

Прегледни рад

UDK 342.4:342.53(497.6RS)

DOI 10.7251/SVA1816009R

УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Др Новак Радојчић¹

Апстракт: У овом раду аутор је представио првенствено уставни и законски оквир рада Народне скупштине Републике Српске. У том смислу истакнуте су посебности настале на основу Устава БиХ који је уједно и саставнио дио Дејтонског мировног споразума. На тај начин сагледан је шири правни и политички оквир у којем се одвијају скупштинске активности. Затим је акценат стављен на релевантне елементе изборног система Републике Српске, али и Босне и Херцеговине. У том оквиру налазе се најважније детерминанте самог изборног процеса, који претходи конституисању Народне скупштине. Такође, анализирана је и унутрашња организација представничког тијела у уставном систему Републике Српске. Овај аспект је изузетно битан јер има непосредан утицај на законодавни поступак, па самим тим и на политички живот у Републици Српској. У свим релевантним сегментима овог рада садржано је објашњење у погледу конститутивности народа, као и заштите виталних и националних интереса. На основу анализе свих поменутих чинилаца правно-политичког положаја Народне скупштине Републике Српске, у закључку је изнијет став о њеној улози, раду, значају и актуелним тенденцијама у раду.

Кључне ријечи: *уставно уређење, изборни систем, Народна скупштина.*

УВОД

1. УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Босна и Херцеговина има веома специфично уставно уређење, на шта је неопходно скренути пажњу у свјетлу теме овог рада. Дејтонски мировни споразум, потписан 21.11.1995. ради окончања грађанског рата који је трајао четири године на подручју бивше СФРЈ, поред Општег оквирног споразума садржи и једанаест анекса. Требало би имати у виду и припреме политичких снага за грађански рат², а стим у вези и њихово дјеловање у мирнодопским послератним условима Анекс IV представља Устав Босне и Херцеговине. Као такав, има низ специфичности у формалноправном и материјалноправном смислу, по

¹ Доктор политичких наука

² Милован Милутиновић, *Политички дискурс изблиза*, Б. Лука, 2016, стр. 38.

којима се разликује од већине устава у свијету. Карактерише га неубичајена процедура доношења, као и сами доносиоци Устава. Својим обимом упућује на англосаксонски модел устава, а према настанку на мултилатерални међународни уговор. „Дакле, легислативни уговори одређују апстрактна, општа правила којих се стране уговорнице морају придржавати на дужи период. То је управо случај са Дејтонским мировним споразумом, што се, прије свега, односи на Анекс IV (Устав БиХ), али и на остале дијелове“.³

Поменути акт Босна и Херцеговина је уређена као двоентитетска држава, без одређеног облика државног уређења. Босна и Херцеговина као држава је заснована на међународном, а не на државном праву, чиме подсећа на конфедерални облик уређења. Ентитети који чине БиХ су Република Српска и Федерација БиХ, те као такви имају органе законодавне, извршне и судске власти, као и сопствене уставе. "Устав БиХ уређује основну организацију власти само на нивоу Босне и Херцеговине као цјелине (чл. IV–VII). Дакле, организација власти у ентитетима у цјелини, како на нивоу ентитета тако и у локалним јединицама, није обухваћена Уставом БиХ. То се битно разликује од односа у већини савремених сложених држава."⁴ Посебну специфичност представља Брчко дистрикт, који није дио ни једног ентитета али је дио Босне и Херцеговине. "Имајући у виду ове разлоге, а нарочито степен самосталности у односу на остала два ентитета и ширину функција и овлаштења, може се закључити да Брчко дистрикт, у суштини, представља нови ентитет у БиХ".⁵ Рад ентитетских органа власти мора бити усклађен са одредбама Дејтонског Устава, као и у складу са општим принципима међународног права. Уставом је уређена координација између ентитетског нивоа власти, те заједничких органа власти на нивоу БиХ. У уставном систему БиХ постоје сљедећа представничка тијела: Парламентарна скупштина БиХ, која се састоји из Представничког дома и Дома народа; Парламент ФБиХ, кога чине Заступнички дом и Дом народа те Народна скупштина Републике Српске, о којој ће бити више ријечи у наставку текста.

2. УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Народна скупштина Републике Српске је представничко тијело у уставном систему Републике Српске. Посматрано кроз традиционалну призму парламентарне демократије, може се рећи да заузима централно мјесто у уставноправном систему Републике Српске. Наиме, „према надлежностима које има Народна скупштина очигледно је да у

³ Милан Пилиповић, *Устав Босне и Херцеговине – нормативно и стварно*, Бања Лука, 2008, стр. 36.

⁴ Миле Дмичић, *Босна и Херцеговина као држава Sui generis*, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2010, стр. 211-228, 218.

⁵ Милан Благојевић, *Правна природа и положај Брчко дистрика у Босни и Херцеговини*, Добој, 2002, стр.192.

систему подјеле власти има наглашену улогу, тј. са знатно већим надлежностима него што имају парламенти у класичном систему подјеле власти."⁶ Стога слиједи кратак осврт на уставне организације власти у Републици Српској.

"Република Српска је створена вољом српског народа у Босни и Херцеговини, а потом и вољом међународне заједнице, као државотворна једниница – ентитет".⁷ Устав Републике Српске донијет је 28. фебруара 1992. и након измјена у неколико наврата у члану 1. дефинисана је као јединствен и недјељив уставно-правни ентитет. Уставно уређење Републике темељи се између осталог на парламентарној демократији, подјели власти, као и на слободним изборима.⁸ Такође, значајна је и Декларација о државном и политичком уређењу државе од 14. Августа 1992. "Наиме, њоме се на специфичан начин врше измјене и допуне Устава што се јасно види из пречишћеног текста Устава гдје су унијете одредбе из декларације".⁹

Као што се види из члана 5. Устав Републике Српске уважава све тековине и принципе модерних, демократских и правних држава. Као такав, уважавајући специфичности етничке структуре становништва, као и историјске околности настанка саме Републике, заснован је и на равноправности конститутивних народа. Поменути принцип је досљедно проведен у свим законским и подзаконским актима, те представља конкретизацију овог уставног начела.

