво није спремно да за своје представнике бира људе који не припадају његовом реду.⁵⁷¹ По предлогу Намесништва, улогу горњег дома обављао би Државни савет који би у време обављања ове нове функције био проширен са 40 до 50 лица „прописаних својства који би имао довољно јемства да очува самосталност своју, а земљу не би ни мало већих жртви стао“, која би именована кнез.

Готово сви говорници на другој и трећој седници Одбора бранили су став о дводомом Народно представништву, док је једини дисонантни тон долазио од

⁵⁶⁷ *Стање Србије (за протекле четири године) разложено Намеснишвом Књажевског достојанства Његовој Светлости кнезу српском Милану М. Обреновићу приликом ступања његовог на владу, 10. августа 1872. године*, Београд 1872. Наведено према: Драгослав Јанковић, 125.

⁵⁶⁸ Седницама Одбора председавао је Ђорђе Ценић, министар правде, потпредседник Одбора био је министар унутрашњих дела Радивоје Милојкочић, док је секретар у Милојковићевом министарству Јован Авакумовић био секретар Одбора. Записници са седница Одбора објављени су у листу *Јединство* (од 8. децембра 1868. до 3. јануара 1869. године).

⁵⁶⁹ *Србске новине*, бр. 160 од 9. децембра 1868.

⁵⁷⁰ Видети: Маша Кулаузов, „Још неколико напомена о раду Светоникољског одбора“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2009, 302.

⁵⁷¹ *Србске новине*, бр. 160 од 9. децембра 1868.

Игњата Васића, проте лозничког који је тврдио да два дома неминовно значе и две врсте посланика, од којих ће једни моћи да кажу другима: „Ми смо народни, а ви нисте.“ Оворазлагање се подударало, јамачно случајно, вели С. Јовановић, са оним класичним аргументом да народна воља која је једна, може имати само једно представништво.⁵⁷² Предлог о дводомом представништву на Одбору заступали су Чедомиљ Мијатовић, Ранко Алимпић, Стојан Бошковић, Љубомир Каљевић. Као један од основних аргумената у прилог дводомости истицана је већа правна сигурност која се постиже поделом законодавног тела, јер у том случају нема брзоплетих промена закона.⁵⁷³ Другим домом је, по Каљевићу, требало да се обезбеди присуство интелигенције у раду законодавног тела, која је била искључена из Скупштине. Готово да није било могуће у Србији наћи образованог човека који није припадао чиновничком реду, а како је народ патио од полицијских власти, он своје неповерење није ограничавао на полицијско чиновништво, па свој глас није давао чиновницима уопште, чиме су скупштине биле остављене без знања неопходног за вршење надзора над владом.⁵⁷⁴ Пошто је окончана расправа о структури Народног представништва приступило се гласању, а дводома структура прихваћена је у начелу, и то једногласно, при чему је неколицина чланова свој глас дала условно, изјављујући да ће га „узети натраг“ уколико не би били задовољни организацијом горњег дома.⁵⁷⁵

Касније ћемо се вратити структури Народног представништва по Уставу из 1869, које није добило форму за коју се изјаснио Светоникољски одбор, а претходно ћемо се осврнути на рад Великог уставотворног одбора из 1888. године. Краљ Милан образовао је овај одбор који је бројао 82 члана, три потпредседника – Јован Ристић, Милутин Гарашанин и Сава Грујић и 12 секретара, док је место председника Одбора краљ резервисао за себе.⁵⁷⁶ Прва седница Одбора одржана 22. октобра 1888. отворена је краљевом беседом.⁵⁷⁷ На почетку је решено неколико претходних питања, а једна

⁵⁷² Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 139.

⁵⁷³ „Друга седница Уставног одбора од 10. децембра 1868“, *Јединство*, бр. 4 од 11. децембра 1868, 9.

⁵⁷⁴ „Трећа седница Уставног одбора од 11. децембра 1868“, *Јединство*, бр. 7 од 16. децембра 1868, 21.

⁵⁷⁵ *Исто*, 23.

⁵⁷⁶ Живан Живановић, *Књига друга*, 375–376.

⁵⁷⁷ Владан Ђорђевић водио је белешке са свих седница Одбора решен „да запише и оно, што по свој прилици неће бити у службеним протоколима његовим“. Своје импресије о Великом уставотворном одбору исказао је речима: „Оно што сам ја у своје време, полемишући са својим пријатељем Гигом Гершићем, о томе, да ли Србији треба једна скупштина или дводомна представничка система, истицао

од одлука била је и да се израда уставног нацрта повери једном мањем одбору, у чији састав су, по препоруци Председништва, ушли потпредседници и још по три члана све три странке (Либералне, Напредне и Радикалне).

На седници Ужег одбора одржаној 1. новембра, којој је председавао краљ Милан, отворило се питање структуре Народног представништва. Представници Радикалне странке, у складу са једним од темељних принципа њихове идеологије, изјаснили су се за једнодомо Народно представништво, не пристајући на било какав компромис у том погледу, условљавајући овим питањем свој пристанак на Устав. Сава Грујић није порицао да је дводоми систем нађен за најбољи у већини западних земаља, али је апострофирао чињеницу да га нису усвојиле ни Грчка ни Бугарска, јер то не допуштају њихове социјалне прилике. „У опште, питање састава и живота сваког друштва“, социјалне прилике „које су у Србији исте као у Грчкој и Бугарској“ не допуштају да се дводоми систем утврди.⁵⁷⁸ Чланови Напредне странке изјаснили су се за дводоми систем, што је разумљиво ако се има на уму да је дводомост представљала главну тачку њених политичких програма и уставних нацрта.⁵⁷⁹ Ипак, њен председник Милутин Гарашанин заузео је друкчији став, констатујући дау Србији не постоје услови за увођење другог дома.⁵⁸⁰ Тиме се већ могло наслутити куда води предлог о увођењу горњег дома.⁵⁸¹ Либерали Авакумовић и Рибарац изјаснили су се за једнодомост, али само уз услов да се обезбеди улазак интелигенције у Народно представништво. Друкчије се изјаснио њихов партијски саборац Стојан Бошковић, уз образложење да се другим домом обезбеђује чување

као мој идеал, онај горњи дом, у коме би заседавало све што је најбоље у Србији, сума државног искуства, сума свију заслуга за отаџбину, сума учености, стручности, даровитости, популарности – тај горњи дом Србије, беше данас пред мојим очима, остварен макар само за једну сесију... Свака грана државне администрације, сваки слој српског друштва, свака покрајина, свака партија беше заступљена оним што најбоље и најугледније имађаше, у овом збору... Указала ми се прилика да на експерименту видим, како би у ствари изгледао „Горњи дом Србије“, који сам онако идеално замишљао“. Владан Ђорђевић, „Горњи дом Србије, Рад Великог уставотворног одбора“, *Отаџбина*, Књига 26, Београд 1890, 126–127, 130.

⁵⁷⁸ Исто, 275.

⁵⁷⁹ Маша Кулаузов, „Један или два дома законодавног тела? Рад Уставотворног одбора основаног 1888. године“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2010, 412.

⁵⁸⁰ Владан Ђорђевић, *Отаџбина*, Књига 26, 275.

⁵⁸¹ Слободанка Стојичић, „Политички и уставни компромис у Србији 1888. године“, II део, *Зборник Правног факултета у Нишу* 1979, 204.

Устава и умереност у раду, при чему је изразио наду да се два супротстављена гледишта могу приближити.⁵⁸²

Краљ Милан је био поборник једнодомог представништва и сматрао је да је то једини начин који може довести до остварења његове амбиције да „устав који се ради, буде трајашан, да траје бар шест месеци дуже“ од Устава из 1869. године Устав којим би Народно представништво било организовано на начелу дводомости, чак и кад би био донет једногласно, „био би зграда од карата, коју би одувала прва струја у народу“. Да би се осигурало учешће интелигенције у Скупштини, „најзгодније је да се народ по негде примора да бира по два или три човека који су свршили школе“.⁵⁸³ Заштиту од „пренагљености“ у законодавству, по њему, најбоље је обезбедити давањем Државном савету извесних овлашћења у вршењу законодавства.

Јован Ристић сагласио се са предлогом да буде један дом, али да се у њега унесе што више елемената умерености и спреме за „хладан“ рад. Предлаже да половину Народног представништва чине људи „који представљају науку и искуство“, а половину људи „из масе народне“. Против овог предлога изјаснили су се радикали, уз образложење да овај експеримент може испасти лошији од оног са квалификованим посланицима. Постигнут је компромис да се осигура улазак интелигенцијеу Народно представништво, а прецизирање модела којим ће то бити постигнуто одложено је за каснију расправу.⁵⁸⁴

Када је усвојени нацрт устава био разматран у Великом уставотворном одбору, поново се повела расправа о овом питању. Ђока Павловић се изјаснио против предлога Одбора, држећи да су предложене допуне за „поправку“ једнодомог система само палијативне мере које не могу помоћи.⁵⁸⁵ Глигорије Гершић зборио је да је карактерна црта нашег народа таква да је његово представништво вазда било у једном дому. „Дводоми систем нема корена ни у нашој традицији, ни у нашој историји, он би дакле био новина... Силом их не треба заводити, као ни сваку другу новину, за коју не би била велика потреба.“ Логично је да би код нас у горњи дом

⁵⁸² Владан Ђорђевић, *Отаџбина*, Књига 26, 275.

⁵⁸³ *Исто*, 276.

⁵⁸⁴ *Исто*, 278–279.

⁵⁸⁵ Владан Ђорђевић, „Горњи дом Србије, Рад Великог уставотворног одбора“, *Отаџбина*, Књига 27, Београд 1891, 493.

ушла само интелигенција. Како је код нас велики јаз између интелигенције и народне масе, он сматра да ту бољку није могуће лечити дводомошћу, већ треба настојати да што више интелигенције уђеу „наш један једини дом.“⁵⁸⁶ И Ранко Тајсић је био мишљења да би се другим домом само продубио постојећи јаз између два слоја српског друштва.⁵⁸⁷ Дарко Симовић с правом наглашава значај поуке коју су нам „очевима-оснивачима“ српског парламентаризма оставили у завештање, а односи се на значај уважавања друштвено-политичке реалности приликом нормирања одређених питања у циљу њихове примењивости у пракси.⁵⁸⁸ У том смислу, поред наведених дискусија Саве Грујића и Милутина Гарашанина на Малом одбору, значајан је и овај Гершићев „апел“ за уважавање наше историје и традиције. Нажалост, све ово тешко и веома споро допире до наших савремених уставописаца. Слично Гершићу, и Матија Бан се позивао нанашу историју и традицију, али он у њима налази довољно разлога који показују дасу нам потребна два дома.⁵⁸⁹ Алимпије Васиљевић пак у упоредним искуствима, где једино Грчку наводи као изузетак, налази довољно доказа да само дводомост може отклонити све досадашње болести наше државне организације, а други дом види као „брану противу поплаве популарних заблудаи страсти, противу неразмишљених, лакомислених, по државу опасних струја“.⁵⁹⁰ Милорад Шапчанин, Риста Поповић, као и генерал Белимарковић, који наводи разлоге сличне Васиљевићевим, залагали су се за увођење другог дома. Опасност од самовоље масе Белимарковић поткрепљује личним искуством – „мене је та маса народна један пут носила на рукама, а после шест недеља, та иста масахтела једа ме растргне на комаде, и ако се ја за тих шест недеља ни у чему нисам променио“.⁵⁹¹

На крају, краљ се обратио Великом уставотворном одбору истичући да су поједини дискусанти изнели озбиљне теоријске ставове у прилог и једном и другом решењу, те да оба система могу бити добра. Постојеће слабости, по њему, не могу се лечити на начин како је то Васиљевић изложио, а да брана није увек најбоље решење сликовито је упоредио са браном на Ђердапу која је, у ствари, основни разлог што

⁵⁸⁶ Владан Ђорђевић, *Отаџбина*, Књига 27, 494–495.

⁵⁸⁷ *Исто*, 500.

⁵⁸⁸ Дарко Симовић, „У потрази за ’ очевима-оснивачима’ српског парламентаризма, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд 2013, 113.

⁵⁸⁹ Владан Ђорђевић, *Отаџбина*, Књига 27, 502–503.

⁵⁹⁰ *Исто*, 495.

⁵⁹¹ Владан Ђорђевић, *Отаџбина*, Књига 27, 502.

Дунав сваке године плави велико подручје. Тиса, која је брану, годинама марљиво грађену, однела у једном дану и уништила читаву варош Сегедин, још је драстичнији пример. Стога, не треба градити бране, већ радити на регулацији плаховитих река, бесеђаше краљ.⁵⁹² Неспоран је, по њему, значај интелигенције у раду Народног представништва, али би увођење горњег дома било лечење расцепа између интелигенције и народа помоћу најдрастичнијег лека, а „драстика у таквим случајевима не лечи, него убија“. Краљ је остао при ставу да се засада треба задовољити гаранцијама које пружају квалификовани посланици и Државни савет, јер би у Србији између два дома постојао стални сукоб.⁵⁹³

Приликом доношења Устава из 1869. године и оног из 1888. године, видели смо, вођена је озбиљна расправа на тему увођења другог дома. Светоникољски одбор је донео одлуку о успостављању дводомости, али се она нијенасла у уставном нацрту који је послат пред Велику народну скупштину. У другом случају вођена је расправа, али је одлука Великог уставотворног одбора била да Народно представништво буде једнодомо. Оба пута створени су одређени механизми којије требало да буду сурогат другом дому.

У Намесничком уставу замена за други дом пронађена је у постављеним посланицима – посланицима које је бирао краљ (члан 42). Дакле, поред посланика који су бирани у срезовима и окружним варошима, на сваке три хиљаде пореских глава по једног и два која је бирала варош Београд (члан 44), књаз је бирао на свака три од народа изабрана посланика по једног из реда људи који се одликују науком или искуством у народним пословима, при чему тај број не мора бити потпун (члан 45). Народна скупштина, према томе, могла је да се састоји из највише једне четвртине кнежевских и најмање три четвртине народних посланика. Уколико кнез не би изабрао потпун број посланика на који је имао право, тада би однос у корист народних посланика био повољнији.

Намесништво је установом кнежевих посланика, што је била четвртина Народног представништва, као и утицајем на избор „обичних посланика“ желело да

⁵⁹² Исто, 504–507.

⁵⁹³ Исто, 507.

обезбеди контролу над радом Скупштине.⁵⁹⁴ Оно је то у почетку желело да постигне успостављањем другог дома, али је на Светоникољском одбору схватило да његови чланови, у ствари, преко другог дома желе да зауздају владу. Постоји и основана претпоставка да су чланови Светоникољског одбора себе видели као чланове другог дома, с обзиром на њихов положај у државном апарату и одредбе Нацрта устава из 1868, који је по налогу кнеза Михаила припремио Радивоје Милојковић.⁵⁹⁵ Намесништво је искористило отпор посланика Велике народне скупштине према другом дому и велико народно неповерење према Државном савету да одустане од одлуке која је донета на Светоникољском одбору а потом преточена у првобитни нацрт устава.⁵⁹⁶ Влада се, уосталом, није устручавала дау политичкој игри коју је водила више пута истакне да је боље да владу контролише једна „сељачка скупштина“, против које би се борила добрим изборним системом, именованим посланицима и издашном помоћи цензурисаној штампи него Државни савет као горњи дом.⁵⁹⁷ Намесништво је још на Светоникољском одбору, по речима С. Јовановића, увидело потребу интелигенције у законодавном телу, али свакако није желело да та интелигенција буде независна од владе.⁵⁹⁸ „Међутим, ни у овом случају политичка игра намесништва са никољским одбором није била сувишна.“ Одустајући од дводомости под притиском посланика, Намесништво је то могло да представи као велики уступак, и тако себи обезбеди бољу позицију како би одбило много веће захтеве који су исказани на Великој народној скупштини у Топчидеру,⁵⁹⁹ као и на „петровске“ и „светоандрејске“, по њиховим мерилима, сувише либералне погледе на Народно представништво, као и друга важна питања која обликују уставни систем. Пристајући на кнежеве посланике као на супститут за други дом, Намесништво је у Скупштини добило интелигенцију по својој мери – потпуно зависну од кнеза (влада), јер „чиновници, и они, који у чиновнички ред спадају“, не могу бити бирани за посланике, док је само кнез могао бирати посланике „из свију редова грађанства“ (члан 48). Слободан Јовановић критикујући овакво решење, свестан свих његових

⁵⁹⁴ Gale Stokes, 14.

⁵⁹⁵ Слободанка Стојичић, „Законодавна власт Народне скупштине по Уставу Србије из 1869. године“, 260.

⁵⁹⁶ Јован Ристић, *Једно намесништво*, 1868–1872, Београд 1894, 38.

⁵⁹⁷ Слободанка Стојичић, „Елементи уставног карактера у органским законима из 1870. године“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. XLIX/2007, 94–95.

⁵⁹⁸ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Књига прва, 74.

⁵⁹⁹ Видети: Слободанка Стојичић, „Законодавна власт Народне скупштине по Уставу Србије из 1869. године“, 260.

слабости и опасности које собом носи, критиковао је и оно чега, чини се, у Уставу није било. Наиме, образлажући положај кнежевих посланика, односно степен њихове зависности од владе, он вели да је свака промена њиховог положаја, а то је неспорно зависило од владе, повлачила за собом губитак мандата.⁶⁰⁰ Са оваквом његовом констатацијом ипак се ни бисмо могли сложити, нарочито ако имамо на уму уставне одредбе садржане у наведеним чл. 45. и 48, јер „квалификације“ потребне да би кнез некога могао именовати за посланика јесу да се он одликује „науком или искуством у народним пословима“, а то није нешто што нестаје са губитком чиновничког положаја. Но, ван сваке сумње је да онај ко их је именовано може у сваком тренутку да „пронађе ваљан разлог“ за њихов опозив, мада је изборним законом избегнут предлог да се кнежеви посланици именују на годину дана, што би додатно ослабило њихову позицију и прихваћено је решење по коме се они постављају на три године.

Радикалским уставом прописано је да је Народно представништво Народна скупштина (члан 76). И даље је задржана једнодома структура, а сваки округ бира по једног посланика на сваких 4.500 пореских глава, при чему у овај број улазе и посланици који се бирају на основу члана 100 (члан 79). Варош Београд бира четири посланика, Ниш и Крагујевац по два, а још 21 варош и две сеоске општине по једног посланика (чл. 81. и 82) Замена за други дом овог пута пронађена је у квалификованим посланицима, пошто се решење са кнежевим посланицима није показало као одговарајуће. Ни ово решење Ј. Ристић није сматрао трајним, већ нечим што је у датим околностима било нужно како би се обезбедило учешће у законодавству „људима спремним и интелигентним“, али је био свестан да и ово решење има ограничен век трајања.⁶⁰¹ „Сумња је била допуштена, да ли је наша сељачка скупштина дорасла оним задацима који леже на Скупштини у земљама парламентарног режима.“ Како се не би десило да Скупштину чине само сељаци и трговци с нешто попова, Устав је путем института квалификованих посланика приморао народ да један број посланика бира из редова интелигенције.⁶⁰²

Ово решење свакако је напредније од оног по Уставу из 1869. године, јер је тај систем учинио да влада бира себи одане људе „који су се већ унапред решили да

⁶⁰⁰ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Књига прва, 74.

⁶⁰¹ Јован Ристић, 45.

⁶⁰² Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Књига друга, 348–349.

заступају све оно што влада хоће“, па су названи „аминашима“.⁶⁰³ Међу посланицима сваког округа налазила су се по два лица којасу морала испуњавати посебне услове – „да су свршили који факултет у земљи или на страни, или коју вишу школу која стоји у реду факултета“ (члан 100). Одређеним лицима био је „признат“ тај услов иако нису имали завршен факултет ни вишу школу. У ту категорију спадају бивши председници и потпредседници Народне скупштине; бивши и актуелни министри и дипломатски агенти; председник, потпредседник и чланови Државног савета и они који су то били; пензионисани генерали и пуковници. Устав је прописивао да се избор ових посланика врши истог дана и на начин на који се врши избор осталих посланика.

Решењем по коме је одређеним лицима без поседовања формалног образовања омогућенизбору оквиру категорије квалификованих посланика створени су услови да се људикоји су поседовали велико искуство у вршењу државних послова нађу у законодавном телу. Услови за квалификоване посланике тиме су изједначени и додатно прецизирани у односу науслове за кнежеве посланике по претходном уставу. Чини се да је ово једна од норми закоју се може рећи да је у потпуности одговарала оновременим околностима и која је требало да омогући тако жељен и потребан спој знања и искуства у Народном представништву.⁶⁰⁴ То истовремено сведочи о жалосној чињеницида тада највећи број високих државника у Србији није имао високо образовање, што је свакако морао бити додатни мотив да се нормативном принудом, као јединим сигурним механизмом, обезбеди присуство интелигенције у саставу Скупштине.⁶⁰⁵

Оба устава, Намеснички и Радикалски, поред обичне, предвидели су и Велику народну скупштину. По Намесничком уставу, посланике за њу бира сам

⁶⁰³ Милован Ђ. Миловановић, „Државно право“, *Државно право и друге уставноправне студије*“, Београд 19997, 169–170.

⁶⁰⁴ Генерал Белимарковић је на Великом уставотворном одбору зборио да је једна од највећих мана у томе што у Скупштину нису пуштани људи који су најпозванији да раде скупштинске послове. „Законе су градили сељаци који су примљене законске пројекте носили у механу, да им келнери и ђаци из гимназија и реалке прочитају... и са таквим знањем предмета, они су после о њима решавали. Ако је тим сељацима-законодавцима затребало да упуте какву интерпелацију на владу, они су, не знајући писати, морали да замоле опет каквог ђака да им интерпелацију напише.“ Владан Ђорђевић, *Отаџбина*, Књига 27, 501.

⁶⁰⁵ Нина Кршљанин, „Установа квалификваних посланика по Уставу од 1888. године“, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд 2013, 225.

народ у броју који је четири пута већи од броја посланика који народ бира за обичну скупштину (члан 89). Уставом су таксативно набројане надлежности Велике народне скупштине, којих није много, али су веома значајне јер се односе на решавање најважнијих државних питања, о чему смо раније говорили. По Радикалском уставу, Велика народна скупштина је два пута већа од обичне и на њу се не односи члан 100. (члан 130), а њене надлежности остале су непромењене у односу на претходни устав.

Априлским уставом дводомост се коначно „уселила“ у српски парламент, а овог пута доношењу устава није претходила расправа какву смо имали приликом доношења два устава која су му претходила. Слободан Јовановић наводи да је краљ Александар преговарао са појединим странкама, али поверљивим путем. Вероватно је да је дводоми систем уведен под утицајем напредњака, док су либерали, раније велики заговорници овог система, сада променили став и залагали се за просто народно представништво. Радикали, који су одраније били велики противници дводомости, сада су пристали на компромис, пошто су предложеним уставом углавном били задовољни, па његово усвајање нису желели да угрозе због овог питања. Осим тога, они су добили Народну скупштину у којој им је била обезбеђена превласт, с обзиром на велику популарност коју су уживали у народу. Установом Сената краљ је намеравао да ограничи премаћ радикала у Скупштини, а рачунао је да ће у томе успети помоћу именованих сенатора, који су чинили већину у овом телу. Био је уверен и да ће му сукоби два дома омогућити улогу арбитра.⁶⁰⁶ У преговорима са радикалима он је био крајње неискрен као и у својим јавним наступима, скривајући праве разлоге увођења установе Сената, образлажући их потребом заштите законодавног тела од потчињености краљу (што је био случај по Уставу из 1869. године, Б.Б.), али и да се спречи „тиранија парламента“ и могуће збацивање владоца (што је доживео његов имењак из династије Карађорђевић, Б.Б.).⁶⁰⁷

Народно представништво састоји се од Сената и Народне скупштине. Број народних посланика у Народној скупштини по први пут је фиксиран у Уставу,

⁶⁰⁶ Но он се није ограничио на овом механизму, већ је измислио све што се могло измислити против свемоћи радикала – напредњачко-радикалски споразум (који је требало да обезбеди учешће напредњака у влади), цепање радикала... Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, Књига друга, 209–210. Видети и Мирјана Стефановски, 240; Слободанка Стојичић, „Устав од 1901. године“, Миодраг Јовичић (ур.), *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, 162–165.

⁶⁰⁷ Интервју краља Александра са сарадницима *N. Fr. Prese*.

numerus clausus, тако да бирачи на непосредним изборима бирају 130 посланика. Београд бира два посланика, а окружне вароши, таковска и добрињска општина по једног. У окрузима се бирају по листама сразмерно становништву, при чему на свакој окружној листи мора бити по један квалификовани посланик (члан 65). Сенат се састоји из три врсте чланова – три члана улазе у Сенат „по праву“, и то: престолонаследник, од тренутка стицања пунолетства, архиепископ београдски и епископ нишки; тридесет чланова које именује краљ „на цео живот“; осамнаест изабраних чланова од којих једног бира Београд, а седамнаест се бирају изборним окрузима (члан 70). Као једну од озбиљнијих замерки везаних за установу Сената, С. Јовановић наводи начин избора његових чланова, којим је предност дата сеоском, а не варошком становништву, што је у потпуности обесмислило идеју о Сенату као представништву интелигенције.⁶⁰⁸ С друге стране, похвална је непокретност именованих сенатора јер је то добар начин да се они учине независним од краља (владе).⁶⁰⁹ Да се ствари у пракси нису одвијале по краљевој замисли, показао је већ први састав Сената по Априлском уставу. Половину његовог састава чинили су државни саветници пошто је цео Државни савет ушао у Сенат. Другу половину чинили су дипломатски представници, генерали, бивши министри, при чему је само један од именованих сенатора био из народа, а сви остали били су бирократе. Од „народних сенатора“, половину су чинили представници интелигенције, а половину трговци. По политичкој припадности углавном су били радикали.⁶¹⁰ Уместо да постане једно тело у које би се слило све оно највредније што је Србија у интелектуалном смислу имала, Сенат је постао један велики скуп српске бирократије. Краљ је желео да „народни сенатори“ буду нерадикалски представници интелигенције, али то се није догодило. Како је он из Сената искључио либерале и именовано само радикале и напредњаке, добио је Сенат састављен од напредњачко-радикалске бирократије. Уз претежно радикалску Народну скупштину, добио је оно што нипошто није желео. Парламентарни живот у првој години важења овог устава био је веома буран, обележен бројним „биткама“ између владе и Скупштине.⁶¹¹

⁶⁰⁸ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 202.

⁶⁰⁹ *Исто*; *Влада Александра Обреновића*, Књига друга, 211.

⁶¹⁰ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, 1910, 203.

⁶¹¹ Више о томе видети: Мирјана Стефановски, 248.

Устав одступа од начела равноправности домова само у једном случају – у погледу буџетског права, где је предност дата Народној скупштини. Ово се уставотворцу не може узети за зло ако се има на уму упоредна парламентарна пракса, где се у складу са познатим начелом *no taxation without representation* предност да је представничком дому, а апсолутна равноправност домова постоји само као изузетак.⁶¹² У осталим сегментима законодавства доследно је спроведен принцип равноправности између Сената и Народне скупштине, па је за све законске предлоге била потребна сагласност оба дома. Поступак усвајања закона, који је знатно сложенији у дводомом законодавном телу него у простим скупштинама, подразумева и одговарајуће механизме за решавање сукоба домова, а „Октроисаним уставом“, сходно наведеној типологији С. Јовановића, била је усвојена „ограничена шетња“ законског предлога (курзив Б. Б.). Овај механизам подразумевао је да се предлог који један дом усвоји шаље на даљи рад другом дому. У случају да га и други дом без икакве измене усвоји, сматрало се да је предлог усвојен од стране Народног представништва. Уколико би пак други дом (по редоследу претреса) предложио измене у законском предлогу, он се враћао на претрес дому од кога је потекао. У случају да овај дом не прихвати измене које је у „његовом“ предлогу извршио други дом, предлог се шаље на коначан (други) претрес другом дому. Уколико би и овог пута изостала његова сагласност са предложеним законом, предлог се у том случају сматрао одбијеним и он се више ниједном дому у истом сазиву није могао подносити.⁶¹³ Ово решење по коме „шетња“ закона од једног ка другом дому не завршава надгласавањем једног дома од стране другог, већ се ограничава на по два претреса у сваком дому, по Петрову има два добра обележја. „Прво, она спречава да се спор између домова протеже у недоглед. Друго, у складу је са природом дводомог система, јер поштује равноправност домова.“ Слабост таквог модела овај аутор види у могућој блокади усвајања прогресивних закона на дужи период.⁶¹⁴

⁶¹² Устав Француске Треће Републике, који је могао бити један од узора нашем уставотворцу, представља један од тих изузетака у којима се доследно поштовала равноправност домова, а негативне последице оваквог решења биле су често одлагање прогресивних реформи од стране конзервативног Сената, понекад и по читаву деценију. Маша Кулазов, „Сличности и разлике између Сената по Уставу Краљевине Србије од 1901. године и Француске Треће Републике од 1875. године“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2006, 56–57. Данас се као пример доследне равноправности издваја Италијански парламент.

⁶¹³ Видети члан 62. Устава Краљевине Србије из 1901.

⁶¹⁴ Владан Петров, *Сукоб домова у дводомној систему*, 148.

Наведено одступање од равноправности домова приликом усвајања буџета састоји се у праву Народне скупштине да увек прва расправља о предлогу буџета и потом, уколико Сенат изврши одређену измену путем амандмана, на другом претресу је имала последњу реч и могла је да усвоји буџет саизменама учињеним у Сенату или без њих.

Двodomост је у Краљевини Србији ишчезла након две године од увођења, пошто је Устав из 1903, видели смо, био незнатно модификовани Устав из 1888, тако да је и Народно представништво добило стару, једномому структуру.

5.4. Унутрашња организација парламента

Питања везана за унутрашњу организацију Народног представништва била су начелно уређена уставима, а детаљније разрађена парламентарним пословницима (законима о пословном реду). Ова материја обухвата питања која су се односила на заштиту парламентарног мандата, заседање и седнице парламента, начин образовања и опсег рада парламентарних радних тела и начин избора/именовања парламентарних функционера. Сва ова питања имала су велики значај јер је од начина на који су она уређена у великој мери зависио портрет парламентарног система који је грађен током уставне историје Србије

5.4.1. Заштита парламентарног мандата

Видели смо да је слободан парламентарни мандат као важна тековина Славне револуције (1789) постао један од општеприхваћених принципа у свим земљама Европе које су у XIX веку кренуле путем изградње представничке демократије, а у Србији је успостављен Намесничким уставом (члан 51). Основни механизми којима се штити слободни мандат, парламентарни имунитети и парламентарна инкомпатибилност, били су успостављени у Намесничком, као и у наредним уставима Краљевине Србије.

5.4.1.1. Имуитет неодговорности и имунитет неповредивости

Имуитетска заштита, као уосталом и сви други парламентарни механизми, стидљиво се први пут јављају у Уставу из 1869. године. Чланом 71. Устава било

је прописано да нико и никад не може позвати посланика на одговорност за глас који је дао као члан Скупштине. Имунитет неодговорности који се односи на слободу говора у Скупштини био је ограничен. Ако би говор посланика „садржавао нападање на личност књаза, књажеску фамилију, намеснике књажеског достојанства, скупштину или поједине чланове њене“, била је предвиђена могућност прекида седнице за тај дан, а на наредној је Скупштина могла да реши да се тај члан на одређено време искључи из њеног рада. Уколико би посланички говор садржавао неке елементе кривичног дела или престапа, он је могао бити оптужен пред редовним судом, уз претходно одобрење Скупштине.

Имунитет неповредивости штитио је народног посланика у току скупштинског заседања, а покривао је и период од пет дана пре скупштинског заседања, што је имало сврху да пружи додатну заштиту од притиска на посланике који је могао бити вршен од стране владе путем полицијске принуде, основног механизма оновремене Србије, који је обилато коришћен и приликом одржавања избора. Посланике у наведеном временском оквиру није било могуће притворити, предати суду, нити против њих покренути истрагу без претходног одобрења Скупштине, изузев у случају флагрантних деликата, када је било нужно о томе обавестити Скупштину како би се она изјаснила о имунитету (чл.73. и 74). Ипак, у највећем периоду свог мандата, посланик је био „повредив“. Оваква ограничења употпуњавају слику о положају Народног представништва, које је у готово свему било ограничено.

„Устав из 1888. је утврдио пуну имунитетску заштиту посланика“ и она обухвата оба своја појавна облика – посланичку неодговорност и посланичку неповредивост.⁶¹⁵ Посланичка неодговорност више не трпи никаква ограничења ван уобичајених парламентарних механизма којима се обезбеђује нормалан рад парламента и поштовање достојанства ове институције, а то је дисциплинска одговорност посланика за свој говор (члан 124). Преко белгијског уставног модела,

⁶¹⁵ Маја Настић, 207.

вели М. Павловић, Уставом од 1888. установљена је апсолутна посланичка неодговорност каква је постојала у енглеском и франуском праву.⁶¹⁶

Имунитет неповредивости по Уставу пружа посланику заштиту од кривичне и грађанске одговорности, и то од дана спровођења избора до окончања његовог мандата. Изузетак су били флагрантни деликти, када се Скупштина у случају да је била у заседању, имала одмах изјаснити о имунитету народног посланика (члан 125). Законом о пословном реду у Народној скупштини прописано је да се, уколико посланик учини какво кривично дело у згради ове институције, претрес који је у току одмах прекида и Скупштина се о томе обавештава. Уколико се након што га саслуша нађе да има места судској надлежности, онда се поступак наставља по правилима која важе за дело учињено ван Скупштине (члан 120. и 121).

Имунитет народних посланика био је на исти начин нормиран и Уставом из 1903, а на веома сличан начин и Уставом из 1901. године (члан 59).⁶¹⁷

5.4.1.2. Парламентарна инкомпатибилност

Нespoјивост посланичке функције са другом државном службом први пут у српској уставној историји нормирана је Уставом из 1888. године. Предвиђена су два случаја – један се односио на посланике који би се током свог мандата прихватили неке државне службе (члан 98), и други, обрнути случај, када би државни службеници били изабрани за народне посланике (члан 99). У првом случају посланици би остајали без посланичког мандата, а у другом случају чиновници би губили свој чиновнички положај. Уставом је био прописан велики број изузетака од случаја инкомпатибилности, па се она по члану 99. није односила на: министре у служби и на расположењу, чланове Државног савета, дипломатске представнике, председнике и чланове виших и првостепених судова, професоре Велике школе, стручних и средњих школа, инжењере и лекаре у државној служби, пензионере и чиновнике на расположењу. У „измењеном и поправљеном“ издању овог устава (1903) парламентарни инкомпатибилитет проширен је на председнике општина „ако

⁶¹⁶ Марко Павловић, *Правна европеизација Србије 1804–1914*, 277; Марко Павловић, *Српска правна историја*, 492.

⁶¹⁷ Тако је 5. јуна 1903. враћен на снагу Закон о пословном реду из 1889 (1891), а у Закону о пословном реду у Народној скупштини из 1902. норме које уређују ову материју (члан 139. и 140) готово да се не разликују у односу на Закон из 1889. (1891).

би били изабрани за народне посланике и тога се мандата примили“, док генерални конзули више нису спадали у категорију „изузетих“.

Устав из 1901. прави разлику између посланичке и сенаторске инкомпатибилности. Посланичка се односи на активне чиновнике, председнике општина и свештенике оба реда, уз прилично велики број изузетака. Тако уз свој положај у државном апарату, посланичку функцију могу вршити: чланови Касационог суда, председник и чланови Главне контроле, председник Апелационог суда, професори Велике школе и средњих школа, управник монопола, библиотекар Народне библиотеке, лекари и инжењери и чиновници на расположењу или у пензији, који су свршили факултет (члан 68). Чланом 73. предвиђени су додатни изузеци од сенаторске инкомпатибилности, поред оних који се по члану 68. односе на посланике, а ту спадају још и дипломате (изванредни посланици и дипломатски агенти).

У уставном праву јавља се још један институт којим се штити посланички мандат а треба га разликовати од инкомпатибилности – неизборност. Реч је о институту који се у Србији јавио пре његовог „сродника“, инкомпатибилности. Устав из 1869. прописује неизборност за прилично широк круг лица. За посланике не могу бити бирани чиновници и они који спадају у чиновнички ред – пензионери, они који примају издржавање из државне касе или који улажу у Удовички фонд, као ни правозаступници. Ова рестрикција се не односи на именоване посланике, док војници стајаће војске немају ни активно ни пасивно бирачко право (члан 48).

Уставом из 1888, у његова „оба живота“, „уређена је неизборност ограниченог типа, која се односила на полицијске чиновнике“.⁶¹⁸ Сенаторска неизборност важи за официре под заставом, који не могу бити ни именовани на тај положај, „осим ђенерала у броју највише до четири“. Свештеници оба реда, који не могу бити посланици, могу бити бирани у Сенат.⁶¹⁹

⁶¹⁸ Ирена Пејић, „Парламент у Србији и правни положај народних посланика“, *Два века српске уставности*, Београд 2010, 151. Видети члан 97. Устава из 1888. и члан 96. Устава из 1903. године.

⁶¹⁹ Видети члан 73. Устава из 1901. године.

5.4.1.3. Парламентарни индемнитети

Парламентарна накнада представља још један од института који доприносе коначном уобличавању правног положаја посланика, обезбеђујући додатне елементе посланичке независности. Уставом из 1869. године било је прописано да чланови Скупштине који не живе стално у месту где се она одржава, добијају путни и дневни трошак из државне касе (члан 87). Радикалским уставом ово право је проширено, па сада дневницу добијају сви чланови Народне скупштине, за време вршења посланичке дужности (члан 128). Чланови оба дома за време трајања рада у Народном представништву, по Уставу из 1901, имали су право надневницу у износу од 15 динара, а председници оба дома имали су и додатних 5.000 динара годишње (члан 63).

5.4.2. Заседања и седнице парламента

Позната карактеристика Намесничког устава да је обиловао празнинама могла се уочити и на пољу материје којом су регулисана питања везана за Народно представништво. Приметна је у тој области и једна аномалија – питања која стандардно представљају део пословничке материје стављена су под уставни „кишобран“, а реч је пре свега о детаљним одредбама о отварању и затварању скупштинских седница, о одборима, о јавности и тајности седница, док је често изостајало оно што је морало бити Уставом нормирано, а једно од карактеристичних места била је скупштинска периода. Ово питање изазвало је расправу у Скупштини, пошто је код „сељачких посланика постојало уверење да сваке године скупштину ваља бирати изнова; иначе посланици ће се отети надзору бирача и одвојиће се од народа“.⁶²⁰ На крају, у Закону о избору народних посланика усвојено је решење којим је предвиђено да се посланици бирају на три године.⁶²¹ Устав из 1888. „преузима“ идентично решење (члан 101) Априлским уставом скупштинска периода је продужена на четири године (члан 69). Како су Уставом предвиђене три категорије сенатора, то се, по природи ствари, разликује и дужина трајања њихових мандата. Мандат три сенатора везан је за функцију која је основ њиховог чланства у Сенату, а тридесет именованих чланова има доживотни мандат. Мандат изабраних чланова је шест година

⁶²⁰ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Књига прва, 76.

⁶²¹ *Зборник закона и уредба у Књажевству Србији за 1870. годину*, XXIII, Београд 1970.

(члан 71). Једна од измена које су извршене у Уставу из 1888. приликом његовог враћања „у живот“ 1903. године јесте четворогодишњи посланички мандат (члан 100).

Уставом из 1869.у члану 75. предвиђа се обавеза сазивања Скупштине сваке године, „а кад би хитни важни послови захтевали, она се може и ванредно сазвати“. Модел редовног и ванредног заседања прихваћен је и данас у многим развијеним демократијама, али решење по Намесничком уставу садржи и један велики недостатак. Наиме, књазу, који по члану 76. Устава сазива, отвара и закључује Скупштину, препуштено је да самостално, дакле по својој вољи, одређује време и место одржавања Скупштине. Сазвану Скупштину књаз је могао одложити до шест месеци, с тим што је приликом распуштања морао да одреди период на који то чини (члан 77. Устава). Радикалским уставом задржан је систем редовних и ванредних заседања (члан 54), али је фиксирано време и место одржавања. „Народна се скупштина сазива редовно у престоницу за 1. новембар сваке године“, а само изузетно може се држати ван престонице (члан 102).⁶²² Устав прописује и минимално време трајања сваког заседања од шест недеља. По Уставу из 1903, Скупштина се у престоници састаје 1. октобра, а ван престонице то јемогуће једино у случају рата (члан 101). Редовни сазив не може се закључити док Скупштина не реши буџет. Основна измена извршена Априлским уставом била је то што више није фиксирано време сазивања, а 1.октобар био је одређен као крајњи рок до кога је краљ морао сазвати Народну скупштину (члан 44). Сенат се сазива у исто време кад и Народна скупштина, а усти време се и окончава њихов сазив. За разлику од Скупштине, Сенат не може бити распуштен (члан 75).

Верификацију посланичких мандата у периоду важења Намесничког, Радикалског и Устава из 1903. врши Народна скупштина, док је по Априлском уставу то надлежност опште седнице Касационог суда (члан 46). У Намесничком уставу ово није био део уставне материје, а правило је да се посланици у дану који је одређен за састанак Скупштине изјутра састану и том приликом изаберу одбор од девет чланова „за пријављивање посланика и испитивање њихових пуномоћја“.⁶²³ Одбор прегледа

⁶²² Устав Србије из 1888.

⁶²³ Члан 2. Закона о пословном реду у Народној скупштини, *Зборник закона и уредба у Књажеству Србији за 1870 годину*, XXIII, Београд 1970. (Закон је мењан 1880, 1881. и 1882. године, али се те измене не односе на одборску материју).

пуномоћја, а уколико примети неку неправилност, он може забранити дотичном посланику долазак у Скупштину док она о томе не одлучи (члан 6. Закона). Након што три четвртине од укупног броја чланова на дан отварања Скупштине преда своја пуномоћја, Одбор сазива претходни састанак „и ту предаје скупштини списак пријављених посланика скупштини који одмах затим полагају заклетву у присуству министра унутрашњих дела“ (члан 9. Закона). Сличан поступак предвиђен је и Законом о пословном реду Народне скупштине који је важио у време Устава из 1888. и 1903.⁶²⁴ На првом састанку сваког сазива Скупштине, којој је председавао најстарији посланик, Скупштина се делила у девет одсека, а сваки одсек бирао је по једног члана „Одбора за преглед пуномоћстава“. Након тога Одбор бира председника који преузима председавање Скупштини. Пошто Одбор прегледа пуномоћја, Скупштина приступа верификацији мандата и полагању заклетве (члан 2–11. Закона).

5.4.3. Парламентарна радна тела

Потреба да се уз помоћ парламентарних одбора убрза и олакша парламентарна расправа, те да се поспеши ефикасност и квалитет парламентарног рада,⁶²⁵ препозната је чим је Народна скупштина постала законодавно тело. Чланом 80. Устава (1869) било је прописано да сваки владин предлог и сваки други предмет, пре расправе и одлучивања у Скупштини, мора претходно бити испитан у једном или више одбора. Одборска правила била су детаљно регулисана Законом о пословном реду, којим је било предвиђено постојање три стална одбора: Одбор за предмете законодавстава, изузимајући финансијске законе; Одбор за финансијске предмете и финансијско законодавство; Одбор за молбе и жалбе (члан 78). Поред сталних, постојала је и могућност да се, уз сагласност владе, „нарочни одбор за поједине предмете одреди“ (члан 80). Стални одбори бројали су девет чланова, уз могућност да се овај број увећа и дасе изаберу заменици чланова, док се број чланова *ad hoc* одбора одређивао приликом њиховог формирања (чл. 79. и 80). Председник Скупштине није могао бити члан одбора али је могао присуствовати њиховим седницама, а посланици су могли истовремено бити и чланови више одбора. Одбори

⁶²⁴ Закон о пословном реду у Народној скупштини, Београд 1889. (донет је 1. новембра 1889, измене и допуне Закона учињене су 28. јануара 1891, а враћен је у живот Уставом од 5. јуна 1903. године. *Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од 1. јануара до краја исте године*, бр. 58, Београд 1905.

⁶²⁵ Видети: Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 278.

су, по потреби, ради саветовања, могли позвати и друге посланике који нису чланови одбора (члан 79–82). Након разматрања одређеног питања одбор је подносио извештај Скупштини, а предлог усвојен у одбору није обавезивао његове чланове приликом одлучивања у Скупштини.

