

Алекса Дамњановић,¹
Докторанд,²
Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 342.53
DOI: 10.5281/zenodo.14425094
Прегледни научни чланак
Примљен: 20. 05. 2024.
Прихваћен: 01. 06. 2024.

ОРГАНИ УПРАВЉАЊА У ПАРЛАМЕНТУ

Апстракт: Органи управљања у парламенту представљају део унутрашње организације парламента, уз посланичке групе и одборе. Под овим органима се обично подразумевају председник парламента, потпредседници и колективни органи попут колегијума. Циљ овог рада је да прикаже правни положај органа управљања парламентом у компаративном и домаћем парламентарном праву и да прикаже домаћу парламентарну праксу у овој области. Приликом израде рада су коришћени догматски, систематски и компаративни метод. У раду су прво приказане теоријско-компаративне напомене о овим парламентарним органима. Након тога се рад се бави правним положајем ових органа у Народној скупштини Републике Србије, тј. правним положајем председника, потпредседника и Колегијума Народне скупштине, а према Уставу, Закону о Народној скупштини и Пословнику Народне скупштине. Осим правног положаја ових органа у домаћем парламентарном праву, рад указује на примере лоше праксе у њиховом раду. У закључку су дати предлози за измену домаћег парламентарног права у овој области.

Кључне речи: парламент, Народна скупштина Републике Србије, председник Народне скупштине, Колегијум Народне скупштине, парламентарно право, уставно право.

1. Уводне напомене

Принцип парламентарне аутономије, као један од постулата парламентарног права, ствара основу да парламент самостално уреди свој

¹ aleksa@prafak.ni.ac.rs, ORCID: 0009-0003-9414-1890

² Стипендиста Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

рад. То обухвата право парламента да одреди сопствену унутрашњу организацију како би ефикасно и квалитетно обављао своје уставне функције. Овом принципу се „готово свуда супротставио принцип суперматрије устава, којим се настоји да се уставним текстом одреде барем најзначајнији принципи организације и функционисања парламента“ (Де Верготини, 2015: 570). Зато парламент нормира структуру, делокруг и начин рада својих унутрашњих органа, у границама које поставља устав. „Додуше, унутрашња организација парламента не одређује директно власт одлучивања, али је то ипак кључна форма која омогућава да се дефинишу одређене политичке позиције које се само потврђују у скупштинском пленуму“ (Пејић, 2004: 415). У савременим државама унутрашњу организацију парламента уобичајено чине: 1) органи управљања, 2) парламентарне групе и 3) помоћни парламентарни органи (радна тела).

Парламент је сачињен од великог броја посланика, због чега његов рад мора бити организован изнутра, да би се парламентарне процедуре одвијале несметано и да би сам парламент успешно функционисао. „Неопходност постојања оваквих функционера, односно органа проистиче једноставно из нужности вршења одређених послова који су претпоставка нормалног функционисања парламента и његових домова“ (Николић, 1995: 473). Због тога је потребно да се издвоји одређени број посланика који ће чинити органе управљања, којима су поверени задаци у организовању рада парламента.

На овом месту ћемо дати основне напомене о парламентарним групама и помоћним парламентарним органима. Парламентарне групе (фракције, посланички клубови) су место дефинисања политичких ставова у парламенту. Оне представљају форму окупљања посланика истог политичког опредељења. Једну посланичку групу обично чине посланици исте политичке странке или коалиције странака. Посланици се у посланичким групама договарају о томе какав ће став заузети о неком питању, а у складу са ставовима и програмом своје странке, те потом јединствено заступају тај став на седницама парламента и његових радних тела. То, међутим, доводи до јачања партијске дисциплине у парламенту и ограничава домаћај принципа слободног посланичког мандата. „Чланови парламента прилагођавају се улози политичке групе у парламентарном поступку и зато остају по страни њихове индивидуалне могућности и право на акцију“ (Пејић, 2011: 107-108). Савремени парламенти обављају своје функције у вези са темама из различитих области живота. Како се ради о стручним питањима, већина посланика

нема стручних знања да разматра та питања. Због тога се стручна расправа одвија у помоћним парламентарним органима, који се другачије називају и радним телима. Уобичајена је подела радних тела на стална и привремена. Стална радна тела се формирају за један парламентарни сазив или једно заседање парламента. Привремена (*ad hoc*) радна тела се образују ради разматрања одређеног питања, па се унапред одређује рок до када она треба да обаве свој задатак или престају са радом чим обаве постављени задатак и поднесу извештај парламенту.

Унутрашња организација Народне скупштине је праву Републике Србије одређена Законом о Народној скупштини. Имајући у виду систематику VI главе Закона, организацију нашег парламента чине: 1) председник Народне скупштине, 2) потпредседник Народне скупштине, 3) колегијум Народне скупштине, 4) радна тела Народне скупштине, 5) посланичке групе и 6) именована лица у Народној скупштини.

