

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Парламентарни одбори
(мастер рад)

Ментор
Проф. др Ирена Пејић

Студент
Алекса Дамњановић
Број индекса: М007/20-О

Ниш, 2022.

САДРЖАЈ

I УВОД.....	5
II ОПШТА ТЕОРИЈСКА ПИТАЊА О ПАРЛАМЕНТАРНИМ ОДБОРИМА	8
1. Разлози постојања парламентарних одбора. Појам парламентарних одбора	8
2. Врсте парламентарних одбора.....	10
3. Порекло одбора. Јак и слаб систем одбора и поредивост одборских система.	12
4. Парламентарни одбори као део концепта радне скупштине.....	15
5. Парламентарни одбори и права посланика.....	18
III ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ОДБОРА У ТЕОРИЈИ И УПОРЕДНОМ ПРАВУ	20
1. Извори права о парламентарним одборима	20
2. Структура одборског система.....	23
3. Састав парламентарних одбора	27
3.1. <i>Принцип сразмерне представљености посланичких група</i>	27
3.2. <i>Величина одбора. Чланови одбора.</i>	29
3.3. <i>Председник и потпредседник одбора</i>	34
4. Седнице парламентарних одбора и пододбори	36
5. Јавност рада одбора, учешће трећих лица и јавна слушања	40
6. Учесће парламентарних одбора у законодавном поступку	45
7. Парламентарни одбори и контрола извршне власти	50
IV САСТАВ И ФУНКЦИОНИСАЊЕ СКУПШТИНСКИХ ОДБОРА У СРБИЈИ.....	54
1. Извори права о скупштинским одборима	54
2. Структура одборског система у Србији и делокруг одбора.....	57
3. Састав одбора.....	60
3.1. <i>Чланови одбора</i>	60
3.2. <i>Председник одбора</i>	62
3.3. <i>Конституисање одбора. Промене састава одбора у току трајања легислатуре</i>	65
4. Начин рада одбора	66
4.1. <i>Ток седнице одбора</i>	66
4.2. <i>Број одржаних седница одбора</i>	70
4.3. <i>Присуство посланика на седницама одбора</i>	72

4.4. Време трајања седница одбора и њихова учесталост	74
4.5. Седнице ван седишта одбора.....	78
4.6. Радне групе и пододбори	79
4.7. Поступање одбора са тајним подацима	81
4.8. Неки модалитети рада одбора.....	83
4.9. Разматрање поднесака грађана	85
4.10. Однос Службе Народне скупштине и скупштинских одбора	87
5. Јавност рада одбора и учешће трећих лица	89
5.1. Принцип јавности рада одбора.....	89
5.2. Учесће трећих лица на седницама одбора	92
5.3. Присуство министара на седницама одбора	93
5.4. Јавна слушања	95
6. Улога одбора у остваривању функција Народне скупштине	97
6.1. Законодавна функција	98
6.2. Контролна функција.....	106
6.3. Изборна функција	114
7. О раду неких одбора појединачно	116
7.1. Одбор за уставна питања и законодавство	116
7.2. Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања ...	119
7.3. Одбор за контролу служби безбедности	124
7.4. Одбор за спољне послове	127
7.5. Одбор за европске интеграције.....	129
 V ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	 133
 ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ	 136
ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ	140
САЖЕТАК	144
SUMMARY	146
БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА	148

ПОПИС СКРАЋЕНИЦА

Ради боље прегледности табела, одбори Народне скупштине Републике Србије ће у табелама бр. 2, 4, 5, 7, 8, 9, и 10 бити означени коришћењем следећих скраћеница:

ОУПЗ – Одбор за уставна питања и законодавство;

ООУП – Одбор за одбрану и унутрашње послове;

ОСП – Одбор за спољне послове;

ОПДУЛС – Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу;

ОЉМП – Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова;

ОДСР – Одбор за дијаспору и Србе у региону;

ОПРР – Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику;

ОФИН – Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава;

ОПШВ – Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду;

ОППСИТ – Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације;

ООБР – Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво;

ОКИМ – Одбор за Косово и Метохију;

ОКИ – Одбор за културу и информисање;

ОРАД – Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва;

ОЗДР – Одбор за здравље и породицу;

ОЗЖС – Одбор за заштиту животне средине;

ОЕИ – Одбор за европске интеграције;

ОАБМИП – Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања;

ОКСБ – Одбор за контролу служби безбедности;

ОПД – Одбор за права детета.

I УВОД

Парламентарни одбори су део унутрашње организације парламента. Њихова улога је да својим деловањем учине рад парламента ефикаснијим и квалитетнијим и зато они представљају тела која имају помоћни карактер у односу на парламентарни пленум. Пред њима се одвија расправа на стручном нивоу, учешћем посланика који треба да се специјализују за област која је у делокругу једног одбора, а такође и учешћем трећих лица и организовањем јавних слушања. Одбори имају улогу у остварењу различитих функција парламента: законодавне, контролне (надзорне), изборне, па и квазисудске. Имајући то у виду, предмет овог рада су парламентарни одбори као помоћни парламентарни органи. Њихово проучавање нам омогућава другачији увид у начин рада парламента. Унутрашња организација Народне скупштине Републике Србије обухвата и скупштинске одборе као стална радна тела нашег парламента. Они су такође предмет проучавања и анализе у овом раду.

Ова тема је одабрана због интересовања за унутрашњу организацију парламента, посебно за помоћне парламентарне органе. Изучавање ове теме омогућава да правни положај и рад парламента посматрамо из другачијег угла. Наиме, изучавање различитих установа парламентарног права подразумева да се они најчешће сагледају из угла целог парламента као носиоца законодавне власти или из угла правног положаја посланика појединачно. Међутим, како помоћни парламентарни органи, а нарочито они стални, имају велику улогу у активностима парламента, то нам омогућава да променимо тежиште посматрања и да различите институте парламентарног права размотримо кроз улогу парламентарних одбора.

Циљ мастер рада је да се свеобухватно представи правни положај парламентарних одбора у парламентарном систему. У том смислу циљ рада је да: 1) са теоријског становишта укаже на место парламентарних одбора у парламенту, 2) теоријски објасни организацију, улогу и начин рада парламентарних одбора, 3) пружи упоредноправне примере у вези са овим питањима. У делу који се односи на скупштинске одборе у Србији, циљ рада је и да: 1) анализира домаће правне прописе који регулишу састав, надлежности, начин рада и функције одбора у Народној скупштини Републике Србије, 2) прикаже домаћу парламентарну праксу у овој области, 3) емпиријски анализира поједине аспекте рада скупштинских одбора, 4) укаже на правне празнине у домаћим прописима који регулишу рад одбора, 5) пружи предлоге *de lege ferenda*. Зато ћемо најпре са општетеоријског аспекта сагледати састав, делокруг,

начин рада и функције парламентарних одбора. Та разматрања ће бити праћена примерима из упоредног права. Након тога ћемо детаљније размотрити положај парламентарних (скупштинских) одбора у Србији, и то њихов правни и фактички положај. У том делу рада ћемо се усмерити ка обради правног оквира деловања парламентарних одбора *de lege lata*, уз давање препорука *de lege ferenda*. Када се све ово узме у обзир, може се рећи да су предмет овог рада парламентарни одбори у теорији, упоредном праву и домаћем праву и пракси.

Основна хипотеза у изради овог рада је да парламентарна пракса и партијска дисциплина обесмишљавају суштину постојања и функционисања одбора. При томе је постављено неколико помоћних хипотеза када је реч о српском праву. Најпре, хипотеза је да у српском парламенту има много одбора јер се неки од њих састају веома ретко. Друго, српски одбори су гломазни пошто имају претежно исти број чланова иако су области рада неких одбора доста сложеније и динамичније од других. Треће, одбори у Србији су неефикасни јер најчешће прихватају ставове Владе и не дају своје критичко мишљење о предлозима закона. Четврто, наши одбори су нестучни јер се чланови одбора не одређују према својим стучним знањима него искључиво према партијској припадности.

Приликом израде рада коришћени су догматски, систематски, упоредни и историјски метод. Пошто су парламентарни одбори део парламента као политичке институције, они самим тим имају и политичку компоненту у свом раду. Због тога је рад писан с тежњом да се сагледа првенствено правни аспект деловања парламентарних одбора.

Треба имати у виду да се овај рад бави сталним парламентарним одборима. У литератури се често под парламентарним одборима подразумевају и стални и привремени одбори. Међутим, приликом дефинисања теме се пошло од поделе помоћних парламентарних органа у српском праву. Наиме, у нашем парламентарном праву помоћни парламентарни органи су радна тела. Она могу бити стална и привремена, при чему су одбори стална радна тела, а привремена радна тела су анкетни одбори и комисије. Ипак, све што је у овом раду изнето о начину рада скупштинских одбора начелно важи и за привремена радна тела, јер се правила о раду сталних одбора сходно примењују и на рад привремених радних тела.

У упоредном делу, рад приказује различита питања у вези са деловањем парламентарних одбора, указујући на моделе који могу постојати при регулисању одређених питања. На та разматрања општег карактера се надовезују примери

конкретних држава, те њихови модели регулисања рада одбора. Тако су правила рада одбора приказана за немачки Бундестаг, норвешки Стортинг, руску Државну думу и хрватски Сабор. На тај начин су представљене: 1) једна земља из германског правног круга, 2) једна земља из скандинавског круга, 3) једна земља источне Европе и 4) једна балканска, бивша југословенска држава. Међу овим државама имамо две које су у Европској унији и две које нису; две су федерације, а две су унитарне државе; једна се издваја и као парламентарна монархија. Поред ове четири земље, на одговарајућим местима су дати примери појединих института у још неким државама.

У делу који се односи на право Србије рад садржи истраживачки – емпиријски део. Истраживање је спроведено коришћењем релевантних докумената доступних на интернет страни Народне скупштине (сазиви седница одбора, записници, извештаји, објаве о одржаним седницама одбора). Пошто се ради о стотинама докумената, они нису могли бити појединачно наведени у попису коришћених докумената. Из ових материјала, посебно из записника, добијени су подаци о неким деловима истраживања, као и различити примери. Истраживање обухвата период три сазива Народне скупштине: IX сазив (31. мај 2012 - 15. април 2014), X сазив (15. април 2014 - 3. јун 2016) и XI сазив (3. јун 2016 - 3. август 2020). Овај период је узет као релевантан зато што су одредбе Пословника Народне скупштине из 2010. године које се односе на скупштинске одборе почеле да се примењују од IX скупштинског сазива, а XI сазив је био последњи окончани скупштински сазив у време израде рада. Имајући у виду да се емпиријска анализа бави разноврсним питањима у вези са скупштинским одборима, резултати истраживања неће бити издвојени у посебан одељак рада, него ће бити имплементирани на одговарајућим местима у раду, након теоријске обраде појединих питања и као емпиријска допуна истих. На одговарајућим местима ће за поједине делове истраживања у фусноти бити дате додатне методолошке напомене.

Прво ћемо се бавити питањима која имају општи теоријски карактер као што су појам, врсте, порекло одбора и сл. Након тога следе излагања о правном положају одбора у теорији и упоредном праву. У тој целини ћемо видети различите теоријске моделе о саставу, раду и функцијама одбора, уз упоредне примере. Потом следи разматрање правног положаја скупштинских одбора у нашем домаћем правном систему, и та целина садржи поменуте истраживачке (емпиријске) делове.

II ОПШТА ТЕОРИЈСКА ПИТАЊА О ПАРЛАМЕНТАРНИМ ОДБОРИМА

Парламентарни одбори су стални помоћни органи парламента. Они представљају део унутрашње организације парламента, коју у савременим парламентима чине и органи управљања и парламентарне групе. Задатак парламентарних одбора је да олакшају рад и одлучивање парламента. У овом одељку ћемо говорити о питањима која имају општетеоријски значај за разумевање суштине њиховог постајања и деловања у унутрашњој организацији парламента.

1. Разлози постојања парламентарних одбора. Појам парламентарних одбора.

Ширење законодавне активности државе је довело до промена у организацији и функционисању парламента. Држава је временом ширила круг области које нормира, од финансија, трговине, правног система, до пољопривреде, телекомуникација, информисања. На тај начин држава регулише све већи круг друштвених односа, са тенденцијом даљег ширења услед технолошког развоја и бројних друштвених питања савременог доба. Међутим, улога парламента у таквом окружењу је остала иста. Парламент као носилац законодавне власти најпре доноси законе, а потом прати њихову примену путем инструмената контроле које има у односу на извршну власт. Но, ту се јавља проблем јер већина посланика нема довољно стручних знања како би активно учествовали у доношењу и контроли примене прописа у различитим областима. Зато је посланицима тешко да компетентно учествују у расправи о законским предлозима, посебно када се ради о уско стручним питањима која су за већину посланика непознаница. Услед тога је тешко очекивати и да посланици уоче недостатке у примени бројних закона и дају предлоге за њихово побољшање.

Из наведених разлога су се у унутрашњој структури парламента појавили парламентарни одбори са задатком да у њима учествује мањи број посланика који ће са стручног аспекта сагледати предложене прописе у одређеној области, пратити њихову примену и указивати на недостатке. „Одбори омогућавају да се у парламенту одвија истовремено више важних послова неопходних за рад пленарних седница, и по правилу, сва питања која се нађу на дневном реду једног парламента, односно дома, претходно су предмет разматрања у парламентарним одборима“.¹ То скраћује време расправе на пленарним седницама парламента.

¹ О. Николић, Парламентарни одбори – упоредно-правни преглед, *Страни правни живот*, бр. 1/2012, стр. 54.

Парламентарни одбори се могу дефинисати као „радна тела која помажу у припреми пленарног рада парламента, олакшавајући тиме ток парламентарног одлучивања“². То су „помоћна радна тела парламента која треба да обезбеде квалитетнији и ефикаснији рад парламента“³. По Јамамоту⁴ парламентарни одбори су „група парламентарца који су именовани од стране једног дома (или оба дома у случају заједничких одбора у бикамералном парламенту) да предузме одређене задатке“. У неким државама се за означавање одбора користе термини комисије или комитети.

Основна карактеристика парламентарних одбора је њихова сталност, што их разликује од привремених (*ad hoc*) радних тела парламента. „Стални одбори имају фиксно чланство и надлежности током читавог парламентарног сазива или дуже (или, по мање стриктној дефиницији, барем током целог парламентарног заседања)“⁵. Постоје два модалитета сталности одбора – они могу бити формиран за време трајања једног парламентарног сазива или једног заседања парламента. На тај начин они обављају своју функцију за све време трајања скупштинског сазива или заседања, зависно од тога који од ова два модалитета се примењује у конкретном правном систему. То свакако битно разликује парламентарне одборе у односу на привремена радна тела која се формирају по потреби и функционишу само док не изврше поверене им задатке. Одбори који постоје у једном парламенту су обично одређени парламентарним пословником, при чему се обично одређује и делокруг рада сваког одбора како им се поље деловања не би преклапало.

Парламентарни одбори представљају само помоћне органе парламента, тако да они по правилу немају функцију самосталног одлучивања (премда постоје и изузеци од тога). Парламентарни одбори никада не могу „да замене парламент и ставе се у средиште парламентарног одлучивања“⁶. Чак и када имају могућност да доносе неке одлуке, ипак центар доношења најзначајних одлука остаје пленум, јер сви посланици заједно чине народно представништво. „Суштина њихове функције се, по правилу, своди на припрему рада парламента односно домова и олакшавања остварења њихових

² Д. Стојановић, *Уставно право*, Ниш, 2014, стр. 419.

³ В. Петров, *Парламентарно право*, Београд, 2015, стр. 88.

⁴ Н. Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight – A comparative study of 88 national parliaments*, Geneva, 2007, pp. 15.

⁵ К. Strøm, *Parliamentary Committees in European Democracies*, *The Journal of Legislative Studies*, No. 1, Vol. 4, 1998, pp. 29-30.

⁶ В. Михајловић, *Уставно право*, Краљево, 2009, стр. 422.

права и дужности“.⁷ Имајући ово у виду, одлуке одбора су претежно несамосталног карактера. Они су помоћни органи и зато што олакшавају парламенту да обавља своје уставне функције, на пример, тиме што претходно разматрају предлоге закона. Тако они могу да укажу посланицима на предности и мане закона, на места у закону на која треба обратити посебну пажњу и сл.

2. Врсте парламентарних одбора

У теоријском смислу, сви помоћни парламентарни органи (и стални и привремени) се по критеријуму овлашћења у законодавном поступку могу поделити на матичне (специјализоване) и на оне који разматрају формалну страну (неспецијализоване).⁸ Тако и парламентарни одбори могу да буду специјализовани и неспецијализовани. Специјализовани одбори разматрају предлоге закона у одређеној области деловања државе, према делокругу рада који је одређен пословником, а који најчешће прати делокруг деловања једног министарства. Тако се, примера ради, формирају одбори за правосуђе, финансије, образовање, привреду и сл, те сваки одбор практично има пандан у неком министарству. То обезбеђује специјализацију у унутрашњој структури парламента јер се одбори „специјализују“ за одређену област. Посланици се такође тиме специјализују и добијају прилику да раде у одбору који се тиче области за коју су стручни. Истовремено, специјализовани одбори најчешће прате стање у области за коју су задужени и контролишу министарство. Ипак, често подела послова између одбора не може у потпуности да испрати поделу министарских ресора, па долази до преклапања. То значи да се може десити да више одбора буде надлежно за питања која се тичу једног министарства. Могућа је и обрнута ситуација, да један одбор обухвати рад више министарстава. Овакве ситуације су посебно могуће ако дође до промене владе и нове поделе министарских ресора, а да структура одборског система остане иста. Ипак, то не значи да парламенти морају да прилагоде свој одборски систем сходно променама у извршној власти. Одборе треба формирати у складу са потребама самог парламента, јер они олакшавају рад парламента, а не владе.

Неспецијализовани одбори – одбори који разматрају формалну страну предложеног прописа и поднетих амандмана, дају само оцену о томе да ли су испуњени формални услови, на пример да ли предлог закона или амандман потичу од овлашћеног

⁷ М. Јовичић, П. Николић, *Парламентарни одбори – прилог упоредноправном проучавању*; у: Благојевић Б. (ур.), *Место и улога одбора и комисија представничких тела*, Београд, 1969, стр. 92.

⁸ Упор. М. Пајванчић, *Парламентарно право*, Београд, 2008, стр. 91; О. Николић, *Ор. cit*, стр. 57.

предлагача, да ли је испоштована форма предлога закона и слично. „Док су стални специјализовани скупштински одбори веома распрострањени у пракси парламентарног живота, дотле се стални неспецијализовани одбори много ређе образују“.⁹ Међутим, могу да постоје и неспецијализовани одбори са другачијим функцијама. Тако постоје одбори који се баве унутарпарламентарним питањима као што су тумачење пословника о раду парламента или питања посланичког имунитета. Уз то, у неким парламентима се формира одбор који се бави само разматрањем представки и притужби грађана. Овакав одбор је посебно значајан када се много грађана обраћа свом народном представништву путем таквих инструмената.

Одборе је могуће поделити и на облигаторне и факултативне, зависно од тога да ли устав предвиђа постојање одбора. Ако су одбори облигаторни, то значи да они морају бити формиран. То ограничава аутономију парламента. Факултативни одбори не морају да постоје јер их устав не прописује па је њихово оснивање у потпуности препуштено парламенту путем пословника или евентуално закона.

Могуће је поделити одборе и према функцијама које обављају. Тако одбори могу да имају законодавну, контролну или мешовиту функцију. Ова подела се може односити само на специјализоване одборе, којих је увек највише у одборском систему. Одбори који имају законодавну функцију баве се искључиво разматрањем предлога прописа у области из свог делокруга. Одбори са контролном функцијом обављају једино контролу министарства и других органа који спадају у поље њиховог деловања. Ипак, специјализација одбора доводи до тога да су најчешћи одбори са мешовитом функцијом пошто они у оквиру свог делокруга разматрају предложене прописе и врше контролу рада министарстава.

Поред сталних одбора, напоменућемо да у парламенту постоје и привремени одбори. Привремени (*ad hoc*) одбори су помоћни парламентарни органи који се образују ради разматрања одређеног питања, па се унапред одређује рок до када треба да обаве свој задатак или престају са радом чим обаве постављени задатак и поднесу извештај парламенту. За разлику од одбора који су установљени пословником, пословник предвиђа само могућност формирања привремених одбора, а они се образују одлуком парламента када се јави потреба за тиме. Привремени одбори се најчешће зову истражни одбори или анкетне комисије. Они имају улогу да истраже одређено питање, на пример, стање у одређеној области законодавства, те да на тај начин помогну

⁹ О. Николић, *Ор. cit.*, стр. 57.

парламенту да донесе одлуку у вези са предложеним законским решењима. Но, препознатљивији је рад привремених одбора у вршењу „истрага“, што доприноси остваривању контролне функције парламента. Привремени одбори на овај начин доприносе уочавању пропуста у раду министарстава и других државних органа или институција. Њихова улога је да чињенично поткрепе наводе о недостацима у раду неког органа. У склопу истражне улоге *ad hoc* одбори могу да саслушају одређена лица, захтевају подношење докумената, па и да оду у седиште неке институције како би прикупили потребне информације. Имајући у виду да истражни одбори представљају вид вршења контролне функције парламента, правна правила често омогућују парламентарној мањини да иницира њихово формирање. Након што дођу до свих података, привремени одбори подносе извештај парламенту.

3. Порекло одбора. Јак и слаб систем одбора и поредивост одборских система.

Претеча парламентарних одбора је Одбор целог дома у енглеском парламенту. По Петрову, „Одбор целог дома [...] потиче од 'великог' или 'општег' одбора формираног у Дому комуна за владе Џемса и Чарлса. Одбори овог типа служили су да се, на мање формалан начин расправљају тешка питања о односу државе и цркве“¹⁰. За разлику од таквих одбора које су чинили сви посланици (Одбор целог дома постоји и данас у Великој Британији), временом су се у циљу рационализације рада појавили специјализовани одбори у чији је састав улазио само мањи број посланика. Зато се порекло савремених одбора везује за амерички Конгрес. Вудро Вилсон је још 1885. године рекао: „Конгрес у заседању је конгрес на јавној изложби, док је Конгрес у просторијама одбора, Конгрес који ради“¹¹. Вилсон је тиме желео да сликовито укаже на значај одбора у парламентарном животу САД, где је рад у пленуму попут представе за јавност, а да се прави парламентарни рад заправо сконцентрише у одборима. У парламентарном животу САД одбори су дубоко укорени. Иако су се прво појавили као привремена тела са улогом контроле егzekутиве и разматрања нацрта закона, брзо су прерасли у стална радна тела којих је било више десетина. По узору на Конгрес САД, парламентарни одбори се јављају и у другим државама, а посебно након Другог светског рата.¹² „Заједничка карактеристика савремених парламената је да сви они раде

¹⁰ В. Петров, *Парламентарно право*, *Op cit*, стр. 88.

¹¹ Наведено према: *Ibid*, стр. 93.

¹² У неким западним демократијама је систем сталних одбора установљен релативно касно. Рецимо у данском парламенту су дуго постојали привремени одбори, а тек 1971. године су прерасли у сталне одборе.

са високо специјализованим структурама одбора, стога обезбеђују веома ефикасан законодавни систем“.¹³

Управо примере одбора у Великој Британији и САД можемо искористити да објаснимо разлику између слабог и јаког система одбора. Британски парламент је репрезент слабих одбора. У њему постоји више типова одбора. Предлоге закона разматрају одбори који су се дуго називали *standing committees*, а од реформе из 2006. године се називају *public bills committees*. По називу би се рекло да се ради о сталним парламентарним одборима, али заправо су у питању одбори који нису специјализовани, нити носе назив по ресору којим се баве. Поред тога, они се сазивају по потреби, па имају карактер привремених одбора. Раније су означавани словима абецеде А, В, С... и додељивани су им у разматрање по један законски предлог који би парламент разматрао у датом тренутку. Од када је ова група одбора преименована у *public bills committees*, они се не означавају словима, већ носе назив по предлогу закона који разматрају, али је суштина њиховог деловања остала слична, с тим да им је реформом омогућено да ефикасније дођу до информација о предлогу закона и да се више отворе према јавности.¹⁴ Подврста ових одбора су и тзв. велики одбори (*grand committees*), који се спорадично баве темама које су везане за поједине делове земље, па тако постоје Велики одбор Велса, Велики одбор Шкотске и Велики одбор Северне Ирске, а једно време су постојали и велики одбори појединих енглеских региона. Следећи значајан тип одбора у британском парламентаризму су *select committees* који се баве посебним питањима, нарочито у вези са надзирањем владе и администрације. Иако су били неспецијализовани, од реформе из 1979. године се успоставља принцип њихове специјализације по департаментама. Такви одбори имају сталан карактер, али постоје и привремени *select committees*. Број оваквих одбора „је варирао, али је тренд био да се повећа њихов број“, при чему су се „промене у броју делимично одражавале променама у владиним ресорима“¹⁵. Поред тога, постоји већ поменути Одбор целог дома или Одбор Парламента (*Committee of the whole House*), који разматра законске предлоге од посебног значаја и хитне предлоге. Но, овај одбор по свом саставу не наликује осталим одборима јер њега заправо чине сви посланици Дома комуна, што подсећа на пленарну

¹³ М. Е. Hansen, *Distributing Chairs and Seats in Committees: A Parliamentary Perspective*, *Parliamentary Affairs*, No. 1, Vol. 72, 2019, pp. 204.

¹⁴ Наведена реформа је заснована на резултатима рада одбора који је био назван *Modernisation Select Committee*, а посебно на његовом извештају под називом „Законодавни процес“. Више о овој реформи и њеним донетима: J. Levy, *Public Bills Committees: An Assessment Scrutiny Sought; Scrutiny Gained*, *Parliamentary Affairs*, No. 3, Vol. 63, 2010, pp. 534-544.

¹⁵ P. Norton, *Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament*, *The Journal of Legislative Studies*, No. 1, Vol. 4, pp. 147.

седницу, с тим што седницу овог одбора не води спикер, већ *Chairman of Ways and Means*, уз мању примену формалних правила о току седнице.¹⁶ Упркос компликованом систему одбора, британски одбори важе за слабе. „Постојећи систем одбора представља израз жеље да се, по традицији, све најзначајније функције Парламента задрже за сам Дом комуна“.¹⁷ Зато се они сматрају неефикасним и немају битнији утицај приликом доношења одлука. Парламент је много више везан за пленум, где се предлози закона разматрају кроз беседе. „Поред неких процедуралних ограничења, одбори су фактички хендикепирани више него скромним административним персоналом. И кад би имали веће надлежности, одбори не би имали неки пресуднији утицај у политичком животу“.¹⁸

Одбори америчког Конгреса су познати као јаки одбори. „Посебну карактеристику рада америчког конгреса дају многобројна радна тијела која припремају (или сама рјешавају) нека питања, законске или неке друге приједлоге за конгресне домове“.¹⁹ Реч је о претежно сталним радним телима²⁰ која су специјализована за поједине секторске политике државе. Одбори у Конгресу често формирају пододборе, те заједно чине једну сложену структуру радних тела. Ови одбори су јаки јер они заиста остварују велики утицај на парламентарни рад пошто имају велику аутономију приликом поступања по законском предлогу, а преко њих је чак могуће и излобирати доношење неког закона. „Штавише, каже се да судбина законског предлога често зависи од воље одбора“²¹, па је тешко очекивати да ће неки закон бити усвојен ако добије негативно мишљење одбора. Многи законски предлози никада не оду даље од одбора. Јаки одбори су они који су „добро функционално и институционално етаблирани у парламентарно ткиво и који својом јаком и чврстом хијерархијском композицијом представљају врло утицајан и важан сегмент парламентарне политике“²².

¹⁶ „Порекло ове установе потиче из времена кад се сумњало да је спикер краљев човек: да би радило потпуно слободно, веће би расправљало пошто спикер напусти своје седиште. Коришћење *committee of the whole* се делимично одржало, а дозвољава члановима већа да расправљају брже, у мање свечаним формама и по еластичнијим процедуралним правилима него на седницама.“ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, Нови Сад, 1999, стр. 270.

¹⁷ М. Јовичић, *Уставни и политички системи*, Београд, 2006, стр. 44.

¹⁸ В. Васовић, *Савремене демократије I*, Београд, 2012, стр. 346.

¹⁹ Р. Кузмановић, *Упоредни политички системи*, Бања Лука, 1991, стр. 262.

²⁰ У енглеском језику се стални одбори могу означити синтагмама *standing committees* и *permanent committees*. Но, како се некадашњи *standing committees* у британском парламентарном праву битно разликују од америчког система, боље је за сталне одборе у САД рећи *permanent committees*. Иста терминологија паралела се може направити за одборе у Великој Британији и у земљама континенталне Европе. Упор. К. Стрџом, *Op. cit.*, pp. 30.

²¹ В. Петров, *Парламентарно право*, *Op. cit.*, стр. 111.

²² З. Крстић, Положај и улога парламентарних одбора у савременим парламентарима западноевропских демократија, *Гласник права*, књ. 6, 1997, стр. 80.

Ипак, постоје ставови да аутономија одбора опада због партијске дисциплине, али су у систему јаких одбора они несумњиво и даље утицајна тела.²³

Одбори у Великој Британији и САД представљају два супротна краја једне ленте, као карактеристични примери за две битно различите концепције одборског система. Модели одборских система који постоје у другим земљама могу да нагињу више ка моделу слабих одбора британског Парламента или ка моделу јаких одбора попут америчког Конгреса. Међутим, одбори у европско-континенталним земљама одударају донекле и од британског и од америчког модела. За разлику од Велике Британије, одбори у земљама континенталне Европе су стални и по правилу специјализовани, па су ближи јаком систему одбора. Ипак, за разлику од САД које имају председнички систем и моноцефалну егзекутиву, земље континенталне Европе су државе са претежно парламентарним системом власти и искључиво бифедалном егзекутивом. Због тога одбори у европским континенталним земљама врше контролу највише према влади и министарствима, док у председничком систему у САД не постоји влада као у парламентарном систему, министри не одговарају парламенту, па контрола коју врше одбори има директнији уплив ка органима државне управе. Из наведених разлога одбори у земљама континенталне Европе су компарабилнији међусобно него са одборима САД, а још мање са одборима у Великој Британији. Јаки одбори постоје већ деценијама у западноевропским земљама, а на њихове системе су се угледале бивше социјалистичке државе. У Европи су одбори посебно карактеристични за скандинавске земље. Према Васовићу, политичка култура у овим земљама је таква да је велики број посланика радије склон „да детаљно разматра и мање делове легислације у комитету него да се заноси драматичним говором у парламенту“.²⁴

4. Парламентарни одбори као део концепта радне скупштине

Разматрање о радним и расправним скупштинама се надовезује на излагање о моделима одборских система. Оно се темељи на питању: где се одвија највећи део послова у парламенту? „Узимајући у обзир степен и снагу утицаја скупштинских одбора, парламенти се могу поделити на 'радне' и 'расправне' скупштине“.²⁵

²³ Видети: С. С. Campbell, R. H. Davidson, *US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops, The Journal of Legislative Studies*, No. 1, Vol. 4, 1998, pp. 139.

²⁴ В. Васовић, *Савремени изазови парламентаризма*; у: Павловић В., Орловић С. (прир.), *Дилеме и изазови парламентаризма*, Београд, 2007, стр. 32.

²⁵ И. Пејић, „Радне“ и „расправне“ скупштине у европским парламентарним системима; у: Петровић М. (гл. ур.), Стојановић Н. (одг. ур.), *Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права: тематски зборник радова, свеска I*, Ниш, 2010, стр. 311.

Расправна скупштина подразумева да се највећи део активности парламента одвија на пленарним седницама, где се расправља о питањима из надлежности парламента. У расправним скупштинама одбори немају значајну улогу и не утичу битно на доношење одлука. „Расправне скупштине су дуго времена у Европи сматране идеалним парламентом, јер је он био фокусиран на пленум, који је свој значај извучио из чињенице да представља огледало нације и њене воље“.²⁶ Класичан пример расправне скупштине је британски Парламент. За парламентаризам у Великој Британији су карактеристичне дугачке расправе на пленарним седницама.

Радне скупштине су окренуте деловању кроз парламентарне одборе. Као што сам назив упућује, у њима је важнији „прави“ рад у одборима него расправа на пленуму. Циљ радних скупштина је да се већи део расправе обави у одборима, те да се краћом расправом у пленуму рад парламента учини ефикаснијим. То се постиже тако што посланичке групе претходно већ износе своје ставове у одборима.

Функционисање одбора у радним скупштинама се базира на принципима специјализације и стручности. Специјализација подразумева да је одборски систем креиран тако да је сваки одбор задужен за неку област деловања државе. Један специјализовани одбор покрива одређени ресор, при чему се подела делокруга међу одборима мање-више поклапа са поделом ресора међу министарствима. Тако се одбори „специјализују“ за разматрање питања из одређене области. Стручност у раду одбора подразумева да у радним скупштинама одбори разматрају питања из свог делокруга примарно са стручног аспекта, уз евентуалну помоћ стручњака за одређену област. Поред тога, у радним скупштинама би требало да се води рачуна и о стручности чланова одбора. „Приликом избора чланова одбора треба узети у обзир посебне квалификације, стручност, знање и парламентарно искуство кандидата за обављање послова и делокруга одређеног одбора“.²⁷ Принцип стручности долази до изражаја у одборима као мањим групама посланика јер није могуће да сваки посланик буде стручан за различите секторске политике. Може се закључити да је у радном парламенту „на првом месту његова стручност и компетентност, а тек онда и репрезентативност“.²⁸

²⁶ И. Пејић, Народна скупштина Србије: радни или расправни парламент; у: Орловић С. (ур.), *Искушења парламентаризма*, Београд, 2013, стр. 102.

²⁷ В. Петров, *Парламентарно право*, *Op. cit.*, стр. 90.

²⁸ В. Михајловић, Улога и значај радних тела (одбора) у остваривању функција парламента, *Правна ријеч*, бр. 46 (2016), год. 13, стр. 86.

На овај начин парламентарни одбори представљају противтежу влади. У савременом законодавном поступку влада има велику улогу, нарочито у области законодавне иницијативе. За разлику од парламента (и посланика појединачно), влада у својим органима има стручњаке за различите области који састављају предлоге закона и других прописа. „Како велику већину предлога закона подноси егзекутива, задатак парламента обично није да изради нацрт закона *ad novum*, већ да испита и унапреди владине предлоге“.²⁹ Појава специјализованих одбора, рад посланика у мањим групама, њихова стручност и помоћ експерата, омогућили су да парламент може да парира влади у погледу стручности. Ово је подједнако важно и у домену контролне функције парламента, која се такође побољшава радом одбора. „Мада их неки виде као својеврсну опасност за парламентарни пленум, рад у парламентарним одборима и њихово снажење у другој половини двадесетог века допринело је враћању пољуљаног угледа парламенту“.³⁰

Када се ради на пленарним седницама, расправе трају дуже јер се посланици својим говорима обраћају својим присталицама и (потенцијалним) гласачима. Јавни пренос пленарних седница даје прилику посланицима да пред широким аудиторијумом представе ставове своје странке о одређеним питањима. То доводи до дугачких и неефикасних расправа које се свode на реплицирање између политичких противника. Због тога су седнице парламентарних одбора често затворене за јавност. „Тако се ствара бољи амбијент за страначка преговарања, елеминише се демагогија којој су сви парламентарци склони када се 'укључе камере“.³¹ То чини одборе ефикаснијим. Међутим, општи тренд повећања транспарентности државних институција је довео до тога да седнице одбора не буду затворене за јавност, већ се и оне често јавно емитују. Но, опасност по концепт радног парламента лежи у томе што се може десити да се један парламент својом организацијом рада профилише као радна скупштина, а да се услед потребе посланика да држе политичке говоре највећи део расправе ипак сведе на рад у пленуму, што онда у пракси подсећа на расправне скупштине.

Упркос наведеним предностима, концепт радне скупштине има и један недостатак. „Преношење послова на скупштинске одборе доводи озбиљно у питање изворну функцију представничког органа у систему поделе власти, функцију репрезентације. Ова функција у пуној мери остварена је у скупштинама, којима стоји на

²⁹ К. Ј. Muylle, Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures, *Statute Law Review*, No. 3, Vol. 24, 2003, pp. 170.

³⁰ И. Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Ниш, 2011, стр. 103.

³¹ В. Петров, *Парламентарно право, Op cit*, стр. 91.

располагању широка расправа у пленуму, као што је то случај у британском парламенту“.³²

5. Парламентарни одбори и права посланика

Однос парламентарних одбора и права посланика можемо сагледати из угла права која имају посланици, а у вези са радом одбора. Пајванчић³³ говори о подели права посланика „према месту где се остварују“, а према чему се могу разликовати „права посланика на пленарном заседању, права посланика у радним телима и права која посланици остварују у раду посланичких група“.

Посланици најпре имају право да буду бирани за чланове одбора, премда је ово право специфично. Како Стојановић напомиње, ово право „нема карактер субјективног захтева“, па се стога „не ради о типичном посланичком праву које би му припадало као народном репрезенту, него о правној могућности да буде изабран“³⁴. Право посланика да буде члан одбора се уобичајено ограничава правилима о броју одбора у којима један посланик може бити члан. Тако је често забрањено да посланик буде члан више од једног или два одбора у исто време. Са друге стране могуће је да одборски систем буде креиран тако да посланик не само да има право, већ мора да буде члан бар једног одбора.

Када посланик постане члан одбора, он стиче читав спектар права која се тичу рада у одбору. Ово обухвата у првом реду право на говор и право гласа, као општа права посланика која се остварују и приликом рада у одборима. Право на имунитет такође обухвата и рад на седницама одбора. Поред тога, члан одбора има право да буде изабран за председника одбора или његовог заменика, премда је и ово право заправо само правна могућност. Затим, члан одбора има право да присуствује седницама одбора, право да предложи дневни ред или измене дневног реда, право да иницира искључење јавности на седници одбора, право да предложи организовање јавног слушања и сл. Члан одбора има право да му буду достављени материјали за седницу одбора, као и право да врши увид у документе који се тичу рада одбора (нпр. увид у записнике, извештаје и друге документе и материјале са претходних седница). Када на седници учествују трећа лица, чланови одбора имају право да им постављају питања и

³² И. Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2011, стр. 122-123.

³³ М. Пајванчић, *Парламентарно право*, *Op. cit.*, стр. 45.

³⁴ Д. Стојановић, *Правни положај посланика: на примерима Француске, Немачке, Аустрије и Југославије*, Ниш, 1999, стр. 109. Исто се односи и на право посланика да буде изабран у органе управљања у парламенту.

траже додатна појашњења. Ово је посебно важно кад су на седницама присутни министри или други представници министарстава.

Већина ових права има индивидуални карактер, мада нека могу бити и колективна. „Услов који је потребно испунити да би посланик могао користити права из ове групе односи се на минимално потребан број посланика који морају подржати појединца да би се посланичко право могло ефективно користити“.³⁵ Тако колективна права могу да буду рецимо право да се захтева сазивање седнице одбора или право да се тражи искључење јавности.

Посланици који нису чланови одбора такође уживају нека права у вези са радом одбора. То су право на присуствовање седницама одбора и право на говор тј. учешће у расправи у одбору. Међутим, посланици који нису чланови одбора немају право гласа, те не могу учествовати у одлучивању иако су учествовали у расправи. Изузетак од овога постоји када је реч о заменику члана одбора. Он има и право гласа, али само уколико члан кога замењује није присутан на седници одбора.

Уз наведена права, посланици имају и неке обавезе у вези са радом одбора. „Дужност присуствовања седницама обухвата обавезу присуствовања пленарном заседању парламента као и присуствовање седницама радних тела парламента чији је посланик члан“.³⁶ Поред тога, посланици су дужни да током седница одбора поштују пословник, а у супротном им председник одбора може изрећи дисциплинске санкције. То подразумева да је због понашања на седници одбора могуће опоменути посланика или му одузети реч, али и наложити његово удаљење са седнице. Посланик може да добије у суспензију која онемогућава његово учешће на седницама одбора на одређено време. Посланици током одборског рада могу да дођу до поверљивих информација, посебно у одборима надлежним за одбрану, унутрашње послове, спољне послове или надзор над безбедносним службама. Тада посланици имају обавезу чувања тајне, па не смеју да износе у јавност поверљиве податке до којих су дошли на седницама одбора.

Поред свега наведеног, однос парламентарних одбора и права посланика можемо сагледати и са аспекта надлежности да се одлучује о правима посланика. Тако постоје одбори који одлучују о посланичким правима. То је обично задатак за неки неспецијализовани одбор који се бави унутарпарламентарним питањима. Такав одбор може да одлучује рецимо о припадностима посланика, утврђивању дисциплинских санкција или да разматра питања посланичког имунитета.

³⁵ М. Пајванчић, *Парламентарно право*, *Op. cit.*, стр. 46.

³⁶ *Ibid*, стр. 81.

III ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ОДБОРА У ТЕОРИЈИ И УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Правни положај парламентарних одбора уређен је нормама парламентарног права. Скуп правила која одређују деловање парламентарних одбора може да обухвати правне норме из различитих извора права. Та правила обухватају разноврсна питања као што су структура одборског система, састав одбора, одржавање седница одбора и улога одбора у парламентарним поступцима. Правне норме регулишу ова питања задирући у различите детаље, али је могуће издвојити неке моделе у упоредном праву.

1. Извори права о парламентарним одборима

У савременом парламентарном праву извори ове гране права обавезно регулишу материју парламентарних одбора. То је најпре случај са стандардним изворима парламентарног права, а то су устав, закони и пословник. Поред тога и помоћни извори парламентарног права, попут парламентарних обичаја, могу да се тичу парламентарних одбора.

Устави обично не садрже много одредби о одборима. Једна од особина парламентарних одбора је да „организација и функционисање парламентарних одбора не чине уставну материју у строгом смислу“.³⁷ Питање је да ли и у којој мери одбори треба да буду део *materiae constitutionis*. Регулисање материје одбора у уставу може да угрози право парламента на самоорганизовање јер је онда парламент ограничен уставом приликом уређења своје унутрашње структуре и начина рада. Уз то, детаљно одређивање одборског система уставом може довести до тога да, ако се један устав примењује дуги низ година, друштвене промене учине анахроним тако уставом предвиђени одборски систем. Са друге стране, уздизање одбора на уставни ниво показује да уставотворац схвата значај који одбори имају у савременом парламенту. „Намера уставописаца није да се ограничи аутономија парламента, већ да се оснаже традиционалне функције законодавног органа у парламентарном систему власти“.³⁸

Крајем прошлог века је у једној студији изнето запажање да су одбори „ретко прописани уставом, али готово увек постоје“³⁹. И данас постоје устави који уопште не помињу одборе као стална радна тела парламента (нпр. устави Норвешке, Словеније). Међутим, у савременој европској уставности није неуобичајено да је у највиши правни

³⁷ В. Петров, *Парламентарно право*, *Op. cit.*, стр. 89.

³⁸ И. Пејић, *Парламентарно право*, *Op. cit.*, стр. 122.

³⁹ I. Mattson, K. Strøm, *Parliamentary Committees*; in: Döring H., (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, New York, 1995, p. 250.

акт државе унета по која одредба о одборима. Уставом је пре свега могуће предвидети да парламент може да формира парламентарне одборе. Тада устави обично прописују да парламент формира стална радна тела, уз могућност да по потреби формира и *ad hoc* радна тела. Формирање одбора у парламенту предвиђају на пример устави Русије, Мађарске, Португала, Румуније, Шпаније, Чешке Републике, Пољске, Естоније.⁴⁰

Устав даље може да говори о неким конкретним одборима, па су у том случају ти одбори облигаторни. Основни закон Немачке прописује одборе који су облигаторни у Бундестагу – одбор за питања Европске уније, одбор за спољне послове, одбор за одбрану и одбор за петиције.⁴¹ Дански устав у члану који се односи на спољну политику земље прописује постојање Одбора за спољну политику, па је овај одбор облигаторан у данском парламенту, Фолкетингу (Фолкетингету).⁴² Француски устав предвиђа постојање одбора задуженог за европске послове у оба дома француског парламента.⁴³ Устав Хрватске прописујући посланички имунитет помиње мандатно-имунитетно повјеренство, које представља стално радно тело у Хрватском сабору.⁴⁴

Устави могу да садрже још неке одредбе о одборима. Тако у уставу своје место могу да нађу одредбе о саставу одбора, принципу сразмерне представљености посланичких група, (не)јавности рада одбора, праву и обавези чланова владе да учествују у раду одбора, обавези министара да доставе тражене информације и документа одборима. Такође, како устав одређује ко има право законодавне иницијативе, одбори могу бити уврштени у тај круг субјеката. Упоредни устави обично регулишу тек понеко од ових питања. Одбори су део уставног регулисања и када им се уставом дају одређена овлашћења у ратном или ванредном стању.

Ипак, дешава се да устав много више говори о одборима него што је то уобичајено. Навешћемо пример финског устава. По Уставу Финске облигаторни одбори су Велики одбор (који заправо представља одбор за европске послове), Одбор за уставно право, Одбор за спољне послове, Одбор за финансије и Одбор за ревизију.⁴⁵ Различити чланови устава говоре о учешћу ових одбора у неким парламентарним поступцима.⁴⁶ Пословником се могу формирати и други одбори. Устав одређује

⁴⁰ Чл. 101 ст. 3 Устава Руске федерације, чл. 5 ст. 3 Основног закона Мађарске, чл. 135. Устава Португала, чл. 64 ст. 4 Устава Румуније, чл. 75 Устава Шпаније, чл. 38 Устава Чешке Републике, чл. 110 ст. 3 Устава Пољске, чл. 71 ст. 1 Устава Естоније.

⁴¹ Чл. 45, 45а и 45с Основног закона Немачке.

⁴² Чл. 19 ст. 3 Устава Данске.

⁴³ Чл. 88-4 ст. 3 Устава Француске.

⁴⁴ Чл. 76 ст. 5 Устава Републике Хрватске.

⁴⁵ Чл. 35 ст. 1 Устава Финске.

⁴⁶ Нпр. чл. 38, 74, 83, 90, 91, 96. Устава Финске.

најмањи број чланова које мора да има сваки одбор и налаже да одборе бира парламент (у пленуму) на првој седници у парламентарном сазиву.⁴⁷ Устав чак дефинише и кворум потребан за рад у свим одборима, који по правилу износи две трећине чланова.⁴⁸ Рад одбора по правилу није јаван, мада одбор може отворити седницу за јавност, а записници и друга документа одбора се чине доступним јавности.⁴⁹ Такође, место у Уставу Финске је нашла одредба да одбори имају улогу да припреме рад пленума, а у законодавном поступку кад одбори заврше свој рад следе два читања у пленуму.⁵⁰ Министар не може да буде истовремено и члан парламентарног одбора, а поред тога министри се старају да одбори без одлагања приме потребна документа и информације.⁵¹ Дакле, фински устав не поставља само основе одборског система, већ се бави и различитим детаљима који се тичу рада одбора.

Закони могу такође бити извор права о парламентарним одборима. Ту је пре свега реч о закону о парламенту. Међутим, овакви закони се ретко срећу у упоредном праву пошто се сва питања рада парламента регулишу пословником парламента, па нема потребе за законом. Закон о парламенту ни не мора да се бави уопште парламентарним одборима. Тако словеначки Закон о Државном збору из 2019. године не садржи одредбе о одборима. Разлог је то што овај закон садржи махом одредбе које уређују административне аспекте рада словеначког парламента, а унутрашња организација парламента и парламентарне процедуре су препуштене пословнику.

Материја парламентарних одбора је увек најдетаљније уређена парламентарним пословником. Њиме се конкретизује принцип парламентарне аутономије. Пословником се одређују питања као што су структура одборског система, делокруг рада одбора, број чланова одбора, овлашћења председника и потпредседника одбора, ток расправе на седницама одбора, кворум, начин одлучивања, јавност рада одбора, учешће трећих лица, јавна слушања, улога одбора у различитим парламентарним поступцима.

Парламентарна пракса може да изнедри одређено поступање у раду парламента. Добра пракса тако може да обухвати и рад одбора. Примери добре праксе могу бити избор председника одређених одбора из опозиције (обично одбора који се баве питањима финансија, буџета, контроле безбедносних служби) или учестало позивање

⁴⁷ Чл. 35 ст. 2 и чл. 37 Устава Финске.

⁴⁸ Чл. 35 ст. 3 Устава Финске.

⁴⁹ Чл. 50 ст. 2 Устава Финске.

⁵⁰ Чл. 40 и 72 Устава Финске.

⁵¹ Чл. 47 и 48 Устава Финске.

стручњака на седнице одбора. Временом добра пракса може да прерасте у парламентарни обичај који је извор парламентарног права.

2. Структура одборског система

Постоје различити модели структуре одборског система. Заправо, може се рећи да свака земља представља модел за себе. Број одбора у одборском систему и расподела надлежности између њих зависи од традиције или потреба једне земље. У неким земљама има мање од десет одбора, а у неким има и више десетина. У дводомним парламентима сваки дом има свој одборски систем, али могу постојати и заједнички одбори оба дома. Ипак, упркос разликама које постоје у одборским системима различитих држава, може се уочити да у сваком одборском систему претежу специјализовани одбори у односу на неспецијализоване. То је зато што је циљ увек да се послови између одбора поделе према ресорним областима.

Пословници имају различит приступ овом питању. Њиме се могу тачно одредити назив и делокруг сваког одбора. У неким државама пословник уопште нема попис свих одбора у парламенту, већ одређује само начин њиховог рада. У том случају улогу да креирају одборе имају парламент на пленарној седници, неки од органа управљања или неко посебно тело. Постоји и средњи модел по коме су неки одбори предвиђени пословником, а остале одборе установљава сам парламент. У сваком случају, ако структура одборског система не произилази у потпуности из пословника, она се одређује одмах по устоличењу једне легислатуре. Када је реч о надлежности одбора, најбоље је да се пословником предвиде опште надлежности одбора, а потом да се одреди надлежност сваког одбора појединачно, мада неки пословници уопште не одређују делокруг одбора.

Структура одборског система, посебно у делу који се односи на специјализоване одборе, зависи од потреба државе и самог парламента. Тако су различита питања државне политике подељена међу одборима, па постоје одбори за спољне послове, финансије, одбрану, образовање итд. Ако парламент жели да се више посвети некој области, може основати посебан одбор који ће се њоме бавити. На пример, у неким системима питања државне ревизије разматрају одбори за буџет или финансије, али постоје државе у којима је посебан одбор посвећен државној ревизији.

За одборске системе земаља чланица Европске уније и земаља које приступају Европској унији је карактеристично да обавезно имају одборе за европске послове или европске интеграције, мада се у неким државама такав одбор посматра одвојено од

осталих одбора (нпр. у Француској, Шведској). Такође, једна тенденција се може уочити и када је реч о одборима који разматрају представке грађана. Наиме, пословником се може предвидети да сваки одбор разматра петиције које подносе грађани, а које су везане за његову област деловања, или се може одредити посебан одбор који разматра све представке које стигну у парламент.

Пословник немачког Бундестага уопште не садржи попис свих одбора, већ предвиђа да Бундестаг установљава сталне одборе.⁵² То значи да се целокупна структура одборског система одређује за сваки парламентарни сазив изнова. „Бундестагу остаје препуштено колико одбора установљава у сваком сазиву и то зависи од тежишта које Бундестаг поставља у свом парламентарном раду“.⁵³ Видели смо да Основни закон Немачке прописује четири облигаторна одбора, па ти одбори морају бити део одлуке Бундестага о установљавању одбора. Пословник Бундестага помиње ове одборе, али помиње и неке одборе који нису облигаторног карактера (Одбор за буџет, Одбор за контролу избора, имунитет и пословник, Одбор за образовање, истраживања и технолошки развој).⁵⁴ У тренутном, XX сазиву (2021-) Бундестаг има 25 одбора. Неспецијализовани одбори су Одбор за петиције и Одбор за контролу избора, имунитет и пословник. Бундестаг има у овом сазиву више одбора него у претходних неколико сазива.⁵⁵ Исто као у Бундестагу, и Пословник Бундесрата, горњег дома немачког парламента, предвиђа да Бундесрат образује сталне одборе.⁵⁶ У Бундесрату тренутно постоји 16 одбора и сви су специјализовани.

У норвешком парламенту, Стортингу, постоји 12 одбора. Сви одбори су одређени пословником, а поред тога посебним чланом пословника је одређен делокруг рада сваког одбора.⁵⁷ Тако пословник прецизно врши поделу послова између одбора. Стортинг може да одлучи у било ком тренутку да повећа или смањи број сталних одбора и број њихових чланова.⁵⁸ Сви одбори су специјализовани, али Одбор за надзор и уставна питања је специјализован само у делу који се односи на уставна питања, док је неспецијализован у делу који се односи на надзорну функцију Стортинга. Одбор за спољне послове и одбрану има и свој проширени састав, који поред чланова овог

⁵² Чл. 54 ст. 1 Пословника Бундестага.

⁵³ Deutscher Bundestag. *Parlamentsdeutsch – Lexikon der parlamentarischen Begriffe*, Berlin, 2021, p. 9.

⁵⁴ Видети чл. 56а, 94, 95, 96, 107, 128 Пословника Бундестага.

⁵⁵ Број сталних одбора у Бундестагу је у последњих неколико сазива био следећи: XV сазив (2002-2005) – 21 одбор, XVI сазив (2005-2009) – 22 одбора, XVII сазив (2009-2013) – 22 одбора, XVIII сазив (2013-2017) – 23 одбора, XIX сазив (2017-2021) – 24 одбора.

⁵⁶ Чл. 11 ст. 1 Пословника Бундесрата.

⁵⁷ Чл. 12 и 14 Пословника Стортинга.

⁵⁸ Чл. 11 ст. 1 Пословника Стортинга.

одбора чине и председник Стортинга и шефови посланичких група.⁵⁹ „Проширени састав Одбора за спољне послове у норвешком Стортингету пружа влади прилику да расправља о важним питањима у вези са трговином, државном безбедношћу и другим питањима спољне политике са свим фракцијама у парламенту, пре него што се било која одлука донесе“.⁶⁰ Одбор за спољне послове и одбрану је специфичан и зато што учествује у раду посебног тела, Европског консултативног одбора, који се бави питањима сарадње са Европском унијом и земљама Европског економског простора.⁶¹

У руској Државној думи радна тела су одбори и комисије.⁶² Сви одбори и комисије су одређени Пословником, а измене у одборском систему је могуће вршити искључиво изменама Пословника. У пракси је уобичајено да се формирањем нове парламентарне легислатуре мења и Пословник и да се тако измени структура одборског система. Ово је слично немачком праву јер се структура одборског система мења из сазива у сазив, али за разлику од немачког права, пословник Државне думе садржи списак свих одбора. Тако у VIII сазиву Државне думе (2021-) има 32 одбора⁶³, за разлику од претходног, VII сазива (2016-2021) у коме их је било 26. Поред одбора, постоје и комисије као стална радна тела, којих у садашњем сазиву има три. То значи да у Државној думи има укупно 35 сталних радних тела. Све три сталне комисије су неспецијализоване и баве се унутарпарламентарним питањима (Комисија за пословник и обезбеђивање делатности Државне думе, Комисија за питања посланичке етике, Комисија за контролу тачности информација о приходима, имовини и имовинским обавезама које подносе посланици и мандатна питања).⁶⁴

Радна тела у Хрватском сабору су одбори и повјеренства. Пословник дефинише матично радно тело као свако радно тело Сабора које прати, расправља и заузима ставове о питањима о одређеној теми из свог делокруга одређеног одредбама Пословника.⁶⁵ Сабор има укупно 29 радних тела, од чега 28 одбора и једно повјеренство (Мандатно-имуניתетно повјеренство). Већина радних тела је специјализована, али за разлику од претходних упоредних примера, у Хрватском сабору је нешто више неспецијализованих радних тела (Одбор за законодавство, Одбор за представке и притужбе, Одбор за избор, именовања и управне послове, Одбор за

⁵⁹ Чл. 16 ст. 1 Пословника Стортинга.

⁶⁰ Д. Битем, *Парламент и демократија у XXI веку*, Београд, 2013, стр. 29.

⁶¹ Видети чл. 17 Пословника Стортинга.

⁶² Чл. 101 ст. 3 Устава Руске Федерације и чл. 19 ст. 1 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

⁶³ Чл. 20 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

⁶⁴ Чл. 30-1, 30-2 и 31 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

⁶⁵ Чл. 3 ст. 1 тач. 2 Пословника Хрватског сабора.

међупарламентарну сарадњу, Мандатно-имунитетно повјеренство). Пословником је одређена општа надлежност одбора, а затим је појединачним члановима одређен делокруг и састав сваког одбора понаособ.⁶⁶ Поред радних тела наведених у Пословнику, Сабор може основати и друга радна тела ради разматрања других питања.⁶⁷

Најпознатији пример парламента са јако малим бројем одбора је француски парламент. Број одбора је ограничен француским Уставом, и то тако што је дуго било предвиђено да одбора не може бити више од 6 у сваком парламентарном дому. Разлог овако малом броју одбора је тај што су пре доношења Устава Француске Пете Републике одбори били претерано утицајни, чак толико да су могли да озбиљно уздрмају владу, а у пленуму нису разматрани нацрти закона у тексту који је поднела влада, већ оне верзије које су усвојили одбори. „Први пут је овакав систем одбора са овлашћењима власти био спроведен у периоду владе Конвента за време француске револуције“.⁶⁸ Ти одбори су практично имали широка овлашћења власти (право законодавне иницијативе, склапања међународних уговора, укидање и мењање управних аката, смењивање управних функционера и др). „Оснивачи Пете Републике су били довољно разочарани парламентарним одборима Треће и Четврте Републике да су били одлучни да их се отарасе“.⁶⁹ Зато је створен одборски систем са малим бројем одбора који имају велики број чланова (по неколико десетина). Овако мали број одбора је постојао деценијама, до усвајања уставних амандмана из 2008. године, када је максимални број одбора повећан на по 8 у сваком парламентарном дому.⁷⁰ Но, тај број је и даље мали у односу на већину упоредних примера. Национална скупштина је то максимално искористила, те у њој постоји 8 сталних одбора, плус одбор задужен за европске послове који је посебно издвојен.⁷¹ У Сенату постоји 7 одбора, такође уз одбор задужен за европске послове.⁷²

Иако нисмо говорили о појединачним одборима у упоредним системима, споменућемо можда најкарактеристичнији одбор у упоредном праву. То је Одбор за будућност у финском парламенту, Едскунти. Овај одбор је настао 1993. године као привремени одбор који је разматрао владин Извештај о будућности. Влада је наставила

⁶⁶ Чл. 44 и 60-117 Пословника Хрватског сабора.

⁶⁷ Чл. 44 Пословника Хрватског сабора.

⁶⁸ М. Јовичић, П. Николић, *Op. cit.*, стр. 91-92.

⁶⁹ М. Shaw, Parliamentary committees: A global perspective, *The Journal of Legislative Studies*, No 1, Vol. 4, 1998, pp. 231.

⁷⁰ Чл. 43 ст. 1 Устава Француске.

⁷¹ Чл. 36 Пословника Националне скупштине.

⁷² Чл. 7 Пословника Сената.

да једном у току легислатуре подноси такав извештај, па је овај одбор прерастао у стални одбор 2000. године. Његова главна улога је и даље да припреми одговор парламента на Владине извештаје о будућности, али и да пружи мишљење другим одборима о питањима која су везана за дугорочно планирање. Овај одбор не разматра предлоге закона, већ се зависно од интересовања сопствених чланова бави истраживањима „будућности“ и у вези са тим подноси (често опсежне) извештаје. Одбор за будућност је објавио више дестина извештаја на различите теме попут заштите животне средине, развоја технологије, генетичког инжењерства, доношења прописа у будућности итд.⁷³

3. Састав парламентарних одбора

Како су парламентарни органи помоћна тела парламента, њих чине управо посланици. Међутим, за сваки одбор је потребно одредити колико чланова он има, колико чланова долази из које посланичке групе, ко их бира, те ко руководи радом одбора. Правна правила парламентарног права регулишу ова и многа друга питања у вези са саставом (композицијом) парламентарних одбора.

3.1. Принцип сразмерне представљености посланичких група

Чланови одбора се бирају међу посланицима. Како су посланици у парламенту подељени у посланичке групе, у сваком одбору треба да буду заступљени представници различитих посланичких група. Основни принцип приликом одређивања састава одбора је принцип сразмерне представљености посланичких група (принцип пропорционалне репрезентације). Овај принцип подразумева да је број места које посланичка група има у одбору пропорционалан броју посланика које та посланичка група има у односу на укупан број посланика у парламенту. То значи да број чланова одбора прати снагу посланичких група у парламенту, па се овај принцип назива и принципом релативне снаге посланичких група. Овај принцип се примењује за сваку посланичку групу и одређује број чланова који ће она имати у сваком одбору. Зато пре формирања одбора морају бити образоване посланичке групе. То је фактички услов. Како делује овај принцип можемо објаснити на једном хипотетичком примеру. Претпоставимо да постоји парламент у коме има 180 посланика. Ако посланичка група

⁷³ Више: Д. Битем, *Op. cit.*, стр. 193-195; интернет страна Едсунте <https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx> (приступљено дана: 16.03.2022).

А има 45 посланика, што је четвртина (25%) од укупног броја посланика, она ће онда имати четвртину чланова у сваком одбору. Тако ће у одбору који има 12 чланова овој посланичкој групи припасти 3 места, а у одбору са 16 чланова ова посланичка група ће имати 4 члана. Овај принцип се примењује у свим земљама, а негде се чак подиже и на уставни ниво.⁷⁴ Дали смо један једноставан пример, али у пракси се користе различити математички методи који одређују колико ће места посланичке групе имати у одборима. Правилима пословника се обично одређује само примена овог принципа, али не и конкретан математички метод којим се он реализује (нпр. Д'Онтоов метод).

Применом принципа сразмерне представљености посланичких група се политички састав парламента, који се огледа у подели посланика у посланичке групе, пресликава на скупштинске одборе. Највећа посланичка група има највише чланова у сваком одбору, и супротно, најмања посланичка група има најмање чланова у сваком одбору. „Ако се има у виду основни *raison d'être* одбора – пружање помоћи у раду самим домовима – онда овакво 'пресликавање' односа снага у дому на одборе свакако представља рационално решење“.⁷⁵ Поред тога, овај принцип омогућава и да се у саставу одбора обезбеди већина оних странака (тј. посланичких група) које чине парламентарну већину. На тај начин се однос снага парламентарне већине и парламентарне опозиције у потпуности прелива на састав одбора. Због свега тога може се рећи да су одбори „минимизирана политичка форма парламента“⁷⁶ или „мини парламент“⁷⁷.

Недостатак овог принципа је у томе што он онемогућава да посланици који нису чланови ниједне посланичке групе (тзв. самостални посланици) буду чланови одбора. Уз то, ако један посланик напусти посланичку групу и постане самостални посланик, он ће изгубити место у одбору. Самостални посланици обично могу да учествују у раду одбора, али без права гласа. Принцип сразмерне заступљености посланичких група донекле говори и о односу између парламентарне групе и чланова одбора. „Странкама је дозвољено да повуку посланике из њихових одбора ако напусте партију, зато што

⁷⁴ Видети: чл. 52. Устава Данске, чл. 64 ст. 5 Устава Румуније, чл. 178 ст. 2 Устава Португала. Устав Португала у чл. 180 ст. 2 тач. а одређује и право сваке посланичке групе да учествује у раду парламентарних одбора пропорционално броју својих чланова, те да кандидује своје представнике у одборима. На тај начин португалски устав не само да предвиђа овај принцип, већ га помиње и као део права посланичких група да учествују у раду одбора.

⁷⁵ М. Јовичић, П. Николић, *Ор. cit.*, стр. 90.

⁷⁶ И. Пејић, *Парламентарно право*, *Ор. cit.*, стр. 118.

⁷⁷ Д. Стојановић, *Уставно право*, *Ор. cit.*, стр. 420.

места припадају партијама, а не појединачним посланицима“.⁷⁸ Свака посланичка група жели да се у одбору заступају њени ставови и зато ће лишити чланства у одбору свог посланика који то не чини. То није супротно принципу слободног посланичког мадата. „Начело слободног мандата неограничено важи само када посланик не делује као повереник парламентарне групе, ако је њега изабрао парламент независно од његове припадности парламентарној групи“.⁷⁹ Како овде саме групе бирају своје представнике у одбору, оне имају неограничено право и да их повуку.

Овај принцип може наћи примену и у другим институтима парламентарног права. Тако се у немачком праву овај принцип користи приликом одређивања 23 члана Већа старешина (*Älternsrat*) која улазе у састав овог органа поред председника Бундестага и његових заменика, као и приликом поделе места председника одбора између посланичких група.⁸⁰

3.2. Величина одбора. Чланови одбора.

Као што не постоји идеално решење за број одбора у парламенту, не постоји ни „магична формула“ колико чланова треба да има сваки одбор. И овај број може варирати од свега неколико, па до више десетина чланова. То зависи од укупног броја посланика у парламенту, потреба самог парламента и делокруга рада појединачних одбора. Ако парламент има велики број посланика и број чланова појединачних одбора ће вероватно бити велики. „Смањење броја чланова подстиче специјализацију, док повећање ствара гломазну арену под утицајем владе или партијских бичева. Али, само под условом да мањи број чланова не иде на уштрб оптерећености великом количином посла“.⁸¹ Одбори који имају широко поље деловања треба да имају већи број чланова него одбори који покривају неке мање области државне политике. У сваком случају, парламентарни пословници имају различите приступе овом питању. Решења пословника можемо градити на следећи начин:

- 1) пословник уопште не одређује број чланова одбора већ то препушта самом парламенту или неком парламентарном органу;

⁷⁸ A. Ágh, Changing Parliamentary Committees in Changing East-Central Europe: Parliamentary Committees as Central Sites of Policy Making, *Journal of Legislative Studies*, No. 1, Vol. 4, 1998, pp. 93.

⁷⁹ Д. Стојановић, *Правни положај посланика: на примерима Француске, Немачке, Аустрије и Југославије*, *Op. cit.*, стр. 206.

⁸⁰ Чл. 12 Пословника Бундестага.

⁸¹ М. Пејковић, Српски парламентарни одбори – компаративна анализа, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2011, Vol. 34, стр. 60.

- 2) пословник не одређује тачан број чланова одбора већ прописује минимум (нпр. најмање 15), максимум (нпр. не више од 20) или минимум и максимум (нпр. између 15 и 20) броја чланова одбора, а онда парламент у пленуму или неки парламентарни орган одређује конкретан број чланова за сваки одбор;
- 3) пословник тачно одређује тачан број чланова одбора, при чему то може бити једнак број чланова у свим одборима или се тај број може разликовати од одбора до одбора.

Приликом одређивања састава одбора се може дозволити или забранити да један посланик буде члан више одбора истовремено. Тако се може предвидети да један посланик може бити члан једног или два одбора. Некад се пословником ово питање не регулише изричито, па се проблем вишеструког чланства у одборима препушта пракси. Начелно, у парламентима са великим бројем чланова нема потребе да један посланик буде члан више одбора. Ово је нарочито случај онда када је збир броја чланова свих одбора мањи од укупног броја посланика (нпр. 550 посланика треба да заузме укупно 350 места у свим одборима). Идеална ситуација би постојала ако је укупан број места у свим одборима једнак броју посланика, па сваки посланик мора да буде члан једног одбора. Тако би сваки посланик морао да учествује у раду неког одбора, а не би било вишеструког чланства. Са друге стране, вишеструко чланство у одборима је некад неопходно. Може се десити да посланици малих посланичких група морају да буду чланови више одбора истовремено. Рецимо, ако једна посланичка група од 10 посланика има право на једног члана у сваком одбору, а одбора има више од 10, тада ће неки посланици те посланичке групе морати да буду чланови више одбора. Вишеструко чланство у одборима је проблем јер оно угрожава принцип стручности чланова одбора. Ако се води рачуна о примени овог принципа, није могуће да један посланик пружи квалитетан допринос у два одбора која немају блиску област рада (нпр. одбор за економију и одбор за културу).

Правним правилима се одређује и поступак избора чланова одбора. „Првило је да чланови парламентарних одбора могу бити само посланици, али има случајева да то могу бити лица која не припадају саставу парламента“.⁸² Чланове одбора бира парламент на пленарној седници, неки од органа управљања или неко посебно тело. Ако чланове одбора бира парламент, то се најчешће чини у оквиру конститутивне седнице парламента. Избору чланова одбора могу претходити консултације између

⁸² Д. Стојановић, *Уставно право, Оп. cit.*, стр. 420.

посланичких група, посебно ако парламент треба да одреди и број чланова сваког одбора и да их потом изабере. Чланови одбора се не бирају појединачно за сваки одбор. Посланичке групе прво предлажу за сваки одбор онолико чланова колико им припада, потом се за сваки одбор саставља листа предложених чланова из свих посланичких група. На крају надлежни орган бира чланове одбора тако што гласа за целу листу предложених чланова. Ово је уобичајени поступак избора чланова одбора. Формалним избором чланова одбора се практично само потврђује воља посланичких група.

Чланови одбора обично имају и своје заменике из исте посланичке групе. Чланови одбора понекад нису у могућности да приступе седницама одбора, па на седницама онда присуствују њихови заменици, како би одбор радио у што потпунијем саставу. Заменици чланова тада имају сва права која имају и чланови, укључујући и право гласа. Пословником се може предвидети да заменици чланова могу да присуствују свим седницама одбора и да учествују у расправи, али тада немају право гласа. Дакле, заменици чланова имају право гласа само у случају одсуства члана одбора ког замењују. Заменици чланова се бирају истовремено кад и чланови одбора и по истом поступку.

У системима у којима постоји посланичка или мешовита влада забрањено је да министар који је истовремено и посланик буде члан одбора. Тада је министарска функција неспојива са чланством у одбору.⁸³ Тако у Чешкој посланици доњег дома и сенатори горњег дома могу бити чланови Владе, али у том случају не могу да буду чланови парламентарних одбора, комисија или истражних комисија.⁸⁴

У Немачкој Бундестаг сам одређује композицију одбора у складу са принципом сразмерне заступљености посланичких група. Пословником није одређен број чланова сваког одбора, већ га Бундестаг одређује на почетку сваке легислатуре. То значи да Бундестаг истовремено одређује структуру одборског система и величину одбора за тај парламентарни сазив. Ипак, Пословник предвиђа да сваки члан Бундестага може у принципу да буде члан једног одбора. Парламентарне групе именују чланове одбора и њихове заменике. Председник може именовати и посланике који учествују у дебати пред одбором, али без права гласа. Председник Бундестага информисе Бундестаг о именима чланова свих одбора, а по потреби и касније, ако дође до измена у саставу

⁸³ О. Николић наводи и супротне примере. Видети: О. Николић, *Ор. cit.*, стр. 59.

⁸⁴ Чл. 32 Устава Чешке Републике.

одбора.⁸⁵ У XIX сазиву (2017-2021) одбори Бундестага су имали између 14 и 49 чланова, а у XX сазиву (2021-) имају од 18 до 50 чланова.⁸⁶

Пословник норвешког Стортинга предвиђа да чланове одбора бира посебно тело које се зове Изборни одбор. Овај одбор се формира по конституисању Стортинга и има 37 чланова. Приликом одређивања чланова Изборног одбора се води рачуна о пропорционалној заступљености свих посланичких група, али и о географској заступљености посланика из различитих изборних јединица.⁸⁷ Пословник не предвиђа број чланова сваког одбора, већ и о томе одлучује Изборни одбор. Чланови одбора имају и заменике. Када Изборни одбор одређује састав одбора, он мора водити рачуна о сразмерној представљености свих посланичких група. Свака посланичка група мора бити представљена у Одбору за финансије и економске послове, а поред тога имају право да буду представљене у Одбору за надзор и уставна питања. Сви посланици сем председника Стортинга су чланови неког одбора, а ниједан посланик не може бити члан више од два одбора.⁸⁸ Иако је вишеструко чланство ограничено на два одбора, у норвешкој парламентарној пракси оно ипак није чест случај. Стром је још 1998. године означио норвешки пример као специфичан, напоменувши да је то „једина земља са системом специјализованих одбора у коме сваки посланик служи у једном једином одбору“⁸⁹ и то тако што је 165 посланика распоређено на исто толико места у 12 одбора. У текућем сазиву Стортинга (2021-) одбори имају између 10 и 20 посланика. Укупно 168 посланика (колико их је када се изузме председник парламента) је распоређено на 171 место у свим одборима. То значи да су само три посланика чланови два одбора истовремено, што није велико одступање.

⁸⁵ Чл. 57 ст. 1-3 Пословника Бундестага.

⁸⁶ У XIX сазиву најмање чланова је имао Одбор за контролу избора, имунитет и пословник (14), а највише Одбор за економске послове и енергију (49). У XX сазиву најмање чланова има Одбор за људска права и хуманитарну помоћ (18), а највише Одбор за рад и социјалне послове (50).

⁸⁷ Чл. 10 Пословника Стортинга. Главна улога Изборног одбора је да одлучује о саставу сталних одбора, међутим, Стортинг може да му додели задатак да припреми и да препоруче и у другим изборним стварима. Изборни одбор се формира за целу легислатуру, а његови чланови имају и своје заменике. Због тога је правна природа овог одбора специфична. Имајући све ово у виду, делује да се ради о неспецијализованом сталном одбору. Ипак, Пословник Стортинга регулише овај одбор одвојено од осталих одбора који су наведени у оквиру затворене листе у чл. 12 Пословника. Стортинг очигледно није имао намеру да Изборни одбор уврсти у ред „класичних“ сталних одбора. Уосталом, Изборни одбор је за нијансу изнад сталних одбора, имајући у виду управо његову главну функцију, да бира чланове сталних одбора.

⁸⁸ Чл. 13 Пословника Стортинга. Ако нека посланичка група нема чланове у свим одборима, Изборни одбор може на њен захтев направити изузетак тако да та посланичка група нема представника у Одбору за финансије и економским пословима. На тај начин оваква посланичка група може да се посвети раду у одборима за које су њени посланици више заинтересовани. Слично, таквој посланичкој групи Изборни одбор може одобрити да њен члан у Одбору за финансије и економске послове или Одбору за контролу и уставна питања буде члан још једног одбора.

⁸⁹ K. Strøm, *Op. cit.*, pp. 37.

У руском парламентарном праву Државна дума одређује број чланова сваког одбора, али њих не може бити по правилу мање од 8 и више од 35.⁹⁰ Међутим, оваква формулација омогућава да се формирају одбори и са мањим или већим бројем чланова од ових начелно постављених граница. Зато ова одредба „има препоручујући карактер“, те се „у пракси бројчани састав неких одбора разликује од онога што је предвиђено нормом пословника“⁹¹. Председник Државне думе не може бити биран у одборе. Сваки посланик Државне думе, са изузетком председника Државне думе и његових заменика, као и шефова фракција, мора бити члан једног од одбора, при чему један посланик може бити члан само једног одбора или комисије.⁹²

Састав свих радних тела у Хрватском сабору је прецизно одређен пословником, али је нешто сложенији у односу на претходне упоредноправне примере. Већина одбора има 13 чланова из реда посланика, осим Одбора за европске послове (17), Одбора за људска права и права националних мањина (15) и Мандатно-имунитетног повјеренства (9). Чланове радних тела бира Сабор, при чему се на конститутивној седници обавезно бирају чланови Мандатно-имунитетног повјеренства, а чланови осталих радних тела се могу, али не морају бирати на конститутивној седници.⁹³ Чланови радних тела се бирају на предлог Одбора за избор, именовања и управне послове или на предлог 15 посланика.⁹⁴ Поред чланова из реда посланика, већина одбора има и спољне чланове одбора.⁹⁵ Зависно од одбора, број ових чланова варира између 3 и 6, а једино Одбор за локалну и подручну (регионалну) самоуправу има 9 спољних чланова. Спољни чланови се бирају из редова јавних, научних и стручних радника,⁹⁶ и то путем јавног позива који расписује Одбор за избор, именовања и

⁹⁰ Чл. 21 ст. 1 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске федерације. До измена Пословника од 2021. године број чланова одбора није могао бити мањи од 12 нити већи од 35. Изменама ове одредбе Пословника је смањен минимални број чланова одбора.

⁹¹ Федеральное Собрание Российской Федерации, Государственная Дума, *Комментарий к Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации*, Москва, 2011, с. 64. У овом коментару се наводи пример Одбора за буџет и порезе у IV сазиву Државне думе када је донета посебна одлука да број чланова овог одбора током тог сазива не може бити већи од 52.

⁹² Чл. 22 ст. 6-8 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске федерације

⁹³ Чл. 5 ст. 1 и 2 Пословника Хрватског сабора.

⁹⁴ Чл. 272 ст. 4 Пословника Хрватског сабора.

⁹⁵ Нека радна тела у Хрватској немају именоване чланове: Одбор за унутрашњу политику и националну сигурност, Одбор за избор, именовања и управне послове, Одбор за представке и притужбе, Одбор за међупарламентарну сарадњу и Мандатно-имунитетно повјеренство. Можемо закључити да именоване чланове немају сви неспецијализовани одбори сем Одбора за законодавство. Од специјализованих одбора једино Одбор за унутрашњу политику и националну сигурност нема изабране чланове, што је разумљиво због поверљивости података које разматра овај одбор.

⁹⁶ Ово је општа формулација, док је Пословник Хрватског сабора код неких одбора веома прецизан када дефинише број именованих чланова и ко их предлаже. Примера ради, Одбор за здравство и социјалну политику има 6 именованих чланова и то: једног из Хрватске лекарске коморе, једног из Хрватске

управне послове, а коначну одлуку о именовану ових чланова доноси Сабор. Спољни чланови имају сва права и обавезе као и чланови одбора из реда посланика, сем права гласа.⁹⁷ „Стога би њихово стручно мишљење једино могло утицати снагом аргументације на обликовање становишта о предлогу закона о којем гласају чланови радног тела из реда посланика“.⁹⁸ Постојање спољних чланова омогућава константно укључивање стручњака у рад одбора, али постоји опасност да се одаберу претежно кандидати који ће подржавати ставове Владе. Када се узму у обзир чланови одбора из реда посланика и спољни чланови, радна тела у Хрватском Сабору имају укупно између 9 и 23 члана, али само чланови одбора из реда посланика имају право гласа. Од свега наведеног по свом саставу одступа Одбор за међупарламентарну сарадњу, који чине сви чланови сталних делегација Сабора у међупарламентарним институцијама.⁹⁹

3.3. Председник и потпредседник одбора

Парламентарни одбори представљају тела колективног карактера, па да би могли да функционишу неопходно је да имају свог председника. Председник одбора се бира између неког од чланова одбора. Постоје различити модели који регулишу надлежност за избор председника одбора. Председнике одбора могу бирати сами одбори на својој првој седници. У неким системима председнике свих одбора бира парламент у пленуму или неки од органа управљања. У таквом случају је коректно да постоји претходни договор између посланичких група јер тада одлука надлежног органа о избору председника одбора има потпору у ставовима фракција.

Кад се говори о председницима одбора поставља се питање да ли сви председници одбора треба да буду посланици владајуће већине. Обично то јесте случај, али се правним правилима може предвидети да одређени број председника одбора мора бити из опозиције. То је коректно, посебно када је реч одборима који имају контролна овлашћења према влади. Због тога су у упоредној парламентарној пракси председници неких одбора редовно из опозиције.¹⁰⁰ Ово је важно питање јер је „руководство одбора

коморе медицинских сестара, три из реда стручњака у области здравства и једног стручњака из области социјалног рада.

⁹⁷ Чл. 57 ст. 3-6 Пословника Хрватског сабора.

⁹⁸ G. Struić, V. Bratić, Sudjelovanje javnosti u zakonodavnom postupku: primjer Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, No. 1, 2017, Vol. 17, str. 143.

⁹⁹ Чл. 109 ст. 4 Пословника Хрватског сабора.

¹⁰⁰ Упор. Ђ. Де Верготини, *Упоредно уставно право*, Београд, 2015, стр. 575; И. Пејић, *Парламентарно право*, *Op. cit.*, стр. 281; Центар за европске политике, *Ка већој финансијској одговорности власти у Србији: Имплементација препорука и мера Државне ревизорске институције Србије*, Београд, 2012, стр. 34, https://www.dri.rs/upload/documents/Publikacije/sr_analiza_implementacije_preporuka_i_mera_dri.pdf ,

то које припрема програм рада одбора, што му даје знатан спектар могућности да подстакне или отежа надзорни рад одбора“.¹⁰¹ Правила о расподели места председника одбора међу посланичким групама обично спадају у материју пословника. Међутим, можемо истакнути португалски устав који, не само да одређује примену принципа сразмерне заступљености посланичких група приликом расподеле места у одборима, већ иде и корак даље јер предвиђа да и број места председника одбора треба да буде подељен између посланичких група применом истог принципа.¹⁰² На тај начин се већ на нивоу устава обезбеђује да ће председници бар неких бити из опозиције.

Стандардна овлашћења председника одбора су да сазива седнице одбора, предлаже дневни ред, председава седницама одбора, прослеђује материјале за рад члановима одбора, сарађује са органима управљања у парламенту и посланичким групама итд. Председник одбора може да изриче и санкције због кршења пословника на седницама одбора. Одбори увек имају и једног или више потпредседника, који се бирају на исти начин као и председник одбора. Када је председник одбора спречен да обавља своју функцију, замењује га потпредседник, који тада има сва овлашћења председника одбора.