По Уставу из 1888. године, као и оном из 1903. сваки законски предлог пре скупштинског разматрања пролазио је обавезно одборско разматрање које се окончавало извештајем.⁶²⁶ Народна скупштина се одмах по отварању њених седница делила у седам одсека, а подела на одсеке обављала се сваког месеца (члан 19). Сваки одсек бира свог председника и секретара, а њихове седнице сазивају се у договору са председником Скупштине (члан 20). Сваки законски предлог, као и други предлози о којима Скупштина решава, у општим цртама претреса сваки одсек. Сваки одсек из реда својих чланова бира једног или два члана одбора који ће након претреса поднети извештај Скупштини о предметном предлогу (члан 22). Процедура поводом предлога који је упућен Скупштини не може започети пре протеча рока од 24 сата од тренутка достављања штампаног предлога свим народним посланицима (члан 24). Поред ових *ad hoc* одбора, постоје и „стални“ одбори. Сваког месеца, након образовања одсека, они бирају по једног члана који улази у састав сталног седмочланог месечног одбора за молбе и жалбе (члан 25). Буџетски одбор је „сталнијег“ карактера и он се образује од по два члана сваког одсека, одмах по подношењу Скупштини буџета за наредну буџетску годину, а његов мандат траје до истека сазива у коме је образован. Његова надлежност не ограничава се на буџетска питања, већ се простира и на све финансијске законе (чл. 26. и 27). Посланици не могу истовремено бити чланови два или више одбора. Право на реч на седницама одбора имају чланов владе, владини повереници и посланици који су поднели предметни предлог (члан 32).

Уставом из 1901. и пратећим Законом о пословном реду (1902) питање скупштинских одбора решено је на начин сличан оном из времена Намесничког устава.⁶²⁷ Народна скупштина одмах по избору Одбора за адресу, приступа избору пет сталних одбора, и то: Одбора за буџет и све оне предмете који стојеу вези са једногодишњим издацима и приходима; Одбора за пројекте закона по финансијској и

⁶²⁶ Члан 114. Устава из 1888. године и члан 113. Устава из 1903. године.

⁶²⁷ Видети одредбе чл. 21–40. Закона о пословном реду Народне скупштине из 1902, са решењима Закона из 1870. о којима је било речи.

привредној грани државне управе; Одбора за молбе и жалбе, у чији круг долазе и молбепосланика заодсуство; Одбора за оцењивање предлога о хитности и предлога о мотивисаним прелазимана дневни ред (члан 21).

5.4.4. Парламентарне групе

Политичке партије у условима представничке демократије имају велики значај за функционисање политичког живота, а њихов утицај на законодавну власт остварује се преко њихових партијских експозитура у парламенту – парламентарних група. У Србији су се посланици у Народној скупштини дуго делили на „династијаше“ – присталице круне и на њихове противнике.⁶²⁸

Парламентарне групе су прилично дуго остале ванинституционална категорија и настале су као резултат парламентарне праксе, али то никако није умањивало њихов значај. Напротив, ово је још једна потврда да су институције и механизми који нису настали „одозго“, већ „одоздо“, на „британски начин“, далеко постојаније и од оних који су позајмљени из неких од развијених демократија.

Радикална странка која је настала 1881, преживела је 1883. године тежак ударац због Тимочке буне, када бива потпуно уништена,⁶²⁹ да би до њеног обнављања дошло тек након што јекраљ Милан, њен љути противник, абдицирао. За разлику од периода оснивања странке, када је Главни одбор доносио све важне одлуке после консултација са месним одборима, након обнављања њеног рада приметан је процес централизације.⁶³⁰ Поред месних и Главног одбора, постоји и Посланички клуб радикала. Министри из редова Радикалне странке били су у већој зависности од своје скупштинске већине него министри напредњаци и либерали. Они су се од почетка према посланичком клубу радикала поставили као референти – редовно су тражили предходну сагласност од свог клуба у погледу свих предлога које

⁶²⁸ О настанку политичких партија у Србији и њиховој улози у политичком животу видети: Драгослав Јанковић, *Рађање парламентарне демократије*, 113 итд.

⁶²⁹ Њен вођа Никола Пашић морао да напусти земљу како не би доживео судбину која је задесила све њене истакнуте чланове. Пред преки суд је изведен Главни одбор Радикалне странке, а на смрт су осуђени: Никола Пашић, Пера Тодоровић и Раша Милошевић. Видети: Живан Живановић, *Књига друга*, 240–260.

⁶³⁰ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Књига прва, 110.

су намеравали да учине Скупштини.⁶³¹ Посланички клуб био је важније место од саме Скупштине, а уместо да кључни тренутак у законодавном раду буде претрес у одбору и потом у пленуму, најважнији је био исход претреса у клубу. Министри су долазили код посланика у клуб „на ноге“, а доста времена су трошили у убеђивању посланика да подрже њихове предлоге. Често се дешавало да предлог који не прође клуб уопште не дође на дневни ред Скупштине.⁶³² Оно што би прошло у клубу имало би сигуран пролаз и у Скупштини. Ситуација код либерала и напредњака била је друкчија јер су посланици добијали инструкције код министра унутрашњих послова, на обавезној кафи пре седница.

Занимљиво је да су односи у Посланичком клубу радикала били такви да је често било веома тешко наметнути мишљење његовим члановима па се дешавало, мимо обичаја по коме приликом гласања мањина има да се приклони већини, да неки од посланика гласају против владиних предлога који су прихваћени у одбору. Слободан Јовановић као карактеристичан пример наводи Предлог закона о судијама против кога су гласала четири угледна члана Радикалне странке као што су Димитрије Катић, Ранко Тајсић, Милан Ђурић и Павле Вуковић. Такође, дешавало се да се радикали приликом гласања поделе, па су једном приликом против предлога Димитрија Катића гласала 53 посланика, док су 42 гласала за. Ово је последица чињенице да клупска дисциплина није важила за посланичке, већ само за владине предлоге.⁶³³

Строжа страначка дисциплина која је владала код радикала значила је искључење из клуба свих посланика који су водили „своју политику“, и то је била само прва опомена. Следећа дисциплинска мера коју је изрицао Главни одбор странке била је искључење из странке.⁶³⁴ Било је и чланова странке који због ауторитета у свом крају нису потпадали под тај режим, већ су успевали да буду своји, и они, како вели С. Јовановић, попут Карађорђевић великих војвода „нису дозвољавали стварање усредсређене управе“.⁶³⁵

⁶³¹ Исто.

⁶³² Исто, 111.

⁶³³ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Књига прва, 111.

⁶³⁴ Исто.

⁶³⁵ Исто.

5.4.5. Парламентарни функционери

Парламент као централна институција представничке демократије функционише поштујући правила која је сам прописао, а како не би дошло до застоја у његовом раду, тим правилима је, поред осталог, одређено коме се поверава вођење парламента и организација посла.⁶³⁶ Уставом из 1869. године прави се разлика у начину избора председника и потпредседника обичне и Велике народне скупштине. Своје часнике Велика народна скупштина бира самостално, из своје средине (члан 53). Обична скупштина нема ту „привилегију“, већ, кад код се сазове, бира из своје средине шест лица и предлаже кнезу, а он једног од њих поставља за председника, а једног за потпредседника.⁶³⁷ Ово је још једно од решења којима се ограничава власт представничког тела и којим се битно вређа начело аутономије парламента. Јачање парламентаризма које је донео Устав из 1888. допринело је и јачању улоге Народне скупштине у систему власти, као и јачање њене аутономије. То је подразумевало и право Скупштине да самостално бира оне који ће да руководе њеним радом. Првом састанку председава, као и по ранијем уставу, њен најстарији члан, а за сваки сазив Народна скупштина из своје средине бира председника и потпредседника (члан 106). Ова одредба није мењана ни у Уставу из 1903. године. Априлским уставом у овом сегменту очувана је аутономија Народне скупштине, па она за сваки сазив из своје средине бира председника и два потпредседника, док је краљу, аналогно праву на именовање сенатора, припадало и право да поставља председника и два потпредседника Сената, за целу периоду (члан 54).

У српским уставима из овог периода у категорију скупштинског „председништва“ спадали су и секретари, које Скупштина бира из своје средине.⁶³⁸ Данас секретари и генерални секретар парламента припадају стручној служби и не убрајају се у скупштинско руководство, али то истовремено значи да они данас долазе „споља“, а не као у оновременим скупштинама из реда посланика.

Закони о пословном реду ближе су уређивали питања везана за скупштинско руководство. „Председник, потпредседник, и секретари скупштински врше

⁶³⁶ Владан Петров, *Парламентарно право*, 114.

⁶³⁷ Члан 53. Сретењског устава

⁶³⁸ Члан 53. Намесничког устава, члан 106. Радикалског устава, члан 54. Априлског и члан 105. Устава из 1903. године.

заједнички све послове скупштинске, које руководи председник, а кад њега није потпредседник скупштински“ (члан 14. Закона из 1870). Председник представља Скупштину, а припадају му и сва права неопходна за „за тачно вршење (овог) пословног реда“. Сва писма упућена скупштини отвара њен председник (члан 15). Уколико жели да учествује у скупштинској расправи у својству посланика, председник тада председавање седници препушта потпредседнику. Видели смо и да председници имају право да присуствују свим одборским седницама али без права одлучивања. Секретари воде записник о дневном реду, о броју посланика и дужни су дасастављају скупштински протокол (члан 17). Законом из 1889. (1903) прописано је да председништво чине председник, два потпредседника и седам секретара. Одредбом члана 16. детаљно се набрајају све дужности председника које се односе на скупштински рад. Члановима 13–15. Закона из 1902. на идентичан начин регулисана су питања којима се уређује положај скупштинског часништва.

ГЛАВА III

ПАРЛАМЕНТУ КРАЉЕВИНИ СХС И КРАЉЕВИНИ ЈУГОСЛАВИЈИ

1. КРАТАК ОСВРТ НА ОКОЛНОСТИ НАСТАНКА ПРВЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ И ДОНОШЕЊЕ ЊЕНИХ УСТАВА

Србија је почетком XX века била национално хомогена држава а њен главни циљ био је ослобођење Срба од турске власти. Требало је, дакле, извршити уједињење свих српских земаља – Старе Србије, Македоније и Босне и Херцеговине са матицом. Остварење овог циља било је отежано анексијом Босне и Херцеговине од стране Аустроуграске, а планови у вези за њеним јужним крајевима успешно су реализовани након балканских ратова.

Упоредо с тим, јављају се и прве идеје о могућем уједињењу југословенских народа. Иако су оне егзистирале у извесној мери и пре Првог светског рата, оне добијају на значају након што је Аустроугарска објавила рат Србији. Ово је створило могућност да се југословенски народи са територије Аустроугарске уједине са већ постојећим државама југословенских народа Србијом и Црном Гором и тако створе заједничку државу.⁶³⁹ Први корак на том путу била је Нишка декларација (7. децембра 1914) у којој се као главни циљ Владе Краљевине истиче успешно окончање започетог рата, који се у исто време претворио у борбу за ослобођење и уједињење неслободне браће Срба, Хрвата и Словенаца.⁶⁴⁰ Након тога, 1. маја 1915, уследило је образовање Југословенског одбора у чији су састав ушли српски, хрватски и словеначки политичари који су се као емигранти налазили у Паризу. Неколико дана након тога Одбор је отпочео с радом у Лондону. Након две године у Паризу је основани Црногорски одбор за народно уједињење.

Радикална странка је рат дочекала као владајућа, те је била у прилици да усмерава главне токове овог подухвата. Како је Србија једини званични чинилац који је у томе учествовао, то је био аргумент радикала за њихов став да једино Влада

⁶³⁹ Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, 121.

⁶⁴⁰ Павле Николић, *Уставно право*, Београд 1993, 96.

Србије има легитимитет да одлучује о свим битним стварима у вези са уједињењем. Но, то није био једини аргумент. Како је у центру ове идеје став о националном јединству Срба, Хрвата и Словенаца, на основу тога је изведен закључак да је Србија истовремено и представник свих Југословена из Аустроугарске.⁶⁴¹ С друге стране, Југословенски одбор је себи придавао превелики значај. Он јесте био важан, али свакако не и одлучујући фактор у овом процесу. Зато је између српске Владе и Југословенског одбора владала стална напетост, а она је, осим борбе за првенство, у знатно мделу и последица различитог виђења државе. Ово питање стављено је по страни средином 1916. године, када Фрањо Супило као најважнији и најконфликтнији члан напушта Одбор, а на дневни ред поново је враћено средином 1917. године. Те године је Стојан Протић постао члан Југословенског одбора, као представник српске Владе. Он је, иначе, међу радикалима важио за најбољег познаваоца уставне материје којом се Пашић никада није бавио, па је био ангажован на процесу уједињења Јужних Словена. Он се својим ставом по овом питању разликовао од остатка странке. На ово, свакако, није без утицаја чињеница да је он 1914. године избачен из Владе, што је био услов самосталаца и напредњака, а да га Пашић о томе није претходно обавестио.⁶⁴²

Протићева визија државног уређења, коју је у Нишу излагао Вошњаку, била је исказана као нешто што се на лествици децентрализације налази између унитарне и федералне државе, а управо је то облик који данас уобичајено називамо регионалним државама. Сматрао је да српске крајеве, а то су Срем, део Славоније и Босне и Херцеговине треба ујединити са Србијом. Исто тако, Хрватској треба присајединити Далмацију до Неретве. Управо ови ставови објашњавају чињеницу да је Протић изабран за члана Југословенског одбора на захтев овог тела. Чешћи контакти са члановима Одбора одиграли су значајну улогу на уобличавање неких Протићевих ставова, а посредно и на сазивање Крфске конференције.

Конференција је почела 15. јуна 1917. године и трајала је нешто више од месец дана. Била је сазвана у намери да се расправе најзначајнија политичка и

⁶⁴¹ Олга Поповић, *Стојан Протић и уставно решење националног питања у Краљевини СХС*, Београд 1988, 13.

⁶⁴² *Исто*, 14.

државноправна питања будуће заједнице. У Декларацији су место нашли само они ставови о којима је постигнута пуна сагласност двеју страна. Тако споразум предвиђа оснивање слободне и независне државе која би носила назив Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, а била би уставна, демократска парламентарна монархија. Сва три народа била би равноправна. Важно питање које је изазвало доста спорења односило се на већину којом ће бити донет будући устав. Наиме, било је важно да ли ће се тражити „племенска“ или бројно квалификована већина, што одговара федералном, односно унитарном уређењу. На крају, усвојен је став о бројно квалификованој већини. Питање будућег државног уређења остало је отворено. Само је речено да ће самоуправне јединице бити обележене природним, социјалним и економским приликама без ближег одређења њихове величине и степена децентрализације. Ову декларацију која није имала обавезујући карактер прихватио је и Црногорски одбор.

У току 1918. године формирано је Народно вијеће Словенаца, Хрвата и Срба, као представништво југословенских народа на простору Аустроугарске. Ово, до тада политичко представништво које није имало карактер званичног органа након понуђене капитулације Монархије постаје највиши орган власти на тој територији.

Конференција у Женеви резултирала је усвајањем Декларације, 9. новембра 1918, од стране представника Србије, Југословенског одбора и Народног вијећа, којом се предвиђа стварање нове државе Срба, Хрвата и Словенаца. Поред постојећих органа власти Србије и југословенских народа на простору Аустроугарске, основано је и заједничко тело са задатком да припреми рад уставотворне скупштине, а имало је и надлежности у области спољне политике, војске и поморства. Ова декларација убрзо је суспендована, тако да, у ствари, није ни заживела.

Народно вијеће СХС је 24. новембра прогласило уједињење Срба, Хрвата и Словенаца са Краљевином Србијом и Црном Гором у једну државу. Војводина и Црна Гора 25, односно 26. новембра прогласиле су уједињење са Србијом и тиме ојачале њену позицију, како би бар једним малим делом ублажиле штету нанету јој Женевским споразумом.

Коначан чин уједињења уследио је 1. децембра 1918. године такозваним „Прводецембарским актом“, када су престолонаследник Александар Карађорђевић и представници средишњег одбора Народног вијећа разменили писане изјаве које су биле унапред договорене, чиме је настала јединствена држава Срба, Хрвата и Словенаца.

Убрзо је формирана Влада са Стојаном Протићем на челу, коме је регент Александар, који је зазирао од Пашића због његове велике популарности, мимо договора са представницима Народног вијећа поверио мандат.⁶⁴³ Овим поступком регент је, у ствари, желео да покаже да је он кључни државни и политички фактор земље који намерава да одлучно спроводи краљевску власт.⁶⁴⁴ Састав Владе одговарао је претходно постигнутом споразуму између делегације Народног већа са представницима политичких странака Србије. Осим Владе, формирано је и Привремено народно представништво, а главни задатак био му је да организује и спроведе изборе за уставотворну скупштину. Оно је у периоду „државноправног провизоријума“ било формални носилац законодавне власти. Редослед формирања ова два привремена органа био је у потпуности погрешан, јер парламентарна логика налаже да се прво конституише представничко тело, које потом бира владу. Овакав след ствари био је велики удар на парламентаризам једне нове државне творевине још у време њеног зачетка, а такав поступак наговештавао је значај и међусобни однос та два органа.

Привремено народно представништво формирано је указом Владе, а пројектованих 296 мандата распоређено је по територијалним областима, у оквиру којих је требало доделити мандате партијама и групацијама на основу њихове процењене снаге.⁶⁴⁵ На првом састанку Привременог народног представништва, одржаном 1. марта 1919. године, верификовано је 258 мандата.⁶⁴⁶ Како су политичке прилике у земљи биле прилично сложене, оптерећене тензијама које су биле резултат различитог гледишта на готово сва битна питања у вези са конституисањем нове државе, једно хетерогено и гломазно тело, какво је било Привремено народно

⁶⁴³ Љубомирка Кркљуш, 297.

⁶⁴⁴ Владан Михајловић, *Уставно право*, Књига I, Врање 2001, 317–318.

⁶⁴⁵ Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, 96. Марко Павловић, *Српска правна историја*, 637–637.

⁶⁴⁶ Драгослав Јанковић, Мирко Мирковић, *Државноправна историја Југославије*, Београд 1989, 371.

представништво, није било у стању да се избори са задацима који су пред њега стављени, па је тај „празан ход“ искористила Влада која се наметнула и избила у први план, постајући стварни законодавацу време државноправног провизоријума. Наиме, Привремено народно представништво се за све време свог постојања веома мало или нимало бавило законодавним радом, па је донело свега десетак закона, за разлику од Министарског савета који у овом периоду доноси преко 800 уредби, правилника, решења...⁶⁴⁷ Но, и поред тога што законодавна активност представничког тела није била плодна, расправе којесу вођене поводом ретких законских предлога биле су веома жучне. Атмосфера је често била и превише „загрејана“, а једна од ситуација када је достигла тачку кључања била је расправа поводом Законао изборима народних посланика за Уставотворну скупштину. Овај закон „боловао“ је од низа нестандартних решења од којих некимa није ни било место у изборном закону, док је другима, супротно свакој логици, ограничавао сувереност Уставотворне скупштине. Карактеристично место овог закона је одредба по којој краљ може да распусти Уставотворну скупштину (члан 1). „Овакав један пропис очевидно није се слагао са сувереношћу уставотворне скупштине: једна суверена Скупштина може битио распуштена само властитом одлуком, а не одлуком неке друге власти.“⁶⁴⁸ Закон је у деградацији парламентаризма, основних принципа на којима почива свака парламентарна држава, макар била и монархија, отишао корак даље, па је садржао одредбу по којој привремени пословник Уставотворне скупштине прописује краљ својом уредбом (члан 121). Нормом по којој су посланици били обавезни да по овери пуномоћја положе заклетву краљу прејудициран је облик владавине, чиме је додатно урушена сувереност Народног представништва,⁶⁴⁹ ако се о њеној суверености у таквим околностима уопште могло и говорити. Напослетку, закон је садржао још једну атипичну, лимитирајућу норму – њен мандат био је ограничен на две године.

⁶⁴⁷ Драгослав Јанковић, Мирко Мирковић, *Државноправна историја Југослав*, 372; Неда Енгелсфелд наводи да је Привремено народно представништво у току 20 месеци рада, односно 16 месеци ако се одузме период четворомесечног несастајања парламента, одржало 142 састанка на којима је разматрано 48 законских предлога, а министри су одговорили на 220 интерпелација и 259 посланичких питања. *Први парламент Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца – Привремено народно представништво*, Загреб 1989, 93.

⁶⁴⁸ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1995, 53.

⁶⁴⁹ Владан Михајловић, *Уставно право*, Књига I, 319.

Уставотворна скупштина састала се први пут 12. децембра 1920, чиме је престао мандат Привременог народног представништва, а 25. јануара 1921. године Скупштина је изабрала Уставни одбор од 42 члана,⁶⁵⁰ у коме је 4. фебруара започет претрес Нацрта устава који је поднела Влада Николе Пашића.⁶⁵¹ Након начелне, а потом и расправе у појединостима уставни нацрт се априла нашао у пленуму Уставотворне скупштине, где је начелна расправа вођена све до 12. јуна, када је Устав у начелу прихваћен.⁶⁵² Готово три године од настанка државе, 28. јуна 1921, коначно је усвојен њен први устав, познат као Видовдански устав, чиме се из ванредног (привременог) прешло у редовно (трајно) уставно стање. Устав је изгласала прилично „танка“ већина – 223 посланика гласала су за, против је било 35 посланика, а 158 посланика није присуствовало гласању. Влада је с великом муком обезбедила и ову већину, а претходно је морала да пристане на извесне уступке беговима приликом предстојеће аграрне реформе (потписан је споразум са муслиманским клубом – Југословенска муслиманска организација и Џемијет).⁶⁵³

Доношењу Устава, у читавом периоду од настанка нове државе, претходила је жучна расправа, а питања која су избила у први план на почетку рада на њему јесу питања монархије и њеног положаја у држави, облик државног уређења, као и то да ли би Устав требало да садржи и одредбе о социјалним правима грађана и социјалним и економским задацима државе. Став Владе и дела српских политичара да је српска династија из Краљевине Србије прешла у Краљевину СХС и у њој задржала сва права, Влада је, видели смо, покушала да реши Привременим пословником. Када је реч о облику државног уређења, како примећује М. Јовичић,

⁶⁵⁰ У литератури наилазимо на два датума за која се везује образовање уставног одбора–25. и 31. јануар. Упореди: Драгослав Јанковић, „Видовдански устав“, *Из историје Југославије 1918–1945, Зборник предавања*, Београд 1958, 186. и Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 65.

⁶⁵¹ Први уставни нацрт израдила је Протићева влада, а Веснићева влада касније га је прерадила и она га је са 201 члана свела на 76. Пашићев нацрт је прерађени Протићев нацрт, а сва три су као основу имала Устав Краљевине Србије из 1903. године. Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 66.

⁶⁵² За Устав је гласало 227 посланика (радикали, демократе, земљорадници и муслимани), док су 93 посланика била против (комунисти, републиканци, социјалисти и Југословенски клуб). Иначе, на изборима за Уставотворну скупштину одржаним 28. Новембра 1920. изабрано је 419 посланика (на сваких 30.000 грађана по један). Због централистичког уређења које је Уставотворној скупштини наметнула српска већина, из ње су иступили посланици Народног клуба (Хрватске заједнице), Југословенског клуба, а због владиног гоњења Комунистичке партије Скупштину су 11. јуна напустили комунистички посланици. Драгослав Јанковић, Мирко Мирковић, 373–374; Драгослав Јанковић, „Видовдански устав“, 186; Марко Павловић, *Југословенска држава и право*, 148–153.

⁶⁵³ Драгослав Јанковић, Мирко Мирковић, 374.

посебну карактеристику расправа о облику државног уређења чинило је како непознавање теоријских ставова, тако и праксе у свету. Појмови конфедерација, аутономија, децентрализација, деконцентрација употребљавани су прилично конфузно, и то не само у српској науци и јавности већ и у западним крајевима који су имали извесна искуства са Аустроугарском, где су одређена подручја уживала различит статус.⁶⁵⁴ Уставом је, у складу са ставовима најјачих политичких фактора у Србији – Радикалне и Демократске странке, уведено унитарно уређење, иако је првим владиним уставним нацртом (Стојан Протић) био предвиђен један особен, тадашњој уставној пракси непознат (међу) облик државног уређења, који је највише подсећао на оно што је у данашњој уставноправној науци познато као регионална држава.⁶⁵⁵

Краљевина СХС била је, према Видовданском уставу, по свом државном облику уставна, парламентарна и наследна монархија (члан 1), чији је званични језик српско-хрватско-словеначки, што јечисто политичка формулација пошто такав језик не постоји.⁶⁵⁶ Видовдански устав је као основу имао Устав Краљевине Србије из 1903. године, па је тако у потпуности преузео парламентарни режим свог претходника. Парламентарни систем подразумева правило по коме краљ не може узети министре који немају поверење парламента, а по Уставу из 1903. парламент је имао све механизме да краљу наметне министре у које има поверења, али Устав није садржао правну норму којом је то било прописано, што је био случај и са Видовданским уставом.⁶⁵⁷ Указно продужење буџета на период од четири месеца, чему је краљ могао прибећи у случају распуштања Скупштине, механизам је који јача владоца и у исто време крњи парламентаризам.

Законодавну власт „делили“ су краљ и Народна скупштина, а поред широких права којима је монарх располагао у законодавству, он је располагао и бројним надлежностима у области управе, што је углавном одговарало његовом положају по Уставу из 1903. године. У домену законодавне надлежности монарх врши следеће послове: расписује изборе, сазива, отвара, закључује и распушта скупштину, подноси

⁶⁵⁴ Миодраг Јовичић, *Регионална држава – уставноправна студија*, Београд 1995, 20.

⁶⁵⁵ Протићевим нацртом била је предвиђена територијална организација са девет аутономних јединица – покрајина, а народно представништво би било дводомо. Сличан облик државног уређења први пут се појавио у Италији након Другог светског рата (Устав из 1948).

⁶⁵⁶ Ратко Марковић, *Уставно право*, 112.

⁶⁵⁷ Марко Павловић, *Југословенска држава и право*, 156; Драгослав Јанковић, „Видовдански устав“, 186.

законске предлоге, указом проглашава законе. Управну власт, која је шира од његових законодавних овлашћења, краљ врши преко министара.⁶⁵⁸ Краљ је шеф управне власти, он поставља државне чиновнике, представља државу у „свим њеним односима са туђим државама“ – објављује рат и закључује мир, закључује уговоре са страним државама, шаље дипломатске представнике у стране државе и прима стране дипломатске представнике, краљ је „врховни заповедник све војне силе“, а својом уредбом прописује формирање војних јединица.

Принцип поделе власти у облику парламентарног система успостављен Видовданским уставом фаворизовао је монарха. Краљу су биле додељене бројне и значајне надлежности у оквиру сваке гране власти, па се слободно може рећи да је он био истински носилац суверености. Таквој позицији шефа државе и извршне власти, ишла је у прилог широка а несређена политичка позорница на којој већина глумаца глуми за себе.⁶⁵⁹

Једно од централних места Видовданског устава јесте питање вертикалне организације власти која је извршена на начелу централизације, што је било у супротности са већином предлога који су у облику уставних нацрта долазили из крајева изван Србије, као и уставним нацртом Стојана Протића. Наиме, вишенационални састав државе, по логици ствари, претпостављао је федерално државно уређење, али превагу је однела концепција „троплеменог народа“ и унитарно уређење. То ипак није смело да представља препреку да се уважи реалност и да се успостави широка обласна самоуправа. Видовданским уставом, међутим, у потпуности је игнорисана национална хетерогеност, а успостављене области заснивале су се не на националном критеријуму, већ према „природним и привредним приликама“.⁶⁶⁰ Ниједна област није могла имати више од 800.000 становника, а ово ограничење требало је да послужи брисању историјски насталих разлика међу „племенима“, чиме би се омогућило стварање једне нације. Успостављеним областима у потпуности је разбијана национална и етничка

⁶⁵⁸ Драгослав Јанковић, „Видовдански устав“, 187.

⁶⁵⁹ Слободан Орловић, *Нечело поделе власти у уставном развоју Србије*, 98.

⁶⁶⁰ Видети: Драгослав Јанковић, „Видовдански устав“, 188.

хомогеност,⁶⁶¹ а обласна самоуправа била је прилично „сведена“. Велики жупан, орган централне власти који се налазио на челу области имао је широка надзорна овлашћења над радом органа обласне самоуправе (Јован Стефановић).

Унутрашње политичке и привредне прилике по доношењу Видовданског устава биле су прилично сложене и оне су знатно отежавале функционисање успостављеног уставног система, који је у себи носио клице своје скоре пропасти. Сукоби политичких партија и министарске кризе кулминирали су у периоду 1927–1928, а 20. јуна 1928. године долази до убиства у Народној скупштини и то је тренутак када је било сасвим јасно да се у постојећим околностима више не може владати помоћу институционалних парламентарних механизма, ако је икада уопште и било жеље да се то учини, чиме је отворен пут завођењу монарходиктатуре.⁶⁶² Краљ Александар је 6. јануара 1931. године извршио државни удар и учврстио лични режим, а парламентарна монархија замењена је апсолутном. Прокламацијом је суспендован Устав и распуштена Народна скупштина, а све политичке странке су укинуте, чиме је земља из уставног прешла у вануставно стање. То је период који карактерише обимна законодавна активност и „за разлику од уставног права којестагнира, унификација извршена у периоду диктатуре је модернизовала поједине гране права“.⁶⁶³

Период вануставне владавине није могао вечно трајати и након нешто више од две и по године, после консултација које је обавио са шефовима бивших политичких странака краљ Александар је најпре извршио реконструкцију Владе Петра Живковића, а потом је, наредног дана, 3. септембра 1931. године Прокламацијом објавио Устав. „*Октроисани устав* је изражавао престанак отворене владавине шестојануарске диктатуре и озакоњење новог претставничког система у Краљевини Југославији.⁶⁶⁴ Тим актом, наиме, у држави је формално уведен конституционализам

⁶⁶¹ Владан Михајловић истиче да је оваква децентрализација највише „комадала и растакала Србију у свом националном и државном бићу“, Уставно право, Књига I, 322.

⁶⁶² Више о околностима које су претходиле и у којима је извршен државни удар: Сава Аксић, *Типови државних облика и промене у правном поретку Краљевине (СХС) Југославије од 1918. до 1941. године*, Докторска дисертација, Косовска Митровица 2010, 254–263; Фердо Чулиновић, „Економско и политичко стање Југославије од 1921. до 1929“, *Из историје Југославије 1918–1945, Зборник предавања*, Београд 1958, 191–206.

⁶⁶³ Сава Аксић, 267.

⁶⁶⁴ Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја од 3. октобра 1929. држава је добила назив Краљевина Југославија.

с парламентаризмом, али не и стварно. „Овај устав обиљежава нову етапу политичког живота старе Југославије, али не и радикалан раскид с претходним апсолутизмом. Радило се, даклео новим путевима продужавања старог државног стања.“⁶⁶⁵

Устав Краљевине Југославије, познат још као Септембарски или Октроисани устав, представљао је друго, знатно измењено и допуњено издање Видовданског устава, а његове измене, по М. Павловићу, значиле су, у ствари, одступање од западноевропске уставноправне традиције засноване Уставомиз 1888. године.⁶⁶⁶ За разлику од свог претходника, Октроисаним уставом Краљевина Југославија је „остала“ без одреднице парламентарна и она је сада наследна уставна монархија. Ово је логична последица чињенице да у Југославији и није био успостављен парламентарни систем јер је изостао његов најбитнији елемент – политичка одговорност владе пред парламентом. „Заточник“ народног јединства и државне целине, краљ, био је централна фигура у систему власти по овом уставу. Располагао је широким овлашћењима у области законодавства, био је шеф управне власти и врховни командант оружаних снага. У домену законодавства краљ је располагао правом законодавне иницијативе, законодавне санкције, сазивао је и распуштао Народно представништво у редован и ванредан сазив, отварао је и закључивао његове седнице, а у случају сукоба домова он је био арбитар и имао је коначну реч у погледу спорног закона. Као шеф државе представљао је земљу у иностранству, закључивао међународне уговоре, проглашавао рат, закључивао мир, а као шеф управне власти краљ је постављао све државне чиновнике.

Још једно знатно одступање од Видовданског устава представља увођење сложене структуре Народног представништва па, поред Скупштине, Устав уводи и горњи дом – Сенат. Овом установом додатно је ојачан положај монарха, који именује половину сенатора. Уместо да се установом другог дома ојача Народно представништво, овде је реч о његовом слабљењу јер „егзекутива у њему непосредно добија своје представнике“.⁶⁶⁷ За разлику од претходног периода, правом

⁶⁶⁵ Фердо Чулиновић, „Шестојануарска диктатура и Октроирани устав“, *Из историје Југославије 1918–1945, Зборник предавања*, Београд 1958, 247.

⁶⁶⁶ Марко Павловић, *Југословенска држава и право*, 257.

⁶⁶⁷ Фердо Чулиновић, „Шестојануарска диктатура и Октроирани устав“, 250.

законодавне иницијативе више не располаже сваки члан народног представништва, већ је неопходно да тај предлог писмено подржи најмање једна петина чланова дома чији је он члан.

Устав из 1931. разликује се и у погледу административно-територијалне поделе земље у односу на први Устав југословенске државе јер је њиме конституционализован Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја. Највише (политичко)-територијалне јединице су бановине, којих је девет и оне су и по Уставу задржале називе по великим рекама које су кроз њих протичале. Град Београд са Земуном и Панчевом чинили су посебно управно подручје. По слову Устава, бановине су управне и самоуправне јединице, а на челу бановине налази се бан, који је представник врховне власти у њој. Иако су бановине добиле овлашћења да прописују обавезне норме са законском снагом застановнике са свог подручја и тиме стекле статус политичко-територијалне аутономије, то није значило признавање националних и историјских разлика, а њихове границе су, напротив, разбијале националну хомогеност и представљале још један покушај вештачког стварања једне нације.

Октроисани устав је два пута мењан, и то оба пута на начин на који је и донет – неуставним путем. Први пут је то учињено доношењем Уредбе о Бановини Хрватској, што је био последњи покушај Владе, показаће се безуспешан, да се очува држава. Овом уредбом нарушена су нека основна начела Устава и измењен је уставни поредак у земљи, јер су њоме напуштени принципи националног унитаризма и државног централизма.⁶⁶⁸ Друга промена Устава извршена је након потписивања протокола о приступању Југославије Тројном пакту од стране Владе Цветковић–Мачек у Бечу, 25. марта 1941. године. Након тога избили су велики протести револтираног народа што је довело до пада Владе, заједно са Намесништвом и принцом Павлом Карађорђевићем на челу, акраљ Петар II прогласио се пунолетним и без сагласности Народног представништва именован је нову владу. Ова уставна промена извршена је фактичким путем, државним ударом.⁶⁶⁹

⁶⁶⁸ „Устав је у члану 13. забрањивао удруживање на племенској или регионалној основи, а по Закону о заштити државе је то било кажњиво“. Љубомирка Кркљуш, 325.

⁶⁶⁹ Видети: *Исто*, 326–327; Владан Михајловић, *Уставно право*, Књига I, 339.

2. ФУНКЦИЈЕ НАРОДНОГ ПРЕДСТАВНИШТВА

2.1. Законодавна функција

Народно представништво је у оба устава прве југословенске државе задржало права стечена током уставног развоја Кнежевине и Краљевине Србије. Законодавну власт, „освојену“ Намесничким уставом, Народно представништво је заокружило Уставом из 1888, да би она била очувана и у наредна два устава. Како је Видовдански устав као основу имао Устав за Краљевину Србију из 1903, питање законодавне власти решено је на готово идентичан начин, док су решења у Септембарском уставу незнатно измењена и најсличнија су Уставу Краљевине Србије из 1901. године.

Према Видовданском, као и према Септембарском уставу, законодавну власт врше краљ и Народна скупштина, односно Народно представништво заједнички,⁶⁷⁰ али је краљ као централна фигура у успостављеном систему власти претежнији фактор законодавству. Право законодавне иницијативе шире је постављено по Видовданском уставу и оно, осим краљу, припада „сваком члану Народне Скупштине“ (члан 78), док је по Септембарском уставу нужно да предлог члана Народног представништва „писмено помогне најмање једна петина чланова Сената, односно Народне Скупштине“ (члан 63).

Да би један законски предлог постао закон, било да потиче од краља или од чланова Народног представништва, нужно је да он буде усвојен у Народној скупштини и да га потом потврди и прогласи краљ. Уколико би краљ одбио да га потврди, уколико изостане законодавна санкција, а Устав га у том смислу не ограничава, ниједан закон не може бити донет...Тек овим спајањем краљеве воље са скупштинском постаје закон, који по Уставу треба да изражава заједничку вољу та два чиниоца.⁶⁷¹ Видовданским уставом, за разлику од његовог претходника, није предвиђена забрана да одбачени законски предлог може бити поново поднет истом сазиву, што недвосмислено значи да Скупштина о истом законском предлогу може поново решавати без икаквих ограничења. Такође, Устав не ограничава краљево право вета, тако да је реч о апсолутном вету (члан 49).

⁶⁷⁰ Члан 46. Видовданског устава и члан 26. Септембарског устава.

⁶⁷¹ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 398.

Септембарски устав, по угледу на Устав из 1901. године, уводи горњи дом—Сенат. Овде нећемо понављати све оне теоријске аргументе који иду у прилог бикамерализму, већ ћемо само истаћи разлике које се испољавају у вршењу законодавне функције које су последица дводомости. Уставом је успостављено начело равноправности домова у погледу законодавне надлежности домова, а за разлику од Априлског устава, по коме су се Владини законски предлози морали подносити Народној скупштини, сада је то случај само са законом о буџету. Дводоми систем подразумева равноправност домова, па са тог аспекта ово уставно решење заслужује похвалу. Међутим, како половину чланова Сената именује краљ, овим су његове законодавне надлежности проширене, а он чак добија могућност да у фази законодавне иницијативе, уколико из неких разлога не жели да се Влада појављује као формални подносилац законског предлога, то учини преко „својих“ сенатора, а посредством Сената „учествује“ и у поступку одлучивања о законском предлогу, тако да је свака фаза законодавног поступка прожета мањим или већим учешћем краља.

Сваки законски предлог морао је бити усвојен у оба дома да би постао закон, а уколико би у другом дому, по редоследу његовог разматрања, биле учињене какве измене, он се враћао првом дому. Уколико би тај дом прихватио измењени законски предлог, он је тада могао бити послат краљу на потврду, у супротном, законски предлог се сматра одбаченим и он се не може поднети истом сазиву. У другом сазиву не постоји сметња подношења истог законског предлога, било да је тај сазив редован или ванредан.⁶⁷² Ако се ни по други пут не постигне сагласност између два дома, на „сцену“ ступа краљ који има улогу арбитра (члан 64).

„У случају рата, мобилизације, нереди и побуне, који би довели у питање јавни поредак и сигурност државе или кад су до те мере уопште угрожени јавни интереси, Краљ може, у том изузетном случају, указом наредити да се привремено предузму све изванредне, неопходне мере у целој краљевини или у једном њеном делу независно од уставних и законских прописа. / Све изузетне мере поднеће се накнадно Народној представништвоу на сагласност“ (члан 116).

⁶⁷² Лазо М. Костић, *Уставно право*, Сабрана дела, Први том, Београд 2000, 141.

Ова одредба предвиђа могућност суспензије Устава и њоме се битно нарушава успостављени однос између органа власти. Уколико би се одомаћила пракса мењања Устава по овом члану, то би значило да постоје два уставотворца у земљи: један би били краљ и Народно представништво, а други Влада, што ни у једној земљи није могуће.⁶⁷³ Формулација „до те мере уопште угрожени јавни интереси“ пружала је, међутим, неограничене могућности злоупотребе, јер се под њу могло подвести готово све, а Слободан Јовановић је, како вели Лазо Костић, духовито приметио да би, на крају крајева, испало да јеи прописе члана 116. могуће изменити на основу њега самога.⁶⁷⁴ Видовдански устав није садржао сличну норму, већ је уставну ревизију било могуће вршити искључиво по редовном поступку, а у случају ванредног стања могла су се суспендовати одређена права грађана (члан 127).

По редовној процедури о променама устава решава „Народна Скупштина са Краљем“,⁶⁷⁵ односно „Краљ са Народним претставништвом“.⁶⁷⁶ По Видовданском уставу постоје две ситуације: једна када уставну промену иницира краљ и друга, када иницијатива долази од саме Скупштине. У првом случају он ће бити саопштен Скупштини, што одмах повлачи распуштање Народне скупштине и обавезу сазивања нове најдаље за четири месеца (члан 126). Ако предлог потиче од Скупштине, о њему се решава по законодавном поступку а за усвајање потребна је већина од три петине од укупног броја посланика, након чега следи распуштање Народне скупштине и сазивање нове, као и у претходном случају. И приликом поступка уставних промена приметно је да је краљ привилегован, пошто се по његовом предлогу одмах прелази на другу фазу, без одлуке квалификоване већине у Народној скупштини.⁶⁷⁷ Уставотворна скупштина која се бира ради промене устава, како наглашава С. Јовановић, не разликује се од обичних скупштине ни својим бројем ни својим саставом.⁶⁷⁸ Народна скупштина може решавати само о изменама и допунама устава

⁶⁷³ Владан Михајловић, *Уставно право*, књига I, 338. Већ је било речи о два случаја примене члана 116. Устава. Више видети: Лазо М. Костић, 219–221, 296–306.

⁶⁷⁴ Слободан Јовановић (Архив за правне и друштвене науке за јули–август 1939, стр. 155). Наведено према, Лазо М. Костић, 296.

⁶⁷⁵ Члан 125. Видовданског устава.

⁶⁷⁶ Члан 114. Октроисаног устава.

⁶⁷⁷ Више о томе: Михаило Илић, „Ревизија устава“, *Административно право и други радови*, Београд 1998, 260–265.

⁶⁷⁸ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 101–106.

које су садржане у предлогу, а одлуку доноси апсолутном већином од укупног броја посланика (члан 126).

Поступак уставних промена по Септембарском уставу готово је идентичан са поступком који је прописивао Видовдански устав, а разлика је била везана искључиво за његову дводому структуру, па се у оним фазама када је о предлогу устава одлучивала Народна скупштина примењују одредбе законодавног поступка пред Народним представништвом.

2.2. Контролна функција

Видовданским уставом били су прописани одговарајући механизми који су стајали на располагању Народној скупштини како би, у складу са правилима парламентарног система, била способна за вршење контролне функције. Она је располагала буџетским правом као једним од најјачих средстава за контролу владе. Скупштина сваке године доноси буџет који важи годину дана. Буџет се мора подносити Народној скупштини најдаље месец дана пошто се она састане, а, уз буџет, Народној скупштини се на усвајање подноси и завршни рачун за претходну годину, као веома важан елемент буџетског права. Предложене партије Скупштина не може увећавати, али их може смањивати или изоставити (члан 113). Пре усвајања поднетог буџета Скупштина може одобравати буџетске дванаестине, а уколико је Народна скупштина распуштена пре него што је питање буџета решено, буџет истекле рачунске године продужује се указом најдуже за четири месеца (члан 114). Овим је окрњено буџетско право Народног представништва, али, могло би се рећи, у границама „подношљивости“, за разлику од решења по Септембарском уставу, који омогућује продужетак буџета до краја нове буџетске године. Октроисаним уставом се на тај начин омогућава влади која је изгубила поверење народа, односно његових представника у парламенту, да „сачува мандат“ и избегне расписивање избора.

Приликом скупштинског решавања о буџету поставља се питање може ли Скупштина одбацити буџет у целости. Видовдански устав о томе не говори ништа, као уосталом ни стари српски устав, али се под њим подразумевало ово право Скупштине, вели С. Јовановић. Он с правом закључује да Скупштини то право припада и по новом уставу, и то из два разлога – први, парламентарни режим

претпоставља ово право, а други, буџет се решава по законодавном поступку који садржи гласање у начелу и гласање у целини, када би Скупштина могла одбацити буџет у целости.⁶⁷⁹ Ни у Септембарском уставу о овоме се не говори, али и поред чињенице да њиме није конституисан парламентарни систем, већ су само успостављене контуре које омогућавају његово развијање у пракси а истовремено и једну врсту посредне одговорности владе пред парламентом,⁶⁸⁰ сматрамо да је исправно закључити да Народно представништво може одбацити буџет у целости.