2. Органи управљања парламентом – теоријско-компаративни аспект

Сложени задаци које обавља парламент доводе до потребе за формирањем органа који ће имати функцију управљања у парламенту. Наиме, парламент чине посланици којих може бити и по неколико стотина. Са друге стране, он обавља разноврсне послове као што су доношење закона и других прописа у одговарајућим, често сложеним, парламентарним поступцима, различитим инструментима врши контролу над органима извршне власти, бира чланове одређених државних институција, остварује међународну сарадњу итд. Да би обављао све те послове, парламент мора да буде организован изнутра, од стране ужег круга људи који њиме управљају. Органи управљања у парламенту су председник парламента и интерфракцијски орган. Ови органи се у теорији другачије називају и парламентарни функционери, часници или органи усмерења (директивни органи).³

Председник парламента је најзначајнији орган управљања у парламенту. Ради се о индивидуалном органу који има веома важну политичку улогу, будући да руководи радом парламента као носиоца законодавне власти. Председника парламента посланици бирају међу собом на конститутивној седници. „Природно је да парламент не може бити конституисан пре него што изабере парламентарне функционере, а пре свих,

³ Упор. Стојановић, 2014: 416; Петров, 2015: 95, Николић, 1995: 473; Де Верготини, 2015: 573.

председника парламента“ (Петров, 2015: 96). Председник парламента је најчешће посланик парламентарне већине. Његов мандат обично траје колико и један парламентарни мандат. Уобичајена овлашћења председника парламента су: организовање, сазивање и председавање седницама парламента, старање о поштовању парламентарног пословника, организовање рада парламентарне администрације, представљање парламента „према споља“, итд. Такође, председник парламента има и дисциплинска овлашћења. Овакве функције издвајају председника парламента у односу на остале посланике, те он није само *primus inter pares*. Стога је битно да председник парламента буде непристрасан у свом раду, а не да фаворизује посланике оне фракције из које је изабран. „У парламентима у којима улогу председника обавља страначка личност која представља већинску странку или коалицију, неопходно је да постоји контрола и успостављена процедура која обезбеђује да се уважавају мишљења свих посланика“ (Битем, 2013: 28). У дводомним парламентима сваки парламентарни дом има сопствену унутрашњу организацију, па и свог председника. То значи да не постоји председник целог парламента, односно оба дома истовремено. Уколико се одржава заједничка седница оба дома, њоме председава председник једног од домова.

Председник парламента има своје заменике – потпредседнике. Обично има више потпредседника, при чему може да постоји хијерархија између њих (први потпредседник, други потпредседник, итд). Како председник парламента редовно долази из реда парламентарне већине, бар неки од потпредседника је уобичајено посланик парламентарне мањине (опозиције). Улога потпредседника је да замењују председника у његовом одсуству. Тада „није нарушен индивидуални карактер органа управљања, већ је намера да се омогући континуирано обављање функције кад председник није у стању да ову редовно обавља“ (Пејић, 2011: 101).

Председник и потпредседници могу да чине колективни орган, као што је Президијум (Председништво) у немачком Бундестагу, Скупштински биро француске Националне скупштине или Колегијум у аустријском Националном већу (Пејић, 2004: 432-434). Ако постоји такав колегијалан орган у парламенту, њему припадају одређена овлашћења у управљању парламентом или парламентарним домом. Поред председника и потпредседника, председиштво може евентуално имати и додатне чланове чланове.

Поред председника и потпредседника, постоји и интерфракцијски орган као још један орган управљања. Ради се о органу који представља

вид сарадње између парламентарних група (фракција). Овај орган је обично сачињен од мањег броја посланика из сваке посланичке групе. Број посланика који ће конкретна посланичка група делегирати у интерфракцијски орган је сразмеран јачини те посланичке групе у парламенту, тј. броју посланика које та посланичка група има у односу на укупан број посланика. У овом органу се обавезно налазе шефови свих посланичких група. Због тога се овај орган назива колегијум парламента или колегијум шефова посланичких група. Овај орган обично има улогу да олакша рад парламента јер се у њему представници посланичких група договарају о организацији рада и даљим парламентарним активностима. Када се ради о важним политичким питањима, представници посланичких група износе ставове својих посланичких група у интерфракцијском органу. Чланови овог органа потом постижу договор који се касније усваја на пленарној седници парламента. На тај начин интерфракцијски орган има пре свега саветодавни карактер.

Најпрепознатљивији орган управљања у упоредном парламентарном праву је спикер (*Speaker*) у британском Дому комуна. Назив спикер потиче од тога „што је некада он преносио поруке Дома монарху“ (Васовић, 2012: 342). Ова установа води порекло још из XIV века, а првим спикером се сматра сер Томас Хангерфорд. „Спикер Дома комуна је највидљивији играч на парламентарној позорници“ (Rogers, Walters, Besly, Goldsmith, 2019: 47). Главна карактеристика спикера у британском парламенту је то што је реч о политички независној личности. Но, то не значи да се ради о лицу које је аполитично или које никада није било ни у једној странци. „Да би један парламентарцац био изабран за спикера, он мора бити неспорна личност, па влада пре кандидовања једног посланика за спикера претходно консултује опозицију о томе да ли се ова њеном предлогу противи или не“ (Марковић, 2009: 312-313). Спикер напушта партију којој је можда чак деценијама припадао, те приликом вршења својих овлашћења поступа независно и једнако према свим посланицима.⁴ Спикер председава пленарним седницама, али не учествује у расправи и готово никад не гласа. „Због те непристрасности, спикер на положају се поново бира чак и кад се промени већина“ (Лово, 1999: 269). Зато је у пракси чест случај да исти посланик обавља функцију спикера годинама, кроз неколико парламентарних сазива, практично све докле он то жели или док се не повуче из политике. Спикер

⁴ Сматра се да је Артур Онслоу (*Arthur Onslow*), који је био спикер од 1728. до 1761. године, започео сада већ вековну традицију овако независног и непристрасног спикера.