Председника и заменике председника одбора у Бундестагу бирају одбори у складу са договором постигнутим у Већу старешина, а применом принципа сразмерне заступљености посланичких група. Председник одбора припрема, сазива и председава седницама одбора и стара се о примени одлука одбора. Он даје реч током расправе и може да предузима мере за одржавање реда и према члановима одбора и према трећим присутним лицима.¹⁰³ „Место председника Одбора за буџет је традиционално резервисано за највећу опозициону посланичку групу – одражавајући функцију парламента да врши надзор над радом Савезне владе“.¹⁰⁴

У Норвешкој, одбори сами након формирања бирају председника и првог и другог потпредседника одбора, те о томе обавештавају Стортинг. Председник одбора сазива и председава седницама одбора. У његовом одсуству га замењује први потпредседник, а ако је и он одсутан, онда други потпредседник.¹⁰⁵

преузето 31.05.2022; Н. Џонсон, *Финансијски надзор: приручник за посланике*, стр. 15; преузето 27.05.2022. <https://www.undp.org/sr/serbia/publications/finansijski-nadzor-priru%C4%8Dnik-za-poslanike>.

¹⁰¹ Н. Yamamoto, *Op. cit.*, pp. 17-18

¹⁰² Чл. 178 ст. 6 Устава Португала.

¹⁰³ Чл. 12, 58 и 59 Пословника Бундестага.

¹⁰⁴ Deutscher Bundestag. *The Committees of the German Bundestag*, Berlin, 2019, p. 9.

¹⁰⁵ Чл. 20 ст. 1 и 2 Пословника Стортинга.

Одбори у Државној думи имају председнике, њихове прве заменике и заменике. Сви ови субјекти се бирају на пленарној седници Државне думе на начин прописан за избор заменика председника Државне думе. Гласање се може извршити и избором јединствене листе кандидата за сва ова места, при чему се сви они бирају према пропорционалној заступљености фракција. Укупан број посланика изабраних из једне посланичке групе на положаје председника Државне думе и његових заменика, председника одбора и њихових заменика не може бити већи од 50 посто од укупног броја чланова те посланичке групе.¹⁰⁶ Председник одбора има своје заменике, а у случају његовог одсуства га замењује први заменик.

Радна тела у Хрватском сабору имају председника и потпредседника, а једино Одбор за европске послове има два потпредседника. Председника и потпредседнике свих одбора бира Сабор на предлог Одбора за избор, именовања и управне послове или најмање 15 посланика.¹⁰⁷ Председник одбора сазива седницу одбора, председава њоме, предлаже дневни ред, сазива тематску седницу, усклађује рад радног тела са радом других радних тела, парламентарних органа, министара и представника државне управе и др.¹⁰⁸ Потпредседник радног тела има права, обавезе и одговорности председника радног тела у случају његове одсутности. Пошто Одбор за европске послове има два потпредседника, један од њих се бира из реда посланика већине, а други из парламентарне опозиције, при чему председник овог одбора одређује који ће га од два потпредседника замењивати у случају његовог одсуства или спречености.¹⁰⁹

4. Седнице парламентарних одбора и пододбори

Правно регулисање рада одбора обухвата читав низ правила која се тичу рада на седницама ових радних тела, од сазивања седница до доношења одлука. Одбори раде по сличним правилима као пленум. „Ова правила се примењују флексибилније, са мање формалности. То је последица малобројног чланства, стручних мерила која треба да превладају политичка, потребе да сви чланови одбора активно учествују у раду, интимније атмосфере на одборским седницама“.¹¹⁰

Председник одбора сазива седнице одбора. Седнице се сазивају обично према потреби, али могу постојати субјекти овлашћени да захтевају од председника да сазове

¹⁰⁶ Чл. 22 ст. 1-3 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

¹⁰⁷ Чл. 46 ст. 1 и 2 и чл. 272 ст. 4 Пословника Хрватског сабора.

¹⁰⁸ Чл. 47 Пословника Хрватског сабора.

¹⁰⁹ Чл. 66 ст. 2 и чл. 48 Пословника Хрватског сабора.

¹¹⁰ В. Петров, *Парламентарно право*, *Ор. cit.*, стр. 91.

седницу (нпр. један или више чланова одбора, председник парламента). У сазиву за седницу се одређују датум, време и место одржавања седнице, а саставни део сазива треба да буде и предложени дневни ред. Председник одбора прослеђује сазив свим члановима одбора уз додатне материјале, попут нацрта аката који ће бити разматрани на тој седници. То омогућава члановима одбора да се припреме за расправу, предложе квалитетна решења и ваљано изнесу ставове својих посланичких група о неком питању.

На почетку седнице одбора се утврђује кворум и гласа о предложеном дневном реду. Члановима одбора се обично допушта да предложе измене дневног реда, па се одлучује о таквим предлозима. Након тога следи расправа и гласање по тачкама дневног реда. На крају расправе по једној тачки дневног реда се одлучује. Пословником се прописује већина која је потребна да би била донета нека одлука, и то је обично проста или апсолутна већина. У упоредном праву одбори доносе одлуке у форми мишљења, препорука, извештаја и сл. Пословником се може уредити право чланова одбора да издвоје мишљење, те да то издвојено мишљење буде саставни део документа који се прослеђује пленуму или да представља потпуно засебан документ.

Седнице се по правилу одржавају у седишту парламента. Међутим, по потреби је седнице могуће одржати и ван седишта одбора. Одржавање седнице ван седишта омогућава да се одбор директно упозна са стањем у раду неке институције или са проблемима у локалним самоуправама и локалним заједницама, наравно, у складу са делокругом рада одбора. Одржавање седница ван седишта одбора изискује одређена финансијска средства, па није неубичајено да одбор мора да тражи дозволу неког од органа управљања како би одржао овакву седницу. Поред тога, седнице одбора се по правилу одржавају личним присуством чланова (или заменика чланова) на седници одбора. Међутим, развој информационих технологија омогућава и присуство чланова путем видео-линка. То је посебно актуелно током тренутне епидемијске ситуације, па се у упоредном праву од 2020. године могу пронаћи измене парламентарних пословника како би се регулисао овакав начин одржавања седница одбора.

Одбори имају једног или више техничких секретара. Секретари одбора су део сталног службеничког апарата парламента. Они помажу председнику одбора у припреми седница, а за време седница воде записник о раду одбора.

Више одбора може да одржи заједничку седницу. Ово је значајно онда када се разматрају питања мултидисциплинарног карактера. У упоредном праву се дозвољава да одбори оснују пододборе. Пододбори су ужа јединица у оквиру одбора, основана да би се детаљније размотрила одређена питања. Одбори самостално, зависно од потреба,

одређују састав пододбора. Наравно, чланови одбора могу између себе изабрати чланове пододбора. Пододбори не могу иступати самостално, а о свом раду извештавају одбор, који потом доноси одговарајуће одлуке. Оснивање пододбора је нарочито корисно онда када се један одбор бави већим бројем области државног деловања. Чланови пододбора се тако могу посветити једном ужем кругу питања у делокругу одбора.

Седнице одбора у Бундестагу сазива председник одбора у складу са распоредом рада у Бундестагу, као и на захтев посланичке групе која има чланове у одбору или на захтев једне трећине чланова одбора. Време и дневни ред седнице утврђује председник одбора, осим ако одбор сам претходно донесе одлуку о томе. Чланови одбора се по правилу договарају о дневном реду три дана пре седнице. Одбор може на седници да измени дневни ред већином гласова, али је додавање тачака дневног реда могуће само ако се томе не противе посланичка група или трећина чланова одбора.¹¹¹ Кворум за рад износи већину од укупног броја чланова одбора.¹¹² Одбори су дужни да без одлагања размотре питања у њиховој надлежности и њихова улога је да предложе Бундестагу доношење одређене одлуке.¹¹³ Извештаји одбора се по правилу подносе у писменој форми, а могу бити допуњени усменим путем. Извештаји одбора садрже образложене препоруке одбора, ставове мањине у одбору, коментаре других одбора који су заинтересовани за то питање, а евентуално и ставове локалних власти и главне ставове који су изнети на одржаним јавним слушањима. Председник одбора предлаже известиоца за свако питање.¹¹⁴ Ако више одбора разматра исто питање, могу одржати заједничку седницу, али одлуке доносе одвојено.¹¹⁵ Када се доносе одлуке, рад одбора у Бундестагу карактерише „спремност за тражење политичког компромиса“¹¹⁶. Сваки одбор може од својих чланова формирати пододборе са посебним задацима, сем ако се трећина чланова одбора томе успротиви. У посебним случајевима посланичке групе могу за пододборе предложити посланике који нису чланови одбора који образује тај пододбор. Приликом одређивања чланова пододбора и председника пододбора се такође води рачуна о принципу сразмерне заступљености фракција, али свака

¹¹¹ Чл. 60 и 61 Пословника Бундестага.

¹¹² Чл. 67 Пословника Бундестага.

¹¹³ Чл. 62 ст. 1 Пословника Бундестага.

¹¹⁴ Чл. 65 и 66 Пословника Бундестага.

¹¹⁵ Чл. 69 ст. 8 Пословника Бундестага.

¹¹⁶ Н. Димитријевић, Немачки парламентаризам, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1 (1992), Vol. LXXVIII, стр. 124.

посланичка група мора имати бар једног члана у пододбору. Одбори могу формирати заједнички пододбор ако се разматра питање које је у надлежности више одбора.¹¹⁷

У Норвешкој, председник одбора што је пре могуће ставља пред одбор сва питања која му је Стортинг проследио. Одбор одређује временски оквир за подношење извештаја и о временском оквиру обавештава парламентарну администрацију.¹¹⁸ За свако питање одбор одређује известиоца који прикупља информације, презентује их одбору, а касније је задужен и за формулисање препоруке, коју потписује заједно са председником одбора.¹¹⁹ Седнице се по правилу одржавају личним присуством чланова одбора, али је изменама Пословника од 2021. године омогућено да се у посебним околностима седнице одрже употребом технологије за виртуелне састанке.¹²⁰ Одбори могу уз сагласност Президијума одржати седнице ван седишта парламента, а последњим изменама пословника је омогућено да се уместо седница ван седишта одржи седница одбора на којој спољни учесници присуствују употребом технологије за виртуелне састанке.¹²¹ Када је реч о гласању, да би одлука била валидна потребно је да на седници присутно три петине чланова одбора (заокружено на први наредни цели број). Одлуке се доносе по правилу простом већином. У случају подељених гласова, председник одбора, или неки од потпредседника у његовом одсуству, има одлучујући глас.¹²² Одбори могу оснивати пододборе ради припреме појединих питања, али се коначна разматрања одвијају пред одбором.¹²³

Седнице одбора у руској Државној думи се одржавају по потреби, а најмање два пута месечно. Према парламентарном календару, понедељак и петак су по правилу резервисани за рад у одборима, комисијама и радним групама.¹²⁴ Седница се одржава ако је присутно више од половине свих чланова одбора, а одлуке се по правилу доносе већином гласова од укупног броја чланова одбора присутних на седници. Посланици су начелно дужни да присуствују седницама одбора. Ипак, уколико нису у могућности да присуствују седници, посланици могу да поднесу председнику одбора изјаву у којој ће изнети свој став о неком питању које се разматра на седници.¹²⁵ Одбори имају право да

¹¹⁷ Чл. 55 Пословника Бундестага. У XIX легислатури Бундестага (2017-2021) неколико одбора је формирало пододборе. Највише пододбора је образовао Одбор за спољне послове, чак четири.

¹¹⁸ Чл. 23 Пословника Стортинга.

¹¹⁹ Чл. 24 ст. 1 и 2 Пословника Стортинга.

¹²⁰ Чл. 25 ст. 4 Пословника Стортинга.

¹²¹ Чл. 28 Пословника Стортинга.

¹²² Чл. 26 Пословника Стортинга.

¹²³ Чл. 25 ст. 3 Пословника Стортинга.

¹²⁴ Чл. 40 ст. 3 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

¹²⁵ Чл. 24 ст. 1, 3, 5 и 7 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

одржавају заједничке седнице, али одлуке на тим седницама се доносе одвојено. Изменама Пословника од 2020. године одбори могу одлучити да одрже седницу путем видео-конференције.¹²⁶ Пододбори претходно проучавају предлоге закона које им шаље председник одбора, друга документа и материјале, разматрају их на својим седницама и припремају предлоге о питањима која се разматрају на седницама одбора. Посланик може бити члан само једног пододбора. Посланици који нису чланови пододбора имају право да учествују у раду пододбора са правом саветодавног гласа.¹²⁷ За припрему појединачних питања, одбор може формирати и радне групе.¹²⁸

Седнице радних тела Хрватског сабора сазива председник одбора. Предлог за сазвање седнице могу тражити Сабор, председник Сабора или једна трећина чланова радног тела. Ако председник радног тела не сазове седницу, то ће учини председник Сабора и одредиће члана одбора који ће њоме председавати.¹²⁹ Одлуке се у радним телима доносе већином гласова ако је на седници присутна већина чланова.¹³⁰ Изменама Пословника од 2020. године је омогућено да се седнице радних тела одржавају и преносе електронским путем, односно аудио и/или видеоконференцијским путем.¹³¹ Радна тела у оквиру свог делокруга доносе закључке о свом раду и о раду стручне службе Сабора, којим заузимају ставове, изражавају мишљења, дају предлоге и примедбе. Закључке и друге акте радних тела потписује председник радног тела.¹³² Радна тела сарађују међусобно и могу одржати заједничку седницу.¹³³ Радно тело може основати пододборе, а председник одбора може основати радну групу. И пододбори и радне групе делују искључиво у оквиру радног тела и његов су саставни део, те не могу самостално иступати и бити носиоци права и обавеза.¹³⁴ Специфично је то да радна тела могу да донесу сопствене пословнике о раду.¹³⁵

5. Јавност рада одбора, учешће трећих лица и јавна слушања

У упоредном праву не постоји опште правило о томе да ли су седнице одбора отворене или затворене за јавност. У неким земљама су седнице одбора по правилу

¹²⁶ Чл. 26 ст. 5-1 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације

¹²⁷ Чл. 21 ст. 3 и 4 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

¹²⁸ Чл. 27 ст. 1 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

¹²⁹ Чл. 49 Пословника Хрватског сабора.

¹³⁰ Чл. 50 ст. 1 Пословника Хрватског сабора.

¹³¹ Чл. 293б ст. 11 Пословника Хрватског сабора.

¹³² Чл. 166 и чл. 167 ст. 2 Пословника Хрватског сабора.

¹³³ Чл. 55 Пословника Хрватског сабора.

¹³⁴ Чл. 53 Пословника Хрватског сабора.

¹³⁵ Чл. 58 ст. 1 Пословника Хрватског сабора.

отворене, а у неким затворене. Ипак, увек постоји могућност да одбор одступи од опште постављеног правила. Тако постоје два модела: 1) седнице су по правилу затворене за јавност, а одбор може одлучити да их отвори (нпр. када се разматра неко питање за које је јавност веома заинтересована) или 2) седнице одбора су по правилу отворене за јавност, а одбор може донети одлуку о искључењу јавности са целе седнице или једног њеног дела (нпр. када се разматрају подаци који носе ознаку тајности).¹³⁶ Јавност рада одбора се обезбеђује присуством медија на седницама одбора, јавним емитовањем седница, објављивањем докумената одбора на интернет страни парламента и сл. „Присталице јавности одборских седница, полазе од тога да парламент као народно представништво мора радити јавно“.¹³⁷ Међутим, отвореност седница за јавност има и недостатке, а што представља предност затворених седница. „Ипак, посланици [...] стрепе да ће рад, уколико буде јаван, бити више страначки обојен, да ће сведоци приликом давања исказа бити мање отворени, или да ће посланици ту отвореност искористити као прилику за 'личну афирмацију“.¹³⁸ Отворене седнице чине рад одбора доступнијим јавности, док затворене седнице доприносе да се на одборима ради ефикасније, без дугих политичких говора, и да се евентуално заштите поверљиви подаци. Но, који год модел да је примењен, отвореност и затвореност седница за јавност представљају два модалитета која стоје у односу правила и изузетка, али не тако што се међусобно потиру, већ се међусобно допуњују имајући у виду њихове предности, па их зато треба комбиновати.

Осим чланова одбора, још неки субјекти могу учествовати у раду на седницама одбора. То се може допустити посланицима који нису чланови одбора, али су заинтересовани да пред надлежним одбором учествују у расправи о неком питању. У упоредном праву се дозвољава да на седницама одбора учествују стручњаци за одређена питања, научни радници, представници невладиних организација и слично. Ова лица обично учествују по позиву. На тај начин „одбори су оперативнији, јер могу да консултују спољне стручњаке који им помажу да сачине експертизу о одређеном питању“¹³⁹. Ипак, треба имати и резерву према учешћу ових лица у раду одбора. Иако је то начелно корисно, може се десити да се на седницу одбора позову само стручњаци

¹³⁶ М. Јовичић и П. Николић дају занимљиву класификацију јавности рада одбора са четири категорије које степенују на следећи начин: 1) апсолутна тајност рада (само чланови одбора), 2) релативна тајност рада (учешће само позваних или овлашћених лица), 3) релативна јавност рада (присуство представника средстава јавног информисања), 4) апсолутна јавност рада (присуство публике). М. Јовичић, П. Николић, *Ор. cit*, стр. 94.

¹³⁷ В. Петров, *Парламентарно право*, *Ор. cit*, стр. 91.

¹³⁸ Д. Битем, *Ор. cit*, стр. 44.

¹³⁹ И. Пејић, *Парламентарно право*, *Ор. cit*, стр. 118.

који о неком питању имају исто мишљење као и посланици владајуће већине, па се на тај начин у одбору не могу чути критике струке. Чланови владе такође могу да учествују на седницама одбора. То је логично јер је влада најчешћи предлагач закона у савременом парламентаризму, па се на одборима расправља претежно о владиним предлозима. Такође, одбори могу имати контролна овлашћења према влади, па је тада нужно да чланови владе присуствују седницама одбора. У складу са принципом специјализације, на седници једног одбора учествује министар који је у влади задужен за питања која спадају у делокруг тог одбора. Правним правилима се обично гарантује право и обавеза чланова владе да учествују на седницама одбора. Тако чланови владе могу тражити да присуствују седницама одбора и имају право да буду саслушани пред одбором ако то траже. Са друге стране, одбори могу захтевати од чланова владе да учествују на њиховим седницама, па чланови владе имају обавезу да то учине. Поред чланова владе, на седницама одбора могу учествовати и представници различитих органа јавне управе. По чешком уставу, чак и председник Републике може учествовати у раду одбора.¹⁴⁰ Сва трећа лица која учествују у раду одбора имају право да учествују у расправи, али немају право гласа јер то право имају искључиво чланови одбора.

Посебан институт који обезбеђује јавност рада одбора јесу јавна слушања. „Јавно слушање је механизам прикупљања информација које користе парламентарни одбори у свом раду, како би што адекватније обављали послове из своје надлежности“.¹⁴¹ Јавно слушање је форум на коме чланови одбора имају прилику да чују широк круг стручњака, органа извршне власти, независних контролних тела, али и заинтересованих грађана. Јавна слушања се, према сврси њиховог организовања, могу поделити на законодавна, надзорна, истражна (везана за истражне комисије) и консултативна (везана за избор функционера од стране парламента).¹⁴² Одлуку о организовању јавног слушања уобичајено доносе одбори. „Примери из већине земаља показују да се јавна слушања могу одржавати на теме за које одбори одреде да су од ширег интереса и које нису искључиво везане за законске предлоге“.¹⁴³ Одбор одређује тему јавног слушања и круг лица која ће позвати. Пошто одбор организује јавно слушање, може се захтевати присуство одређеног броја чланова тог одбора на јавном слушању (кворум). Јавно слушање води председник одбора који организује слушање. Учесници јавног слушања могу имати ограничено време за своја излагања, а чланови

¹⁴⁰ Чл. 64 ст. 1 Устава Чешке Републике.

¹⁴¹ С. Орловић, *Јавна слушања као институција парламентарне праксе*, Београд, 2007, стр. 15.

¹⁴² Више: *Ibid*, стр.18-19.

¹⁴³ *Ibid*, стр. 31.

одбора им по правилу могу постављати питања, како би дошли до потребних информација. На крају, резултати јавног слушања се засведочавају у документу који садржи информације прикупљене током јавног слушања. Ипак, дејство јавних слушања може имати ограничен домет јер их одбори могу организовати само *pro forma* или се одлуком већине може спречити да на јавно слушање буду позвани критичари власти.¹⁴⁴

Седнице одбора у Бундестагу начелно нису отворене за јавност, али одбор може допустити да седнице буду јавне. Посланици који нису чланови одбора могу да присуствују седницама одбора, али не могу да учествују у расправи.¹⁴⁵ „Одбор за спољне послове, Одбор за одбрану и Одбор за унутрашње послове (када се расправља о питањима везаним за унутрашњу безбедност) су три такозвана 'затворена' одбора Бундестага. Учешће на њиховим седницама је ограничено само на редовне чланове и њихове именоване заменике, одн. за разлику од других одбора, другим члановима Бундестага није дозвољено да присуствују њиховим разматрањима“.¹⁴⁶ Пословник Бундестага изричито даје право председнику Бундестага и шефовима посланичких група да учествују на седницама одбора, али без права гласа.¹⁴⁷ Одбори могу да захтевају присуство било ког члана Владе на седницама, а чланови Владе имају право да присуствују седницама одбора и да буду саслушани.¹⁴⁸ Одбори у Бундестагу могу да организују јавне дебате у форми продужених јавних расправа одбора.¹⁴⁹ Такође, одбори могу ради прикупљања информација одржати и јавна слушања на којима учествују експерти, представници интересних група и друга лица која могу да поднесу информације одбору. Матични одбор доноси одлуку о одржавању јавног слушања на предлог једне четвртине чланова.¹⁵⁰

У Норвешкој су седнице одбора затворене за јавност.¹⁵¹ Пословник Стортинга предвиђа могућност одржавања слушања. Слушања су дефинисана као седнице одбора на којима усмена излагања дају лица која је одбор позвао да учествују или поднесу информације. Међутим, позвана лица слободно одлучују да ли ће приступити слушању и да ли ће одговорити на питања. Уз сагласност Президијума одбор може покрити

¹⁴⁴ О предностима и манама јавних слушања: М. Пајванчић, Јавно слушање – облик непосредног учешћа грађана у контроли власти, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 74 (2016), Vol. LV, стр. 25-26.

¹⁴⁵ Чл. 69 ст. 1 и 2 Пословника Бундестага.

¹⁴⁶ S. Linn, F. Sobolewski, *The German Bundestag – functions and procedures*, Rheinbreitbach, 2015, pp. 45.

¹⁴⁷ Чл. 7 ст. 1 и чл. 69 ст. 4 Пословника Бундестага

¹⁴⁸ Чл. 43 Основног закона Немачке.

¹⁴⁹ Чл. 69а Пословника Бундестага.

¹⁵⁰ Чл. 70 Пословника Бундестага.

¹⁵¹ Чл. 25 ст. 2 Пословника Стортинга.

трошкове учесницима слушања. Слушања су по правилу јавна, али цело слушање или један његов део може бити затворен за јавност ако се разматрају поверљиви подаци. За време слушања чланови одбора не размењују своја мишљења о датој теми. Слушања се могу одржати и употребом виртуелне технологије, а могу бити и снимана одлуком одбора.¹⁵² Новина у Пословнику Стортинга од 2021. године је да одбори могу позвати све заинтересоване да доставе писмене поднеске. Ти поднесци могу заменити усмена слушања или им бити придодата.¹⁵³

Делатност одбора Државне думе се заснива на принципу јавности.¹⁵⁴ Према Пословнику Државне думе на седницама одбора могу учесовати различита трећа лица: чланови других одбора и комисија, овлашћени представници Председника Руске Федерације, Владе, Рачунске коморе, подносилаца законских предлога. На седницу се могу позвати савезни министри, званичници које они овласте и друге званичници, затим стручњаци и представници заинтересованих државних органа и јавних удружења, те средстава јавног информисања.¹⁵⁵ Парламентарна слушања не организују одбори, већ сама Државна дума, али уз значајно учешће одбора, јер одбори могу да иницирају парламентарна слушања, предложе лица која треба позвати, те учествују у њиховој организацији.¹⁵⁶

Седнице радних тела Хрватског сабора су по правилу отворене за јавност, а одлуком радног тела се цела седница или њен део може одржати без присуства јавности.¹⁵⁷ Јавност рада је детаљније уређена Правилником о јавности рада Хрватског сабора и радних тијела. Учешће трећих лица у деловању радних тела у Сабору се обезбеђује пре свега преко именованих чланова, како смо већ објаснили. Поред тога, радно тело може, ради прибављања мишљења о темама о којима се расправља, позвати на седницу јавне, научне и стручне раднике и друга лица, као и хрватске посланике у Европском парламенту.¹⁵⁸ На седнице радних тела се позива члан Владе, државни секретар или помоћник министра када се на седници разматра предлог или мишљење Владе, а челник тела државне управе када се на седници разматрају теме из њиховог делокруга.¹⁵⁹ Радна тела у Хрватском сабору могу укључити научне и друге

¹⁵² Чл. 27 Пословника Стортинга.

¹⁵³ Чл. 27а Пословника Стортинга.

¹⁵⁴ Чл. 28 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

¹⁵⁵ Чл. 26 ст. 1-3 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

¹⁵⁶ Чл. 61-64 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

¹⁵⁷ Чл. 284 Пословника Хрватског сабора

¹⁵⁸ Чл. 57 ст. 1 и 2 Пословника Хрватског сабора.

¹⁵⁹ Чл. 56 ст. 1 Пословника Хрватског сабора. За учешће чланова Владе током законодавног поступка на седницама Сабора и његових радних тела видети чл. 121 и 122 Пословника.

организације и стручњаке ради припреме аката или разматрања питања из њиховог делокруга, а могу предложити Влади да се ти послови повере министарствима или другим телима из државне управе.¹⁶⁰ Матична радна тела могу организовати јавна слушања ради прибављања стручних мишљења или шире расправе о предлогу акта, појединих решења из предлога или важећег акта или ради разјашњења неког питања од јавног интереса.

6. Учешће парламентарних одбора у законодавном поступку

Парламент је носилац законодавне власти у систему поделе власти. Као што смо објаснили, у савременом парламенту се расправља и одлучује о великом броју закона из различитих области. Зато је улога одбора да са стручног аспекта размотре предложене законе, дају своје критике и да сконцентришу расправу и тако убрзају сложени законодавни поступак. „Општи је принцип у класичним парламентима, који су рађени по француском и америчком моделу, да се самим уставом или у пракси, одбор постави као посредник између скупштине, с једне стране, и владе и посланика, с друге стране. Не може се претрести ниједан предлог ако није снабдевен мишљењем, односно 'визом' одбора“.¹⁶¹ Упоредним системима је заједничко то да одбори разматрају предложене законе. Разлика постоји у томе у ком тренутку, тј. у ком делу законодавног поступка се одвија тзв. одборска фаза. Тако одбори могу проучавати предлог закона пре или након првог читања у пленуму. У овом другом случају је „слобода одбора у обради предлога у већој мери ограничена, јер претходна дискусија у парламенту (дому) сигурно на одређени начин обавезује одбор“¹⁶². Овај део законодавног поступка се спроводи пред одбором у чији делокруг спада област којом се бави предложени закон (матични одбор). У упоредном праву се јавља чак и преношење законодавне власти на одборе у неким питањима.¹⁶³ Приликом разматрања нацрта закона одбори сарађују са министарством од ког потиче закон.

Након што размотре предлог закона, одбори усвајају документ који изражава став одбора и који прослеђују пленуму. То обухвата став одбора о потреби доношења

¹⁶⁰ Чл. 52 Пословника Хрватског сабора.

¹⁶¹ Ј. Ђорђевић, *Уставно право*, Београд, 1986, стр. 509.

¹⁶² М. Јовичић, П. Николић, *Op. cit.*, стр. 92.

¹⁶³ Овакве појаве се могу и критиковати. Доказујући тезу да парламент губи водећу улогу у законодавном поступку, М. Пајванчић наводи: „Чињеница да се парламентарним комисијама углавном поверава одлучивање о законодавној материји техничког карактера, не одузима ништа од суштине овог процеса – то је такође један од инструмената у процесу развлашћивања парламента од његове основне делатности“. М. Пајванчић, *Законодавни поступак*; у: Павловић В., Орловић С. (прир.), *Дилеме и изазови парламентаризма*, Београд, 2007, стр. 204.

закона, квалитету предложених решења, мишљење о поднетим амандманима и сл. „Извештај одбора може бити саставни део предлога закона или се може презентирати посланицима независно од текста, при чему он служи као подлога за одржавање скупштинске расправе“.¹⁶⁴ Одбори одређују и известиоца који може образложити став одбора за време расправе на пленарној седници парламента. „Извештај одбора, по правилу, није председник одбора, већ члан кога одбор на то овласти“.¹⁶⁵ Суштински гледано, извештај одбора представља само мишљење одбора, а парламент на пленарној седници доноси коначну одлуку о судбини закона. Ипак, у условима јаке партијске дисциплине, одбори, будући да је у њима обезбеђена већина која подржава владу, усвајају предлоге закона без много примедби. Уколико партијска дисциплина није јака, чланови одбора имају већи простор да слободно искажу мишљење, те да критикују владине предлоге. У супротном, одбори немају никакав интегритет, већ представљају структуру која разматра законе само да би се испоштовао редослед корака у законодавној процедури. Поред тога, у теорији се сматра да је утицај одбора већи ако он први разматра предлог закона, јер ако предлог закона разматра прво пленум, одбор може бити ограничен ставовима који су изнети на пленуму.¹⁶⁶

Одбори се уставом могу уврстити у круг субјеката који имају право законодавне иницијативе.¹⁶⁷ Петров наводи да „према класичној теорији парламентарног права, парламентарни одбори не могу имати право законодавне иницијативе, јер су само помоћна радна тела парламента која немају непосредна овлашћења законодавне власти“¹⁶⁸. Пошто право законодавне иницијативе имају обично посланици појединачно или група посланика, делује непотребно дати ово право и одборима, пошто су ова тела сачињена управо од посланика. Исто се може рећи и за право одбора да подносе амандмане, што је чешће од права одбора на законодавну иницијативу. Међутим, одбори као специјализована и стручна тела имају солидан капацитет за израду квалитетних законских предлога и амандмана.

Одбори у немачком Бундестагу разматрају предлоге закона између првог и другог читања. Бундестаг често у првом читању „одлучује да скрати ову фазу тако што без дебате прослеђује предлог закона надлежном одбору“.¹⁶⁹ По правилу се предлози

¹⁶⁴ И. Пејић, *Парламентарно право*, *Op. cit.*, стр. 168.

¹⁶⁵ Д. Стојановић, *Уставно право*, *Op. cit.*, стр. 420.

¹⁶⁶ О. Николић, *Op. cit.*, стр. 111.

¹⁶⁷ Носиоци права законодавне иницијативе се одређују уставом. Тако чл. 6 ст. 1 Основног закона Мађарске, чл. 87 ст. 1 Устава Словачке и чл. 103 Устава Естоније дају ово право одборима.

¹⁶⁸ В. Петров, *Парламентарно право*, *Op. cit.*, стр. 108.

¹⁶⁹ Deutscher Bundestag. *Facts – The Bundestag at a Glance*, Berlin, 2020, p. 7.

закона додељују једном матичном одбору, али у посебним ситуацијама се предлог закона може проследити и више одбора истовремено. У том случају се одређује главни одбор, који прикупља ставове осталих одбора и подноси извештај Бундестагу. „Остали одбори могу учествовати у разматрању предлога закона као одбори који дају мишљење, уколико предлог закона дотиче области за које су задужени“.¹⁷⁰ Дакле, ако више одбора разматра један предлог закона, неће сваки од њих поднети извештај, већ само главни одбор, који укључује мишљења осталих одбора у свој извештај. Одбори у Бундестагу су „врло утицајни и не само да се њихов извештај усваја, већ су они у прилици да предлог преформулишу и измене у многим детаљима и да се њихова верзија усваја на другом читању“¹⁷¹. Одборска фаза у немачком законодавном поступку може и изостати. Посланичка група или 5% посланика Бундестага могу предложити да се пређе одмах на друго читање, без одборске фазе. Одлуку о томе Бундестаг доноси гласовима две трећине присутних посланика.¹⁷² Ово се дешава „ако је, на пример, предлог закона веома једноставан и ако је од почетка јасно какав став ће заузети поједине партије“¹⁷³. Поред разматрања предлога закона, (главни) одбор може да захтева редакцију текста закона од стране тела које се тиме бави у Бундестагу. Главни одбор може и за време разматрања закона тражити да редакторски тим испита формулације у предлогу закона, а то је посебно важно када се ради о предлозима амандмана за које се очекује да буду усвојени.¹⁷⁴ Одбори имају право да поднесу амандмане и у пракси „посланици владајућих партија, који такође чине већину у сваком одбору, разматрају предлог закона 'своје' владе веома критички и у више од 50 посто случајева подносе амандмане“.¹⁷⁵ У току другог читања закона поднети амандмани се могу проследити матичном одбору, али само ако до тада нису окончана разматрања закона пред одбором, а предлог се може вратити у одбор чак и у трећем читању.¹⁷⁶

У норвешком Стортингу одборска фаза се одвија пре првог читања закона, па зато одбори имају припремну улогу. Матични одбор разматра предлог закона и подноси препоруку Стортингу. Уколико се ради о законском предлогу посланика, одбор ће на захтев једне трећине чланова тражити коментар надлежног министра о том предлогу закона. Уколико је законски предлог посланика такав да га треба одбити због

¹⁷⁰ Deutscher Bundestag. *The Committees of the German Bundestag*, *Op. cit.*, p. 7.

¹⁷¹ И. Пејић, *Парламентарно право – Француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Ниш, 2006, стр. 172.

¹⁷² Чл. 80 ст. 1 и 2 Пословника Бундестага.

¹⁷³ S. Linn, F. Sobolewski, *Op. cit.*, pp. 107.

¹⁷⁴ Чл. 80а Пословника Бундестага.

¹⁷⁵ S. Linn, F. Sobolewski, *The Op. cit.*, pp. 118.

¹⁷⁶ Чл. 82 ст. 1 и чл. 85 ст. 2 Пословника Бундестага.

техничких разлога, одбор ће то предложити. Ипак, уколико је такав предлог закона потребно дубље проучити, одбор може предложити да се пошаље влади на даље проучавање и коментаре.¹⁷⁷ Одбор подноси препоруке Стортингу у писменој форми, а изузетно се могу изнети и усмено, али уз претходно подношење нацрта одлуке. Препоруке треба да прикажу коментаре одбора сажето.¹⁷⁸ „Ако се у предлогу даје и предлог закона и неки други предлог, одбор мора да поднесе две препоруке – једну о предложеном закону и једну о некој другој одлуци Стортинга“.¹⁷⁹

У Русији председавајући Државне думе шаље регистровани предлог закона и материјале надлежном одбору, који утврђује испуњеност формалних услова за подношење предлога закона.¹⁸⁰ Ако предлог закона по мишљењу релевантног одбора испуњава формалне услове, Савет Државне думе именује један од одбора који је одговоран за нацрт закона (одговорни одбор), а ако је за неко питање надлежан још неки одбор, и он ће разматрати предлог закона као санадлежни одбор.¹⁸¹ Одбор може да формира радну групу за рад на предлогу закона, коју могу да чине чланови тог одбора, али и други посланици, представници подносиоца закона, државних органа, других организација и стручњаци.¹⁸² Нацрт закона се одлуком одбора може послати државним органима или другим организацијама ради подношења сугестија и коментара, као и за научну експертизу.¹⁸³ Након што размотри предлог закона одбор га прослеђује пленуму преко Савета Државне думе са нацртом одлуке о усвајању закона у првом читању, образложеним закључком о потреби усвајања или одбијања предлога закона, закључком санадлежног одбора и другим материјалима.¹⁸⁴ Одбори немају право да поднесу амандмане на предлог закона, али зато разматрају амандмане и тако припремају предлог закона за друго читање. Ако неки амандман задире у поље надлежности неког другог одбора, матични одбор ће позвати и представнике таквог одбора да учествују. Кад размотри амандмане, одбор прослеђује предлог закона пленуму уз материјале међу којима су и четири табеле о амандманима: а) табелу амандмана које препоручује за усвајање, б) табелу амандмана које препоручује за одбијање; в) табелу амандмана о којој није донео одлуку и г) евентуално, табелу амандмана који по мишљењу надлежног одбора мењају концепт нацрта закона који је

¹⁷⁷ Чл. 30 Пословника Стортинга.

¹⁷⁸ Чл. 31 ст. 1 и 2 Пословника Стортинга.

¹⁷⁹ Stortinget. *The Storting and Democracy*, Oslo, 2020, p. 22.

¹⁸⁰ Чл. 107 ст. 2 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

¹⁸¹ Чл. 108 ст. 1 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

¹⁸² Чл. 111 ст. 3 и 4 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

¹⁸³ Чл. 112 ст. 1 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

¹⁸⁴ Чл. 114 ст. 1 и 2 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

Државна дума усвојила у првом читању.¹⁸⁵ Одбори могу имати улогу и у трећем читању приликом вршења редакције текста закона који је усвојен у другом читању, мада се ради о послу који се обично поверава релевантним јединицама администрације Државне думе.¹⁸⁶

Радним телима у Хрватском сабору је дато право законодавне иницијативе.¹⁸⁷ Након подношња закона, Сабор може посебним закључком одредити да се у радним телима спроведе претходна расправа о разлозима за доношење закона и о основним питањима која треба уредити законом.¹⁸⁸ Након претходне расправе (која се може спровести и пред Сабором у пленуму), сва становишта, мишљења и предлози достављају се предлагачу који је обавезан да их узме у обзир при изради предлога закона, те да посебно образложи оне које није могао прихватити. Но, претходна расправа није обавезна фаза законодавног поступка. Када прими предлог закона председник Сабора га прослеђује председницима свих радних тела.¹⁸⁹ Радна тела разматрају предлог закона пре првог читања. Матично радно тело и Одбор за законодавство морају размотрити предложени закон, док остала радна тела могу, али не морају да га размотре. Радно тело разматра све елементе предложеног закона, а Одбор за законодавство се изјашњава о уставним основама закона.¹⁹⁰ Кад размотри предлог закона, радно тело подноси извештај Сабору у коме изражава своје мишљење, примедбе и предлоге. Матично радно тело може размотрити мишљења која му доставе друга радна тела која су разматрала предлог закона, односно од других радних тела може затражити достављање истих. Тада се матично радно тело у свом извештају осврће и на становишта других радних тела.¹⁹¹ Након првог читања, предлагач закона формулише коначни текст предлога који у другом читању пролази кроз Сабор на исти начин као у првом читању, што укључује и разматрање коначног текста предлога пред радним телима.¹⁹² Одбори имају право да поднесу амандмане на предлог закона. Матично радно тело и Одбор за законодавство разматрају поднете амандмане и изјашњавају се о њима. Уколико матично радно тело усвоји амандман, он постаје саставни део предлога закона.¹⁹³

¹⁸⁵ Чл. 121 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

¹⁸⁶ Чл. 124 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

¹⁸⁷ Чл. 85 Устава Републике Хрватске и чл. 172 ст. 1 Пословника Хрватског сабора.

¹⁸⁸ Чл. 173 ст. 1 Пословника Хрватског сабора.

¹⁸⁹ Чл. 178 Пословника Хрватског сабора.

¹⁹⁰ Чл. 179 Пословника Хрватског сабора.

¹⁹¹ Чл. 180 Пословника Хрватског сабора.

¹⁹² Видети чл. 189 и 192 Пословника Хрватског сабора.

¹⁹³ Чл. 196, чл. 198 ст. 2 и чл. 202 ст. 2 Пословника Хрватског сабора.

Одбори у Италији представљају пример одбора са највећим законодавним овлашћењима у упоредном праву, те представљају изузетак од правила да одбори не могу самостално да доносе законе. Одбори учествују у поступку доношења закона по редовној процедури, која се зове *in sede referente*. На сличан начин као у претходним упоредним примерима, одбори доносе извештаје о којима се расправља на пленуму. Но, одбори су много самосталнији у процедури која се назива *in sede legislativa* или *in sede deliberante*. Наиме, уставом је омогућено да се усвајање нацрта закона може поверити неком сталном одбору. До тога обично долази када се ради о неким мање важним законима, док ову процедуру није могуће применити код важнијих закона, попут изборних или финансијских закона. Ипак, могућност примене ове процедуре је ограничена тиме што је доношење закона релативно лако могуће вратити у потпуну надлежност парламента у пленуму. Довољно је да то затраже Влада, једна десетина посланика или једна петина чланова одбора.¹⁹⁴ Постоји и трећи поступак који се зове *in sede redigente* у коме „је надлежна комисија дужна да сачини текст, који се подноси на одобрење пленарној седници већа“¹⁹⁵, па ова процедура има мешовити карактер.