Политичка министарска одговорност, као *conditio sine qua non* парламентарне владе, успостављена је Видовданским уставом, при чему не постоји она својствена класичном парламентаризму, у којој је влада одговорна искључиво пред парламентом, већ је она истовремено и првенствено одговорна краљу. Овде је реч, према М. Владисављевићу, о монархијском парламентаризму.⁶⁸¹ Кад је реч о Септембарском уставу, у погледу политичке одговорности владе, ствари стоје нешто другачије. Уставне одредбе о овој материји у два устава разликују се утолико што је у Септембарском уставу изостављен први став из одговарајућег члана Видовданског устава, који гласи: „Министри су одговорни Краљу и Народној Скупштини“.⁶⁸² Норме које се односе на кривичну и грађанску одговорност министара идентичне су у оба случаја. Но, Л. Костић истиче да су ретко где правила о политичкој одговорности министара кодификована, већ да она имају свој извор у парламентарној пракси.⁶⁸³ У Уставу из 1931. године он налази довољно простора за успостављање парламентарне владе на основу одредаба по којима министри истовремено могу бити чланови законодавног тела (члан 58), као и о праву Народног представништва на анкете и истраге (члан 67), о праву сенатора и посланика да министрима постављају питања и подносе интерпелације (члан 68), а поред грађанске и кривичне

⁶⁷⁹ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 324–325.

⁶⁸⁰ Милан Владисављевић, „Парламентаризам по одредбама устава“, Прештампано из „Архива“ за *правне друштвене науке*, свеска 4 за месец септембар 1936, Београд 1936, 17–22.

⁶⁸¹ Милан Владисављевић разликује две врсте парламентаризма – монархијски и републикански, при чему се они нужно не идентификују са монархијском, односно републиканском формом владавине. У монархијском парламентаризму влада је политички одговорна пред парламентом и шефом управне власти, док је у републиканском она одговорна искључиво пред парламентом. „Парламентаризам по одредбама устава“, 6–8.

⁶⁸² Упореди члан 91. Видовданског устава и члан 78. Септембарског устава.

⁶⁸³ Ово је наставак његових промишљања о Уставу која су изречена већ приликом анализе одредбе члана 1. Устава којом је из дефиниције државног облика изостављена одредба „парламентарна“, коју је садржао Видовдански устав, што само по себи не значи да Краљевина Југославија није парламентарна, нити да је Краљевина СХС парламентарна. Лазо. М. Костић, 23–25, 146–147, 162–163.

одговорности (члан 78), ту је још и „неограничено буџетско право Народног представништва“.⁶⁸⁴ Не спорећи елементе парламентаризма у Уставу, ипак не можемо прихватити његов изричит став да је „наша држава парламентарна“, већ нам је прихватљивије гледиште М. Владисављевића, које је на трагу Јовановићевог промишљања, о „једној врсти монархијског парламентаризма“ уз постојање „*посредне* политичке одговорности министара пред парламентом“.⁶⁸⁵

Већ смо поменули да су народни посланици и сенатори, у оквиру контролних механизма Народног представништва, имали право „управљати министрима питања и интерпелације“.⁶⁸⁶ Уставне одредбе о посланичким питањима и интерпелацијама детаљно су разрађене у скупштинском пословнику, односно Закону о пословном реду који прате Видовдански и Септембарски устав.⁶⁸⁷ Ова материја регулисана је на веома сличан начин, а основне карактеристике ових института су да се и питања и интерпелације подносе министрима у писаној форми, преко Председништва Скупштине (Сената). Министри на постављена питања дају кратак одговор у писаној форми, осим ако „питач“ инсистира на усменом одговору. Рок за усмени одговор на питање по Видовданском уставу (Пословнику) јесте три дана, за писани одговор осам дана, а уколико је неопходно прикупити податке, рок је могао бити продужен до месец дана. Поводом интерпелације отвара се расправа, а министри су дужни да на интерпелацију одговоре у току истог сазива, што је рок и за одговор на питање по Септембарском уставу. Након расправе гласа се о простом или мотивисаном (образложеном) прелазу на дневни ред.

Народна скупштина, односно Народно представништво и Сенат „има(ју) право анкете као и истраге уизборним и чисто административним питањима“.⁶⁸⁸

⁶⁸⁴ Исто.

⁶⁸⁵ Милан Владисављевић, 19–22. Фердо Чулиновић сматра да је представнички систем у Краљевини Југославији по одредбама „Октроираног устава“ *псеудопарламентаризам*. „Шестојануарска диктатура и Октроирани устав“, 251.

⁶⁸⁶ Члан 82. Видовданског устава и члан 68. Октроисаног устава.

⁶⁸⁷ Чл. 48, 72–77. Пословника Народне скупштине Краљевине СХС из 1921. и чл. 71–77. Закона о пословном реду Народне скупштине из 1931. и Закона о пословном реду Сената из 1931. године.

⁶⁸⁸ Члан 81. Видовданског устава и члан 67. Октроисаног устава.

Правом истраге „у чисто административним питањима“ још једном се потврђује парламентарни карактер наше државе, вели Л. Костић.⁶⁸⁹

2.3. Изборна и квазисудска функција

Изборна функција Народног представништва остала је у границама претходног српског устава. Када је краљ малолетан или је због болести трајно неспособан да обавља краљевску власт, тада њу врши Намесништво. „О образовању и престанку намесништва решава Народна Скупштина тајним гласањем“, односно „Народно Претставништво у заједничкој седници“.⁶⁹⁰ У случајевима када престо остане без наследника, Министарски савет преузима краљевску власт у своје руке и одмах позива Народну скупштину, односно Народно представништво у „нарочити сазив“ у коме ће бити решено питање престола.⁶⁹¹

Народно представништво учествује у избору Државног савета. Половину чланова именује краљ са листе коју му предложи Народна скупштина, а на којој се налази двоструко већи број чланова од броја који се бира, а другу половину бира Народна скупштина, са „краљеве листе“, која садржи двоструко већи број од чланова који се бирају.⁶⁹² Народна скупштина бира и председника и чланове Главне контроле, са листе која садржи двоструко већи број кандидата од броја чланова који се бирају, а кандидате предлаже Државни савет.⁶⁹³

Квазисудска функција Народног представништва остварује се путем права на истраге и у оквиру кривичне одговорности министара. Скупштина спроводи истраге преко сопствених одбора, а оне се односе на изборна и чисто административна питања. Право истраге дато је Скупштини да би изнела на видело злоупотребе административних органа и циљ је дасе покрене кривични поступак пред надлежним судом, па се оно и остварује само ако одговарајући поступак пред судом није покренут.⁶⁹⁴ Након спроведене истраге, истражни одбор подноси извештај

⁶⁸⁹ Лазо. М. Костић, 145. О праву истраге и анкете видети и: Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 345–348.

⁶⁹⁰ Члан 60. Видовданског устава и члан 41. Септембарског устава.

⁶⁹¹ Члан 67. Видовданског устава и члан 48. Септембарског устава.

⁶⁹² Члан 103. Видовданског устава.

⁶⁹³ Члан 118. Видовданског устава и члан 107. Септембарског устава.

⁶⁹⁴ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 346.

Скупштини, уз који може предложити и резолуцију, а право на предлог резолуције имају одборска већина и одборска мањина (члан 125. Закона о пословном реду). Приликом претреса у Скупштини примењују се правила која се односе на интерпелацију.

Министра могу оптужити краљ или Народно представништво, а предлог оптужбе који долази из Скупштине мора бити поднет у писаној форми и у њему морају бити наведене све тачке оптужбе, а неопходно је да буде потписан од стране 50 народних посланика. Предлог се саопштава Скупштини одмах на наредној седници, а расправа се отвара најкасније за петнаест дана од дана када је достављен посланицима. Након претреса у пленуму ставља се нагласање предлог о простом прелазу на дневни ред и уколико он буде изгласан, значи да је предлог оптужбе одбачен, и обрнуто. Изгласавањем предлога стварају се услови за претходно ислеђење министра које води парламентарни истражни одбор, а то доводи до разрешавања дужности оптуженог министра. Истражни одбор у свом извештају може предложити да се оптужени министар притвори, о чему се Скупштина изјашњава тајним гласањем. Извештај истражног одбора уз све пратеће акте доставља се Скупштини. Претрес се завршава гласањем о свакој тачки из посланичког предлога, а тачке за које су се две трећине посланика (од оних који су гласали) изјасниле дасу основане, враћају се истражном одбору да састави акт оптужбе. Министрима суди Државни суд, на чијем је челу председник Касационог суда, а чланови су шест судија Касационог суда и шест чланова Државног савета, који се бирају коцком. Без пристанка Скупштине краљ не може амнестирати министре, а ниуком случајуне може их аболирати. За „стављање министра под суд“ Септембарски устав захтева још „квалификованију“ већину од Видовданског устава, па је неопходно да за одлуку гласају две трећине од укупног броја народних посланика. Уопште, вели Л. Костић, прописи о министарској одговорности увек су код нас били такви, да су више штитили министра од неумесних или тенденциозних оптужби, него што су државу и појединца штитили од министарских злоупотреба. Тако је један посланик Закон о министарској одговорности из 1922. назвао „законом о министарској неодговорности“, поентира Костић.⁶⁹⁵

⁶⁹⁵ Лазо. М. Костић, 163.

2.4. Функција представљања

По Видовданском уставу, начелно су постојале основне претпоставке за остваривање представничке функције Народне скупштине. У првом ставу члана 69. Устава написано је да „Народну Скупштину састављају посланици које народ слободно бира општим, једнаким, непосредним и тајним гласањем, са представништвом мањина“. Међутим, како вели Р. Марковић, због лишења активног и пасивног бирачког права половине пунолетних грађана, као и због релативно високог старосног цензуса, она није била право народно представништво. Као добру страну Устава у погледу унапређења представничке функције треба истаћи да више није постојала установа квалификованих бирача, већ је било речи о значају карактера представничког мандата за остваривање представничке функције, а уставотворац се и приликом доношења првог устава заједничке државе, у складу са традицијом српске уставности, определио за слободан мандат – „Бирачи не могу давати, ни народни посланици примати, заповедна и обавезна упутства“, а гаранцију у погледу поштовања (и) ове уставне обавезе требало би да обезбеди заклетва народних посланика.⁶⁹⁶

Функција представљања по Септембарском уставу претрпела је додатне деформације у односу на претходни устав. Дводома структура „донела“ је Сенат који је делимично именован од стране краља, а делимично изабран. Осим што је представничка функција ограничена категоријом именованих сенатора, додатно ограничење је начин избора „бираних“ сенатора. Наиме, ови избори за сенаторе били су посредни пошто је њих, у ствари, бирао један „изборни колегијум“ састављен од народних посланика, чланова бановинских већа и председника општина. По Ј. Стефановићу, овде је реч о прикривеним посредним изборима.⁶⁹⁷ Другачије гледиште о карактеру овог бирачког права у науци је заступао Л. Костић, и по његовом схватању, то су непосредни избори са врло ограниченим бирачким правом.⁶⁹⁸

⁶⁹⁶ Члан 74. Видовданског устава.

⁶⁹⁷ Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Књига I, Загреб 1956.

⁶⁹⁸ Видети: Лазо М. Костић, 118.

3. СТРУКТУРА НАРОДНОГ ПРЕДСТАВНИШТВА

Већ је било речи о томе да је у целој пројекцији будуће државне организације основно питање било како, тј. на основу ког критеријума образовати највише територијалне јединице, које су једни називали областима, а други покрајинама. Ту су се издвојила два става: један који као основу за поделу у први план истиче економско-географски фактор, па следствено томе државу дели на мале области. Његове присталице су у прихватању историјских покрајина виделе опасност за српски национални интерес у покрајинама где би Срби били у мањини. Тако је Пашић изражавао резерве према федерацији заснованој на овом критеријуму због чињенице масовне насељености Срба у крајевима ван Србије, па би у случају федерације ово значило наставак стања националне поцепаности и након ослобођења.⁶⁹⁹ По другом схватању, у креирању покрајина требало се држати историјско-политичких граница и националног принципа. Ово схватање углавном су заступали Словенци и Хрвати. Четири уставна нацрта из тог периода, опредељујући се за ширу децентрализацију или федерализацију, предвидела су дводому структуру Народног представништва.

Хрватске ставове у том смислу, у периоду који је претходио доношењу Устава, артикулисао је Народни клуб, који је чинило неколико хрватских грађанских странака. Према Нацрту Народног клуба, држава је била подељена на шест покрајина, која свака за себе представља историјско-политичку целину од којих су две – Србија, у чији је састав требало да уђу и Стара Србија и Македонија, и Црна Гора егзистирале као самосталне државе.

Национални парламент, према Нацрту Народног клуба, био би дводомо тело, где доњи дом изражава национално јединство и представља грађане као целину, док је горњи дом онај који изражава специфичност државног уређења – у њему седе представници покрајина као посебних административно-територијалних целина. Овакав састав парламента типичан је за федерално уређене државе. Горњи дом се, по овом предлогу, назива Сенатом, а од 100 чланова, њих 53 представљају покрајине и

⁶⁹⁹ Олга Поповић, *Стојан Протић и уставно решење националног питања у Краљевини СХС*, Београд 1988,43.

бирају се сразмерно бројности сваке од њих, а бирају их сабори. Остале сенаторе бирају универзитет, организоване вериосповести и различите еснафске коморе. Овим је знатно ублажено федерално начело, и то у два правца – покрајине не бирају сенаторе на паритетној основи, како се то ради у већини федерација и како одговара федералном начелу, као и чињеницом да готово половина сенатора не представља покрајине, па ни ниже територијалне јединице, већ различите организације.

Када је у питању однос два дома, Народне скупштине и Сената, у законодавном поступку можемо констатовати да је Народна скупштина дом који је изразито повлашћен. Ово његово обележје одговара парламентарном начелу. Једино у чему су домови изједначени јесте право законодавне иницијативе. У том поступку, како примећује Олга Поповић, учешће Сената у најбољем случају може се изједначити с правом суспензивног вета.⁷⁰⁰ Тако предлог усвојен у дому где је разматран примарно ипо примедбама другог дома иде на дневни ред Народне скупштине у наредном сазиву, а ова о њему одлучује без измене – усваја га или не (члан 68). О буџету и законима из области финансија одлучује искључиво Народна скупштина. Овакав однос између домовата углавном одговара облику државног уређења које се налази између унитарне и федералне државе, познатом као регионална држава.

Према Нацрту Југословенског клуба, национално представничко тело чине политичка и социоекономска скупштина. У другом дому, покрајине би давале половину чланова, а бирала би их покрајинска „сталешка заступства“. Другу половину чланова овог дома бирао би народ државе као целине, који би у ову сврху био организован у „сталеже“, како предвиђа члан 71. овог нацрта. Законски предлог усвојен у једном дому, по Нацрту Југословенског клуба, може постати закон тек пошто га потврди други дом. Он, при том, има право да предложи одређене измене које скупштина, која се у тој материји сматра надлежном, не мора да усвоји. Пошто га поново достави другом дому, измењеног или неизмењеног, овај га може прихватити или одбацити. Најзад, ако и даље постоји спор, он се решава на заједничкој седници. Разврставање послова из делокруга политичке, односно социоекономске скупштине извршено је у чл. 72. и 73. Нацрта.

⁷⁰⁰ Олга Поповић, *Стојан Протић и уставно решење националног питања у Краљевини СХС*, 396.

За разлику од расподеле надлежности где није примењено федерално начело, према Нацрту Јосипа Смодлаке, оно је прилично доследно спроведено у организацији националног парламента. Он се састоји из два дома, а покрајине су заступљене у горњем дому који броји 100 чланова. Од тога, 72 бирају се у покрајинама, уз примену паритетног начела, по једног представника дају четири највећа града, док се преостала 24 места попуњавају у складу са начелом сразмерног представљања, а бирају их претходно изабраних 76 представника.

Доњи, општепредставнички дом броји 127 чланова. У случају сукоба коначно одлучују у пленуму. Устав је могуће променити путем посебног закона, који оба дома, у присуству најмање половине чланова у сваком од њих, усвајају двотрећинском већином присутних представника. Ако се одлучује у пленуму, што је случај када нема сагласности у погледу усвојених предлога, тада се захтева двотрећинска већина свих присутних чланова Народног представништва и апсолутна већина присутних чланова у посланичком дому, стајало је у Нацрту Јосипа Смодлаке.

Протићев нацрт предвидео је две варијанте када је у питању законодавни орган државе. Он пледира за дводомо представништво које чине Посланички дом и Сенат. Сенат би имао 100 чланова, од којих 62 бирају покрајине, а 38 универзитети, организоване вероисповети и разна привредна удружења. У овом предлогу покрајине су заступљене сразмерно броју становника. Избор чланова Сената који представљају покрајине поверен је посебном изборном органу који чине чланови општинских, окружних и покрајинских скупштина, а мандати се деле по принципу сразмерно представништву. Домови су равноправни у законодавном поступку, и то у свим његовим фазама. Предлог закона усвојен у једном дому шаље се другом на расправу и одлучивање. Ако постоје разлике међу њима, предлог се поново враћа првом дому уз одговарајућу примедбу. Нову или стару верзију предложеног закона он може прихватити или је одбацити. Коначну одлуку у случају непостојања сагласности доноси представнички дом, који у новом сазиву може прихватити или одбацити спорни предлог.

Уставотворац је на крају, опредељујући се за централистичку концепцију, усвојио и једнодому структуру Народног представништва. Број чланова Народне скупштине није био фиксиран Уставом, већ је одређено да се на 40.000 становника

бира по један посланик, а на остатак већи од 25.000 становника изборној јединици се додељује још једно посланичко место (члан 69). Изборни систем према усвојеном изборном закону био је комбинација бирања по окрузима и бирања по срезовима. У зависности од броја посланика који је биран у изборној јединици, примењиван је већински или пропорционални изборни систем.⁷⁰¹

Једну од највећих новина Септембарског устава представља дводомо Народно представништво. Увођење Сената, према неким писцима, последица је угледања на словенске државе Чехословачку и Пољску, настале распадом Империје, које су имале дводомни систем.⁷⁰² Нама се, ипак, чини да је дводомна структура дошла као последица нове територијалне организације која је првобитно извршена Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја, што је касније стављено под „уставни кишобран“. Ако то и није било довољно јасно исказано у Уставу, који није садржао одредбе о броју и начину избора сенатора, Закон о избору сенатора „развејао је маглу“ и разлози увођења бикамерализма постали су у потпуности јасни. Избори за сенаторе вршени су у оквиру бановина, као изборних јединица тако што је у свакој бановини биран по један сенатор на сваких 300.000 становника ина остатак већи од 150.000 још један сенатор, а за подручје Управе града Београда број је био фиксиран на једно сенаторско место. Државни одбор је на основу резултата пописа становништва за прве изборе одржане 1932. године установио број изабраних сенатора на 46.⁷⁰³ Мандат изабраних сенатора трајао је шест година, а сваке треће године Сенат се обнављао избором половине чланова (члан 51). Број сенатора које је именовао краљ није био фиксиран, већ је Уставом било прописано да „краљ може именовати толики исти број сенатора колико их је бираних“ (члан 50), а и њихов мандат траје шест година, при чему не постоји одредба о парцијалном обнављању мандата као у случају изабраних сенатора (чл. 52.).

Законом о избору народних посланика за Народну скупштину одређен је број народних посланика и он је распоређен по бановинама (укупно 368), при чему право на посланичко место имају и носиоци сваке земаљске листе која је освојила више од 50.000 гласова. Избори се врше по комбинованом систему тако да се у сваком

⁷⁰¹ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 139, 173–184.

⁷⁰² Марко Павловић, *Српска правна историја*, 711.

⁷⁰³ Лазо М. Костић, 117.

административном срезу и граду у коме је седиште бановине бира углавном по један посланик (уз мали број изузетака) по већинском систему, али сваки срески кандидат мора бити биран заједну земаљску листу која има носиоца.

За решавање сукоба домова прихваћен је модел „ограничене шетње“ законског предлога са монарховом интервенцијом као крајњим средством, преузет из Априлског устава. Уколико се поводом законског предлога не би постигла сагласност два дома, предлог је могао бити обновљен у новом сазиву, а уколико се домови поново не усагласе, коначну одлуку доносио је краљ, који је могао да прихвати предлог Сената или Народне скупштине, или да одбије оба предлога (члан 64).

4. УНУТРАШЊА ОРГАНИЗАЦИЈА НАРОДНОГ ПРЕДСТАВНИШТВА

Питања унутрашње организације стандардно би требало да буду део пословничке материје, мада су у претходном периоду уставног развоја многа од ових питања била део уставне материје. Видовдански и Септембарски устав углавном садрже само начелне одредбе о неким важнијим питањима као што су сазивање парламента, одређивање скупштинске периоде, мада и даље имаодредаба којима није место у уставу. Видовдански устав разликује се од свих осталих устава из периода Кнежевине и Краљевине Србије и прве југословенске државе по томе што је прописао да Народна скупштина самостално доноси пословник, што значи да се он доноси у форми резолуције, а не у форми закона. То би требало да буде израз веће аутономије парламента јер, за разлику од закона у чијем доношењу учествује краљ, Скупштина у доношењу пословника доноси одлуку самостално, али се мора кретати у оквиру Уставом постављених граница.⁷⁰⁴

4.1. Заштита парламентарног мандата

4.1.1. Имунитет неодговорности и имунитет неповредивости

Видовдански устав и у погледу заштите парламентарног мандата углавном следи „логику“ Устава Србије из 1903. године. Народни посланици за време трајања посланичког мандата уживају имунитет неодговорности и имунитет неповредивости у

⁷⁰⁴ Необично је да Пословник Народне скупштине од 2. марта 1922. године није објављен у „Службеним новинама“. Ненад Ђорђевић, *Закони, уредбе и остали прописи Краљевине Југославије издани од 1. децембра 1918. до 31. децембра 1936*, Београд 1937, 213.

пуном обиму. Имунитет неодговорности је апсолутан како за дати глас, тако и „за све изјаве и поступке при вршењу мандата било у седницама Народне Скупштине или у одборима, или у особитом изасланству или у особитој дужности по одредби Скупштине“, а народни посланици за наведене поступке подлежу само дисциплинској одговорности пред Народном скупштином, по одредбама Пословника (члан 87). Овај имунитет је у односу на претходни проширен и сада се односи и на све активности народног посланика које обавља у том својству, било да су у вези са радом у одборима, комисијама и пленуму, било да је реч о другим активностима које предузима по овлашћењу Скупштине. Имунитет неповредивости, као што је то уобичајено у упоредној пракси, не односи се на флагрантне деликте, али чак и у том случају поступак против народног посланика може бити обустављен. Наиме, ако је Скупштина „на окупу“, одмах се извештава о случају и она даје или ускраћује овлашћење да се надлежни поступак настави или обустави (члан 88). Скупштина се изјашњава и о наставку поступка против народних посланика, против којих је покренут поступак али није изречена извршна пресуда пре њиховог избора (члан 88). Овде, дакле, имамо ретроактивно дејство имунитета неповредивости, јер се овом одредбом народни посланик штити и за дела учињена пре избора на ту функцију. Видимо да је Видовдански устав „ојачао“ имунитетску заштиту посланика и тиме створио задовољавајући нормативни оквир за реализацију слободног посланичког мандата.

Септембарски устав, међутим, није се у потпуности држао принципа заштите посланичког мандата усвојених Видовданским уставом. У погледу имунитета неодговорности постављена су битна ограничења, па за увреде, клевете или злочине садржане у изјавама и поступцима приликом вршења мандата, сенатори, односно народни посланици одговарају пред редовним судовима и без претходног одобрења Народног представништва (члан 74). Овакав концепт вероватно је последица једногсукоба у Скупштини који је почео као „уобичајени“, вербални скупштински дуел, а окончан је вишеструким убиством.⁷⁰⁵ Лазо Костић сматра да је уставотворац ипак отишао сувише далеко, па сада посланици одговарају за кривична дела која својим изјавама и поступцима могу произвести, а то су углавном увреде и клевете, као обични грађани.⁷⁰⁶ С друге стране, Устав не умањује, већ и даље пружа изузетно

⁷⁰⁵ Милан М. Стојадиновић, *Ни рат ни пакт*, Ријека 1970, 248–253.

⁷⁰⁶ Лазо М. Костић, 155.

висок степен имунитетске заштите за кривична дела извршена ван вршења представничког мандата, па је чак и у случају флагрантних деликата народне посланике, односно сенаторе могуће притворити или против њих водити поступак само уз претходну сагласност Народне скупштине, односно Сената (члан 75).

4.1.2. Парламентарна инкомпатибилност

Нespoјивост посланичке функције са другим функцијама и по Видовданском уставу своје полазиште налази у усвојеном начелу поделе власти, али је уставотворац морао да води рачуна о још једној важној чињеници, а то је да би потпуним искључивањем чиновника Народно представништво било остављено без интелигенције. Наиме, опредељујући се за једнодоми парламент, а искључујући институт „квалификованих“ посланика из претходног Устава, уставотворац је био приморан да у погледу чиновничке инкомпатибилности учини многобројне изузетке.⁷⁰⁷ Чиновници који буду изабрани за народне посланике „стављају се на расположење за време трајања мандата“ (члан 73, став 3). Дакле, они не престају бити чиновници, већ њихов чиновнички положај „мирује“. Од овог правила изузети су активни и министри на расположењу и професори универзитета – сви они у случају избора занародне посланикезадржавају свој положај (члан 73, став 4). Прописујући могућност да се за обављање одређених послова при министарствима, по потреби, формирају државни подсекретаријати, уставотворац је у погледу инкомпатибилности поступио као и у случају министара, па подсекретари „кад су узети из Парламента, не губе свој мандат“ (члан 90).

Чини се, међутим, да уставотворац није разграничио неизборност од парламентарне инкомпатибилности, па члан 73. Устава започиње нормом о неизборности која обухвата полицијске, финансијске, шумарске и чиновнике аграрне реформе, који се могу кандидоватисамо „ако су то престали бити годину дана пре расписа избора“. У другом ставу прописује се „ограничена“ неизборност за остале чиновнике и они се не могу кандидовати у изборном округу своје територијалне надлежности, а тек у трећем ставу овог члана, видели смо, долази се до посланичке инкомпатибилности, док се у четвртом ставу прописују наведени изузеци. Одредбу

⁷⁰⁷ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 122.

члана 57. по којој „ниједан члан Краљевског дома не може бити Министар ни члан Народне Скупштине“, исправно је, чини се, тумачити као неизборност јер не би било логично да се неко од припадника Краљевског дома кандидује, пошто ово својство није функција са које се може одступити „у замену за посланички мандат“, већ је везано за крвно сродство са монархом. Ово је специфичан облик неизборности, јер чланови Краљевског дома нису државни чиновници, нити су у било каквом специфичном пословном односу са државом, већ је циљ да се тако не нарушава неутралан положај краља у политичким борбама у земљи.⁷⁰⁸

Устав се није ограничио да само чиновничку службу учини несагласном са посланичким мандатом, већ је то проширио и на појединце који имају сувише тесну везу са државном администрацијом.⁷⁰⁹ „Народни посланици не могу бити у исто време државни лиферанти или државни предузимачи“ (члан 72). Идентичну норму садржи члан 57. Септембарског устава.

Увођењем другог дома појављују се и две „врсте“ народних представника, а Устав проглашава функцију сенатора инкомпатибилном са функцијом народног посланика (члан 50), што је логично и уобичајено. Устав прави разлику у погледу сенаторске инкомпатибилности између именованих и изабраних сенатора, и она је знатно уже постављена за именоване сенаторе, док је за изабране уређена као и посланичка инкомпатибилност. Сенаторска функција неспојива је са положајем активних државних чиновника (члан 52), што значи да се инкомпатибилност не односи на чиновнике на расположењу, те они не морају напуштати чиновнички положај да би се прихватили сенаторског мандата. Нespoјивост се такође не односи на чиновнике у пензији. Правила о неизборности које важе за изабране сенаторе и посланике, обухватају активне државне чиновнике, док се чиновници аграрне реформе, полицијски, финансијски и шумарски чиновници могу кандидовати само ако су то престали бити годину дана пре расписа избора (члан 58). Неизборности су „ослобођени“ активни и министри на расположењу.

У оба устава традиционално су лишени како активног, тако и пасивног бирачког права официри, подофицири и војници под заставом, с тим што су

⁷⁰⁸ Исто, 132.

⁷⁰⁹ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 131.

Видовданским уставом лишени активног бирачког права и обухваћени неизборношћу и официри „у недејству“, док се по Септембарском уставу ове одредбе односе само на активне официре.⁷¹⁰

4.1.3. Парламентарни индемнитети

Право посланичких накнада регулисано је изборним законом и парламентарним пословницима.⁷¹¹ Народним посланицима припада право на дневнице и накнаду путних трошкова. Пословник Народне скупштине (1922) одредио је да народним посланицима на име дневнице припада по 120 динара, да би каснијим изменама тај износ био повишен на 180, па онда на 300 динара. Право на дневницу посланици имају за време скупштинских заседања, када учествују у раду Скупштине. Чланови Законодавног и Финансијског одбора ако раде када Скупштина није у заседању, поред дневница имају право и на додатних 60 динара. Посланици имају право бесплатне возње железницом и на повлашћеним бродовима за све време трајања посланичког мандата.

Законом о пословном реду у Народној скупштини (1931) и Законом о пословном реду у Сенату (1931) питање накнада решено је на идентичан начин.⁷¹² Председник Народне скупштине, односно Сената имају додатке које има и председник Министарског савета. Потпредседницима домова припадају накнаде од по 1.500 динара месечно, а секретарима припада по 1.000 месечно. Народни посланици имају дневнице од 200 динара. Право бесплатне возње возовима и повлашћеним бродовима припада свим посланицима за време трајања мандата. Припада им и право на све путне трошкове приликом првог доласка на заседање и приликом повратка са заседања.

4.2. Заседања и седнице парламента

И Видовдански и Септембарски устав усвајају систем редовних и ванредних заседања, при чему се у оба случаја 20. октобар одређује као дан када се парламент сазива краљевим указом у редован сазив, при чему се у првом југословенском Уставу

⁷¹⁰ Члан 7. Видовданског устава и члан 55. Септембарског устава.

⁷¹¹ Члан 112. и 113. Пословника Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1922.

⁷¹² У оба закона ова материја регулисана је члановима 113. и 114.

овај датум одређује условно, уколико Народна скупштина није пре тога сазвана у ванредан сазив.⁷¹³ У ванредан сазив краљ може сазвати Народно представништво кад год се за то укаже потреба, а по Септембарском уставу, ванредни сазив мора бити окончан 19. октобра како би наредног дана могао почети редован сазив. У члану 52. Видовданског устава, поред осталог, прописано је и да указ којим се закључује седница једног сазива увек садржи и наредбу за дан новог сазива, а како је у члану 75. императивном нормом прописано да се Скупштина састаје 20. октобра, у пракси је заузет став да, за разлику од ванредног, за редован сазив није нужно да постоји краљев указ, већ се Скупштина може састати „сама од себе“.⁷¹⁴ Скупштина заседа у престоници Београду, а једино уколико је престоница у случају рата премештена из Београда, седнице се одржавају у привременој престоници, мада, за разлику од Видовданског, Септембарски устав није у томе изричит, већ прописује да се краљевим указом о сазиву одређује у ком се месту Скупштина састаје.⁷¹⁵ Ипак, како Скупштина у свом раду мора да сарађује са владом логично је да то буде у привременој престоници.⁷¹⁶

Народна скупштина, односно Сенат, на почетку периоде прегледају пуномоћја својих чланова и одлучују о њима. Приликом првог састанка, уколико постоји кворум, посланици предају своја пуномоћја о којима одлучује Верификациони одбор, а расправа се води на наредној седници, која се заказује за наредни дан. Након верификације мандата бира се скупштинско часништво, чимесе окончава поступак конституисања Народне скупштине, односно Сената.

Дан и сат скупштинске седнице одређује председник уз сагласност Народне скупштине, односно Сената и он то чини на крају текуће седнице усменим путем или накнадно, уколико се у том тренутку није могло прецизно утврдити време нове скупштинске седнице, путем писаног обавештења посланицима. Уколико краљ отвара заседање Народног представништва Престоном беседом, у време Октроисаног

⁷¹³ Чланови 52. и 75. Видовданског устава и чланови 32. и 60. Септембарског устава.

⁷¹⁴ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 195.

⁷¹⁵ Члан 75. Видовданског устава и члан 60. Септембарског устава.

⁷¹⁶ У нашој уставној историји то је био случај у време Првог светског рата, па је у периоду 1914–1918. Народна скупштина Краљевине Србије привремено била измештена из престонице у Ниш, а потом је кратко била у Краљеву, Рашкој, Косовској Митровици, Призрену и Скадру, да би од 1916. до 1918. године заседала на Крфу. Видети: Небојша Ранђеловић, *Народна скупштина Краљевине Србије на Крфу 1916–1918. године*, Магистарски рад, Ниш 1998, 34 и др.

устава пословничким одредбама било је предвиђено да Сенат и Народна скупштина заједно заседају (члан 26). По предлогу председника, а по саслушању Владе, Народна скупштина, односно Сенат самостално утврђују дневни ред занаредну седницу.

4.3. Парламентарна радна тела

Да би Народна скупштина разматрала једно питање, оно претходно мора проћи кроз надлежни одбор.⁷¹⁷ Одбори могу бити стални или нарочити, а Пословником Народне скупштине били су предвиђени следећи стални одбори: Законодавни одбор, Верификациони одбор, Одбор шефова група, Административни одбор, Имунитетски одбор, Одбор за молбе и жалбе и Финансијски одбор. Финансијски одбор бира се за сваки редовни сазив и његова надлежност важи до наредног редовног сазива, укључујући иванредне сазиве уколико их буде. Сви остали стални одбори бирају се за целу скупштинску четворогодишњу периоду, док мандат посебних одбора траје до окончања посла због кога су формиран, при чему ни они не могу да надживе Скупштину која их је изабрала.⁷¹⁸ Иста правила важила су и за одборе према Закону о пословном реду у Народној скупштини и Закону о пословном реду у Сенату, а оба дома имају следеће сталне одборе: Верификациони одбор, Административни одбор, Имунитетски одбор, Одбор за молбе и жалбе и Финансијски одбор.

Уколико се странке не усагласе о једној листи, тада није могуће чланове одбора бирати аklamацијом, већ се онда бирају по листама, пропорционалним системом, тајним гласањем. Ово правило важило је у време оба устава прве Југославије, с тим што је у време Видовданског устава предлог листе морало потписати најмање шест, а по Септембарском уставу најмање десет посланика, односно пет сенатора. У првом случају стални одбори имали су по Пословнику 21 члана, Законодавни одбор 42, а Финансијски одбор 31 члана. Посебан начин избора био је прописан за избор чланова Одбора шефова група, који је био састављен на паритетном принципу – свака група од најмање шест чланова именовала је једног члана, а две мање групе које заједно имају шест чланова имале су право да именују једног члана. У законима о пословном реду домова Народног представништва

⁷¹⁷ Члан 86. Видовданског устава.

⁷¹⁸ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 242.

одређено је да Финансијски одбор има 31 члана, тј. 15 у Сенату. Остали одбори Народне скупштине бројали су по 21 члана, а Сената по 11 чланова. Није било пословничких одредаба о броју чланова посебних одбора, већ је то било препуштено пракси, а С. Јовановић наводи да су они обично имали девет чланова.⁷¹⁹

Одбори су већином гласова бирали свог председника, потпредседника и секретара. Седницама одборамогу присуствовати сви народни посланици, односно сенатори, а право на реч имају само чланови одбора, чланови Владе и њени повереници. Одбори начелно раде за време скупштинског заседања, али поједини од њих, чији послови нису искључиво везани за рад Скупштине, могу заседати и ван ових термина, па чак и након распуштања Скупштине. Законодавни одбор може радити и када Скупштина не заседа јер предмете за рад он добија од председништва Скупштине, а Финансијски одбор може да надживи Скупштину ако је то потребно ради надзора над извршењем буџета.

4.4. Парламентарне групе

Представничка демократија и парламентарни систем незамисливи су без политичких странака, а оне имају незаобилазну улогу како у поступку спровођења избора, тако и у раду парламента. У периоду Видовданског устава улога парламентарних група била је од великог значаја за функционисање парламента, а оне су први пут институционализоване, па је један од парламентарних одбора које је предвидео скупштински Пословник био Одбор шефова група. И ово треба схватити као корак ка модернизацији парламентарног рада, мада јачање утицаја политичких партија у парламенту може да угрози функцију представљања и парламент у некој екстремној варијанти може да постане представништво политичких партија, а не грађана. Постајући пословничка категорија, посланички клубови, који су и до тада били незаобилазан чинилац парламентарног механизма, сада су постали и правно видљиви, а њихово деловање признато је Пословником као највишим изразом парламентарне аутономије. Одбор шефова група решавао је колико ће дана трајати начелни претрес и колико ће говорника моћи да наступа у име сваке од група, у случајевима када то Пословником није било друкчије утврђено. Одбор је решавао и о

⁷¹⁹ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 243.

трајању расправе у појединостима, као и одругим питањима у вези са скупштинским радом и „која му упути на одлуку Скупштина“.⁷²⁰ Специфичност овог одбора је у томе да је он своје одлуке доносио једногласно, а његовим седницама присуствовали су председник Скупштине и председник Владе, који су имали саветодавни глас.

Значај парламентарних група за време Септембарског устава био је знатно мањи пошто је систем власти који је у пракси функционисао био под доминантним утицајем краља, који је у парламенту управљао помоћу режимске странке.⁷²¹ У законима о пословном реду у Народној скупштини и Сенату више није било одредаба о парламентарним групама.

4.5. Парламентарни функционери

Народна скупштина, односно Сенат за сваки сазив бирају своје часништво.⁷²² На почетку парламентарне периоде Председништво се бира након претреса извештаја Верификационог одбора, а у осталим сазивима на почетку прве седнице, којој председава најстарији члан. Народна скупштина има председника, два потпредседника и четири секретара, док Сенат има председника, два потпредседника и три секретара. Председник представља Скупштину (Сенат), руководи седницама, он је шеф скупштинске администрације и одговоран је за одржавање реда у Скупштини (Сенату). Уколико је председник спречен да обавља своју дужност, у томе га замењује потпредседник. Секретари обављају техничке послове у Скупштини – они прозивају посланике и сенаторе, читају скупштинске предлоге и воде записнике на седницама.

⁷²⁰ Члан 24. Пословника Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1922.

⁷²¹ О партијској сцени у првој Југославији видети: Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, 220–221; Љубомирка Кркљуш, 308–315.

⁷²² Члан 77. Видовданског устава и члан 62. Октроисаног устава. Питања везана за Председништво Скупштине и Сената регулисана су у Пословнику Народне скупштине (1922) члановима 10–13, 112. и 115, и Закону о пословном реду Народне скупштине/Сената (1931) члановима 13–16, 127–128.

IV. ПАРЛАМЕНТ У ДРУГОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ДРЖАВИ

1. КРАТАК ОСВРТ НА ОКОЛНОСТИ НАСТАНКА ДРУГЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ И ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ЊЕНИХ УСТАВА

Други светски рат донео је ионако нестабилној Југославији, која у току свог кратког века није успела да задовољи националне и политичке тежње њених народа, нове невоље. Она није била довољно војно снажна да би се успешно супротставила Силама осовине, па је убрзо након напада била принуђена на капитулацију а њена територија била је раскомадана и припојена окупаторским државама. Циљ окупатора био је да се „вештачка версајска творевина“ потпуно уништи и избрише са политичке карте.⁷²³ Националној политичкој тле на коме је учињен покушај да се успостави власт фашистичких окупатора било је, међутим, од почетка узнемирено и несигурно.⁷²⁴ Током јула 1941. Године подигнут је ослободилачки устанак у свим крајевима Југославије уз изузетак Македоније, где је он подигнут октобра исте године.

Водећа идеолошка снага народноослободилачког покрета, Комунистичка партија Југославије (КПЈ), упоредо са стварањем првих ослобођених територија радила је на организовању нове власти, образујући њене прве органе – народноослободилачке одборе. Био је то почетак стварања нове државне организације, на потпуно новим принципима, непознатим у нашем дотадашњем уставном развоју. Прве прописе о раду народноослободилачких одбора донео је Врховни штаб Народнослободилачке партизанске и добровољачке војске Југославије, у Фочи 1942. године и познати су као Фочански прописи.⁷²⁵ Народнослободилачки одбори вршили су све функције цивилних органа власти на

⁷²³ Ратко Марковић, *Уставно право*, 126.

⁷²⁴ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Београд 1988, 91.

⁷²⁵ Реч је о два документа – Задаци и устројство народноослободилачких одбора и Објашњења и упутства за рад народноослободилачких одбора у ослобођеним крајевима. „Септембарским прописима хтело се истаћи да је народноослободилачки устанак директно упућен у правцу револуције, да је учињен неповратан раскид са државном организацијом и државним поретком Краљевине Југославије, а да је нова народна власт постала елемент новог државног поретка који је у изградњи.“ Ратко Марковић, *Уставно право*, 129.

ослобођеној територији. Следећи корак ка успостављању јасних контура нове власти били су Септембарски прописи.⁷²⁶

Крајем 1942. били су створени услови да се учини следећи корак ка изградњи нове власти, а то је формирање јединственог политичког и представничког тела Народноослободилачке борбе, чиме би се, истовремено, Врховни штаб растеретио свих послова који нису уско везани за организовање и командовање ратним операцијама. Тако је у Бихаћу, крајем новембра 1942. године, формирано Антифашистичко веће народног ослобођења Југославије (АВНОЈ). Ово централно представничко тело није конституисано као највиши орган власти, већ је имало карактер руководећег политичког органа ослободилачке борбе, а разлог су биле међународне политичке прилике, односно став савезника да не треба доносити револуционарне државноправне акте.⁷²⁷

Након једне године, крајем новембра 1943, када су „ветрови“ били много повољнији, на ослобођеној територији, у граду Јајцу одржано је Друго заседање АВНОЈ-а, а донете одлуке имале су уставни карактер и њима су постављени темељи нове организације власти, која није имала ништа заједничко са дотадашњом југословенском државом. Најважније одлуке биле су да се: АВНОЈ конституише као врховно законодавно и извршно представничко тело Југославије и успостави Национални комитет ослобођења Југославије (НКОЈ); избегличкој Влади одузму сва права законите владе и да се забрани повратак краљу Петру II Карађорђевићу у земљу као и да се Југославија изгради на федеративном принципу.⁷²⁸ „Према одлуци о врховном законодавном и извршном народном представничком телу Југославије, *АВНОЈ је постао врховни представник суверенитета народа и државе Југославије као целине.*“⁷²⁹

Новостворена држава, Демократска Федеративна Југославија, како је називана у унутрашњој и међународној кореспонденцији, као најважнији задатак

⁷²⁶ Познати су још и као Крајински и Дринићки прописи, а састоје се такође из два документа – Наредба о изборима народноослободилачких одбора и Наредба о образовању позадинских војних власти.

⁷²⁷ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, 94.

⁷²⁸ http://www.arhivyu.gov.rs/active/srlatin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/deklaracija_drugog_zasedanja_avnoja.html

⁷²⁹ Драгослав Јанковић, Мирко Мирковић, 474.

имала је да се избори за међународно признање, јер све до Другог заседања АВНОЈ-а, осим одређених манифестација фактичког признања савезници су по том питању били крајње уздржани. Ни после Другог заседања, све до пред крај 1944. године није било помака на том плану. Два споразума склопљена између председника краљевске Владеу избеглиштву и НКОЈ-а довела су до жељеног циља. Други споразум Тито–Шубашић потписан је новембра 1944.године, а њиме је признат „континуитет Југославије с међународноправног гледишта“.⁷³⁰ Споразумом је предвиђено формирање привремене јединствене државне власти, што је подразумевало формирање Краљевског намесништва, које ће вршити привремену краљевску власт (док народ не донесе коначну одлуку о томе) и формирање јединствене владе.