има и три помоћника, при чему један од њих има титулу *Chairman of Ways and Means*,⁵ а друга двојица су његови заменици.

Органи управљања у Бундестагу, доњем дому немачког парламента, су председник Бундестага, Президијум и Веће старешина. Посланици Бундестага на пленарној седници бирају свог председника, његове заменике и секретаре. Председник (*Präsident*) Бундестага има надлежности да представља Бундестаг, води послове, председава пленарним седницама и стара се о реду на њима, и др. Председник Бундестага се налази на челу администрације Бундестага. Президијум (*Präsidium*) чине председник Бундестага и његови заменици. У президијуму свака посланичка група може бити представљена са бар једним замеником председника. То значи да председник Бундестага има најмање онолико заменика колико има посланичких група. Ово правило омогућава да свака посланичка група буде заступљена у президијуму. „У пракси, то је колегијални орган управљања који разматра сва важна питања, укључујући и она која правно спадају у надлежност председника Бундестага“ (Linn, Sobolewski, 2015: 27). Веће старешина (*Ältestenrat*) чине председник, заменици председника и 23 члана који се бирају на предлог посланичких група сразмерно њиховој снази у парламенту. Ово је интерфракцијски ораган који помаже председнику у вођењу послова и бави се унутарпарламентарним питањима која не спадају у надлежност председника и Президијума, а такође припрема нацрт буџета Бундестага. Пред овим орагом се постиже договор између посланичких група о подели места председника и заменика председника одбора.⁶ Овај орган одређује и датум одржавања седнице Бундестага и дневни ред и предлаже време за дебату о појединим питањима.⁷

Норвешки Стортинг (*Stortinget*) има председника и пет потпредседника, при чему између потпредседника постоји хијерархија од првог до петог потпредседника. Они се не бирају за целу легислатуру, већ на почетку сваког заседања, али и ванредно, на захтев једне петине посланика. Избор се спроводи тајним гласањем и одлука се доноси простом већином. Председник и потпредседници Стортинга чине Президијум.

⁵ Ова установа води порекло из XVII века, а ради се о посланику који је председавао одбором који се звао *Committee of Ways and Means*, па је јасно и њено термилошко порекло. Додуше, *Chairman of Ways and Means* је функцију замењивања спикера добио половином XVIII века.

⁶ Чл. 40 Основног закона Немачке (Constitution of the Federal Republic of Germany), чл. 2 и чл. 5-7 Пословника Бундестага (Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee).

⁷ Чл. 20, ст. 1 и чл. 35, ст. 1 Пословника Бундестага.

Кворум за рад у Президијуму је три члана, а у случају подељених гласова одлучујући је глас председника. Председник води послове Стортинга у име Президијума, а када Стортинг не заседа, председник може предузимати мере везане за унутрашња питања Стортинга. Најзначајнија улога председника Стортинга је да председава његовим седницама, али док председава не може истовремено да учествује у дебати по тачкама дневног реда. У случају одсутности, председника замењују потпредседници редоследом према свом рангу (I-V). Уколико је председник одсутан дуже времена, Стортинг може изабрати привременог председника. Президијум има главну улогу у административним стварима Стортинга, мада може пренети нека овлашћења на генералног секретара. Када се ради о питањима од великог значаја, Президијум консултује посланичке групе.⁸

Државна дума, доћи дом руске Федералне скупштине, бира међу посланицима председника и његове заменике. Председник Државне думе се бира тајним гласањем путем гласачких листића, а може се одлучити о спровођењу јавног гласања. Кандидате за председника предлажу посланичке групе. У току расправе која се води о сваком кандидату, кандидати приступају пленарној седници и одговарају на питања посланика. Председник се бира апсолутном већином. У случају да је на дужност председника Државне думе било предложено више од 2 кандидата, а ниједан од њих није добио број гласова потребан за избор, спроводи се други круг гласања и то за два кандидата која су у претходном кругу добили највише гласова. Председник има заменике међу којима се издваја његов први заменик. Све заменике председника бира Државна дума по истом поступку као и председника. При томе је могуће применити модалитет гласања о јединственој листи свих кандидата за заменике председника одједном, уместо да се гласа о једном по једном кандидату. Број заменика председника није одређен пословником, већ га одређује Државна дума у сваком сазиву. Председник Државне думе одређује расподелу послова међу својим заменицима. „На пример, према успостављеној вишегодишњој пракси у Државној думи питања законодавног поступка, укључујући његово планирање, традиционално се додељују првом заменику председника Државне думе“ (Федеральное Собрание Российской Федерации, Государственная Дума, 2011: 40). У Државној думи постоји и интерфракцијски орган – Савет Државне думе. Овај орган се формира за претходну припрему и разматрање питања у надлежности Државне думе. При томе је важно то да посланици могу

⁸Чл. 73 Устава Норвешке, чл. 6-9а Пословника Стортинга (The Norwegian Parliament Rules of Procedure and the Constitution).