Такође, Република Српска утемељена је на систему подјеле власти, гдје предсједник Републике преставља Републику Српску и изражава њено државно јединство. Извршна власт повјерена је Влади, судска власт судовима, уставотворна и законодавна Скупштини а о заштити уставности и законитости одлучује Уставни суд.

Поред наведеног, нису сви међународни и домаћи фактори сагласни са постојећим уставним рјешењима. Итекако су уочљива настојања да се власт у БиХ централизује на штету Републике Српске, тј. да се смање њене надлежности. Према томе, интерпретације да се мора успоставити централизован институционални систем и унитарно државно уређење у БиХ нису засноване на чврстим аргументима, нити је, пак, тачно да се тзв. европским пословима, односно административним активностима везаним за процес европских интеграција, могу искључиво бавити заједничке институције БиХ.¹⁰

⁶ Рајко Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука, 1997, стр. 60.

⁷ Рајко Кузмановић, *Нови есеји о уставности и државности*, Бања Лука, 2010, стр.81.

⁸ Устав Републике Српске, Службени гласник Републике Српске“, број 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05), члан 5.

⁹ Рајко Кузмановић, *Формирање државе Републике Српске*, 1998, Годишњак Правног факултета у Бањој Луци, XXII/98, стр. 23.

¹⁰ Миле Дмичић, *Босна и Херцеговина као држава Sui generis*, Анали Правног факултета у Београду, 1/2010, стр. 211-228, 222.

Које су то надлежности Народне скупштине, на који начин се бирају посланици који их реализују, која су њихова права и обавезе као и видови организовања, у складу са насловом, биће детаљније приказано у остатку рада.

3. ПОЛОЖАЈ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ У УСТАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

1. Начин избора посланика у Народну Скупштину Републике Српске

1.1 Бирачко право и политичко организовање

Најважнији елементи изборног система су „бирачко право, начин гласања и вођења изборног поступка, распоред бирачког тијела у изборне јединице, метод расподјеле гласова у изборне мандате, однос представника и бирача, опозив изабраних представника, контрола избора и судско-административна заштита бирачког права и поступака.“¹¹ Сви наведени чиниоци укратко чине – изборе – на којима "се добија или губи већ освојена политичка власт."¹²

На самом почетку било би потребно дефинисати појам бирачког права. Овај теоријски увод потребан је како због лакшег разумевања текста, тако и због сродних појмова као што су изборно право, односно право гласа. Може се рећи да се, "само на први поглед, ради о синонимима, који у основи истоветан садржај, означавају различитим терминима",¹³ тако да, иако међу овим појмовима постоји значајан степен подударности, ипак су они садржински различити и те разлике су правно релевантне.

Наиме, изборно право је најопштији појам и представља скуп свих права и обавеза које грађани, али и остали учесници избора остварују.

"Бирачко право" је термин употребљен у Уставу Републике Српске, али и најчешће коришћен термин у упоредноправној пракси, као једно од основних права у савременим демократским друштвима.¹⁴ Заправо, овај појам означава само сегмент једног ширег и сложенијег појма – изборно право. У ужем смислу, бирачко право представља право грађана да бирају своје представнике у органима власти. "Међутим, у конституционалној теорији и пракси, овај термин се користи и у ширем значењу, када се под њим, поред права бирања, означава и право

¹¹ Миле Дмичић, *Правни аспекти изборног система у парламентарној демократији*, Бања Лука, 1999, стр. 32.

¹² Сотир Костов, Зоран Калинић, *Како да победијемо на изборима*, Бања Лука, 2008, стр. 13.

¹³ Маријана Пајванчић, *Изборно право, Реконструкција правног система Југославије на основама слободе, демократије, тржишта и социјалне правде*, Нови Сад, 1998, стр. 148.

¹⁴ Милан Јовановић, *Изборни системи посткомунистичких држава*, Београд, 2004, стр. 29.

грађана да буду бирани".¹⁵ Тако се право грађанина да бира назива *активно бирачко право*, а право грађанина да буде биран *пасивно бирачко право*.

Кад се ради о праву гласа, овај појам има најуже значење од поменутих. Садржински је најуже везано за сам чин гласања, те се често поистовјећује са активним бирачким право. То ипак није у потпуности тачно, јер је право гласа ужи појам од активног бирачког права. На примјер, активно бирачко право подразумејева и заштиту било којег од изборних права док је право гласа везано искључиво за сам чин гласања.

Изборним законом Босне и Херцеговине¹⁶ утврђена су начела која вриједе на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини. Избор народних посланика у Републици Српској регулисан је Изборним законом Републике Српске.¹⁷ Такође, битну улогу у изборном процесу имају и подзаконски акти као што су : Одлука о називима основних изборних јединица; Правилник о медијском представљању политичких субјеката у периоду од дана расписивања избора до дана одржавања избора итд.

Изборе на свим нивоима расписује Централна изборна комисија Босне и Херцеговине. Избори се одржавају прве недеље у октобру, осим ако се тај датум не подудара са вјерским празником једног од конститутивних народа. Централна изборна комисија објављује датуме избора за све нивое у „Службеном гласнику БиХ“, службеним гласилима ентитета, „Службеном гласнику Брчко Дистрикта“, те у средствима јавног информисања, најмање стотину и педесет (150) дана прије одржавања избора.

Право да бирају и буду бирани имају сви грађани Босне и Херцеговине који су навршили осамнаест година и уписани су у Централни бирачки списак. Кад се ради о институту парламентарне неподударности законом је прецизирано да: „Једно лице може обављати највише једну непосредно изабрану јавну дужност или највише једну непосредно и једну посредно изабрану дужност, ако није другачије регулисано. Нespoјиво је истовремено вршење ових функција са вршењем функција у извршним органима власти.“¹⁸

Право предлагања кандидата и кандидатских листа имају политичке странке, независни кандидати, коалиције и листе незави-

¹⁵ Снежана Савић, *Република Српска послје Дејтона*, Бања Лука, 1999, стр. 109.