Последњи степеник ка жељеном циљу – коначном уставном уређењу, било је Треће заседање АВНОЈ-а одржано у Београду, августа 1945. године. АВНОЈ јепотврдио све одлуке Председништва АВНОЈ-а, НКОЈ-а и јединствене Владе, чиме је обезбеђен континуитет Југославијена новим основама. Како би окончао свој задатак, АВНОЈ је донео одлуку којом се претворио у Привремену народну скупштину, при чему је морао проширити свој састав новим члановима.⁷³¹ Најважнији задатак Привременог народног представништва био је стварање потребних услова за избор уставотворне скупштине, што је био предуслов за успостављање трајног уставног уређења. Донета су три закона – Закон о Уставотворној скупштини, Закон о бирачким списковима и Закон о избору народних посланика за Уставотворну скупштину. Уставотворну скупштину чинила су два дома – Савезна скупштина и Скупштина народа, што значи да је њена структура била заснована на федералном принципу.⁷³² Први свој акт – Декларацију о проглашењу Федеративне Народне Републике Југославије, Уставотворна скупштина донела је 29. новембра 1945. године, а 31. јануара 1946. на заједничкој седници оба дома усвојен је Устав ФНРЈ. Крајем исте и почетком наредне године републике су донеле своје

⁷³⁰ Јован Стефановић, 184.

⁷³¹ У складу са препорукама Кримске конференције, АВНОЈ је морао бити проширен тако да у његов састав уђу чланови последње југословенске Скупштине (1938) који нису били компромитовани сарадњом са непријатељем. Како по представницима нове власти таквих није било много, донета је одлука да се АВНОЈ прошири и представницима крајева који нису били довољно заступљени, као и представницима политичких партија и група.

⁷³² Грађани који су имали активно бирачко право бирали су по једног посланика на 40.000 становника за Савезну скупштину, док је у оквиру сваке од шест република, на паритетном принципу, бирано по 25 посланика, у АП Војводина 15 а у Аутономној области Косово и Метохија 10 представника.

уставе, а АП Војводина и АО Косово и Метохија априла 1948. донеле су своје статуте, чиме је коначно уобличена нова уставна стварност.

Динамична, полувековна уставна изградња социјализма у Југославији била је праћена честим уставним променама и доношењем комплетних уставних текстова.⁷³³ Монархија је уступила место републици, која је организована на начелима федерализма, а уместо традиционалне поделе власти, српска уставност упознаје се са јединством власти у облику скупштинског система. Скупштина је представљала врховни орган законодавне и извршне власти, а намера идеолошких твораца овакве концепције, коју су уставотворци преточили у уставна начела била је да се обезбеди доминантна улога народа и сузбије претерана бирократија, следствено тада владајућој теорији о народној демократији, чиме би се отклониле основне слабости старог система.⁷³⁴

У социјалистичкој Југославији, за нешто мање од пет деценија њеног постојања, донета су три устава и један Уставни закон (непотпуни устав), а у више наврата донето је неколико десетина уставних амандмана. Устави су донети 1946, 1963. и 1974, а 1953. донет је Уставни закон, којим је извршена делимична ревизија Устава из 1946, чији су неизмењени делови остали на снази. Прву фазу уставног развитка друге Југославије, која се поклапа са трајањем првог Устава (1946–1953), Јован Ђорђевић означава као „успостављање и ширење државе авангарде и етатизма“.⁷³⁵ Устав ФНРЈ из 1946. године, иако је настао под утицајем Устава СССР-а из 1936. године, није био лишен извесне дозе оригиналности. Сва власт у ФНРЈ произлази из народа и припада народу, који је врши „преко слободно изабраних представничких органа државне власти“, народних одбора, који су „настали и развили се у народно-ослободилачкој борби против фашизма и реакције и који су основна тековина те борбе“.⁷³⁶ Народна скупштина као врховни орган државне власти има централно место у успостављеном систему државне организације, али је Устав доделио значајну улогу и Президијуму Народне скупштине и Влади.

⁷³³ Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, 114.

⁷³⁴ Видети: Радомир Лукић, Здравко Гребо, Бранислав Јојић, *Основи правног система СФРЈ*, Београд 1982, 101; Александар Фира, *Континуитет и динамика у уставном развоју Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Нови Сад 1989, 19.

⁷³⁵ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, 102.

⁷³⁶ Члан 6. Устава ФНРЈ из 1946.

Законодавна власт припадала је Народној скупштини, а у периодима када Скупштина не заседа, на „сцену ступа“ Президијум Народне скупштине, који преузима њену функцију. У пракси је, међутим, Влада веома брзо стекла премоћ и заузела доминантну позицију, која јој, иначе, не припада.

У условима једнопартијског система, „путем срашћивања државног и партијског апарата, држава је све више постајала средство остваривања монопола Комунистичке партије Југославије у вршењу власти, па и шире“.⁷³⁷ Устав из 1946. године „највећма се може подвести под појам семантичких устава, који је то само по имену, а користи се зарад прикривања датог политичког поретка“, вели К. Чавошки.⁷³⁸ Федерално уређење, чији су темељи постављени одлукама АВНОЈ-а, било је атипично по томе што Устав прокламује сувереност народних република, која је ограничена само „правима која су овим Уставом дата ФНРЈ“ (члан 9). У складу са федералним начелом, Скупштина је имала дводому структуру, а чинили су је Савезно веће и Веће народа.

Нова етапа у уставном развоју, „самоуправљање и демократизација у систему државе авангарде“, односно „борба за социјалистичку демократију“⁷³⁹ почиње доношењем Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти јануара 1953 (у даљем тексту: Уставни закон). Поред овог акта, хетерогени устав чиниле су и неукинуте одредбе Устава из 1946. и Уставна начела о судовима из 1954. године.⁷⁴⁰ Уставни закон из 1953. био је „прелазни устав Југославије“, он је, у ствари, био привремено решење, компромис

⁷³⁷ Павле Николић, *Уставно право*, 107.

⁷³⁸ Са правнотехничког и семантичког становишта, овај устав је хвале вредан, али је то био „узор који ниједан потоњи устав није следио“. Био је не само најкраћи, са својих 139 чланова, већ и јасан, разговетан и разумљив устав, са добро сроченом декларацијом права и слобода грађана. „Имао је само једну ману: његове најважније одредбе које су уређивале природу политичког поретка нису биле делотворне.“ Коста Чавошки, „Устав као средство агитације и пропаганде – Устав ФНРЈ од 31. јануара 1946“, *Два века српске уставности*, Београд 2010, 342–343.

⁷³⁹ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, 109.

⁷⁴⁰ Као што је Устав НР Србије из 1947, као и устави осталих пет република, следио образац савезног Устава, тако је и Уставни закон био модел који су копирале све народне републике у овом периоду уставног развоја. Или речима Јована Ђорђевића: „Уставни закон из 1953. године задржава, у основи, исту концепцију односа између савезног и републичког устава...“ *Нови уставни систем*, 33. Систем скупштинског јединства власти још доследније је спроведен на нивоу народних република, пошто је једини извршни орган власти Извршно веће, које је у потпуности потчињено Скупштини.

између Устава из 1946. и Устава СФРЈ из 1963. године.⁷⁴¹ Устав је санкционисао новонастале односе у друштву, који су се огледали у достигнутом нивоу развоја социјализма и „социјалистичке демократије“. ФНРЈ „је социјалистичка демократска савезна држава суверених и равноправних народа“.⁷⁴² Велике друштвене промене довеле су до конституисања једног новог, битно друкчијег система организације власти, који осим што се заснивао на принципу јединства власти, готово да није имао никакве сличности са системом који је био нормиран претходним уставом. У уставној материји Уставним законом је отпочео велики југословенски експеримент назван „самоуправљање“.⁷⁴³ Наступиле су и значајне промене у домену организације власти. Президијум Народне скупштине, у складу са новоусвојеним системом сталног заседања Савезне народне скупштине, престаје да постоји, а успостављена су два нова извршна органа Скупштине: „Претседник“ Републике и Савезно извршно веће.⁷⁴⁴ „Народни одбори су основни органи власти радног народа и највиши органи власти општине, града и среза.“⁷⁴⁵ Карактеристика овог периода уставног развоја представља паралелни развој радничког самоуправљања и друштвено управљање у области јавних служби. Уставне промене нису довеле до отклањања девијација у политичком систему, те је његов карактер остао исти и карактерише га спрега политичке и привредне елите, јака бирократија и неокрњен монополски положај Савеза комуниста.⁷⁴⁶ Велику новину Уставни закон уноси у област федерализма, а посебно је карактеристично укидање федералног дома.

Период важења Устава СФРЈ из 1963. (до 1974) године по Ј. Ђорђевићу представља трећу и одлучујућу фазу коју назива „основи и правци за конституисање самоуправног политичког система под хегемонијом радничке класе“, а дели је на две етапе – прву, која траје до 1967. године и другу, етапу уставне реформе, изражену у доношењу бројних амандмана почев од оних донетих 1967, 1968. и нарочито 1971. године.⁷⁴⁷ Посебно је карактеристичан XLII амандман из 1971. године и он сведочи о степену извршених реформи. Наиме, он је садржао одредбу по којој се неизмењене и

⁷⁴¹ Димитрије Кулић, „Нови уставни и уставне промене“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр.13/1974, 38.

⁷⁴² Члан 1. Уставног закона из 1953.

⁷⁴³ Ратко Марковић, *Уставно право*, 134.

⁷⁴⁴ Члан 14. Уставног закона из 1953.

⁷⁴⁵ Члан 3. Уставног закона из 1953.

⁷⁴⁶ Павле Николић, *Уставно право*, 109.

⁷⁴⁷ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, 111–112.

неукинуте одредбе Устава из 1963. године тумаче и примењују у складу са тим амандманима. Ова особена формулација упућује на то да је у форми амандмана, у ствари, усвојен нови устав.⁷⁴⁸ Устав из 1963. нормирао је ново стање у коме су у свим сферама превладали социјалистички односи, те је дошло и до промене назива државе у Социјалистичка Федеративна Република Југославија, а осим друштвених промена, као разлог његовог доношења истицана је и расутост уставних норми. Овај устав међу контитуционалистима понео је епитет „вероватно најоригиналнијег“ од дотадашњих југословенских устава, „а вероватно и у историји модерне уставности“.⁷⁴⁹ Он одступа од класичног појма устава и, у ствари, представља повељу југословенског самоуправног социјалистичког друштва.⁷⁵⁰ СФРЈ „је савезна држава добровољно уједињених и равноправних народа и социјалистичка демократска заједница заснована на власти радног народа и самоуправљању“.⁷⁵¹ Значајну новину представља и нова концепција друштвено-политичких заједница као територијалних јединица (општина, срез, аутономне покрајине, социјалистичке републике и федерација), која је на фону нове концепције самоуправљања.

Уставом је уведена нова организација власти, изражена кроз верност принципу јединства власти. Доминантну улогу Устав додељује Савезној скупштини, која је „највиши орган власти и орган друштвеног самоуправљања, у оквиру права и дужности федерације“ (члан 163). Приликом пројектовања њене структуре, као и у случају Уставног закона када је укинут федерални дом, федерални карактер државе није био у првом плану. Наиме, Савезна скупштина се састоји из пет домова, а чланови Савезног већа изабрани од републичких и покрајинских скупштина сачињавају Веће народа, коме су Уставом била поверена одређена права и дужности у погледу заштите равноправности народа Југославије и Уставом загарантованих права република (члан 165). Републички представници су, дакле, чинили један „поддом“ Савезног већа, односно „шести дом“ Савезне скупштине када се решавало

⁷⁴⁸ Владан Кутлешић, „Федерализам у Другој Југославији“, *Два века српске уставности*, Београд 2010, 356–357.

⁷⁴⁹ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, 111. „Ако је тачно да је Уставни закон од 1953. почео са уношењем извесних оригиналних новина у уставни систем Југославије, онда је тачно и то да је Устав од 1963. унео још веће оригиналности...“ Павле Николић, *Уставно право*, 110.

⁷⁵⁰ Александар Ђурђев, „Нови правац у развоју социјалистичке уставности – Устав СФРЈ из 1963. године“, *Уставни развој социјалистичке Југославије*, Београд 1988, 94. Ратко Марковић, *Уставно право*, 135.

⁷⁵¹ Члан 1. Устава СФРЈ из 1963.

о одређеним питањима значајним за федералне јединице. Уставом из 1963. ојачанје положај председника Републике, а уведена је и функција потпредседника, мада је већ 1967. године укинута. Савезно извршно веће је и даље политичко-извршни орган Скупштине, али је „више окренуто према Скупштини, него према савезним органима управе“.⁷⁵² И у овом периоду може се рећи да републички уставни представљају верну слику савезног Устава, а у организацији власти разликују се у односу на свој „узор, као и раније, по непостојању функције председника Републике“. Промене Устава СФРЈ из 1963. године биле су извршене путем уставних амандмана у три наврата – 1967, 1968. и 1971. године, а ови последњи су, готово у потпуности, постали део Устава из 1974. године.

Последњи, трећи по реду потпуни устав друге Југославије донет је 1974. године и он представља прекретницу у њеном развоју, што ће након мање од две деценије довести до њеног распада. Већ на први поглед приметна је велика разлика овог и свих других устава у свету, па се у тада владајућој југословенској теорији говорило о друкчијој и оригиналној концепцији устава.⁷⁵³ Новим Уставом СФРЈ извршено је интегрисање механизма политичког одлучивања са самоуправном основом,⁷⁵⁴ што је представљало израз схватања југословенског система као самоуправне социјалистичке демократије. Велика новина ове фазе уставног развоја представља увођење делегатског система, чије су се основне слабости огледале у недоследном спровођењу делегатских избора. Принцип јединства власти и даље је остварен преко модела скупштинског система у коме доминира Савезна скупштина. Председништво СФРЈ је колективни шеф државе, који „дели“ извршну власт са Савезним извршним већем. За разлику од Савезног извршног већа, које је и даље политичко-извршни орган Савезне скупштине, Председништво је орган федерације. Поред ова три органа власти, постоји још и председник Републике, који је председник Председништва, а ову функцију Устав је наменио Јосипу Броз (члан 333). Председништво је могло довести до распуштања Скупштине, па је тако у систем унет један од постулата поделе власти.⁷⁵⁵

⁷⁵² Јован Ђорђевић, *Уставно право*, 577.

⁷⁵³ Павле Николић, *Уставно право*, 112.

⁷⁵⁴ Димитрије Кулић, „Нови уставни и уставне промене“, 41.

⁷⁵⁵ Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, 121.

Уставом СФРЈ из 1974. извршене су битне промене карактера југословенског федерализма. Већ у основним начелима Устава, а знатно потпуније у нормативном делу у коме су разрађена, јасно је показано да је центар моћи и одлучивања у југословенском федерализму дефинитивно премештен у републике и аутономне покрајине.⁷⁵⁶ Сви савезни органи конституисани су на принципу једнаке заступљености република и „одговарајуће“ заступљености аутономних покрајина, док су у Председништву и покрајине биле једнако заступљене. Одлуке су доношене на основу усаглашавања ставова чланова, а понекад је био неопходан консензус предсавника република и покрајина. Специфичан карактер федерализма дошао је до изражаја и у структури савезног парламента у коме су „конститутивни елементи федерације“, републике и покрајине, заступљени у оба дома, док грађани нису били непосредно представљени. Савезно веће било је састављено од по тридесет делегата самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких организација из сваке републике, односно по двадесет делегата из сваке аутономне покрајине (члан 291). Већина промена које је донео нови Устав биле су погубне по судбину Југославије, а оне не само што нису допринеле њеној даљој изградњи и јачању државе и самоуправног социјализма, како јето Уставом прокламовано, већ су довеле до њеног распада. На републичком нивоу задржана је пракса пресликавања савезног Устава, а поред Скупштине Социјалистичке Републике Србије, постоје још два органа – Председништво републике и Извршно веће.

Периодизацију уставног развоја послератне, тзв. авнојевске Југославије Р. Марковић извршио је на следећи начин: период стварања нове државне власти (1941–1943), период привременог уставног уређења (1943–1946), период државног социјализма (1946–1953) и период самоуправног социјализма (1953–1992).⁷⁵⁷

⁷⁵⁶ Александар Фира, *Уставно право Републике Србије*, Први том, Крагујевац 2007, 137. „Радни људи и народи и народности остварују своја суверена права у социјалистичким републикама и у социјалистичким аутономним покрајинама у складу са њиховим уставним правима, а у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији када је то у заједничком интересу. / Радни људи, народи и народности одлучују у федерацији на начелима споразумевања република и аутономних покрајина, солидарности и узајамности, равноправног учешћа република и аутономних покрајина у органима федерације, у складу са овим уставом, као и на начелу одговорности република и аутономних покрајина за сопствени развој и за развој социјалистичке заједнице као целине.“ Основна начела (I, ставови 2. и 3) Устава СФРЈ из 1974.

⁷⁵⁷ Ратко Марковић, *Уставно право*, 139.

2. ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА У ДРУГОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ДРЖАВИ

Надлежности Народне скупштине ФНРЈ начелно су утврђене чланом 50. Устава из 1946, према коме она, као „врховни орган државне власти ФНРЈ“ врши сва права која припадају ФНРЈ, уколико Уставом нису пренета у надлежност другим савезним органима. Народној скупштини традиционално припада законодавна функција (члан 51), као једна од основних, али не и једина функција.⁷⁵⁸ Правом законодавне иницијативе располагали су Влада ФНРЈ, чланови Владе ФНРЈ и посланици оба дома. Закон мора бити изгласан већим бројем гласова посланика у оба дома, на седници којој присуствује већина посланика сваког дома.⁷⁵⁹ Уставотворна функцијатакође спада у надлежност Народне скупштине. Народна скупштина врши промену и допуну Устава, о чему домови одлучују одвојено, а усвојену промену проглашава на заједничкој седници оба дома. Поступак доношења и промене Устава сложенији је од законодавног поступка.⁷⁶⁰ Народне скупштина вршила је разграничење територије народних република (члан 12); била је надлежна и за проглашење мобилизације и ратног стања у случајевима када за то није био надлежан Президијум Народне скупштине, а исто правило важило је и за ратификацију међународних уговора.⁷⁶¹

Народна скупштина је у оквиру својих надлежности вршила и изборну и контролну функцију. На заједничкој седници домова она је бирала и опозивала Президијум Народне скупштине, постављала и разрешавала Владу и њене поједине чланове, бирала и разрешавала судије Врховног суда, бирала и разрешавала јавног тужиоца ФНРЈ и његове заменике, а бирала је и врховног команданта Југословенске армије. Према Пословнику Народне скупштине за заједничке седнице домова из 1947. године, избор и разрешење судија Врховног војног суда Југословенске армије биле су у надлежности Народне скупштине. Анкете по питањима општег значаја, преко својих анкетних одбора могла је вршити Народна скупштина и сваки њен

⁷⁵⁸ „Скупштина није фабрика права и искључиво законодавна институција. Закони су само одговарајући правни облик остваривања положаја и права и дужности скупштине.“ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, 479.

⁷⁵⁹ Члан 63. Устава ФНРЈ из 1946.

⁷⁶⁰ Члан 72. Устава ФНРЈ из 1946.

⁷⁶¹ Ово је било регулисано Законом о Президијуму Народне скупштине (1946), а потом и Законом из 1951. Видети: Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Књига II, Загреб 1956, 94–95.

одбор. Дужност државних органа била је да пружи сву неопходну помоћ одборима ради прикупљања доказа и утврђивања чињеница.⁷⁶² Буџетско право Скупштини је додељено законом, а она је општедржавни буџет доносила на предлог Савезне владе. У случају неизгласавања буџета одобрано је привремено финансирање највише за три месеца, на основу буџета за наредну годину.

Основна промена коју је унео Уставни закон из 1953. у погледу надлежности Скупштине огледа се у чињеници да је сада таксативно набројано све оно што спада у искључиву надлежност Савезне народне скупштине (члан 15). Тиме је искључена могућност вршења ових функција од стране било ког другог органа.⁷⁶³ Каталог њених надлежности остао је углавном непромењен, с тим што у складу са променама у политичком систему, Скупштина сада, уз буџет и завршни рачун буџета, утврђује и савезни друштвени план, као и биланс о извршењу плана (члан 15, став 6). Планирање је једна од основних функција социјалистичког парламента. На основу ове нове функције, парламент добија нову улогу и место у држави и друштву.⁷⁶⁴ Скупштини је додата и једна атипична надлежност, а тиче се контроле уставности, што је последица чињенице да тада још увек није био успостављен уставни суд, што ће бити учињено наредним потпуним уставом. Наиме, Савезна народна скупштина одлучује о сагласности републичког устава са савезним Уставом, као и о сагласности републичког и савезног закона са савезним Уставом. Скупштина бира председника Републике, а реч је о новоустановљеном органу савезне државе, док је Президијум Народне скупштине изостављен у новој организацији власти. Она више не бира савезног јавног тужиоца, док је функција врховног команданта оружаних снага сада обједињена са функцијом председника Републике. Скупштина доноси и декларације и резолуције о питањима из надлежности федерације.

Уставом СФРЈ из 1963. Савезна скупштина углавном задржава функције које је имала по Уставном закону. Поред тога што одлучује о питањима и мерама унутрашње политике, сада утврђује и основе спољне политике. Успостављањем првог уставног суда у социјалистичким земљама, Уставом је прописана нова изборна функција Савезне скупштине – избор председника и судија Уставног суда. У оквиру

⁷⁶² Члан 68. Устава ФНРЈ из 1946.

⁷⁶³ Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Књига II, 235.

⁷⁶⁴ Јован Ђорђевић, *Нови уставни систем*, 303.

контролне функције, поред њених стандардних облика, она врши и „друштвени надзор“ (члан 164, став 1, тачка 7).⁷⁶⁵ Поред стандардних, Скупштина може доносити и неке нестандартне акте, а према овом уставу, поред декларација и резолуција, она може доносити и препоруке.

Устав из 1974. задржава овај концепт, а највећи број функција припада Савезном већу којеих врши самостално, док изборну функцију врши заједно са Већем република и покрајина, које, такође, има и самостални делокруг надлежности.⁷⁶⁶

3. СТРУКТУРА ПАРЛАМЕНТА У ДРУГОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ДРЖАВИ

Југословенска федерација током свог полувековног постојања имала је различиту структуру савезног парламента која је понекад одговарала федералном карактеру државе, док је било и периода када је парламент имао дводому, па и петодому структуру, у којој није било места за федерални дом. Занимљиво је да је Уставотворна скупштина која је донела први устав имала федералну структуру, а била је састављена од два дома – Савезне скупштине и Скупштине народа. У састав федералног дома, Скупштине народа улазило је по 25 представника сваке републике, 15 представника Аутономне Покрајине Војводине и 10 представника Аутономне Косовско-метохијске Области. Југословенски парламенти по уставима из 1946. и 1974. имали су, такође, дводому структуру федералног карактера, са одређеним нетипичним обележјима федералног дома. Народна скупштина ФНРЈ (Устав из 1946) имала је два дома – Савезно веће и Веће народа (члан 52), које се по начину избора мало разликовало од Скупштине народа. Сада су републике имале по 30 представника, Војводина 20, а Косово и Метохија 15 представника (члан 54). За Савезно веће бирачи су бирали једног представника на 50.000 грађана (члан 53), док је приликом избора за Савезну скупштину (Уставотворну скупштину) биран један представник на сваких

⁷⁶⁵ „...представничко тело у вршењу друштвеног надзора претреса општа питања у вези с располагањем друштвеним средствима и расподелом дохотка, као и с начином извршавања права и дужности тих органа и организација. / Представничка тела врше друштвени надзор у сарадњи са органима самоуправљања и утичу на развијање одговорности и социјалистичких норми у самоуправљању, пословању и располагању друштвеним средствима. / Друштвеним надзором не могу се ограничавати уставом и законом утврђена права органа, организација и грађана, нити наносити повреда њиховим правима и на закону заснованим интересима.“ Члан 87, ставови 3–5. Устава СФРЈ из 1963. године.

⁷⁶⁶ Чланови 283, 285–288. Устава СФРЈ из 1974. године.

40.000 грађана. У начину избора федералног дома и у његовом називу очигледно и даље постоји супротстављеност националног и територијалног концепта, као што и даље постоји представљеност области и покрајина иако оне нису федералне јединице,⁷⁶⁷ што одудара од чисто федералног принципа. Начело дводомости у потпуности је поштовано, а одступања су постојала само у случајевима када су домови одлучивали у заједничкој седници због бројчане надмоћи Савезног већа.

Устав из 1974. враћа се дводомој структури, али се она разликовала по својим обележјима од оне по првом послератном југословенском Уставу. Разлика је нарочито изражена у погледу карактера првог дома пошто, „полазећи од самоуправљања, интеграције и јединства СФРЈ, устав успоставља Савезно веће као конституисану делегацију радничке класе и радних људи СФРЈ“.⁷⁶⁸ Делегатски систем продире у све поре друштвеног живота, а Савезно веће чине делегати самоуправних организација и друштвено-политичких организација у републикама и аутономним покрајинама (члан 284, став 2). Свака република има у овом дому по 30 делегата а свака аутономна покрајина по 20. Други дом, Веће република и покрајина представља федерални дом савезног парламента, а свака република у њему има по 12 представника, а аутономне покрајине по осам. За разлику од претходних устава друге југословенске државе, Устав СФРЈ из 1974. године фаворизује принцип једнодомог одлучивања. Законодавна функција у потпуности је „избрисана“ са списка заједничких надлежности домова, изузев закона о ратификацији међународних уговора који захтевају доношење нових или измену постојећих репбличких и покрајинских закона (члан 288, тачка 5) закона. У оквиру делокруга заједничке надлежности доследно је спроведен принцип равноправности домова.

Уставним законом из 1953. године извршене су велике промене у погледу структуре и карактера парламента. Уместо федералног дома, успостављен је други дом који има обележје социјално-економског карактера и назива се Већем произвођача. У Веће произвођача бира се по један представник на 70.000 „произвођачког становништва“, а бирају их „индустријски, пољопривредни и

⁷⁶⁷ Ова противречност остаће трајно својство федерализма друге Југославије, а оно је представљало клицу свих потоњих проблема Србије са својим територијалним интегритетом и уређењем. Владан Кутлешић, 354.

⁷⁶⁸ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, 493.

занатски произвођачи одвојено сваки у својој групи“.⁷⁶⁹ Савезно веће мења карактер, а у његов састав, поред представника које бирају грађани у срезovima и градовима непосредно (на сваких 60.000 грађана једног представника), улазе и представници народних република и аутономних јединица (из сваке републике по 10, из Војводине шест и Косова и Метохије четири представника). Представнике република и аутономних јединица бирају њихова представничка тела. Због тога што они не образују засебан дом, већ делују у оквиру општепредставничког дома, као и због бројчане „слабости“, њихов положај приликом одлучивања у Савезној народној скупштини знатно је слабији од оног који су уживали по претходном уставу. Ипак, ови представници у одређеним случајевима издвајали су се у посебан „дом“ – Веће народа. Овде је реч о „унутрашњој дводомости“ пошто је Савезно веће изабрано и конституисано као један дом, а по потреби се дели у два равноправна дома. Одвојено одлучивање у Већу народа било је обавезно у случају поступка уставних промена и доношења друштвеног плана, док је оно било факултативно када је на дневном реду било питање значајно за установљени однос федерације и република. Такав предлог није могао доћи од представника аутономних јединица. У случајевима када Веће народа наступа самостално био је поштован принцип „дводомости“ у одлучивању а непостојање сагласности могло је, у крајњем, довести до распуштања Савезног већа.

Најзначајније промене у структури савезног парламента извршене су Уставом СФРЈ из 1963. године. Савезну скупштину сачињавају: Савезно веће, Привредно веће, Просветно-културно веће, Социјално-здравствено веће и Организационо-политичко веће. Савезно веће остало је непромењено па је оно и даље комбинација федералног и општепредставничког дома. Оно је политичко веће, док су остала већа радних заједница. Општинске скупштине и грађани непосредно бирају 120 посланика, док су републике заступљене са по 10 представника, а покрајине са по пет. Веће народа није засебан скупштински дом, па је, по Ј. Ђорђевићу, основано говорити о „петодој“ структури, која у свом саставу има шест већа.⁷⁷⁰ Свако од већа има сопствени делокруг надлежности, а најважнији самостални делокруг има Савезно веће. О одређеном броју питања Скупштина одлучује у пленуму, на заједничкој седници, док је у одлучивању најчешће

⁷⁶⁹ Чланови 28. и 29. Устава СФРЈ из 1974.

⁷⁷⁰ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, 491.

примењиван принцип дводомости. У овом специфичном облику дводомости само се други дом мења, док је Савезно веће константа у процесу дводомог одлучивања, уз доследно поштовање равноправности домова.

Принцип пуне равноправности домова у питањима из заједничке надлежности подразумева изостанак сагласности у одређеним случајевима, тј. сукоб домова. Опредељујући се задводи систем у одлучивању, уставотворци, видели смо, прописују и одређене механизме за решавање сукоба домова. Према прва два устава, сукоб домова је решаван путем паритетних комисија, а изостанак решења по Уставу из 1946. године водио је аутоматском распуштању Скупштине. Уставни закон из 1953. био је нешто „блажи“, па је постојала могућност да се у случају изостанка договора, претрес о спорним питањима одлаже за седам дана, а ако се поново на седницама не донесе одлука, следи распуштање Скупштине. Круг питања о којима су већа заједнички одлучивала Уставом из 1974. био је прилично ограничен, а застој у раду превазилажен је различитим механизмима. Уколико предлог о именовању или разрешењу савезних функционера не прихвати једно веће, овлашћени предлагач подноси нови предлог (члан 289). Ако закон о ратификацији, одлука или пословник нису усвојени у истоветном тексту у оба већа, спорни акт се скидаса дневног реда и може бити поново стављен на дневни ред још на две узастопне седнице већа. Ако ни после тога оба већа не усвоје спорни акт, сматра се да одлука о продужењу мандата делегатаније ни донесена, доношење закона о ратификацији међународног уговора одлаже се за три месеца, а доусвајања пословника о заједничком раду већа Скупштине СФРЈ примењиваће се пословник у тексту којије усвојило Савезно веће (члан 290).

4. УНУТРАШЊА ОРГАНИЗАЦИЈА ПАРЛАМЕНТА У ДРУГОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ДРЖАВИ

Имунитетска права посланика у југословенској федерацији настављају праксу која је постојала и у првој југословенској држави, те се њихова независност у раду штити имунитетом неодговорности и имунитетеом неповредивости. Ова проблематика није била нормирана Уставом ФНРЈ из 1946, већ је то регулисано скупштинским пословницима, што није пожељно решење јер само устав гарантује највиши степен заштите неког права. У пословницима оба дома било је прописано да

за све изјаве и поступке при вршењу свог мандата, било наследницама или у обављању неке друге посланичке дужности, посланици одговарају само Већу и бирачима који су их изабрали. Но, пословници су једностранни акти и они важе само у оквиру домова за регулисање обављања њихових послова, те не могу имати обавезно дејство за судове који су независни у свом раду.⁷⁷¹ Уставни закон иде корак даље у заштити имунитета неодговорности и прописује да народни посланик не може бити позван на одговорност, лишен слободе или кажњен за изражено мишљење или дати глас у Скупштини.⁷⁷² Одредбе о имунитету неповредивости садржао је Устав из 1946. године, а оне субиле разрађене скупштинским пословником. „Посланици не могу бити лишени слободе нити се противу њих може покренути кривични поступак без одобрења дома коме припадају или Президијума Народне скупштине ФНРЈ, осим у случају затицања на делу злочина, о чему се мора одмах извести Президијум Народне скупштине ФНРЈ.“⁷⁷³ Слична је била и одредба Уставног закона, којом је била прописана обавеза за орган, који би услед флагрантног деликта лишио слободе посланика, да о томе обавести председника Скупштине, како би се надлежни орган одредио о томе да ли лишење слободе остаје на снази.⁷⁷⁴ Устави из 1963. и 1974. по обиму и значају задржавају имунитетско право у овим оквирима, с тим што Устав из 1963. предвиђа могућност која до тада није била уставима прописана, а то је право посланика да се не позове на имунитет (члан 202, став 3).

Мандат Скупштине у време социјалистичке Југославије трајао је четири године. Народна скупштина по Уставу из 1946. није била у сталном заседању, већ је био примењен систем редовних и ванредних заседања. Президијум Народне скупштине сазивао је два пута годишње Скупштину у редован сазив, и то 15. априла и 15. октобра. Скупштина је имала обавезу да се састане у редовно заседање, чак иако би изостао указ Президијума. По потреби, Президијум је могао сазвати Скупштину и када јето сматрао потребним, а обавезу сазивања имао је када је то тражила једна народна република или једна трећина посланика једног од домова. Уставни закон уводи систем сталног заседања, по коме је Савезна народна скупштина у сталном заседању у току времена на које је изабрана и ради у посебним седницама већа,

⁷⁷¹ Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Књига II, 255.

⁷⁷² Члан 57, став 1. Уставног закона из 1953. године.

⁷⁷³ Члан 69, став 2. Устава ФНРЈ из 1946. године.

⁷⁷⁴ Члан 57, ставови 2. и 3. Уставног закона из 1953. године.

заједничким седницама оба дома, усталним и другим одборима и комисијама.⁷⁷⁵ Устав из 1974. не регулише питање заседања, а према скупштинском пословнику, Скупштина СФРЈ је у сталном заседању. Летњи одмор траје сваке године од 20. јула до 5. септембра, а у случају нарочите потребе председник Скупштине СФРЈ може и за време летњег одмора сазвати Скупштину.⁷⁷⁶

Парламентарни одбори имали су значајну улогу у развоју југословенског скупштинског система, а та се улога упоредо са бројем одбора мењала, односно јачала у правцу јачања улоге одбора и повећања њиховог броја.⁷⁷⁷ За време важења Устава из 1946. године по значају се истиче улога Законодавног одбора, а за њим следе Одбор за план и финансије, као и Одбор за народну власт, основан 1950. године. Уставним законом парламентарна радна тела постају део уставне материје, а не само пословничка категорија, што је уз остале елементе допринело јачању њихове улоге. Уставни закон прописује за домове само два обавезна стална одбора – Законодавни и Мандатно-имунитетски, при чему је остала отворена могућност формирања других сталних или привремених одбора, комисија и других скупштинских радних тела. Оба дома супрема пословницима имала још и одборе за представке и жалбе и одборе за народну привреду, док су остале одборе формирали сваки у складу са својом специфичном надлежношћу. Улога одбора се битније не мења Уставом из 1963. године, мада оно што се, изгледа, мењало у улози одбора јесте то да они на основу устава не преузимају редовно и у свему функцију припреме, претреса и састављања извештаја који су саставни део предлога закона.⁷⁷⁸ Уставом није утврђен број одбора нити су постављени прецизни критеријуми за њихово формирање, већ су то Скупштина и њени домови уређивали путем пословника. Устав, међутим, прописује обавезу формирања једне мешовите комисије у чији састав, поред савезних посланика, улазе и представници Социјалистичког савеза радног народа, а реч је о Комисији за питања избора и именовања. Поред ове, Савезна скупштина је имала још неколико комисија, од којих Законодавно-правна представља новину, а у ствари је наставак ранијег законодавног одбора. У члану 297. Устава из 1974. сада се говори о радним телима као помоћним органима већа за

⁷⁷⁵ Члан 59, став 1. Уставног закона из 1953. године

⁷⁷⁶ Члан 5. Пословника Скупштине Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (1975).

⁷⁷⁷ Јован Ђорђевић, *Нови уставни систем*, 343.

⁷⁷⁸ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, 511.

остваривање делокруга надлежности које су му Уставом прописане. Радна тела Већа република и покрајина која се образују ради усаглашавања ставова у припреми закона и других аката, мешовитог су састава и, поред посланика, у њихов састав улазе и представници Савезног извршног већа. Према Пословнику из 1975, Скупштина је имала четири комисије, Савезно веће девет одбора, а Веће република и покрајина седам одбора.

Још један важан елемент унутрашње организације представљају парламентарни функционери. Ово питање је Уставом из 1946. године било решено на уобичајен начин, у складу са упоредном парламентарном праксом и кратким искуством из нашег уставног развоја. Оба дома имала су свог председника, а они су наизменично председавали заједничким седницама. Поред председника домови, су бирали и по два потпредседника и по три секретара.⁷⁷⁹ Но, атипична уставност која је ступила на сцену са Уставним законом из 1953. уноси извесне новине у овој материји. Сваки од домова има свог председника, једног потпредседника и три секретара.⁷⁸⁰ Веће народа нема стално председништво већ оно на сваком састанку из редова својих чланова бира председника и два секретара. Оригинално је решење по коме, осим домова, и Савезна народна скупштина има своје часништво – председника, два или више потпредседника и једног секретара које бира на заједничкој седници из редова својих чланова.⁷⁸¹ Институција заједничког председника скупштине није позната у скупштинама које у свом саставу обухватају више домова.⁷⁸² Јован Ђорђевић то објашњава новом концепцијом скупштине која је изграђивана од доношења Уставног закона, који „у извесној мери институционализује скупштину и она је не само заједнички појам за већа, већ је у извесном смислу и јединствени спољни и унутрашњи радни механизам“. Како Устав из 1974. додатно развија тај принцип Уставног закона, а тенденција Устава била је и да Скупштина постане, „све више и стварније, одлучујући чинилац власти и управљања и тиме *радна институција*“, то је захтевало извесно усклађивање и снажније заједничке функционере Скупштине.⁷⁸³ Док је мандат скупштинског

⁷⁷⁹ Члан 59. Устава ФНРЈ из 1946. године.

⁷⁸⁰ Члан 51. Уставног закона из 1953. године.

⁷⁸¹ Члан 50. Уставног закона из 1953. године.

⁷⁸² Јован Ђорђевић, *Уставно право*, 501.

⁷⁸³ *Исто*.

часништва у време важења првог устава био четири године и поклапао се са скупштинском периодом, према Уставном закону он је ограничен на годину дана. Уставом из 1963. и 1974. године мења се концепција функције секретара који се више не бира из редова посланика, већ је то сада, као свуда у упоредној пракси, стручна функција. Свако веће и даље има свог председника и потпредседнике, као и Савезна скупштина као целина.

ГЛАВА V

НАРОДНА СКУПШТИНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. ПОВРАТАК КЛАСИЧНОЈ УСТАВНОСТИ

Последње године XX века донеле су велике промене у европским земљама које су прихватиле пут социјалистичке уставности. Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година XX века оне се враћају класичној, демократској уставности. Већина њих доноси нове уставе, док неке враћају на снагу старе. То је био један од основних корака који је омогућио раскид са углавном диктаторским режимима и пут ка успостављању класичне демократије.

Србија је била не само прва југословенска република већ и прва држава југоисточне Европе која је 1990. године донела нови Устав, чиме је направљен „револуционарни скок“ у односу на полувековну социјалистичку уставност и извршена демократска реконструкција државе.⁷⁸⁴ Првим српским постсоцијалистичким Уставом извршене су темељне реформе друштвеног уређења и политичког система. Устав је углавном ослобођен идеолошке обојености као и крајње непримерене и вештачке терминологије и стила којим су писани уставни одлуци од 1974. године, а у њему нема ни трага од схватања о уставу као „друштвеној повељи самоуправљања“. Он је истовремено и израз извесних колебања у односу на неке елементе ранијег система,⁷⁸⁵ па су тако у њему преживеле одредбе о друштвеној својини и управљању друштвеним предузећима. Уставом из 1990. напуштен је систем скупштинског јединства власти и прокламован принцип поделе власти у облику парламентарне владе са непосредно изабраним председником Републике; планска привреда уступа место слободној тржишној привреди; уместо једностраначког система, успостављен је вишестраначки, а каталог људских права одговара класичним либерално-демократским уставима.

Иако донет на легалан начин, Устав из 1990. оптерећен је бременом недостатка легитимности пошто га је донела једностраначка Скупштина. Стога се чини основаном примедба да је прво требало расписати вишестраначке изборе, па

⁷⁸⁴ Ратко Марковић, „Стари и нови Устав Србије“, *Уставне промене*, Научни скуп одржан 21. и 22. априла 2003. на Правном факултету у Београду, Београд 2003, 64–65.

⁷⁸⁵ Павле Николић, *Уставноправо*, 86.

након конституисања (Уставотворне) Скупштине спровести широку јавну расправу која би резултирала консензусом међу свим релевантним факторима, како би на прави начин били валоризовани резултати друштвених промена које су се одиграле и постављени здрави темељи владавине права. Но, ово није једина замерка упућена овом уставу, који је од првог дана свог постанка био изложен, најчешће неаргументованим, критикама великог броја посленика наше уставноправне науке. Дарко Симовић истиче да не може бити занемарено то да знатном броју радова који су за тему имали Устав Србије из 1990. недостаје минималан степен научне објективности, што објашњава политичком острашћеношћу аутора и њиховом заслепљеношћу политичким догађајима, „који се нису одвијали на, по њима, пожељан и очекиван начин“, те нису били у стању да направе разлику између „нормативног и стварног, тако да је институционални оквир Србије од 1990. наишао на недобронамерне и теоријски неутемељене критике“.⁷⁸⁶ Најоштрије критике односиле су се на питања организације власти са акцентом на „екстремно јаког председника Републике“, што је реметило прокламовани принцип поделе власти. Критичари су износили веома различите, често врло непримерене квалификације Уставом конституисаног система власти. Он је по једнима „извитоперен“, „квазипарламентарни систем“, „изопачен“, „уставни систем подешен да обезбеди власт јеног човека“. Други су га дефинисали као: „псеудопарламентаризам“, „квазипрезиденцијализам“, „хибридни председнички систем“, „мешовито решење у коме преовладавају елементи председничког“, „мешовити парламентарно-председнички систем“, „квази-парламентарни са изразито доминантном позицијом председника Републике“, „мешовити систем са значајним примесима председничког система“ „парламентаризам у рационализованом облику“; „има (спољашња) обележја мешовитог система“, „када је формално успостављен парламентарно-председнички систем, дошло је до стапања постојећег цезаропопулизма са неком врстом васкреле народне демократије“.⁷⁸⁷

⁷⁸⁶ Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Београд 2008, 293. Видети: Милан Јовановић, „Институције и консолидација демократије – две деценије транзиције у Србији“, Верица Михајловић, Зоран Радоњић, *Две деценије вишестранаџа у Србији*, Београд 2011, 13–14.

⁷⁸⁷ Павле Николић, „Парламентаризам и систем власти у Југославији данас“, *Од распада до безнађа и наде*, Београд 1997, 151; „Скоро као лутрија“, *Од „Устава“ до Устава – прилог сведочењу о једном времену*, Београд 2003, 83; Коста Чавошки, „Трећа Југославија у новом уставном руху“, *Устав као јемство слободе*, Београд 1995, 119, 121; Милан Јовановић, 14; Александар Фира, *Записи о правном*

Приликом критичке анализе Устава Србије из 1990. треба имати на уму неколико чињеница које су биле од немалог утицаја на процес његовог настанка и коначно уобличавање појединих института. Он је настао и као реакција на политичку кризу која је завладала европским земљама тзв. социјалистичког лагера, пре свих Совјетским Савезом.⁷⁸⁸ Такође, не може се игнорисати ни чињеница да је процес убрзане дезинтеграције СФРЈ упућивао на реалну могућност преливања тог процеса на Републику Србију, која је у свом саставу имала две квазифедералне јединице, а у једној од њих, крајем шездесетих започет је, а почетком осамдесетих година XX века интензивирао такав процес. На владајућој политичкој елити, у таквим околностима, било је да што пре реагује и предузме одговарајуће мере у циљу заштите територијалног интегритета Републике, „те је новодонети устав требало да има изразиту интегративну и заштитничку функцију“.⁷⁸⁹ Напослетку, међународни чиниоци који су обележили слом социјализма и пропаст блоковске поделе света успостављене после Другог светског рата, „диктирали су брзе и корените промене у свим сегментима друштвеног живота“, што је било немогуће без успостављања новог институционалног оквира. У датим околностима Устав из 1990. донет је са амбицијом да задовољи потребе једног прелазног периода, па га у том контексту треба и посматрати, закључује Д. Симовић.⁷⁹⁰

Након револуционарних промена извршених 2000. године идеја о промени толико оспораваног и критикованог Устава, „симбола Милошевићеве диктатуре и тираније“, постаје свакодневна тема међу актерима политичког живота Србије. Као главни циљеви новог устава истичу се „дисконтинуитет са претходним режимом“, „дисконтинуитет са Милошевићевом ерому Србији“, а у процесу уставне ревизије на

поретку, Београд 1996, 163; Лидија Р. Баста-Посавец, „Уставна демократија и (не)демократска конституција друштва – Србија под Уставом од 1990“, Радмила Накарада и др. (ур.) *Распад Југославије – продужетак или крај агоније*, Београд 1991, 114–115; Миодраг Јовичић, „Парламентарни систем на супрот председничком и скупштинском систему“, *Србија на прелому векова*, Изабрани списи, књига 6, Београд 2006, 326; Драган Стојановић, *Устав и политичко законодавство Републике Србије*, Ниш 1991, 100; Владан Михајловић, „Србија између председничког и парламентарног система власти“, *Зборник радова: Устав Републике Србије – пет година после (2006–2011)*, Ниш 2011, 60; Ратко Марковић, Предговор, *Устав Републике Србије*, Београд 1992, III; *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995, 251; *Уставно право*, Београд 2011, 208; Милан Петровић, „Парламентарни систем против цезаристичког президентијализма (цезаропопулизма)“, 328.