7. Парламентарни одбори и контрола извршне власти

Поред законодавне функције, парламентарни одбори могу да имају значајну улогу у контролној функцији парламента. Иако је контрола својствена привременим радним телима – истражним комисијама, и стални одбори могу дати свој допринос контроли над радом владе. Управо поклапање одбора са министарским ресорима омогућава да одбор буде „везан“ за једно министарство и да контролише његов рад. „Нарочито су комисије за спољне послове одувек сматране једним од парламентарних центара са главним задатком да контролишу деловање извршне власти у области спољних односа“.¹⁹⁶ Контрола рада министарстава се посредно може вршити разматрањем предлога закона. Приликом разматрања закона одбори истовремено посматрају стање у одређеној области и могу указати министарствима на недостатке у постојећим или предложеним решењима. Стручњаци који учествују у раду одбора могу да предоче одбору правне празнине и проблеме у примени закона, или грешке министарства, а све то може да активира контролну активност одбора. Одбори могу да

¹⁹⁴ Чл. 72 Устава Италије. У свом раду из 1969. године, М. Јовичић и П. Николић наводе: „У пракси је веома обилно коришћено ово уставно овлашћење и примењивана ова процедура. У појединим сазивима већина закона је управо била изгласана од стране одбора“. М. Јовичић, П. Николић, *Op. cit.*, стр. 78.

¹⁹⁵ Ф. Лово, *Op. cit.*, стр. 434.

¹⁹⁶ Ђ. Де Верготини, *Op. cit.*, стр. 629.

контролишу рад владе или појединих министарстава посредно преко извештаја независних контролних институција попут државног ревизора, општег и специјализованих омбудсмана и сл.

Најдиректнији начин контроле је саслушање министара на седници одбора и разматрање извештаја који министарства подносе о свом раду у претходном периоду. Министри су увек дужни да пруже одбору потребне информације и документа када се то од њих тражи. „Иако чак ни специјализовани одбори не могу да сами потпуно покрију целокупан рад неког ресора, са становишта одговорности довољно је да то министарство зна да би одбори могли да испитују сваки аспект њиховог рада, и то врло ригорозно, иако у пракси морају да буду селективни“.¹⁹⁷ По разматрању извештаја одбори доносе закључке о раду министарства, о ономе што је министарство урадило и ономе што треба да уради надаље. „Важан показатељ тога колико је контрола од стране одбора успешна јесу поступци и реакције владе на препоруке које се износе у извештајима одбора кад се заврши разматрање одређене владине политике“.¹⁹⁸ Пошто су одбори само помоћна радна тела, контрола коју они врше не може да доведе до последица до којих могу да доведу класични контролни инструменти парламента, попут интерпелације или гласања о неповерењу. Ипак, одбори могу да представе своја запажања пленуму, па се може покренути расправа која има капацитет да уздрма владу.

У Норвешкој постоји Одбор за надзор и уставна питања који врши контролу над радом извршне власти.¹⁹⁹ Трећина чланова овог одбора може одлучити да одбор затражи од надлежног министра неопходне информације. Након тога одбор може да прибавља даље информације или покрене неопходне истраге. „Најдраматичнији начин на који Одбор може реаговати јесте да покрене законску процедуру пред судом за опозив. То се, међутим, последњи пут десило 1926. године“.²⁰⁰ Све ове одлуке се доносе гласовима трећине чланова, што оставља парламентарној мањини простор за покретање контроле.²⁰¹ Поред тога, парламент може резолуцијом да тражи од Владе предузимање одређених мера. Влада подноси Стортингу годишњи извештај о

¹⁹⁷ Д. Битем, *Op. cit.*, стр. 128.

¹⁹⁸ Б. Чамерник, Парламент – један од начина контроле рада извршне власти; у: Чамерник Б., Манић Ј., Леденичан Б. (ур.), *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, Београд, 2010, стр. 20.

¹⁹⁹ Овај одбор постоји у Стортингу од 1993. године. Више: М. Сејп, Контролна функција парламента – случај Норвешке; у: Чамерник Б., Манић Ј., Леденичан Б. (ур.), *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, Београд, 2010, стр. 29.

²⁰⁰ М. Сејп, Контролна функција парламента – случај Норвешке; у: Чамерник Б., Манић Ј., Леденичан Б. (ур.), *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, Београд, 2010, стр. 33.

²⁰¹ Чл. 44 Пословника Стортинга.

поступању по тим резолуцијама и ставовима Владе о законским предлозима посланика. Тај извештај Владе разматра Одбор за надзор и уставна питања.²⁰² У вези са надзором над радом Владе у норвешком парламентарном праву постоји посебан правни акт који садржи детаљна правила о надзорним слушањима. Таква слушања организује пре свега Одбор за надзор и уставна питања, али и други одбори када је потребно ради разјашњења одређених питања.

И у Шведској главну улогу у контроли има посебан одбор, а то је Одбор за устав. Овај одбор испитује вршење службених дужности министара и вођење послова владе. У том циљу Одбор за устав може тражити од министарстава све документе које сматра неопходним. Други одбори, као и посланици појединачно, имају право да покрену механизам испитивања рада министара пред Одбором за устав. Овај одбор треба да поднесе Риксдагу годишњи извештај о надзору, мада у пракси од 1996. године то чини два пута годишње. Тако се један извештај подноси на јесен и има више административни карактер. Њиме се критикују појаве „као што су кашњење министарских одговора на посланичка питања и неслагања између владиног плана за подношење закона и њиховог стварног подношења“²⁰³. Други извештај се подноси у пролеће и бави се истрагама које су иницирали други посланици. На крају, Одбор за устав може пред Врховним судом покренути кривични поступак против министра због грубог занемаривања службене дужности.²⁰⁴

У Русији Влада Руске Федерације квартално, а најкасније у року од 30 дана од краја тромесечја, шаље информације Државној думи о напретку и очекиваном времену усвајања правних аката чије је усвајање предвиђено савезним законима. Председавајући Државне думе прослеђује те информације надлежним одборима, који имају право да пошаљу своје предлоге са оценом целовитости уређења правних односа. Надлежни одбор потом има право да поднесе на разматрање пленуму нацрт одлуке о поштовању рокова за усвајање правних аката од стране Владе Руске Федерације у складу са савезним законима.²⁰⁵ Овде се ради о виду контроле који подразумева праћење стања законодавства. Поред тога, постоји контрола која се врши преко Контролног одбора Државне думе, а у вези са подношењем годишњег извештаја о раду Владе. Наиме, овај вид контроле обухвата питања која Државна дума поставља Влади.

²⁰² Чл. 15 Пословника Стортинга.

²⁰³ D. Arter, From 'Parliamentary Control' to 'Accountable Government'? The Role of Public Committee Hearings in the Swedish Riksdag, *Parliamentary Affairs*, No. 1, Vol. 61, 2008, pp. 129.

²⁰⁴ Устав Шведске – Instrument of Government 13:1-3

²⁰⁵ Чл. 143-1 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

Фракције имају право да Контролном одбору Државне думе шаљу сваке године питања о активностима Владе. Савет Државне Думе утврђује рок за подношење питања Контролном одбору и број питања из сваке фракције. Контролни одбор потом сумира примљена питања и формира листу са питањима Државне думе о активностима Владе. Контролни одбор има право да у листу питања укључи питања о спровођењу одлука које је Државна дума усвојила приликом разматрања нацрта закона о савезном буџету и других предлога савезних закона, као и одлуке Државне думе које су усвојене као резултат расправе о питањима у оквиру „Владиног сата“. Листа питања Државне думе о активностима Владе се преко Савета Државне думе прослеђује Влади. Крајњи извештај Владе се разматра на пленарној седници, а Контролни одбор сачињава нацрт одлуке коју ће пленум усвојити тим поводом.²⁰⁶

У хрватском парламентарном праву радна тела Сабора могу тражити извештаје и податке од министара и званичника који руководе радом других радних тела државне управе. Они су дужни да на постављени захтев известе одбор о питањима и појавама у делокругу министарства или другог тела државне управе, поднесу извештај о спровођењу закона и других прописа, доставе податке којима располажу и одговоре на постављена питања.²⁰⁷

²⁰⁶ Чл. 154-2 и 154-3 Пословника Државне думе Федералне скупштине Руске Федерације.

²⁰⁷ Чл. 127 ст. 1 Пословника Хрватског сабора.

IV САСТАВ И ФУНКЦИОНИСАЊЕ СКУПШТИНСКИХ ОДБОРА У СРБИЈИ

Домаће парламентарно право регулише бројна питања у вези са одборским системом и саставом и радом скупштинских одбора. У овом поглављу ћемо видети правни положај одбора у домаћем парламентарном праву, уз погледе на праксу у њиховом раду.

1. Извори права о скупштинским одборима

Правни положај скупштинских одбора у нашем систему је уређен стандардним изворима уставног права – Уставом, законима и Пословником Народне скупштине

Устав Републике Србије²⁰⁸ као највиши правни акт не говори директно о скупштинским одборима и праву Народне скупштине да установи сталне и привремене одборе. Одбори се помињу на два места у уставу, и то у одредбама које прописују састав Високог савета судства и Високог савета тужилаштва. Народна скупштина бира по 4 истакнута правника са најмање 10 година искуства у правној струци за чланове Високог савета судства и Високог савета тужилаштва (од 11 чланова колико их има овај орган). Та 4 члана се бирају од по 8 кандидата које по спроведеном јавном конкурс предлози надлежни одбор Народне скупштине.²⁰⁹ И пре измена Устава из 2021. године је у истим деловима Устава постојало неколико одредаба у којима се помињао „надлежни одбор“. Тако је по уставним одредбама надлежни одбор Народне скупштине давао мишљење приликом избора председника Врховног касационог суда и Републичког јавног тужиоца,²¹⁰ председник надлежног одбора Народне скупштине је по функцији улазио у састав Високог савета судства и Државног већа тужилаца²¹¹ и било је потребно одобрење надлежног одбора Народне скупштине да би јавни тужилац или заменик јавног тужиоца био лишен слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу тужилачке функције, односно службе²¹².

У нашој уставној историји постоје примери устава који су о скупштинским одборима и њиховој улози говорили у делу о народном представништву. У Уставу Књажевства Србије из 1869. године (Намесничком уставу) је било предвиђено да се сваки владин предлог, и уопште сваки предмет, морао испитати у једном или више одбора, пре него што се узме у саветовање и решавање. Влада је била дужна да

²⁰⁸ Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006, 115/2021.

²⁰⁹ Чл. 151 ст. 4 и чл. 163 ст. 5 Устава Републике Србије.

²¹⁰ Чл. 144 ст. 1 и чл. 158 ст. 2 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

²¹¹ Чл. 153 ст. 3 и чл. 164 ст. 3 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

²¹² Чл. 162 ст. 2 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

одборима пружи потребна објашњења на њихов захтев, а одбори су морали, пре него што дају своје мишљење, да саслушају владиног повереника о примедбама који би он дао и образложио.²¹³ По Уставу Краљевине Србије из 1888. године, конститутивна седница је подразумевала и поделу посланика на одесеке (секције) путем коцке. Сваки законски предлог, укључујући и буџет, морао се упутити нарочитом скупштинском одбору пре него што би га скупштина узела у претрес и решавала о њему. Одбор је био дужан да поднесе скупштини извештај. За сваки законски предлог посебно се бирао одбор по скупштинским одсесима, а буџет се цео проучавао у једном одбору.²¹⁴ Дакле, одсеци су били стални, а одбори су се формирали за сваки предлог закона посебно. У Уставу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (Видовданском уставу) из 1921. године је стајало да се ниједан законски предлог не може претресати у Народној скупштини док претходно не прође кроз надлежни одбор.²¹⁵

Имајући у виду значај одбора за рад Народне скупштине, било би добро предвидети Уставом бар да Народна скупштина има сталне одборе као помоћна тела. Устав иначе говори о председнику Народне скупштине и посланичким групама, па би се прописивањем одбора на уставном нивоу заокружила унутрашња организација Народне скупштине.

Закон о Народној скупштини из 2010. године²¹⁶ је најважнији извор парламентарног права међу законима. Сходно томе, овај закон говори о организацији Народне скупштине у својој VI глави, у којој је 4. одсек посвећен радним телима. Одредбама закона су одређени: врсте радних тела, њихов општи делокруг рада, учешће јавности у раду одбора, формирање пододбора и радних група, принцип сразмерне представљености посланичких група, постојање председника, заменика председника и секретара одбора.²¹⁷ Неке одредбе које се односе на рад одбора се налазе и у другим деловима закона, на пример, у глави о јавности рада и у глави о начину рада Народне скупштине.²¹⁸ Закон о Народној скупштини регулише основна питања састава и рада одбора, док све остале детаље препушта пословничким одредбама.

Међутим, поред Закона о Народној скупштини, и другим законима се може поверити нека улога појединим одборима. Тако, у складу са Законом о Заштитнику грађана, одбор надлежан за уставна питања спроводи поступак за избор Заштитника

²¹³ Чл. 80 и 81 Устава Књажества Србије из 1869. године.

²¹⁴ Чл. 105, 113 и 114 Устава Краљевине Србије из 1888. године.

²¹⁵ Чл. 86 ст. 1 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године.

²¹⁶ Закон о Народној скупштини, *Сл. гласник РС*, бр. 9/2010.

²¹⁷ Чл. 27-29 Закона о Народној скупштини.

²¹⁸ Видети чл. 11 ст. 4 и 5, чл. 50-52 Закона о Народној скупштини.

грађана и на његов предлог се он може разрешити.²¹⁹ Према Закону о Државној ревизорској институцији надлежно радно тело Народне скупштине учествује у избору председника, потпредседника и чланова Савета Државне ревизорске институције.²²⁰ Према Закону о електронским медијима, регулатор је дужан да предлог финансијског плана достави одбору Народне скупштине надлежном за област финансија и јавног информисања најкасније до 1. новембра текуће године за наредну годину.²²¹ У наставку рада ћемо видети и друге сличне примере.

Постоји занимљив пример из Закона о закључивању и извршавању међународних уговора који поверава одборима улогу да одлучују о привременој примени међународних уговора. Тако Влада може, изузетно, по добијању сагласности надлежног одбора Народне скупштине, овластити делегацију Републике Србије да прихвати да се међународни уговор који се потврђује у целини, или поједине његове одредбе, могу привремено примењивати до његовог ступања на снагу.²²² Стога, ово је улога коју има одбор који је матични за област конкретног међународног уговора чија је привремена примена пре ступања на снагу потребна.

Пословник Народне скупштине из 2012. године²²³ (у даљем тексту: Пословник) је извор права са највише одредаба које детерминишу правни положај одбора у нашем правном систему. У том смислу се могу разликовати одредбе које се налазе у делу Пословника који је посвећен само одборима, и одредбе које се налазе у осталим деловима Пословника. Радним телима Народне скупштине је посвећено V поглавље Пословника. У оквиру овог поглавља су регулисани: врсте радних тела, састав и делокруг одбора, попис свих одбора, делокруг сваког одбора појединачно, правила о седницама одбора и о јавним слушањима. Ипак, нека питања су регулисана у другим деловима Пословника. Тако се одредбе о конституисању радних тела налазе у глави II која говори о конституисању Народне скупштине. Поглавље IX о парламентарним поступцима садржи различите одредбе које се односе на улогу одбора у вршењу законодавне и контролне функције Народне скупштине. Јавност рада одбора је регулисана у глави XIII која регулише питања јавности рада Народне скупштине.

²¹⁹ Видети чл. 6 и 14 Закона о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021-3.

²²⁰ Видети чл. 19 Закона о Државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС* бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010, 44/2018.

²²¹ Чл. 34 ст. 3 Закона о електронским медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 6/2016, 129/2021.

²²² Чл. 8 ст. 1 Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, *Службени гласник РС*, бр. 32/2013.

²²³ Пословник Народне скупштине, *Сл. гласник РС*, бр. 20/2012.

2. Структура одборског система у Србији и делокруг одбора

Помоћни парламентарни орагни у Народној скупштини се називају радна тела. Стална радна тела Народне скупштине су одбори. Народна скупштина има 19 одбора и Одбор за права детета као посебно радно тело, такође сталног карактера.²²⁴ Пословник одређује Одбор за права детета као посебно радно тело, али осим састава, његов правни положај се не разликује од положаја осталих одбора, па остаје нејасно зашто је овај одбор издвојен од осталих.

За разлику од неких упоредних система, сви скупштински одбори код нас су одређени Пословником. Тако установљени систем скупштинских одбора постоји у нашем праву од 2012. године. Наш парламент је пре тога имао 30 сталних одбора. Имајући у виду да је уобичајено да се готово сваки одбор бави питањима која спадају у делокруг рада једног министарства, тако велики број одбора је знатно прелазило уобичајени број министарстава у Влади. „Упркос великом броју сталних скупштинских тела, број одржаних седница одбора указује да је њихова активност била испод очекиване“.²²⁵ Нови скупштински пословник је предвидео смањење броја одбора. У табели која следи упоредно су приказани нови и стари одборски систем у Народној скупштини.

Табела бр. 1 – Стални одбори Народне скупштине Републике Србије у Пословнику из 2005. године и у Пословнику из 2010. године

Стални одбори Народне скупштине по Пословнику из 2005. године (чл. 43)	Стални одбори Народне скупштине по Пословнику из 2010. године (чл. 46)
Одбор за уставна питања	Одбор за уставна питања и законодавство
Законодавни одбор	
Одбор за одбрану и безбедност	Одбор за одбрану и унутрашње послове
	Одбор за контролу служби безбедности
Одбор за иностране послове	Одбор за спољне послове
Одбор за правосуђе и управу	Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу
Одбор за локалну самоуправу	
Одбор за међунационалне односе	
Одбор за равноправност полова	
Одбор за односе са Србима изван Србије	
Одбор за развој и економске односе са иностранством	Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику
Одбор за индустрију	
Одбор за трговину и туризам	
Одбор за приватизацију	
Одбор за привредне реформе	
Одбор за финансије	Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава
Одбор за пољопривреду	Одбор за пољопривреду, шумарство и

²²⁴ Чл. 27 ст. 1-3 Закона о Народној скупштини, чл. 41. Пословника.

²²⁵ И. Пејић, *Парламентарно право*, *Ор. cit.*, стр. 279.

	водопривреду
Одбор за саобраћај и везе	Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације
Одбор за урбанизам и грађевинарство	
Одбор за просвету	Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво
Одбор за омладину и спорт	
Одбор за науку и технолошки развој	
Одбор за Косово и Метохију	Одбор за Косово и Метохију
Одбор за културу и информисање	Одбор за културу и информисање
Одбор за рад, бораčka и социјална питања	Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва
Одбор за смањење сиромаштва	
Одбор за здравље и породицу	Одбор за здравље и породицу
Одбор за заштиту животне средине	Одбор за заштиту животне средине
Одбор за европске интеграције	Одбор за европске интеграције
Административни одбор	Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања
Одбор за представке и предлоге	

Из табеле се може закључити да је до смањења броја одбора дошло практично спајањем неких одбора. Један део одбора је остао непромењен. Специфичност представља некадашњи Одбор за одбрану и безбедност који је данас подељен на два одбора – Одбор за одбрану и унутрашње послове и Одбор за контролу служби безбедности. Одбор за представке и предлоге који је постојао по претходном пословнику више не постоји.²²⁶

Реформа одборског система је формално учињена 2010. године, доношењем новог Пословника, што се десило скоро четири године након доношења важећег Устава. Исте године је промењен и Закон о Народној скупштини. Међутим, део Пословника о скупштинским одборима је почео да се примењује тек од 2012. године. Наиме, како не би дошло до промена у одборском систему практично усред тада текућег сазива Народне скупштине, што би довело до битних измена у унутрашњој организацији Народне скупштине, дотадашњи одборски систем је наставио да функционише све до конституисања Народне скупштине у новом сазиву,²²⁷ до чега је дошло 2012. године.

Када је реч о подели наших одбора на специјализоване и неспецијализоване, већина одбора је специјализована. Постоје неки одбори који се не могу тако лако сврстати ни у једну од ових двеју група. Иако је једино Одбор за уставна питања и законодавство тај који разматра формалну страну предложених прописа, то не значи да су сви остали одбори матични. Разлог томе је што се ова подела везује за законодавну функцију. Поред тога, Одбор за уставна питања и законодавство јесте једини који

²²⁶ Разматрање представки и предлога је препуштено сваком одбору појединачно, за питања из његовог делокруга, а одбори често оснивају радну групу у ту сврху. В. чл. 44 ст. 1 тач. 8 Пословника.

²²⁷ В. чл. 296 ст. 1, чл. 297 и 298 Пословника.

разматра формалну страну, али у неким посебним парламентарним поступцима се он јавља као матични одбор. Тешко да се у неку од ових група може сврстати Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, који уопште нема делокруг рада у некој области законодавног живота државе. Ни некадашњи Одбор за представке и предлоге не би могао да се уклопи у ову поделу. Специфичан је и Одбор за европске интеграције, који не разматра садржину и целисходност предложених решења попут других одбора, већ то чини само са становишта њихове прилагођености прописима Европске уније и Савета Европе.²²⁸

Делокруг одбора је Пословником одређен на два начина. Прво, постоји општа норма која се односи на рад свих одбора. У складу са тиме, сваки одбор у оквиру свог делокруга обавља следеће послове: 1) разматра предлоге закона и других аката, 2) прати спровођење политике коју води Влада, 3) прати извршавање закона и других аката, 4) разматра план рада и извештај надлежног министарства и другог државног органа, организације и тела, 5) разматра годишњи програм рада Народне скупштине, 6) даје сагласност на акте државних органа, организација, тела који ове акте, у складу са законом, подносе Народној скупштини на сагласност, 7) покреће иницијативе и подноси предлоге Народној скупштини у складу са законом и пословником, 8) разматра иницијативе, петиције, представке и предлоге из свог делокруга и 9) разматра друга питања из надлежности Народне скупштине. Уколико се појави неко спорно питање у вези са делокругом одбора, одлуку о томе доноси председник Народне скупштине.²²⁹ Конкретан делокруг рада сваког одбора, тј. питања којима се сваки одбор бави, је одређен за сваки одбор појединачно.²³⁰ При томе је за сваки одбор предвиђено да поред конкретних питања која разматра, обавља и друге послове у складу са законом и Пословником. Тако је круг послова које обавља сваки одбор утврђен отвореном листом.

Напоменућемо да Народна скупштина образује може образовати и привремена радна тела. Привремена радна тела у Народној скупштини су анкетни одбори и комисије. Привремено радно тело се може образовати ради сагледавања стања у одређеној области и утврђивања чињеница о појединим појавама или догађајима. Народна скупштина доноси одлуку о формирању привременог радног тела. Имајући то у виду, функција привремених радних тела се може одредити пре свега као контролна. Одлуком о оснивању анкетног одбора се утврђује састав и задатак одбора, као и рок за

²²⁸ Чл. 64 ст. 1 тач. 1 Пословника.

²²⁹ Чл. 44 ст. 1 и 2 Пословника. Општи делокруг одбора одређен Пословником је сличан одредбама чл. 27 ст. 4 и 5 Закона о Народној скупштини.

²³⁰ Видети чл. 48-67 Пословника.

његово извршење. Одлуком о образовању комисије се утврђује њен задатак и састав, али, за разлику, од анкетних одбора, Пословник не предвиђа да је потребно навести и рок за извршење задатка комисије. Битна разлика између анкетног одбора и комисије постоји у погледу њиховог састава. Анкетни одбор се образује искључиво из реда народних посланика. Са друге стране, комисију чине народни посланици, представници органа и организација, научници и стручњаци. Привремено радно тело подноси Народној скупштини извештај, са предлогом мера. На рад анкетних одбора и комисија сходно се примењују одредбе Пословника о раду сталних скупштинских одбора. Привремено радно тело престаје са радом даном одлучивања о његовом извештају на седници Народне скупштине.²³¹

3. Састав одбора

Скупштински одбори имају одређени број чланова, а сваки члан има и свог заменика. Поред тога, сваки одбор има председника, који руководи радом одбора, као и заменика председника. Ова лице чине одбор, при чему одбор има и свог секретара.²³²

3.1. Чланови одбора

Одборе у Народној скупштини чине народни посланици, односно чланови одбора не могу бити нека трећа лица. Основни принцип приликом одређивања састава одбора и у нашем праву је принцип сразмерне представљености посланичких група. Он је дефинисан тако што посланичке групе предлажу кандидате за чланове и заменике чланова одбора сразмерно броју посланика које имају у односу на укупан број народних посланика. Истовремено, овај принцип подразумева и да се у саставу одбора обезбеђује већина оних странака (тј. посланичких група) које чине парламентарну већину.²³³ Тако се однос снага парламентарне већине и парламентарне мањине у потпуности пресликава на одборе.

Сви одбори имају по 17 чланова, сем Одбора за контролу служби безбедности, који има 9 чланова. Један посланик може бити члан више одбора, што је изричито предвиђено Пословником.²³⁴ Због укупног броја места у одборима практично је неизбежно да неки посланици буду чланови више одбора. Наиме, како 18 одбора има по 17 чланова, а један одбор има 9 чланова, укупан број места у одборима износи 315,

²³¹ Чл. 27 ст. 3, 12 и 13 Закона о Народној скупштини, чл. 41 ст. 3, чл. 68 и 69 Пословника.

²³² Чл. 29 Закона о Народној скупштини.

²³³ Чл. 28 Закона о Народној скупштини и чл. 23 ст. 1 и 2 Пословника.

²³⁴ Чл. 23 ст. 4 Пословника.

што је више од броја свих народних посланика. На тај начин неки посланици морају да буду чланови бар два одбора. Међутим, у пракси неки посланици бивају чланови и више од два одбора, док неки посланици нису чланови ниједног одбора. Све је то последица диспозиције посланичких група, које ће у одборе делегирати посланике који ће најбоље моћи да штите интересе своје посланичке групе, односно политичке странке, а то су обично они утицајнији посланици.

Да ли је уопште оправдано решење да скоро сви одбори имају исти број чланова? Како неки одбори имају шири, а неки ужи делокруг, састав одбора би требало прилагодити томе. „Неприхватљиво је да исти број посланика у истим телима буде у тој мери диспропорционално оптерећен“.²³⁵ То јасно показују разлике у броју одржаних седница одбора које ћемо видети у наредним излагањима.

Одбор за права детета има специфичан састав. Њега чине председник и потпредседници Народне скупштине, представници посланичких група и председник Одбора за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва.²³⁶ На овај начин број чланова овог одбора може да варира, зависно од броја посланичких група и броја потпредседника у једној скупштинској легислатури, а што није случај код других одбора. Тако је Одбор за права детета имао 20 чланова у IX и X сазиву, а 24 члана у XI сазиву.

Како рад у одборима треба да обезбеди стручну расправу о питањима из делокруга рада одбора, приликом одређивања чланова одбора треба водити рачуна о њиховој стручности. Међутим, не постоји одредба Пословника која би предвидела обавезну примену принципа стручности при одређивању чланства у одборима. На тај начин се омогућава да за чланове одбора буду изабрана лица која ће заступати страначке интересе, уместо да се обезбеди стручна расправа. „Парламентарни одбори, с обзиром на то да су саставни део парламента, истовремено су и политичка тела, иако би требало да их обликује више знања у одређеној области од оног које поседује парламент у пленуму“.²³⁷ У овом сегменту долази до изражаја погубност решења да један посланик може бити члан више одбора. Рад у одбору треба да подразумева и постојање стручног знања и специјализацију за питања која спадају у делокруг рада одбора. Специјализација се не може остварити уколико је један посланик члан више

²³⁵ М. Пејковић, *Op. cit.*, стр. 61.

²³⁶ Чл. 47 ст. 3 Пословника.

²³⁷ В. Петров, Устав и контролни органи (независни државни органи) – покушај одређења места и улоге контролних органа у уставном систему; у: Чамерник Б., Манић Ј., Леденичан Б. (ур.), *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, Београд, 2010, стр. 46.

одбора истовремено, посебно ако су области њиховог рада потпуно супротне (нпр. Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава и Одбор за здравље и породицу). Уз то, специјализација је лакша ако одбор има мање чланова.

Посланици који не припадају ниједној посланичког групи, тзв. самостални посланици, не могу бити чланови ниједног одбора, пошто чланове одбора предлажу искључиво посланичке групе. Уколико један члан одбора напусти своју посланичку групу, њему ће престати чланство у одбору. Ако дође до расформирања једне посланичке групе, сви њени (дотадашњи) посланици ће изгубити чланство у одборима. Међутим, Пословник не говори ништа о ситуацији када се у току скупштинског сазива формира нова посланичка група, или ако се једна посланичка група подели на две. Остаје нејасно да ли би у том случају требало редефинисати места у одборима. М. Радаковић наводи да се у пракси састав одбора не мења су случају престанка посланичке групе.²³⁸

Сваки члан одбора има и свог заменика из исте посланичке групе. То је новина уведена Пословником како би се седнице одбора одржавале с оптималним бројем посланика услед неприсуства чланова одбора. Улога заменика члана одбора је да замењује члана одбора у случају његовог одсуства или у случају престанка дужности члана одбора (до избора новог члана одбора). У току седнице одбора заменик члана одбора има право да одлучује у одсуству оног члана одбора којег замењује.²³⁹

3.2. Председник одбора

Председника одбора бирају чланови одбора на првој седници одбора. Поред председника одбора бира се и заменик председника одбора. Они се бирају из реда чланова одбора. Једино се у Одбору за права детета бира само заменик председника, пошто је председник овог одбора председник Народне скупштине.²⁴⁰ Питање је да ли је оправдано да председник Одбора за права детета буде председник Народне скупштине. Пошто је Одбор за права детета у Пословнику издвојен од осталих одбора, можда му се хтело додатно дати на значају тиме што њиме председава баш председник парламента. Међутим, ипак треба водити рачуна о стручним знањима које треба да поседује председник овог одбора. Зато М. Рапајић сматра да би на челу овог одбора требало да буде посланик који је професионално „имао искуства у раду са децом односно на

²³⁸ Више: М. Радаковић, Поступак за доношење закона у Народној скупштини и одговарајућа парламентарна пракса; у: Васић Р. (ур.), *Номотехника и правничко расуђивање*, Београд, 2018, стр. 226.

²³⁹ Чл. 45 ст. 3 и 80 ст. 3 Пословника.

²⁴⁰ Чл. 25 и 47 ст. 2 Пословника.

пословима заштите права детета и породичноправне заштите²⁴¹, а алтернативно, ако таквог посланика нема, то би могао да буде председник Народне скупштине. Исти аутор предлаже и да овим одбором председава председник Одбора за здравље и породицу, јер су питања из надлежности овог одбора важна за права детета.

Пословник прописује надлежност председника одбора. Он сазива седницу одбора и председава њоме; усклађује рад одбора са другим одборима и са радом Народне скупштине; сарађује са председником Народне скупштине, председницима других одбора и представницима државних органа, а у вези са питањима из делокруга одбора; стара се о томе да се примљени материјали без одлагања доставе свим члановима одбора; предлаже одбору поступање у вези са иницијативама, петицијама, представкама и предлозима који се односе на питања из делокруга одбора; стара се о спровођењу закључака одбора; обавља друге послове утврђене пословником.²⁴² Председник одбора има пре свега организационе задатке и не може сам да доноси одлуке, те се може рећи да он заиста јесте *primus inter pares*. Поред наведених овлашћења, председник одбора може да добије и одређена овлашћења одлуком одбора. На пример, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава је једном приликом дао сагласност председнику Одбора да у име Одбора потпише Меморандум о сарадњи између Фискалног савета и Одбора. У Одбору за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања је уобичајена пракса да се на првим седницама председнику Одбора даје овлашћење да надаље доноси неспорна решења о остваривању материјалних права народних посланика и функционера које именује и бира Народна скупштина.

Једно од значајних питања у вези са председницима одбора јесте из какве посланичке групе они потичу – већинске или опозиционе. „Упоредна пракса показује да су позиције председника неких сталних одбора, као у одбору за финансије или буџет, увек резервисане за представнике парламентарне опозиције“.²⁴³ У нашем парламентарном праву Пословник Народне скупштине не садржи правило да одређени број председника одбора мора да буде из парламентарне мањине. Упркос томе, развила

²⁴¹ М. Рапајић, Уставни и политички аспекти положаја Народне скупштине Републике Србије; у: Ђорђевић С. (ур.), *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, књ. 3, Крагујевац, 2015, стр. 125.

²⁴² Чл. 70 ст. 1 Пословника.

²⁴³ И. Пејић, *Парламентарно право*, *Op. cit.*, стр. 281.

се добра пракса да се одређени број места председника одбора даје представницима опозиције.²⁴⁴ Ипак, да ли се ова добра пракса заиста и одржала?

Начелно, председничка места у одборима јесу ствар договора између посланичких група. Анализа проучаваних скупштинских сазива показује да је број председника одбора из опозиције у сталном опадању. У IX сазиву 7 председника одбора је долазило из редова опозиције, а у X сазиву њих 4. У XI сазиву најпре су два председника одбора била из опозиције, а потом само један. Наиме, дошло је до разрешења и избора новог председника Одбора за дијаспору и Србе у региону, па је на чело овог одбора у XI сазиву дошао посланик владајуће већине, а надаље је само једним одбором председавао представник опозиције.²⁴⁵ Наравно, оваква тенденција није остала незапажена од стране посланика. На првим седницама бројних одбора у XI сазиву, представници једне посланичке групе су изражавали незадовољство тиме што није било претходног договора између посланичких група о председничким местима у одборима. Зато су припадници те посланичке групе најављивали да ће бити уздржани приликом избора председника и заменика председника свих одбора.

Једино је председник Одбора за европске интеграције био из парламентарне мањине у сва три проучавана сазива. У посматраном периоду, опозиција није имала председника ниједног од матичних одбора који се сматрају најзначајнијим, као што су Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, Одбор за контролу служби безбедности или Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу. Тако је на првој седници Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава у IX сазиву указано на ранију праксу да председник овог одбора буде из опозиције, што је и европска пракса, али овакав апел је остао без успеха. Имајући у виду да се некадашња добра пракса није одржала, било би добро предвидети Пословником да одређени број председника одбора (нпр. трећина или половина) мора бити из опозиционих посланичких група.

Пословник не забрањује да председник Народне скупштине буде и председник неког одбора. Тако је председник Народне скупштине у прво време био председник Одбора за уставна питања и законодавство у IX легислатури, али се убрзо повукао и

²⁴⁴ Упор. *Ibid*, стр. 281,

²⁴⁵ И анализа Т. Тепавац је на истом трагу, пошто показује да је у периоду 2008-2018. проценат председавајућих скупштинским одборима који не припадају владајућој већини у сталном опадању, посебно од 2014. године. Видети: Т. Тепавац, *Радни извештај – Народна скупштина Републике Србије: храм или параван демократије?*, Београд, 2019, преузето 10.08.2021. <https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/01/Narodna-skup%C5%A1tina-Republike-Srbije-hram-ili-paravan-demokratije.pdf>, стр. 23-24.

други посланик је изабран за председника овог одбора. Таква ситуација се десила и у Одбору за културу и информисање у XI сазиву. Слично, председник одбора за заштиту животне средине у XI сазиву се мењао у два наврата, а трећи пут је за председника одбора изабрана председница Народне скупштине. Упитно је да ли је легитимно да председник Народне скупштине буде председник и неког одбора, а посебно имајући у виду да је председник Народне скупштине свакако председник Одбора за права детета. Кад се узме у обзир то да председника одбора из опозиције готово да није ни било, такве ситуације су у XI сазиву биле потпуно нецелисходне.

Дешавало се и да један посланик буде председник истог одбора у два сазива, па чак и у сва три проучавана сазива. Тако, исти посланик је био председник Одбора за Косово и Метохију у сва три сазива. Слично, председник Одбора за привреду регионални развој, трговину, туризам и енергетику у IX и X сазиву је у XI сазиву био председник Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.

Заменик председника одбора замењује председника одбора у случају његове привремене спречености или одсутности. Уколико председнику одбора престане ова функција, заменик председника одбора врши дужност председника до избора новог председника одбора.²⁴⁶ Иако је уобичајено да се председник и заменик председника одбора бирају на првој седници одбора, у последња три скупштинска сазива се често дешавало да на првој седници буде биран само председник одбора. Избор заменика председника одбора је остављан за другу или неку наредну седницу. Нешто драстичнији јесте пример Одбора за дијаспору и Србе у региону у IX сазиву, пошто је заменик председника овог одбора изабран тек на десетој седници, скоро годину дана од почетка овог скупштинског сазива.

3.3. Конституисање одбора. Промене састава одбора у току трајања легислатуре

Конституисање сталних радних тела је саставни део конституисања једног скупштинског сазива. Приликом конституисања одбора посланичке групе предлажу кандидате за чланове и заменике чланова одбора у складу са принципом сразмерне заступљености посланичких група. На основу поднетих предлога, председник Народне скупштине сачињава предлог одлуке о избору чланова и заменика чланова одбора, а Народна скупштина о томе одлучује апсолутном већином јавним гласањем и тако се

²⁴⁶ Чл. 70 ст. 2 и 3 Пословника.

одређује састав свих одбора у једном сазиву.²⁴⁷ Ако посланичка група уопште не предложи кандидате, одбор ће се конституисати без њих, односно у оном саставу како су предложиле посланичке групе које су дале своје предлоге. Но, да би се одбор тако формирао, услов је да је изабрано више од половине броја чланова тог одбора.²⁴⁸

Конститутивну седницу одбора сазива председник Народне скупштине. На тој првој седници се бирају председник одбора и заменик председника одбора. До избора председника одбора седницом председава најстарији члан одбора, након чега изабрани председник одбора преузима председавање. Након избора председника и заменика председника одбора, њихови заменици остају у својству њихових заменика као чланова одбора, што значи без руководеће улоге.²⁴⁹

У току трајања једног сазива може доћи до промене чланства у одбору, на пример, престанком посланичког мандата, или уколико посланичка група „повуче“ свог посланика из одбора. Народна скупштина, на првој наредној седници по достављању таквог предлога посланичке групе, одлучује о престанку дужности члана или заменика члана одбора, као и о избору новог члана или заменика члана.²⁵⁰ Такође, у току сазива може доћи до промене на функцији председника одбора. У том случају функцију председника одбора до избора новог председника врши заменик председника одбора.

4. Начин рада одбора

Начин рада одбора обухвата различите позитивноправне и практичне сегменте. Пре свега, начин рада одбора је уређен скупштинским Пословником. Међутим, пракса у вези са начином рада одбора носи са собом одређене појаве које нам могу указати на ефикасност рада одбора.

4.1. Ток седнице одбора

Ток седнице одбора је детаљно одређен Пословником Народне скупштине. Седницу одбора сазива његов председник. Он је дужан да сазове седницу на захтев најмање трећине од укупног броја чланова одбора или на захтев председника Народне скупштине. Захтев за сазивање седнице се подноси председнику одбора у писаном облику и садржи предлог дневног реда и рок за сазивање седнице. Ако председник одбора не сазове седницу у захтеваном року, њу могу сазвати заменик председника

²⁴⁷ Чл. 23 ст. 1 и 24 Пословника.

²⁴⁸ Чл. 23 ст. 1 и 3 и чл. 24 Пословника.

²⁴⁹ Чл. 25 Пословника.

²⁵⁰ Чл. 45 ст. 1 и 2 Пословника.

одбора или председник Народне скупштине. Седница се сазива путем документа који се зове сазив и који садржи дан, час и место одржавања седнице и предлог дневног реда. Сазив се доставља у писаном облику члановима одбора, свим посланичким групама и Влади и истиче се на огласној табли у Народној скупштини. Сазив се по правилу доставља овим субјектима најмање три дана пре дана одржавања седнице одбора, а изузетно се може доставити и у краћем року.²⁵¹ Иако се по правилу у сазиву наводи тачно време одржавања седнице, у пракси се дешавало да оно буде одређено и описно, на пример: седница ће се одржати по завршетку гласања у дану за гласање. Овакво заказивање седнице само показује колико се седнице одбора схватају као споредна активност у односу на пленарне седнице.

На почетку седнице се уобичајено проверава присуство чланова одбора или њихових заменика, других посланика и трећих лица. Одбор утврђује дневни ред седнице већином гласова присутних чланова, на седници на којој присуствује већина чланова одбора. Расправа на седници се води према утврђеном дневном реду, без обзира на број присутних чланова.²⁵² То значи да се дневни ред формално усваја само уколико постоји кворум од већине присутних чланова или заменика чланова одбора, а да се расправа може водити без икаквог кворума.

Време које учесници у расправи имају је ограничено, и једнако је и за начелни претрес и за претрес у појединостима. Право на говор у одређеном трајању имају следећи субјекти: 1) члан одбора – укупно до десет минута 2) предлагач закона и другог општег акта, односно овлашћени представник предлагача – укупно до 20 минута; 3) председник одбора као учесник у претресу има право да говори као и сваки други члан одбора – укупно до 10 минута; 4) народни посланик који није члан одбора, али долази из посланичке групе која има члана одбора – у оквиру времена предвиђеног за члана одбора из исте посланичке групе, у договору са чланом одбора; 5) народни посланици из посланичке групе која нема члана одбора – укупно до 10 минута; 6) самостални народни посланик, који није члан одбора – укупно до 5 минута. Члан одбора може своје време да уступи члану одбора, односно народном посланику. Наравно, наведени временски лимити се не морају у потпуности искористити, а одбор може на предлог члана одбора одлучити да се време скрати, продужи или да се не ограничава.²⁵³ Приликом пручавања докумената о раду одбора, није уочено да се икада довела у

²⁵¹ Чл. 72 ст. 1 и 2 Пословника.