¹⁶ Изборни закон БиХ, Службени гласник БиХ бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04(а), 4/04(б), 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07(а), 32/07(б), 33/08, 37/08, 32/10.

¹⁷ Изборни закон Републике Српске, Службени гласник РС бр. 34/02, 35/03, 24/04, 19/05 и 24/12.

¹⁸ Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ бр. 24/06, чл. 11.

сних кандидата овјерене од стране Централне изборне комисије БиХ. Да би поменути политички субјекти били овјерени од стране ЦИК-а, кандидат мора бити уписан у Централни бирачки списак, у општини која се налази у оквиру граница изборне јединице у којој се кандидује. Кандидат се може кандидовати само за функцију у једној изборној јединици, на једној кандидатској листи. Политичке странке морају бити регистроване код надлежног органа, у складу са законом.

За листе кандидата, политичких странака, листе независних кандидата и коалиције предвиђени су различити рокови у оквиру којих морају поднијети пријаву Централној изборној комисији. Листа кандидата може садржати за два већи број кандидата од броја мандата који се додјељује у вишечлавној изборној јединици. Релативно равномерно заступљеност оба пола међу кандидатима постиже се тако што: најмање један кандидат мање заступљеног пола налази се међу прва два, најмање два међу првих пет, најмање пет међу првих осам итд. Број кандидата мање заступљеног пола не смије бити мањи од количника укупног броја кандидата на листи и броја три.

Органи за спровођење избора су Републичка изборна комисија, Градска изборна комисија, Општинска изборна комисија, бирачки одбори. Рад органа за спровођење избора је независан и непристрасан. Њихов састав је мултиетичан, тако да одражава заступљеност конститутивних народа и осталих, према последњем попису на државном нивоу.

1.2 Изборне јединице и расподјела мандата

Мандат посланика у Народној скупштини Републике Српске траје четири године. Према Изборном закону Републике Српске Народна скупштина има 83 посланика, који се бирају на непосредним изборима. Сваки конститутиван народ има најмање четири посланика у скупштини. Бирачко тијело у Републици Српској подијељено је у девет изборних јединица, у оквиру којих се бира 63 посланика. Преосталих 20 посланичких мандата су компензациони мандати и додјељују се у складу са Изборним законом Босне и Херцеговине, те у складу са Изборним законом РС.¹⁹

Народна скупштина утврђује, на основу Изборног закона број мандата, границе изборних јединица, те број компензацијских мандата. Распоред броја мандата међу изборним јединицама извршен је према броју бирача. Свака изборна јединица има најмање четири а највише петнаест посланика. Број мандата који припада изборној јединици утврђује се тако што се укупан број уписаних бирача дијели са укупним бројем мандата у изборним јединицама. Затим се број регистрованих бирача у изборној јединици дијели са претходно добијеним количником. Мандати који се не могу расподијелити помоћу цијелих бројева, расподјељују се на основу највећег децималног остатка.

¹⁹ Закон о измјенама и допунама Изборног закона РС, Службени гласник Републике Српске 24/12, чл. 11.

У пропорционалним изборним системима у којима се кандидати истичу на листама, укупан број посланичких мјеста се дијели између изборних јединица. На свакој кандидатској листи истакнуто је више кандидата (онолико колико се посланика бира у конкретној изборној јединици).²⁰ Дакле, расподела мандата у изборном систему Српске врши се према пропорционалном систему. Оно што је такође битно јесу специфичности у вези са типом кандидатских листа. То значи да се бирачи могу одлучити да свој глас дају само политичкој странци или коалицији, само једном или више кандидата у оквиру једне листе или политичкој странци и једном или више кандидата који се налазе на кандидатској листи те странке. Утицај појединачних гласова додијељених кандидатима са листе је различит, а њихово дејство на попуњавање мандата додијељених листи је неизвјесно.²¹

У оквиру сваке изборне јединице мандати се распоређују на следећи начин : за сваку политичку странку и коалицију, укупан број важећих гласова које је странка или коалиција освојила дијели се са 1, 3, 5, 7, 9, 11 и тако редом, све док је то потребно за расподелу мандата. Бројеви који се добију овом серијом дијелења су "количници". Број гласова за независног кандидата је количник тог кандидата. Мандати се дијеле по реду, почев од највећег количника, док се не расподијеле сви мандати изборне јединице за одређени орган. Политичка странка, коалиција, листа независних кандидата и независни кандидат који нису освојили више од 3% од укупног броја важећих гласачких листића у изборној јединици, не могу учествовати у расподјели мандата.

1.3 Унутрашња организација Народне скупштине

Пословником о раду Народне скупштине уређена је унутрашња организација, начин остваривања права и дужности народних посланика и друга питања од значаја за рад и остваривање задатака Народне скупштине.

1. Предсједник, потпредсједници, генерални секретар и замјеник генералног секретара Народне скупштине

Предсједник Народне скупштине представља Народну скупштину; сазива сједницу и предсједава засједањем; предлаже дневни ред сједнице; стара се о примјени Пословника Народне скупштине итд. Мандат предсједника Народне скупштине може престати прије истека временског периода на који је изабран. То се догађа у случају разријешења дужности или истека мандата посланика.

Уколико предсједник не обавља своју дужност према Уставу, закону и пословнику, може бити разрјешен дужности, уз образложен приједлог за разрјешење.

²⁰ Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Београд, 2008, стр. 15.

²¹*ibidem*, стр. 59.

Потпредсједници Скупштине помажу у раду предсједнику Народне скупштине. Уколико је предсједник одсутан, мијења га један од потпредсједника кога он одреди. Подношење оставке и разрјешење са дужности потпредсједника, регулисано је на исти начин као и за предсједника Народне скупштине.