⁷⁸⁸ Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, 140.

⁷⁸⁹ Дарко Симовић, „Писани и живи устав за време важења Устава Србије из 1990“, *Два века српске уставности*, Београд 2010, 384–385.

⁷⁹⁰ Исто, 385.

који се чекало неколико година након Милошевићевог одласка са власти, атмосфера је, по Ратку Марковићу, била таква да је „већа опседнутост старим него новим уставом“.⁷⁹¹ Нови устав донет је након шест година, а највише политичке енергије у том периоду потрошено је на борбу за власт и превлат између две водеће партије у ДОС-у (ДС и ДСС), док су реформе и обећања стављени у други план.⁷⁹² Није занемарљива ни чињеница да је владајући ДОС био једна изразито хетерогена коалиција чији су чланови имали различите ставове како о поступку којим треба доћи до новог устава, тако и поводом најважнијих питања која чине уставну материју, па је претходно било непходно постићи компромис, без чега иначе нема ниједног устава.

Доношење Устава 2006, познатог као Митровдански устав, као и у случају његовог претходника, било је добрим делом, ако не и пресудно, мотивисано потребом очувања територијалног интегритета Србије, пошто је ток догађаја везаних за статус Косова и Метохије био крајње неповољан, те је доношење новог устава био покушај очувања јужне покрајине у уставноправном окриљу Србије. Такође, у Војводини су оживеле идеје о регионализацији, која је с обзиром на садржинупредлаганих решења, у ствари, водила федерализацији Србије, па је Уставом требало одговорити и овом изазову и тиме спречити могући негативан сценарио, што не би било ново искуство на нашим просторима. Доношењу Митровданског устава претходила је дезинтеграција Државне заједнице Србија и Црна Гора, па и у том смислу постоји сличност између два постсоцијалистичка устава Србије. Одлука грађана Црне Горе да иступе из заједнице донела је и Србији самосталност након готово 90 година, а ово је, такође, један од важних фактора који су наметали потребу доношења новог устава. Како су се најоштрији критичари Устава из 1990, иначе најватренији поборници владавине права и парламентарне демократије, сада нашли у улози уставотвораца, било је очекивано да ће процес уставне ревизије бити спроведен уз поштовање свих пожељних демократских процедура, што, између осталог, подразумева ишироку јавну расправу. Но, још једном се на делу показало сво лукавство политичара када једно говоре док су у опозицији а раде нешто друго када дођу на власт.⁷⁹³ Текст Устава пре његовог доношења није био познат ни стручној, а камоли широј јавности, те је Уставу из 2006.

⁷⁹¹ Ратко Марковић, „Стари и нови Устав Србије“, 62.

⁷⁹² Владан Михајловић, „Србија на размеђи партијског и демократског устава“, *Уставне промене у нас*, Косовска Митровица 2014, 222.

⁷⁹³ Исто.

ускраћен тај вид легитимности, а уставотворци су правдали „брзину и искључивање јавности из расправе минимизирањем значаја расправе као *комунистичког реликта*“, ⁷⁹⁴ понављајући грешку својих претходника. Она друга врста легитимности Уставу из 2006. не може се оспорити, пошто га је усвојила вишестраначка Скупштина и то готово једногласно, добивши подршку 242 народна посланика. За разлику од Устава из 1990, када је начин његовог доношења могао бити окарактерисан као једнопартијски монолитизам, у овом случају је реч о вишестраначком компромису који више личи на „вишестраначко једноумље“, а куриозитет је то што је иницијатива за промену Устава потекла од мањинске коалиционе владе. ⁷⁹⁵

Уставом Републике Србије из 1990. године установљен је модел власти који је, уз мања или већа одступања, усвојен у свим бившим југословенским републикама, а сличан систем је прихваћен и у већини источноевропских држава којесу раскрстиле са социјалистичком уставношћу. Реч је о парламентарном систему власти који није успостављен у чистом облику, чему доприноси непосредан избор председника Републике и поједини елементи његовог положаја.

Власт је „подељена“ тако да уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини, извршна власт Влади, судска власт судовима, док председник Републике представља Републику Србију и изражава њено државно јединство. ⁷⁹⁶ Оваква уставна конструкција оставља одређене недоумице у погледу положаја шефа државе, а као основано поставља се питање којој грани власти припада председник Републике. Но, када се упути поглед накаталог његових надлежности, отклања се свака недоумица – он је део бичефалне егзекутиве. Управо се највећи број критика упућених Уставу из 1990. односио на положај шефа државе, односно на његова „неуобичајено велика овлашћења“. Он располаже свим класичним овлашћењима која се сусрећу у парламентарним системима, уз одређену „надградњу“ у појединим сегментима. Право суспензивног вета редовно се сусреће у председничким системима, а у парламентарним је праћено премапотписом председника владе што

⁷⁹⁴ Милан Јовановић, „Политичке институције и консолидација демократије у Србији“, *Противречности политичког система Србије*, Београд 2011, 38–39.

⁷⁹⁵ Милан Јовановић, „Нови устав Србије – манипулативни или неутрални уставни дизајн“, *Политичка ревија*, година (XIII) V, Vol=12, бр. 4/2006, 666. Приликом доношења овог устава нису учествовали посланици, па чак ни чланови Одбора за уставна питања који су се у току 2006. састали само два пута, а устав је у Скупштини „примљен“ од „корица до корица“.

⁷⁹⁶ Члан 9. Устава Републике Србије из 1990. године.

код нас није био случај.⁷⁹⁷ Право распуштања Скупштине председник може да реализује тек ако постоји образложен предлог Владе – он, дакле, не може да иницира овај поступак. Како то није надлежност коју он врши самостално, већ у садејству са Владом, могућност арбитражности је елиминисана, па ово не представља одступање од парламентаризма.

Од свих овлашћења шефа државе, највећу пажњу изазивала су посебна овлашћења везана за ванредна стања, која се у теорији уобичајено означавају као „стања нужде“.⁷⁹⁸ Чини се да је овај део материје могао бити друкчије, првенствено прецизније регулисан, јер оставља изванредан простор за могућу арбитражност у поступању председника Републике у погледу суспендовања људских и грађанских права. Такође, чини се да је било боље да ова овлашћења врши у садејству са другим уставним чиниоцима. Сва овлашћења која председник Републике врши у „нередовним стањима“ припадају категорији *резервних овлашћења*, вели Р. Марковић, пошто је Србија била федерална јединица, па је само у случају распада федерације могла преузети ове надлежности.⁷⁹⁹ Овакав начин регулисања ове материје ипак нијенепознат у упоредној пракси, а први пут јавио се у Вајмарском уставу (1919).⁸⁰⁰ За период препун изазова који је стајао пред Србијом сматрало се да је најбоља опција истакнути положај шефа државе, који свој легитимитет „дугује“ чињеници да је, поред Народне скупштине, и он непосредно бирани представнички орган.⁸⁰¹

Народној скупштини Уставом је поверено вршење законодавне и уставотворне власти. Буџетско право, уз институт посланичких питања и право изгласавања неповерења Влади, представљало је солидну основу за вршење контролне функције. Уз стабилну већину, Влада је веома брзо постала значајан фактор у вршењу

⁷⁹⁷ Миодраг Јовичић, „Уставни положај председника Републике по новом Уставу“, *Србија на прелому векова*, Изабрани списи, књига 6, Београд 2006, 342; Павле Николић, „Сила не чини право“, *Од „Устава“ до Устава – прилог сведочењу о једном времену*, Београд 2003, 19. Право суспензивног вета ипак је ублажено пошто Устав приликом поновног одлучивања о ветираном закону не предвиђа квалификовану већину, те овај институт није супротан логици парламентарног система. Дарко Симић, *Полупредседнички систем*, 300. Видети: Горан Буцак, „Институција председника Републике у актуелном уставном систему Републике Србије“, *Противречности политичког система Србије*, Београд 2011, 146–147.

⁷⁹⁸ Ратко Марковић, „Моћ и немоћ председника Републике Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3–4/2004, 327.

⁷⁹⁹ Исто.

⁸⁰⁰ Миодраг Јовичић, „Уставни положај председника Републике по новом Уставу“, 344.

⁸⁰¹ Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, 141.

законодавне функције пошто је законодавна иницијатива најчешће потицала од Владе, а скупштинска већина је законске и друге предлоге, углавном, усвајала.

Устав из 2006. представља „измењено издање“ Устава из 1990, а између два устава постоји и формални и материјални континуитет. У погледу организације власти, и поред свих критика које је претрпео Устав из 1990, нису извршене суштинске промене. Задржан је принцип троеобе власти, па се она дели на законодавну, извршну и судску, при чему је прокламован принцип по коме се „однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли“.⁸⁰² Уставотворци приликом нормирања ове уставне одредбе нису уважили чињеницу да се карактер система власти одређује првенствено према односу легислативе и егzekутиве, а тако незграпна формулација указује на лош правни квалитет уставног текста.⁸⁰³

Председник Републике је у складу са новим државним статусом Србије добио и неке нове надлежности у области спољних послова (поставља и опозива амбасадоре Републике Србије на предлог Владеи прима акредитивна и опозивна писма страних амбасадора)⁸⁰⁴ и одбране земље (у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије).⁸⁰⁵ Ни Устав из 2006. не уводи институт премапотписа, а председник Републике и даље има овлашћења која се односе на ванредна стања,⁸⁰⁶ али их више не врши самостално, већ заједно са егzekутивом и легислативом. Суспензивни вето председника Републике ојачан је, пошто је за изгласавање ветираног закона у Народној скупштини сада потребна већина свих посланика. Нова надлежност коју је добио председник јесте именовање пет судија Уставног суда, али у том поступку учествује и Народна скупштина, која председник предлаже у листу од десет кандидата, а председник Скупштини предлаже десет кандидата за судије од којих Народна скупштина бира

⁸⁰² Члан 4. Устав а Републике Србије из 2006. године.

⁸⁰³ Милан Н. Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд 2008, 143. О бројним језичким грешкама и недоследностима у Уставу из 2006. писали су и Ратко Марковић и Коста Чавошки. Ратко Марковић, „Устав Републике Србије од 2006 – критички поглед“, *Устав Републике Србије из 2006– Неки елементи новог политичког система*, Београд 2007, 7–37. Видети: Живојин Ђурић, „Хоризонтална организација власти уставног система Србије по Уставу од 2006. године“, *Политичка ревија*, година (XIX) VI, vol=14, бр. 2–4/2007, 927–928.

⁸⁰⁴ Члан 112, став 1. тач. 5. и 6. Устава Србије из 2006. године.

⁸⁰⁵ Члан 112, став 2. Устава Србије из 2006. године.

⁸⁰⁶ Више о ванредном стању и о уставној регулативи ове материје код нас видети: Слободан Орловић, „О ванредном стању у српским уставима“, *Правни живот*, бр. 14/2009, 1001–1014.

пет судија.⁸⁰⁷ Председник Републике у случају повреде Устава може бити разрешен дужности одлуком двотрећинске већине народних посланика, при чему одлуку о томе да ли је председник повредио Устав доноси Уставни суд.⁸⁰⁸ Као и по претходном уставу, председник Републике предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, али сада то чини након што саслуша мишљење представника изабраних изборних листа,⁸⁰⁹ док је према Уставу из 1990. то чинио након што саслуша мишљење већине.⁸¹⁰

Устав у основи задржава позицију Владе, као дела бифедалне егзекутиве, коју је имала и по Уставу из 1990. године, уз одређене елементе јачања њене позиције према председнику Републике и Народној скупштини, додатно рационализујући српски парламентаризам.⁸¹¹ Поступак за изгласавање поверења Влади отежан је, па гласање о поверењу Влади или поједином министру може да затражи најмање 60 народних посланика, а уколико Влади не буде изгласано неповерење, потписници предлога не могу поднети нов предлог за гласање о неповерењу Влади пре истека рока од 180 дана.⁸¹²

Народна скупштина је задржала уставотворну и законодавну власт, а у складу са променом државног статуса и њена овлашћења су проширена, па она сад усваја стратегију одбране, надзире рад служби безбедности итд. Видели смо и да је њена квазисудска надлежност проширена правом да разрешава председника Републике, а правом да бира и разрешава заштитника грађана проширена је и њена изборна функција.

⁸⁰⁷ Члан 172, став 2. и 3. Устава Србије из 2006. године.

⁸⁰⁸ Овакав поступак разрешења, и поред позитивне оцене коју је изнела Венецијанска комисија, не може се сматрати најсрећнијим решењем. Видети: Владан Петров, *Нови уставни суд Републике Србије – поводом мишљења Венецијанске комисије о Уставу Србије од 2006*, http://starisajt.nspm.rs/debate_2007/2007_petrov1.htm, 18. април 2016. године.

⁸⁰⁹ Члан 112, став 1, тачка 3. Устава Србије из 2006. године. Шире о положају председника Републике видети: Оливер Николић, „Председник републике у парламентарном режиму“, *Правни живот*, бр. 12/2012, 944–948; Дарко Симовић, „Рационализовани парламентаризам Устава Србије од 2006“, *Правни живот*, бр. 14/2007, 863–865.

⁸¹⁰ Члан 83, став 1, тачка 1. Устава Србије из 1990. године.

⁸¹¹ Дарко Симовић, „Недовољно рационализовани парламентаризам митровданског уставотворца“, *Зборник радова: Устав Републике Србије – пет година после (2006–2011)*, Ниш 2011, 187.

⁸¹² Члан 130, став 1. и 6. Устава Србије из 2006. године.

2. ФУНКЦИЈЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

2.1. Законодавна функција

Народна скупштина је у оба устава из периода савременог уставног развоја Србије одређена као носилац уставотворне и законодавне власти. У оквиру законодавне функције Народна скупштина доноси законе и друге опште правне акте, план развоја и просторни план, потврђује међународне уговоре и усваја буџет и завршни рачун. Нормативни оквир даје ексклузивитет Народној скупштини у погледу законодавне функције пошто она располаже одговарајућим надлежностима у готово свим фазама законодавног поступка. Ипак, умесно је поставити питање да ли је парламент не само формални већ и фактички носилац законодавне власти или су његови законодавни капацитети исцрпени и сведени на ритуални демократски чин „парламентарне дебате“ и „гласања по сопственом уверењу“.⁸¹³ Наиме, и поред активне улоге која је нормативно обезбеђена Народној скупштини у законодавном поступку, њена улога у пракси није одлучујућа, а „фактичко узмицање парламентарне власти пред другим 'моћнијим' властима“, које ниједан од савремених устава у свету нијеспреман отворено да призна,⁸¹⁴ постоји и у нашој парламентарној пракси.

Парламентарна пракса показује да се, и поред прилично широког круга чинилаца који располажу правом законодавне иницијативе, у тој улози најчешће појављује Влада.⁸¹⁵ Она је, поред тога што је активан чинилац извршне власти, у исто време и активан чинилац законодавне функције. Разлози оваквог стања у остваривању законодавне функције различити су, а о некима од њих већ је било речи у првом делу овог рада, те их сада нећемо понављати. Навешћемо још два релевантна

⁸¹³ Маријана Пајванчић, „Законодавни поступак“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), Београд 2007, 203; Ирена Пејић, „Органи у законодавном поступку: Влада, парламент (одбор и пленум), председник Републике“, *Унапређење квалитета законодавног поступка у Народној скупштини, Зборник реферата са стручног скупа*, Београд 2010, 14–16.

⁸¹⁴ Маријана Пајванчић, „Законодавни поступак – отворена питања“, *Унапређење квалитета законодавног поступка у Народној скупштини, Зборник реферата са стручног скупа*, Београд 2010, 8.

⁸¹⁵ Како влада има министарства која се баве различитим ресорима, она има далеко веће ресурсе за припрему закона, што је веома сложена делатност. С друге стране, парламенти углавном „пате“ од недостатка стручних и финансијских капацитета без којих је немогуће квалитетно остваривање њихове основне функције, нарочито у условима када се законодавци суочавају са бројним сложеним питањима, као последицом развоја друштва, за која су неопходна стручна знања која посланици најчешће не поседују.

разлога, која важе за већину парламената, па и за Народну скупштину Републике Србије. Први је то што законодавна тела располажу са мање способности да формулишу политичке агенде, па у пракси имају мање иницијативе од владе, а други разлог лежи у чињеници да парламенти имају далеко мање ресурса од владе за писање јавних политика и закона.⁸¹⁶

Правила законодавног поступка у постсоцијалистичком периоду уређена су уставима (из 1990. и 2006), скупштинским пословницима, а од доношења Митровданског устава и Законом о Народној скупштини⁸¹⁷ (у даљем тексту: Закон). За разлику од законодавног поступка у парламентима неких европских земаља, законодавни поступак у Србији није подељен у више „читања“,⁸¹⁸ већ се одвија путем јединствене процедуре која је подељена у три фазе. То су: предлагање закона, претрес и изгласавање закона и трећа фаза која обухвата проглашавање, објављивање и ступање закона на снагу. Генерално овлашћење предлагања закона, према Уставу из 2006, има сваки народни посланик, Влада, Скупштина аутономне покрајине и најмање 30.000 бирача, што значи они то право могу користити без обзира на материју која је предмет нормирања. Специјалним овлашћењем покретања законодавне иницијативе, дакле само када је предмет законске регулативе из делокруга њихове надлежности, располажу заштитник грађана и Народна банка Србије.⁸¹⁹ Устав из 1990. није познавао две категорије предлагача и они се подударују са „генералним предлагачима“ Митровданског устава, док је једина разлика у томе што је право законодавне иницијативе имало 15.000 бирача. И поред тога што право законодавне иницијативе припада широком кругу потенцијалних предлагача, већина предлога потиче од Владе, а као што је већ речено, то је случај у већини европских земаља.⁸²⁰

⁸¹⁶ Данило Вуковић, *Како настају закони у савременој Србији: улога друштвених интереса и институција у законодавном процесу*, Београд 2013, 26.

⁸¹⁷ „Службени гласник РС“, број 9 од 26. фебруара 2006. године.

⁸¹⁸ Упоредујући решења у погледу законодавног поступка у европским парламентима са законодавним поступком у Народној скупштини, могло би се доћи до закључка да и код нас постоје два читања, при чему би прво читање обухватало начелни претрес, а друго читање расправу у појединостима и расправу о амандманима. Милан Н. Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, 187.

⁸¹⁹ Члан 107. Устава Србије из 2006. године.

⁸²⁰ Видети: Славиша Орловић и др., *Побољшање демократских перформанси Народне скупштине Републике Србије – препоруке*, Београд 2013, 40–41. О народној иницијативи за доношење закона, о народним посланицима опозиције као предлагачима закона и улози посланичких група видети: Љубица Ђорђевић, „Законодавне иницијативе опозиције, иницијативе грађана и учествовање политичких

Табела 1. Преглед законодавне активности Народне скупштине у периоду од 1991–2015

Година	Број поднетих предлога закона	Број поднетих амандмана	Број донетих закона објављених у Службеном гласнику РС
1991.	467	3333	162
1992.	231	3346	104
1993.	183	1206	90
1994.	165	2123	64
1995.	92	1845	45
1996.	98	348	61
1997.	53	3118	31
1998.	55	316	41
1999.	38	307	26
2000.	35	25	14
2001.	98	2974	48
2002.	84	2866	47
2003.	144	2902	47
2004.	166	2340	88
2005.	150	3734	120
2006.	124	1361	52
2007.	149	1362	72
2008.	186	1414	48
2009.	316	11923	265
2010.	207	4096	260
2011.	209	4927	205
2012.	239	1188	130
2013.	208	2825	147
2014.	224	2717	146
2015.	230	5396	196

(Извор: Преглед активности Народне скупштине)

странака у законодавном поступку (посланичке групе)⁴, *Унапређење квалитета законодавног поступка у Народној скупштини, Зборник реферата са стручног скупа*, Београд 2010, 24–35.

Одмах по пријему предлога закона председник Народне скупштине доставља га народним посланицима, надлежном одбору и Влади, уколико она није предлагач. Предлог закона доставља се и заштитнику грађана и Народној банци ако је предмет законског регулисања материја из њихове надлежности.⁸²¹ Законски предлог који је припремљен у складу са пословничким одредбама може да се уврсти у дневни ред седнице Народне скупштине у року не краћем од 15 дана од дана његовог подношења (члан 154). Пословником, међутим, није одређен најдужи рок у коме би предлог био уврштен у дневни ред, што доводи до фактичке неједнакости предлагача, па се предлози Владе врло брзо нађу на дневном реду, док су предлози опозиционих посланика и грађана најчешће само обични „скупљачи скупштинске прашине“.⁸²² Пре разматрања у Народној скупштини предлог се претреса у надлежном одбору и Влади (ако она није предлагач закона). И у овој фази, видимо, долази до изражаја доминација Владе у законодавном поступку, пошто сви предлози осталих предлагача морају да прођу Владино „решето“. Мало је вероватно да предлог закона коме Влада не да „зелено светло“ може бити усвојен у парламенту. Истини за вољу, треба истаћи да ово са формалног аспекта гледано није „немогућа мисија“ пошто негативан извештај надлежног одбора, односно негативно мишљење Владе не представља процедуралну препреку за изгласавање закона,⁸²³ али како припадници владајуће већине, под утицајем политичких партија којима припадају, „слепо“ прате Влади

⁸²¹ Члан 152. Пословника Народне скупштине, „Службени гласник РС“, број 52/2010 од 28. јула 2010. године.

⁸²² Саво Манојловић показујући извесно разумевање за непостојање крајњег рока у коме законски предлози народних посланика морају да се нађу на дневном реду, пошто би опозиција „бомбардовањем“ несувислих законских предлога могла да блокира рад парламента, сматра да таквог оправдања нема када је реч о осталим предлагачима. „Три легислативна изазова српске данашњице“, *Унапређење квалитета законодавног поступка у Народној скупштини, Зборник реферата са стручног скупа*, Београд 2010, 69–70. Ранијим пословницима било је прописано да се предлог закона може уврстити у дневни ред седнице Народне скупштине у року не краћем од 15 дана, ни дужем од 60 дана. Овај рок могао је, у изузетним случајевима, бити продужен за још 30 дана, а сви рокови мирују када Скупштина није у редовном заседању. Члан 134. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 69/94 од 9. децембра 1994. године; члан 138. Пословника Народне скупштине Републике Србије (Пречишћени текст), „Службени гласник РС“, бр. 56/2005 од 30. јуна 2005. Формулација у оба наведена пословника по којој се предлог закона „може“ уврстити у дневни ред у наведеним роковима указује на то да је законодавац приликом доношења ове регулативе себи обезбедио комодитет да уопште не мора да разматра ниједан предлог закона уколико му (владајућој већини) он није по вољи. Разлика између овог „затвореног рока“ по ранијим пословницима и „отвореног рока“ прописаног важећим пословником, по нама, јесте у томе што истеком рока од 60 дана (уз евентуално продужење за још 30 дана) предлог закона више не може бити стављен на дневни ред, док у другом случају то може бити учињено без ограничења, али је лоша страна овог решења у томе што ни оно не пружа никакву гаранцију да ће предлог закона бити разматран до краја једне легислатуре.

⁸²³ Члан 155. Пословника Народне скупштине (2010).

законодавну политику, ово се у нашој парламентарној пракси не дешава чак ни на нивоу статистичке грешке.

Изоловани су и случајеви када, користећи се још једним механизмом у оквиру законодавне иницијативе који им стоји на располагању – путем подношења амандмана, посланици искористе могућност да активно учествују у креирању законодавне политике, односно да на прави и ефективан начин дају свој печат обликовању правног система Србије. Овај механизам, и поред чињенице да се поднесе велики број амандмана на већину законских предлога, остаје без готово икаквих последица на правац законодавне политике, а у најбољем случају, амандмани доприносе прецизнијем нормирању одређених питања и неретко представљају „језичку редакцију“ предлога закона, који често пате од језичких непрецизности и граматичких грешака, а све као последица превеликог броја закона који се налазе у скупштинској процедури. У складу са начелом ефикасности, које је постало доминантно у законодавном раду, Влада „штанцује“ законе, што се одражава на њихов квалитет, а бројне грешке веома често исправља и Влада путем амандмана насопствене законске предлоге или то чине „њени“ посланици. С друге стране, великом броју јалових амандмана, који имају једну једину сврху – да се обезбеди одговарајуће време на које имају право предлагачи, што им омогућава солидан простор за присуство у јавности, а не да се тежи томе да се утиче на садржину будућег закона, доприноси и свест опозиције да је на садашњем нивоу уставне и политичке (не)културе илузорно имати очекивања да је већина спремна да прихвати предлоге који „искачу из колосека“ законодавне политике Владе. Осим тога, опозицији је овај посао отежан јер је писање амандмана захтевна и компликована делатност која захтева висок степен правничког знања, као и добро познавање материје која се нормира, а њој на располагању не стоје никакви стручни и технички капацитети који би олакшали овај посао. За разлику од посланика опозиције, посланици већине имају могућност да преко своје партије користе техничке и стручне ресурсе у министарствима која им „припадају“.⁸²⁴ Парламенти појединих европских држава у настојању да унапреде положај посланика, формирали су

⁸²⁴ Данило Вуковић, 80–81.

стручне службе чији делокруг активности обухвата подршку посланицима у едукацији, као и у изради нацрта закона или амандмана.⁸²⁵

На седници Народне скупштине најпре се води начелни претрес, а Скупштина може одлучити да се води заједнички начелни претрес о више предлога закона који се налазена дневном реду исте седнице, под условом да су међусобно повезани.⁸²⁶ Након тога прелази се на претрес предлога закона у појединостима. Уколико предлагач не повуче предлог закона до окончања претреса предлога закона, Народна скупштина одлучује о предлогу закона у начелу, потом о амандманима и, на крају, о предлогу закона у целисти, и то у Дану за гласање.

Осим ове, редовне процедуре, постоји и хитна процедура за усвајање закона. Закони се доносе по хитном поступку ако су испуњени одређени услови. Неопходно је да се предложеним законом уређују питања и односи настали услед околности које нису могле да се предвиде, а чије би недоношење могло да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација, као и због испуњења међународних обавеза. И у хитном поступку доношења закона долази до изражаја примат Владе у односу на остале актере законодавног поступка. Наиме, предлог закона за чије се доношење предлаже хитан поступак мора бити поднет најкасније 24 часа пре почетка те седнице. Закони из области одбране и безбедности могу се уврстити у дневни ред седнице и ако су поднети два сата пре одређеног почетка седнице, а ако је предлагач Влада, предлог закона може се ставити на дневни ред и ако је поднет у току седнице под условом да седници присуствује већина од укупног броја народних посланика.⁸²⁷ У нашој парламентарној пракси ова процедура полако преузима примат и она, у ствари, постаје „редовна“, а редовна постаје изузетак. Влада (зло)употребом своје позиције и пословничких одредаба све чешће посеже за овом „скраћеном“ процедуром у којој је расправа ограничена, при чему не поштује скупштински календар, игнорише позицију народних посланика и тиме демонстрира своју надмоћ у односу на Народну скупштину.⁸²⁸

⁸²⁵ Ирена Пејић, „Органи у законодавном поступку: Влада, парламент (одбор и пленум), председник Републике“, 17.

⁸²⁶ Члан 157. Пословника Народне скупштине (2010).

⁸²⁷ Члан 168. Пословника Народне скупштине (2010).

⁸²⁸ Милан Н. Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, 197.

По изгласавању закона у Народној скупштини, њен председник дужан је да најкасније у року од два дана достави закон председнику Републике на проглашење. Председник Републике то чини указом у року од 15 дана од дана изгласавања, а у случају закона донетих по хитном поступку у року од седам дана.⁸²⁹ По Уставу из 1990, председник је указом проглашавао закон у року од седам дана.⁸³⁰ Председник, уз одговарајуће образложење у писаној форми, може да врати закон Народној скупштини на поновно одлучивање.⁸³¹ У том случају председник Народне скупштине одмах доставља закон народним посланицима и о томе се одлучује на првој наредној седници Народне скупштине. Уколико Народна скупштина одлучи да се поново гласа о ветираним законима, он се изгласава већином од укупног броја посланика.⁸³² Према Уставу из 1990. и пословничким одредбама, председник Народне скупштине захтев председника Републике за поновно одлучивање о закону одмах доставља народним посланицима и ставља закон на дневни ред прве наредне седнице Народне скупштине.⁸³³ У праксу се, међутим, суспензивни вето претварао у апсолутни јер се догађало да враћени закони више не буду уврштени у дневни ред скупштине. У случају да председник Републике у Уставом утврђеном року не прогласи закон, нити захтева да Народна скупштина о њему поново одлучује, указом ће то учинити председник Народне скупштине.⁸³⁴ Проглашени закони се објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“.

⁸²⁹ Члан 113. Устава Србије из 2006.

⁸³⁰ Члан 84. Устава Србије из 1990.

⁸³¹ Члан 113. Устава Србије из 2006. По Уставу из 1990, ветирање закона није морало бити пропраћено пи саним образложењем (члан 84).

⁸³² Члан 264. Пословника Народне скупштине (2010).

⁸³³ Члан 180. Пословника Народне скупштине Републике Србије (1994).

⁸³⁴ Члан 265. Пословника Народне скупштине (2010).

Табела бр. 2. Преглед закона које је председник Републике вратио Народној скупштини на поновно одлучивање у периоду од 1991–2015

Година	Назив закона
1991.	Закон о враћању Српској православној цркви зграда задужбина, зграда-легата, службених зграда и грађевинског земљишта која су прешла у друштвену својину
1991.	Закон о штрајку
1991.	Закон о радним односима
1991.	Закон о судовима
1992.	Закон о основној школи
1992.	Закон о средњој школи
1992.	Закон о престанку важења Закона о Академији наука и уметности Косова
1992.	Закон о слободној куповини и продаји девиза по тржишној вредности у банкама Србије
1992.	Закон о вишој школи
1992.	Закон о Јавно предузећу „Политика“
1993.	Закон о обављању уметничке и друге делатности у области културе
1994.	Закон о условима и поступку за прекид трудноће
2005.	Закон о раду
2005.	Закон о Влади
2005.	Закон о изменама и допунама Закона о радиодифузији
2010.	Закон о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност
2006.	Закон о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије

(Извор: Отворени парламент, Скупштински информатори)⁸³⁵

⁸³⁵ <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0.1.htmlhttp://www.otvoreniparlament.rs/>, 25. фебруар 2016.

Законом о Народној скупштини и Пословником Народне скупштине предвиђени су и посебни парламентарни поступци за доношење појединих општих правних аката, при чему се примењују општа правила законодавног поступка, али се „поједине етапе поступка, као и овлашћења учесника парламентарног процеса, коригују и прилагођавају карактеру општег акта и циљу његовог доношења“.⁸³⁶ Најважнији парламентарни поступак свакако је поступак за промену Устава, који је прописан Уставом, али га Пословник детаљније разрађује. Старији пословници, који су важили у време Устава из 1990, нису садржали одредбе о овом поступку.⁸³⁷ Поступак промене Устава Србије из 2006, као што је био случај и са Уставом из 1990, спроводи се у две фазе – прва је одлучивање о предлогу за промену Устава, а друга фаза је усвајање акта о промени Устава. Овлашћени предлагачи су: једна трећина народних посланика (по Уставу из 1990. године било је предвиђено да предлог може поднети 50 народних посланика), председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача (по Уставу из 1990. предлог је могло поднети најмање 100.000 бирача).⁸³⁸ О предлогу за промену Устава Народна скупштина одлучује двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. Народна скупштина је дужна да акт о промени Устава изнесе на републички референдум ради потврђивања, уколико се уставне промене односе на преамбулу Устава, начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ванредном или ратном стању или поступак промене Устава.⁸³⁹ Акт о промени Устава усвојен је ако се за њега на републичком референдуму изјасни већина изашлих бирача. Према Уставу из 1990. референдумско изјашњавање о акту о промени Устава било је обавезно без обзира на материју Устава која је била предмет промена, а било је потребно да се о акту о промени изјасни више од половине укупног броја бирача. Устав из 1990, према начину промене био је, дакле, чвршћи од садашњег устава, пошто је било неопходно да се обезбеди подршка више од половине уписаних бирача, што нијенимало једноставно. С друге стране, нови устав поштрава критеријуме за овлашћене предлагаче, односно

⁸³⁶ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 324.

⁸³⁷ Видети, на пример, Пословник Народне скупштине Републике Србије из 1994, Пословник Народне скупштине Републике Србије од 11. јуна 2002, „Службени гласник РС“, бр. 32/2002, Пословник Народне скупштине Републике Србије из 2005.

⁸³⁸ Члан 132. Устава Србије из 1990. године и члан 203. Устава Србије из 2006. године.

⁸³⁹ Члан 203. Устава Србије из 2006. године.

отежава поступак покретања поступка за промену Устава, што је иницијални акт без кога уопште не може бити говора о промени Устава, и тоу случајевима када су предлагачи грађани или народни посланици. Наиме, уместо најмање 100.000 бирача колико је било прописано Уставом из 1990, према садашњем решењу, потребно је да најмање 150.000 бирача предложи промену Устава, а уместо 50 народних посланика, што је једна петина од укупног броја, сада овај предлог може да поднесе најмање једна трећина, односно 84 народна посланика. Овакво решењечини се, није оправдано и оно не иде у „чисто демократски stroj“ јер се носиоцима суверености отежава њено вршењекако непосредно, тако и преко њихових представника – народних посланика. Акт о промени Устава проглашава Народна скупштина.

Буџетско право Народне скупштине делимично је окрњено пошто правом предлагања закона о буџету располаже само Влада. Закон о буџету доноси се у посебном поступку, за једну или три фискалне године, која се у нашем позитивном праву поклапа са календарском годином, што, иначе, не мора бити случај. Уколико закон о буџету не буде усвојен у прописаном року, врши се привремено финансирање и то у времену од најдуже прва три месеца фискалне године, а изузетно, период привременог финансирања може бити продужено за још три месеца, тако да укупно трајешест месеци.⁸⁴⁰ Одлуку о привременом финансирању доноси Влада, што додатно јача њену позицију у односу на Народну скупштину.

Поред поступка за промену Устава, у посебне поступке из домена законодавног рада Народне скупштине спадају још и: поступак за потврђивање међународних уговора, поступак за доношење плана развоја и просторног плана, поступак за давање претходне сагласности на статут аутономне покрајине, поступак за доношење декларације резолуције, препоруке и стратегије, поступак за доношење Пословника и других општих аката, поступак за аутентично тумачење закона и других општих аката, као и поступак за доношење јединствених методолошких правила за израду прописа.⁸⁴¹

⁸⁴⁰ Члан 46. Закона о буџетском систему „Службени гласник РС“, број 54/2009, 73/2010, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр, 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон и 103/2015.

⁸⁴¹ Члан 53. Закона о Народној скупштини, „Службени гласник РС“, број 9/2010 од 26. фебруара 2010. године.

2.2. Контролна функција

Вршење контролне функције представља један од најважнијих сегмената парламентарног рада и, истовремено, „неизоставну карику у сваком демократском поретку“.⁸⁴² Контролна моћ парламента, према Монтескјеу, представља гарант слободе целе нације.⁸⁴³ Народној скупштини Републике Србије додељени су следећи механизми којима врши контролну функцију: посланичко питање; посланичко питање увези са актуелном темом; гласање о неповерењу Влади или члану Владе; интерпелација у вези с радом Владе; извештавање Народне скупштине о раду Владе; информисање одбора о раду министарстава; образовање анкетног одбора и комисије; јавно слушање; контрола извршења буџета; надзор над радом служби безбедности, гувернера Народне банке, заштитника грађана.⁸⁴⁴

2.2.1. Неповерење Влади или њеном члану

Гласање о неповерењу Влади као један од класичних инструмената парламентарног система власти познаје и Устав Србије из 2006. године. Реч је о најефикаснијем механизму контроле Владе и он нам на најбољи начин одсликава сва питања која се тичу односа између легислативе и егзекутиве. Проверу поверења Влади Скупштина први пут врши актом њеног избора из кога, у ствари, произлази директна политичка контрола извршне власти.⁸⁴⁵ Лазар Марковић вели да контрола над радом владе постоји самим тим што парламентарни министри врло добро знају, да су они на те положаје дошли по вољи народа. Природно је и разумно, стога, да ће се они чувати да не учине што год, што би било у супротности са народним жељама и народним очекивањима, закључује Марковић.⁸⁴⁶

У Уставу, као и у Закону о Народној скупштини постоје само начелне норме којима се уређује питање одговорности Владе, док је поступак гласања детаљно

⁸⁴² Славиша Орловић и др., *Побољшање демократских перформанси Народне скупштине Републике Србије – препоруке*, 52.

⁸⁴³ Богдан Урошевић, „Контролна функција Народне скупштине и независна државна тела – унапређење капацитета или четврта власт“, Зоран Стојиљковић, Јелена Лончар, Душан Спасојевић (ур.), *Зборник радова: Парламент и демократија*, Београд 2015, 85.

⁸⁴⁴ Члан 99. Устава Србије из 2006, чланови 15. и 56. Закона о Народној скупштини, чланови 204–233. и 237–240. Пословника Народне скупштине (2010).

⁸⁴⁵ Ирена Пејић, „Контролна функција парламента“, 193.

⁸⁴⁶ Лазар Марковић, 78.

уређен Пословником Народне скупштине. Предлог о неповерењу Влади или њеном члану може да поднесе најмање 60 народних посланика, три пута више него по Уставу Србије из 1990, када је такав предлог могло да поднесе најмање 20 народних посланика, што значи да је вршење контролне функције Народне скупштине отежано. Положај Владе према Скупштини ојачан је, дакле, класичним елементима рационализованог парламентаризма.⁸⁴⁷ Предлог се подноси председнику Народне скупштине у писаној форми, при чему се мора навести разлог који представља основ таквог предлога. Председник је дужан да предлог одмах достави председнику Владе, министрима и народним посланицима. Од подношења предлога до гласања о неповерењу мора проћи најмање пет дана (према Уставу из 1990, најмање три дана), како би посланици могли „хладне главе“ да о свему добро размисле, анализирају и расветле све околности у вези са предлогом и коначно, у оквиру своје посланичке групе, да донесу закључак има ли основа за позивање Владе на политичку одговорност. Приликом расправе о неповерењу Влади или њеном члану примењују се правила која важе за начелну расправу као и приликом предлога закона. Одмах након расправе приступа се гласању, а одлука се доноси апсолутном већином гласова свих народних посланика, дакле, истом већином којом одлучује о избору Владе. Када Народна скупштина изгласа неповерење Влади, председник Народне скупштине о томе обавештава председника Републике, а у случају када је члану Владе изгласано неповерење, тада председник Народне скупштине има обавезу да о томе обавести председника Владе. Уколико нова влада не буде изабрана у року од 30 дана, председник Републике распушта Скупштину и расписује изборе. Уколико, пак, Влади или њеном члану не буде изгласано неповерење, тада потписници предлога не могу поднети нов предлог пре истека рока од 180 дана од дана гласања.⁸⁴⁸

2.2.2. Посланичко питање

Посланичко питање представља својеврстан облик дијалога између народних представника и Владе и контроле Владе. Истовремено, то представља и вид

⁸⁴⁷ Милан Јовановић, „Нови Устав Србије – манипулативни или неутрални уставни дизајн“, *Политичка ревија*, година (XVIII) V, Vol=12, бр. 4/2006, 675.

⁸⁴⁸ Видели смо да у упоредном уставном, односно парламентарном праву постоји институт конструктивног гласања о поверењу влади. Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, 125; „Верификација мандата“, *Скупштински пословници – њихов значај; оцена важећих пословника; предлози за њихово побољшање*, Београд 1998, 45.

комуникације народних представника са бирачима, што је и обавеза која произлази из функције представљања. То је прилика да посланици добију информацију о неком поступку Владе или другој информацији од општег значаја коју би иначе било немогуће добити на други начин. Претпоставка је да постоји извешан јавни интерес да се преко посланичког питања и министровог, односно Владиног одговора обавести и шира јавност о одређеној ствари која је предмет питања.⁸⁴⁹

Институт посланичког питања, потпуно неоправдано, код нас не спада у материју *constitutionis*. Правила која регулишу овај изузетно важан механизам контроле Владе којим располажу народни посланици регулисана су Законом о Народној скупштини и Пословником Народне скупштине. Народни посланик може поставити питање усмено или у писаној форми, а као посебна категорија појављују се посланичка питања у вези са актуелном темом. Право да постави питање поједином члану Владе или Влади, било усмено или у писаној форми, има сваки народни посланик (члан 204). Уколико посланик поставља питање усменим путем, за своје излагање на располагању има три минута. Пословником је резервисано посебно време за постављање посланичких питања – то је последњи четвртак у месецу у коме Скупштина заседа, од 16 до 19 часова (члан 205). У том времену прекида се рад Народне скупштине по дневном реду. Осим на редовном, посланичка питања могуће је постављати и на ванредном заседању ако је подносилац захтева за ванредно заседање то предвидео. У периоду између две седнице посланици имају могућност да постављају питања у писаној форми. Такво питање мора да буде јасно формулисано и упућено надлежном министру или Влади. Уколико на постављено усмено питање Влада или министар не одговоре одмах, то ће учинити у року од осам дана, у писаној форми. Изузетно, овај рок за одговор на посланичко питање може бити 30 дана уколико је потребна сложенија анализа и опсежан одговор. Посланику стоји на располагању време од три минута за коментарисање добијеног одговора.

Посебна категорија, предвиђена Пословником, јесу посланичка питања у вези са актуелном темом. На предлог посланичке групе, председник Народне скупштине има обавезу да, најмање једном месечно, одреди дан када ће министри одговарати на питања у вези са актуелном темом. Време предвиђено за давање

⁸⁴⁹ Лазар Марковић, 188.

одговора на постављена питања не може трајати дуже од 180 минута, а у случају када у предвиђеном времену није одговорено на сва питања, председник Народне скупштине може да одреди и други дан за давање одговора. Сваком народном посланику стоји на располагању време од три минута за постављање питања, с тим што може да постави највише три питања. Образложење које даје министар не може трајати дуже од пет минута.

Посланичко питање у развијеним парламентарним демократијама представља моћан механизам контроле владе. О томе најбоље сведоче подаци о броју питања која чланови парламента упућују својим владама и министрима. Тако је у парламенту Уједињеног Краљевства, у периоду 1980–1988, њихов број нарастао са 30.863 на 72.666.⁸⁵⁰ Француски парламентарци су у периоду 1988–2006. поставили укупно 318.455 питања.⁸⁵¹

Табела 3. Број посланичких питања и одговора на посланичка питања у Народној скупштини Републике Србије у периоду 1991–2015.

Година	Постављено питања	Добијено одговора
1991.	1391	996
1992.	1392	1136
1993.	363	243
1994.	302	169
1995.	170	125
1996.	111	65
1997.	37	26
1998.	46	12
1999.	14	7
2000.	13	3
2001.	49	10
2002.	14	8

⁸⁵⁰ Andrew Adonis, 137.

⁸⁵¹ Ирена Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, 94.

2003.	44	26
2004.	16	8
2005.	66	38
2006.	56	51
2007.	437	268
2008.	231	217
2009.	225	181
2010.	88	85
2011.	226	129
2012.	62	55
2013.	118	83
2014.	48	46
2015.	61	53

(Извор: Преглед активности Народне скупштине)⁸⁵²

Као што се да запазити на основу приказане табеле, у нашој парламентарној пракси овај институт се веома мало користи. Један од разлога је, свакако, слабост парламентарне опозиције, али то није једини разлог. Након промене изборног система 1993. године, када су посланици постали зависни од странака, број постављених питања нагло је опао са 1.392 у 1991. години на свега 363 годину дана касније. Тада су лидери Владине већине дали упутство својим посланицима да, у „циљу ефикаснијег рада“, Влади не постављају питања. Слична ситуација поновила се и 2004, када је Влади постављено свега 16 питања, наводи С. Антонић.⁸⁵³ Ирена Пејић наводи још један разлог, а то је занемаривање функције представљања како код опозиционих, тако и код посланика Владине већине.⁸⁵⁴ Осим тога, и нормативни оквир утиче на слабљење овог сегмента контролне функције парламента. Наиме, Пословником из 1991. било је прописано да се посланичка питања постављају и на њих дају одговори једном недељно.⁸⁵⁵ Чланом 194. Пословника из 1994. године

⁸⁵² <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojka/pregled-aktivnosti-narodne-skupstine.1742.html>, 2. април 2016.