²⁵² Чл. 72 ст. 3 и 4 Пословника.

²⁵³ Чл. 75, 77 и 78 Пословника.

питање дужина нечијег излагања, те је вероватно да постоји прећутна сагласност да се време за говор не ограничава.

Председник одбора, руководећи радом седнице, даје реч учесницима. По отварању претреса једне тачке дневног реда, председник одбора даје реч учесницима, по следећем редоследу: 1) предлагач акта, односно овлашћени представник предлагача, који добија реч кад је затражи; 2) научници, стручњаци и друга лица позвана на седницу одбора, према редоследу пријављивања за реч; 3) чланови одбора, према редоследу пријављивања за реч; 4) народни посланици који нису чланови одбора.²⁵⁴

Након завршетка расправе о једној тачки дневног реда се прелази на одлучивање. Одбор одлучује већином гласова присутних чланова, на седници којој присуствује већина чланова одбора, ако законом и Пословником није друкчије прописано. Члан одбора који се налази у сали, у којој се седница одбора одржава, сматра се присутним чланом. Дакле, постоји кворум за одлучивање који представља половину од укупног броја чланова одбора или њихових заменика, а одлуке се доносе простом већином. Заменик члана одбора има право одлучивања у одсуству члана одбора кога замењује.²⁵⁵ У пракси се дешавало да гласање није могуће спровести јер на седници није присутно више од половине чланова одбора, па би се доношење одлуке одгодило за наредну седницу. Посебно су неозбиљне ситуације у којима је на почетку седнице присуствовало више од половине чланова одбора, да би се у току седнице изгубио кворум потребан за одлучивање. То је још један показатељ погледа који посланици имају према раду у одборима.²⁵⁶

Председник одбора руководи седницама одбора и стара се о реду на седници. У том смислу он има право да изрекне мере учесницима због непоштовања Пословника, о чему обавештава председника Народне скупштине, који о томе обавештава Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања.²⁵⁷

О раду на седници одбора се води записник. Он садржи основне податке о раду на седници (број седнице, датум, време и место одржавања седнице, предложени и усвојени дневни ред), имена присутних и одсутних чланова или заменика чланова одбора, имена других учесника седнице, усмене и писане предлоге, ставове одбора,

²⁵⁴ Чл. 79 Пословника.

²⁵⁵ Чл. 80 Пословика.

²⁵⁶ Пред Одбором за спољне послове се посебно дешавало да се одлуке доносе једногласно, али са различитим бројем гласова за различите тачке дневног реда у току исте седнице. То значи да се стално мењало присуство чланова одбора у току седнице и њихових заменика, што опет показује неозбиљност у овој активности посланика.

²⁵⁷ Чл. 117 Пословника.

результате сваког гласања, као и име известиоца кога је одредио одбор. У записнику се за сваку тачку дневног реда наводи да ли је било дискусије, и ако јесте, ко је учествовао у дискусији и сажето се приказују изнети ставови. Записник се усваја обично на некој од каснијих седница. Штавише, често се на почетку једне седнице усвоји записник са једне или више претходних седница.²⁵⁸ Усвојени записник потписују председник и секретар одбора.²⁵⁹

На седницама одбора се воде стенографске белешке, односно врши се тонско снимање. Ово је према Пословнику обавезно на седницама Одбора за уставна питања и законодавство и Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, а на седницама других одбора, на њихов захтев. Делује да су у пракси сви други одбори тражили да се воде стенографске белешке и врши тонско снимање. Ово се може видети из тога што се на крају записника свих одбора налази напомена из пословника да се стенографске белешке, односно обрађени тонски снимак, прилажу уз записник и чине његов саставни део.²⁶⁰

На ток седнице одбора се сходно примењују одредбе Пословника о седници Народне скупштине, ако Пословником није другачије одређено.²⁶¹ То значи да се за различита питања која нису регулисана одредбама Пословника о седницама одбора, примењују правила о пленарној седници Народне скупштине.

Од правила која се сходно примењују на седнице одбора истаћи ћемо правила о прекиду седнице.²⁶² Председник одбора може да прекине седницу одбора ради одржавања нове седнице, уз обавезу да образложи прекид. Такође, он може да одреди паузу у раду да би се извршиле потребне консултације или прибавило мишљење. Седница се исто може прекинути због недостатка кворума за гласање, док се он не обезбеди, као и у другим случајевима ако одбор то закључи. Председник одбора обавештава чланове одбора о наставку седнице. У пракси су се јављали различити разлози за прекид седнице. Најчешћи случај је био прекид седнице да би се обезбедио кворум за почетак или кворум за гласање на пленарној седници Народне скупштине.²⁶³

²⁵⁸ Драстичан пример усвајања више записника истовремено је када су на 49. седници Одбора за уставна питања и законодавство у X сазиву усвојени записници од 13. до 48. седнице, што је чак 36 записника.

²⁵⁹ Чл. 81 ст. 1 и 2 Пословника.

²⁶⁰ Чл. 81 ст. 3 и 4 Пословника.

²⁶¹ Чл. 82 Пословника.

²⁶² Види чл. 101 Пословника.

²⁶³ Овакви случајеви у пракси нам показују колико је рад у одборима „споредна“ ствар за посланике. Седницу одбора пре свега не треба ни заказати за време трајања пленарне седнице. Уз то, овакви случајеви нас упућују и на проблем кворума у нашем парламентарном праву, пошто се кворум за пленарне седнице тражи само на почетку седнице и за време гласања (више: И. Пејић, *Парламентарно право*, *Op. cit.*, стр. 303-304).

Тако је једна седница Одбора за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво прекинута ради одласка на пленарну седницу, а наставак седнице је одржан тек након месец дана. Постоје и „рационалнији“ разлози за прекид седнице, нпр. дешавало се да се седница прекине ради прибављања мишљења Владе о поднетим аманданнима. Занимљива ситуација се десила на 9. седници Одбора за европске интеграције у XI сазиву. На тој седници је шеф делегације ЕУ у Србији требало да представи Извештај о напретку Србије за 2016. годину. Међутим, више од сат времена посланици једне опозиционе посланичке групе су опстуирали рад одбора позивајући се на повреду одредаба Пословника. Пошто се никако није могло доћи до разматрања једине тачке дневног реда, председница одбора је након консултација прекинула седницу и одложила је до даљег. Најдрастичнији случај прекида седнице одбора се десио у Одбору за уставна питања и законодавство пред крај IX сазива. Председник Одбора је био посланик владајуће већине, али је дошло до његовог разлаза са странком којој је припадао. Зато је он на седници Одбора најпре саслушао ставове чланова одбора, а након тога је изразио своје уверење да је предложена одлука неуставна и незаконита. Навео је да је свестан да постоји већина за доношење одлуке, али да он не жели да стави потпис на такву одлуку. Потом је демонстративно напустио седницу, чиме је она прекинута.

4.2. Број одржаних седница одбора

Основни показатељ активности одбора је број седница које су одржане на годишњем нивоу. Логично, активнији одбори су држали више седница. У табели која следи је приказан број седница одбора у периоду IX, X и XI сазива Народне скупштине, односно у периоду од маја 2012. године до августа 2020. године.

Табела бр. 2 – Број одржаних седница одбора у периоду мај 2012. – август 2020.

Одбор	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ук.
ОУПЗ	36	56	73	95	45	33	37	43	15	433
ООУП	6	9	21	26	13	6	12	14	3	110
ОСП	9	21	26	26	19	21	24	23	8	177
ОПДУЛС	16	25	28	27	22	18	18	27	9	190
ОЉМП	6	15	19	20	11	4	6	5	0	86
ОДСР	7	10	8	6	6	4	4	4	1	50
ОПРР	12	20	19	20	15	12	10	26	5	139
ОФИН	31	32	36	47	21	19	26	40	6	258
ОПШВ	5	20	18	25	16	15	13	16	2	129
ОППСИТ	4	26	20	31	17	10	18	14	6	146
ООБР	8	21	16	17	9	12	11	11	2	107
ОКИМ	3	7	5	6	2	5	3	2	1	34
ОКИ	6	15	17	20	17	4	6	11	6	102

ОРАД	11	22	16	19	11	13	12	11	2	117
ОЗП	8	13	14	21	7	8	6	6	3	86
ОЗЖЗ	13	24	11	12	4	5	12	5	2	88
ОЕИ	10	18	22	25	19	18	20	20	5	157
ОАБМИП	35	34	43	21	21	21	23	13	4	215
ОКСБ	8	12	12	12	6	9	8	10	2	79
ОПД	5	7	5	2	2	0	6	5	1	33

На основу података из табеле се види да су у посматраном периоду најактивнији били Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава и Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања. Најмање активни одбори су били Одбор за Косово и Метохију и Одбор за дијаспору и Србе у региону, али и Одбор за права детета као посебан стални одбор. Већина одбора је имала пад броја одржаних седница у периоду од 2016. до 2020. године, у односу на период који је претходио том. Неки одбори су имали релативно константан број седница све време (Одбор за спољне послове, Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду, Одбор за европске интеграције, Одбор за контролу служби безбедности).

Приликом разматрања броја седница одбора се најпре пошло од претпоставке да је ове податке правилније сагледати по годинама него по сазивима, јер дуже трајање сазива аутоматски значи и већи број седница. Међутим, таква претпоставка се током анализирања података није показала тачном. У табели која следи приказан је укупан број седница одбора по сазивима, а подебљани су бројеви седница оних одбора који су у XI сазиву имали мање седница него макар у једном од претходна два, дупло краћа сазива. Подвлачењем су означени бројеви седница одбора који су у XI сазиву имали незнатно већи број седница него у X и XI сазиву.

Табела бр. 3 – Број седница одбора у IX, X и XI сазиву Народне скупштине

Одбор	IX сазив (2012-2014)	X сазив (2014-2016)	XI сазив (2016-2020)
Одбор за уставна питања и законодавство	95	188	150
Одбор за одбрану и унутрашње послове	16	55	39
Одбор за спољне послове	33	56	88
Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу	41	65	84
Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова	21	42	23
Одбор за дијаспору и Србе у региону	17	15	<u>18</u>
Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам, и енергетику	32	43	64
Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава	63	87	108
Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду	25	51	<u>54</u>
Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације	30	56	<u>60</u>
Одбор за образовање, науку, технолошки развој и	31	33	43

информатичко друштво			
Одбор за Косово и Метохију	10	11	<u>13</u>
Одбор за културу и информисање	21	43	38
Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва	33	40	<u>44</u>
Одбор за здравље и породицу	21	38	27
Одбор за заштиту животне средине	37	25	26
Одбор за европске интеграције	28	54	75
Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања	73	65	77
Одбор за контролу служби безбедности	20	24	35
Одбор за права детета	12	8	<u>13</u>

Може се закључити да је скоро трећина одбора, њих 6, имала у XI сазиву мање седница него у IX или X сазиву, иако се радило о сазиву који је трајао пуне четири године, за разлику од претходна два. Слично, 5 одбора у току XI сазива није имало много више седница у односу на X сазив, а Одбор за права детета је у XI сазиву имао само једну седницу више у односу на IX сазив. Одбор за заштиту животне средине је у IX сазиву чак имао више седница него у наредна два.

4.3. Присуство посланика на седницама одбора

Још један показатељ начина рада одбора је присуство чланова на седницама одбора. Да би расправа била што квалитетнија и да би одлуке које доноси одбор биле легитимне, потребно је да у раду одбора учествује што више посланика с правом одлучивања (чланова или заменика чланова). „У упоредној парламентарној пракси ретка је појава избегавања доласка на седнице одбора, јер посланичке групе контролишу своје чланове који учествују у раду одбора“.²⁶⁴

У табели која следи је приказан просечан број присутних посланика на седницама одбора у периоду од маја 2012. године до августа 2020. године.

Табела бр. 4 – Просечан број присутних посланика са правом одлучивања на седницама одбора у периоду мај 2012. – август 2020.²⁶⁵

Одбор	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ук.
ОУПЗ	.*	-	11	11	11	11	11	10	10	11
ООУП	12	10	12	11	13	13	11	10	10	11
ОСП	**	-	**	12	**	-	12	10	-	---***
ОПДУЛС	12	12	12	11	12	11	10	10	11	11
ОЉМП	14	-	12	11	14	12	12	-	****	13

²⁶⁴ И. Пејић, *Парламентарно право*, *Ор. cit.*, стр. 169.

²⁶⁵ Подаци су добијени обрадом података из записника са седница одбора. Просечни подаци су дати за оне године за које је доступно више од половине записника са седница одбора одржаних у току те године. У сваком пољу је приказан просечан број присутних посланика са правом одлучивања (чланова или заменика чланова).

ОДСР	11	-	13	13	12	10	10	11	-*****	11
ОПРР	11	12	13	12	12	12	11	11	10	12
ОФИН	12	11	1	12	13	13	12	11	10	12
ОПШВ	11	11	13	12	14	14	12	12	-	12
ОППСИТ	10	11	13	11	12	12	11	10	10	11
ООБР	14	-	14	13	14	12	12	11	-	13
ОКИМ	-	-	14	15	16	13	-	-	-*****	---
ОКИ	-	-	12	12	14	15	12	11	12	13
ОРАД	11	11	14	11	13	13	12	11	-	12
ОЗП	14	13	15	13	14	14	13	11	-	13
ОЗЖС	11	10	12	11	14	13	12	13	-	12
ОЕИ	-	-	12	11	13	12	12	11	-	12
ОАБМИП	-	-	13	12	13	13	11	11	-	12
ОКСБ	9	-	-	-	-	-	-	-	-	---
ОПД	13	-	12	12	-	****	14	13	-*****	13

* Поља у којима је уписана цртица: за наведену годну уопште нису доступни записници или је доступно мање од половине записника за ту годину.

** Из већине записника се није могао прецизно утврдити број присутних чланова и заменика чланова.

*** Поља у којим су уписане три цртице: просек није приказан јер за више од половине година нису доступни подаци.

**** Није одржана ниједна седница.

***** Одржана је само једна седница.

Из табеле се може видети да је на седницама приказаних одбора присуствовало просечно 11 до 13 посланика са правом одлучивања, што чини 65% до 77% чланова или заменика чланова одбора. Посматрајући појединачне године, седницама неких одбора је просечно присуствовало и по 14 или 15 посланика, што је преко 80% присутних. Највећи појединачни просек по години има Одбор за Косово и Метохију за 2016. годину, али те године је тај одбор одржао само две седнице. Када се сагледају сви ови подаци, види се да у просеку седницама одбора није присуствовало по 4 до 6 чланова, што је и до трећине чланова одбора. Позитиван је пример Одбора за контролу служби безбедности, којем је у току 2012. године просечно присуствовало свих 9 посланика.

Уз наведене податке треба напоменути да доста записника са седница није доступно, што је оправдано само онда када се радило о затвореним седницама одбора, али то често није случај (сем код Одбора за контролу служби безбедности). Понекад се из записника не може ни тачно утврдити колико је чланова и заменика присутно. Такође, присуство посланика на седницама одбора уме да делује крајње неозбиљно. Наиме, дешава се да се одлуке на истој седници доносе са различитим бројем укупних гласова, па се стиче утисак да чланови одбора у току седнице учестало улазе и излазе, те да су заменици чланова често присутни како би одменили свог члана ако овај напусти седницу.

На овом месту ћемо указати на то да је Пословником предвиђена дужност члана одбора да учествује у раду одбора.²⁶⁶ Ако учествовање подразумева активан рад на седницама одбора, онда је питање да ли ова одредба има практичног дејства. Када чланови одбора присуствују седници упитно је да ли су увек активни, или је њихово присуство пасивно, без битнијег учешћа у расправи по тачкама дневног реда. Пословник предвиђа и да је заменик члана одбора дужан да учествује на седници одбора на којој не присуствује члан одбора кога замењује. Члан одбора обавештава председника одбора и свог заменика о спречености да учествује на седници одбора и разлосима за то.²⁶⁷ Ипак, седницама често не присуствују по неколико чланова нити њихових заменика. Стога све ове одредбе пословника немају никакав практичан значај, посебно зато што није прописана санкција због неучествовања на седницама одбора. Штавише, институт заменика чланова одбора је уведен управо због раније апстиненције чланова на седницама одбора, али то је науштрб принципа специјализације. Законом о примањима народних посланика у Народној скупштини Републике Србије је предвиђено да се награда народном посланику умањује за 25% када у току месеца неоправдано изостане са једне четвртине седница Скупштине или одбора, односно за 50% ако неоправдано изостане са половине седница. Народни посланик који неоправдано изостане са више од половине седница у току месеца нема право на награду.²⁶⁸ Смањење посланичке награде може да представља санкцију, али оно нема смисла кад неки одбори иначе ретко држе седнице.

Неприсуствовање чланова одбора на седницама некад доводи и до парадоскалних ситуација. На пример, једном је сазвана седница Одбора за заштиту животне средине на тему „Подршка акцији 'Сат за нашу планету'“. На тој седници је присуствовало 3 члана одбора (председник и два члана). Да ли се може рећи да је тај одбор заиста пружио подршку наведеној еколошкој акцији, ако седници није присуствовало укупно 14 чланова одбора нити њихових заменика?

4.4. Време трајања седница одбора и њихова учесталост

Дужина седница одбора може да покаже како су одбори радили. Од чланова одбора се очекује да воде стручну расправу о предлозима закона и других прописа, тако да и њихове седнице не би требало да буду кратке. У наставку следи табела у којој је

²⁶⁶ Чл. 73 ст. 1 Пословника.

²⁶⁷ Чл. 73 ст. 2 и 3 Пословника.

²⁶⁸ Чл. 7 Закона о примањима народних посланика у Народној скупштини Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 7/1991, 22/1991, 28/1991, 48/1991, 68/1991, 44/1998, 34/2001.

приказано просечно време трајања седница одбора у периоду од маја 2012. до августа 2020. године.

Табела бр. 5 – Просечно време трајања седница одбора у периоду мај 2012. – август 2020, изражено у минутима²⁶⁹

Одбор	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ук.
ОУПЗ	-*	-	13	11	12	17	16	12	11	14
ООУП	40	29	47	72	54	118	36	21	19	49
ОСП	65	-	38	44	43	-	19	40	-	42
ОПДУЛС	48	61	33	34	57	28	24	22	22	35
ОЉМП	70	-	75	81	85	110	81	-	**	84
ОДСР	102	-	99	117	96	117	142	142	-***	102
ОПРР	44	71	71	50	50	65	40	44	17	51
ОФИН	44	79	48	42	92	109	83	74	20	66
ОПШВ	58	134	124	132	126	117	109	109	-	114
ОППСИТ	47	55	47	43	48	43	27	37	13	40
ООБР	101	-	94	90	43	72	49	28	-	69
ОКИМ	-	-	120	117	148	143	-	-	-***	---****
ОКИ	-	-	95	67	82	87	62	42	48	69
ОРАД	53	68	67	57	64	103	47	28	-***	61
ОЗП	97	148	58	72	66	99	59	55	-	82
ОЗЖС	44	69	62	56	43	63	52	53	-	56
ОЕИ	-	-	43	25	55	42	42	33	-	40
ОАБМИП	-	-	21	21	30	47	24	17	-	27
ОКСБ	46	-	-	-	-	-	-	-	-	---
ОПД	54	-	40	23	-	**	57	46	-	44

* Поља у којима је уписана цртица: за наведену годну уопште нису доступни записници или је доступно мање од половине записника за ту годину.

** Није одржана ниједна седница.

*** Одржана је само једна седница.

**** Поља у којима су уписане три цртице: просек није приказан јер за више од половине година нису доступни подаци.

Из табеле видимо да су просечно најдуже трајале седнице Одбора за пољопривреду, шумарство и водопривреду и Одбора за дијаспору и Србе у региону. Ова два одбора су, уз Одбор за Косово и Метохију, једини код којих су за већину доступних година седнице трајале просечно више од 100 минута. Најкраће су биле седнице Одбора за уставна питања и законодавство – што само доказује колико он ради истински само формално. Просечно време трајања седница неких одбора је претежно опадало последњих година, посебно од 2017. године (Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику, Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације). Има одбора код којих просечно време трајања седница за већину

²⁶⁹ Подаци су добијени обрадом података из записника са седница одбора, израчунавањем разлике између времена почетка и времена завршетка седница одбора. Просечни подаци су дати за оне године за које је доступно бар 50% записника са седница одбора одржаних у току те године. Уколико је приликом израчунавања просека добијен децимални број, тај број је заокруживан на први наредни цели број, пошто се ради о започетом минути.

година са доступним подацима износи преко сат времена (Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова, Одбор за дијаспору и Србе у региону, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду, Одбор за Косово и Метохију, Одбор за културу и информисање, Одбор за здравље и породицу).

Треба имати у виду да дужина седница одбора зависи пре свега од дужине трајања расправе по тачкама дневног реда. Уколико нико не тражи реч и нема расправе, онда седнице трају краће. Ако седницама присуствују трећа лица, на пример стручњаци, представници министарстава, државних органа или независних тела, њихово учешће у расправи ће водити дужим седницама. Слично, седнице су краће ако се о тачкама дневног реда води обједињена расправа.

Када се посматрају појединачни подаци о трајању седница одбора, многе седнице одбора трају по десет или двадесет минута, а уопште није редак случај да седнице трају и по пет минута. Ово је чест случај код Одбора за уставна питања и законодавство. Код других одбора тако кратке седнице се одржавају обично ради утврђивања амандмана одбора, или када се у начелу разматрају само један или два предложена закона, а да се о њима не поведе дискусија. Време рада на седницама Одбора за уставна питања и законодавство је понекад било несразмерно броју тачака дневног реда. На пример, једна седница овог одбора је трајала 13 минута, а на њој је размотрена 21 тачка дневног реда. То значи да је одбор свакој тачки дневног реда посветио мање од једног минута. Иако је Одбор за уставна питања и законодавство одбор који разматра формалну страну предложених прописа, све то указује да је он заиста радио само формално.

Ипак, податке о времену трајања седница одбора треба узети са резервом. Наиме, пошто се од јула 2013. године седнице одбора снимају, а ти снимци су доступни на интернет страни Народне скупштине, показало се да време трајања седнице према записнику не одговара дужини трајања снимка. То није био нимало редак случај. Управо кратке седнице од 5 минута су заправо трајале свега 2-3 минута. Међутим, има и јако екстремних примера оваквог непоклапања. Дешава се да снимак траје и два до четири пута краће од времена трајања седнице које се може видети из записника. На пример, из неколико записника Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу из 2014. године може се закључити да су седнице трајале 35, 40, 50, 30, 20 и 15 минута, а да су те седнице, према дужини снимка, заправо трајале 12, 18, 17, 13, 8 и

4 минута. Оваквих примера има доста. Ређе се дешава да снимак траје који минут дуже од времена трајања седнице које се види из записника.

У вези са учесталашћу седница одбора, треба указати на одредбу Пословника по којој се седнице радних тела одржавају, по правилу, понедељком.²⁷⁰ Међутим, ова одредба је у пракси постала потпуно излишна. Не само да се седнице одбора не одржавају само понедељком, него се дешавало да буду одржаване и викендом. Ову одредбу би требало уклонити из Пословника или се постарати да се она заиста поштује. Опозициони посланици су спорадично истицали да учестало сазивање седница одбора другим данима сем понедељка представља повреду Пословника. Парламентарна пракса у вези са сазивањем седница показује да се седнице увек сазивају по потреби, без труда да се испоштује да то заиста буде претежно понедељком, премда је председник Народне скупштине на једној седници Одбора за културу и информисање истакла да се седнице радних тела сазивају и другим данима због финансијске уштеде. Парламентарни календар у Пословнику је сачињен са идејом да се пленарне седнице одржавају, по правилу, уторком, средом и четвртком,²⁷¹ па је зато за седнице одбора остављен понедељак. Но, ако се не поштује ово правило за пленарне седнице, тешко је очекивати да се поштује и за седнице одбора.

Учесталост одржавања седница одбора готово у потпуности зависи од предложеног дневног реда пленарне седнице Народне скупштине. Ако би се на дневном реду Народне скупштине нашао велики број предложених прописа из различитих области, јавља се потреба да се састане неколико одбора. Зато се дешавало да у једном дану своје седнице одржи и по десет одбора. Исто тако, дешава се да исти одбор одржи и по две седнице у истом дану. Такве ситуације су се најчешће дешавале у раду Одбора за уставна питања и законодавство, приликом разматрања амандмана. Тако би се овај одбор састајао да би разморио поднете амандмане, а након што би матични одбор одржао своју седницу, Одбор за уставна питања и законодавство би морао опет да се састане како би разморио амандмане које је поднео матични одбор. Дешавало се да су се матични одбори састајали два или три пута у току истог дана, једном да би размотрили поднете амандмане, а други/трећи пут да би и сами поднели своје амандмане.

²⁷⁰ Чл. 42 ст. 3 Пословника.

²⁷¹ Чл. 87 ст. 1 Пословника.

4.5. Седнице ван седишта одбора

Седнице скупштинских одбора се, по правилу, одржавају у седишту Народне скупштине, у Београду. Међутим, седнице одбора се могу држати и ван седишта Народне скупштине.²⁷² Могућност држања оваквих седница је добра, јер она омогућава да се чланови одбора, одласком у различите делове земље, упознају са локалним проблемима. Овакве седнице би и требало да се одрже пре свега ради разматрања питања од локалног значаја. Тако је, на пример, Одбор за права детета једном одржао седницу у Панчеву ради упознавања са моделом бриге о деци и младима у Панчеву. Или, Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво је одржао седницу у Босилеграду, када су разматрани проблеми образовања у национално мешовитим срединама. На већини седница ван седишта Народне скупштине се заиста, у већој или мањој мери, разматрају локалне теме.

Но, има и примера када делује да није било потребе да се седница држи ван седишта Народне скупштине. На пример, Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације је једном одржао седницу у Аранђеловцу, на којој су представници Републичке агенције за електронске комуникације (РАТЕЛ) и Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација информисали чланове одбора о 4G технологијама. Пошто се из записника са те седнице не може утврдити да су разматрана питања од локалног значаја за општину Аранђеловац, делује да је било непотребно да се ова седница одржи у тој општини. Одбор је једноставно могао да одржи седницу у Народној скупштини и да се информише о овој теми. Или, Одбор за људска и мањинска прва и равноправност полова је једном приликом одржао седницу у Врњачкој Бањи. На тој седници је разматрана улога механизма за родну равноправност и поступање надлежних органа у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима. Иако се ради о значајном питању, не делује оправдано да се седница одбора на ову тему одржи ван седишта Народне скупштине. Бар се, као и у претходном примеру, из записника не може утврдити да су на седници разматрана искуства општине Врњачка Бања у вези са том темом.

У периоду од маја 2012. године, када је у пракси формиран садашњи одборски систем, до августа 2020. године, највише оваквих седница је одржао Одбор за

²⁷² Чл. 42 ст. 2 и 4 Пословника. Ова могућност је постојала и по претходном пословнику, тако да су овакве седнице држане и пре 2012. године.

пољопривреду, шумарство и водопривреду (17). Седам одбора није ниједном одржало седницу ван седишта Народне скупштине у том периоду.²⁷³

Дакле, одржавање седница ван седишта Народне скупштине јесте корисно, али је потребно да се издвоји новац да посланици отпутују у друго место, да им се евентуално обезбеди смештај и сл, па је потпуно нецелисходно одржавати овакве седнице ако се на њима не разматрају локални проблеми. Седнице одбора ван седишта не смеју бити прилика да посланици само посете неко место у Србији и да разматрају питања која иначе могу да размотре на седници у Народној скупштини.²⁷⁴

4.6. Радне групе и пододбори

Сваки одбор представља једну посебну, самосталну целину у оквиру парламента. Да би се олакшао рад одбора, они могу да формирају пододборе и радне групе. Наиме, одбор може да образује пододбор, а председник одбора може да образује радну групу,²⁷⁵ мада се радне групе у пракси обично образују након претходног договора на седници одбора. Пододбори и радне групе се образују ради разматрања појединих питања из делокруга одбора и припреме предлога у вези са тим питањима. Пододбори и радне групе нису самостални – они обављају послове за потребе одбора и не могу самостално иступати, осим ако надлежни одбор не одлучи другачије.²⁷⁶ Радне групе и пододбори одржавају седнице на којима разматрају питања која су им стављена у задатак и о томе информичу одбор приликом одржавања седнице. Формулација Пословника је у погледу састава одбора и радних група непрецизна. За пододбор се каже да њега може образовати одбор из реда својих чланова, а за радну групу је предвиђено само да председник одбора може образовати посебну радну групу, па је нејасно да ли и радна група може бити сачињена само од чланова одбора или то могу да буду и друга лица. Одлука о оснивању радне групе или пододбора уобичајено садржи

²⁷³ То су Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за спољне послове, Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу (што је изненађујуће, јер је рад државне управе и локалне самоуправе корисно проверити одржавањем седница ван седишта), Одбор за дијаспору и Србе и региону, Одбор за Косово и Метохију, Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања и Одбор за контролу служби безбедности (за који не постоји потреба да одржава овакве седнице, будући да он спроводи надзорне посете службама безбедности).

²⁷⁴ На интернет страни Народне скупштине је доступан попис свих седница одбора ван седишта Народне скупштине од 2007. године до данас, хронолошким редоследом од новијих ка старијим седницама ван седишта. Доступна је и интерактивна мапа Србије на којој се ове седнице могу пратити према општинама у којима су држане. Видети:

<http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/sednice-odbora-van-sedista-narodne-skupstine.4141.html> (приступљено дана: 19.05.2022).

²⁷⁵ Чл. 27 ст. 8 Закона о Народној скупштини, чл. 44 ст. 6 Пословника.

²⁷⁶ Чл. 27 ст. 9 Закона о Народној скупштини, чл. 44 ст. 7 Пословника.

имена чланова одбора који ће бити чланови радне групе или пододбора, као и задатке те радне групе или пододбора.

За време IX, X и XI сазива Народне скупштине образоване су разне радне групе. Одбори су редовно формирали радне групе које су се бавиле разматрањем представки и предлога грађана. Форимиране су радне групе које су разматрале неке конкретне проблеме из делокруга одбора. На пример, Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва је у XI сазиву формирао Радну групу за оснаживање особа са инвалидитетом у политици. Дешавало се и да се радна група оформи ради израде нацрта одређених прописа, па је, рецимо, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава у X сазиву образовао Радну групу за израду нацрта Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама, а Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања је у сва три сазива образовао Радну групу за израду Предлога Кодекса понашања народних посланика. Радне групе су биле формиране и ради остварења контролне, односно надзорне функције, па је у оквиру Одбора за права детета у IX и X сазиву било формирано неколико радних група за праћење примене појединих закона у вези са правима детета. Радне групе су формиране чак и ради вршења изборне функције Народне скупштине. Тако је Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава креирао добру праксу да образује радну групу у поступку за избор председника и чланова Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Задатак таквих радних група је био да прегледају поднете пријаве кандидата, оцене испуњеност услова наведених у јавном конкурсима и утврде предлог питања за тестирање кандидата. Овакве радне групе су биле привременог карактера.

Пододбори су били образовани у нешто мањој мери. Увидевши значај ревизије јавних средстава и сложеност извештаја Државне ревизорске институције о спроведеним ревизијама, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава је у X и XI сазиву образовао Пододбор за разматрање извештаја о обављеним ревизијама Државне ревизорске институције. Ипак, очекује се да се пододбор образује пре свега ради разматрања одређених питања и проблема које иначе разматра одбор. Тако је Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду у XI сазиву формирао Пододбор за праћење стања у пољопривреди у маргиналним – неразвијеним подручјима у Републици Србији.²⁷⁷ Овај пододбор је био јако активан јер

²⁷⁷ У X сазиву је за исто ово питање била формирана радна група. Она је, дакле, у XI сазиву прерасла у пододбор.

је у току целог сазива одржао преко 35 седница, што је више чак и од неких одбора. Слично, Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду је након поплава 2014. године образовао Пододбор за праћење санације штете услед поплава која су погодиле села, пољопривреду, шумарство и водопривреду.

4.7. Поступање одбора са тајним подацима

У раду одбора посланици некада могу доћи до података који носе ознаку тајности. Због тога је било неопходно регулисати начин поступања са тајним подацима. То је стављено у делокруг Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања.²⁷⁸ Овај одбор је 2014. године донео Одлуку о поступању са тајним подацима.²⁷⁹ У овој одлуци се дефинишу тајни подаци, одређују субјекти који врше њихову заштиту и начин поступања са њима. У вези са радом одбора, у одлуци се наводи да се тајни податак може разматрати само на седници радног тела која је затворена за јавност. Седница може бити и отворена за јавност ако је престао разлог због ког је податак који се разматра био одређен као тајни. Уколико у раду одбора настане тајни податак, његову тајност одређује председник одбора, кога за то овлашћује председник Народне скупштине писаним путем. Лице које саопштава тајни податак на седници радног тела је дужно да претходно обавести присутне о степену тајности тог тајног податка. До окончања поступка за издавање сертификата о поступању са тајним подацима²⁸⁰, седници радног тела могу да присуствују само лица која су претходно потписала изјаву о обавезности чувања тајне. У просторију у којој се одржава седница радног тела на којој се разматра тајни податак је забрањено уносити механичка, електронска и магнетно-оптичка средства на којима се тајни податак може неовлашћено снимити, однети или пренети. О томе се стара министарство надлежно за унутрашње послове и други органи надлежни за послове безбедносне заштите одређених лица и објеката. Тонски снимак, обрађени тонски снимак, стенографске белешке и други материјал који је настао на седници радног тела на којој је разматран тајни податак, имају исти степен тајности као и тајни податак који је разматран.²⁸¹

Највише података који носе ознаку тајности се, по природи ствари, може јавити у раду Одбора за контролу служби безбедности. Због тога је овај одбор 2016. године

²⁷⁸ Чл. 65 ст. 1 тач. 4 Пословника.

²⁷⁹ Одлука о поступању са тајним подацима, 21 Број 02-2285/14 од 07.07.2014. године.

²⁸⁰ Сертификат се издаје у посебном управном поступку у складу са чл. 48-83 Закона о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

²⁸¹ Тач. 4 и 21-23 Одлуке о поступању са тајним подацима.

донео своју, посебну одлуку која се тиче седница на којима се разматрају тајни подаци.²⁸² Таква седница Одбора за контролу служби безбедности је затворена за јавност. Њој могу да присуствују чланови одбора или њихови заменици који поседују одговарајући сертификат за приступ тајним подацима или су започели процедуру за добијање сертификата. Седници Одбора присуствују секретар Одбора и запослени у Служби Народне скупштине који су одређени за рад у Одбору, као и запослени у Служби Народне скупштине који су одређени да обављају послове за потребе одржавања седнице Одбора, а који поседују сертификат или су започели процедуру за његово добијање. Обавештавање лица о одржавању седнице Одбора се врши дописом који носи ознаку „СЛУЖБЕНО“, уз који се доставља сазив седнице Одбора. О сазивању седнице се чланови Одбора обавештавају и телефонским путем. Чланови Одбора и запослени у Служби Народне скупштине су дужни да штите тајност података до којих дођу у раду Одбора и да тајним подацима поступају у складу са законом којим се уређује тајност података. Ова обавеза постоји и након престанка чланства у Одбору, односно престанка радног односа у Служби Народне скупштине.²⁸³

Одбор за европске интеграције се такође посебно осврнуо на тајност питања из своје надлежности. У оквиру свог делокруга овај Одбор разматра предлоге преговарачких позиција Републике Србије у преговорима са Европском унијом. Поред Одбора за европске интеграције, сваку преговарачку позицију разматра и матични одбор у чији делокруг спадају питања која су предмет те преговарачке позиције. Начин разматрања преговарачких позиција је уређен Одлуком Одбора за европске интеграције о поступку разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији из 2014. године.²⁸⁴ Седнице Одбора за европске интеграције и матичних одбора на којима се разматрају преговарачке позиције су затворене за јавност. Њима може да присуствује само члан или заменик одсутног члана одбора, секретар одбора, запослени у Служби Народне скупштине одређен за рад у одбору и запослени одређен да обавља послове за потребе одржавања седница одбора, уз потписивање изјаве о обавези чувања тајне. Дакле, овде се не тражи

²⁸² Одлука о начину одржавања седнице Одбора за контролу служби безбедности на којој се разматрају тајни подаци, 22 Број 02-2263/16 од 30.09.2016. године.

²⁸³ Тач. 2,3, 8 и 12 Одлуке о начину одржавања седнице Одбора за контролу служби безбедности на којој се разматрају тајни подаци.

²⁸⁴ Одлука о поступку разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, 20 Број 02-1864/14 од 04.06.2014. године. Ова одлука је донета на основу тач. 20 Резолуције о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији, *Службени гласник РС*, бр. 112/2013.

поседовање сертификата за приступање тајним подацима. Тонски снимак, његов препис, извештај и записник седнице одбора и акти донети на седници одбора имају исти степен тајности као и документ разматран на седници одбора. У сали у којој се одржава седница одбора спроводе се одговарајуће мере безбедности, те није дозвољено уношење мобилних телефона и других електронских уређаја у салу, изузев уређаја за тонско снимање седнице одбора. На оваквој седници одбора се не користи систем е-парламента (интерни електронски систем Народне скупштине).²⁸⁵

4.8. Неки модалитети рада одбора

У вези са начином рада одбора може се указати на неке одредбе Пословника и праксу у вези са њима. Ради се о институтима који представљају специфичности и одступања од до сада изложених правила о раду одбора.

Сваки одбор по правилу одржава седницу самостално. Но, Пословник омогућава да одбори одрже седницу заједно када се ради о питању које је од заједничког интереса.²⁸⁶ Заједничка седница се одржава најчешће ради разматрања одређених питања-проблема из делокруга одбора. Рецимо, Одбор за права детета и Одбор за рад, социјалну политику, друштвену укљученост и смањење сиромаштва су одржали заједничку седницу на којој су разматрали положај деце и самохраних родитеља, поводом Светског дана сиромаштва. Или, Одбор за контролу служби безбедности, Одбор за одбрану и унутрашње послове и Одбор за Косово и Метохију су одржали заједничку седницу на којој су разматрана питања о безбедносној ситуацији на Косову и Метохији. Дешавало се и да се заједничка седница одржи ради вршења надзорне функције парламента. Тако су Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, Одбор за права детета и Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова у два наврата одржали заједничку седницу ради разматрања извештаја о раду Националног механизма за превенцију тортуре. Ради разматрања извештаја о раду Агенције за борбу против корупције, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава и Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу су једном одржали заједничку седницу.

Дешавало се и да се одржи заједничка седница са одборима из неких других парламената или представничких тела. На пример, Одбор за финансије, републички

²⁸⁵ Тач. 5 Одлуке о поступку разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

²⁸⁶ Чл. 44 ст. 4 Пословника.

буџет и контролу трошења јавних средстава је 2019. године одржао седницу са двама одборима Народне скупштине Републике Српске - Одбором за финансије и буџет и Одбором за ревизију. На тој седници су размењена искуства ових одбора у спровођењу парламентарног надзора над радом независних државних органа, организација и тела. Слично томе, Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова је одржао седницу са Одбором за равноправност полова Скупштине АП Војводине, у вези са борбом против насиља над женама.

На седници одбора се уобичајено води расправа о свакој тачки дневног реда појединачно, али одбор може, на предлог било ког члана, да одлучи да се води заједнички начелни претрес.²⁸⁷ Обједињавање претреса по тачкама дневног реда доприноси ефикасности рада одбора. До овакве одлуке често долази код разматрања предлога закона у начелу, када се разматра неки сет закона, због међусобне условљености или повезаности њихових решења. Тада се води јединствени претрес, али се о свакој тачки дневног реда одлучује појединачно.²⁸⁸ На пример, то ће бити случај када се разматрају измене и допуне пореских закона. Дешавало се да се јединствени претрес води и приликом вршења контролне функције, на пример приликом разматрања више извештаја Народне банке Србије на седници Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. Исто је могуће и приликом вршења изборне функције, што је, на пример, чинио Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу при разматрању предлога више одлука о избору на судијску функцију. Пред Одбором за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања је у току XI сазива нарочито долазило до обједињавања расправе, на пример, када би се на седници разматрало давање сагласности на правилнике о уређењу и систематизацији радних места у стручним службама више независних контролних тела, или ако би се на истој седници разматрало више одлука о новчаном кажњавању посланика због изречених дисциплинских мера.

Седнице одбора се, по правилу, сазивају тако што се писани сазив доставља члановима одбора и другим субјектима најмање три дана пре одржавања седнице. Од овог правила постоји изузетак, тако да се седница одбора може сазвати и у року краћем од три дана, али је онда председник одбора дужан да на седници одбора образложи такав поступак.²⁸⁹ На пример, до хитног сазивања седнице је долазило да би се

²⁸⁷ Чл. 76 Пословника.

²⁸⁸ Сходна примена чл. 157 ст 2. Пословника, а у вези са чл. 82. Пословника.

²⁸⁹ Чл. 72 ст. 2 Пословника.