Генерални секретар руководи службом Народне скупштине. За свој рад одговоран је Народној скупштини и предсједништву Народне скупштине. Генерални секретар руководи финансијским и материјалним пословањем Народне скупштине и службе Народне скупштине. Генерални секретар има замјеника који му помаже у раду, а замјеник генералног секретара може имати једног или више помоћника. Замјеник мијења генералног секретара у вријеме његове одсутности или спријечености. Његова функција може престати прије истека времена на које је именован : оставком и разрјешењем.

2. Предсједништво и колегијум Народне скупштине

Предсједништво Народне скупштине расправља о питањима везаним за рад Народне скупштине; усклађује рад радних тијела Народне скупштине; брине се о сарадњи Народне скупштине са Вијећем народа, парламентарној сарадњи у Босни и Херцеговини и ван Босне и Херцеговине, сарадњи са другим органима и организацијама у Републици Српској и Босни и Херцеговини итд.

Колегијум Народне скупштине чине: предсједник и потпредсједници Народне скупштине, предсједници клубова посланика и представници посланичких група. У раду колегијума Народне скупштине учествују и генерални секретар НСРС, представници Владе Републике Српске, стручни сарадници Народне скупштине, предсједници радних тијела итд. Сједнице Колегијума Народне скупштине су јавне. Сједнице Колегијума одржавају се прије сваког сазивања и одржавања сједнице НСРС.

3. Радна тијела Народне скупштине

Парламентарне активности одвијају се у оквиру радних тијела, посланичких клубова, као и на пленарном засједању. Што се тиче радних тијела парламента, разликујемо стална и повремена радна тијела. Радна тијела се образују ради квалитетнијег и ефикаснијег рада парламента. При њиховом образовању води се рачуна о компетентности за поједине области из домена надлежности парламента.²² Стална радна тијела, као што им и назив каже, раде у континуитету. За разлику од њих, повремена радна тијела се баве повјереним послом, онда када се за то укаже потреба.

За разматрање, предлагање и претресање питања из надлежности Народне скупштине, а у циљу њеног ефикаснијег рада, образују се комисије и одбори као стална радна тијела Народне скупштине. Посебном одлуком Народне скупштине могу се образовати и друга

²² Маријана Пајванчић, *Уставно право*, Нови Сад, 2011, стр. 189.

стална, као и повремена radna тијела. Предсједник радног тијела заказује сједницу мада је дужан да то учини и на захтјев предсједника Народне скупштине или већине чланова радног тијела. Радно тијело доноси годишњи програм рада на почетку године, на приједлог предсједника радног тијела. Јавност може бити искључена у току сједнице радног тијела, на основу образложеног приједлога који подноси предсједник или члан радног тијела, или предлагач акта који се разматра.

Комисије Народне скупштине су : *Комисија за избор и именовање и Административна комисија*. Обје комисије састоје се од девет чланова, тј. предсједника, потпредсједника и седам чланова из реда народних посланика.

На мјесто предсједника Комисије за избор и именовања бира се члан политичке организације која је освојила највећи број мандата у Народној скупштини. Комисија за избор и именовање предлаже рјешења за избор, именовање и разрјешење из надлежности Народне скупштине. Изузетак су приједлози које подносе други органи који су за то овлаштени Уставом, законом или пословником. Комисија за избор и именовање сарађује са одговарајућим органима и организацијама, на плану креирања и рјешавања кадровске политике у Републици Српској.

О материјалним и другим условима за рад Народне скупштине Републике Српске одлучује административна комисија. Затим, утврђује приједлог за обезбјеђење средстава у буџету за рад Народне скупштине, на приједлог предсједника и генералног секретара НСРС. Оно што је такође у надлежности административне комисије јесте да разматра Нацрт и Приједлог буџета, у дијелу који се односи на средства која су предвиђена за рад Народне скупштине. Административна комисија припрема и предлаже прописе у вези са остваривањем права и дужности посланика итд.

Постоји двадесет сталних одбора Народне скупштине, са правног аспекта било би битно детаљније приказати рад сједних одбора :

1. Одбор за уставна питања

Одбор за уставна питања чине предсједник, замјеник предсједника и девет чланова. Од тога се предсједник, потпредсједник и пет чланова бира из Народне скупштине, а преостала четири члана из реда научних и стручних сарадника, али они немају право одлучивања. Функцију предсједника Одбора за уставна питања обавља предсједник Народне скупштине. Надлежности овог одбора су: праћење и проучавање примјене и остваривања Устава; разматрање питања везаних за усаглашавање закона са Уставом; иницијатива и подношење приједлога Народној скупштини у вези са мјерама ефикаснијег остваривања Устава; разматрање приједлога и мишљења Уставног суда Републике Српске о остваривању уставности и законитости; разматрање приједлога о продужењу или скраћењу мандата народних посланика и др.

2. Законодавни одбор

Овај одбор, такође, у свом саставу има предсједника, замјеника предсједника и девет чланова.

Према Пословнику о раду НСПС, Законодавни одбор разматра нацрте и приједлоге закона и других аката које доноси Народна скупштина са становишта њихове усклађености са Уставом и правним системом, као и у погледу правне обраде (чл. 58). Затим, законодавни одбор разматра приједлоге и захтјеве за давање аутентичних тумачења закона и других аката, даје о томе мишљење Народној скупштини и утврђује приједлоге аутентичног тумачења. Законодавни одбор подноси и приједлог Пословника о раду НСПС. Затим, утврђује пречишћене текстове закона, даје мишљења и приједлоге о уговорима у чијем закључењу учествује Народна скупштина итд. Законодавни одбор разматра измјене и допуне закона које предлажу радна тијела Народне скупштине, прије расправљања о њима на сједници Народне скупштине.

4. Клубови посланика

У оквиру клубова посланика врше се припреме за учешће у дискусији на пленарном засједању. Такође, формулишу се приједлози закона или амандмани на приједлоге закона и покрећу се друге парламентарне иницијативе.