на пленарној седници да укину одлуке Савета, што је последица саветодавног карактера овог органа. Чине га председник Државне думе, први заменик председника, остали заменици председника и шефови посланичких група. Уколико постоје међуфракцијске групе и оне имају представнике у Савету, али не више од два. И председници одбора могу учествовати у раду Савета када је то потребно, али без права гласа. Надлежности свих органа управљања су исцрпно предвиђене Пословником.⁹

Хрватски сабор има председника и између три и пет потпредседника. Ако се бирају три потпредседника, два се бирају из реда парламентарне већине, а један из парламентарне мањине; уколико се бирају четири потпредседника, и већина и мањина ће предложити по два потпредседника; ако се бира пет потпредседника, три су из реда парламентарне већине, а два из реда парламентарне мањине. Овлашћења председника су прецизно наведена у Пословнику и обухватају представљање Сабора, сазивање и председавање седницама Сабора, предлагање дневног реда, усклађивање рада радних тела, итд. Потпредседници помажу председнику у раду и обављају послове на које их он овласти. У случају одсутности председника, замењује га потпредседник из реда посланичке већине кога одреди председник. Председник и потпредседници Сабора чине Председништво, које утврђује годишњи план рада Сабора, одређује распоред седења посланика на пленарним седницама, доноси одлуке и правилнике у вези са јавношћу рада и одржавањем реда у Сабору и др. По позиву, на седници Председништва могу да учествују и секретар Сабора, шефови посланичких група и радних тела Сабора.¹⁰

3. Председник Народне скупштине

Према Уставу Републике Србије (у даљем тексту: Устав), Народна скупштина већином гласова свих народних посланика бира председника и једног или више потпредседника Народне скупштине.¹¹ И председник и потпредседници се бирају искључиво из реда народних посланика. Као и код избора Владе, ту „такође стоји политички споразум исказан већином гласова свих посланика, али мање политичке важности него

⁹ Чл. 101, ст. 1 Устава Руске федерације (Constitution of the Russian Federation), чл. 8-14 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације (Регламент Государственной Думы).

¹⁰ Чл. 32-37 Пословника Хрватског сабора.

¹¹ Чл. 104, ст. 1 Устава Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006, 115/2021.

што је договор о подршци председнику Владе и министрима“ (Орловић, 2011: 505).

Председник Народне скупштине се бира на предлог најмање 30 народних посланика. Тај предлог садржи: 1) име и презиме кандидата, 2) назив изборне листе са које је изабран, 3) име и презиме представника предлагача, 4) образложење, 5) биографију и 6) сагласност кандидата. Један народни посланик може учествовати у предлагању само једног кандидата за председника Народне скупштине. Предлог се подноси председавајућем (најстаријем посланику) у писаном облику, који све примљене предлоге доставља свим посланицима. На седници Народне скупштине следи претрес о свим кандидатима, након чега се утврђује њихова листа по азбучном реду презимена. Скупштина сама одлучује да ли ће председника бирати јавним или тајним гласањем. Уколико се Народна скупштина одлучи за јавно гласање, оно се врши прозивком, а тајно гласање се обавља употребом гласачких листића, што је једини дозвољени модалитет тајног гласања у нашем парламентарном праву.¹² Међутим, поставља се питање да ли је оправдано да се Народна скупштина сама определи за начин гласања, имајући у виду могућа дејства тајног наспрам јавног гласања. „Тајно гласање би могло да обезбеди посланицима да изразе не само своје политичко уверење, већ и да изаберу угледну личност која неће ову функцију подредити интересима своје посланичке групе. Показало се да јавно гласање фаворизује представника парламентарне већине и ретко оставља простора да на ову функцију буде изабрана особа која међу посланицима ужива углед и опште поверење“ (Пејић, 2011: 277). Приликом гласања, један народни посланик може да гласа само за једног кандидата. За председника је изабран посланик за кога је гласала већина од укупног броја народних посланика (најмање 126 посланика), а ако су предложена два кандидата и ниједан не добије потребну већину, поступак се понавља. Ако је предложено више од два кандидата, а ниједан не добије потребну

¹² Гласање прозивком се одвија тако што генерални секретар Народне скупштине прозива народне посланике по азбучном реду презимена, а сваки прозвани посланик изговара реч „за, „против“ или „уздржан“. Председник Народне скупштине тј. у случају избора председника је то председавајући – најстарији посланик, понавља име и презиме посланика који је гласао и његову изјаву, односно утврђује да је посланик одсутан или да не жели да гласа. Генерални секретар записује изјаву народног посланика или његову одсутност уз његово име и презиме на списку. Ако је предложено више кандидата, посланик гласа изговарајући пуно име и презиме кандидата за кога гласа. В. чл. 131 Пословника Народне скупштине, Службени гласник РС, бр. 20/2012 (у даљем тексту: Пословник). Гласање путем гласачких листића је детаљно регулисано одредбама чл. 132-140 Пословника.

већину, гласање се понавља са два кандидата који су добили највећи број гласова или више кандидата који су добили највећи једнаки број гласова. Ако ни у том другом кругу није изабран председник Народне скупштине, поступак избора се понавља.¹³