испоштовали рокови у поступку доношења буџета или да би се што пре попунила упражњена посланичка места. Дешавало се и да се хитна седница одбора сазове како би одбор поднео амандмане на предлог закона (пошто их може поднети између претеса закона у начелу и у појединостима на седници Народне скупштине) или да би Одбор за уставна питања и законодавство ускладио прихваћене амандмане са текстом предлога закона²⁹⁰. Неки разлози делују прилично уопштено, на пример, потреба да се што пре донесу акти из предложеног дневног реда, што је разлог који је често навођен у Одбору за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања у XI сазиву. Било је ситуација када је сазивање седница одбора у кратком року било потпуно неоправдано, на пример, када је Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања сазван са предложеним дневним редом да се донесу решења о новчаном кажњавању народних посланика и да се дају потребне сагласности за обављање друге јавне функције. Дакле, овакву могућност не би требало злоупотребљавати. Овај изузетак би требало примењивати у заиста хитним ситуацијама. До сазивања седнице одбора у року краћем од три дана никако не би требало да дође онда када је на дневном реду разматрање већег броја закона или извештаја министарстава или независних контролних тела.

Још један изузетак од уобичајеног начина рада одбора јесте могућност да одбор одржи седницу без кворума за одлучивање, али само ако се на њој обавља расправа у циљу обавештавања одбора о питањима из његовог делокруга.²⁹¹ Овакве ситуације су се ретко дешавале. Пошто нема кворума за одлучивање од најмање половине чланова или заменика чланова одбора, тада није могуће гласати о извештајима, закључцима одбора и сл. Међутим, оваква одредба Пословника омогућава да се седница одржи и у присуству 2-3 члана одбора. Такве седнице одбора не би имале легитимитет. Циљ обавештавања одбора јесте управо да се што већи број чланова одбора упозна са стањем у делокругу одбора, а то се онда не може постићи.

4.9. Разматрање поднесака грађана

Грађани имају право да упуте Народној скупштини поднеске у форми иницијатива, петиција, представки и предлога. Ово право проистиче из уставног права грађана на петицију.²⁹² Пословником Народне скупштине је предвиђено да сваки одбор

²⁹⁰ Видети чл. 165 ст. 2 Пословника.

²⁹¹ Чл. 72 ст 5 Пословника.

²⁹² Видети чл. 56 Устава Републике Србије.

у оквиру свог делокруга разматра иницијативе, петиције, представке и предлоге из свог делокруга.²⁹³ Ово се односи на сваки одбор, тј. сваки одбор разматра поднеске из свог делокруга, пошто не постоји један одбор који разматра све пристигле поднеске грађана, за разлику од нашег ранијег одборског система. М. Пајванчић сматра да непостојање таквог одбора „отежава остваривање овог права грађана, будући да није регулисано коме се петиција упућује – Народној скупштини или матичном одбору“²⁹⁴. Председник одбора је тај који предлаже одбору поступање у вези са иницијативама, петицијама, представкама и предлозима.²⁹⁵ Осим овога, у Пословнику је изостало детаљније регулисање начина на који одбори разматрају пристигле поднеске грађана. У том смислу питање је да ли одбор поднеске само прима к знању, да ли може да тражи одговор од институције на чији се рад грађани жале, да ли има право да предузме конкретне кораке ради решавања проблема. Зато би пословником међу парламентарним поступцима требало регулисати ова питања, посебно јер представке грађана могу да буду окидач за вршење контролне функције одбора.

Генерални секретар Народне скупштине је 2012. године донео Упутство за поступање са иницијативама, петицијама, предствакама и предлозима упућеним Народној скупштини.²⁹⁶ Према овом упутству, грађани се могу обратити Народној скупштини у писаном или електронском облику, телефоном или непосредно. Обраћање грађана писаним или електронским путем се врши путем форме поднеска која је доступна на интернет страни Народне скупштине. Анонимни, нејасни, нечитки, неразумљиви или увредљиви поднесци се не узимају у разматрање. Секретар радног тела прослеђује поднесак запосленом у Служби који ради за потребе радног тела ради даље стручне обраде. Запослени у Служби који обављају послове за потребе одбора, у договору са председником одбора, поднеске достављају члановима одбора ради упознавања или разматрања на седници одбора, уз стручно мишљење о томе како поступити у вези са поднеском. Ако одбор утврди да се ради о поднеску који треба уступити другом надлежном органу, служба одбора доставиће поднесак том органу и обавестиће о томе подносиоца поднеска у року од 30 дана од дана пријема поднеска. Дописом којим се поднесак упућује надлежном државном органу на даље поступање

²⁹³ Чл. 44 ст. 1 тач. 8 Пословника.

²⁹⁴ М. Пајванчић, Учесће грађана у законодавном поступку – могућности и препреке (право на грађанску иницијативу и право предлагања прописа); у: Васић Р. (ур.), *Номотехника и правничко расуђивање*, Београд, 2018, стр. 94.

²⁹⁵ Чл. 70 ст. 1 тач. 5 Пословника.

²⁹⁶ Упутство за поступање са иницијативама, петицијама, предствакама и предлозима упућеним Народној скупштини, 03 бр. 02-4079 од 05.12.2012. године.

затражиће се од тог органа да поступи по захтеву из поднеска, као и да о свом поступању обавести подносиоца и одбор. Рок за поступање запосленог у Служби Народне скупштине по поднеску не може бити дужи од 30 дана од дана пријема поднеска. У случају телефонског обраћања надлежни службеник сачињава службену белешку. Уколико се грађанин непосредно обрати Народној скупштини, понудиће му се поднесак који може попунити и поднети, а о обављеном непосредном разговору се сачињава и службена белешка.

У пракси, пошто размотри наведене поднеске, „одбор о свом ставу писаним путем обавештава подносиоца иницијативе, петиције, представке и предлога.“²⁹⁷ У пракси се не бави цео одбор пристиглим иницијативама, петицијама, представкама и предлозима. У већини одбора је константно формирана радна група која је разматрала ове поднеске. Ипак, у таквим ситуацијама је изостало даље бављење одбора овим питањем. Изузетак од тога су: Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације, Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва и Одбор за здравље и породицу. У овим одборима су чланови њихових радних група за разматрање поднесака грађана спорадично информисали остатак одбора о садржини пристиглих поднесака, са предлозима о начину њиховог решавања. Након тога би ови одбори доносили одлуку да се подносиоцима поднесака одговори на предложени начин. Дешавало се да се о неким поднесцима поведе и дискусија. Дакле, пред овим одборима су бар били презентовани проблеми грађана изнети у поднесцима и чланови одбора су могли даље да испрате њихову „судбину“. Најчешће су поднесци прослеђивани оним државним органима и организацијама на чији су се рад грађани жалили у њима. Некада је од надлежних институција тражено и да обавесте одбор о свом мишљењу, потенцијалном начину решења проблема и сл. Овакво поступање ових одбора је добро, али треба да буде проширено и на остале одборе и детаљније регулисано Пословником.

4.10. Однос Службе Народне скупштине и скупштинских одбора

Служба Народне скупштине представља скупштински административни апарат. Њоме руководи генерални секретар Народне скупштине. Служба Народне скупштине обавља стручне, административно-техничке и друге послове, између осталог и за радна

²⁹⁷ <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/pitajte/inicijative,-peticije,-predstavke-i-predlozi.1098.html> (приступљено дана: 19.05.2022). На истој интернет страни се налази форма поднеска којом се грађани могу обратити надлежном скупштинском одбору.

тела Народне скупштине. Веза између скупштинских одбора и Службе Народне скупштине се посебно очитује кроз везу између одбора и појединих унутрашњих јединица у оквиру Службе. Служба Народне скупштине се дели на шест унутрашњих јединица²⁹⁸, од којих су за рад одбора најзначајнији Сектор за законодавство и Сектор за међународне односе.

У Сектору за законодавство „обављају се најсложенији послови којима се пружа стручна подршка народним посланицима у вршењу функција Народне скупштине (законодавне, контролне, представничке и изборне)“.²⁹⁹ Овај сектор има 7 одељења, од којих су за рад одбора значајна сва одељења сем Одељења за послове посланичких група и Библиотеке Народне скупштине. У Сектору за међународне односе постоји Одељење са спољне послове које обавља послове за Одбор за спољне послове. У оквиру свих ових одељења у ова два сектора се обављају послови као што су припрема седница одбора, припрема извештаја одбора, припрема амандмана на предлоге закона и других аката, организовање јавних слушања и сл. Сваки одбор има свог секретара који ради у одговарајућем одељењу. У табели бр. 6 се може видети да је свако одељење задужено за четири или пет одбора, сем Одељења за европске интеграције и Одељења за спољне послове који су задужени за по један одбор.

Табела бр. 6 – Одељења Службе Народне скупштине и одбори за које обављају послове³⁰⁰

Сектор за законодавство	
Одељење	Одбор за чије се потребе обављају послови
Одељење за уставно-правни систем и организацију власти	Одбор за уставна питања и законодавство
	Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу
	Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова
	Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања
	Одбор за права детета
Одељење за економско-финансијска питања	Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику
	Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава
	Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду
	Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације
Одељење за одбрану и национална питања	Одбор за одбрану и унутрашње послове

²⁹⁸ То су: 1) Кабинет председника Народне скупштине, 2) Генерални секретаријат Народне скупштине, 3) Сектор за законодавство, 4) Сектор за међународне односе, 5) Сектор за опште послове и 6) Сектор за одржавање објеката Народне скупштине.

²⁹⁹ Народна скупштина Републике Србије, *Служба Народне скупштине*, Београд, 2013, стр. 26.

³⁰⁰ Табела је сачињена према подацима из публикације: Народна скупштина Републике Србије, *Служба Народне скупштине*, *Op. cit.*, стр. 29 и стр. 38.

	Одбор за дијаспору и Србе у региону
	Одбор за Косово и Метохију
	Одбор за контролу служби безбедности
Одељење за општа друштвена питања	Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво
	Одбор за културу и информисање
	Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва
	Одбор за здравље и породицу
	Одбор за заштиту животне средине
Одељење за европске интеграције	Одбор за европске интеграције
Сектор за међународне односе	
Одељење за спољне послове	Одбор за спољне послове

5. Јавност рада одбора и учешће трећих лица

Обезбеђивање јавности рада и потреба за учешћем грађана као носилаца суверености је карактеристика рада парламента. Савремене технологије додатно омогућују да се обезбеди јавност рада законодавне гране власти. Тако је јавност рада једна од карактеристика скупштинских одбора. Поред тога, на седницама одбора не присуствују само чланови или заменици чланова одбора, већ и нека трећа лица и министри. Учешће трећих лица, посебно стручњака се обезбеђује и кроз јавна слушања, један нов институт домаћег парламентарног права.

5.1. Принцип јавности рада одбора

Пословник регулише питање јавности рада целе Народне скупштине и њених радних тела, и сталних и привремених. Размотрићемо одговарајуће одредбе Пословника у контексту јавности рада само скупштинских одбора.

Седнице одбора су јавне, осим ако одбор не одлучи другачије.³⁰¹ Изузетак, дакле, постоји тиме што седнице одбора могу бити затворене за јавност. То се чини одлуком самог одбора, а на образложени предлог најмање једне трећине чланова одбора. О предлогу за искључење јавности се одлучује без претреса. До доношења те одлуке председник одбора је дужан да поступа као да је предлог за затварање седнице усвојен.³⁰² Уколико је седница била затворена за јавност, радно тело само одлучује о томе да ли ће о одржаној седници бити дата информација у виду саопштења за јавност, а такво саопштење потом даје председник одбора.³⁰³ Следи табела у којој је приказан број затворених седница одбора у периоду од маја 2012. до августа 2020. године.

³⁰¹ Чл. 11 ст. 4 Закона о Народној скупштини и чл. 255 ст. 1 Пословника.

³⁰² Чл. 255 ст. 3 и 4 Пословника.

³⁰³ Чл. 256 Пословника, а у вези са чл. 11 ст. 5 Закона о народној скупштини.

Табела бр. 7 – Број затворених седница одбора у периоду мај 2012. – август 2020.³⁰⁴

Одбор	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ук.
ОУПЗ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ООУП	0	1	0	1	2	0	1	1	0	6
ОСП	0	1	0	4	5	13	7	0	0	30
ОПДУЛС	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
ОЉМП	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
ОДСР	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОПРР	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3
ОФИН	0	0	1	0	1	3	1	0	0	6
ОПШВ	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
ОППСИТ	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
ООБР	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3
ОКИМ	0	0	1	2	0	2	2	1	0	8
ОКИ	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
ОРАД	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
ОЗП	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЗЖС	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЕИ	0	0	0	0	4	7	5	1	1	18
ОАБМИП	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОКСБ	2	1	4	8	5	4	5	7	0	36
ОПД	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

У посматраном периоду, шест одбора није имало затворене седнице (Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за дијаспору и Србе у региону, Одбор за здравље и породицу, Одбор за заштиту животне средине, Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања и Одбор за права детета). Одбор за контролу служби безбедности апсолутно предњачи у броју затворених седница, а то је и логично, имајући у виду природу питања о којима расправља. У периоду од 2015. до 2019. године овај одбор је затварао више од половине седница за јавност, а то је посебно изражено у 2016. и 2019. години када је 83%, односно 70% седница овог одбора било затворено. Седнице Одбора за контролу служби безбедности су биле затворане за јавност због тајности података које овај одбор разматра, имајући у виду да се ради о безбедносним питањима. Због разматрања безбедносних питања су затворане и седнице Одбора за одбрану и унутрашње послове и Одбора за Косово и Метохију. Седнице осталих одбора су затворане због разматрања преговарачких позиција. То је највидљивије код Одбора за европске интеграције који разматра предлоге свих преговарачких позиција. Седнице Одбора за спољне послове су ретко затворане за јавност до 2015. године. Тада је на једној седници изнето да подаци о амбасадорима

³⁰⁴ Подаци су добијени из објава о активностима у Народној скупштини, пошто се записници са затворених седница не објављују јавно.

који ступају у дипломатску мисију, које Одбор разматра, треба да имају ознаку тајности, те да треба затворити седнице за јавност приликом њиховог разматрања. Након тога је уследило веће затварање седница овог одбора.

Јавност рада одбора се обезбеђује и присуством представника средстава јавног информисања, посматрача домаћих и међународних удружења и организација, као и кроз групне посете Народној скупштини.³⁰⁵ Објављивање одређених садржаја на интернет страници Народне скупштине такође доприноси остварењу принципа јавности. У вези са радом одбора, на интернет страни Народне скупштине се објављују сазив седнице одбора са предложеним дневним редом, записник са седнице одбора, амандмани које је одбор поднео, информатор о раду Народне скупштине, који садржи податке и о раду одбора, информације о раду одбора и извештаје са седница одбора.³⁰⁶ Ипак, један од проблема приликом израде овог рада је представљао управо недостатак ових докумената, посебно записника са седница. Дешавало се да за поједине одборе нису објављени записници са више од половине седница одржаних у току једне године, па и читавог сазива. Записници нису јавно доступни када се ради о седницама које су биле затворене за јавност. Такође, иако пословник помиње постојање информатора о раду Народне скупштине, овај документ није од великог значаја. Пре свега, Информатор о раду Народне скупштине је објављен 29.12.2010. године и од тад је мењан само четири пута. Напре је ажуриран 23.09.2011. године, па 26.06.2012. године (што је необичан размак од 9 месеци, али је то због краја VIII сазива Народне скупштине). Након тога, Информатор није мењан ни допуњаван скоро 6 година, све до 30.04.2018. године. Последње допуне су вршене 08.09.2021. године. Дакле, Информатор је ажуриран само два пута од почетка примене одредаба Пословника о новом систему скупштинских одбора. Уз то Информатор не садржи превише статистичких података о раду Народне скупштине, па и њених одбора, већ је велики део текста више-мање преписан из Устава, Закона о Народној скупштини, Пословника, различитих одлука о организационим, кадровским и финансијским аспектима рада Народне скупштине. У последње две верзије из Информатора су изостављене табеле о броју седница које су одржали одбори, а које су претходне верзије садржале.

Почев од јула 2013. године седнице одбора се снимају и преносе на интернет страни Народне скупштине, где и остају. Снимци већине седница су доступни на интернет страни Народне скупштине.

³⁰⁵ Чл. 257 и 259 Пословника.

³⁰⁶ Чл. 260 Пословника.

5.2. Учесће трећих лица на седницама одбора

Поред чланова и заменика чланова одбора, седницама одбора могу присуствовати и још неки субјекти. Учесће трећих лица треба да допринесе квалитету расправе, али они немају право гласа у одбору.

Најпре, седницама одбора могу присуствовати и учествовати у раду и народни посланици који нису чланови одбора, и тада немају право одлучивања. Такође, седницама одбора могу присуствовати и представници подносиоца предлога закона или амандмана на предлог закона, као и представници и повереници Владе.³⁰⁷ Пошто је најчешћи предлагач закона Влада, најчешће седницама одбора присуствују повереници Владе. То су обично службеници као представници министарства или хијерархијски нижих државних органа у чији делокруг спада материја коју регулише предложени закон. Када се група народних посланика јавља као подносилац предлога закона, онда неки од посланика присуствује седници одбора као представник предлагача закона.³⁰⁸ Приликом одржавања седница одбора ван седишта Народне скупштине, обично присуствују представници јединице локалне самоуправе у којој се одржава седница, представници локалних јавних предузећа, организација, удружења и слично.

Када се на седници разматрају извештаји, иницијативе и питања из надлежности државних органа, организација и тела, на седницу се позивају и њихови представници.³⁰⁹ На пример, када се на седници разматрају извештаји Заштитника грађана, или предлог финансијског плана овог тела, седницама одговарајућих одбора присуствује и учествује у раду сам Заштитник грађана или неко од лица из Службе Заштитника грађана.

У раду одбора, по позиву, могу да присуствују и научници и стручњаци.³¹⁰ То није тако чест случај, али тада обично присуствују представници невладиних организација, истраживачи и слично. Ово је у складу са принципом стручности. Пошто се пред одборима закони разматрају са стручног аспекта, а чланови одбора често нису стручњаци за одређену област, то се надомешћује управо учешћем стручњака, као и организовањем јавних слушања.

Пословник Народне скупштине садржи посебну одредбу о учешћу трећих лица на седницама Одбора за заштиту животне средине, на основу које је овај одбор

³⁰⁷ Чл. 74 ст. 1-3 Пословника.

³⁰⁸ Видети чл. 27 ст. 10 Закона о Народној скупштини

³⁰⁹ Чл. 74 ст. 4 Пословника.

³¹⁰ Чл. 27 ст. 14 Закона о народној скупштини, чл. 74 ст. 5 Пословника.

успоставио лепу праксу. Пословник предвиђа да Одбор може да омогући присуство, односно учешће представника грађана и удружења грађана на седници Одбора, у расправи о одређеним питањима из области заштите животне средине.³¹¹ На основу тога је Одбор за заштиту животне средине успоставио механизам „Зелена столица“, који подразумева да на његовим седницама редовно присуствују представници организација које се баве заштитом животне средине. Механизам „Зелена столица“ је омогућио учешће читавог низа организација на седницама овог одбора.

5.3. Присуство министара на седницама одбора

Присуство министра на седницама одбора је значајно због контроле коју одбори врше над министарствима. У табели која следи приказан је број седница одбора на којима су присуствовали министри, у периоду од маја 2012. године до августа 2020. године.

Табела бр. 8 – Број седница одбора на којима су присуствовали министри у периоду мај 2012. – август 2020.³¹²

Одбор	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ук.
ОУПЗ	0	0	1	0	6	2	0	1	0	10
ООУП	1	0	6	7	3	4	2	1	0	24
ОСП	0	1	0	2	1	1	1	2	1	9
ОПДУЛС	0	5	1	3	4	0	1	0	0	14
ОЉМП	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОДСР	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОПРР	1	2	3	9	1	1	1	1	0	19
ОФИН	5	6	5	1	5	5	2	6	0	35
ОПШВ	0	1	3	5	3	2	0	2	0	16
ОППСИТ	1	2	1	0	0	1	0	0	0	5
ООБР	3	9	5	9	2	5	5	6	2	46
ОКИМ	1	2	1	0	0	0	0	0	0	4
ОКИ	1	6	6	4	1	0	1	2	0	21
ОРАД	0	1	0	0	0	2	1	0	0	4
ОЗП	4	7	0	3	0	0	0	0	0	14
ОЗЖС	2	5	0	1	0	1	2	2	0	13
ОЕИ	0	3	1	1	1	1	1	1	1	10
ОАБМИП	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОКСБ	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2
ОПД	0	1	0	0	0	0	1	2	1	5

Из табеле се може закључити да су министри генерално слабо присуствовали седницама одбора. Најбоље стање је код Одбора за образовање, науку, технолошки

³¹¹ Чл. 63 ст. 2 Пословника.

³¹² Подаци су добијени из записника са седница одбора и из објава о активностима у Народној скупштини.

развој и информатичко друштво, Одбора за финансије републички буџет и контролу трошења јавних средстава и Одбора за одбрану и унутрашње послове, али ни ту присуство министра није нарочито велико, посебно када се ови подаци упореде са бројем седница које у ови одбори одржали у проучаваном периоду. Код већине одбора, ако би министри присуствовали бар на три седнице годишње, то би било отприлике до 20% свих седница годишње. Има и примера где је министар присуствовао и на више од половине седница одбора које су одржане једне године (Одбор за одбрану и унутрашње послове 2017. године, Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво 2015, 2019. и 2020. године, Одбор за здравље у породицу 2012. и 2013. године). Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво је једини који је у проучаваном периоду имао присуство министра сваке године. На седницама Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова и Одбора за дијаспору и Србе у региону надлежни министри нису присуствовали ниједном у наведеном периоду. Присуства министара није било ни на седницама Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, али се то ни не очекује, пошто се не ради о матичном одбору.

Ови подаци о присутности министара обухватају све седнице ових одбора, не само оне на којима је вршена контролна функција. Министри би пре свега требало да присуствују седницама одбора на којима се разматрају информације о раду министарстава. Међутим, пожељно је да присуствују и седницама на којима се разматрају предлози закона и других аката. Тада се посредно може вршити контролна функција, јер је могуће постављати питања и тражити податке од министара, те се на тај начин упознати са стањем у одређеној области. Ипак, седницама одбора најчешће присуствују службеници из министарстава. Поред тога, по Пословнику, министар присуствује седници одбора на којој се разматра предлог буџета.³¹³ Ово је можда разлог већег присуства надлежног министра на седницама Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. На седницама Одбора за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику у X сазиву је министар често присуствовао приликом разматрања предлога закона, па је похвално што је често он лично представљао законе пред одбором.

Слабо присуство министара није могло остати незапажено од стране чланова одбора. Тако се, додуше ретко, дешавало да се на седницама одбора изрази негодовање

³¹³ Чл. 173 ст. 4 Пословника.

због тога што министар не присуствује седници. Можда најоштрији је један пример у Одбору за пољопривреду, шумарство и водопривреду. На седници на којој је разматрана информација о раду Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде за четврти квартал 2018. године, председник Одбора је затражио од присутних помоћника министра да на свакој наредној седници Одбора буду присутни, ако не министар, онда бар један од седам државних секретара, и најавио да ће се седнице Одбора без њиховог присуства одлагати, све док не буду присуствовали. Овакав захтев је уродио плодом, па су касније чешће присуствовали, што министар, што државни секретари.

5.4. Јавна слушања

Један нов институт домаћег парламентарног права, уведен Пословником из 2010. године, представљају јавна слушања. Јавна слушања су „институт у организацији одбора Народне скупштине, чија је сврха да чланови одбора и други народни посланици добију потребне информације, стручна мишљења и коментаре заинтересованих субјеката о предлогу акта у скупштинској процедури, спровођењу закона и питањима из делокруга рада одбора.“³¹⁴

Једино одбори могу да организују јавна слушања. Она се организују ради: 1) прибављања информација или стручних мишљења о предлогу акта који је у скупштинској процедури, 2) разјашњења појединих решења из предложеног или већ важећег акта, 3) разјашњења питања од значаја за припрему предлога акта или другог питања које је у надлежности одбора, 4) праћења спровођења и примене закона, односно ради остваривања контролне функције Народне скупштине.³¹⁵ Полазећи од тога, према М. Пајванчић³¹⁶, јавна слушања могу да се спроведу у вези са нормативном и у вези са контролном функцијом Народне скупштине. „Заједничке карактеристике јавних слушања огледају се у укључивању јавности (стручњаци, грађани, представници различитих организација и сл.) у рад Народне скупштине, посебно у активности њених радних тела, као и прикупљање различитих мишљења, ставова, информација и сл. о

³¹⁴ Народна скупштина Републике Србије, *Појмовник Народне скупштине*, стр. 22; преузето 16.08.2021. http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/activities/01.06.2016.%20FINAL%20Poimovnik_za%20web.pdf

³¹⁵ Чл. 83 Пословника.

³¹⁶ М. Пајванчић, *Јавна расправа – облик непосредног учешћа грађана у законодавном процесу (организовање и вођење)*, Београд, 2013, стр. 83-84.

питањима важним за остваривање надлежности Народне скупштине, како би она што квалитетније обављала своје надлежности.³¹⁷

Одбор доноси одлуку о организовању јавног слушања на предлог било ког члана одбора. Предлог за организовање јавног слушања садржи тему јавног слушања и списак лица која би била позвана. Након што се донесе одлука о организовању јавног слушања, председник одбора о томе обавештава председника Народне скупштине. Председник одбора потом позива на јавно слушање чланове одбора, народне посланике и друга лица, пре свега стручњаке, чије је присуство од значаја за тему јавног слушања. Позив за јавно слушање који се упућује овим лицима садржи тему, време и место одржавања јавног слушања и обавештење о позваним учесницима.³¹⁸

Јавно слушање није седница одбора и зато се оно одржава без обзира на присутан број чланова одбора, тј. на јавном слушању не постоји кворум чланова одбора који га организује. То је лоше зато што нема смисла одржати јавно слушање ако на њему не присуствују чланови одбора. Након јавног слушања председник одбора доставља информацију о јавном слушању следећим лицима: председнику Народне скупштине, члановима одбора и учесницима јавног слушања. Информација садржи имена учесника на јавном слушању, кратак преглед излагања и изнетих ставова и предлога. Чланови одбора и учесници јавног слушања могу да поднесу писане примедбе на информацију о јавном слушању. Писане примедбе се достављају председнику одбора, а он их доставља председнику Народне скупштине, члановима одбора и учесницима јавног слушања.³¹⁹

Када је реч о организовању јавних слушања у пракси, у табели која следи је приказан број одржаних јавних слушања од стране скупштинских одбора, у периоду од маја 2012. године, када је успостављен садашњи одборски систем, до августа 2020. године.

Табела бр. 9 – Број одржаних јавних слушања од стране скупштинских одбора у периоду мај 2012. – август 2020.³²⁰

Одбор	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ук.
ОУПЗ		2							1	3
ООУП				1						1
ОСП		1				1		1		3

³¹⁷ М. Пајванчић, Јавно слушање – облик непосредног учешћа грађана у контроли власти, *Op. cit.*, стр. 27.

³¹⁸ Чл. 84 ст. 1-6 Пословника.

³¹⁹ Чл. 84 ст. 7-9 Пословника.

³²⁰ Празна поља подразумевају да дати одбор у одређеној години није организовао ниједно јавно слушање. Поља су остављена празна ради боље прегледности података у табели, јер би у супротном преовлађивао број 0.

ОПДУЛС		1					1		2
ОЉМП	2	3		2	1		1		9
ОДСР		2							2
ОПРР	1	2		1					4
ОФИН									0
ОПШВ		1					1		2
ОППСИТ		2							2
ООБР	2	2	1	2			2		9
ОКИМ									0
ОКИ		3	2						5
ОРАД		3		2	2				7
ОЗП		1			1				2
ОЗЖС	1	4	4	5	3		1	1	19
ОЕИ		1	2	1					4
ОАБМИП									0
ОКСБ									0
ОПД	1	1	1						3

Иако је у почетку проучаваног периода био одржан већи број јавних слушања, тај број је током XI легислатуре Народне скупштине опао, изузев у 2019. години. У посматраном периоду Одбор за заштиту животне средине је организовао највише јавних слушања, а био је и најконстантнији у томе, пошто је скоро сваке године организовао по неко јавно слушање. За институт јавних слушања 2013. година је била „златна година“, пошто је те године 15 одбора организовало укупно 28 јавних слушања.

Дешавало и да два одбора заједно организују јавно слушање. На пример, Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова су 2013. године заједно организовали јавно слушање на којем је представљен извештај Националног механизма за превенцију тортуре за 2012. годину. Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво и Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва су 2015. године организовали јавно слушање на тему „Национални оквир квалификација – Повезивање образовања и тржишта рада у Републици Србији“.

Јавна слушања се обично одржававају неколико дана до неколико недеља од дана доношења одлуке о организовању јавног слушања. У том смислу, Пословник не прописује никакав рок у коме би се јавно слушање морало одржати. Дешавало се и да се на седницама одбора разматра потреба за организовањем јавног слушања, али да се на каснијим седницама не донесе одлука о његовом одржавању.

6. Улога одбора у остваривању функција Народне скупштине

Народна скупштина је представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Србији. Она обавља и изборну и квазисудску функцију. Имајући у

виду разноврсност послова који се сврставају у ове функције, Народна скупштина не може да обавља све послове у пленуму. Зато постоје скупштински одбори који треба да учине вршење ових функција ефикаснијим.

6.1. Законодавна функција

Скупштински одбори имају значајну улогу у вршењу законодавне функције Народне скупштине. Њихов задатак је да својим деловањем припреме и олакшају рад Народне скупштине, која на пленарној седници треба да расправља и одлучи о предлогу закона или другог прописа. Зато одбори представљају место за стручну расправу, која уз учешће чланова одбора и трећих лица – стручњака, треба да подигне квалитет предложених решења. „У законодавству, парламентарни одбори треба да компетентно и свестрано расправе законске предлоге, тако да ови скоро 'готови' долазе у пленум“.³²¹ Међутим, да ли одбори у Србији заиста остварују ову своју суштинску улогу? Размотрићемо улогу одбора у законодавном поступку кроз њихов рад приликом разматрања предлога закона у начелу, разматрања амандмана на предлог закона и у поступку за доношење буџета.

На овом месту ћемо напоменути да скупштински одбори у нашем парламентарном праву немају право законодавне иницијативе, као што је то случај у неким државама. Ако одбори већ разматрају проблеме који постоје у одређеној области, начин на који се закон примењује и сл, онда би било логично да и сам одбор може да поднесе предлог закона. Зато би се *de lege ferenda* одборима могло дати право законодавне иницијативе.

6.1.1. Разматрање предлога закона у начелу

Сваки предлог закона се, пре разматрања на седници Народне скупштине, прво разматра на седници надлежног одбора (и Владе, ако Влада није предлагач закона).³²² Надлежни одбор након разматрања предлога закона доноси извештај којим предлаже Народној скупштини да тај предлог закона у начелу прихвати или не прихвати. Ако надлежни одбор прихвата предлог закона у начелу, онда у свом извештају треба да наведе и да ли га прихвата у целини или са изменама, које измене онда предлаже у форми амандмана. Надлежни одбор доставља извештај Народној скупштини, по

³²¹ В. Петров, Парламентарни одбори у Републици Србији и упоредно; у: С. Табороши (прир.), *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ: прилози Пројекту 2009*, Београд, 2010, стр. 30.

³²² У овом контексту говори се о претходном поступку одлучивања о предлогу закона. Упор. М. Пајванчић, *Парламентарно право*, *Op. cit.*, стр. 157; В. Петров, *Парламентарно право*, *Op. cit.*, стр. 110.

правилу, у року не краћем од 5 дана пре почетка пленарне седнице на којој се предлог закона разматра. Ако надлежни одбор не достави извештај, предлог закона ће се разматрати на пленуму без њега. Извештај надлежног одбора садржи мишљење и предлоге одбора, као и евентуално издвојено мишљење члана одбора. Одбор одређује известиоца, који има право да образложи извештај одбора на седници Народне скупштине.³²³ Одбори најчешће одређују председника одбора за известиоца, или заменика председника одбора уколико је он председавао седницом, а ретко неког другог члана одбора. Ипак, у једном истраживању је изнето мишљење да „известиоци о раду одбора не користе довољно право да на пленарним седницама пренесу ток и закључке расправе“³²⁴.

Надлежни одбор који разматра предлог закона јесте онај у чијем се делокругу налазе питања која регулише неки закон. Зато предлог закона разматра матични одбор за одређену област. Он разматра саму суштину закона, оправданост и квалитет његових решења. Поред тога, сваки предлог закона разматра и Одбор за уставна питања и законодавство, пошто он као одбор који разматра формалну страну сагледава закон са становишта његове усклађености са Уставом и правним системом и оправданости његовог доношења.³²⁵ Одбор за уставна питања и законодавство заправо испитује да ли је закон поднет од стране овлашћеног субјекта, да ли је предлог сачињен у складу са јединственим методолошким правилима за израду прописа и сл, али испитује и материјалноправну сагласност одредби предложеног закона са Уставом. Овај одбор заправо представља један „општи одбор“ јер кроз њега пролазе сви предлози закона и других аката, без обзира на материју коју регулишу.

Имајући ово у виду, сваки предлог закона разматрају два одбора: Одбор за уставна питања и законодавство и матични одбор. Међутим, дешава се и да исти предлог закона спада у делокруг два одбора, па онда њега разматрају два матична одбора на својим седницама. Када се томе дода улога Одбора за уставна питања и законодавство, то значи да један предлог закона бива разматран пред три одбора. На пример, Закон о заштити лица са менталним сметњама и Закон о правима пацијената из 2013. године су, као матични одбори, разматрали Одбор за здравље и породицу и Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова. Или, Закон о финансирању

³²³ Чл. 155 и чл. 156 ст. 1 и 3 Пословника.

³²⁴ Отворени парламент, *Како посланици доносе законе? Анализа законодавне активности у Народној скупштини Републике Србије*, 2013, преузето: 18.06.2021, <https://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Otvoreni-parlament-Drugi-izve%C5%A1taj-Kako-poslanici-donose-zakone.pdf>, стр. 18.

³²⁵ Чл. 48 ст. 1 тач. 3 Пословника.

локалне самоуправе из 2016. године су разматрали Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу и Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.

Слична, али доста чешћа ситуација је када исти предлог закона разматрају матични одбор, Одбор за уставна питања и законодавство и Одбор за европске интеграције. Одбор за европске интеграције то чини јер, према Пословнику, он разматра предлог закона и другог општег акта са становишта њихове прилагођености прописима Европске уније и Савета Европе.³²⁶ Међутим, овај одбор не разматра сваки предлог закона, већ само неке. Примера ради, Закон о безбедности и здрављу на раду из 2015. године су разматрали Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за европске интеграције и Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва као матични одбор. Или, Закон о основима система образовања и васпитања из 2017. године су разматрали Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за европске интеграције и Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво као матични одбор.

Суштински, извештај матичног одбора у свом главном делу садржи податак о томе да ли одбор у начелу прихвата или не прихвата предложени закон, те то предлаже и Народној скупштини. Са друге стране, извештај Одбора за уставна питања и законодавство говори о томе да ли је по оцени овог одбора предложени закон у складу са Уставом и правним системом Републике Србије. Међутим, недостатак је то што извештај одбора није неопходан да би Народна скупштина разматрала и одлучила о предлогу закона. На овај начин се обезвређује улога одбора. Ако би извештај одбора био обавезан, „то би значајно ојачало улогу скупштинских одбора у законодавном поступку, што је својствено модерним 'радним' парламентима“³²⁷.

Пракса показује да скупштински одбори увек прихватају предлог закона. Чак и да закон има озбиљне недостатке, чланови одбора из владајуће већине ће под дејством партијске дисциплине увек прихватити предлог закона, пошто је најчешћи предлагач закона Влада. „Све чешће је и рад у одборима лишен стручне расправе и сведен на одбрану већ познатих и унапред датих гледишта политичких странака, након чега већина, односно посланици власти доносе одлуку какву желе“.³²⁸ Случајеви да одбори

³²⁶ Чл. 64 ст. 1 тач 1 Пословника.

³²⁷ В. Петров, Парламентарно право, *Op. cit.*, стр. 122.

³²⁸ С. П. Орловић, Проблем разлике између уставног положаја и стварности парламента у парламентарној држави – пример Србије и Мађарске; у: Стајић Љ. (ур.), *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније, тематски зборник, књига V*, Нови Сад, 2017, стр. 337.

не прихвате предлог закона се практично свде на ниво статистичке грешке. На пример, Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду 2012. године није прихватио у начелу предлог Закона о водама, који је поднела Влада. Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава и Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу нису 2019. године прихватили предлог Закона о финансирању Аутономне покрајине Војводине, који је поднело неколико опозиционих народних посланика. Међутим, остаје упитно да ли је такав став чланова одбора заправо настао под дејством негативног мишљења Владе, које је Влада дала пошто она није била предлагач овог закона. Било је још неколико ситуација када одбор није прихватио предлог закона, а да тај предлог није поднела Влада, него неки други овлашћени субјект.

6.1.2. Разматрање амандмана на предлог закона

Након што одбор размотри предлог закона у начелу, следи претрес у појединостима, односно разматрање поднетих амандмана на предлог закона. Претрес у појединостима се обавља о оним члановима закона на које су поднети амандмани, као и о амандманима којима се предлаже уношење нових одредаба у текст закона. У претресу у појединостима могу да учествују чланови одбора, предлагач закона или његов представник, представник Владе (ако она није предлагач), подносилац амандмана, сваки народни посланик који присуствује седници одбора, као и друга позвана лица.³²⁹ Поднети амандмани морају да испуњавају одређене формалне услове. Те услове и овде проверава Одбор за уставна питања и законодавство. Зато ће овај одбор одбацити непотпуне и амандмане са увредљивом садржином. Правна последица одбацивања амандмана је да они не могу бити предмет расправе и о њима се не гласа.³³⁰

Амандмане разматра и матични одбор и он предлаже Народној скупштини које амандмане да прихвати, а које да одбије. Ако су и надлежни одбор и предлагач закона прихватили неки амандман, он постаје саставни део предлога закона и о њему Народна скупштина не одлучује посебно.³³¹ За то је потребно да се стекну три услова: 1) да Одбор за уставна питања и законодавство оцени да је амандман у складу са Уставом и правним системом, 2) да предлагач закона прихвати амандман и 3) да матични одбор прихвати амандман.

³²⁹ Чл. 156 ст. 2 Пословника.

³³⁰ Чл. 163 ст. 1 и 2 Пословника.

³³¹ Чл. 164 Пословника.

Извештаји матичних одбора о разматрању амандмана садрже предлог Народној скупштини које амандмане да прихвати, а које да одбије, као и евентуалне амандмане које је поднео сам одбор. Извештаји Одбора за уставна питања и законодавство о амандманима садрже податке о томе који амандмани испуњавају формалне услове, а који су одбачени. Овакав однос Одбора за уставна питања и законодавство и матичних одбора подсећа на поступке по правним лековима у процесноправним дисциплинама. Тако рад Одбора за уставна питања и законодавство подсећа на претходно испитивање правног лека, када се правни лек одбацује ако не испуњава формалне услове. Са друге стране, деловање матичних одбора личи на мериторно испитивање правног лека. Уосталом, и сами амандмани су попут „правног лека“ који је изјављен на нацрт закона.

Један од проблема јесте недореченост регулативе о следећем питању: ако надлежни одбор у начелу да негативно мишљење о предложеном закону, да ли треба да разматра амандмане поднете на исти предлог закона. „У тим ситуацијама надлежни одбор је разматрао амандмане на предлог закона о коме је начелно заузео негативан став и користио Пословником дату могућност да као одбор поднесе амандмане у циљу побољшања предложених решења“. ³³² Проблем је и то што се у раду одбора успоставила пракса да се доноси једна одлука о усвајању или одбијању великог броја амандмана истовремено. То доприноси ефикасности, али се амандманима не посвећује довољно пажње на овај начин. Уосталом, може се десити да члан одбора гласа о одбијању читаве групе амандмана, али да се залаже за прихватање неког од тих амандмана, а не може о њему да се изјасни другачије.

Поред тога што одбори разматрају поднете амандмане, они могу и сами да поднесу амандмане. ³³³ Одбори могу да поднесу амандмане између претреса закона у начелу и у појединостима на пленарној седници Народне скупштинe. Ова улога одбора је много значајнија из два разлога. Чланови одбора разматрају поднете амандмане исто онако како разматрају и предлог закона у начелу – под дејством партијске дисциплине. Зато је могућност да сами поднесу амандмане важнија од тога што разматрају амандмане које су поднели други овлашћени субјекти. Са друге стране, овлашћење одбора да поднесе амандмане омогућава да одбор искаже да је стручно и квалитетно размотио предлог закона, те амандманима жели да га унапреди. Следи табела у којој је приказан број амандмана које су одбори поднели у периоду од маја 2012. године до августа 2020. године.

³³² М. Радаковић, *Op. cit.*, стр. 221.

³³³ Чл. 161 ст. 1 Пословника.

Табела бр. 10 – Број амандмана које су одбори поднели у периоду мај 2012. – август 2020.