⁸⁵³ Слободан Антонић, *Елита, грађанство и слаба држава*, Београд 2009, 146–147.

⁸⁵⁴ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 342.

⁸⁵⁵ Члан 138. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 11/91 од 23. фебруара 1991. године.

прописано је да се „посланичка питања постављају, по правилу, пошто Народна скупштина оконча рад по свим тачкама дневног реда. Народна скупштина, поред тога, може, без претреса, одредити и друго време за постављање посланичких питања“, док је актуелним Пословником, као што смо видели, прописано да се посланичка питања постављају једном месечно.

Неславан је, у погледу броја постављених посланичких питања, десетогодишњи период 1997–2006, када је годишње постављано просечно по 35,5 питања, а на њих добијано у просеку по 18,9 одговора, што је 53,24 одсто. Посланичка питања поново „стичу популарност“ током 2007. године, када је за само пола године, пошто су избори за Народну скупштину одржану у јануару, а Влада формирана 15. маја 2007. године, постављено 437 питања, а одговори добијени на њих 268, што је 61,33 одсто. Наредне, 2008. године број постављених питања пао је на 231, али ваља имати на уму да је умарту 2008. распуштена Народна скупштина, те да је нова влада формирана у јулу 2008, па када се зна колико је овај механизам раније коришћен то и није тако мало. Но, тренд опадања који је наступио 1993. године поново јенастављен, да би у периоду 2012–2015. било постављено просечно по 72,25 питања годишње, на која је добијано просечно 59,25 одговора, тј. 82 одсто.

2.2.3. Интерпелацијау вези са радом Владе

Подношење интерпелације много је озбиљнија ствар од посланичког питања и има циљ да, поводом неког конкретног акта или догађаја за које влада или министар сnose одговорност, изазове расправу у парламенту, а у крајњем исходу доведе до пада владе.⁸⁵⁶ Интерпелација се, међутим, уколико није добро припремљена њеном подносиоцу може вратити као бумеранг, а Влада или министар могу „доказати“ да су добро радили. По М. Павловићу, покретање поступка изгласавања неповерења Влади која претходно није уздрмана интерпелацијом, може изгледати као плод опозиционог хира.⁸⁵⁷ За разлику од посланичког питања, интерпелација доношењем Устава из 2006. године постаје материја *constitutionis*.

⁸⁵⁶ Видети: Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине СХС*, 186; Лазар Марковић, 190.

⁸⁵⁷ Марко Павловић, „Пословник Народне скупштине Републике Србије“, *Скупштински пословници – њихов значај; оцене важећих пословника; предлози за њихово побољшање*, Београд 1998, 45; Милан Н. Јовановић, 209.

Иначе, у нашем савременом парламентарном праву, институт интерпелације први пут се појављује у Пословнику Народне скупштине из 2005. године.⁸⁵⁸ Но, без обзира на уставне и законске гаранције, овај институт у нашој парламентарној пракси још увек није заживео. Устав из 2006. прилично детаљно уређује овај институт. Интерпелацију у вези са радом Владе, према важећој регулативи, може поднети најмање 50 народних посланика у писаној форми, са јасно формулисаним питањем, чије образложење не може бити дуже од две стране, мора бити наведен представник подносилаца интерпелације и мора садржати потписе свих посланика који су поднели интерпелацију.⁸⁵⁹ Уколико је текст интерпелације усклађен са пословничким одредбама, председник Народне скупштине доставља је народним посланицима и председнику Владе. Влада или њен члан дужни су да у року од 30 дана доставе свој одговор на интерпелацију. Након тога, најкасније у року од 15 дана мора се одржати наредна седница на којој се одговор на интерпелацију ставља на дневни рад и он може бити предмет разматрања текуће седнице, као последња тачка дневног рада, а Народна скупштина може да одлучи да се одговор на интерпелацију разматра на посебној седници.⁸⁶⁰ Након расправе Народна скупштина приступа гласању, а у зависности од исхода, након тога се наставља рад по усвојеном дневном реду или се приступа гласању о неповерењу Влади или поједином министру. Поднету интерпелацију предлагач може да повуче све до тренутка гласања о одговору на интерпелацију. О истом питању не може се расправљати пре истека рока од 90 дана од дана гласања.⁸⁶¹ Из наведених уставних одредби лако је извести закључак да је Устав Србије интерпелацију уредио као једну јако комплексну процедуру. Она може из темеља уздрмати позицију егzekутиве, пошто се у случају неприхватања одговора Владе на постављено питање, интерпелација од средства за обавештавање о раду Владе, претвара у средство за покретање њене политичке одговорности у народном представништву.⁸⁶²

⁸⁵⁸ Пословник Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 53/05.

⁸⁵⁹ Члан 221. Пословника Народне скупштине (2010) и члан 129. Устава Србије из 2006.

⁸⁶⁰ Чланови 223. и 224. Пословника Народне скупштине (2010).

⁸⁶¹ Чланови 226. и 227. Пословника Народне скупштине (2010) и члан 129. Устава Србије из 2006.

⁸⁶² Марко Станковић, „Политичка одговорност Владе у уставном систему Србије“, *Правни живот*, Број 14/2007, 897.

2.2.4. Остали контролни механизми над радом Владе

Народни посланици врше контролну функцију и путем анкетних одбора и комисија које се формирају како би испитали поједине акте и догађаје из надлежности егzekутиве, у случајевима када процене да овим механизмом могу да уздрмају Владу и да изазову њену, односно оставку појединог министра, при чему до тога не долази директно, већ посредно, као последица притиска који легислатива, односно добро организована опозиција врши на егzekутиву.

Влада је у обавези да најмање једном годишње подноси извештај о свом раду Народној скупштини. И мимо ових редовних извештаја, Народна скупштина може, на предлог појединог одбора, захтевати од Владе да извести народне посланике о извршавању закона и других општих аката, о остваривању плана развоја и просторног плана и о извршавању буџета. Скупштина може, на предлог одбора који је размотрио извештај, одлучити да се он разматра и на седници Народне скупштине.⁸⁶³

Министар има обавезу да једном у три месеца подноси извештај о раду министарства надлежном одбору, при чему одбор може затражити да министар присуствује седници одбора како би члановима одбора пружио додатна појашњења, односно био испитан у вези са информацијама из свог извештаја.⁸⁶⁴

2.3. Изборна функција

Народна скупштина Републике Србије има веома значајне изборне надлежности. Свакако, најзначајнија је она која се односи на избор Владе. Ову функцију Народна скупштина врши у садејству са председником Републике. Након обављених консултација са представницима изабраних изборних листа, председник Републике предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе. Према Уставу из 1990, његова уставна обавеза била је да саслуша мишљење представника већине. Оправдано се поставља питање са ким председник Републике заиста обавља разговор у Народној скупштини. Како парламентарно право у Србији не препознаје

⁸⁶³ Члан 228. Пословника Народне скупштине (2010).

⁸⁶⁴ Члан 229. Пословника Народне скупштине (2010).

изборне листе као институционалну категорију, било би логично да председник Републике разговара са представницима посланичких група које представљају њихов организациони израз.⁸⁶⁵

На седници Народне скупштине, након излагања кандидата за председника Владе, у коме он износи свој програм и предлаже састав Владе, отвара се претрес. Расправа се води о програму мандатара и персоналним решењима за састав Владе. Након претреса следи гласање, а за избор Владе неопходна је апсолутна већина свих посланика. Изабрана Влада потом полаже заклетву пред Народном скупштином. Уколико у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу, Народна скупштина се распушта *ex constitutionem*. Такође, у случају када председник Владе поднесе оставку или Влади буде изгласано неповерење, Народна скупштина ће бити распуштена уколико у року од 30 дана не изабере нову владу.

Поред Владе, Народна скупштина, у складу са Уставом, бира и разрешава судије Уставног суда, председника Врховног касационог суда, председнике судова, републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике тужиоца, гувернера Народне банке, заштитника грађана, као и друге функционере одређене законом. Избор судија Уставног суда Народна скупштина, по угледу на италијанско решење, врши у садејству са председником Републике и највишим органима судске власти. Приликом оваквог мешовитог модела избора судија Уставног суда постоји потенцијална опасност да ће свака грана власти имати судије које су њој лојалне. Међутим, институционално решење примењено у Србији умањило је ту опасност укрштајући органе у поступку избора, тако да један орган предлаже судије, а други их бира.⁸⁶⁶ Тако Народна скупштина бира пет судија Уставног суда са листе од 10 кандидата које предложи председник Републике, док председник Републике именује пет судија са листе од 10 кандидата које предлаже Народна скупштина, која, на један или други начин, учествује у избору две трећине судија Уставног суда. Преосталих пет судија бирасе на општој седници Врховног касационог суда, између 10

⁸⁶⁵ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 336.

⁸⁶⁶ Дарко Симовић, *Слабости институционалних гаранција независности Уставног суда Србије*, Регионална конференција о избору судца уставних судова, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2012, 7.

предложених кандидата које су на заједничкој седници предложили Врховни савет судства и Државно веће тужилаца.

О свим предлозима овлашћених предлагача, приликом избора чланова Врховног савета судства, Државног већа тужилаца, председника Врховног касационог суда, републичког јавног тужиоца, председника судова, као и судија, тужилаца и њихових заменика, расправља Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу.⁸⁶⁷ Извештај одбора доставља се Народној скупштини, која се изјашњава о предлогу.

На предлог Одбора за уставна питања и законодавство Народна скупштина бира заштитника грађана, чији мандат траје пет година, уз могућност једног реизбора. Кандидата може да предложи свака посланичка група, а више посланичких група може да предложи заједничког кандидата. Предлог за избор заштитника грађана утврђује се већином гласова од укупног броја чланова одбора, а кандидати претходно могу одбору да изложе ставове о свом виђењу обављања ове функције.⁸⁶⁸ Народна скупштина бира, на предлог одбора надлежног за информисање, повереника за информације од јавног значаја, и то на мандатни период од седам година, уз ограничење на највише два избора.⁸⁶⁹ Повереника за заштиту равноправности Скупштина бира на предлог одбора надлежног за уставна питања.⁸⁷⁰

Народна скупштина бира гувернера Народне банке Србије и председника Савета и Савет Народне банке. Гувернер се бира на период од шест година уз могућност поновног избора, а Савет на период од пет година, такође без ограничења у погледу могућности поновног избора.⁸⁷¹

У складу са законом, Народна скупштина бира и председника и чланове Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, чланове Одбора за борбу против корупције, чланове савета Републичке радиодифузне агенције,

⁸⁶⁷ Члан 51. Пословника Народне скупштине (2010).

⁸⁶⁸ Члан 4. Закона о заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, број 79/2005 и 54/2007.

⁸⁶⁹ Члан 30. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, број 120/2004, 54/2007 и 36/2010.

⁸⁷⁰ Члан 28. Закона о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, број 22/2009.

⁸⁷¹ Чланови 19. и 22. Закона о Народној банци, „Службени гласник РС“, број 72/200, 55/2004, 85/2005 – др. закони, 44/2010 и 76/2012.

председника и четири члана Савета Агенције за енергетику, чланове Националног саветаза високо образовање, чланове Националног просветног савета.

2.4. Квazисудска функција

Једна од не много новина које је донео Устав Србије из 2006. Састоји се у томе што Народна скупштина, уз учешће Уставног суда, располаже уставним надлежностима које јој омогућавају да разреши председника Републике уколико се утврди да је он повредио Устав. Према успостављеним принципима поделе власти, ова надлежност Народне скупштине има обележја квазисудске функције.⁸⁷² Према решењу Устава из 2006. године, Народна скупштина, на предлог најмање једне трећине народних посланика (о чему се доноси одлука већином од укупног броја посланика) покреће поступак за разрешење председника Републике.⁸⁷³ О предлогу се одлучује на седници Народне скупштине, најраније 15 дана, а не касније од 60 дана од подношења предлога. Надлежни одбор разматра овај предлог и о томе подноси извештај Народној скупштини. Уставни суд је дужан да по покренутом поступку донесе одлуку о постојању повреде Устава најкасније у року од 45 дана.⁸⁷⁴ Пошто председник Народне скупштине прими одлуку Уставног суда да је председник Републике повредио Устав, доставља је народним посланицима и сазива седницу Народне скупштине, најкасније у року од 15 дана, ради одлучивања о разрешењу. Одлука се доноси двотрећинском већином гласова свих народних посланика.⁸⁷⁵

2.5. Функција представљања

Функција представљања је та која у себи обједињује све четири наведене функције Народне скупштине. Вршећи сваку од њих понаособ, она истовремено врши и део представничке функције. Представничка функција Народне скупштине је у ствари, израз уставног принципа о представничкој демократији, који овом

⁸⁷² Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 355.

⁸⁷³ Члан 118. Устава Србије из 2006. године и члан 234. Пословника Народне скупштине (2010).

⁸⁷⁴ Члан 118. Устава Србије из 2006. године.

⁸⁷⁵ Питање разрешења председника Републике прилично је неспретно уређено. Оваквим решењем понижава се Уставни суд, те је било логичније да Народна скупштина констатује престанак функције председника Републике по основу претходно донете одлуке Уставног суда или Уставном суду није ни требало додељивати ову надлежност. Видети: Владан Петров, *Нови Уставни суд Републике Србије – Поводом Мишљења Венецијанске комисије о Уставу Републике Србије од 2006*, <http://starisajt.nspm.rs/debate/2007/2007petrov1.tm>; Упореди: Слободан Орловић, „Уставни суд Републике Србије у праву и политици“, *Српска политичка мисао*, број 4/2008, vol. 22, 247.

представничком органу даје правно-политичка обележја.⁸⁷⁶ Да би Народна скупштина успешно вршила представничку функцију, нужно је да буду испуњене одређене претпоставке, а уставни и законски оквир, у том смислу, пружају солидну основу, при чему ваља нагласити да у оба устава из овог периода уставног развоја постоје нека решења која нису баш најсрећнија и која, у извесној мери отежавају остваривање, ове кључне функције највишег представничког тела. Уставни основ за остваривање функције представљања налазимо у одредбама по којима „сувереност потиче од грађана који јеврше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника“,⁸⁷⁷ потом у одредби члана 52. Устава Србије из 2006. године којом је изборно право одређено као опште и једнако, избори слободни и непосредни, а гласање тајно и лично⁸⁷⁸ и, напослетку, чланом 100. Устава Србије из 2006, која гласи: „Народну скупштину чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем у складу са законом./ У Народној скупштини обезбеђује се равноправна заступљеност полова и представника националних мањина, у складу са законом.“⁸⁷⁹ На основу наведених уставних одредаба видимо да се уставотворац у начелу опредељује за слободан представнички мандат, који погодује остваривању репрезентативне функције парламента. Ипак, ако се има на уму и одредба члана 102, став 2. Устава, по којој је „народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика“,⁸⁸⁰ долази се до закључка да је питање мандата уставотвороц решио на

⁸⁷⁶ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 237.

⁸⁷⁷ Члан 1. Устава Србије из 2006. године. Сличну одредбу садржао је и Устав Србије из 1990. године.

⁸⁷⁸ Готово је идентична одредба садржана у члану 42. Устава из 1990. године.

⁸⁷⁹ Члан 74. Устава из 1990. садржи норму из првог става наведеног члана Устава из 2006. године.

⁸⁸⁰ Ова уставна норма с правом је изазвала праву салву критика, првенствено међу конституционалистима. Видети, на пример: Ратко Марковић, „Устав Републике Србије од 2006 – критички поглед“, 15; Танасије Маринковић, „Политика у границама устава – о начелима представничке демократије“, *Зборник радова: Устав Републике Србије – пет година после (2006–2011)*, Ниш 2011, 178–180; Ирена Пејић, „Границе ‘ слободе’ у парламентарном мандату“, *Зборник радова интеркатедарског састанка наставника и сарадника на предмету уставно право*, Косовска Митровица 2012, 24–25; Марко Станковић, „Природа посланичког мандата – теоријски модели и наша уставна пракса“, *Зборник радова интеркатедарског састанка наставника и сарадника на предмету уставно право*, Косовска Митровица 2012, 86–89; Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд 2009, 129; Боса Ненадић, „О парламентарном мандату – пример Републике Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, број 1/2008, 15–16; Милан Јовановић, „Народна скупштина – деформације територијалног представљања“, *Годишњак Факултета политичких наука*, 2008, 120; Ирена Пејић, *Концепт народног представништва и контроверзе о парламентарном мандату у српском уставу*, http://starisajt.nspm.rs/debate_2007/2007_pe_jic_1.htm, 12. април 2016; Милан

начин који доводи у потпуну конфузију принцип народне суверености и концепт политичке репрезентације.⁸⁸¹

У време важења Устава из 1990. године изборни закони садржали су решења којима се омогућава политичка манипулација изборима слабљењем непосредне и привилеговане везе између грађана и њихових представника, и јачањем улоге политичких странака које пресудно утичу на састав представничких тела чиме се, истовремено, у потпуности деформише остваривање функције политичке репрезентације.⁸⁸² Уместо да нови устав пружи чвршће гаранције слободном представничком мандату, он је, видели смо, отишао у другу крајност и њиме је конституционализована промена карактера посланичког мандата. Тако је уместо формалноправно слободног, наведеном одредбом (чл. 102, став 2), уведен императиван мандат, у политичком смислу.⁸⁸³ Уместо да представљају грађане, сада посланици, фактички, представљају политичку странку на чијој су листи изабрани.

Уставни принцип по коме народни посланик представља грађане изборне јединице у којој је изабран био је садржан у Уставу Србије из 1990. године. Но, на природу везе на релацији бирач–народни представник ипак је од већег утицаја био изборни систем, а први вишестраначки избори одржани су по већинском двокружном систему. Иако је било очекивано да захтев о равномерној територијалној заступљености буде максимално остварен, то се ипак није десило. Наиме, и поред чињенице да је територија Србије била подељена на 250 изборних јединица, готово трећина од 173 општине није имала своје представнике. С једне стране, то је последица чињенице да је у извесним случајевима више општина спајано у једну изборну јединицу, а с друге стране, томе је допринео изборни закон по коме је услов за кандидатуру било пребивалиште на територији Републике, па су странке

Јовановић, *Од слободног мандата ка променљивом делегату*, http://stari.sajt.nspm.rs/debate_2007/2007_jovanovicm2.htm, 12. април 2016.

⁸⁸¹ Ирена Пејић, „Границе ‘слободе’ у парламентарном мандату“, 24. Посланички мандат није „слободан“ само зато што је народни посланик „слободан“ да изабере начин располагања својим мандатом. Ирена Пејић, „Парламент у Србији и правни положај народних посланика“, *Два века српске уставности*, Београд 2010, 144.

⁸⁸² Танасије Маринковић, „Политика у границама устава – о начелима представничке демократије“, 162.

⁸⁸³ Ратко Марковић, „Устав Републике Србије од 2006 – критички поглед“, 15.

форсирале свој проверени кадар и људе популарне у свом завичају, који се налазе на истакнутим функцијама и имају заслуге, па су они „пун погодак“ за своју странку.⁸⁸⁴

Увођењем пропорционалног изборног система, који иначе доприноси бољој, тј. равномернијој заступљености свих сегмената друштва, територијално представљање је драстично погоршано, па тако више од половине општина није имало своје представнике у Народној скупштини. Ни на изборима одржаним наредне, 1993. године, ствари се нису битније поправиле, па је 44 одсто општина остало без својих представника.⁸⁸⁵

Наредни избори одржани су, такође, по пропорционалном систему, али је број изборних јединица повећан са девет на 29. Све оно што у теорији изборног права треба да доведе до јачања функције представљања, у Србији има контраефекат или, у најбољем случају, остаје без позитивног ефекта, што је и овог пута био случај, па је 42,5 одсто општина остало незаступљено у народном представништву.⁸⁸⁶

Изборима одржаним 2000, када је цела Србија постала једна изборна јединица, постављен је рекорд у броју општина које немају представнике у парламенту – реч је о 111 општина или 65,7 одсто. Три године касније овај број је смањен на 94, односно 49,7 одсто. Разлоге резултата избора из 2000. године треба тражити и у чињеници да је 1999. године огроман број српског становништва напустио Косово и Метохију, па је у тим општинама била минимална излазност.⁸⁸⁷ Наредна легислатура (2004–2008) бележи 99 општина без народних посланика, да би у сазиву 2008–2012. ствари остале готово непромењене, па је 98 градова и општина било незаступљено. Истовремено, неколико градова „пати“ од презаступљености, при чему се по томе истичу Београд и Нови Сад. На изборима одржаним 2012. године, након што је Републичка изборна комисија прогласила коначне резултате избора, испоставило се да 119 општина нема ни једног представника у Народној скупштини, те је оборен рекорд из 2000. године. Још је фрапантнији податак да је 114 мандата припало кандидатима из главног града. У следећој легислатури (2014–2016) ни један народни посланик није имао пребивалиште у 100 општина.

⁸⁸⁴ Милан Јовановић, „Народна скупштина – деформације територијалног представљања“, 122.

⁸⁸⁵ Исто, 126–127.

⁸⁸⁶ Исто, 127.

⁸⁸⁷ Исто, 127–128.

Још два проблема у овом периоду константно представљају терет за остваривање слободног представничког мандата, односно представничке функције. Наиме, и пре доношења Устава из 2006. године посланици су свој мандат „стављали на располагање“ политичкој странци путем потписивања бланко оставки, што је у ствари био предуслов да му страначко руководство додели посланички мандат.⁸⁸⁸ Ова пракса је била настављена и након доношења новог Устава јер се на измену изборног закона, којим је требало да буде уређен поступак из члана 102, став 2, чекало читавих пет година. Према ранијем изборном законодавству, до превременог престанка посланичког мандата могло је доћи услед искључења из политичке странке или преласка у другу странку. Уставни суд је тек 2003, иако је у претходном периоду подношено више иницијатива за оцену уставности ове одредбе, у извесној мери отклонио проблем престанка мандата услед промене политичког „дреса“. Наиме, Уставни суд је у својој одлуци утврдио да посланички мандат припада изабраним посланицима, а не политичким партијама.⁸⁸⁹ Танасије Маринковић вели да је оваква одлука последица телеолошког тумачења, што потврђује наводима из одлуке да се гарантовањем и заштитом мандата народних посланика, у ствари, штити уставни положај Народне скупштине као представничког тела преко кога грађани врше законодавну и уставотворну власт.⁸⁹⁰ Он, такође, сматра да би се систематско-телеолошким тумачењем члана 102, става 2. Устава из 2006, које би због логичке неусаглашености наведене одредбе са другим уставним нормама однело превагу над уско језичким тумачењем, недвосмислено дошло до закључка да је мандат народних посланика слободан, те да би применом члана 102, став 2. наступиле много озбиљније последице по уставни систем Србије – пре свега, разарање идеје представништва и избора – неголи њеним игнорисањем.⁸⁹¹ Решење је пронађено у кратком року предвиђеном за важење оставке (три дана од дана овере), која мора бити оверена код органа надлежног за оверу потписа.⁸⁹²

⁸⁸⁸ Марко Станковић, „Природа посланичког мандата – теоријски модели и наша уставна пракса“, 88.

⁸⁸⁹ Одлука ГУ-197/2, „Службени гласник РС“, број 57/03.

⁸⁹⁰ Танасије Маринковић, „Политика у границама устава – о начелима представничке демократије“, 180.

⁸⁹¹ Исто, 179–180.

⁸⁹² Члан 88, став 2. Закона о избору народних посланика, „Службени гласник РС“, број 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003 – др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука УСРС, 36/2011 и 104/2009 – др. закон. Оваквом решењу је у великој мери допринео и став Венецијанске комисије изнет у Мишљењу о Уставу Србије усвојеном на

Обесмишљавању представничког система и извитоперавању воље бирача доприносиле су отворене, односно делимично затворене изборне листе које су егзистирале од увођења пропорционалног изборног система до измене изборног законодавства која је спроведена 2011. године. Од 1992. парламентарни избори се изводе по пропорционалном систему са девет изборних јединица, а једна трећина мандата се додељује кандидатима према редоследу на листи, док са две трећине „располаже“ политичка партија. Од 1997. године избори се спроводе у оквиру 29 изборних јединица, да би 2000. цела Србија постала једна изборна јединица, а велика промена је и у томе што се уместо делимично затворених, уведе отворене листе, чиме се политичким партијама даје пуна слобода у одабиру кандидата, па се избори какви постоје код нас категорички не могу одредити ни као непосредни ни као посредни.⁸⁹³ Последњим изменама изборног закона уведен је систем везаних листа.

3. СТРУКТУРА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

У Уставу Србије из 2006, као и оном из 1990. године Народна скупштина је установљена као једнодомо представничко тело, састављено од 250 народних посланика. Истини за вољу, решење из првог српског постсоцијалистичког Устава је оспоравано, истицано је да Србији није потребан тако гломазан парламент, али је оно доживело судбину многих других, такође оспораваних, решења па се неизмењено нашло и у новом Уставу.

У току свог уставног развоја Србија је углавном имала једнодоми парламент, а као независна држава једино је у периоду 1901–1903. имала дводомо народно представништво. У заједничкој југословенској држави дводоми парламент

70. пленарној седници. „Чини се да је намера да се посланик веже за странку по свим питањима и увек. Ово је озбиљно кршење слободе посланика на изражавање својих погледа о ваљаности предлога или радње. Тиме се концентрише претерана власт у рукама партијског вођства. Ово је још више забрињавајуће услед претеране улоге Народне скупштине у именованима на функције у правосуђу уопште, а посебно у поступку реизбора свих судија предвиђеног уставним законом за спровођење Устава. Тиме се појачава ризик стварања правосудног система у коме су све функције подељене између политичких странака.“ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb), 25. април 2016.

⁸⁹³ Танасије Маринковић, „Политика у границама устава – о начелима представничке демократије“, 167. Упореди: Боса Ненадић, „О парламентарном мандату – пример Републике Србије“, *Анали Правног факултета*, 1/2008, 18; Саво Манојловић, „Правна природа парламентарног мандата у Републици Србији“, *Правна ријеч*, број 31/2012, 389.

успостављен је Септембарским уставом из 1931. године, али су у њој постојале тежње ка федерализацији, које су почеле да се остварују Уредбом о бановини Хрватској, па је и ово могао бити наговештај даљег процеса федерализације, иако Сенат није имао карактер територијалног представништва, али је могао бити добра претпоставка на путу остварења коначног циља. Друга југословенска држава је по облику државног уређења била федерална, па се дводомост подразумевала, а како је овај период уставног развоја по свему био атипичан, он се не може узети као пресудан аргумент у корист успостављања дводомости.

Уставно питање у Србији било је поново отворено после 2000. године, а то је подразумевало и дилему о структури парламента.⁸⁹⁴ Поново су оживеле идеје о регионализацији, а то неминовно води успостављању дводомости. Региони као политичко-територијалне јединице, које се по свом положају налазе између високодецентрализованих јединица у унитарним државама и федералних јединица, уживају висок степен аутономије, а то подразумева и други дом путем кога ће учествовати у вршењу централне државне власти, што се види из неколико пројеката регионализације Србије начија ћемо се решења у погледу структуре парламента укратко осврнути.

Нацрт Миодрага Јовичића⁸⁹⁵ предвиђа дводому Народну скупштину која се састоји из Већа грађана и Већа региона. Веће грађана имало би 120 чланова изабраних путем општих, непосредних избора, тајним гласањем. У ту сврху, у сваком од региона образује се по једна изборна јединица. Сразмерно броју становника, у овим изборним јединицама бира се 80 представника, а мандати се деле у сваком од региона посебно, применом Д' Онтовог система (члан 21).

Чини се да ово решење није најсрећније јер су изборне јединице мале. У њима се бира мали број представника – на пример, у Срему три, а у Банату, Подунављу и Јужној Србији по пет – па пропорционални систем није погодан, нарочито ако на изборима учествује велики број партија. Он би, свакако, водио укрупњавању партија, елиминисао би мале и то би био једини његов позитивни ефекат, али нам се, ипак, чини да би требало извршити одређену модификацију овог

⁸⁹⁴ Владан Петров, *Парламентарно право*, 69.

⁸⁹⁵ Миодраг Јовичић, *Устав Уједињених Српских Земаља - организација власти (нацрт)*, Београд 1996; *Регионална држава – уставноправна студија*, Београд 1996.

предлога. Преосталих 40 места у Већу грађана расподељује се по Д' Онтовом систему, у складу са бројем гласова који су поједине изборне листе добиле у читавој земљи. Нама се чини да је с обзиром на постојање два дома, једног општепредставничког и другог, у коме су представљени региони, у овом првом, ипак, требало прибећи избору у изборним јединицама које се не поклапају са границама региона, већ је цела земља могла бити једна или, можда још боље, поделити је на три до четири изборне јединице и тиме избећи слабости које су последица превеликих изборних јединица.

У Већу региона по овом предлогу било би 60 представника (члан 5). Број представника сваког региона зависио би од броја становника, па би Срем имао три представника, Бачка, Београд и Косово по седам, а остали региони имали би по пет представника. Они се бирају на општим и непосредним изборима, тајним гласањем у сваком од региона. И овде би био примењен Д' Онтов систем. Аутор се определио за непосредан избор представника стога што је то више у складу са захтевима демократије, а паритетно представљање одбацује јер је оно карактеристично за федерације, а у овом случају није реч о федералном, већ о регионалном уређењу.

Одлуке у Народној скупштини углавном се усвајају сагласним изјашњавањем оба већа. Међутим, постоји извесна премоћ Већа грађана у случају када се већа не сагласе о неком питању. Тада се образује мешовита паритетна комисија која покушава да усагласи предлоге два већа, а ако у томе не успе, онда се одлучује у пленуму, а одлука се доноси већином свих присутних представника, уз услов да је присутна већина чланова оба већа.

Према предлогу експертског тима Центра за регионализам,⁸⁹⁶ у вршењу централне власти региони би учествовали преко другог дома парламента – Већа региона. Чланови Већа грађана бирали би се на општим и непосредним изборима по пропорционалном систему, а изборне јединице могле би да се поклапају са границама региона. Представнике у Већу региона бирали би регионални парламенти на заједничкој седници оба дома, а сваки би био представљен са четири

⁸⁹⁶ Рад на пројекту Уставноправни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине започет је у новембру 1999. године, а његови аутори су: проф. Маријана Пајванчић, проф. Дејан Јанча, проф. Станко Пихлер, проф. Момчило Грубач, проф. Снежана Ђорђевић, Слободан Вучетић, Зоран Ивошевић и Десимир Тошић.

представника, док би субрегионалне скупштине давале по једног. Региони би, дакле, били представљени паритетно, с тим да и субрегиони као територијалне јединице имају своје представнике, те би било могуће минимално одступање укупног броја представника који долазе са подручја појединих региона.

Домови би у законодавном поступку били изједначени, па би имали улогу у свим фазама поступка. Одлучивало би се у већини случајева сагласношћу домова, за шта би била потребна проста већина у сваком од њих, уз неопходност присуства већине посланика. Међутим, различита законодавна материја подразумевала би и различит поступак, па би у неким случајевима била потребна апсолутна већина свих посланика у оба дома или на пленарној седници.⁸⁹⁷ По овом концепту, региони би имали право иницијативе за промену савезног Устава. За промену је потребна двотрећинска већина укупног броја у сваком од домова понаособ. Овим се, дакле, предвиђа примена федералног начела у законодавном и уставотворном поступку, а предвиђена већина за промену Устава, уз састав тог дома, представља изразито моћно средство у рукама региона и њихов статус по томе одговара статусу федералних јединица у лабавим федерацијама.

Према предлогу Центра за либерално-демократске студије⁸⁹⁸ региони би били у могућности да учествују у вршењу законодавне власти путем другог дома државног парламента. Скупштина Србије састојала би се из Већа грађана и Већа региона. Веће грађана имало би опште надлежности, док би Веће региона учествовало у одлучивању само у неким случајевима. У састав Већа региона улазио би по један представник из сваког региона који је именован из састава скупштине региона, а остали би се бирали непосредно, сразмерно бројности сваког региона. Оваква дводома структура, у којој су искључиво представљени региони, федералног је карактера.

Извесно ублажавање федералног начела извршено је сразмерним, а не паритетним представљањем региона. Међутим, овај отклон од федерализма ублажен је чињеницом да регионалне скупштине именују по једног представника из свог

⁸⁹⁷ Маријана Пајванчић, „Парламентаризам“, *Уставноправни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине*, Нови Сад 2001, 99; Дејан Јанча, „Регионализам, регионална држава и проблем регионалног уређења Србије“, *Уставноправни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине*, Нови Сад 2001, 119.

⁸⁹⁸ Пројекат регионализације Србије под окриљем ЦЛДС 2003. године реализовали су: Зоран Ваџић, Бошко Мијатовић, Александар Симић и Зорица Радовић.

састава. Ово, свакако, не би значајније утицало на састав парламента иако се у пројекту не говори о броју представника Већа грађана, па се о овоме не можемо прецизније изјаснити. Аутори наводе да то није други дом, какав познају федерације, јер има право одлучивања са Већем грађана само о питањима која се тичу статуса и овлашћења региона.

Предлог експертског тима FORUM-A IURIS⁸⁹⁹ учешће аутономних покрајина и аутономних територијалних заједница у вршењу државне власти, такође, превазилази решења усвојена у постојећим регионалним државама, као и карактеристике регионалних држава које су у теорији углавном прихваћене. Скупштина Републике Србије је, по овом предлогу, дводомо тело састављено од Дома грађана и Дома територијалних аутономија. Представници у Дому грађана бирају се на представничким, општим, слободним и непосредним изборима, по пропорционалном систему. Ово је уобичајен начин избора општепредставничког дома у дводомим парламентима. Када је у питању избор представника у дому територијалних аутономија, предложен је модел који прихвата федерално начело. Сваки регион бира по 15 представника, дакле, реч је о паритетној, а не о пропорционалној заступљености, иако има и федерација где се федерални дом бира сразмерно величини федералних јединица. Такође, начин на који се бирају ови посланици врши се уз строгу примену истог начела – посланике не бирају грађани непосредно, већ скупштине заједница.

Начин одлучивања у скупштини следи федерално-конфедералну логику овог пројекта, па у случају неслагања домова по питању неког закона предлагачи нису установили примат Дома грађана, како се то чини у парламентарном систему са бикамералним представништвом. Један од начина јесте да се не одлучује у пленуму, већ се примат општепредставничког дома обезбеђује доношењем привремених закона. Наиме, у случају неусвајања одређеног законског предлога од стране Дома територијалног представништва – када је реч о потпуним републичким законима, пошто предлагачи разликују уставни закон, потпуни републички закон и основни републички закон – измењени текст поново се шаље Дому грађана. Уколико га он не

⁸⁹⁹ Радна група која је припремила Пројекат Устава Републике Србије радила је у саставу: др Маријана Пајванчић, др Ненад Димитријевић, др Слободан Бељански, др Станко Пихлер, др Радивој Степанов, Димитрије Боаров и др Стеван Шогоров.

усвоји у измењеном облику, формира се заједничка комисија за решавање сукоба домова. Ако предлог комисије, који је ова дужна да достави у року од месец дана, усвоји Дом грађана, а Дом територијалног представништва га одбаци, онда се овај први поново изјашњава о предлогу. Усвајање истог текста предлога обавезује председника Републике да прогласи усвојени закон. По протеклу рока од годину дана, Дом грађана ће поново ставити на дневни ред закон о коме није постигнута сагласност. Тај закон, дакле, има временски орочену важност.

Чини се да не постоје реалне основе за увођење регионалног државног уређења, а самим тим, имајући на уму и историјске разлоге, нема потребе ни за увођењем дводомости у Србији. Оно што остаје отворено јесте питање броја чланова парламента. У претходном периоду представници власти су покренули и ово питање, али се чини да је то пре био део политичког маркетинга него резултат реално сагледаног стања и темељне анализе, па се ишло дотле да је било говора о томе да се број народних посланика преполови. Мишљења смо да, ако се узму у обзир упоредни показатељи, тај број може да варира између 180 и 200.⁹⁰⁰ Такође, у складу са упоредним искуством, могу се увести извесне промене у саставу Народне скупштине, које би допринеле њеној репрезентативности. Наиме, требало би наћи места за три до пет представника дијаспоре, што није ново решење, већ је примењено у уставној пракси развијених демократских држава, које имају велику дијаспору, попут Италије, Француске, Португалије. Досадашња решења у погледу заштите интереса дијаспоре, као и могућности њеног активнијег учешћа у, првенствено, економским токовима у матици, нису дала жељене резултате. У претходном периоду и поред постојања Министарства за дијаспору, а данас Управе за сарадњу са дијаспором и Србима у региону, на том плану нису учињени никакви помаци, па би било најлогичније да њихови представници учествују у вршењу законодавне власти и ту директно утичу на обликовање законског оквира који ће створити повољне услове за интензивније учешће дијаспоре у економском животу Србије, што је у обостраном интересу, како матице, тако и дијаспоре. Такође, представници дијаспоре били би у прилици да утичу и на законску регулативу у свим другим областима које су од посебног интереса за дијаспору, и то без „посредника“.

⁹⁰⁰ По Петрову, тај број не би смео да иде испод 150, али не ни изнад 200, *Парламентарно право*, 68.

4. УНУТРАШЊА ОРГАНИЗАЦИЈА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

4.1. Заштита парламентарног мандата

Парламентарни мандат у савременом парламентарном праву Србије штити се класичним механизмима који су, у овину различитих модалитета, општеприхваћени у модерном парламентарном праву, а реч је о парламентарним имунитетима. Парламентарним имунитетима се обезбеђују додатне гаранције успостављеном принципу поделе власти, то је средство помоћу кога се, првенствено, обезбеђује достојанство Народне скупштине, као носиоца уставотворне и законодавне функције, и њена независност у односу на друге две гране власти, а на првом месту у односу на егzekутиву. Парламентарни имунитети, дакле, нису усмерени ка успостављању позитивне дискриминације народних посланика у односу на друге грађане, како се то, понекад, погрешно тумачи, већ се њима штити централна институција представничког система. Уставом Србије успостављена је имунитетска заштита народних посланика у пуном обиму, а испољава се у два вида – као имунитет неодговорности и имунитет неповредивости.

4.1.1. Имуитет неодговорности

Имуитет неодговорности, који штити посланика за изражено мишљење или гласање, у Уставу Србије конципиран је на начин који указује на његов апсолутни карактер, и њиме су обухваћене све радње које се могу подвести под делокруг вршења посланичке функције.⁹⁰¹ За разлику од Устава из 1990, који је експлицитно искључивао само кривичну одговорност, Устав из 2006. године пружа имунитетску заштиту за све облике одговорности⁹⁰² пошто прописује да „народни посланик не може бити позван на кривичну или другу одговорност за изражено мишљење или гласање у вршењу посланичке функције“. Оправдано се, међутим, упозорава да би синтагму „друге одговорности“ ваљало прецизирати јер таква формулација може навести на закључак да су народни посланици изузети и од дисциплинске одговорности, што би се косило са основним парламентарним правилима, која прописује парламент својим пословником, као најјачим изразом парламентарне

⁹⁰¹ Драган Стојановић, *Правни положај посланика на примерима Француске, Аустрије, Немачке и Југославије*, 224.

⁹⁰² Члан 77. Устав Србије из 1990 и члан 102. Устава Србије из 2006.

аутономије.⁹⁰³ Тако у случају повреде реда на седници, председник Народне скупштине у чију надлежност спада вршење дисциплинске власти може да изрекне следеће мере: опомену, одузимање речи или удаљење са седнице.⁹⁰⁴

Осим што покрива све облике правне одговорности, апсолутни карактер имунитета неодговорности огледа се и у његовом временском важењу, па он парламентарце трајно „ослобађа“ одговорности, дакле не само за време трајања мандата, већ и по његовом престанку. Једино се на овај начин посланицима пружа права и пуна заштита слободе говора, слободе мишљења и за дати глас у вршењу посланичке функције јер би, у супротном, народни посланици били под сталним притиском „тренутка“ престанка функције. Овакав приступ је углавном усвојен и у упоредном праву, што је потврђено и у мишљењу Венецијанске комисије која у погледу имунитета неодговорности није имала замерке на усвојено решењедок год се њиме штити „слобода изражавања народних посланика у односу на речи изговорене у Народној скупштини и њеним органима“.⁹⁰⁵

4.1.2. Имуитет неповредивости

Имуитет неповредивости је процесног карактера и он не пружа апсолутну заштиту, што јеслучај са имунитетом неодговорности (материјалним имунитетом). Он је релативног карактера и привремено успоставља сметњу да се према народном посланику покрене поступак или предузме мера притвора.⁹⁰⁶ Овим имунитетом штити се народни посланик од притварања и покретања кривичног или другог поступка у коме се може изрећи казна затвора без одобрења Народне скупштине.⁹⁰⁷ Изузетак од овог правила односи се на ситуацију када је народни посланик затечен у

⁹⁰³ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 262.

⁹⁰⁴ Владан Петров критикује решење по коме најтежу дисциплинску санкцију, меру удаљења са седнице, изриче председник и сматра да би се, уколико то ипак спада у домен његових надлежности, парламентарцу коме је ова мера изречена морало дати право на приговор. „Дисциплинска власт председника парламента“, *Правни живот*, број 12/2010, 811–812.

⁹⁰⁵ Мишљење о Уставу Србије усвојено на 70. пленарној седници. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2007)004-srb), 25. април. 2016.

⁹⁰⁶ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 262.

⁹⁰⁷ „Шири имунитет посланика за било које почињено дело је традиционалан у многим новим демократским државама и Венецијанска комисија га сматра још увек примереним тамо где постоји опасност од неоправданог кривичног гоњења чланова опозиције. У овом тренутку таква могућност у Србији се чини далеком. Тенденција у новијој судској пракси Европског суда за људска права је да се овакав, широки имунитет, сматра препреком у остваривању права на приступ суду.“ Мишљење Венецијанске комисије.

вршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година.⁹⁰⁸ То значи да у таквом случају није потребна сагласност Народне скупштине за одређивање притвора и вођење кривичног поступка.

Материјалне норме о имунитетској заштити садржане су у Уставу, али су истовремено ове одредбе готово неизмењене пренете и у Закон о Народној скупштини, док су процесна питања везана за остваривање имунитетске заштите део материје Закона о Народној скупштини и Пословника Народне скупштине. У тренутку када се стекну услови да се против народног посланика може покренути кривични поступак могу, у погледу имунитетске заштите, настати две различите правне ситуације. Уколико се народни посланик позове на имунитет, он не може бити притворен нити се против њега може водити кривични или неки други поступак док се о томе не изјасни Народна скупштина.⁹⁰⁹ Уколико се пак народни посланик не позове на имунитет против њега се може водити кривични или други поступак. Захтев којим се од Народне скупштине тражи одобрење за покретање кривичног или другог поступка или за одређивање притвора народном посланику, надлежни орган подноси председнику Народне скупштине, који га упућује Одбору за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања. Одбор је дужан да свој извештај, са предлогом одлуке, достави Народној скупштини, која одлуку о укидању имунитета доноси већином гласова свих народних посланика. Народна скупштина може на предлог надлежног одбора успоставити имунитетску заштиту народном посланику који се није позвао на имунитет ако је то потребно ради вршења посланичке функције. У Закону о Народној скупштини изричито је наведено да одобрење за одређивање притвора, односно вођење кривичног поступка може да се примени само за дело за које је захтев поднет, те би у случају преквалификације кривичног дела у току поступка било нужно поднети нови захтев како би поступак могао да буде настављен.

4.1.3. Парламентарна инкомпатибилност

Независност посланика у обављању посланичке функције штити се парламентарним имунитетима, чиме се штити интегритет Народне скупштине.

⁹⁰⁸ Члан 102. Устава Србије из 2006.

⁹⁰⁹ Члан 38. Закона о Народној скупштини и члан 253. Пословника Народне скупштине.