Од ступања на снагу важећег Пословника, увек је један кандидат био предлаган за председника Народне скупштине, и тај кандидат би био изабран апсолутном већином, одмах након претреса.¹⁴ Стога никада нису примењене одредбе о гласању у случају да је предложено два или више кандидата. Народна скупштина је увек доносила одлуку да се председник Народне скупштине бира јавним гласањем – прозивком. Чини се да у пракси највећи проблем представља тренутак избора председника Народне скупштине, тј. ситуације када председник није биран одмах или убрзо након потврђивања мандата Народних посланика, већ пар недеља касније. Тако је приликом конституисања IX сазива прошло 52 дана од потврђивања мандата до избора председника скупштине, а у XII сазиву је тај период износио чак 80 дана¹⁵ (Бета, 2024). У тренутном, XIV сазиву су мандати посланика верификовани 06.02.2024. године, а председница Народне скупштине је изабрана 18.03.2024. године, што је 40 дана разлике. Овакве ситуације доводе до апсурда у домаћем парламентаризму, да су мандати посланика потврђени и четвоордишњи период трајања једне легислатуре тече, а Народна скупштина као представнички орган и носилац законодавне власти не функционише чак ни у административном смислу јер нису изабрани органи управљања. Технички је до оваквих ситуација долазило тако што би председавајући, након окончања процедуре потврђивања мандата, обавестио посланике да се седница прекида, а да ће благовремено бити обавештени о наставку конститутивне седнице, када би се настављало са бирањем председника и потпредседника Народне скупштине. У X, XI и XIII сазиву

¹³ Чл. 20 Закона о Народној скупштини, Службени гласник РС, бр. 9/2010; чл. 8-13 Пословника.

¹⁴ М. Рапајић наводи занимљиву ситуацију из политичког живота када је 2014. године новоформирана посланичка већина предложила да се председник Народне скупштине бира по ротационом принципу, тако да би у неком тренутку скупштином председавао неки опозициони посланик, али је опозиција одбила такав предлог (Рапајић, 2015: 113).

¹⁵ „Дванаести сазив је ‘шампион’ по једном од најдужих периода до заказивања конститутивне седнице, чак 28 дана од дана проглашења изборних резултата и чак 42 дана од дана одржавања избора. Међутим, на избор председника скупштине и успостављање њених радних тела чекало се чак 80 дана, што значи да је од дана одржавања избора до практичног почетка рада Скупштине прошло приближно четири месеца“ (Отворени парламент, 2021б: 38).

су председници Народне скупштине бирани од једног до седам дана по конститутирању парламента, што је знатно разумније време.

Функција председника Народне скупштине може престати на три начина: оставком, разрешењем или престанком посланичког мандата¹⁶. Оставка на функцију председника Народне скупштине се подноси у писаном облику или усмено на седници Народне скупштине и функција престаје даном и часом подношења оставке.¹⁷ На пленарној седници се само констатују престанак функције по основу оставке и време престанка функције, без отварања претреса и одлучивања.¹⁸ Разрешење председника Народне скупштине се одвија на исти начин као и његов избор, што значи да је за разрешење потребна апсолутна већина.¹⁹ У случају престанка функције председника Народне скупштине, на истој, а најкасније на наредној седници се бира нови председник. Када председнику Народне скупштине престане функција, на његово место, до избора новог председника, ступа најстарији потпредседник Народне скупштине.²⁰ Најстарији потпредседник је дужан да одмах, а на касније у року од седам дана од дана престанка функције председнику Народне скупштине, сазове седницу на којој се врши избор новог председника. Ако најстарији потпредседник не може или одбије да врши дужност председника народне скупштине, ту дужност врши следећи најстарији потпредседник нашег парламента.²¹

Надлежности председника Народне скупштине су да: 1) представља Народну скупштину, 2) сазива њене седнице и утврђује предлог дневног реда, 3) председава седницама Народне скупштине, 4) сазива састанке колегијума Народне скупштине и председава њима, 5) стара се о реду на седницама Народне скупштине и о примени Пословника, 6) стара се о благовременом и усклађеном раду радних тела Народне скупштине,

¹⁶ Разлози за престанак посланичког мандата су предвиђени у чл. 131 Закона о избору народних посланика, Службени гласник РС, бр. 14/2022.

¹⁷ Чл. 21 Закона о Народној скупштини и чл. 29, ст. 2 и 3 Пословника.

¹⁸ Чл. 29, ст. 4 Пословника.

¹⁹ Чл. 30 Пословника.

²⁰ Чл. 22 Закона о Народној скупштини. У овом случају престаје функција председника Народне скупштине, али не и посланички мандат, па дотадашњи председник скупштине наставља да врши посланички мандат. Са друге стране, уколико председник Народне скупштине поднесе оставку на функцију народног посланика, истовремено му престаје и функција председника Народне скупштине и остаје без иједне од те две функције. Но, тада то није случај оставке из чл. 22 Закона о Народној скупштини, већ оставка из чл. 132 Закона о избору народних посланика.

²¹ Чл. 31 Пословника.

7) врши друге послове одређене Уставом, законом, и Пословником.²² Од других надлежности се посебно истичу уставне надлежности председника Народне скупштине: да замењује председника Републике када је спречен да обавља дужност или му мандат престане пре истека времена на које је биран, као и надлежност да заједно са председником Републике и председником Владе донесе одлуку о проглашењу ванредног стања кад Народна скупштина није у могућности да се састане.²³ „Председник Народне скупштине нема овлашћења власти, али његова улога није само церемонијалног карактера“ (Пејић, 2011: 277). Треба имати у виду да се он налази на челу целе једне гране власти и има значајан утицај на њен рад.

Ипак, парламентарно-политичка пракса од поновног увођења више-страначја у Србији показује да „место председника парламента није међу најпривлачнијим местима код подела функција након избора, па су често на њено чело изабрани функционери без стварне тежине у владајућим странкама“ (Корхеџ, 2018: 127).

У јавности су најизраженије надлежности председника Народне скупштине које су видљиве на јавним преносима пленарних седница – председавање седницама Народне скупштине и старање о реду на седницама Народне скупштине и о примени Пословника.