Одбор	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ук.
ОУПЗ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ООУП	0	0	1	26	14	0	11	1	0	53
ОСП	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2
ОПДУЛС	9	22	19	15	4	2	0	3	13	87
ОЉМП	0	0	2	0	0	0	3	0	0	5
ОДСР	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОПРР	13	21	6	5	0	1	1	0	0	47
ОФИН	43	18	12	18	11	4	5	6	0	117
ОПШВ	0	6	0	2	2	1	0	4	0	15
ОППСИТ	0	8	22	16	23	7	7	1	2	86
ООБР	1	1	2	15	0	16	1	3	0	39
ОКИМ	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3
ОКИ	0	0	1	0	4	0	0	0	2	7
ОРАД	0	0	3	2	0	3	1	0	0	9
ОЗП	1	7	0	4	0	5	0	7	0	24
ОЗЖС	22	0	0	0	0	0	25	0	0	47
ОЕИ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОАБМИП	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОКСБ	0	4	0	0	0	0	0	0	0	4
ОПД	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

На основу података из табеле се види да четвртина одбора није поднела ниједан амандман у проучаваном периоду. То су Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за дијаспору и Србе у региону, Одбор за европске интеграције, Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања и Одбор за права детета. Највише амандмана су подносили Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу и Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације, али је број амандмана које су они подносили претежно опао од 2016. године. Скоро трећина одбора је у проучаваном периоду поднела свега неколико амандмана, мање од 10.

Ипак, ове податке треба узети са резервом јер постоји више фактора који утичу на то колико амандмана ће одбори подносити. Ако у току једне године нема много предлога закона из неке области, одбори ће мање подносити амандмане. На то утиче и делокруг одбора – да ли се ради о некој динамичној области законодавства или не. На пример, порески прописи се чешће мењају од прописа о службама безбедности, па ће Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава бити чешће у прилици да подноси амандмане. Поред тога, неће бити потребе да одбори подносе амандмане ако предлагач сам измени неки недостатак или ако се он отклони преко амандмана неког другог овлашћеног подносиоца.

У току гласања у појединостима, надлежни одбор може, уз предлагача закона или Владу, да поднесе амандмане, али само ако је потреба за амандманом настала услед претходног прихватања неког другог амандмана. Уколико се усвоји један или више амандмана, може настати потреба да се изврши правно-техничка редакција текста закона, што ради Одбор за уставна питања и законодавство, или да се амандмани ускладе међусобно и са текстом предлога закона, што је задатак матичног одбора. Народна скупштина застаје са одлучивањем док се не обаве ове радње. Одбор за уставна питања и законодавство, односно, матични одбор онда подносе скупштини извештај о насталој несагласности са амандманом, којим се та несагласност отклања.³³⁴

6.1.3. Поступак за доношење буџета

У поступку за доношење буџета улогу имају сви одбори. Међутим, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава има главну улогу. Наиме, сви одбори могу да разматрају предлог буџета, у складу са својим делокругом, а онда своје извештаје достављају Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. Извештај одбора садржи мишљење и предлоге, односно иницијативу за подношење амандмана и име известиоца одбора. Извештај сваког одбора има право да образложи извештај свог одбора на почетку претреса предлога буџета на седници Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава разматра предлог буџета и извештаје осталих одбора и о томе доставља извештај Народној скупштини, а може и сам да поднесе амандмане на предлог буџета. Извештај овог одбора садржи мишљење и предлоге тог одбора, кратак преглед мишљења и предлога из извештаја других одбора и име известиоца надлежног одбора.³³⁵ Исти поступак се спроводи када се разматрају предлог завршног рачуна и измене и допуне Закона о буџету (тзв. ребаланс буџета).³³⁶ Дакле, у овој парламентарној процедури се разликују положај Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних

³³⁴ Видети чл. 165 Пословника.

³³⁵ Видети чл. 173 и 174 ст. 1, у вези са чл. 55 ст. 1 тач. 2 Пословника.

³³⁶ Однос сличан овоме који је описан код буџетске процедуре постоји и у поступцима за доношење плана развоја и просторног плана Републике Србије. Предлог плана развоја могу да разматрају сви одбори и своје извештаје са предлозима достављају Одбору за привреду, регионални развој, трговину, туризам, и енергетику. Овај одбор разматра предлог плана развоја и извештаје осталих одбора и о томе доставља извештај Народној скупштини. На исти начин, Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације разматра предлог просторног плана и извештаје које су њему доставили сви други одбори, и о свему томе подноси извештај Народној скупштини. Видети чл. 182 ст. 2 и 3, 183 ст. 2 и 3, а у вези са чл. 54 ст. 2 и 57 ст. 2 Пословника.

средстава и свих осталих одбора. Положај осталих одбора карактерише: 1) парцијално разматрање предлога буџета, у складу са њиховим делокругом и 2) посредан утицај на предлог буџета, преко Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.

Када одбори разматрају предлог буџета, они заправо разматрају поједине разделе буџета, у складу са својим делокругом. Тако се, зависно од поделе ресора по министарствима, дешава да један одбор разматра разделе буџета за више министарстава. На пример, Одбор за одбрану и унутрашње послове редовно разматра разделе буџета који се односе на Министарство одбране и Министарство унутрашњих послова. Дешава се да неки одбори не разматрају део буџета који се односи на неко министарство, него само на неки ужи унутрашњи орган. Тако, Одбор за дијаспору и Србе региону је разматрао део буџета који се односио на Канцеларију за дијаспору и Србе у региону, касније Управу за дијаспору и Србе у региону при Министарству спољних послова.

Приликом одлучивања о предлогу буџета поступање одбора се ни у чему не разликује од било ког другог закона. И овде се одбори готово увек саглашавају са предложеним буџетом. Но било је и супротних примера. Тако Одбор за заштиту животне средине није прихватио предлог буџета за 2014. годину, у делу који се односи на разделе Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине и Министарства природних ресурса, рударства и просторног планирања. Ипак, то засигурно није значајно утицало на коначан изглед буџета за ту годину.

Пошто саставни део предлога буџета представљају и предлози финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања, ове планове такође разматрају одређени одбори. Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва, уз предлог буџета за одговарајуће министарство, разматра и предлоге финансијских планова Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Фонда социјалног осигурања војних осигураника и Националне службе за запошљавање. Одбор за здравље и породицу разматра предлог буџета у делу који се односи на министарство надлежно за послове здравља и предлог финансијског плана Републичког фонда за здравствено осигурање. Предлог буџета заједно са предлозима финансијских планова свих организација обавезног социјалног осигурања разматра Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.

Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава по истом поступку по коме разматра буџет, разматра и предлог завршног рачуна буџета.

Уз њега овај одбор разматра и извештај Државне ревизорске институтције о обављеној ревизији завршног рачуна буџета Републике, завршних рачуна финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања и консолидованих финансијских извештаја Републике Србије. Одбор о томе подноси извештај Народној скупштини.³³⁷ Међутим, завршни рачун буџета Републике Србије годинама није разматран ни усвајан, све до 2019. године. Пред крај те године су на седници Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава размотрени и усвојени сви предлози завршног рачуна за период од 2002. до 2018. године.³³⁸

Према Закону о буџетском систему, један део буџетског календара обухвата и доношење Фискалне стратегије. Улогу у томе има Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. Након усвајања, Влада подноси Фискалну стратегију на разматрање Одбору. Одбор разматра Фискалну стратегију, и оцењује да ли је израђена у складу са фискалним принципима и другим правилима буџетског права. Одбор потом извештава Владу да ли има коментаре и препоруке у вези са Фискалном стратегијом. Уколико Влада, на предлог министра, одлучи да измени и допуни Фискалну стратегију на основу препорука које је дао Одбор такве измене и допуне се уносе у ревидирану Фискалну стратегију, која се доставља Одбору пре упућивања предлога буџета за наредну годину.³³⁹

6.2. Контролна функција

Контролна функција коју врше скупштински одбори се може поделити на две целине. Скупштински одбори првенствено врше контролну функцију у односу на Владу и министарства, који Народној скупштини и одборима подnose различите извештаје. Међутим, одбори врше контролу и разматрањем извештаја који подnose различити државни органи, организације и независна тела.

³³⁷ Чл. 177 Пословника.

³³⁸ За период од 2002. до 2008. године М. Анђелковић наводи: „Нажалост, завршни рачуни буџета Републике Србије за 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007. годину нису били поднети Народној скупштини на усвајање. Завршни рачун за 2008. годину једним делом је био предмет испитивања од стране Државне ревизорске институтције, али се о њему скупштина није изјаснила“. М. Анђелковић, *Буџетско право*, Ниш, 2010, стр. 193.

³³⁹ Видети чл. 27г ст. 5-8 Закона о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021.

6.2.1. Разматрање извештаја Владе и министарстава

Народна скупштина остварује своју контролну функцију применом више инструмената који су предвиђени у нашем парламентарном праву. Скупштински одбори имају битнију улогу приликом разматрања извештаја о раду Владе и информација о раду министарстава.³⁴⁰

Влада извештава Народну скупштину о свом раду подношењем редовног годишњег извештаја, као и када Народна скупштина то затражи или када Влада сама поднесе извештај. Одбори могу да имају улогу у овом поступку на два начина. Прво, одбори могу да иницирају да Народна скупштина тражи од Владе да поднесе одређени извештај. Друго, ако се о извештају Владе по правилу не води расправа на седници Народне скупштине, одбор може да предложи Народној скупштини да се на пленарној седници размотри извештај Владе.³⁴¹

Поред годишњих извештаја о раду Владе, одбори разматрају и неке посебне извештаје које Влада редовно подноси Народној скупштини. На пример, Одбор за заштиту животне средине разматра Извештај о стању животне средине у Републици Србији, који Влада подноси Народној скупштини једанпут годишње, а који припрема Агенција за заштиту животне средине.³⁴² Влада једном годишње подноси Народној скупштини извештај о остваривању Просторног плана,³⁴³ а њега у скупштини разматра Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације. Након поплава из 2014. године, Влада је поднела Народној скупштини извештај о својим активностима за време те елементарне непогоде, а тај извештај је разматрало неколико одбора, у складу са својим делокругом. Одбор за европске интеграције разматра извештај о току преговора о приступању Републике Србије Европској унији, који Влада подноси Народној скупштини два пута годишње, односно по завршетку шестомесечног председавања Саветом Европске уније од стране једне државе.³⁴⁴

Најзначајнију улогу у поступку парламентарне контроле извршне власти одбори остварују разматрањем периодичних извештаја о раду министарстава. Ови извештаји се

³⁴⁰ Одбор за уставна питања и законодавство има улогу у контроли Владе путем интерпелације, али он разматра само формалну страну – утврђује да ли је интерпелација усклађена са одредбама Пословника (в. чл. 222 Пословника).

³⁴¹ В. чл. 228 Пословника.

³⁴² Чл. 76 ст. 1 Закона о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011, 14/2016, 76/2018, 95/2018.

³⁴³ Видети чл. 5 ст. 1 Закона о просторном плану Републике Србије за период од 2010. до 2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 88/2010.

³⁴⁴ Видети тачку 23 Резолуције о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији и чл. 64 ст. 1 тач. 2 Пословника.

подносе у форми информације и министар их подноси надлежном одбору једном у три месеца.³⁴⁵ Дакле, информације су тромесечне, одн. кварталне. Приликом разматрања информације, питања министру могу да постављају чланови надлежног одбора и овлашћени представник посланичке групе која нема члана у одбору. Након разматрања информације, одбор подноси извештај Народној скупштини о закључцима које је донео.³⁴⁶

Подела ресора у Влади може довести до тога да један одбор разматра извештаје више министарстава, у одређеним деловима. На пример, Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације је у XI сазиву разматрао извештаје Министарства трговине, туризма и телекомуникација и Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику је у IX скупштинском сазиву разматрао извештаје чак пет министарстава: Министарства финансија и привреде, Министарства регионалног развоја и локалне самоуправе, Министарства природних ресурса, рударства и просторног планирања, Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине и Министарства спољних и унутрашњих послова и трговине. Може се десити и супротно, да два Одбора, у складу са својим делокругом, разматрају извештаје истог министарства. Тако су, на пример, Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду и Одбор за заштиту животне средине разматрали, сваки у свом делокругу, информације о раду Министарства пољопривреде и заштите животне средине, све док ове две области нису одвојене у засебна министарства.

Дешава се да одбори неко време не разматрају информације о раду министарстава, па да онда размотре више информација на истој седници, уместо да их разматрају периодично. Нажалост, пракса показује да одбори умеју да буду поражавајуће неактивни у овој надлежности. На пример, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава је размотрио информацију о раду одговарајућег министарства само једном у периоду од маја 2012. године до августа 2020. године, а и то је било 2013. године. Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу је у IX сазиву нередовно разматрао информације о раду министарства, у X сазиву ниједном, у XI сазиву само једном. Информације су слабо

³⁴⁵ У пракси се изједначавају термини извештај и информација, па тако нека министарства подносе извештаје, а нека информације. Ипак, треба имати у виду да Пословник говори о „информисању“, па треба користити израз информација.

³⁴⁶ Чл. 229 Пословника.

разматране и пред Одбором за спољне послове, Одбором за културу и информисање, Одбором за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво.

Један од проблема у пракси је то што информације о раду министарстава често не представљају министри. Формулације одредаба из чл. 229 Пословника упућују на закључак да информације треба, бар по правилу, да презентује министар. У пракси то често не чине министри лично, већ представници министарства које они овласте, као што су државни секретари или помоћници министра. Зато би пословником требало изричито предвидети да министри морају да представе информације о раду свог ресора. То би било најлогичније пошто министри одговарају за рад целог министарства. Ипак, у пракси има и позитивних примера да су информације скоро увек представљали министри. То се дешавало у пракси Одбора за одбрану и унутрашње послове, Одбора за спољне послове, Одбора за културу и информисање, Одбора за здравље и породицу (у IX сазиву) и Одбора за заштиту животне средине (у IX сазиву).

Поред контроле рада министарстава путем информација, одбори разматрају и неке посебне извештаје који им подносе министарства. Подношење тих извештаја заправо има утемељење у одговарајућим законима. Тако Одбор за одбрану и унутрашње послове у складу са Законом о полицији: 1) разматра полугодишње и ванредне извештаје о стању безбедности у Републици Србији, 2) разматра редовне и ванредне извештаје о раду Министарства унутрашњих послова, 3) разматра годишње извештаје о раду Сектора унутрашње контроле, 4) надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад, 5) надзире законитост спровођења посебних доказних радњи дефинисаних у законику којим се уређује кривични поступак, мере циљане потраге и теста интегритета, 6) надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду Полиције, 7) утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду Министарства и о томе доноси закључке, 8) извештава Народну скупштину о својим закључцима и предлозима.³⁴⁷ Одбор за контролу служби безбедности разматра годишње извештаје о активностима у спровођењу и контроли примене Закона о тајности података, који подноси министар надлежан за правосуђе.³⁴⁸ Министарство надлежно за послове приватизације подноси

³⁴⁷ Чл. 222 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018, 87/2018; и чл. 49 ст. 1 тач. 8 Пословника.

³⁴⁸ Чл. 97 ст. 3 Закона о тајности података.

редовне месечне извештаје о стању поступка приватизације Одбору за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику.³⁴⁹

„Највећи проблем парламентарног режима је како да се спречи да се парламентарна већина (у парламенту) солидарише са владом јер су политички блиски, потичу од истих (исте) партије.“³⁵⁰ Ово се односи на парламент уопште, али од исте бољке пате и наши скупштински одбори. Одбори по правилу прихватају информације о раду министарстава и посебне извештаје, без примедби. Тако се може видети један некритички однос према извршној власти. Одбори у својим извештајима обично прихватају информацију министарства, закључују да су информације детаљне, свеобухватне и да пружају потпуни приказ рада министарства, те да одбор пружа подршку министарству у наставку рада. Опозициони посланици јесу на седницама одбора упућивали критике на рад министарстава, али закључци одбора се доносе гласовима већине, па те критике нису ушле у извештаје одбора, нити се због њих дешавало да информација министарства није прихваћена. Нешто оштрије реакције су се дешавале у раду Одбора за пољопривреду, шумарство и водопривреду. Тако је једном овај одбор тражио допуну информације, а једном није хтео да усвоји свој извештај док министарство не достави недостајуће информације за неколико претходних квартала. Дешавало се да одбори затраже информацију од министарства о одређеним питањима из њиховог делокруга. На пример, Одбор за здравље и породицу је једном приликом тражио од Министарства здравља и Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање да доставе информацију о анализи стања у вези са проблемом лечења деце у иностранству. Или, Одбор за заштиту животне средине је једном од Министарства пољопривреде и заштите животне средине тражио информацију о присуству опасних материја о животној средини у Србији.

Пошто одбори прате спровођење политике Владе и извршавање закона и других аката, дешавало се одбори дају препоруке министарствима на који начин да поступају, да се донесе или повуче неки подзаконски акт и сл. Међутим, препоруке немају обавезујућу снагу за министарства. Зато је у Одбору за пољопривреду, шумарство и водопривреду на последњој седници у X сазиву, изражено незадовољство што министарство често није поштовало препоруке Одбора.

³⁴⁹ Чл. 84 ст. 2 Закона о приватизацији, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 46/2015, 112/2015, 20/2016. Исто је било предвиђено и ранијим Законом о приватизацији из 2001. године.

³⁵⁰ В. Михајловић, Б. Бојанић, Парламент као утицајни (или не) орган у остваривању контролне функције над владом; у: Јовић Прлаиновић О. (ур.), *Зборник радова „Национално и међународно право – актуелна питања и теме“ том II*, Косовска Митровица, 2017, стр. 185.

6.2.2. Разматрање извештаја државних органа, организација и независних тела

Одбори остварују контролну функцију према државним органима, организацијама и независним телима разматрањем извештаја које они достављају Народној скупштини у складу са одговарајућим законима. Ово је уведено важећим скупштинским Пословником. Надлежни одбори разматрају извештаје у року од 30 дана од дана њиховог подношења Народној скупштини, на седници на коју се позива представник државног органа, организације или тела чији се извештај разматра. Након што размотри извештај, надлежни одбор подноси свој извештај Народној скупштини, с предлогом закључка. У свом извештају одбор може да предложи Народној скупштини да прихвати извештај државног органа, организације или тела, да обавезе Владу и друге државне органе на предузимање одговарајућих мера, да затражи допуну извештаја или да предузме друге одговарајуће мере у складу са законом.³⁵¹ Надлежни одбори разматрају извештаје бројних органа и организација као што су Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Народна банка Србије, Фискални савет, Агенција за енергетику, Републичка агенција за електронске комуникације и поштанске услуге, Национални савет за културу, Агенција за заштиту животне средине и др.

Поступак је сличан и када одбори разматрају извештаје независних контролних тела (Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереника за заштиту равноправности, Државне ревизорске институције, Агенције за борбу против корупције). Тада надлежни одбор, након разматрања извештаја, подноси Народној скупштини свој извештај, с предлогом закључка, односно препоруке са мерама за унапређење стања у тим областима. В. Петров запажа да ови извештаји имају двоструку функцију – преко њих независна контролна тела врше своју контролну функцију у односу на власт и о томе обавештавају парламент, а парламент се преко извештаја упознаје са радом независних тела.³⁵² Када се разматрају извештаји ових тела, њихови представници учествују на седници одбора.³⁵³ Међутим, ово је област у којој је посебно потребна стручност и специјализација чланова одбора, да би квалитетно могли да размотре извештаје. „Посебан изазов представља могућност компетентног разматрања извештаја које подносе независна надзорна тела, у склопу парламентарне контроле над њиховим

³⁵¹ Чл. 237 Пословника.

³⁵² В. Петров, Устав и контролни органи (независни државни органи) – покушај одређења места и улоге контролних органа у уставном систему, *Op. cit.*, стр. 48.

³⁵³ Чл. 238 ст. 1-3

радом, уочавања недостатака, повреда струке или прописаних правила у раду тих тела, али и учешћа у обезбеђивању имплементације њихових налаза и препорука“.³⁵⁴

У пракси се дешава да неколико одбора разматра извештаје истог независног тела. Тако, извештај о раду Заштитника грађана су, уз Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, понекад разматрали и Одбор за права детета, Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова и Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва. У таквим ситуацијама се може десити да одбори имају супротна мишљења о препорукама изнетим у извештају независног тела. У пракси се то није дешавало, али је питање какво би становиште онда заузео скупштински пленум.

У складу са одговарајућим законима, некада исти орган, организација или тело подноси више извештаја Народној скупштини, које разматрају одбори. Тако Народна банка Србије подноси извештај о пословању и резултатима рада, извештај о монетарној политици, извештај о стабилности финансијског система, полугодишњи извештај о монетарној политици, извештај о раду Савета гувернера НБС и финансијски извештај. Све ове извештаје разматра Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.³⁵⁵

Проблем је што извештаји понекад ни не буду размотрени. На пример, Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу није размотрио већину извештаја које је поднео Повереник за заштиту равноправности у периоду од 2012. до 2020. године. Или, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава није размотрио извештаје о раду Комисије за хартије од вредности за 2014. и 2015. годину. Одбор за здравље и породицу је од 2012. до 2020. године размотрио само три извештаја Здравственог савета Србије. Рок од 30 дана да разматрање извештаја пред одбором се често не поштује. Исто тако, дешава се да извештаји не буду размотрени и по неколико месеци, па и годину дана. У Пословнику изостаје правна санкција за прекорачење овог рока, па се може закључити да је он само инструктиван. Похвално је то што на седницама одбора на којима се разматрају извештаји редовно присуствују представници независних тела. Исто тако, приликом разматрања ових извештаја обично се води дужа расправа и седнице одбора дуже трају.

³⁵⁴ Центар за европске политике, *Op. cit.*, стр. 36.

³⁵⁵ Видети одредбе чл. 23, 71 и 79 Закона о Народној банци Србије, *Службени гласник РС*, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015, 44/2018.

Одбори редовно прихватају извештаје свих органа, организација и тела. Ретко се дешава да их не прихвате, па тако Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава није прихватао годишње извештаје Комисије за хартије од вредности за 2011, 2012. и 2013. годину. Када одбори прихвате извештај, у њиховим извештајима се обично наводи да је орган, организација или тело целовито представио своје активности у претходном периоду, уз евентуалне даље закључке. Међутим, деловање одбора у разматрању извештаја државних органа, организација и тела представља потпуни губитак времена ако ти исти извештаји не буду касније размотрени са седници Народне скупштине. Ово се посебно односи на извештаје независних контролних тела за које постоји пракса њиховог неразматрања у пленуму. Улога одбора је да претресањем извештаја практично припреми рад пленарне седнице указујући на одређене проблеме. Пошто одлуке одбора немају самосталан карактер према субјектима који подносе извештаје, рад одбора у овом домену нема никаквог ефекта и смисла ако Народна скупштина не поведе расправу о поднетим извештајима, а што је заправо био чест случај од 2015. године. „Народна скупштина и не треба да усваја извештаје независних тела, јер би то подразумевало могућност њиховог неусвајања, а тиме и урушавања њихове независности“.³⁵⁶ Ипак, она треба да расправи о извештајима независних органа и евентуалним закључцима одбора.

Да би вршио послове из свог делокруга, одбор може од државног органа, организације или тела тражити информације и податке из њихове надлежности.³⁵⁷ Уколико независна тела не поднесу извештај у року који је предвиђен одговарајућим законом или на захтев надлежног одбора, за то постоји правна санкција: надлежни одбор обавештава Народну скупштину о томе, како би она предузела мере у циљу утврђивања одговорности функционера из тог органа, организације или тела. Надлежни одбор може да утврди да функционер тела кога бира Народна скупштина не врши функцију у складу са законом, те о томе може обавестити Народну скупштину ради предузимања одговарајућих мера.³⁵⁸

У складу са одговарајућим законима, одбори се баве и кадровским и финансијским питањима у вези са радом независних тела. Тако Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава даје сагласност на финансијске планове бројних институција, у складу са одговарајућим законима. Надлежни одбори,

³⁵⁶ М. Давинић, *Независна контролна тела у Републици Србији*, Београд, 2018, стр. 127.

³⁵⁷ Чл. 241 Пословника.

³⁵⁸ Чл. 240 Пословника.

према свом делокругу рада и у складу са одговарајућим законима, дају сагласност на акте административно-кадровске природе, као што су одлука о образовању и раду стручних служби неке институције,³⁵⁹ правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, пословник о раду и сл.³⁶⁰ На пример, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава је давао сагласност на следеће акте Фискалног савета: Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, Одлуку о образовању и раду стручних служби Фискалног савета и Пословник о раду Фискалног савета.

6.3. Изборна функција

Народна скупштина бира функционере одређених државних органа, организација и тела попут Народне банке Србије, Државне ревизорске институције, Комисије за хартије од вредности, Комисије за заштиту конкуренције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и др. Истовремено, Народна скупштина обично има улогу и да разреши функционере које бира, и то по истој процедури као за избор.

Положај скупштинских одбора у вршењу изборне функције Народне скупштине се разликује на више начина. Прво, одбори неки пут само разматрају предлог одлуке о избору неког лица, на исти начин на који разматрају било који други акт, јер одлуку о избору доноси Народна скупштина. Одбори тада нису ни овлашћени предлагачи, нити је потребно њихово мишљење или сагласност. На пример, то је случај приликом избора чланова Фискалног савета.³⁶¹ Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава учествује у том поступку само како би олакшао рад Народне скупштине и са стручног аспекта дао предлог народним посланицима. Слично, Народна

³⁵⁹ Чл. 92ј ст. 2 и 92к ст. 3 Закона о буџетском систему.

³⁶⁰ За време важења Закона о начину одређивања максималног број запослених у јавном сектору, Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања је одређивао максималан број запослених за сваку календарску годину за укупно 12 органа, организација и тела и по потреби је давао сагласност за радно ангажовање нових лица. В. чл. 5 ст. 1 тач. 2 Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 68/2015, 81/2016, 95/2018. Пишући о капацитетима за рад Заштитника грађана, М. Давинић истиче да је применом наведеног закона директно прекршена Уставом гарантована независност Заштитника грађана (М. Давинић, *Оп. cit*, стр. 133). Исто се може рећи и за друга, законом уставовљена независна тела. Такође, Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему из 2013. године („Сл. гласник РС“, бр. 108/2013, чл. 6 ст. 3) било је предвиђено да одређена тела морају да добију сагласност скупштинског одбора надлежног за административно-буџетска питања како би засновала радни однос или неким другим уговором радно ангажовала нова лица.

³⁶¹ Народна скупштина бира сва три члана Фискалног савета, на предлог председника Републике, министра надлежног за послове финансија и гувернера Народне банке Србије. Одбори имају улогу само у поступку разрешења чланова Фискалног савета, у складу са чл. 92д и 92ђ Закона о буџетском систему.

скупштина је та која бира председника и чланове Савета Агенције за енергетику,³⁶² али предлог одлуке о избору је у пракси разматрао и Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику. Дакле, положај одбора је овде помоћног карактера, јер одбори само разматрају предлог одлуке о којој ће коначно одлучити Народна скупштина.

Друга ситуација постоји када одбори према изричитим законским одредбама дају мишљење о предложеним кандидатима. Тако Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу даје мишљење при избору председника Врховног касационог суда и Републичког јавног тужиоца.³⁶³

Треће, некад одбори предлажу Народној скупштини избор одређених лица. На пример, Одбор за уставна питања и законодавство предлаже кандидата за Заштитника грађана,³⁶⁴ Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава предлаже кандидате за избор чланова Савета гувернера Народне банке Србије,³⁶⁵ Одбор за културу и информисање предлаже кандидата за Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности,³⁶⁶ итд. Према Пословнику, ако законом није одређен овлашћени предлагач за гувернера Народне банке Србије, Савета гувернера Народне банке Србије, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и председника, потпредседника и чланове Савета Државне ревизорске институције и других функционера одређених законом, а када се ради о функционерима које бира Народна скупштина, тада ће предлог поднети надлежни одбор Народне скупштине. Одбори тада претходно организују разговор са кандидатима.³⁶⁷ У идеалним условима стручност чланова одбора је добар основ да одбор процени који кандидат је најбољи, али превагу ипак најчешће имају политички односи.

Четврта, најважнија ситуација јесте кад одбори сами спроводе поступак избора и доносе одлуку. Тако Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику именује једног од пет чланова Комисије за спровођење конкурса за избор

³⁶² Чл. 40 Закона о енергетици, *Службени гласник РС*, бр. 145/2014, 95/2018, 40/2021.

³⁶³ Видети чл. 79 ст. 1 Закона о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 58/2009, 104/2009, 101/2010, 8/2012, 121/2012, 124/2012, 101/2013, 111/2014, 117/2014, 40/2015, 63/2015, 106/2015, 63/2016, 47/2017, 76/2021, и чл. 74 ст. 1 Закона о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012, 121/2012, 101/2013, 111/2014, 117/2014, 106/2015, 63/2016.

³⁶⁴ В. чл. 6 ст. 1 Закона о заштитнику грађана.

³⁶⁵ Чл. 22 ст. 1 Закона о Народној банци Србије.

³⁶⁶ Чл. 30 ст. 1 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010, 105/2021.

³⁶⁷ Чл. 203 Пословника.

директора у складу са Законом о јавним предузећима. Према закону, Одбор ову одлуку доноси двотрећинском већином присутних чланова.³⁶⁸

Некада у фази предлагања одбори спроводе јавни конкурс, након кога сачињавају листу кандидата коју подносе субјекту надлежном за избор, или на други начин учествују у поступку избора. Тада одбори у правом смислу речи имају припремну функцију. На пример, Народна скупштина бира и разрешава председника и чланове Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки на предлог Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, након спроведеног јавног конкурса.³⁶⁹ Народна скупштина бира чланове Савета Регулаторног тела за електронске медије, а у том поступку Одбор за културу и информисање организује јавни разговор са предложеним кандидатима, при чему и сам предлаже два кандидата.³⁷⁰

Пословник предвиђа да се приликом избора лица на правосудне функције отвара претрес на седници надлежног одбора, а то је Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу. У току претреса на седници Одбора народни посланик може оспорити предлог за избор неког функционера, уз изричито образложење.³⁷¹

7. О раду неких одбора појединачно

Деловање појединих скупштинских одбора завређује посебну пажњу због специфичности парламентарних поступака који се пред њима спроводе. Због тога постоји неколико одбора којима ћемо посветити посебну пажњу у овој целини. Издвојићемо: Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, Одбор за контролу служби безбедности, Одбор за спољне послове и Одбор за европске интеграције.

7.1. Одбор за уставна питања и законодавство

Као што је већ било речи, Одбор за уставна питања и законодавство је специфичан одбор. Са једне стране, он је једини одбор који разматра формалну страну предложених закона и других аката. Он разматра испуњеност формалних услова, а неки други одбор улази у суштину предложених решења. Овакав положај овог одбора у законодавном поступку има и своје опасности. Пишући о некадашњем Законодавном

³⁶⁸ Чл. 32 ст. 3 Закона о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 15/2016, 88/2019.

³⁶⁹ Чл. 189 ст. 2 Закона о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 91/2019.

³⁷⁰ Чл. 9 и чл. 11 ст. 8 Закона о електронским медијима.

³⁷¹ Чл. 201 ст. 2 и 3 Пословника.

одбору, чије надлежности данас обавља Одбор за уставна питања и законодавство, Н. Константиновић запажа да овај одбор „оцењује да ли су предлози закона у складу са Уставом и другим законима, односно да ли су амандмани у складу са Уставом и законом, уз изјашњавање одбора да ли су они правно могући или не. То је прилично проблематично, зато што ни служба при том одбору, ни сами посланици (који могу бити правни лаици), немају стручни капацитет. Тиме се одлука о томе да ли је закон или амандман у складу са Уставом доноси потпуно у складу са политичком вољом“.³⁷² Делује да положај Одбора за уставна питања и законодавство ни данас није много одмакао од тога.

Са друге стране, у неким посебним парламентарним поступцима је то одбор који има главну улогу, без учешћа осталих одбора. Одбор за уставна питања и законодавство делује као матични одбор у поступку промене Устава. Он најпре утврђује да је предлог за промену устава поднет од стране овлашћеног предлагача и у прописаном облику (у писаном облику, са образложењем). Ако Народна скупштина усвоји предлог за промену устава, Одбор за уставна питања и законодавство утврђује предлог акта о промени Устава, са образложењем, као и предлог уставног закона за спровођење уставних промена. Ови предлози се усвајају апсолутном већином, што је строжа већина од уобичајене. На седницу Одбора се позива подносилац предлога за промену Устава, а ако су то народни посланици или бирачи, на седницу се позива њихов представник. Ако представник народних посланика или бирача као предлагача није одређен, на седницу се позива први потписани посланик, односно бирач. Када усвоји предлог акта о промени Устава и предлог Уставног закона за спровођење промене устава, Одбор их доставља председнику Народне скупштине, који их доставља народним посланицима. Уз предлоге ових аката Одбор подноси и предлог одлуке о расписивању референдума. То ће бити случај онда када је референдум по Уставу обавезан, односно ако Одбор оцени да је потребно да грађани на референдуму потврде акт о промени Устава.³⁷³

У поступку за давање претходне сагласности на статут аутономне покрајине Одбор за уставна питања и законодавство разматра предлог статута аутономне покрајине и предлог одлуке о давању претходне сагласности на статут. Одбор разматра ове акте пре претреса на седници Народне скупштине, и о томе подноси извештај

³⁷² Н. Константиновић, Рад у скупштинским одборима – Законодавни одбор; у: Ђорђевић Љ., Поповић А. (ур.), *Унапређивање квалитета законодавног поступка у Народној скупштини: зборник реферата са научног скупа*, Београд, 2010, стр. 42.

³⁷³ Чл. 48 ст. 1 тач. 1 и 2, чл. 48 ст. 2 и чл. 142, 144 и 145 Пословника.

Народној скупштини.³⁷⁴ У поступку доношења скупштинског пословника, Одбор за уставна питања и законодавство је, уз народне посланике, једини субјект овлашћен да поднесе предлог новог пословника Народне скупштине, односно предлог за измену и допуну важећег Пословника.³⁷⁵

Веома важан парламентарни поступак у коме значајну улогу има Одбор за уставна питања и законодавство је поступак за аутентично тумачење закона. Овај одбор најпре оцењује да ли је предлог за доношење аутентичног тумачења оправдан, а потом припрема предлог аутентичног тумачења, подноси га подносиоцу предлога, као и Народној скупштини, која о њему одлучује. Ако Одбор оцени да предлог за доношење аутентичног тумачења није оправдан, о томе обавештава подносиоца предлога и подноси извештај Народној скупштини, која одлучује о том предлогу. Уколико Народна скупштина прихвати предлог за доношење аутентичног тумачења, задужиће Одбор за уставна питања и законодавство да сачини његов предлог.³⁷⁶

Одбор за уставна питања и законодавство доноси јединствена методолошка правила за израду прописа и врши њихове измене и допуне. Предлог за доношење или измену овог акта може поднети члан овог одбора. Уколико Одбор оцени да предлог није оправдан, обавештава подносиоца предлога. Ако Одбор оцени да је предлог оправдан, онда приступа његовој изради и о томе обавештава подносиоца предлога.³⁷⁷

Одбор за уставна питања и законодавство има улогу и у поступку давања одговора по захтеву Уставног суда. Председник Народне скупштине доставља Одбору предлог овлашћеног предлагача и решење о покретању поступка за оцену уставности закона, односно уставности и законитости другог општег акта који је донела Народна скупштина. Одбор разматра ове акте, те ако сматра да предлог не треба прихватити, због тога што је акт чија се уставност или законитост оспорава, у складу с Уставом, односно законом, обавестиће Уставни суд о свом ставу и о разлозима за неприхватање предлога. Ако Одбор утврди да има основа за преиспитивање решења у закону чија се уставност оспорава, предложиће Народној скупштини да размотри предлог за оцену

³⁷⁴ Чл. 48 ст. 1 тач. 5 и чл. 186 и 187 Пословника.

³⁷⁵ Чл. 48 ст. 7 и чл. 192 ст. 1 Пословника.

³⁷⁶ Чл. 48 ст. 1 тач. 10 и чл. 194 Пословника. Недостатак је то што предлог за доношење аутентичног тумачења могу да поднесу субјекти који имају право законодавне иницијативе. Зато предлог за доношење аутентичног тумачења не могу да поднесу матични одбори. Приликом сагледавања стања у својој области они могу да виде да постоји потреба за аутентичним тумачењем, због чега би било добро дати им ово право.

³⁷⁷ Чл. 48 ст. 5 и чл. 196 Пословника.

уставности тог закона, са предлогом закључка да Влада или надлежно министарство припреми предлог за измену или допуну тог закона.³⁷⁸

Народна скупштина врши квазисудску функцију у поступку разрешења председника Републике због повреде Устава. У оквиру тог парламентарног поступка улогу има Одбор за уставна питања и законодавство, који разматра разлоге за покретање поступка за разрешење председника Републике који су наведени у образложењу предлога за разрешење, и о томе подноси извештај Народној скупштини.³⁷⁹ Како до сада није никада покренут поступак за разрешење председника Републике, ова надлежност Одбора за уставна питања и законодавство се није могла видети у пракси.

7.2. Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања

Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања је једини скупштински одбор који је у правом смислу речи неспецијализован и бави се искључиво унутарпарламентарним питањима. Из самог назива овог одбора се види да он разматра четири врсте питања: административна, буџетска, мандатна и имунитетска питања. Из назива одбора се такође види да се ова питања могу поделити у две категорије. Прву категорију чине административно-буџетска питања и ради се о питањима која се тичу Народне скупштине као целине, а то су скупштинска администрација и скупштински буџет. Другу категорију чине мандатно-имунитетска питања и она се тичу народних посланика појединачно јер се ради о њиховим мандатима и посланичком имунитету који имају у складу са Уставом.³⁸⁰

У оквиру административних питања овај одбор доноси бројне акте, као што су акт о поступању с актима који се подносе у електронском облику, акт о поступању са актима који се сматрају тајним, акте о унутрашњем реду у згради Народне скупштине, распореду седења народних посланика и других лица у сали за седнице Народне скупштине, акт о коришћењу простора око зграде и службених возила, и др. Овај одбор доноси и акт о евидентирању имовине и другим питањима од значаја за управљање имовином Народне скупштине. Занимљиво је да Одбор доноси и акт о радном ангажовању консултаната у посланичким групама у Народној скупштини и о накнади трошкова за ангажовање научника и стручњака у раду Народне скупштине. Дакле,

³⁷⁸ Чл. 48 ст. 1 тач. 9 и чл. 242 Пословника.

³⁷⁹ Чл. 48 ст. 1 тач. 6 и чл. 234 ст. 5 Пословника.

³⁸⁰ Делокруг овог одбора је детаљно наведен у чл. 65 Пословника.

може се видети да овај одбор има значајну нормативну надлежност у погледу унутрашњег уређења рада Народне скупштине.

Када је реч о службеницима који раде у Служби Народне скупштине, овај одбор подноси предлог одлуке о организацији и раду Службе, коју усваја Народна скупштина, даје сагласност на правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Служби, доноси акте о образовању конкурсне и жалбене комисије, врши постављења у Служби Народне скупштине на предлог генералног секретара Народне скупштине и доноси решења о платама генералног секретара и заменика генералног секретара, као и државних службеника на положају, односно постављених лица у Служби. Овај одбор доноси и решења о постављењу шефа кабинета председника Народне скупштине, на предлог председника Народне скупштине, као и помоћника генералног секретара, на предлог генералног секретара.³⁸¹ У периоду од 2012. до 2020. године Одбор је више пута дао сагласност да се запосленима у Служби Народне скупштине који остварују плате које су ниже од износа нето просечне месечне зараде у Републици Србији исплати једнократна помоћ у одређеном износу.

Буџетска питања подразумевају да овај одбор утврђује скупштински буџет, стара се о правилности коришћења буџетских средстава и врши контролу расхода. О томе овај одбор подноси годишњи извештај Народној скупштини. Предлог скупштинског буџета припрема генерални секретар Народне скупштине. Када Одбор на својој седници утврди предлог скупштинског буџета, доставља га министарству надлежном за финансије ради давања мишљења. Након тога Одбор разматра образложено мишљење министарства, на седници на којој присуствује министар. На тој седници се усаглашавају ставови министра и чланова одбора о предлогу скупштинског буџета. Скупштински буџет је утврђен када се о њему на седници одбора постигне сагласност. Уколико до тога не дође, министарство надлежно за финансије у нацрт буџета Републике Србије укључује предлог скупштинског буџета који је Одбор првобитно послао министарству на мишљење. Влада исто тако укључује тај предлог скупштинског буџета у предлог закона о буџету Републике Србије.³⁸² Одбор је редовно разматрао предлог скупштинског буџета као и предлоге за ребаланс скупштинског буџета када је то било потребно.

³⁸¹ Тач. 13 Одлуке о организацији и раду Службе Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 30/2018.

³⁸² Чл. 65 Закона о Народној скупштини и чл. 180 и 181 Пословника. Буџет Народне скупштине се увек представља у разделу 1 посебног дела Закона о буџетском систему.