Поредак клубова посланика се одређује у складу са њиховом бројношћу. Такође, састав комисија и радних тијела Народне скупштине одређује се пропорционално бројности клуба посланика, односно посланичке групе. Клуб посланика представља предсједник клуба или његов замјеник. Могуће је да клуб посланика представља један члан клуба по одређеној тачки дневног реда. Предсједник клуба посланика обавјештава предсједника Народне скупштине о промјени састава клуба, у писменој форми.

5. Остваривање права и дужности народних посланика

Права и дужности народних посланика утврђене су Уставом Републике, законом и Пословником Народне скупштине. Дужност народног посланика је да присуствује сједницама Народне скупштине и радног тијела чији је члан. Народни посланик може присуствовати и сједници радног тијела чији је члан, али без права одлучивања. При говору, дјеловању и гласању народни посланици дужни су да се понашају у складу са Кодексом о етичком понашању народних посланика, као и у складу са својим убјеђењем и свијешћу. Према Пословнику о раду НСПС (чл. 104), народни посланик има право и дужност да, у оквиру надлежности Народне скупштине, покреће иницијативу, даје приједлоге и поставља посланичка питања.

Народни посланик дужан је да чува државну тајну и повјерљиве податке, за вријеме трајања и по истеку мандата, те је у том смислу одговоран у складу са законом. Народни посланици подносе оставку предсједнику Народне скупштине, у писменој форми.

Од дана верификације мандата посланици уживају посланички имунитет, који истиче са престанком посланичког мандата. То значи да посланици неће бити кривично нити грађански одговорни, за било који поступак извршен у склопу њихових дужности у Народној скупштини (изражавање мишљења, давање галаса и сл.). Посланички имунитет не представља општу препреку за кривично гоњење или парнични поступак, него подразумемијева само поступке произашле из обављања дужности у оквиру Народне скупштине.

1.4 Надлежности Народне скупштине Републике Српске

Према Уставу Републике Српске (чл.70) Народна скупштина има широк круг надлежности од којих су за уставни систем од посебног значаја одлучивање о промјени Устава, као и доношење закона, других прописа и општих аката.

Промјене Устава Републике Српске

Устав Републике Српске је по своме карактеру крут. „Он прописује доста сложен поступак за ревизију (пет фаза : иницијатива за промјену, прихватање иницијативе, нацрт промјена, јавна расправа и усвајање устава са промулгацијом). То значи да се Устав не може мијењати обичним већ посебним поступком. Уставом је једино утврђено да у случају ратног стања или непосредне ратне опасности Народна скупштина може утврдити приједлог промјене Устава и усвојити уставне амандмане на том засједању (чл. 137. Устава).“²³

Предсједник Народне скупштине упућује приједлог о промјени Устава Народној скупштини, Одбору за уставна питања и Влади (осим ако није подносилац приједлога). О поднесеном приједлогу, након извршеног претреса, Народна скупштина одлучује већином гласова. Уколико се усвоји приједлог о промјени Устава, Народна скупштина одређује рок у коме ће Одбор за уставна питања изградити текст нацрта амандмана на Устав, те образложење уз исти. Затим се води јединствен претрес о тексту нацрта амандмана, након чега се о њему изјашњава Народна скупштина, већином од укупног броја посланика. Нацрт амандмана се објављује у средствима јавног информисања и ставља се на јавну расправу, уз утврђено трајање јавне расправе. Одбор за уставна питања разматра све приједлоге, сугестије и мишљења, те доставља коначан приједлог амандмана Народној скупштини. По потреби, утврђује се и приједлог Уставног закона за спровођење амандмана. Приједлог амандмана и Уставног закона, предсједник Народне скупштине доставља посланицима и Влади, ради давања мишљења. На сједници Народне скупштине води се претрес о појединостима амандмана. Могућност подношења приједлога за измјену или допуну појединих законских рјешења имају Уставом овлашћени предлагачи.

²³ Др Рајко Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука, Правни факултет, 1997, стр 50.

Те приједлоге разматра Одбор за уставна питања прије сједнице те доставља приједлог о њиховом прихватању или одбијању. Након завршеног претреса и изјашњавања о приједлозима, Народна скупштина изјашњава се о амандману у цјелини. Да би приједлог амандмана био усвојен, за то треба да се изјасни најмање двије трећине од укупног броја посланика.

Доношење закона

Поред народних посланика, право предлагања закона имају и предсједник Републике, Влада и најмање три хиљаде бирача. Иницијативу за доношење закона, такође, могу поднијети и скупштине општина, предузећа, удружења, политичке и друге организације. Предсједник Народне скупштине доставља примљену иницијативу Законодавном одбору и Влади, ради давања мишљења. Уколико Законодавни одбор одлучи да је иницијатива основана, израдиће нацрт и приједлог закона.

Према Пословнику о раду НСПС, поступак за доношење закона званично се покреће доношењем нацрта закона (чл.194). Предсједник Народне скупштине доставља нацрт закона народним посланицима, најкасније десет дана прије почетка сједнице.

Прије него што се приступи разматрању нацрта закона на сједници Народне скупштине, нацрт разматрају Законодавни одбор и надлежно радно тијело у чијем је дјелокругу питање које се уређује. Учешће у разматрању могу узети и заинтересована радна тијела, чијих се области дјеловања питање дотиче, као и Влада ако није предлагач. Затим надлежно радно тијело подноси извјештај Народној скупштини, те даје мишљење о ставовима Владе и заинтересованих радних тијела. Ако законодавни одбор заузме став да поједина рјешења нису у складу са уставно-правним системом, предлагач је дужан да их у сарадњи са Законодавним одбором поново размотри.

Кад се ради о питањима од посебног значаја, Народна скупштина може одлучити да се нацрт стави на *јавну расправу*. У том случају одређује начин објављивања нацрта и рок у коме треба да се спроведе јавна расправа.