Међутим, управо је на овим местима дошло до појаве лоше праксе у вези са применом појединих овлашћења председника Народне скупштине: нереаговање на говоре посланика у којима скрећу с дневног реда говорећи о ванпарламентарној опозицији (Отворени парламент, 2021а: 13), расправе са посланицима опозиције ван дневног реда (Отворени парламент, 2018: 7), изрицање мера готово само посланицима опозиције због кршења Пословника,²⁴ хитно заказивање седница се примењује веома често уместо изузетно, пристрасно одлучивање у вези са правом на реплику и пријавом повреде Пословника, учешће у претресу без преласка на посланичко место (Отворени парламент, 2023: 5-6). Спорна је и надлежност председника Народне скупштине да утврђује предлог дневног реда, јер годинама уназад дневни ред седница је често преобиман, тако да није могуће спровести квалитетну расправу, а дневни ред често обухвата разнородне предлоге закона. Одговорност за такав

²² Чл. 104, ст. 2 Устава, чл. 19 Закона о Народној скупштини и чл. 27 Пословника.

²³ Чл. 120; ст. 1 и чл. 200, ст. 5 Устава).

²⁴ „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 (Бојанић, 2019: 346).

састав дневног реда је на председнику Народне скупштине. Такође, присутна је дугогодишња пракса недоношења годишњег програма рада Народне скупштине, који утврђује председник Народне скупштине након консултација на састанку Колегијума²⁵, па би требало додатно уредити „ово питање како би се спречило занемривање ове обавезе“ (Отворени парламент 2022б: 20). Спорна је била и ситуација у XI сазиву када је председница Народне скупштине, на предлог посланичких група владајуће већине, одредила паузу у раду Народне скупштине за време редовног пролећног заседања 2017. године, а током предизборне кампање за председничке изборе. „Ова одлука наишла је на незадовољство, пре свега, посланика опозиционих партија, док је председница у свом образложењу навела да ће пауза у раду Парламента током председничке кампање бити неопходна ради очувања политичке стабилности“ (Отворени парламент, 2017: 13).

4. Потпредседници Народне скупштине

Када је реч о потпредседницима Народне скупштине, њихов број није тачно одређен нити законом нити пословником, већ се утврђује посебном одлуком на предлог председника Народне скупштине. При томе, Пословником није одређен ни максималан број потпредседника. Од ступања на снагу важећег скупштинског Пословника, Народна скупштина је у сваком сазиву имала између пет и седам потпредседника: у IX сазиву петоро, у X, XI и XII сазиву по шесторо, а у XIII сазиву седморо. У садашњем, XIV сазиву, Народна скупштина има шесторо потпредседника. Потпредседници Народне скупштине се бирају на конститутивној седници, по слиним правилима као и председник, а за њих важе и иста правила о престанку функције као и за председника Народне скупштине. Кандидате за потпредседнике Народне скупштине предлаже најмање 30 посланика, исто као и кандидата за председника скупштине. То значи да мале посланичке групе (пошто једну посланичку групу чини најмање пет посланика) практично никада не могу да предложе свог кандидата за потпредседника. Предлози се упућују председнику Народне скупштине и он је тај који предлаже пленуму број потпредседника.²⁶ У досадашњој пракси је Народна скупштина доносила одлуку о да се потпредседници изаберу јавним гласањем. Само се једном десило да кандидат за потпредседника није изабран. Наиме, на конститутивној седници XI сазива Народне скупштине је

²⁵ Чл. 28 Пословника.

²⁶ В. чл. 24, ст. 1 и чл. 25 Закона о Народној скупштини и чл. 14-20 Пословника.

донета одлука да у том сазиву буде седморо потпредседника. Међутим, шесторо предложених кандидата је изабрано апсолутном већином, док једна кандидаткиња није добила потребну већину гласова, тако да је овај сазив ипак имао шесторо потпредседника.

Потпредседници народне скупштине помажу председнику у обављању послова из његовог делокруга. У случају привремене спречености или одсутности, председника Народне скупштине замењује један од потпредседника кога он сам одреди, и о чему обавештава остале потпредседнике и генералног секретара Народне скупштине писаним путем. Уколико председник не одреди потпредседника који ће га замењивати, то ће, према одредбама Пословника, чинити најстарији потпредседник. Потпредседник који замењује председника Народне скупштине има сва овашћења председника приликом председавања пленарним седницама Народне скупштине.²⁷ У пракси потпредседници најчешће обављају послове као што су председавање скупштинским седницама, пријем гостију у Народној скупштини, присуствовање различитим догађајима и свечаностима, учешће на парламентарним скуповима и сл.

5. Колегијум Народне скупштине

Колегијум Народне скупштине (у даљем тексту: Колегијум) представља интерфракцијски орган у нашем парламенту. Ради се о органу који је у наше парламентарно право уведен по први пут важећим Законом о Народној скупштини, 2010. године. “То није тело с овлашћењима одлучивања и руковођења, нити је ‘колективни председник парламента’” (Петров, 2015: 99). По Пословнику, то је тело које сазива председник Народне скупштине ради координације рада и обављања консултација у вези са радом Народне скупштине. Дакле, оно има саветодавни карактер. Њега чине председник, који председава Колегијумом, потпредседници и председници посланичких група у Народној скупштини. Број његових чланова је стога променљив, зависно од броја потпредседника и броја посланичких група у једном сазиву. Састанцима Колегијума присуствују генерални секретар Народне скупштине, шеф Кабинета председника Народне скупштине, као и друга лица, на позив председника Народне скупштине. Председник Народне скупштине, има овлашћење да, након консултација са члановима Колегијума, донесе правила о раду Колегијума Народне скупштине.²⁸

²⁷ Чл. 24, ст. 2 и 3 Закона о Народној скупштини и чл. 32 и 33 Пословника.