Истовремено, независност народног представништва постиже се и тако што се спречава да парламент буде састављен од појединаца који су подређени егзекутиви, посредством института неспојивости са јавном функцијом. При том, неспојивост са посланичком функцијом односи се и на друге јавне функционере, што је логична последица начела поделе власти. Устав Србије предвиђа парламентарну инкомпатибилност за разлику од Устава из 1990. којим није био уређен овај институт, а посредно се неспојивост посланичке функције са другим јавним функцијама изводила из одредаба које су уређивале неспојивост функције других јавних функционера са другим јавним функцијама или професионалним делатностима.⁹¹⁰ Наведене норме с тога нису биле систематизоване, већ расуте по делу Устава који уређује организацију власти, а оне су често упућивале на закон. За означавање парламентарне инкомпатибилности у Уставу се користе два термина – неспојивост функција и сукоб интереса, мада је коришћење ова два израза прилично конфузно пошто се иста „формула“ у једном случају користи за означавање неспојивости функција, а у другом случају, када је реч о другим државним функционерима, она означава сукоб интереса.

Према Уставу, „народни посланик не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине, нити функционер извршне власти и правосуђа, нити може обављати друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса“.⁹¹¹ На основу ове одредбе дало би се закључити да „сукоб интереса“ представља садржаину парламентарне инкомпатибилности. Међутим, ако се поглед упутити на уставну одредбу којом се нормира питање сукоба интереса судија Уставног суда, долази се до закључка да писац Устава раздваја ове појмове.⁹¹² Функција народног посланика неспојива је са функцијом члана Владе, што није био случај према Уставу из 1990. године. Народном посланику престаје функција неспојива са посланичком функцијом даном потврђивања посланичког мандата.⁹¹³ Један од разлога због којих народном посланику може престати мандат

⁹¹⁰ Владан Петров, *Парламентарно право*, 100; Ирена Пејић, „Парламент у Србији и правни положај народних посланика“, 150.

⁹¹¹ Члан 102, став 3. Устава Србије.

⁹¹² Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 266. Члан 173, став 1. Устава гласи: „Судија уставног суда не може вршити другу јавну функцију нити посао, изузев професуре на правном факултету у Републици Србији, у складу са законом“. Наслов овог члана је „Сукоб интереса. Имунитет“.

⁹¹³ Члан 39, став 2. Закона о Народној скупштини.

пре истека времена на које је биран јесте и преузимање функције или посла који су неспојиви са функцијом народног посланика.⁹¹⁴

Једно од питања које се појавило као спорно у овој области било је питање (не)спојивости посланичке функције са функцијом председника општине, односно градоначелника, и на крају, усвојено је гледиште да се ове две функције не могу кумулирати. Физичка немогућност да се ове две функције не могу истовремено обављати квалитетно, могла би бити оправдање за такав став, сматра Владан Петров и наводи два јака аргумента—један теоријски и други позитивноправни, у прилог става да ове две функције нису неспојиве. Наиме, у теорији уставног права појам „извршна власт“ означава извршну функцију државне власти, а органи локалне самоуправе нису државни органи. С друге стране, уставне норме на више места оснажују овај став, закључује Петров. Тако се, између осталог, у Уставу говори о „извршним органима општине“ и „извршним органима града“ у делу материје који се односи на локалну самоуправу, а не о „извршним органима власти“(Р. Марковић).⁹¹⁵

4.1.4. Парламентарни индемнитети

Парламентарни индемнитети представљају битан елемент положаја народних посланика. Према закону о Народној скупштини народни посланик има право на плату, накнаде и друга примања у складу са законом и другим актом (члан 42). Народни посланик који остварује плату у Народној скупштини има право на накнаду плате по престанку посланичке функције у висини плате на дан престанка функције, најдуже шест месеци, при чему ово право може бити продужено до стицања права на пензију, али не дуже од шест месеци. Заснивањем радног односа, стицањем права на пензију, као и услучају избора или именовања на неку функцију по основу које се остварује плата, престаје ово право. Право на накнаду не припада народном посланику коме је престао мандат пре времена на које је изабран, ако је правноснажном судском одлуком осуђен на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци. Право на накнаду плате по престанку посланичке функције остварује и народни посланик коме је престала функција у време трудноће и порођаја, а најдуже годину дана (члан 43).

⁹¹⁴ Члан 88. Закона о избору народних посланика.

⁹¹⁵ Владан Петров, *Парламентарно право*, 101.

Сви народни посланици имају право на посланички додатак у месечном паушалном износу за вршење посланичке дужности у изборној јединици, у висини од 40 одсто од пуног износа плате посланика на сталном раду у Народној скупштини.

4.2. Заседања и седнице парламента

Мандат народног посланика траје четири године, од тренутка верификације мандата народних посланика до престанка мандата народних посланика тог сазива.⁹¹⁶ На основу ове уставне одредбе, којом је регулисано питање индивидуалног мандата народних посланика, долази се до правила о трајању једне легислатуре, што је у односу на упоредну праксу, сасвим атипично решење. Наиме, уставни принцип репрезентације полази од претпоставке да народни представници добијају мандат на парламентарним изборима у јединственом акту, а како је воља бирача усмерена ка формирању парламента, као политичког представништва грађана, Устав треба да уреди трајање парламентарне легислатуре, што би омогућило несметано функционисање највишег представничког тела.⁹¹⁷

Четворогодишњи легислатурни период може бити „скраћен“ у одређеним ситуацијама које су Уставом прецизиране. Тако се Народна скупштина распушта ако уроку од 90 дана не изабере Владу,⁹¹⁸ као и у случају да не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења Влади,⁹¹⁹ односно неизгласавања поверења Влади.⁹²⁰ Користећи се толико критикованим уставним овлашћењем, председник Републике може, на образложени предлог Владе, да распусти Народну скупштину.⁹²¹ Насупрот овој ситуацији, у одређеним околностима, парламентарна легислатура може трајати дуже, а до тога може доћи услед ратног или ванредног стања. Наиме, Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног или ванредног стања, а уколико је пре наступања стања нужде Народна скупштина била распуштена, проглашењем ванредног или ратног стања поново се успоставља њена пуна

⁹¹⁶ Члан 102, став 3. Устава Србије из 2006. на исти начин ово питање је било уређено и Уставом из 1990. (члан 75).

⁹¹⁷ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 297–298.

⁹¹⁸ Члан 109, став 3. Устава Србије из 2006.

⁹¹⁹ Члан 130, став 4. Устава Србије из 2006.

⁹²⁰ Члан 131, став 4. Устава Србије из 2006.

⁹²¹ Члан 109, став 1. Устава Србије из 2006.

надлежност.⁹²² Уставом из 1990. године било је прокламовано да Народна скупштина, у случају непосредне ратне опасности или ратног стања, може одлучити да се мандат народних посланика продужи док такво стање траје, односно док не буду створени услови за избор народних посланика.

Као и стари српски уставни, тако и постсоцијалистички уставни познају систем редовних и ванредних заседања. Народна скупштина се састаје у два редовна заседања годишње, од којих прво почиње првог радног дана у марту, а друго првог радног дана у октобру, при чему редовно заседање не може трајати дуже од 90 дана. На захтев једне трећине народних посланика или Владе, Народна скупштина може бити сазвана у ванредно заседање. У том случају неопходно је да дневни ред буде унапред припремљен. Без позива, Народна скупштина се састаје у случају проглашења ванредног или ратног стања.

Народна скупштина у току заседања обавља своје послове у оквиру мањих временских и радних јединица које се називају седницама. Према Закону о Народној скупштини и Пословнику Народне скупштине, разликују се три врсте седница: конститутивна; посебна и свечана; редовна седница. Конституисање Народне скупштине први је посао који се налази пред новим скупштинским сазивом, а смисао конституисања је да се парламент оспособи за рад. Председник Народне скупштине из претходног сазива заказује прву седницу Народне скупштине, а седница мора бити одржана најкасније у року од 30 дана од дана проглашења резултата избора. На првој седници Народна скупштина потврђује посланичке мандате, а потврђивањем две трећине мандата Народна скупштина је конституисана и тиме, истовремено, престаје мандат претходног сазива Народне скупштине.⁹²³ Овакво решење по коме се верификацијом мандата две трећине народних посланика окончава процес конституисања заиста делује прилично спорно, пошто за конституисање није довољно да почне да тече мандат народних посланика, већ је нужно да Народна скупштина буде способна да обавља своје функције.⁹²⁴ Да би до тога дошло, неопходно је да буду изабрани скупштински функционери, конституисана помоћна радна тела и посланичке групе.

⁹²² Члан 109, став 4. и 7. Устава Србије из 2006.

⁹²³ Члан 101. Устава Србије из 2006.

⁹²⁴ Владан Петров, *Парламентарно право*, 124.

Посебну седницу сазива председник Народне скупштине у ситуацијама које су предвиђене Законом и Пословником. Једна врста посебних седница је свечана седница. Она се сазива поводом државних и међународних празника, а поред народних посланика, присуствују јој још и председник Републике, председник Владе, председник стране државе, председник парламента стране државе или међународне организације.⁹²⁵

Редовне седнице Народне скупштине, по правилу, одржавају се уторком, средом и четвртком од 10 до 18 сати с паузом од једног сата. Уколико постоје оправдани разлози, председник Народне скупштине може да одлучи да се седница одржи и другим данима, односно да продужи рад после 18 сати.

Редовне седнице Народне скупштине сазива њен председник писаним путем, по правилу, најмање седам дана пре дана одређеног започетак. Дневни ред седнице, такође, предлаже председник Народне скупштине, а у предлог дневног редамогу се уврстити само предлози аката који суподнети у складу са Уставом, законом и Пословником.⁹²⁶

Табела бр. 4. Преглед броја одржаних седница Народне скупштине у периоду од 1991–2015

Година	Број одржаних седница Народне скупштине	Број седница у редовном заседању	Број седница у ванредним заседањима и осталих седница
1991.	32	16	16
1992.	12	7	5
1993.	13	8	5
1994.	19	9	10
1995.	6	3	3
1996.	5	4	1
1997.	9	4	5
1998.	9	7	2
1999.	6	3	3
2000.	5	4	1
2001.	15	6	9
2002.	11	6	5

⁹²⁵ Члан 48. Закона о Народној скупштини.

⁹²⁶ Чланови 85. и 86. Пословника Народне скупштине.

2003.	25	9	16
2004.	33	20	13
2005.	26	13	13
2006.	15	5	10
2007.	20	10	10
2008.	16	6	10
2009.	30	13	17
2010.	21	12	9
2011.	33	10	23
2012.	22	10	12
2013.	33	11	22
2014.	32	16	16
2015.	39	19	20

(Извор: Преглед активности Народне скупштине)⁹²⁷

4.3. Радна тела у Народној скупштини

У Народној скупштини Републике Србије постоје две врсте парламентарних радних тела – парламентарни одбори, као стална помоћна радна тела, и анкетни одбори и комисије, као привремена помоћна радна тела. Стална радна тела образују се ради разматрања предлога закона и других општих аката поднетих Народној скупштини ради сагледавања стања вођења политике од стране Владе, ради праћења извршавања закона и других аката од стране Владе и других државних органа и тела, као и ради разматрања других питања из надлежности Народне скупштине. Видимо, дакле, да одбори покривају два најзначајнија поља деловања народног представништва – законодавно, односно нормативно, и контролно. Привремена радна тела Народна скупштина образује по потреби ради сагледавања стања у једној области или ради утврђивања чињеница о појединим догађајима или појавама.⁹²⁸

⁹²⁷ <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D1%83-%D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%98%D0%BA%D0%D0%BC%D0%B0.1734.html>

⁹²⁸ Члан 27. Закона о Народној скупштини.

Народна скупштина има 19 сталних одбора, а сваки од њих има по 17 чланова, осим Одбора за контролу служби безбедности, који има девет чланова. Као посебно стално радно тело постоји још и Одбор за права детета. Анкетни одбор образује се из реда народних посланика, док чланови анкетне комисије могу бити и представници органа и организација, научници и стручњаци. У теорији постоји гледиште по коме је пожељно да се оснује што већи број одбора који треба да буду уско специјализовани, како би извршној власти, али и политичким партијама било онемогућено да их контролишу.⁹²⁹ Међутим, не треба ићи ни у другу крајност јер би то онемогућило њихов ефикасан рад. Једно од могућих решења је да делокруг рада сваког министарства буде „покривен“ одговарајућим одбором, при чему је потребно да постоје и одбори који се баве техничким питањима везаним за рад Скупштине. Ипак, немогуће је Пословником унапред фиксирати број чланова одбора и бити сигуран да је то одговарајуће решење за свебудуће легислатуре јер се не зна унапред како ће изгледати влада, колико ће она имати министарства и шта ће бити делокруг њиховог рада. Стога је прихватљивији флексибилан приступ којим би било предвиђено постојање неколико одбора без којих је немогућ рад парламента, као што су, на пример, одбори за уставна питања и законодавство, одбрану и безбедност, спољне послове, финансије и буџет, одбор за мандатно-имунитетска и административно-буџетска питања, а колегијим Народне скупштине би, након формирања Владе, одлучивао о броју одбора.

Сваки народни посланик може бити члан једног или више скупштинских одбора, а како број места у свим сталним одборима далеко превазилази број народних посланика, чланство у два или више одбора намеће се као нужност. Како је рад у одборима веома важан сегмент остваривања законодавне и контролне функције народног представништва, пожељно је водити рачуна о томе да његов састав што верније одсликава састав парламента. Пословник Народне скупштине усваја принцип који омогућује доследно спровођење принципа сразмерне заступљености посланичких група, а то, поред своје добре стране, има и једну негативну. Наиме, овај принцип доводи до тога да посланици који су чланови малих посланичких група бивају преоптерећени јер су принуђени да буду чланови више скупштинских одбора,

⁹²⁹ Марко Пејаковић, „Српски парламентарни одбори – компаративна анализа“, *Српска политичка мисао*, број 4/2011, год. 18, vol. 34, 60.

што их онемогућава да пруже максималан допринос у области у којој су најстручнији. Треба нагласити и да је, у циљу унапређења рада парламента, приликом утврђивања персоналног састава одбора пожељно настојати да се чланство народних посланика у одборима подудара са њиховим компетенцијама.

Посланичке рупе предлажу кандидате за чланове одбора, као и њихове заменике, срезмерно величини посланичке групе у односу на укупан број народних посланика. На основу тог предлога, председник Народне скупштине подноси предлог одлуке о избору члановаи заменика чланова, а одлука се усваја већином од укупног броја народних посланика. Одбор на својој првој седници, коју сазива председник Народне скупштине, бира председника и заменика председника одбора. Пропуштено је да се Пословником уреди питање расподеле председничких и потпредседничких места у одборима, али се углавном усталила добра пракса да се позиција председника неких сталних одбора додељује опозицији. И поред тога, било би добро да се ово неписано правило оснажи пословничким одредбама.⁹³⁰

Седницу одбора сазива председник, односно његов заменик у одређеним случајевима, на захтев најмање једне трећине чланова или на захтев председника Народне скупштине. Да би био усвојен дневни ред, потребно је да седници присуствује половина чланова одбора, а одлука се доноси већином присутних чланова. Седници одбора могу да присуствују и посланици који нису чланови одбора, а у зависности од теме дневног реда могу бити позвани и представници државних органа и организација, подносиоци предлога закона, односно амандмана, научници и стручњаци.

Правне регуле које уређују материју парламентарних одбора, првенствено пословничка правила, указују да је постојала намера да се преко нормативног оквира Народној скупштини омогући профил радне скупштине.⁹³¹ Међутим, велики број сталних одбора и њихова неактивност, као и лоша организација рада у пленуму, упућују на то да се у томе није успело. Народна скупштина је задржала карактер расправне скупштине, која највећи део времена проводи на расправама у пленуму.⁹³²

⁹³⁰ Ирена Пејић, „Народна скупштина Србије – радни или расправни парламент?“, Славиша Орловић (ур.), *Искушења парламентаризма*, 106; *Парламентарно право*, 281.

⁹³¹ Ирена Пејић, „Народна скупштина Србије – радни или расправни парламент?“ 107.

⁹³² *Исто*.

Привремена радна тела образују се по потреби, обично на иницијативу опозиционих народних посланика, како би расветлили околности везане за неки догађај или активност Владе или министарства. У досадашњој парламентарној пракси Народна скупштина је, на захтев народних посланика, формирала анкетне одборе и комисије ради расветљавања околности у различитим областима.

Табела бр. 5. Анкетни одбори и комисије образовани у Народној скупштини у периоду од 1991–2015

Година	Анкетни одбори
1991.	Анкетни одбор за испитивање чињеница о демонстрацијама 9. марта 1991. и одговорности учесника
2000.	Анкетни одбор за испитивање чињеница везаних за погибију четворике високих функционера Српског покрета обнове, 3.октобра 1999
2002.	Анкетна комисија ради сагледавања стања и утврђивања чињеница постојања или непостојања злоупотребе службеног положаја највиших државних функционера и неовлашћеног поступања лица у њиховој служби ⁹³³
2004.	Анкетни одбор ради утврђивања чињеница и околности у вези са трговином електричном енергијом и финансијско-банкарским пословима у вези са том трговином
2004.	Анкетни одбор ради утврђивања чињеница и околности на изборима за Скупштину Града Београда одржаним 19. септембра 2004
2004.	Анкетни одбор ради утврђивања чињеница и законитости поступања надлежних државних органа у поступку приватизације предузећа „Књаз Милош“ из Аранђеловца
2005.	Анкетни одбор ради утврђивања истине о новорођеној деци несталој из породилишта у више градова Србије ⁹³⁴

(Извор: Активности Народне скупштине)⁹³⁵

⁹³³ Ова комисија образована је поводом писма разрешеног начелника Генералштаба ВЈ Небојше Павковића упућеног председницима већа Савезне скупштине, његових изјава, изјава председника СРЈ Војислава Коштунице, других државних функционера и војних старешинао неовлашћеном поступању лица и злоупотреби службеног положаја највиших државних функционера, датих медијима.

⁹³⁴ Дана 20. октобра 2005. донета је Одлука о измени Одлуке, којом је првобитни рок од 90 дана продужен до 31. децембра 2005.

У свим случајевима анкетни одбори су, у складу са одлуком којом су формирани, поднели извештаје Народној скупштини. У случају несталих беба парламентарна истрага резултирала је покретањем кривичног поступка.

4.4. Посланичке групе

У Народној скупштини Републике Србије посланичке групе се образују из реда народних посланика и оне могу имати најмање пет чланова. Свака посланичка група има свог председника, који представља посланичку групу и заменика председника.⁹³⁶ У току седнице Народне скупштине, председник посланичке групе може овластити једног члана да представља посланичку групу за одређену тачку дневног реда.

Има мишљења да јеминималан број чланова посланичке групе требало повећати и применити „вишу“ минималну квоту, с обзиром на укупан број народних посланика и реалне односе снага у Народној скупштини, као и на изборни цензус од пет одсто од укупног броја гласова, па би тај минималан број за формирање групе могао да буде 15 народних посланика или пет одсто чланова парламента.⁹³⁷ Овако ниска минимално одређена граница може ићи на руку највећој и најутицајнијој групи, јер се наспрам ње налази разједињена и уситњена парламентарне мањина.⁹³⁸ Досадашња пракса показује да се број посланичких група не поклапа са бројем изборних листа које су избориле улазак у Скупштину, већ је он већи. Док се обично неколико мањинских листа које не испуњавају минималан услов за оснивање посланичке групе, из техничких разлога, уједињују, велике коалиционе листе се деле на више посланичких група како би имале више времена за расправу у пленуму и одборима.

За разлику од периода пре 2011, када су примењиване отворене листе, садашњи систем затворених листа подразумева да се улога политичких партија у расподели мандата завршава чином утврђивања изборне листе, при чему су везани законским одредбом да на свака четири кандидата један мора бити представник мање заступљеног пола. То значи да након потврђивања коначних резултата избора,

⁹³⁵ <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8.42.html>

⁹³⁶ Члан 30. Закона о Народној скупштини.

⁹³⁷ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 286.

⁹³⁸ Ирена Пејић, *Парламентарне групе*, 188.

Републичка изборна комисија додељује мандате по редоследу кандидата на изборној листи. Након верификације мандата може се приступити формирању посланичких група, а до промене у саставу може доћи првенствено стога што посланици владајуће већине прелазе у извршну власт, па се мандат додељује првом следећем кандидату са листе коме није био додељен мандат.⁹³⁹ Осим ове промене у саставу, постоје и оне када народни посланик напусти партију и придружи се некој другој посланичкој групи или настави деловање као самостални посланик. Озбиљни проблеми у вези са трансфером народних посланика, који су у доброј мери обележили овај период уставног развоја резултирали су бројним предлозима за промену овог дела пословничке материје. Тако је предлагано да се на почетку скупштинске периоде одреди период у коме је могуће формирање посланичких група, а да се након тог периода забрани формирање нових посланичких група, уз изузетак који би постојао у случају раскида коалиционог споразума.⁹⁴⁰ Треба, међутим, нагласити да промена састава посланичке групе представља израз слободног посланичког мандата, те се овом решењу принципијелно не може много тога приговорити. С друге стране, када је ова појава учестала, што је доводило до тога да се број посланичких група на почетку и на крају легислатурног периода разликује,⁹⁴¹ она штети стабилности институције и нормалном остваривању основних функција највишег представничког тела.

Значај посланичких група за рад Народне скупштине великије јер, поред тога што као својеврсне експозитуре политичких партија доприносе контроли посланика и обезбеђују несметано спровођење владине законодавне активности у парламенту, оне имају и позитивне стране. Оне су средство координације парламентарног рада пошто се на нивоу посланичких група договарају питања у вези са дневним редом седница, као и низ других важних питања у вези са радом парламента, а новим Законом о Народној скупштини успостављено је ново тело, колегијум народне скупштине, у чији састав поред председника и потпредседника Народне скупштине, улазе и шефови посланичких група, и сада се у оквиру овог тела остварује најважнија комуникација између председништва Скупштине и посланичких клубова.⁹⁴²

⁹³⁹ Члан 92. Закона о избору народних посланика.

⁹⁴⁰ Милан Н. Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, 176.

⁹⁴¹ *Исто*.

⁹⁴² Члан 26. Закона о Народној скупштини и члан 34. Пословника Народне скупштине.

4.5. Парламентарни функционери

Парламентарни функционери у нашем савременом парламентарном праву су председник и потпредседници Народне скупштине. Председник Народне скупштине, као највиши парламентарни функционер, инокосни је орган који управља радом парламента. Он представља Народну скупштину; сазива њене седнице и утврђује предлог дневног реда; председава седницама Народне скупштине; сазива седнице колегијума Народне скупштине; стара се о реду на седницама и о примени пословника; стара се о благовременом и усклађеном раду радних тела Народне скупштине; врши и друге послове у складу са законом и Пословником.⁹⁴³

Број потпредседника Народне скупштине није прецизиран Законом, већ се он утврђује њеном посебном одлуком. Потпредседник помаже председнику Народне скупштине у раду, а у случају спречености председника да обавља своју дужност замењује га један од потпредседника.

Председник, као и потпредседници Народне скупштине бирају се из реда народних посланика на предлог најмање 30 народних посланика, а функција им престаје оставком, разрешењем или престанком мандата народног посланика.⁹⁴⁴ Председник и потпредседници бирају се на период једне легислатуре.

Осим због овлашћења која има председник Народне скупштине и која нису чисто церемонијалног карактера, његов значај је велик за странку из чијих редова долази јер то пружа могућност посланичкој групи да оствари додатни утицај у законодавном телу. Чини се да је исправно гледиште према коме сву дисциплинску власт није требало концентрисати у рукама председника Народне скупштине, а то је решење које је преузето из претходног пословника. Међутим, и поред недвосмисленог става домаћих и страних стручњака у оквиру радне групе за израду пословника, да то питање треба другачије решити и макар дати могућност народном посланику право на приговор о коме би одлучивао цео парламент, законодавац је остао при старом решењу.⁹⁴⁵

⁹⁴³ Чланови 19. и 25. Закона о Народној скупштини.

⁹⁴⁴ Милан Н. Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, 167.

⁹⁴⁵ Владан Петров, „Дисциплинска власт председника парламента“, 811–812.

Председник Народне скупштине замењује председника Републике у случају трајне или привремене спречености за обављање функције, а најдуже три месеца.⁹⁴⁶ У Србији је 29. децембра 2002, након неколико неуспелих кругова председничких избора, Наташа Мићић, тадашња председница Народне скупштине, постала вршилац дужности председника Републике. Тај период је обележило увођење ванредног стања на читавој територији Републике, а управо је ово уставно овлашћење председника Републике било предмет најжешћих критика оних који су се њиме „послужили“. Да парадокс буде већи, поједине делове аката које је она потписала вршећи дужност председника, Уставни суд је прогласио неуставним.⁹⁴⁷ Посезање за извршним овлашћењима вршиоца дужности, поједини аутор окарактерисали су као прекорачење овлашћења председника Народне скупштине, односно сматра се да је такво поступање у супротности са духом Устава.

⁹⁴⁶ Члан 120. Устава Србије.

⁹⁴⁷ Милан Н. Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, 168. Проблематично је и расписивање председничких избора тек након девет месеци од ступања на место вршиоца дужности председника Републике, иако је то требало учинити у року од 60 дана.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

И поред неспорне истине да модерни парламент испољава бројне слабости, да је често у сенци извршне власти, да његов „ексклузивитет“ у законодавној делатности „нарушава“ и уставно судство које, осим традиционалне улоге негативног, каткад поступа и као позитиван законодавац, као и то да је слобода парламентарног деловања у домену законодавства ограничена различитим међународним обавезама, чини се да би и сувише груба и погрешна била оцена да модерни парламент „пропада“. Исправније је говорити о нешто измењеној улози парламента и другачијим релацијама на линији влада–парламент. Осим немачког, холандског и скандинавских парламената који важе за „узорне“ парламенте, позитиван тренд који „улива наду“, постоји и у посткомунистичким државама, чији „други талас“ уставности карактерише напуштање полупредседничког на рачун парламентарног система и „опоравак“ парламента.

Борба за уставност у Србији која се водила упоредо са борбом за национално ослобођење, већ од тренутка подизања Устанка, била је обележена сукобима између Карађорђа и његових настојања да успостави централну власт, без које нема државе, и великих војвода, које су покушавале да ограниче његову власт у корист политичког партикуларизма. Народна скупштина је у овој политичкој борби била скрајнута, а у предуставним актима из 1808. и 1811. за њу се није нашло места, па је она свој живот наставила као обичајна установа.

Делокруг надлежности устаничких скупштина веома се брзо проширио. На њима су доношене готово све одлуке које се нису односиле на војно командовање и административне послове. С временом су оне, поред аката и питања уставног карактера, одлучивале о ратним питањима, питањима финансијског карактера, уређивале верска питања, решавале народне жалбе, позивале на одговорност, саслушавале и кажњавале поједине старешине за извршене злоупотребе, одлучивале о рату и миру.

Народна скупштина по Сретењском уставу, и поред чињенице да је конституционализована, што представља велики напредак у односу на њен ранији положај, има другоразредну улогу. Народна скупштина није располагала правом

законодавне иницијативе, али је имала право да књазу и Совјету подноси представке о „жалбама каквим и тегобама“ и да им упути молбу да донесу одговарајући закон који би регулисао предметну материју. Такође, Скупштина је имала надлежност да упозна књаза и Совјет о злоупотребама у управљању, а располагала је и правом да Књазу тужи Државни совјет или друге власти у случају кршења Устава и Уставом установљених права „кога год Србина“.

Први закон о Народној скупштини донет је 1858. године и представљао је степен ка коначној конституционализацији народног представништва. Преображенски закон о Народној скупштини из 1861. представља, међутим, корак назад у процесу обликовања народног представништва у правцу модерног парламента са свим оним елементима својственим парламентима тадашњих уставних парламентарних монархија. У том закону нема више оних уводних параграфа о светињи Народне скупштине, о одговорности министара за њено редовно сазивање, о слободи штампе.

Народна скупштина је Намесничким уставом (1869) коначно „освојила“ законодавну власт, која је, истини за вољу, била окрњена пошто није располагала правом законодавне иницијативе, а потврђена је и њена улога уставотворца. Намесничким уставом заведен је представнички систем, али без парламентарне владавине. Радикалским уставом (1888) Народна скупштина коначно осваја све функције модерног парламента, а нарочито у време другог живота овог устава (1903–1914) она достиже свој врхунац и тада се развија богата парламентарна пракса.

Овај позитиван тренд развоја српског парламента и демократије мења се и зауставља са настанком прве југословенске државе у коју је Србија унела своју државност. Законодавну власт „делили“ су краљ и Народна скупштина, а поред широких права којима је монарх располагао у законодавству, он је располагао и бројним надлежностима у области управе, што је углавном одговарало његовом положају по Уставу из 1903. године. Краљ Александар је 6. јануара 1931. године извршио државни удар и учврстио лични режим, а парламентарна монархија замењена је апсолутном. Прокламацијом је суспендован Устав и распуштена Народна скупштина, а све политичке странке су укинуте, чиме је земља из уставног прешла у вануставно стање. Октроисаним уставом Краљевина Југославија је „остала“ без одреднице парламентарна поставши наследна уставна монархија. Ово је логична

последица чињенице да у Југославији и није био успостављен парламентарни систем јер је изостао његов најбитнији елемент – политичка одговорност владе пред парламентом.

Веома жива полувековна уставна изградња социјализма у Југославији била је праћена честим уставним променама. Првим социјалистичким уставом унете су велике новине у дотадашњи систем организације државе и друштва. Монархија је уступила место републици, која је организована на начелима федерализма, а уместо традиционалне поделе власти, српска уставност упознаје се са јединством власти у облику скупштинског система. Народна скупштина као врховни орган државне власти има централно место у успостављеном систему државне организације, али је Устав значајну улогу доделио и Президијуму Народне скупштине и Влади. Законодавна власт припадала је Народној скупштини, а у периодима када Скупштина не заседа, на „сцену ступа“ Президијум Народне скупштине, који преузима њену функцију. У пракси је, међутим, Влада веома брзо стекла премоћ и заузела доминантну позицију, која јој, иначе, не припада. У условима једнопартијског система, претварањем државног у партијски апарат, држава је све више постајала средство остваривања монопола Комунистичке партије Југославије у вршењу власти, а бројне новине које су донели каснији уставни попут радничког самоуправљања и делегатског система у потпуности су удаљили југословенску државу од демократског система и потрли принцип народне суверености.

Србија се деведесетих година прошлог века поново враћа својим „коренима“ и 1990. доноси свој либерално-демократски устав. Читав „животни век“ Устава из 1990. године био је обележенем бројним турбуленцијама – ратовима, економским санкцијама, вешеструким распадом држава у оквиру којих је Србија била федерална јединица, тако да је главнина активности била посвећена решавању уставног питања. Последња у низу недаћа које су је задесиле била је војна интервенција НАТО 1999, што је довело до увођења међународног протекторат на Косову и Метохији, а потом и до самопроглашења косовске независности. Све се то одражавало на функционисање и немогућност консолидације демократских процеса.

Устав који је од почетка жестоко критикован, често неаргументовано, у пракси је у зависности од реалних односа снага политичких фактора успостављао различит систем власти. У периоду када је председник Републике био Слободан

Милошевић тежиште целокупне власти било је концентрисано на позицији председника, док је влада, друга грана бифедалне егзекutive била у његовој сенци, а утицај на законодавну власт је вршио преко већине у Народној скупштини. Његовим преласком на место председника СРЈ, центар политичке моћи у Србији прелази на савезни ниво. Карактеристика овог периода је и то да се суспензивни вето претварао у апсолутни, тако да у том периоду није могло бити речи о функционисању парламентаризма. Након револуционарних промена 2000, доласком ДОС-а на власт тежиште политичке моћи прелази у руке Владе, односно парламента, али велики поборници демократије и критичари „Милошевићевог“ Устава и система власти пропустили су да, у складу са Уставом, успоставе парламентаризам, што је било немогуће када су комплетан састав Владе чинили лидери парламентарних старанака. Да парадокс буде већи, овлашћење председника Републике према коме је била усмерена оштрица критика, а које су се односило на увођење ванредног стања, први пут је употребљено од стране његових критичара, када је након убиства премијера Зорана Ђинђића вршилац дужности председника Републике Наташа Мићић, у супротности са Уставом, увела ванредно стање на територији целе Републике.

Устав из 2006. не доноси велике новине у погледу организације власти у односу на претходни устав, а приликом његовог доношења уставотворци су начинили исту грешку коју су замерали својим претходницима – усвојен је без јавне расправе. Ни у овом периоду се не успостављају правила парламентарне игре, са израженом доминацијом егзекutive, при чему се тежиште политичке моћи налази у рукама премијера, док је председник Републике скоро неприметан, а парламент је претворен у „300“ неких који изгласавају оно што од њих Влада захтева.

Народна скупштина, која је још 1888. успостављањем парламентаризма у Србији, коначно изашла из владаочеве сенке, данас испољава велике слабости и не успева да заузме позицију која јој по Уставу припада. Покушаћемо сада, у најкраћем, да назначимо њене слабе тачке и укажемо на могућа решења која би допринела јачању положаја највишег представничког тела. Једна од основних мана која оптерећује рад Народне скупштине јесте све слабија комуникација између грађана и њихових представника, а последица је неадекватне представљености грађана у Народној скупштини. Очигледно да је неопходно извршити одређене промене изборног система, пошто увођење пропорционалног уместо већинског изборног

система у том смислу није дало жељене резултате. Иако се пропорционалним изборним системом постиже да и мањина буде заступљена, сразмерно својој снази, у нашем случају појављује се проблем неадекватне територијалне представљености, а чињеница да је Србија једна изборна јединица доприноси томе да се губи сваки контакт и комуникација између грађана и народних посланика. Неопходно је стога наћи одговарајући модел изборног система, можда задржати пропорционални систем, али повећати број изборних јединица, при чему не искључујемо ни могућност комбиновања ова два модела, а изборни инжињеринг нуди и друга решења која је могуће и, пре свега, нужно прилагодити нашим потребама. По нама, неспорно је да постојећи систем треба мењати и нипошто се не треба враћати на већински систем, чиме би парламент постао једнопартијски.

Још једно питање уско је везано за остваривање функције представљања, а то је питање слободног представничког мандата. Нови Устав не садржи норму којом се изричито прокламује слободан представнички мандат, али већи број уставних норми недвосмислено указује на такав карактер представничког мандата, а ово питање изазвало је бројне контроверзе, првенствено због уставне одредбе чији је смисао да је народни посланик слободан да свој мандат учини неслободним. Требало је да прође читавих пет година па да ово питање буде решено на једино логичан начин, и да овај „везани партијски“ мандат, уступи место слободном мандату, а то је учињено изборним законом. За време важења Устава из 1990, принцип слободног мандата изиграван је изборним законодавством, па чак и статутима политичких партија, тако да су стварни господари посланичких мандата биле политичке партије, односно њихово руководство.

У контексту најављених уставних промена неопходно је оснажити принцип слободног мандата, а за норму каква је она у члану 102, став 2. Устава из 2006. не сме бити места у новом уставу – принцип слободног мандата мора бити изричито прокламован, а не само посредним путем. Но, не треба пренебрегнути ни чињеницу да је у нашој парламентарној пракси стално изражен проблем „прелетача“, али њега треба решавати на други начин. Прелазак народног посланика из једног политичког тора у други, представља ружну појаву која је извор сталних политичких нестабилности. Решење никако не сме да буде одузимање посланичког мандата, али таквом посланику не би требало омогућити да се прикључи другом јату, већ би он

након иступања из своје „изворне“ посланичке групе парламентарни живот могао да настави искључиво као самостални посланик. Такође, како је рад у одборима најзначајнији део законодавне активности, и у вези је са чланством у посланичкој групи, народни посланик би тим чином искључио себе из одбора у којем је члан, а то би место поново припало истој посланичкој групи. Ова решења позната су у савременим демократијама.

У наредном периоду неопходно је ојачати законодавну функцију Народне скупштине, која је у овој области изгубила примат пошто Влада у потпуности преузима све полуге у законодавству. Парламентарна пракса показује да се, и поред прилично широког круга актера политичког живота који располажу правом законодавне иницијативе, у тој улози најчешће појављује Влада. Осим тога, према постојећој регулативи, не постоји никаква гаранција да ће се предлози осталих предлагача икада наћи на дневном реду, пошто је одређен само рок од 15 дана пре кога се поднети предлог закона не може уврстити у дневни ред седнице Народне скупштине, али није прецизиран крајњи рок до кога се закон морао уврстити у дневни ред. Приликом промене пословника нужно је отклонити ову мањкавост законодавне процедуре и прецизирати крајњи рок до кога се предлог закона мора уврстити у дневни ред седнице Народне скупштине.

Влада је у предности у односу на народне посланике и у погледу стручних и техничких капацитета пошто се у њеним ресорима налазе експерти за одређене области, па је у неупоредиво бољем положају приликом израде законских предлога. С друге стране, парламенти углавном „пате“ од недостатка стручних и финансијских капацитета без којих је немогуће квалитетно остваривање њихове основне функције, нарочито у условима када се законодавци суочавају са бројним сложеним питањима, као последицом развоја друштва, за која су неопходна стручна знања, која посланици најчешће не поседују.

Пре разматрања у Народној скупштини предлози се претресају у надлежном одбору и Влади, ако она није предлагач закона. И у овој фази законодавног поступка, видимо, долази до изражаја доминација Владе јер сви предлози осталих предлагача морају да добију „зелено светло“ од Владе. Мало је вероватно да предлог закона коме Влада не да позитивну оцену може бити усвојен у парламенту. Истини за вољу, треба истаћи да ово са формалног аспекта гледано није „немогућа мисија“ пошто негативан

извештај надлежног одбора, односно негативно мишљење Владе не представља процедуралну препреку за изгласавање закона, али ако имамо на уму снажан утицај политичких партија на парламентарни рад, не може се очекивати да ће припадници парламентарне већине игнорисати став Владе у погледу „оправданости и потребе“ доношења неког закона.

Изоловани су и случајеви када, користећи се још једним механизмом у оквиру законодавне иницијативе који им стоји на располагању – путем подношења амандмана, посланици искористе могућност да активно учествују у креирању законодавне политике, односно да на прави и ефективан начин дају свој печат обликовању правног система Србије. Овај механизам, и поред чињенице да се поднесе велики број амандмана на већину законских предлога, остаје готово без икаквих последица на правац законодавне политике, а, у најбољем случају, амандмани доприносе прецизнијем нормирању одређених питања и неретко представљају језичку редакцију предлога закона, и свде се на отклањање техничких грешака, а све као последица превеликог броја закона који се налазе у скупштинској процедури. У складу са начелом ефикасности, које је постало доминантно у законодавном раду, припрема се велики број предлога закона, што се одражава на њихов квалитет, а бројне грешке веома често исправља и Влада путем амандмана на сопствене законске предлоге. С друге стране, великом броју јалових амандмана, који имају једну једину сврху – да се обезбеди одговарајуће време на које имају право предлагачи, што им омогућава солидан простор за присуство у јавности, а не да се тежи томе да се утиче на садржину будућег закона, доприноси и свест опозиције да је на садашњем нивоу уставне и политичке (не)културе илузорно имати очекивања да је већина спремна да прихвати предлоге који нису у складу са законодавном политиком Владе. Осим тога, опозицији је овај посао отежан јер је писање амандмана захтевна и компликована делатност која захтева висок степен правничког знања, па се и овде јавља исти проблем који онемогућава посланике да подносе већи број предлога закона.

Како би се народним посланицима обезбедила помоћ у припреми законских предлога и амандмана, неопходно је ангажовати већи број стручног особља које би било на служби у Народној скупштини, што је пракса развијена у упоредном парламентарном праву.

И у хитном поступку доношења закона долази до изражаја примат Владе у односу на остале актере законодавног поступка. Наиме, предлог закона за чије се доношење предлаже хитан поступак мора бити поднет најкасније 24 часа пре почетка те седнице. Закони из области одбране и безбедности могу се уврстити у дневни ред седнице и ако су поднети два сата пре одређеног почетка седнице, а ако је предлагач Влада, предлог закона може се ставити на дневни ред и ако је поднет у току седнице под условом да седници присуствује већина од укупног броја народних посланика. У нашој парламентарној пракси ова процедура полако преузима примат и она, у ствари, постаје „редовна“, а редовна постаје изузетак. Влада (зло)употребом своје позиције и пословничких одредаба све чешће посеже за овом „скраћеном“ процедуром у којој је расправа ограничена, при чему она „кроји“ скупштински календар, те помоћу своје већине у парламенту, чак и без сагласности надлежног одбора, њени закони лако пролазе „кроз скупштину“.

Нужно је законским и пословничким одредбама додатно прецизирати изузетне случајеве у којима је могуће користити скраћену процедуру доношења закона, а предлагач мора добро аргументовати све разлоге хитности.

У остваривању контролне функције Народне скупштине, такође се уочавају извесне слабости. Посланичка питања, као инструмент који се највише користи у упоредној парламентарној пракси, нису превише заступљена у Народној скупштини. Народни посланици су у том погледу прилично уздржани, а ако се може објаснити некоришћење овог института од стране посланика владајуће већине, тешко је оправдати опозицију. За разлику од законодавне функције која је обележје парламентарне већине, контролна функција је средство које најчешће користи опозиција, а изгледа да је њена слабост основни разлог запостављања ове важне парламентарне делатности.

Чини се да би јачање везе бирач–представник могло допринети јачању ове функције јер нам искуства развијених демократија показују да је посланик, у ствари, само „добар посредник“ између бирача и владе, а већина питања потиче од грађана која они поставе посланицима. Овај циљ би могао бити остварен тако што би народни посланици одређени број дана у току сваког месеца морали да проведу на терену, у контакту са бирачима. Приликом доношења Устава посланичко питање је

остало изван уставне материје, што чуди, нарочито ако се има на уму да је интерпелација постала део уставне материје, убрзо након што је постала пословничка категорија. Стога би ова грешка морала бити исправљена приликом доношења новог устава.

Изгласавање неповерења Влади је механизам који се готово не користи у парламентарној пракси јер је мањина свесна да нема никаквих шанси за успех. Интерпелација није заживела у нашој парламентарној пракси, а то је донекле разумљиво, ако се зна да уколико није добро припремљена она може изазвати контраефекте и оснажити Владу. Као што смо видели, народни посланици невољно користе и институт посланичког питања, који не захтева неки велики труд, па би било илузорно очекивати да ти исти народни представници користе овај „комплекснији облик посланичког питања“.

Како би Народна скупштина, која је данас прилично урушена институција, покушала да поврати мало од свог некадашњег угледа који је имала пре више од 100 година, требало би извршити још неке, осим предложених промена. Јачање рада у одборима допринело би остваривању обе основне функције Народне скупштине – законодавне и контролне. Чини се да би било пожељно ограничити право посланика на чланство у највише два одбора како би они могли озбиљно да се посвете одборском раду. То би била једна од мера која би допринела томе да народно представништво прерасте из расправне у радну скупштину, пошто су у Пословнику и Закону о Народној скупштини, постављене добре основе за промене у том правцу. Такође, требало би будућим пословником број одбора оставити отвореним, како би се могли прилагодити саставу владе, тј. њеним ресорима, а Пословником предвидети постојање само неколико основних одбора.

У циљу подизања квалитета законодавног рада, треба преиспитати одредбу о радном кворуму по којој се проверава присутност народних посланика на почетку радног дана у сали за седнице, при чему је за почетак рада потребно присуство 84 народна посланика. Како се сала веома брзо испразни, то оставља прилично ружну слику о раду Народне скупштине и говори о незаинтересованости за активно учешће у парламентарним активностима. Сматрамо да би ваљало размислити о томе да се

радни кворум не везује за тренутак почетка радног дана, већ да је неопходан за све време трајања седнице.

Кад је реч о структури Народне скупштине, мишљења смо да, и поред тога што има предлога за увођење дводомости, много више аргумената говори у прилог садашњем решењу. С друге стране, чини се оправданим преиспитати могућност смањења броја народних посланика, али у томе треба имати мере и не треба ићи са радикалним решењима, већ његову величину треба одредити у складу са свим релевантним факторима који на то утичу, а чини се да би оптималан број био између 180 и 200 народних посланика.