Извјештај са резултатима са јавне расправе доставља се уз приједлог закона Народној скупштини.

Уз приједлог закона, обавезно се доставља и образложење у којем се налази уставни оквир за доношење закона, питања која се уређују, посљедице које ће проистећи из предложених рјешења итд.

На сједници Народне скупштине приједлог закона се разматра у појединостима, те се одлучује о поднесеним амандманима. Затим се приступа одлучивању о закону у цјелини. Ако предложени закон не буде усвојен, исти не може бити предложен у наредна три мјесеца. Изузетно, тај рок може скратити Народна скупштина на приједлог Владе. Такође изузетно, закон се може донијети и *по хитном поступку*. Тај поступак се односи на питања и односе, настале услед непре-

двигнутих околности, а чије би недоношење проузроковало штетне последице.

Најкасније пет дана од доношења закона, предсједник Народне скупштине доставља закон Вијећу народа, а након обавјештења из Вијећа народа и предсједнику Републике на проглашење. Ако предсједник Републике у Уставом предвиђеном року, врати закон на поновно гласање, оно ће се обавити на првој наредној сједници Народне скупштине. Поново изгласани закон предсједник Народне скупштине доставља предсједнику Републике ради проглашења.

Поред наведених надлежности, Народна скупштина:

- a) бира делегате из Републике Српске у Вијеће народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине;
- b) ратификује споразуме које Република Српска закључи са државама и међународним организацијама уз пристанак Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

ВИЈЕЋЕ НАРОДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Дводомна структура парламента карактеристична је за сложене државе. Босна и Херцеговина, у оквиру које се налази Република Српска, не само да је сложена држава него је постоје теоријске расправе да ли је државни савез или савез држава. У сваком случају, због свих специфичности изборног система, етничке структуре ентитета и начела равноправности конститутивних народа чланом 69. Устава Републике Српске дефинисано је да ће законодавну власт вршити Народна скупштина и Вијеће народа. Анализирајући састав Вијећа народа и процедуре заштите виталног националног интереса, можемо рећи да је његова примарна функција успостављање конститутивности народа.

1. Начин избора делегата у Вијеће народа Републике Српске

Састав Вијећа народа заснован је на паритету, тако да сваки од конститутивних народа има једнак број представника. Вијеће народа чини 28 делегата, по осам из реда српског, хрватског и бошњачког народа, те четири из реда осталих. Чланове Вијећа народа бирају одговарајући клубови посланика у Народној скупштини. У случају да је број чланова једног клуба делегата већи од броја представника у одговарајућем клубу Народне скупштине, одредиће се додатни делегати који ће изабрати клуб формиран у ту сврху, а из реда одборника у скупштинама општина.

Резултати гласања саопштавају се Централној изборној комисији БиХ, која врши коначну додјелу мандата. Мандати се расподјељују листама или кандидатима према пропорционалном систему, а у складу са Изборним законом БиХ.

Према Изборном закону РС (чл. 11.15), избор делегата Вијећа народа одржава се чим се сазове Народна скупштина, а најкасније

мјесец дана након потврде изборних резултата. Мандат делегата траје, као и мандат народних посланика, четири године. У случају скраћивања мандата Народне скупштине и њеног распуштања, престаје и мандат Вијећа народа.

2. Унутрашња организација Вијећа народа

Председавајући Вијећа народа:

- a) представља Вијеће народа;
- b) учествује у припреми сједнице Вијећа народа, сазива је, предлаже дневни ред и председава сједницом;
- c) покреће разматрање питања из дјелокруга Вијећа народа на сједницама;
- d) усклађује рад радних тијела Вијећа народа;
- e) стара се о примјењивању Пословника Вијећа народа итд; (Пословник Вијећа народа чл. 37)

Председавајућем Вијећа народа функција престаје прије времена на које је изабран, у следећим случајевима : оставка, разрешење или престанак мандата делегата. Уколико председавајући не обавља функцију у складу са Уставом, законом и Пословником Вијећа народа, може бити разрешен уз образложен приједлог.

Потпредседавајући Вијећа народа

Потпредседавајући Вијећа народа помаже у раду председавајућем Вијећа народа, те учествује у припреми сједнице Вијећа народа. Такође, замјењује председавајућег у случају његове привремене спријечености. Ради на усклађивању рада радних тијела Вијећа народа и заједно са председавајућим се стара о примјени Пословника Вијећа народа. До престанка функције потпредседавајућег прије истека времена на које је изабран, долази по истом основу као и у случају председавајућег. Избор новог потпредседавајућег врши се, такође, по истој процедури као и за председавајућег.

Генерални секретар Вијећа народа

Поред тога што помаже председавајућем Вијећа народа у припремању сједнице, генерални секретар обавља и друге послове које му повјере Вијеће народа и председавајући, те руководи службом Вијећа народа.

Генерални секретар је одговоран за финансијско и материјално пословање како Вијећа народа, тако и службе Вијећа народа те предлаже Предсједништву годишњи план јавних набавки из средстава предвиђених буџетом.

До пријевременог престанка функције генералног секретара долази оставком, разрешењем и трајним губитком радне способности. У том случају, до избора новог генералног секретара, његову функцију преузима замјеник генералног секретара.

Предсједништво

Предсједништво Вијећа народа чине предсједавајући и потпредсједавајући Вијећа народа, те генерални секретар али без права одлучивања. Предсједништво утврђује приједлог Пословника Вијећа народа и стара се о његовом провођењу; на приједлог генералног секретара утврђује средства у републичком буџету за Вијеће народа; усклађује рад радних тијела Вијећа народа; расправља о питањима везаним за рад Вијећа народа итд.

Колегиј Вијећа народа

Предсједник Вијећа народа сазива и предсједава Колегијом Вијећа народа. Састав Колегија чине : чланови предсједништва Вијећа народа, предсједници клубова делегата Вијећа народа и генерални секретар Вијећа народа.