²⁸ Чл. 26, ст. 1-3 Закона о Народној скупштини и чл. 34 Пословника.

Надлежност Колегијума према Закону о Народној скупштини је да помаже председнику Народне скупштине у представљању Народне скупштине, сазивању седница Народне скупштине, утврђивању предлога дневног реда, усклађивању рада радних тела и другим питањима из надлежности председника.²⁹ Међутим, овако наведене надлежности делују прилично уопштено, а Пословник не прописује ништа детаљније о томе. Зато је правни положај овог органа остао недоречен и упитно је да ли ефективно помаже председнику Народне скупштине на било који начин. „С обзиром да су изостала пословничка правила у погледу овлашћења Колегијума, може се претпоставити да ће председник Скупштине, у оквиру својих овлашћења, позивати Колегијум и постављати питања од посебног значаја на дневни ред Колегијума“ (Пејић, 2011: 278).

Чини се да у пракси овај орган управљања нема значајну улогу у функционисању Народне скупштине. Наиме, прегледом секције „Активности“ на интернет страни Народне скупштине³⁰ се може утврдити да објаве о сазивању Колегијума постоје тек од XII сазива Народне скупштине. У XII и XIII сазиву је Колегијум редовно сазиван, али са јако уопштеним дневним редом: ради консултација у вези са радом Народне скупштине на одређеној седници или заседању или ради информисања о раду Народне скупштине. Уосталом, на интернет страни Народне скупштине нема посебне секције о активностима Колегијума, као што је случај са председником, потпредседницима, посланицима, радним телима и др. На пример, 2019. године је председница Народне скупштине у априлу сазвала тек другу седницу Колегијума у тој календарској години, а ради консултација о раду Народне скупштине поводом бојкота опозиционих посланика (Отворени парламент, 2019: 8). У XII сазиву је председник Народне скупштине увео обичај „да на почетку заседања каже посланицима шта је на колегијуму договорено – колико ће се радити тог дана, колико сутрадан, има ли амандмана и када се очекује гласање“ (Отворени парламент, 2022а: 22). Из тога се може закључити да је Колегијум, бар у том сазиву, колико-толико помагао председнику у организовању пленарних седница, али нема детаљанијих података о томе како се радило на седницама Колегијума. У последње време пажњу јавности су привукла два колегијума одржана по конституисању тренутног, XIV сазива Народне скупштине, а ради консултација у вези са применом препорука *ODIHR*-а о унапређењу изборног процеса.

²⁹ Чл. 26, ст. 4 Закона о Народној скупштини.

³⁰ <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-871.html>

6. Закључак

Унутрашња организација парламента проистиче из принципа парламентарне аутономије и потребе да се рад парламента организује изнутра, што треба да обезбеди његово успешно функционисање. Због тога је потребно детаљно уредити питања у вези са унутрашњим уређењем парламента, а што укључује и органе управљања. Ова питања су препуштена уређењу од стране парламента путем пословника, а у границама које поставља устав. Парламент тако прописује који су органи управљања, која је њихова композиција, како се бирају и које су њихове надлежности. Ова питања јесу уређена Пословником Народне скупштине Републике Србије, али парламентарна пракса показује да је потребно мењати неке одредбе Пословника. Тако је неопходно прецизирати рок у коме се мора окончати избор председника Народне скупштине, као и његову обавезу доношења годишњег програма рада Народне скупштине. Када је реч о надлежностима председника Народне скупштине, део проблема који се јављају у пракси заправо проистиче из ниског нивоа политичке културе, услед чега се јавља пристрасно поступање председника Народне скупштине. Поред тога, било би добро да Законом о Народној скупштини или Пословником буде загарантовано да одређени број потпредседника буде из реда парламентарне опозиције. Када је реч о Колегијуму Народне скупштине, чини се да његову улогу треба ојачати, јер делује да је тренутно његова улога у парламентарном раду сасвим споредна. Тако је потребно јасније утврдити надлежност овог органа и диференцирати те надлежности од надлежности председника Народне скупштине. У том смислу је могуће „пребацити“ неке надлежности са председника Народне скупштине на Колегијум. Имајући у виду и упоредноправне примере, Колегијуму би се могло ставити у надлежност, на пример, утврђивање дневног реда скупштинских седница и доношење годишњег програма рада парламента.