На крају, намеће се закључак да Народна скупштина, ни после готово четврт века од повратка Србије класичним вредностима парламентарне демократије, није успела да развије добру парламентарну праксу. Скупштинска сала је током расправа најчешће празна, а посланици владајуће већине присутни су само у Дану за гласање. Посланичка питања се нису укоренила, а интерпелација се уопште и не примењује, и док готово сви усвојени закони потичу од владиних предлога закона, амандмани опозиционих посланика готово никада не воде успеху. Уместо да доношењу системских закона претходи квалитена јавна расправа, да се у парламенту чују озбиљни аргументи и контрааргументи, они се често доносе по хитном поступку, при чему, по правилу, није испуњен ни један од предвиђених услова који налажу хитност. Све ово и даље прати потпуно одсуство политичке културе, па је све слабости нашег парламентаризма немогуће отклонити новим уставним и законским оквиром, иако су они преко потребни. Уосталом, одавно је речено да се парламентаризам не успоставља „одозго“, већ „одоздо“. У потрази за одговарајућим уставним и законским оквиром, ваља имати на уму следеће Монтескјеове речи: *Ако је истина да се ћуди духа и страсти срца потпуно разликују у разним поднебљима, закони морају да одговарају како различитости тих страсти тако и различитости тих ћуди.*

ЛИТЕРАТУРА

1. ADONIS Andrew, *Парламент данас*, Подгорица, 1996,
2. ALDER John, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Hampsire – New York 2002,
3. АКСИЋ Сава, *Типови државних облика и промене у правном поретку Краљевине (СХС) Југославије од 1918. до 1941. године*, Докторска дисертација, Косовска Митровица, 2010,
4. AMELLER M., *Parliaments*, London, 1966,
5. АНТОНИЋ Слободан, *Елита, грађанство и слаба држава*, Београд, 2009,
6. BACH Stanley, „The Office of Speaker in Comparative perspective“, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 5, No. 3/4, 1999,
7. BAGEHOT Walter, *Essays on Parliamentary Reform*, London, 1896,
8. BAGEHOT Walter, *The English Constitution*, London, 1873,
9. BALDWIN Nicholas D. J., „Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinising Strength?“, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 10 No. 2/3, 2004,
10. BASSETT R., *The Essentials of Parliamentary Democracy*, London, 1935,
11. БАСТА-ПОСАВЕЦ Лидија Р., „Уставна демократија и (не)демократска конституција друштва – Србија под Уставом од 1990“, Радмила Накарада и др. (ур.) *Распад Југославије – продужетак или крај агоније*, Београд 1991
12. BARNETT Hilaire, *Constitutional and administrative law*, London–Sidney, 2002,
13. BERGOUGNOUS Georges, *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies, A World Comparative Study*, Geneva 1997,
14. ВЕЕТНАМ David, *Parliament and democracy in the twenty-first century, A guide to good practice*, Geneva, 2006,
15. БОГДАНОВИЋ Коста, *Историја србског устава*, Нови Сад 1861,
16. БОЈАНИЋ Бојан, *Регионализација и регионална држава – Уставноправни аспекти*, Косовска Митровица, 2013,
17. BRICE James, *Modern democracies*, Vol. 2 of 2, London, 2013,
18. BRYCE James, *Modern democracies*, Vol. 2, New York, 1921,
19. BRYCE Viscount James, *The American Commonwealth*, volume 1, New York, 2007,

20. БУЏАК Горан, „Институција председника Републике у актуелном уставном систему Републике Србије“, *Противречности политичког система Србије*, Београд, 2011,
21. ВАСОВИЋ Вучина, „Савремени изазови парламентаризма“ *Дилеме и изазови парламентаризма*, Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), Београд, 2007,
22. ВАСОВИЋ Вучина, *Савремене демократије*, том I, друго издање, Београд, 2008,
23. ВЛАДИСАВЉЕВИЋ Милан, „Парламентаризам по одредбама устава“, Прештампано из „Архива“ за правнедруштвене науке, свеска 4 за месец септембар 1936, Београд, 1936,
24. ВУКОВИЋ Данило, *Како настају закони у савременој Србији: улога друштвених интереса и институција у законодавном процесу*, Београд, 2013,
25. ВУЧИЋ Оливера, Дискусија са научног скупа одржаног 26. децембра 1988. у Београду, у: *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990,
26. ВУЧИЋ Оливера, *Промена и трајање устава*, Београд, 2005,
27. GARNER James Wilford, *Introduction to political science: a treatise on the origin, nature, functions, and organization of the state*, New York–Cincinnati–Chicago, 1910,
28. ГЕРАСИМОВИЋ Др., *Старо српско право*, Београд, 1925,
29. ГРУЈИЋ Јеврем, *Записи*, (Светоандрејска скупштина), Књига II, Београд, 1923,
30. GINSBURG Tom, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge, 2003,
31. DICEY A. V., *Introduction to the Study on the Law of the Constitution*, London, 1915,
32. ДРАГНИЋ Алекс, *Развој парламентаризма у Србији у XIX веку*, Горњи Милановац, 1989,
33. ЋОРЂЕВИЋ Владан, „Горњи дом Србије“, Рад Уставотворног одбора, *Отаџбина*, Књига XXVI, Београд, 1890,
34. ЋОРЂЕВИЋ Јован, *Нови уставни систем*, Београд, 1964,
35. ЋОРЂЕВИЋ Јован, *Уставно право*, Београд, 1988,
36. ЋОРЂЕВИЋ Љубица, „Законодавне иницијативе опозиције, иницијативе грађана и учествовање политичких странака у законодавном поступку (посланичке групе)“, *Унапређење квалитета законодавног поступка у Народној скупштини, Зборник реферата са стручног скупа*, Београд, 2010,

37. ЂОРЂЕВИЋ Мирослав, „Постанак и примена Устава Србије из 1901. године“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 7/1970,
38. ЂОРЂЕВИЋ Ненад, *Закони, уредбе и остали прописи Краљевине Југославије издани од 1. децембра 1918. до 31. децембра 1936*, Београд, 1937,
39. ЂУКИЋ-ВЕЉОВИЋ Златија, Дискусија са научног скупа одржаног 26. децембра 1988. у Београду, у: Миодраг Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990,
40. ЂУРИЋ Живојин, „Хоризонтална организација власти уставног система Србије по Уставу од 2006. године“, *Политичка ревија*, година (XIX) VI, vol. 14, бр. 2–4/2007,
41. ЂУРЂЕВ Александар, „Нови правац у развоју социјалистичке уставности – Устав СФРЈ из 1963. године“. *Уставни развој социјалистичке Југославије*, Београд, 1988,
42. ЂУРЂЕВ Александар, „Клице српског парламентаризма“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2006,
43. ЂУРЂЕВ Александар, „Српски пут од саборовања до парламентаризма“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2006,
44. ELGIE Robert, STAPLETON John, „Testing the Decline of Parliament Thesis: Ireland, 1923–2002“, *Political studies*, Vol. 54 No. 3, 2006,
45. ELTON GR., *The Tudor Constitution*, Cambridge, 1982,
46. ЕНГЕЛСФЕЛД Неда, *Први парламент Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца – Привремено народно представништво*, Загреб, 1989,
47. ЖИВАНОВИЋ Живан, *Политичка историја Србије у другој половини XIX века, Књига прва*, Београд, 1923,
48. ЖИВАНОВИЋ Живан, *Политичка историја Србије у другој половини XIX века, Књига друга*, Београд, 1924,
49. ZANDEN Jan Luiten van, BURINGH Eltjo, MOSKER Maarten, „The rise and decline of European parliaments, 1188–1789“, *Economic History Review*, Vol. 65, No.3, 2012,
50. ИЛИЋ Михаило, „Ревизија устава“, *Административно право и други радови*, Београд, 1998,
51. ЈАНКОВИЋ Драгослав, „Видовдански устав“, *Из историје Југославије 1918–1945, Зборник предавања*, Београд, 1958,

52. ЈАНКОВИЋ Драгослав, „Развитак уставности у Србији у XIX и почетком XIX век“, Миодраг Јовичић (ур.), *Устави Кнежевине и краљевине Србије*, Београд, 1988,
53. ЈАНКОВИЋ Драгослав, *Рађање парламентарне демократије, Политичке странке у Србији XIX века*, Београд, 1997,
54. ЈАНКОВИЋ Драгослав, МИРКОВИЋ Мирко, *Државноправна историја Југославије*, Београд, 1989,
55. ЈАНЧА Дејан, „Регионализам, регионална држава и проблем регионалног уређења Србије“, *Уставноправни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине*, Нови Сад, 2001,
56. ЈЕВТИЋ Драгош, „Устав од 1901“, „Устав од 1888. године“, Миодраг Јовичић (ур.), *Устави Кнежевине и краљевине Србије*, Београд, 1988,
57. JELLINEK G., *Regierung und Parlament in Deutschland*, Leipzig, 1909,
58. JENNINGS Ivor, *Parliament*, Cambridge, 1969,
59. ЈОВАНОВИЋ Ал., *Законик Стефана Душана цара српског*, Српскиправник, 1882,
60. ЈОВАНОВИЋ Милан, „Институције и консолидација демократије – две деценије транзиције у Србији“, Верица Михајловић, Зоран Радоњић, *Две деценије вишестраначја у Србији*, Београд, 2011,
61. ЈОВАНОВИЋ Милан, „Политичке институције и консолидација демократије у Србији“, *Противречности политичког система Србије*, Београд, 2011,
62. ЈОВАНОВИЋ Милан, „Нови устав Србије – манипулативни или неутрални уставни дизајн“, *Политичка ревија*, година (XIII) V, Vol. 12, бр. 4/2006,
63. ЈОВАНОВИЋ Милан Н., *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд, 2008,
64. ЈОВАНОВИЋ Милан, „Народна скупштина – деформације територијалног представљања“, *Годишњак Факултета политичких наука*, 2008,
65. ЈОВАНОВИЋ Милан, *Од слободног мандата ка променљивом делегату*, http://stari.sajt.nspm.rs/debate_2007/2007_jovanovicm2.htm, 12. април 2016,
66. ЈОВАНОВИЋ Слободан, *Политичке и правне расправе*, Друга свеска, Београд, 1910,
67. ЈОВАНОВИЋ Слободан, *Примери политичке социологије – Енглеска, Француска, Немачка 1815–1914*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 10, Београд, 1990,

68. ЈОВАНОВИЋ Слободан, *О држави*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 8, Београд, 1990,
69. ЈОВАНОВИЋ Слободан, *Политичке и правне расправе*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 2, Београд 1990,
70. ЈОВАНОВИЋ Слободан, *Из историје и књижевности I*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 11, Београд, 1990,
71. ЈОВАНОВИЋ Слободан, Сабрана дела Слободана Јовановића, *Влада Милана Обреновића*, Књига II, том 5, Београд, 1990,
72. ЈОВАНОВИЋ Слободан, *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 3, Београд, 1990,
73. ЈОВАНОВИЋ Слободан, Сабрана дела Слободана Јовановића, *Влада Александра Обреновића*, Књига друга, том 7, Београд, 1990,
74. ЈОВАНОВИЋ Слободан, *Велика народна скупштина*, Београд, 1900,
75. ЈОВАНОВИЋ Слободан, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1995,
76. ЈОВАНОВИЋ Слободан, Сабрана дела Слободана Јовановића, *Влада Милана Обреновића*, Књига прва, Београд, 1990,
77. ЈОВАНОВИЋ Слободан, „Предговор“, Сидни Лоу, *Енглески парламентаризам*, Београд, 2010,
78. JACOBSEN G. A., LIPMAN M. H., *Political science*, New York, 1965,
79. ЈОВИЧИЋ Миодраг, *Савремени федерализам – упоредноправна студија*, Београд, 1973,
80. ЈОВИЧИЋ Миодраг, *О уставу*, Београд, 1977,
81. ЈОВИЧИЋ Миодраг, „Устав Књажевства Србије од 1835. („Сретењски устав“) и његово место у свету савремене уставности“, *150 година од доношења Сретењског устава*, Крагујевац, 1985,
82. ЈОВИЧИЋ Миодраг, *Регионална држава – уставноправна студија*, Београд, 1995,
83. ЈОВИЧИЋ Миодраг, *Устав Уједињених Српских Земаља - организација власти (нацрт)*, Београд, 1996,

84. ЈОВИЧИЋ Миодраг, „Парламентарни систем насупротив председничком и скупштинском систему“, *Србија на прелому векова*, Изабрани списи, књига 6, Београд, 2006,
85. ЈОВИЧИЋ Миодраг, *Уставни и политички системи*, Изабрани списи, књига 5, Београд, 2006,
86. ЈОВИЧИЋ Миодраг, „Уставни положај председника Републике по новом Уставу“, *Србија на прелому векова*, Изабрани списи, књига 6, Београд, 2006,
87. ЈОВИЧИЋ Миодраг, *Устав и уставност*, Изабрани списи, књига 3, Београд, 2006,
88. КАНДИЋ Љубица, „Устав од 1838. године“, Миодраг Јовичић (ур.), *Устави Кнежевине и краљевине Србије*, Београд, 1988,
89. КАНДИЋ Љубица, „Уставноправни развој Кнежевине и Краљевине Србије (до 1918)“, Миодраг Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990,
90. KARAKAMISHEVA-JOVANOVSKA Tanja, „Modern democracy and the limitation of mandates in the contemporary world“, *Human and Social Science at the Common Conference*, Volume: 1, Issue: 1, November 2013,
91. KNAPP Andrew, WRIGHT Vincent, *The Government and Politics of France*, Abingdon, Onox – New York, 2006,
92. КОСТИЋ Лазо М., *Уставно право*, Сабрана дела, Први том, Београд, 2000,
93. КРКЉУШ Љубомирка, *Правна историја српског народа*, Београд, 2015,
94. КРСТИЋ Зоран, *Политичка моћ парламента у парламентарним системима*, Београд, 2008,
95. КРСТИЋ –МИСТИЦЕЛОВИЋ Ивана, „Други живот Устава од 1888. године – Србија од 1903. до 1914. године“, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд, 2013,
96. КРШЉАНИН Нина, „Установа квалификваних посланика по Уставу од 1888. године“, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд, 2013,
97. КУЛАУЗОВ Маша, „Сличности и разлике између Сената по Уставу Краљевине Србије од 1901. године и Француске Треће Републике од 1875. године“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2006,

98. КУЛАУЗОВ Маша, „Још неколико напомена о раду Светоникољског одбора“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2009,
99. КУЛАУЗОВ Маша, „Један или два дома законодавног тела? Рад Уставотворног одбора основаног 1888. године“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2010,
100. КУЛИЋ Димитрије, „Нови уставни промене“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр.13/1974,
101. КУТЛЕШИЋ Владан, „Федерализам у Другој Југославији“, *Два века српске уставности*, Београд, 2010,
102. LASKI Harold, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris, 1949,
103. LAUNDI Philip, *Parliaments in the modern world*, Dartmouth, 1989,
104. LOLME DE J. L., *The Constitution of England*, New York, 1979,
105. ЛОВО Филип, *Велике савремене демократије*, Нови Сад, 1999,
106. ЛУКИЋ Радомир, ГРЕБО Здравко, ЈОЈИЋ Бранислав, *Основи правног система СФРЈ*, Београд 1982,
107. Александар Фира, *Континуитет и динамика у уставном развоју Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Нови Сад, 1989,
108. ЉУШИЋ Радош, „О Уставу из 1838. године“, Миодраг Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990,
109. МАЈДАНАЦ Боро, *Народна скупштина Србије: од обичајне установе до савременог парламента*, Београд, 2004,
110. МАНОЈЛОВИЋ Саво, „Три легислативна изазова српске данашњице“, *Унапређење квалитета законодавног поступка у Народној скупштини*, *Зборник реферата са стручног скупа*, Београд, 2010,
111. МАРИНКОВИЋ Танасије, „Јемства судијске независности у уставима Кнежевине и Краљевине Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2010,
112. МАРИНКОВИЋ Танасије, „Политика у границама устава – о начелима представничке демократије“, *Зборник радова: Устав Републике Србије – пет година после (2006–2011)*, Ниш, 2011,
113. МАРКОВИЋ Горан, „Однос законодавне и извршне власти према Уставу Србије од 1888“, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд, 2013,

114. МАРКОВИЋ Лазар, *Парламентарно право*, Зрењанин, 1991,
115. МАРКОВИЋ Ратко, „Примена начела уставности и законитости у Сретењском уставу“, *150 година од доношења Сретењског устава*, Крагујевац, 1985,
116. МАРКОВИЋ Ратко, *Извршина власт*, Београд, 1980,
117. МАРКОВИЋ Ратко, „Питање државности Србије током њеног уставног развитка“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990,
118. МАРКОВИЋ Ратко, Предговор, *Устав Републике Србије*, Београд, 1992,
119. МАРКОВИЋ Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 1995,
120. МАРКОВИЋ Ратко, поговор у: Милован Ђ. Миловановић, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд, 1997,
121. МАРКОВИЋ Ратко, „Стари и нови Устав Србије“, *Уставне промене*, Научни скуп одржан 21. и 22. априла 2003. на Правном факултету у Београду, Београд, 2003,
122. МАРКОВИЋ Ратко, „Устав Републике Србије од 2006 – критички поглед“, *Устав Републике Србије из 2006– Неки елементи новог политичког система*, Београд, 2007,
123. МАРКОВИЋ Ратко, *Уставно право*, Београд, 2011,
124. МАРКОВИЋ Ратко, „Моћ и немоћ председника Републике Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3–4, 2004,
125. MARONGIU Antonio, *Medieval Parliaments – A Comparative Study*, London, 1968,
126. MARTINEY F. Marina's, *Teoria de las Cortes o grandes juntasnacionales de los reinos de Leon y Castilla*, Madrid, 1813,
127. MARSH Ian, „The Decline of Democratic Governance: An Analysis and a Modest Proposal“, *The Political Quarterly*, Vol. 84, No. 2, April–June 2013,
128. МАТИЋ Милутин, „Државно-правни акти аутономне Србије као извори и основа за Сретењски устав“, *Одјеци Сретења – Србија у потрази за новим уставом*, Крагујевац, 2006,
129. MAY Thomas Erskine, *A Treatise Upon the Law, Privileges, Proceedings and usage of Parliament*, London, 2014,
130. MAUNZ Theodor, REINHOLD Zippelius, *Deutsches Staatsrecht*, München, 1994,
131. МИКАВИЦ Дејан, „О уставима Србије – од војда Карађорђа до Митровданског устава Републике Србије“, *Истраживања, часопис за историју*, бр. 17/2006,

132. MEZEY Michael M., „Parliament in the New Europe“, Jack E. S. Hayward, Edward Page (eds.), *Governing the New Europe*, Cambridge, 1995,
133. MEZEY Michael L., *Comparative legislatures*, Durham, N. C. 1979,
134. МИЛОВАНОВИЋ Милован Ђ., „Један или два дома“, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд, 1997,
135. МИЛОВАНОВИЋ Милован Ђ., „Уставност Србијина“, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд, 1997,
136. МИЛОВАНОВИЋ Милован Ђ., „Државно право“, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд 1997,
137. Милован Миловановић, *Наша усатавна реформа, Државно право и друге уставноправне студије*, Београд 1997,
138. MICKLER Tim Alexander, „Standing Committee Assignments in the German Bundestag – Who Gets What in Within-Party Negotiations?“, *German Politics*, Vol. 22 Issue 4, Dec. 2013,
139. МИХАЈЛОВИЋ Владан, *Уставно право*, Књига I, Врање 2001,
140. МИХАЈЛОВИЋ Владан, *Уставно право*, Краљево, 2009,
141. МИХАЈЛОВИЋ Владан, „Србија између председничког и парламентарног система власти“, *Зборник радова: Устав Републике Србије – пет година после (2006–2011)*, Ниш, 2011,
142. МИХАЈЛОВИЋ Владан, „Србија на размеђи партијског и демократског устава“, *Уставне промене у нас*, Косовска Митровица, 2014,
143. МИТРИНОВИЋ Чедомил, БРАШИЖ Милош Н., *Југословенске народне скупштине и сабори*, Београд 1937,
144. МИРКОВИЋ Мирко, „Устав од 1903. године“, „Устав од 1888. године“, Миодраг Јовичић (ур.), *Устави Кнежевине и краљевине Србије*, Београд, 1988,
145. MORAN Thomas Francis, *The Theory and Practice of the English Government*, London, 2013,
146. НАСТИЋ Маја, „Правни положај посланика према Уставу Краљевине Србије од 1888“, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд, 2013,
147. НАКАРАДА Радмила и др. (ур.) *Распад Југославије – продужетак или крај агоније*, Београд, 1991,

148. НЕНАДИЋ Боса, „О парламентарном мандату – пример Републике Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, број 1/2008,
149. НЕНАДОВИЋ Прота Матеја, *Мемоари*, Београд, 1988,
150. НИКОЛИЋ Драган К, „Устав од 1869. године („Намеснички устав“)“, Миодраг Јовичић (ур.), *Устави Кнежевине и краљевине Србије*, Београд, 1988,
151. НИКОЛИЋ Драган К „Начин и околности доношења српских устава“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990,
152. НИКОЛИЋ Оливер, „Председник републике у парламентарном режиму“, *Правни живот*, бр. 12/2012,
153. НИКОЛИЋ Павле, „Идеја поделе власти у српским уставима“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990,
154. НИКОЛИЋ Павле, *Уставно право*, Београд, 1993,
155. НИКОЛИЋ Павле, „Парламентаризам и систем власти у Југославији данас“, *Од распада до безнађа и наде*, Београд, 1997,
156. НИКОЛИЋ Павле, „Скоро као лутрија“, *Од „Устава“ до Устава – прилог сведочењу о једном времену*, Београд, 2003
157. НИКОЛИЋ Павле, „Сила не чини право“, *Од „Устава“ до Устава – прилог сведочењу о једном времену*, Београд, 2003,
158. НОВАКОВИЋ Стојан, *Двадесет година уставне политике у Србији, 1883–1903*, Београд, 1912,
159. НОВАКОВИЋ Стојан, *Уставно питање и закони Карађорђева времена*, Београд, 1988,
160. NORTON Philip, „The United Kingdom, Exerting influence from within“, Knut Heider and Ruud Kool (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*, London – New York,
161. NORTON Philip, „Introduction: The Institution of Parliaments“, Philip Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, 1998,
162. NORTON Philip, „Reforming parliament in the United Kingdom: The report of the commission to strengthen parliament“, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 6, No. 3, 2000,
163. ОРЛОВИЋ Славиша и др., *Побољшање демократских перформанси Народне скупштине Републике Србије – препоруке*, Београд, 2013,

164. ОРЛОВИЋ Слободан, „Делање великих војвода у Првом српском устанку“, *Политичка ревија*, година (XIX) VI, Vol=14, Бр. 2–4 / 2007,
165. ОРЛОВИЋ Слободан, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008,
166. ОРЛОВИЋ Слободан, „Уставни суд Републике Србије у праву и политици“, *Српска политичка мисао*, број 4/2008, vol. 22,
167. ОРЛОВИЋ Слободан, „О ванредном стању у српским уставима“, *Правни живот*, бр. 14/2009,
168. ОРЛОВИЋ Слободан, „Уставни положај органа власти у првој југословенској држави“, *Два века српске уставности*, Београд, 2010,
169. ПАЈВАНЧИЋ Маријана, „Верификација мандата“, *Скупштински пословници – њихов значај; оцена важећих пословника; предлози за њихово побољшање*, Београд, 1998,
170. ПАЈВАНЧИЋ Маријана, „Парламентаризам“, *Уставноправни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине*, Нови Сад, 2001,
171. ПАЈВАНЧИЋ Маријана, „Законодавни поступак“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), Београд 2007,
172. ПАЈВАНЧИЋ Маријана, *Парламентарно право*, Београд 2008,
173. ПАЈВАНЧИЋ Маријана, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009,
174. ПАЈВАНЧИЋ Маријана, „Законодавни поступак – отворена питања“, *Унапређење квалитета законодавног поступка у Народној скупштини, Зборник реферата са стручног скупа*, Београд, 2010,
175. ПАВЛОВИЋ Вукашин, *Парламентаризам и демократија*, у: Дилемеи изазови парламентаризма, приредили Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Београд, 2007,
176. ПАВЛОВИЋ Ђорђе, „Устав Краљевине Србије из 1901. године“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 3/2013,
177. ПАВЛОВИЋ Марко, *Преображенски устав – први српски устав*, Крагујевац, 1997,
178. ПАВЛОВИЋ Марко, „Пословник Народне скупштине Републике Србије“, *Скупштински пословници – њихов значај; оцене важећих пословника; предлози за њихово побољшање*, Београд, 1998,

179. ПАВЛОВИЋ Марко, *Уставно законодавство кнеза Михаила*, Докторска дисертација, Београд, 1989,
180. ПАВЛОВИЋ Марко, *Српска правна историја*, Крагујевац, 2005,
181. ПАВЛОВИЋ Марко, *Правна европеизација Србије 1804–1814*, Крагујевац, 2008,
182. ПАВЛОВИЋ Марко, „Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије“, *Два века српске уставности*, Београд, 2010,
183. PATZELT Werner J., German MP's and Their Roles, Wolfgang C. Müller, Thomas Saalfeld (eds.), *Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour*, London, 1997,
184. ПЕЈАКОВИЋ Марко, „Српски парламентарни одбори – компаративна анализа“, *Српска политичка мисао*, број 4/2011, год. 18, vol. 34,
185. ПЕЈИЋ Ирена, *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Ниш, 2000,
186. ПЕЈИЋ Ирена, *Парламентарно право – француски, немачки, српски и пример Европског парламента*, Ниш, 2006,
187. ПЕЈИЋ Ирена, „Контролна функција парламента“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), Београд 2007,
188. ПЕЈИЋ Ирена, „Органи у законодавном поступку: Влада, парламент (одбор и пленум), председник Републике“, *Унапређење квалитета законодавног поступка у Народној скупштини, Зборник реферата са стручног скупа*, Београд, 2010,
189. ПЕЈИЋ Ирена, „Парламент у Србији и правни положај народних посланика“, *Два века српске уставности*, Београд, 2010,
190. ПЕЈИЋ Ирена, „Парламент у Србији и правни положај народних посланика“, *Два века српске уставности*, Београд, 2010,
191. ПЕЈИЋ Ирена, *Парламентарно право*, Ниш, 2011,
192. ПЕЈИЋ Ирена, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Ниш 2011,
193. ПЕЈИЋ Ирена, „Ограничење законодавне функције парламента“, *Теме – часопис за друштвене науке*, 1/2011,
194. ПЕЈИЋ Ирена, „Границе 'слободе' у парламентарном мандату“, *Зборник радова интеркatedарског састанка наставника и сарадника на предмету уставно право*, Косовска Митровица, 2012,
195. ПЕЈИЋ Ирена, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Ниш, 2011

196. ПЕЈИЋ Ирена, „Народна скупштина Србије – радни или расправни парламент?“, Славиша Орловић (ур.), *Искушења парламентаризма*, Београд, 2013,
197. ПЕТРОВ Владан, *Сукоб домова у дводомном систему*, Београд, 2004,
198. ПЕТРОВ Владан, *Енглески устав*, Београд, 2007,
199. ПЕТРОВ Владан, „Дисциплинска власт председника парламента“, *Правни живот*, број 12/2010,
200. ПЕТРОВ Владан, *Нови уставни суд Републике Србије – поводом мишљења Венецијанске комисије о Уставу Србије од 2006*, http://starisajt.nspm.rs/debate_2007/2007_petrov1.htm, 18. април 2016. године.
201. ПЕТРОВ Владан, *Парламентарно право*, Београд 2010,
202. ПЕТРОВИЋ Милан, „Парламентарни систем против цезаристичког президентијализма (цезаропопулизма)“, *Посткомунизам и власт*, Вучина Васовић, Вукашин Павловић (ур.), Београд, 1996,
203. POLLARD A. F., *The Evolution of Parliament*, London – New York – Toronto, 1920,
204. ПОПОВ Чедомир, „Друштвено-политичке прилике у Србији у време доношења Устава од 1869“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990,
205. ПОПОВИЋ Драгољуб М., „Устав из 1835 године (Сретењски устав)“, Миодраг Јовичић (ур.), *Устави Кнежевине и краљевине Србије*, Београд, 1988,
206. ПОПОВИЋ Драгољуб М., „Упоредни поглед на српске уставе“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990,
207. ПОПОВИЋ Драгољуб М., *Прапочеци српског парламентаризма – клице и преурањен плод*, Београд, 1996,
208. ПОПОВИЋ-ОБРАДОВИЋ Олга, *Парламентаризам у Србији 1903–1914*, Београд, 2008,
209. ПОПОВИЋ Олга, *Стојан Протић и уставно решење националног питања у Краљевини СХС*, Београд, 1988,
210. ПРОДАНОВИЋ Јаша М., „Уставни развитак и уставне борбе у Србији“, *Српски народ у XIX веку, Књига 4–6*, (Станоје Станојевић, ур.), Београд, 1936,
211. ПРОТИЋ Стојан, *Прва година Новог Устава у Србији, од једног радикалца*, Београд, 1889,

212. РАДАКОВИЋ Мирјана, Петров Владан, „Време парламентарне реформе – предлози за модернизацију српског парламента“, *Правни живот*, 14/2009,
213. РАДОЈЕВИЋ Миодраг, „Српски уставни и развој уставности“, Миодраг Радојевић (ур.), *Српски уставни од 1835. до 1990. године са уставима Краљевине СХС и Краљевине Југославије*, Београд, 2004,
214. РАДОЈЕВИЋ Миодраг, „Један оглед о развоју српске уставности – Намеснички устав“, *Политичка ревија*, 1/2010,
215. РАДОЈЧИЋ Никола, *Српски државни сабори у средњем веку*, Београд, 1940,
216. РАНЂЕЛОВИЋ Небојша, *Народна скупштина Краљевине Србије на Крфу 1916–1918. године*, Магистарски рад, Ниш, 1998,
217. РИСТИЋ Јован, *Једно намесничтво, 1868–1872*, Београд, 1894,
218. ROGERS Robert, WALTERS Rhodni, *How Parliaments works*, London, 2004
219. САРТОРИ Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг*, Београд, 2003,
220. SAALFELD Thomas, „Bureaucratisation, coordination and competition, Parliamentary party Groups in German Bundsetag“, Knut Heider and Ruud Kool (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*, London – New York, 2003,
221. SVIRČEVIĆ Miroslav, „Knežinska i seoska samouprava u Srbiji u 1739–1788, Delokrug i identitet lokalne samouprave u Srbiji od Beogradskog mira (1739) do Austrijsko-turskog rata (1788) i Kočine krajine“, *Balkanica*, 2002 Volume, Issue 32–33,
222. SILK Paul with WATHERS Rhodni, *How Parliaments Works*, London – New York, 1992,
223. СИМОВИЋ Дарко, „Сретењски устав заразителна конституција“, *Одјеци Сретења – Србија у потрази за новим уставом*, Крагујевац, 2006,
224. СИМОВИЋ Дарко, „Рационализовани парламентаризам Устава Србије од 2006“, *Правни живот*, бр. 14/2007,
225. СИМОВИЋ Дарко, *Полупредседнички систем*, Београд, 2008,
226. СИМОВИЋ Дарко, „Писани и живи устав за време важења Устава Србије из 1990“, *Два века српске уставности*, Београд, 2010,
227. СИМОВИЋ Дарко, „Недовољно рационализовани парламентаризам митровданског уставотворца“, *Зборник радова: Устав Републике Србије – пет година после (2006–2011)*, Ниш, 2011,

228. СИМОВИЋ Дарко, *Слабости институционалних гаранција независности Уставног суда Србије*, Регионална конференција о избору судца уставних судова, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2012,
229. СИМОВИЋ Дарко, „У потрази за 'очевима-оснивачима' српског парламентаризма, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд, 2013,
230. СИМОВИЋ Дарко, ПЕТРОВ Владан, *Уставно право*, Београд, 2014,
231. SKINNER Q., *Liberty before Liberalism*, Cambridge University Press, 1998,
232. *Скупштинске беседе краља Милана*, приредили Душко М. Ковачевић, Момир Самарцић, Нови Сад, 2005,
233. СМЕРДЕЛ Бранко, *Парламентаризам, слобода говора и заступнички имунитет*, Информатор бр. 6012/ 2011,
234. СПЕКТОРСКИ Евгениј Васиљевич, *Држава и њен живот*, Београд, 2000,
235. СРНИЋ Иванка, *Други дом у представничким телима*, докторска дисертација, Београд, 1958,
236. СТАНКОВИЋ Марко, „Политичка одговорност Владе у уставном систему Србије“, *Правни живот*, Број 14/2007,
237. СТАНКОВИЋ Марко, „Природа посланичког мандата – теоријски модели и наша уставна пракса“, *Зборник радова интеркатедарског састанка наставника и сарадника на предмету уставно право*, Косовска Митровица, 2012,
238. СТАНКОВИЋ Марко, *Локална самоуправа у Србији*, Београд, 2015,
239. СТЕФАНОВИЋ Јован, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Књига I, Загреб, 1956,
240. СТЕФАНОВИЋ Јован, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Књига II, Загреб, 1956,
241. СТЕФАНОВСКИ Мирјана, „Парламентаризам по Уставу од 1901. године“, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд, 2013,
242. СТОЈАДИНОВИЋ Милан М., *Ни рат ни пакт*, Ријека, 1970,
243. СТОЈАНОВИЋ Драган, „Права грађана у уставима Србије“, Миодраг Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990,
244. СТОЈАНОВИЋ Драган, *Устав и политичко законодавство Републике Србије*, Ниш, 1991,

245. СТОЈАНОВИЋ Драган М., *Правни положај посланика на примерима Француске, Аустрије, Немачке и Југославије*, Ниш, 1999,
246. СТОЈАНОВИЋ Драган, *Уставно право, књига II*, Ниш, 2007,
247. СТОЈИЧИЋ Слободанка „Законодавна власт Народне скупштине по Уставу Србије из 1869. године“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 8/1969,
248. СТОЈИЧИЋ Слободанка, „Постанак и примена Устава од 1901. године“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 9/1970,
249. СТОЈИЧИЋ Слободанка, „Политички и уставни компромис у Србији 1888. године“, II део, *Зборник Правног факултета у Нишу 1979*,
250. СТОЈИЧИЋ Слободанка, „Устав Србије од 1888. године“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990,
251. СТОЈИЧИЋ Слободанка, „Устав од 1888. године“, Миодраг Јовичић (ур.), *Устави Кнежевине и краљевине Србије*, Београд, 1988,
252. СТОЈИЧИЋ Слободанка, „Елементи уставног карактера у органским законима из 1870“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. XLIX/2007,
253. СТОЈИЧИЋ Слободанка, „Милан Обреновић и уставно питање у Србији“, *Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења*, Београд, 2013,
254. STOKES Gale, *Politics and Development, The emergence of Political Parties in Nineteenth-Century Serbia*, Durham and London, 1990,
255. THOMAS Graham P., „United Kingdom: The Prime Minister and Parliament“, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, No. 2/3, 2004,
256. УРОШЕВИЋ Богдан, „Контролна функција Народне скупштине и независна државна тела – унапређење капацитета или четврта власт“, Зоран Стојиљковић, Јелена Лончар, Душан Спасојевић (ур.), *Зборник радова: Парламент и демократија*, Београд, 2015,
257. ФИРА Александар, *Записи о правном поретку*, Београд, 1996,
258. ФИРА Александар, „Устав Србије од 1835. године“, *Одјеци Сретења – Србија у потрази за новим уставом*, Крагујевац, 2006,
259. ФИРА Александар, *Уставно право Републике Србије*, Први том, Крагујевац, 2007,
260. ФРИДИХ Карл Јоаким, *Конституционална демократија – Теорија и пракса у Европи и Америци*, Подгорица, 2005,

261. HAGEVI Magnus, „Nordic Light on Committee Assignments“, in P. Esaiasson and K. Heidar (eds.), *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience* (Columbus, OH: Ohio State University Press, 2000),
262. HAGUE Rod, HARROP Martin, BRESLIN Shaun, *Компаративна владавина и политика*, Загреб, 2001,
263. HARDT Sascha, *Parliamentary Immunity – A Comprehensive Study of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*, Dissertation, London, 2013,
264. HEIDER Knut, KOOLERuud, „Parliamentary Party Groups Compared“, Knut Heider and Ruud Koole (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*, London– New York, 2003,
265. HOGG Quintin, *The purpose of parliament*, London, 1946,
266. COURENAY Иbert, *Parliament; its history, constitution and practice*, London 1911,
267. ЧАВОШКИ Коста, „Трећа Југославија у новом уставном руху“, *Устав као јемство слободе*, Београд, 1995,
268. ЧАВОШКИ Коста, *Згажени устав*, Београд, 2003,
269. ЧАВОШКИ Коста, „Устав као средство агитације и пропаганде – Устав ФНРЈ од 31. јануара 1946“, *Два века српске уставности*, Београд, 2010,
270. ЧУЛИНОВИЋ Фердо, „Економско и политичко стање Југославије од 1921. до 1929“, *Из историје Југославије 1918–1945, Зборник предавања*, Београд, 1958,
271. ЧУЛИНОВИЋ Фердо, „Шестојануарска диктатура и Октроирани устав“, *Из историје Југославије 1918–1945, Зборник предавања*, Београд, 1958,
272. ШЕГВИЋ Саша, БАШИЋ Миа, „Парламентарни имунитет – теорија, правна регулатива и пракса у савременим демократским државама“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, год. 49, 3/2012,
273. ШУЉАГИЋ Сања, „Функционисање српске државе у средњем веку“, *Политичка ревија*, година (XXII) IX, vol. 25, број 3/2010,
274. WHEARE Kenet, *Legislatures*, Oxford, 1967.

ИЗВОРИ

1. Устав Књажевства Србије из 1835.
2. Устав за Књажество Србију од 1869. године.
3. Устав из 1888. године.
4. Устав Краљевине Србије од 1901.
5. Устав из 1903. године
6. Устав ФНРЈ из 1946,
7. Уставни закон из 1953,
8. Устав СФРЈ из 1963,
9. Устав СФРЈ из 1974. године,
10. Устав Републике Србије из 1990. године,
11. Устав Србије из 2006. године.
12. Уставни закона о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти јиз 1953
13. Закон о Скупштини, Зборник закона и уредба и уредбених указа изданих у Књажеству Србији, Београд, 1858,
14. Закон о Народној скупштини (од 5, односно од 14. јануара). Зборник закона и уредба и уредбених указа изданих у Књажеству Србији (Од почетка до конца 1859. године), Београд, 1859,
15. Закон о Народној скупштини, *Србске новине*, бр. 105, 3. септембра 1860.
16. Закон о пословном реду у Народној скупштини, Београд 1889.
17. Закон о пословном реду у Народној скупштини (од 1. новембра 1889. године с изменама и допунама од 28. јануара 1891. године, враћен у живот Уставом од 5. јуна 1903. године), *Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од 1. јануара 1903. до краја исте године*, бр. 58, Београд, 1905.
18. *Зборник закона и уредба у Књажеству Србији за 1870.годину*, XXIII, Београд 1970
19. Закон о пословном реду у Народној скупштини, *Зборник закона и уредба у Књажеству Србији за 1870.годину*, XXIII, Београд, 1970,
20. Закон о пословном реду Сената из 1931.године,

21. Закон о буџетском систему „Службени гласник РС“, број 54/2009, 73/2010, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр, 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон и 103/2015,
22. Закон о Народној скупштини, „Службени гласник РС“, број 9/2010 од 26. фебруара 2010. године,
23. Закон о заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, број 79/2005 и 54/2007,
24. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, број 120/2004, 54/2007 и 36/2010,
25. Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, број 22/2009,
26. Закон о Народној банци, „Службени гласник РС“, број 72/200, 55/2004, 85/2005 – др. закони, 44/2010 и 76/2012,
27. Закон о избору народних посланика, „Службени гласник РС“, број 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003 – др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука УСРС, 36/2011 и 104/2009 – др. закон,
28. *Србске новине*, бр. 160 од 9. децембра 1868.
29. „Друга седница Уставног одбора од 10. децембра 1868“, *Јединство*, бр. 4 од 11. децембра 1868,
30. „Трећа седница Уставног одбора од 11. децембра 1868“, *Јединство*, бр. 7 од 16. децембра 1868,
31. Пословник Народне скупштине Краљевине СХС из 1921,
32. Пословник Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд, 1922,
33. Пословник Скупштине Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (1975),
34. Пословник Народне скупштине, „Службени гласник РС“, број 52/2010 од 28. јула 2010. године,
35. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 69/94 од 9. децембра 1994. године,
36. Пословник Народне скупштине Републике Србије (Пречишћени текст), „Службени гласник РС“, бр. 56/2005 од 30. јуна 2005,

37. Пословник Народне скупштине Републике Србије од 11. јуна 2002, „Службени гласник РС“, бр. 32/2002,
38. Пословник Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 11/91 од 23. фебруара 1991. године,
39. Пословник Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 53/05,
40. Одлука IY–197/2, „Службени гласник РС“, број 57/03,

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

1. *Global parliamentary report – Changing nature of parliamentary representation*, Lead author: Greg Power, Inter-parliamentary union, 2012, <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-e.pdf>, 11. август 2013. године
2. BLACKSTONE William, *Commentaries on the Laws of England in Four Books, Vol. 1, 1753*, http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/2140/Blackstone_1387-01_EBk_v6.0.pdf, 24. јул 2015,
3. BRADLEY Anthony, „The sovereignty of Parliament – form or substance“, *The changing constitution*, (eds. Jeffrey Jowell, Dawn Oliver), Oxford 2011, <http://okhpdf.emeiskaiemeis.eu/the-changing-constitution-jeffrey-45021915.pdf>, 26. јул 2015,
4. LODWICK Jon, *A Study of House of Lords Reform – Is reform needed and how should the House of Lords be reformed?*, 4–6, <http://www.dauntseys.org/resource.aspx?id=47301>, 19. август 2015,
5. МИЉКОВИЋ Александар А., *Александар Соловјев као истраживач оставштине Валтазара Божишића и правних и историјских споменика из раздобља XV – XIX века*, <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0352-5732/2007/0352-57320723071M.pdf>, 25.07.2014,
6. ПЕЈИЋ Ирена, *Концепт народног представништва и контроверзе о парламентарном мандату у српском уставу*, http://starisajt.nspm.rs/debate_2007/2007_rejic1.htm, 12. април 2016,
7. TUGENDHAT Michael, *The Individual, the state and the Press*, <http://fbls.eu/wp-content/uploads/2007/12/The-individual-the-state-and-the-press-The-Hon-Mr-Justice-Tugendhat-High-Court-of-England-and-Wales.pdf>, 17. септембар 2015,

8. HULST Marc Van der, *The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study*, Geneva, 2000, http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf, 21. септембар 2015,
9. CDL-AD(2014)011-eReport on the scope and lifting of parliamentary immunities adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21–22 March 2014), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e), 18. септембар 2015.
10. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb), 25. април. 2016,
11. Дневни лист *Вечерње новости* од 2. јула 2013, http://www.novosti.rs/dodatni_sadržaj/clanci.119.html:441991-Sva-nada-u-ruskog-cara
12. Антић Чедомир, *Српска „Славна револуција“*, <http://www.politika.rs/sr/clanak/67045/Srpska-Slavna-revolucija>, 19. март 2016.
13. <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803105709313>, 18. фебруар 2012.
14. <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/pregl ed- aktivnosti-narodne-skupstine.1742.html>, 2. април 2016,
15. http://www.arhivyu.gov.rs/active/srlatin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/deklaracija_drugog_zasedanja_avnoja.html
16. http://corporateeurope.org/sites/default/files/foee_ceo_lc__1506__whose_representative_-_meps_on_the_industry_payrollfinal.pdf.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани Бојан Бојанић

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Парламент у уставном развоју Србије

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда



У Косовској Митровици, 15. јул 2016

Прилог 2.

**Изјава о истоветности штампане и електронске
верзије докторског рада**

Име и презиме аутора Бојан Бојанић

Број индекса

Студијски програм

Наслов рада **Парламент у уставном развоју Србије**

Ментор проф. др Владан Михајловић

Потписанир Бојан Бојанић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Приштини, са привременим седиштем у Косовској Митровици.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Приштини, са привременим седиштем у Косовској Митровици.

Потпис докторанда



У Косовској Митровици, 15. јул 2016

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Приштини, са привременим седиштем у Косовској Митровици унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Парламент у уставном развоју Србије

која је моје ауторско дело.

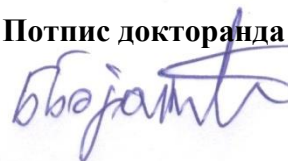
Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
- X 3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда



У Косовској Митровици, 15. јул 2016.

1. Ауторство - Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. Ауторство – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.