У Пословнику Вијећа народа предвиђене су следеће дужности Колегија Вијећа народа: координира активности у припремама сједница Вијећа народа и утврђивању приједлога дневног реда на тим сједницама; разматра и даје мишљење о приједлогу Пословника Вијећа народа; даје мишљење код доношења приједлога Одлуке о висини плата, накнада и других примања делегата, бираних и именованих функционера у Вијећу народа итд.

Делегати на сталном раду

Делегати у Вијећу народа посједују могућност да делегатску функцију обављају са или без заснивања радног односа, а о томе одлучује Административна комисија.

Радна тијела Вијећа народа

Административна комисија

Административну комисију чини пет чланова : представник Службе Вијећа народа и по један члан из клубова делегата. Административна комисија доноси прописе којима регулише остваривање дужности и права делегата; доноси акте којима регулише статусна питања делегата и функционера које именује Вијеће народа (ако законом није другачије регулисано); разматра разлоге престанка мандата делегата и покреће поступак за додјелу мандата новом делегату на начин прописан законом итд.

Уставна и законодавно-правна комисија

Уставна и законодавно-правна комисија састоји се из 11 чланова. Чине је предсједник, замјеник предсједника и пет чланова који се бирају из реда делегата, од којих су по два из реда сваког конститутивног народа и један из реда осталих. Преостала четири члана су стручњаци из области права, по један из реда сваког од конститутивних народа, те један из реда осталих. Надлежности ове скупштине су: прати и проучава примјену и остваривање Устава Републике Српске; разматра нацрт закона о промјени Устава; разматра

обавјештења, приједлоге и мишљења Уставног суда Републике Српске о остваривању уставности и законитости; утврђује приједлоге аутентичног тумачења аката које је донијело Вијеће народа; утврђује прецизиране текстове аката које је донијело Вијеће народа итд.

ОДЛУЧИВАЊЕ О ВИТАЛНОМ НАЦИОНАЛНОМ ИНТЕРЕСУ У НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ И ВИЈЕЋУ НАРОДА

Витални национални интерес дефинисан је Уставом у Републици Српској, као и у Федерацији Босне и Херцеговине на идентичан начин

- остваривање права конститутивних народа да буду адекватно заступљени у органима законодавне, извршне и судске власти;
- идентитет једног конститутивног народа;
- уставни амандмани;
- организација органа јавне власти итд.

Системом заштите виталног националног интереса гдје поред наведених питања, клуб делегата конститутивног народа може свако питање законодавне надлежности третирали као витални национални интерес, ствара се могућност блокаде рада законодавних органа као и политизације одлука.

Процедура за заштиту виталних националних интереса

Уколико је мишљење да закон спада у област виталног националног интереса заступљено од стране више од једног предсједавајућег или потпредсједавајућег Вијећа народа, он ће као такав бити уврштен у дневни ред Вијећа народа као питање од виталног националног интереса. Уколико, пак само један предсједавајући или потпредсједавајући тврди да је закон од виталног националног интереса, онда 2/3 чланова одговарајућег клуба може прогласити да се ради о питању од виталног националног интереса.

Међутим, уколико се већина сваког клуба који има делегате у Вијећу народа изјасни за закон, сматраће се усвојеним. Такође, уколико се у Вијећу народа постигне сагласност о амандманима, такав закон се поново подноси Народној скупштини на одобравање.

Уколико није могуће постићи сагласност у Вијећу народа, формира се заједничка комисија од чланова Народне скупштине и Вијећа народа. Комисија доноси одлуке консензусом и састављена је на паритетном основу. Њен задатак је да усагласи текст закона, те ако у томе успије, закон се сматра усвојеним. Но, ако сагласност не буде постигнута, текст закона се враћа предлагачу на нови поступак.

Процедуре за законе који се односе на витални национални интерес уколико је одлучено 2/3 већином једног од клубова конститутивних народа у Вијећу народа РС

Када се 2/3 члана једног од клубова у Вијећу народа изјасни да се закон, други пропис или акт односи на витални национални интерес,

исти ће бити разматран у Вијећу народа. Уколико већина у сваком клубу Вијећа народа гласа за закон, сматраће се усвојеним. Прво се изјашњава клуб делегата који је покренуо иницијативу заштите виталног националног интереса. Уколико се Вијеће народа усагласи о амандманима, закон се доставља Народној скупштини на поновно одобравање, а уколико не дође до усаглашавања, питаће се прослијеђује Уставном суду РС да одлучи да ли се закон односи на витални национални интерес једног од конститутивних народа.

УСТАВНОСУДСКА ЗАШТИТА ВИТАЛНОГ НАЦИОНАЛНОГ ИНТЕРЕСА КОНСТИТУТИВНИХ НАРОДА

Уставом Републике Српске установљено је Вијеће за заштиту виталног националног интереса при Уставном суду Републике Српске. Надлежност овог вијећа јесте утврђивање да ли је дошло до повреде виталног националног интереса, не само да ли као такав постоји у конкретном случају. Од пресудног значаја је да се норма посматра у цијелом значењу, у складу са демократским принципима и прихваћеним рјешењима у међународном праву и актима.

Уставни судови, уз сву сложеност и недореченост материје о виталном интересу и његово уређивање у актима ниже правне снаге у својим актима морају обезбиједити очување основних уставних принципа и утврдити правила да се у меритуму одлуке доносе двотрећинском већином, јер је меритум завршетак поступка, што правила одлучивања у меритуму чини много строжим него у претходном постуку.²⁴

Вијеће за заштиту виталног националног интереса при Уставном суду одлучује двотрећинском већином о прихватљивости случаја у року од једне седмице, а у року од мјесец дана одлучује у меритуму. Уколико Уставни суд донесе позитивну одлуку о виталном националном интересу, закон се враћа предлагачу који треба да покрене нову процедуру, јер се закон сматра неусвојеним. Уколико пак, Уставни суд донесе одлуку да се закон не односи на витални национални интерес, сматра се да је закон усвојен, односно биће усвојен простом већином.