Литература

Битем, Д. (2013). *Парламент и демократија у XXI веку*. Београд: Програм Уједињених нација за развој (UNDP) Србија;

Бојанић, Б. (2019). Парламентарни функционери у српској уставној пракси. У: Ј. Беловић (Ур.), *Научно истраживачки пројекат „Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији“: тематски зборник – Пројекат – Прва свеска* (339-350). Косовска Митровица:

Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет;

Васовић, В. (2012). *Савремене демократије I*. Београд: Службени гласник;

Де Верготини, Ђ. (2015) *Упоредно уставно право*. Београд: Службени гласник;

Корхеџ, Т. (2018). Уставно начело поделе власти – законодавна власт, извршна власт и положај политичких странака у Републици Србији. У: Д. Симовић, Е. Шарчевић (Ур.), *Парламентаризам у Србији* (117-137). Сарајево: Фондација Центар за јавно право;

Linn, S., Sobolewski, F. (2015). *The German Bundestag – functions and procedures*, Rheinbreitbach: NDV;

Лово, Ф. (1999). *Велике савремене демократије*. Нови Сад: Издавачка књижарница Зорана Стојановића;

Марковић, Р. (2009). *Уставно право и политичке институције*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник;

Николић, П. (1995). *Уставно право*. Београд: Просвета;

Орловић, С. (2011), Народна скупштина Србије и Европски парламент – једно уставноправно поређење. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 3(XLV). 497-515;

Пејић, И. (2004). Унутрашња организација парламента – француски, немачки и аустријски пример. У: С. Ђорђевић (Прир.), *Constitution: lex superior: поводом 75 година живота и 50 година научног рада Павла Николића* (415-435). Београд: Удружење за уставно право Србије;

Пејић, И. (2011). *Парламентарно право*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације;

Петров, В. (2015). *Парламентарно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Досије студио;

Рапајић, М. (2015). Уставни и политички аспекти положаја Народне скупштине Републике Србије. У: С. Ђорђевић (Ур.), *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*, књ. 3 (105-139). Крагујевац: Правни факултет, Институт за правне и друштвене науке;

Rogers, R., Walters, R., Besly, N., Goldsmith T. (2019). *How Parliament Works*, New York: Routledge;

Стојановић, Д. (2014). *Уставно право*. Ниш: Правни факултет у Нишу, Центар за публикације;

Федеральное Собрание Российской Федерации, Государственная Дума (2011). *Комментарий к Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации*. Москва: Государственной Думы;

Правни акти

Закон о избору народних посланика. *Службени гласник РС*, бр. 14/2022;

Закон о Народној скупштини. *Службени гласник РС*, бр. 9/2010;

Пословник Народне скупштине. *Службени гласник РС*, бр. 20/2012;

Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, 115/2021;

Извори страног права

Constitution of the Federal Republic of Germany. <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/constitution/constitutional-issues/constitutional-issues.html>, приступљено 23.05.2024;

Constitution of the Russian Federation. <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm>, приступљено 23.05.2024;

Poslovnik Hrvatskoga sabora. https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovnik-HS_procisceni-tekst-11_2020.pdf, приступљено 23.05.2024;

Регламент Государственной Думы. <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/>, приступљено 23.05.2024;

Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>, приступљено 23.05.2024;

The Norwegian Parlaiment Rules of Procedure and the Constitution, october 2021. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/2021_rules_of_procedure.pdf, приступљено 23.05.2024.

Електронски извори

Бета (2024). Избор председника скупштине, некад у истом дану, некад после два месеца. <https://beta.rs/content/199592-izbor-predsednika-skupstine-nekad-u-istom-danu-nekad-posle-dva-meseca>, приступљено 24.05.2024;

Отворени парламент (2017). Првих годину дана рада 11. сазива Народне скупштине Републике Србије – Извештај о активностима Народне скупштине Републике Србије – 03. јун 2016 – 03. јун 2017. године, <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Prvih%20godinu%20dana%2011.%20saziva.pdf>, приступљено 24.05.2024;

Отворени парламент (2018). Билтен „Парламент под лупом“, бр.3, децембар 2018. <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/34>, приступљено 24.05.2024;

Отворени парламент (2019). Билтен „Парламент под лупом“ / 6-8. број, април-јун 2019. <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/38>, приступљено 24.05.2024;

Отворени парламент (2021а). Билтен „Парламент под лупом“ / 15. број, јануар-мај 2021. <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/55>, приступљено 24.05.2024;

Отворени парламент (2021б). Годишњи извештај о раду Народне скупштине – 2021. година. <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/74>, приступљено 24.05.2024;

Отворени парламент (2022а). Билтен Парламент под лупом 18. број. <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/70>, приступљено 24.05.2024;

Отворени парламент (2022б). Билтен Парламент под лупом 19. број. <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/77>, приступљено 24.05.2024;

Отворени парламент (2023). Годишњи извештај о посматрању рада Народне скупштине. <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/104>, приступљено 25.05.2024;

<http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.871.html>.

Aleksa Damnjanović, LL.M,
PhD Student,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

PARLIAMENTARY LEADERSHIP

Abstract

Parliamentary leadership is part of the internal organisation of parliament, alongside parliamentary groups and committees. Leadership bodies are usually considered to be President of the National Assembly (Speaker), vice presidents, and collective bodies (such as the Collegium). The aim of this article is to present the legal position of these bodies in comparative and domestic law, and to analyze the domestic parliamentary practice in this field. For this purpose, the author has used the dogmatic, normative and comparative methods of scientific exposition. The author first provides the theoretical and the comparative law perspective on these parliamentary bodies. Then, the paper focuses on leadership bodies in the National Assembly of the Republic of Serbia: President, Vice Presidents, and Collegium of the National Assembly, and explores the legal position of these bodies in domestic constitutional and parliamentary legislation: the Constitution, the National Assembly Act, and the National Assembly Rules of Procedure. The paper also provides some examples of bad practice in their functioning. In the conclusion, the author proposes possible changes in this field of Serbian parliamentary law.

Keywords: parliament, Serbian National Assembly, President of parliament, Collegium, parliamentary law, constitutional law.