ЗАКЉУЧАК

Усвајањем амандмана на Устав Босне и Херцеговине тј. измјенана и допунама Анекса IV Дејтонског мировног споразума, одређене надлежности предвиђене као ентитетске су пренесене на ниво Босне и Херцеговине. Као и сам Устав, амандмани су углавном октроисани, због свеопштег присуства међународне заједнице у доношењу одлука. У свим областима друштвених дјелатности које су остале у надлежности Републике Српске, примјењују се демократски принципи

²⁴ Миле Дмичић, *Уставно право – допуна основној литератури*, Бања Лука, 2011, стр. 141.

уз пуно уважавање људских права и слобода. Осим тога, организација власти у Републици Српској је веома једноставна и функционална. Тако је Република Српска стабилизирајући фактор Босне и Херцеговине, иако је и правно и фактички позиционирана у оквиру Босне и Херцеговине, неспорна елегитимна воља њених грађана за другачијим рјешењима. Због специфичног уставног уређења Босне и Херцеговине и значаја већ поменуте међународне заједнице, која се огледа у канцеларији Високог представника, носиоци власти и даље су изложени су притисцима приликом одржавања постојећег уставног уређења, те евентуалних промјена уставних рјешења.

Но ипак, уважавајући важеће правне оквири и регулативу у Босни и Херцеговини, улога Народне скупштине Републике Српске је велика. Што се тиче корелација са државним нивоима власти, битно је споменути избор делегата у Вијеће народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, као и могућност закључивања споразума са државама и међународним организацијама уз одређен пристанак Парламентарне скупштине БиХ.

Што се тиче улоге у креирању закона и очувању стабилности правног система, она је неспорна ако се сткене увид у начин рада и обим посла који обавља Народна скупштина. Анализирајући изборне законе и пословнике о раду представничких тијела, јасно се може уочити да је акценат стављен на равноправност конститутивних народа. Овај принцип је, такође, примјењен како у самој расподјели јавних функција, тако и приликом креирања изборног система и расподјеле мандата. То је сасвим јасно, ако се има у виду да се на слободним изборима бирају посланици, који затим бирају Владу. Исти је случај и са судском власти, али због независности судства, другачије је моделиран. Може се рећи да је у Републици Српској примјењен један мјешовити, балансиран систем власти, гдје Народна скупштина бира и контролише рад Владе. Са друге стране, Предсједник републике се бира на непосредним изборима, а не у Народној скупштини и надлежан је да потписује и проглашава законе донијете од стране Народне скупштине. Тако да је Народна скупштина, практично спона између све три гране власти као и оличење и темељ демократије и правног поретка у Републици Српској.

CONSTITUTIONAL POSITION OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SRPSKA

Novak Radojčić PhD

Abstract: In this paper author primarily presented a constitutional and legal framework of the National Assembly of the Republic of Srpska. In that regard, emphasis are put on the specifics arose from the Constitution of Bosnia and Herzegovina, which is contained in the Dayton Peace Agreement. In that way, author provided an observation of wider legal and political circumstances in which Assembly's activities are conducted. Also, the accent is put on the relevant elements of the electoral system of the Republic of

Srpska, as well as electoral system of Bosnia and Herzegovina. The most important determinants of the process of elections could be found within the mentioned framework, which precedes the process of constituting the National Assembly. Moreover, there is an analysis of the internal organization of the representative body in the constitutional system of the Republic of Srpska. The mentioned aspect is very important because it has a direct influence on the legislative procedure and accordingly on the political life in the Republic of Srpska. In all the relevant segments of this paper there is an explanation in respect to the constitutionality of nations, as well as protection of vital and national interests. Based on the analysis of previously mentioned elements of the legal and political position of the National Assembly, in the conclusion there is a consideration about its role, work, importance and current tendencies in practice.

Key words: *constitutional organization, electoral system, National Assembly.*

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ бр. 24/06.
2. Изборни закон Републике Српске, Службени гласник РС бр. 34/02, 35/03, 24/04, 19/05 и 24/12.
3. Изборни закон БиХ, Службени гласник БиХ бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04(а), 4/04(б), 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07(а), 32/07(б), 33/08, 37/08, 32/10.
4. Маријана Пајванчић, Изборно право, *Реконструкција правног система Југославије на основама слободe, демократије, тржишта и социјалне правде*, Нови Сад, 1998.
5. Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Београд, 2008.
6. Маријана Пајванчић, *Уставно право*, Нови Сад, 2011.
7. Милан Благојевић, *Правна природа и положај Брчко дисктрика у Босни и Херцеговини*, Добој, 2002.
8. Милан Јовановић, *Изборни системи посткомунистичких држава*, Београд, 2004.
9. Милан Пилиповић, *Устав Босне и Херцеговине – нормативно и стварно*, Бања Лука, 2008.
10. Миле Дмичић, *Правни аспекти изборног система у парламентарној демократији*, Бања Лука, 1999.
11. Миле Дмичић, *Босна и Херцеговина као држава Sui generis*, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2010, стр. 211-228.
12. Миле Дмичић, *Уставно право – допуна основној литератури*, Бања Лука, 2011.
13. Милован Милутиновић, *Политички дискурс изблиза*, Бања Лука, 2016.
14. Рајко Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука, 1997.
15. Рајко Кузмановић, *Нови есеји о уставности и државности*, Бања Лука, 2010.
16. Рајко Кузмановић, *Формирање државе Републике Српске*, 1998, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци*, XXII/98.
17. Рајко Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука, 1997.
18. Снежана Савић, *Република Српска послје Дејтона*, Бања Лука, 1999.
19. Сотир Костов, Зоран Калинић, *Како да побједимо на изборима*, Бања Лука, 2008.
20. Устав Републике Српске, Службени гласник Републике Српске⁶⁶, број 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05)