Некадашњи Административни одбор је 2009. године донео одлуку о оснивању Фонда солидарности Народне скупштине. Фонд чине средства прикупљена од дневница народних посланика и то тако што посланици издвајају у Фонд по једну дневницу месечно, а поред тога се у Фонд усмеравају средства од новчаних казни које су изречене посланицима. Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања доноси одлуку о усмеравању средстава из Фонда солидарности социјално угроженим групама.³⁸³ Одбор је у својој пракси више пута доносио одлуке о усмеравању средстава из Фонда солидарности, на пример, ради помоћи деци оболелих од тешких болести, помоћи народним кухињама на Косову и Метохији и сл.³⁸⁴

У оквиру мандатних питања овај одбор доноси опште и појединачне акте којима се уређују питања статусног и материјалног положаја, права и дужности посланика и функционера које бира Народна скупштина и даје мишљење за обављање друге јавне функције ових лица. Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања спроводи поступак за потврђивање и престанак мандата народног посланика. Ово је једна од најчешћих функција коју Одбор врши у пракси. Овај одбор разматра разлоге за престанак мандата народном посланику пре истека времена на које је изабран и подноси о томе извештај Народној скупштини. У извештају Одбор предлаже да Народна скупштина констатује престанак мандата народном посланику. Ако је народни посланик поднео оставку, председник Народне скупштине је доставља Одбору, а посланик се позива на седницу Одбора на којој се разматра његова оставка. Међутим, иако имају право, посланици који су поднели оставку обично не присуствују тој седници. Након што Народна скупштина констатује престанак посланичког мандата, постоји потреба за попуном упражњеног посланичког места. Тада Одбор врши увид у одлуку Републичке изборне комисије и уверење о избору новог народног посланика, те утврђује истоветност података из ова два документа. Одбор о томе подноси извештај Народној скупштини, са предлогом да се потврди мандат новом посланику.³⁸⁵ Дакле, Одбор има задатак какав при конституисању новог сазива Народне скупштине има верификациона комисија.³⁸⁶ Како верификациона комисија постоји само током конституисања парламента, одн. привременог је карактера, било је

³⁸³ Одлука о оснивању Фонда солидарности Народне скупштине, 28 Број 02-724/09 од 05.03.2009. године.

³⁸⁴ Помоћ народним кухињама на Косову и Метохији је упућивана преко Епархије рашко-призренске, која је Одбору касније достављала извештаје о правдању средстава, које је Одбор и разматрао.

³⁸⁵ Чл. 198 и 199 Пословника.

³⁸⁶ В. чл. 5 и 197 Пословника.

неопходно да се овај задатак повери неком сталном одбору. Ово је важно зато што је неизбежно да се у току једног сазива јаве упражњена посланичка места.

Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања доноси решења о материјалним правима народних посланика.³⁸⁷ Тако, на пример, овај одбор доноси решења по захтевима народних посланика за остваривање права на накнаду за одвојени живот од породице. Такође, Одбор доноси и решења о остваривању права на исплату месечне накнаде на име закупа стана у Београду.³⁸⁸ Када посланику престане функција народног посланика, Одбор утврђује право на накнаду плате у висини плате коју је посланик имао на дан престанка функције, у трајању од шест месеци.³⁸⁹ Овај одбор доноси одлуку о новчаној казни за народног посланика коме је изречена мера на седници народне скупштине или одбора. Висина казне је одређена Пословником, али Одбор доноси решење са конкретним износом казне.³⁹⁰ Ипак, Одбор нема могућност да разматра оправданост изречене мере, нити да мења одлуку председавајућег о изреченој мери, већ мора да изречену меру „претвори“ у новчану казну. Због тога у пракси долази до расправе на седницама Одбора о томе да ли је председавајући добро поступио када је изрекао неку меру, или је то било неоправдано. Тако посланици опозиције редовно наводе како изрицање мера није било оправдано, те да председавајући санкционишу опозиционе посланике, а не и владине када би они то заслужили. Посланици владајуће већине редовно правдају кажњавање тиме да Одбор није други степен у односу на одлуку председавајућег и да он мора да донесе решење о кажњавању по основу изречене мере на седници пленума или одбора. Увидом у стенографске белешке се утврђује која мера је изречена.

У складу са Законом о спречавању корупције, Одбор даје мишљења за обављање другог посла или делатности народним посланицима и другим функционерима које бира Народна скупштина. Наиме, јавни функционер који је изабран, постављен или именован на другу јавну функцију и који намерава врши да више јавних функција истовремено, дужан је да у року од осам дана од дана избора, постављења или именовања затражи сагласност Агенције за борбу против корупције. Уз захтев, јавни функционер доставља и прибављено позитивно мишљење органа који га је изабрао,

³⁸⁷ Чл. 28 Закона о примањима народних посланика у Народној скупштини Републике Србије.

³⁸⁸ Чл. 6 Одлуке о посланичкој накнади, 28 Број 120-1105/09 – пречишћени текст, од 29.04.2009. године.

³⁸⁹ В. чл. 43 Закона о Народној скупштини.

³⁹⁰ Казна за изречену опомену износи 10% од основне плате, за две опомене у току исте седнице 20%, за одузимање речи 40%, а за изречену меру удаљења са седнице 50% од основне плате народног посланика. Ако је посланику изречено више мера за повреду реда на седници, новчане казне се не сабирају, већ се примењује само највиша новчана казна. Пословник садржи и друга правила о одузимању новчане казне од примања народних посланика. В. чл. 114 и 115 Пословника.

поставио или именовано на јавну функцију, а јавни функционер који је изабран на јавну функцију непосредно од грађана (а то су народни посланици) доставља позитивно мишљење надлежног радног тела органа у коме је јавни функционер.³⁹¹ Ово је у пракси веома често питање које се јављало пред Одбором. Одбор је увек давао позитивно мишљење за кумулирање јавних функција. Примећује се да се мишљења дају по аутоматизму, без разматрања етичких и других аспеката компатибилности двеју функција, а то се правда тиме да мишљење и тако није обавезујуће.

У области имунитета овај одбор има две улоге. Прва је да размотри питања успостављања или укидања имунитета народног посланика и других изабраних лица, у складу са Уставом и законом, и да о томе поднесе извештај Народној скупштини. Одбор разматра захтев за одобрење одређивања притвора за народног посланика и захтев за одобрење покретања кривичног поступка или другог поступка у коме се може изрећи казна затвора, те свој извештај са предлогом одлуке подноси Народној скупштини на одлучивање. Народни посланик се посебно обавештава о одржавању седнице Одбора на којој се разматра питање његовог имунитета.³⁹² Одбор може предложити Народној скупштини да успостави имунитет неповредивости посланику ако се он на њега није позвао, или да да одобрење за предузимање одређених радњи према посланику који се позвао на имунитет. Свакако, коначну одлуку доноси Народна скупштина. Проучавањем скупштинске праксе у периоду од 2012. до 2020. године се наишло на два примера укидања имунитета посланику од стране Одбора. Друга улога Одбора је да разматра захтеве за одобравање лишавања слободе носилаца тужилачких функција и да о томе донесе одлуку.

Занимљиво је да се неким законима овом одбору поверава улога да одреди висину накнаде за рад чланова одређених државних органа. Тако, овај одбор одређује накнаду за рад чланова Високог савета судства, Државног већа тужилаца, Националног савета за културу.³⁹³ Такође, Одбор утврђује основицу за обрачун и исплату плата за

³⁹¹ Чл. 56 ст. 4 Закона о спречавању корупције, *Службени гласник РС*, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021, 14/2022. Исто је важило у чл. 28 ст. 4 претходног закона у овој области, Закона о Агенцији за борбу против корупције из 2008. године.

³⁹² Чл. 252 ст. 3 и 4 Пословника.

³⁹³ Чл. 10 ст. 3 Закона о Високом савету судства, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 101/20210, 88/2011, 106/2015, 76/2021; чл. 10 ст. 3 Закона о Државном већу тужилаца, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015; чл. 18 ст. 4 Закона о култури, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 13/2016, 30/2016, 6/2020, 47/2021, 78/2021

председника Републике, народне посланике и именована, постављена и запослена лица у службама председника Републике и Народне скупштине.³⁹⁴

Пословником је предвиђено да овај одбор подноси предлог кодекса понашања народних посланика. Међутим, у пракси Одбор дуго није донео наведени документ. Наиме, у сва три проучавана скупштинска сазива од 2012. године до 2020. године, Одбор је формирао радну групу за израду Предлога Кодекса понашања народних посланика. Упркос вишегодишњем постојању оваквих радних група, Кодекс је донет тек 2020. године, чак осам година од ступања Пословника на снагу.³⁹⁵ На овом месту ћемо само споменути да Одбор према Кодексу има овлашћење да разматра пријаве за кршење правила Кодекса, доноси одлуку о повреди Кодекса и изриче прописане мере. Пракса Одбора у овој његовој надлежности је тек у настајању.³⁹⁶

7.3. Одбор за контролу служби безбедности

Одбор за контролу служби безбедности је скупштински одбор који врши парламентарни надзор над радом безбедносних служби. Службе безбедности „представљају специјализоване релативно самосталне државне институције овлашћене да законским, јавним и тајним начинима и средствима прикупљају податке и информације о другим државама или њеним институцијама, као и о могућим противницима“.³⁹⁷ Службе безбедности у нашем систему су Безбедносно-информативна агенција (БИА), Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА).³⁹⁸ БИА је цивилна служба безбедности, а ВБА и ВОА су војне.

Народна скупштина обавља надзор над радом служби безбедности непосредно и преко надлежног одбора. Директор службе безбедности је дужан да се одазове позиву за седницу Одбора. Ако је директор службе безбедности спречен да присуствује седници Одбора, дужан је да на седницу упути свог заменика, односно овлашћеног представника. Према Закону о основама уређења служби безбедности Републике

³⁹⁴ Чл. 3 ст. 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 34/2001, 62/2006, 116/2008, 92/2011, 99/2011, 10/2013, 55/2013, 99/ 2014, 21/2016, 113/2017, 113/2017. Одбор је морао да одређује нову основицу за обрачун плата овим субјектима за време важења Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 116/2014, 95/2018.

³⁹⁵ Кодекс понашања народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 156/2020, 93/2021.

³⁹⁶ О значају Кодекса и току његове израде код нас, в. Т. Тепавац, *Ор. cit*, стр. 39-40.

³⁹⁷ З. Манојловић, Парламентарни надзор над службама безбедности; у: Манић Ј., Леденичан Б., Вујачић М., (ур.), *Јачање надзорне улоге Народне скупштине – Оквир за расправу*, Београд, 2015, стр. 37.

³⁹⁸ Чл. 4 ст. 1 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 72/2012.

Србије, седнице Одбора могу бити затворене за јавност, а видели смо да у пракси то врло често и јесте случај.³⁹⁹

Одбор за контролу служби безбедности врши надзор на два начина: разматрањем извештаја и непосредним надзором. Директор службе безбедности најмање једном у току редовног заседања Народне скупштине подноси Одбору редовни извештај о раду службе, а по потреби или на захтев Одбора и ванредни извештај.⁴⁰⁰ То је опште правило из Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије. Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији је предвиђено да Народна скупштина врши надзор над радом ВБА и ВОА у складу са тим законом и одредбама закона којим се уређују основе уређења служби безбедности Републике Србије.⁴⁰¹ Законом о Безбедносно-информативној агенцији је предвиђено да је њен директор дужан да два пута годишње поднесе Народној скупштини и Влади извештај о раду БИА и о стању безбедности Републике Србије.⁴⁰² На тај начин и за БИА важи режим из Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије – пошто Народна скупштина има два редовна заседања годишње, то је један редовни извештај у једном редовном скупштинском заседању. Међутим, ниједан од наведених закона не прописује детаљније садржину извештаја које службе безбедности достављају Одбору.⁴⁰³

Други начин надзора је непосредни надзор служби безбедности у виду надзорних посета. „Теренске посете треба да пруже посланицима информације из прве руке и директан увид у рад институција, као и да успоставе дијалог са званичницима институција“.⁴⁰⁴ Када је реч о непосредном надзору, директор службе безбедности је дужан, да на захтев Одбора, омогући члановима Одбора приступ у просторије службе, пружи им увид у документацију, пружи податке и информације о раду службе и одговори на њихова питања у вези са радом службе. „Овде је нарочито важно право чланова одбора да улазе у просторије. То је истинско право инспекције“.⁴⁰⁵ Међутим, овлашћења чланова одбора приликом непосредног надзора су ограничена јер чланови

³⁹⁹ Чл. 16 ст. 1 и чл. 17 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, чл. 230 ст. 1 Пословника.

⁴⁰⁰ Чл. 18 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије.

⁴⁰¹ Чл. 52 Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 88/2009, 55/2012, 17/2013.

⁴⁰² Чл. 17 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014, 66/2014, 36/2018.

⁴⁰³ Исто запажа и К. Ђокић, *Парламентарни надзор над применом посебних мера за тајно прикупљање података у Србији*, Београд, 2014, стр. 13.

⁴⁰⁴ М. Nastić, *Parliamentary oversight of security system: the case of Serbia*; у: *Međunarodni naučni skup „Dani Arčibalda Rajsa“*, *tematski zbornik radova međunarodnog značaja, tom I*, Београд, 2016, pp. 194-195.

⁴⁰⁵ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2020, стр. 125.

Одбора не могу од службе безбедности тражити податке о: 1) идентитету садашњих и бивших сарадника службе; 2) припадницима службе са прикривеним идентитетом; 3) трећим лицима којима би откривање тих података могло да штети; 4) методима прибављања обавештајних и безбедносних података; 5) акцијама које су у току; 6) начину примене посебних поступака и мера; 7) подацима и информацијама које су прибављене разменом са страним службама и међународним организацијама; 8) тајним подацима и информацијама других државних органа у поседу службе.⁴⁰⁶ Ова ограничења „омогућавају постизање неопходног биланса између потребе за надзором и очувања оперативног интегритета службе безбедности“⁴⁰⁷.

Одбор је 2016. године донео Одлуку о начину на који Одбор за контролу службе безбедности врши непосредни надзор,⁴⁰⁸ којом је замењена претходна таква одлука из 2013. године. Према овој одлуци, предлог за организовање надзорне посете може да предложи члан одбора у писаном облику или усмено на седници Одбора затвореној за јавност. Одбор доноси одлуку о надзорној посети на седници затвореној за јавност, најкасније у року од 30 дана од дана подношења предлога. Надзорна посета се врши у седишту службе или у њеној подручној јединици и може да траје до пет радних дана. У пракси су посете обављане и у седишту службе безбедности и у њиховим подручним јединицама. Одлука Одбора о надзорној посети садржи датум, време, локацију посете, предвиђено време трајања посете, састав делегације и предмет посете. Делегацију чине најмање три члана Одбора, међу којима је обавезно члан одбора који је предложио надзорну посету. Одбор одређује делегацију и шефа делегације. Приликом одређивања састава делегације Одбор води рачуна о пропорционалној заступљености посланичких група у одбору, „али нигде се не спомиње да обавезно бар један од чланова Делегације буде из редова опозиције, што би непосредном надзору дало додатни кредибилитет“⁴⁰⁹. О надзору се сачињава записник, који носи ознаку тајности и на који чланови делегације могу да ставе примедбе. На првој наредној седници Одбора се разматра записник, и на седницу се позива директор агенције у којој је вршен надзор. Одбор

⁴⁰⁶ Чл. 19 Закона о основама уређења службе безбедности Републике Србије.

⁴⁰⁷ М. Митровић, Парламентарни надзор службе безбедности у Републици Србији; у: Бановић Б. (ур.), *Годишњак Факултета безбедности 2016*, Београд, 2016, стр. 398.

⁴⁰⁸ Одлука о начину на који Одбор за контролу службе безбедности врши непосредни надзор, 22 Број 02-2262/16 од 30.09.2016. године.

⁴⁰⁹ М. Митровић, *Ор. cit.*, стр. 403.

подноси Народној скупштини годишњи извештај о извршеном надзору над радом служби безбедности са закључцима и евентуалним предлогом мера.⁴¹⁰

Чланови Одбора и лица која учествују у његовом раду дужни су да штите и чувају поверљиве информације до којих дођу у раду Одбора и после престанка чланства, односно рада у Одбору. Чланови Одбора потписују изјаву о обавези чувања тајне после избора у Одбор, а лица која учествују у раду Одбора – пре почетка ангажовања у Одбору.⁴¹¹ Пословником је у оквиру правила о поступку контроле над радом служби безбедности посебно предвиђено да седнице Одбора могу бити затворене за јавност. Одлуку о обавештавању јавности доноси Одбор, јер „сигурно да је неопходно филтрирање информација јавности поводом питања која су била предмет расправе на затвореној седници“⁴¹². Затвореној седници могу присуствовати чланови Одбора, односно њихови заменици, који су потписали изјаву о обавези чувања тајне после избора за члана или заменика члана Одбора. Седници Одбора могу присуствовати секретар Одбора и запослени у Служби Народне скупштине које одреди генерални секретар, а који су потписали изјаву о обавези чувања тајне.⁴¹³

7.4. Одбор за спољне послове

Одбор за спољне послове разматра предлоге закона и других општих аката, и друга питања из области: спољне политике; односа са другим државама, међународним организацијама и институцијама; потврђивања међународних уговора из области спољнополитичких односа; уређивања поступка закључивања и извршавања међународних уговора и заштите права и интереса Републике Србије и њених држављана и домаћих правних лица у иностранству.⁴¹⁴ Дакле, овај одбор се бави само спољнополитичким питањима и правним актима који имају везе са њима. То се најбоље види на примерима међународних уговора. Држава закључује бројне међународне уговоре, али велика већина њих приликом ратификације у Народној скупштини не пролази кроз Одбор за спољне послове, већ кроз неки други матични одбор. На пример, какав међународни уговор у области телекомуникација ће бити предмет разматрања Одбора за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације. Са

⁴¹⁰ В. Одлуку о начину на који Одбор за контролу служби безбедности врши непосредни надзор; чл. 230 ст. 2, 231 Пословника.

⁴¹¹ Чл. 20 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије.

⁴¹² М. Рапајић, *Op. cit.*, стр. 135.

⁴¹³ Чл. 232 и 233 Пословника.

⁴¹⁴ Чл. 50 ст. 1 Пословника.

друге стране, међународни уговор који се бави заштитом дипломатског особља ће разматрати Одбор за спољне послове.

У Одбору за спољне послове се обављају разговори с амбасадорима Републике Србије пре одласка на њихову дипломатску дужност. О обављеним разговорима председник Одбора обавештава министра спољних послова.⁴¹⁵ У раду Одбора је успостављена пракса да се ови разговори воде на седницама затвореним за јавност, због поверљивих информација које амбасадори могу потенцијално изнети.

Народна скупштина остварује међународну сарадњу путем делегација које чине посланици. Одбор за спољне послове одлучује о иницијативама за посете и утврђује састав делегација Народне скупштине које нису сталне, као и циљеве и задатке посете делегације Народне скупштине.⁴¹⁶ Ако одбор не може да донесе одлуку о томе, то ће учинити председник Народне скупштине. Свака делегација у року од 15 дана од дана завршетка посете подноси Одбору извештај о посети, који Одбор разматра. Тако Одбор разматра извештаје како сталних делегација Народне скупштине, тако и извештаје делегација о реализованим посетама. Одбор на крају сваке године подноси Народној скупштини извештај о оствареној међународној сарадњи у протеклој години.⁴¹⁷ У пракси, Одбор за спољне послове у већини случајева прихвата иницијативе за посете, а спорадично се дешавало да их не прихвати. Када је реч о извештајима делегација, њих Одбор само констатује. Одбор у пракси констатује и друге реализоване контакте, не само посете делегација. Тако Одбор констатује забелешке о разговорима посланика, чланова скупштинских одбора, председника Народне скупштине и сл. са представницима страних држава и међународних организација.

Народни посланици могу у својству чланова делегације Народне скупштине, а у вези са појединим спољнополитичким мисијама ширег значаја, учествовати на редовним и специјалним заседањима Организације уједињених нација и њених специјализованих организација, на међународним конференцијама и на другим заседањима међународних организација и институција. Потребу учешћа и састав такве делегације утврђује Одбор. Ако Одбор није у могућности да одлучи о овим питањима, о њима одлуку доноси председник Народне скупштине.⁴¹⁸

⁴¹⁵ Чл. 28 Закона о спољним пословима, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 126/2007, 41/2009; и чл. 50 ст. 2 Пословника.

⁴¹⁶ Састав сталних делегација одређује сама Народна скупштина (чл. 26 Пословника). Ради се о делегацијама у парламентарним скупштинама Савета Европе, Организације за европску безбедност и сарадњу и другим мултилатералним парламентарним институцијама и организацијама.

⁴¹⁷ Чл. 50 ст. 3, 7 и 8, чл. 290 Пословника.

⁴¹⁸ Чл. 291 Пословника.

У Народној скупштини се могу образовати посланичке групе пријатељства за унапређење односа и сарадње наше државе са другим државама, на принципу добровољности. Одбор одређује председника и чланове посланичких група пријатељства и даје сагласност на одлуку о размени посета са посланичким групама пријатељства представничких тела других држава. Ако Одбор није у могућности да донесе ове одлуке, то ће учинити председник Народне скупштине, односно потпредседник Народне скупштине и председник Одбора. Одбор води евиденцију о чланству у посланичким групама пријатељства.⁴¹⁹

Имајући у виду све ове надлежности Одбора за спољне послове, на крају ћемо напоменути да дневни ред седница овог одбора најчешће чини разматрање иницијатива за посете, констатовање извештаја о реализовним посетама и другим оствареним контактима и констатовање промена у саставу посланичких група пријатељства.

7.5. Одбор за европске интеграције

Одбор за европске интеграције је радно тело Народне скупштине које, у сарадњи са председником Народне скупштине, координира процес праћења преговора о приступању Републике Србије Европској унији.⁴²⁰ Према Пословнику, Одбор за европске интеграције обавља следеће задатке: 1) разматра предлог закона и другог општег акта са становишта њихове прилагођености прописима Европске уније и Савета Европе и даје претходно мишљење о оправданости скраћеног поступка; 2) разматра планове, програме, извештаје и информације о поступку стабилизације и придруживања Европској унији; 3) прати реализацију стратегије придруживања, предлаже мере и покреће иницијативе за убрзавање реализације стратегије придруживања у оквиру надлежности Народне скупштине; 4) предлаже мере за успостављање општег, националног споразума о придруживању Србије европским институцијама; 5) развија сарадњу с одборима парламената других земаља и парламентарним институцијама Европске уније.⁴²¹ Најистакнутија улога овог одбора је да разматра предлоге закона са становишта њихове усклађености са прописима Европске уније и Савета Европе. Међутим, делује да се ради о задатку који посланици не могу да обаве сами. Правни систем Европске уније веома комплексан и веома је тешко наћи међу 250 народних посланика њих 17 који јако добро познају овај

⁴¹⁹ Чл. 61 Закона о Народној скупштини, чл. 50 ст. 4 и 5 и чл. 292 Пословника.

⁴²⁰ Тач. 15 Резолуције о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији.

⁴²¹ Чл. 64 ст. 1 Пословника.

специфичан правни систем. Уз то, кроз овај Одбор пролазе различити закони, тако да посланици треба да дају своје мишљење о усклађености са правним системом Европске уније у вези са разнородним законима, нпр. еколошким законима, прописима о заштити потрошача, прописима у области заштите података о личности итд. Зато код овог одбора постоји бар за један степен већа потреба да се у његов рад укључи стручна јавност која поседује знања у вези са различитим секторским политикама Европске уније. Из истог разлога овај одбор треба да има нарочиту помоћ компетентних службеника из Службе Народне скупштине.

Како приступање Европској унији (бар у техничком смислу) подразумева пролазак кроз преговарачка поглавља која се тичу различитих секторских политика, Одбор за европске интеграције има своје место у том процесу. Током спровођења аналитичког прегледа и оцене усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније и њихове имплементације (скрининга) за поједина преговарачка поглавља, Влада доставља Одбору за европске интеграције извештај о резултатима билатералног скрининга за свако преговарачко поглавље. Пре утврђивања преговарачке позиције за поједино поглавље, Влада доставља предлог преговарачке позиције Одбору за европске интеграције. Седници Одбора на којој се разматра предлог преговарачке позиције присуствују овлашћени представник Владе, председник преговарачке групе и шеф Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији. Одбор за европске интеграције даје мишљење и/или доноси препоруке о предлогу преговарачке позиције. Влада разматра мишљење и препоруке Одбора за европске интеграције приликом усвајања преговарачке позиције и обавештава Одбор о усвојеној преговарачкој позицији.⁴²²

У вези са разматрањем преговарачких позиција Одбор је 2014. године донео посебну одлуку којом се уређује поступак разматрања преговарачке позиције на седници Одбора за европске интеграције и одбора у чијем су делокругу питања из конкретне преговарачке позиције. Председник Одбора за европске интеграције доставља предлог преговарачке позиције председнику матичног одбора. Матични одбор разматра преговарачку позицију и о томе доставља извештај Одбору за европске интеграције. Матични одбор одређује известиоца који има право да образложи извештај на седници Одбора за европске интеграције. Након тога Одбор за европске интеграције разматра предлог преговарачке позиције на седници којој присуствују овлашћени

⁴²² Тач. 16-19 Резолуције о о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији.

представник Владе, председник преговарачке групе и шеф Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији. Одбор за европске интеграције ће размотрити предлог преговарачке позиције и без извештаја матичног одбора уколико матични одбор не размотри предлог преговарачке позиције. Пре разматрања предлога преговарачке позиције, Одбор за европске интеграције обавезно разматра предлоге, прилоге и препоруке представника цивилног друштва, односно Националног конвента о европској интеграцији Србије. Као што је већ било речи, седнице Одбора за европске интеграције и матичног одбора на којима се разматра предлог преговарачке позиције су затворене за јавност. Након разматрања, Одбор за европске интеграције даје мишљење и/или доноси препоруке о предлогу преговарачке позиције, о чему без одлагања обавештава Владу, председника Народне скупштине и председника надлежног одбора. Уколико Одбор за европске интеграције не размотри предлог преговарачке позиције у року од 15 дана од дана пријема, сматра се да је прихватио предлог, што значи да у случају непоступања Одбора постоји фикција о његовом позитивном мишљењу. Влада обавештава Одбор за европске интеграције о усвојеној преговарачкој позицији, а председник овог одбора о томе обавештава председника Народне скупштине и председника матичног одбора. У случају измене преговарачке позиције или њеног поновног отварања, спроводи се исти поступак.⁴²³

Одбор врши и контролну функцију разматрањем извештаја. Постоје две врсте извештаја које Одбор разматра. Прво, Одбор разматра тромесечне извештаје о актуелном стању у процесу преговора са Европском унијом. Ове извештаје подносе члан Владе задужен за европске интеграције и шеф Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији. Они су дужни да на захтев Одбора ове извештаје подносе и чешће. Друго, Влада подноси Народној скупштини извештај о току преговора о приступању Републике Србије Европској унији два пута годишње, и то по завршетку шестомесечног циклуса председавања Саветом Европске уније.⁴²⁴ Тај извештај се разматра на седници Народне скупштине, али га на својој седници у пракси разматра и Одбор за европске интеграције, као помоћно радно тело. С обзиром на питања којима се овај одбор бави, на његовим седницама су редовно представљани годишњи извештаји Европске комисије о приступању Србије Европској

⁴²³ В. Одлуку о поступку разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

⁴²⁴ Тач. 22 и 23 Резолуције о о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији. Шестомесечни извештаји Владе се у пракси означавају по земљи која је током извештајног периода председавала Саветом Европске уније (нпр. Извештај о преговорима о приступању РС Европској унији током председавања Аустрије).

унији, па су чланови Одбора имали прилике да дискутују о закључцима Европске комисије.

Одбор за европске интеграције је део КОСАП - Конференције парламентарних одбора за европске интеграције/послове земаља учесница у Процесу стабилизације и придруживања у Југоисточној Европи. Ради се о виду регионалне међупарламентарне сарадње који окупља одборе за европске интеграције/послове земаља југоисточне Европе које приступају Европској унији.⁴²⁵ Зато Одбор за европске интеграције у пракси на својим седницама одређује чланове Одбора који ће учествовати у различитим активностима које се организују под окриљем КОСАП-а, али и на другим догађајима који се тичу приступања Европској унији. У оквиру КОСАП-а се организују редовни састанци – конференције, а одбори који су чланови КОСАП-а се смењују у председавању њима. Тако је наш Одбор за европске интеграције био домаћин КОСАП конференцијама 2009, 2015. и 2019. године.⁴²⁶

⁴²⁵ По Пословнику КОСАП-а, он представља форум за редовну размену мишљења која се односе на Процес стабилизације и придруживања, програм учлањивања у ЕУ земаља у Процесу, као и процес проширења ЕУ. В. чл. 1 Пословника Конференције парламентарних комисија за европске интеграције/питања земаља учесница у Процесу стабилизације и придруживања Југоисточне Европе из 2005. године; преузето: 01.06.2022. <https://api.skupstina.me/media/files/1617783650-poslovnik-o-radu-cosap-a.pdf>.

⁴²⁶ Податак је добијен са интернет стране: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/evropske-integracije/saradnja/regionalna-saradnja.4010.html>; приступљено дана: 01.06.2022.

V ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Парламентарни одбори представљају битну компоненту у функциониосању савременог парламента. Ширење законодавне функције и потреба за већом контролом извршне власти, али и за надзором над радом неких новијих тела попут независних регулаторних и контролних органа, створило је потребу да се растерети парламентарни пленум. Рад парламента у пленуму је предуг, у њему учествује велики број посланика, постоји могућност за парламентарном опструкцијом. Тешко би било изводљиво да парламент апсолутно све одлуке доноси на пленуму. Зато су и настали парламентарни одбори, који применом принципа ефикасности олакшавају рад пленума јер припремају питања која ће на пленуму бити разматрана. Уз то, принцип стручности налаже да одбори са стручног аспекта сагледају предложене законе. Међутим, у идеалном парламенту то јесте тако, али парламент представља политичку институцију. Услед тога су посланици подложни поковању партијској дисциплини. Зато постоји опасност да се стручно мишљење лако замени партијским мишљењем. Утицај одбора на парламентарни живот и рад зависи искључиво од дејства партијске дисциплине. Уколико је утицај партијске дисциплине већи, одбори раде мање квалитетно, и обратно. Чак и да одборски систем има одличну правну подлогу за свој рад, он неће бити утицајан у условима јаке партијске дисциплине.

Када је реч о српским скупштинским одборима, разматрањем проблема изложених у раду се може доћи до неколико закључака. Најпре се може видети да је одбора много у нашој Народној скупштини. То се нарочито може закључити кад се узме у обзир број седница одбора. Одбори који су одржали најмање седница у проучаваном периоду практично нису оправдали своје постојање. Уколико скупштина може успешно да функционише и са малим бројем седница неких одбора – то значи да она може да ради и без њих. Зато је потребна реформа одборског система, којом би се број одбора још смањио. Тако је могуће спајање неких одбора. Рецимо, Одбор за права детета би могао да се споји са Одбором за здравље и породицу, имајући у виду блискост питања које разматрају. Или, Одбор за дијаспору и Србе у региону је један од оних који је најмање радио, па би могао да се споји са Одбором за спољне послове. Уз то, питање дијаспоре у извршној власти иначе спада у ресор спољних послова. Наравно, постоје многе друге могућности за редукцију броја одбора. Може се ићи и за француским примером, тако да се формира мали број одбора са већим бројем чланова, који ће унутар себе да формирају већи број пододбора. Тако мали број одбора би,

рецимо, могао да прати садашњу организацију Службе Народне скупштине у односу на одборе (в. табелу бр. 6).

Даље, скупштински одбори су гломазни. То се види већ из чињенице да у одборима постоји 315 места, а да је посланика 250. Уз то, нису сви одбори подједнако оптерећени. Зато треба редуковати број чланова одбора, уз забрану да један посланик буде члан више одбора. Број чланова различитих одбора би требало да варира, зависно од делокруга рада одбора и активности које су они исказали у претходном периоду. Одбори који разматрају већи број питања и сложенија питања и који су у протеклом периоду држали већи број седница би требало да имају више чланова.

Одбори у нашој пракси представљају нестручна тела. То је последица тога што се за чланове одбора посланици не бирају према својим стручним знањима и афинитетима. Међутим, чак ни то није пресудно. Ако већина чланова одбора нема довољно знања из одређене области, одбори то треба да надоместе позивањем стручњака на седнице одбора и организовањем јавних слушања. Међутим, у раду одбора највише учествују представници подносилаца предлога закона и других аката, а број јавних слушања које су одбори организовали је опадао. Због свега тога можемо рећи да су одбори нестручни, а делује да се ни не труде да укључе стручну јавност у свој рад и тако подигну квалитет рада.

Ефикасност рада одбора можемо сагледати са два аспекта. Уколико говоримо о времену трајања седница одбора, одбори јесу ефикасни, јер расправа на њима траје краће него на пленарним седницама. Но, ако ефикасност гледамо кроз резултате рада одбора, онда можемо рећи да су они неефикасни. Мишљења и препоруке одбора имају необавезујући карактер, а одбори најчешће прихватају предлоге закона и других аката, као и извештаје министарстава. Штавише, посланици често некритички прихватају предложене акте. Тиме што седницама одбора министри не присуствују у довољној мери, одбори не могу ваљано да врше контролу.

Чињеницу да одбори редовно прихватају предлоге закона можемо сагледати са аспекта односа посланика и Владе, пошто се Влада јавља као најчешћи предлагач закона. Наиме, чланови Владе су политичари који су чланови истих политичких партија као и посланици владајуће већине, и то често лица на значајним функцијама у владајућим партијама. То чини посланике политички зависним од Владе. Политички послушни посланици владајуће већине на седницама одбора, а потом и на пленарној седници, усвајају Владине предлоге закона. То је дејство партијске дисциплине. Односи парламентарне већине и мањине доводе до тога да чак и ако се изнесу озбиљни

аргументи против доношења закона, чланови одбора из владајуће већине ће увек прихватити предлог закона. Рад одбора треба да допринесе повећању интегритета законодавне власти у односу на извршну и да побољша квалитет закона и других аката, али се то не може остварити безрезервним прихватањем свих предлога Владе. Некритички однос према предложеним законима и извештајима министарстава – према свему што долази од Владе, је погубан за квалитетно деловање одбора. Иако са аспекта теорије, па и са аспекта позитивног права, одбори имају велики значај у остваривању функција Народне скупштине, парламентарна пракса, због свега изложеног, умањује и маргинализује њихов значај. Они треба да буду место сусрета политике и струке, а код нас имају готово чисту политичку димензију.

Имајући све ово у виду, може се закључити да је неопходна реформа састава и улоге одбора у нашем парламентарном праву. Главне препоруке за побољшање рада одбора које можемо дати су: 1) бирање чланова одбора по принципу стучности, 2) забрана вишеструког чланства у одборима, 3) укидање института заменика чланова одбора, 4) повећање броја председника одбора из реда опозиције, 5) забрана сазивања седнице одбора у време када се одржава пленарна седница, 6) немогућност разматрања предлога закона на пленарној седници док одбор не достави извештај, 7) право законодавне иницијативе одбора, 8) извештаји одбора у законодавном поступку би требало да садрже изнете аргументе *pro et contra* предложеног закона, 9) извештаји одбора у контролној функцији би требало да садрже изнете примедбе на рад органа чији је извештај разматран, 10) веће позивање стручњака на седнице одбора, 11) веће присуство министара на седницама одбора.

Побољшање правног и (посебно) фактичког положаја рада одбора треба да доведе до јачања независности, интегритета и квалитета рада целе Народне скупштине, да омогући стварање бољих прописа и оштрију контролу Владе. Међутим, за све то је потребно постојање одређеног нивоа политичке културе, а упитно је да ли она постоји у довољној мери на страни владајућих и опозиционих политичких структура у Србији.

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Извори на српском језику

1. Анђелковић Милева, *Буџетско право*, Ниш, 2010, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације;
2. Битем Дејвид, *Парламент и демократија у XXI веку*, Београд, 2013, Програм Уједињених нација за развој (UNDP) Србија;
3. Васовић Вучина, *Савремене демократије I*, Београд, 2012, Службени гласник;
4. Васовић Вучина, *Савремени изазови парламентаризма*; у: Павловић Вукашин, Орловић Славиша (прир.), *Дилеме и изазови парламентаризма*, Београд, 2007, Konrad Adenauer Stiftung, Факултет политичких наука, стр. 7-44;
5. Давинић Марко, *Независна контролна тела у Републици Србији*, Београд, 2018, Досије студио;
6. Де Верготини Ђузепе, *Упоредно уставно право*, Београд, 2015, Службени гласник;
7. Димитријевић Ненад, *Немачки парламентаризам*, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1 (1992), Vol. LXXVIII, стр. 111-130;
8. Ђокић Катарина, *Парламентарни надзор над применом посебних мера за тајно прикупљање података у Србији*, Београд, 2014, Београдски центар за безбедносну политику;
9. Ђорђевић Јован, *Уставно право*, Београд, 1986, Савремена администрација;
10. Јовичић Миодраг, *Уставни и политички системи*, Београд, 2006, Службени гласник, Правни факултет, стр. 44;
11. Јовичић Миодраг, Николић Павле, *Парламентарни одбори – прилог упоредноправном проучавању*; у: Благојевић Борислав (ур.), *Место и улога одбора и комисија представничких тела*, Београд, 1969, Институт за упоредно право, стр. 72-95;
12. Константиновић Ненад, *Рад у скупштинским одборима – Законодавни одбор*; у: Ђорђевић Љубица, Поповић Александра (ур.), *Унапређивање квалитета законодавног поступка у Народној скупштини: зборник реферата са научног скупа*, Београд, 2010, Фондација Конрад Аденауер, стр. 36-45;
13. Крстић Зоран, *Положај и улога парламентарних одбора у савременим парламентима западноевропских демократија*, *Гласник права*, књ. 6, 1997, стр. 79-89;
14. Кузмановић Рајко, *Упоредни политички системи*, Бања Лука, 1991, Нови глас;
15. Лово Филип, *Велике савремене демократије*, Нови Сад, 1999, Издавачка књижевница Зорана Стојановића;
16. Манојловић Зоран, *Парламентарни надзор над службама безбедности*; у: Манић Јелена, Леденичан Биљана, Вујачић Марко, (ур.), *Јачање надзорне улоге Народне скупштине – Оквир за расправу*, Београд, 2015, Програм Уједињених нација за развој (УНДП) у Србији, стр. 37-38;
17. Митровић Милош, *Парламентарни надзор служби безбедности у Републици Србији*; у: Бановић Божидар (ур.), *Годишњак Факултета безбедности 2016*, Београд, 2016, Универзитет у Београду, Факултет безбедности, стр. 393-410;
18. Михајловић Владан, *Улога и значај радних тела (одбора) у остваривању функција парламента*, *Правна ријеч*, бр. 46 (2016), год. 13, стр. 79-97;
19. Михајловић Владан, *Уставно право*, Краљево, 2009, Владан Михајловић;
20. Михајловић Владан, Бојанић Бојан, *Парламент као утицајни (или не) орган у остваривању контролне функције над владом*; у: Јовић Прлаиновић Олга (ур.), *Зборник радова „Национално и међународно право – актуелна питања и теме“*

- том II, Косовска Митровица, 2017, Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, стр. 167-189;
21. Народна скупштина Републике Србије. *Служба Народне скупштине*, Београд, 2013;
 22. Народна скупштина Републике Србије. *Појмовник Народне скупштине*; преузето 16.08.2021,
http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/activities/01.06.2016.%20FINAL%20Poјmovnik_za%20web.pdf;
 23. Николић Оливер, Парламентарни одбори – упоредно-правни преглед, *Страни правни живот*, бр. 1/2012, стр. 53-65;
 24. Орловић Славиша, *Јавна слушања као институција парламентарне праксе*, Београд, 2007, Програм Уједињених нација за развој;
 25. Орловић Слободан П., Проблем разлике између уставног положаја и стварности парламента у парламентарној држави – пример Србије и Мађарске; у: Стајић Љубомир (ур.), *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније, тематски зборник, књига V*, Нови Сад, 2017, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, стр. 333-353;
 26. Отворени парламент, *Како посланици доносе законе? Анализа законодавне активности у Народној скупштини Републике Србије*, 2013, преузето: 18.06.2021,
<https://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Otvoreni-parlament-Drugi-izve%C5%A1taj-Kako-poslanici-donose-zakone.pdf>;
 27. Пајванчић Маријана, Учешће грађана у законодавном поступку – могућности и препреке (право на грађанску иницијативу и право предлагања прописа); у: Васић Р. (ур.), *Номотехника и правничко расуђивање*, Београд, 2018, Програм Уједињених нација за развој у Србији, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 89-110;
 28. Пајванчић Маријана, Јавно слушање – облик непосредног учешћа грађана у контроли власти, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 74 (2016), Vol. LV, стр. 21-34;
 29. Пајванчић Маријана, *Јавна расправа – облик непосредног учешћа грађана у законодавном процесу (организовање и вођење)*, Београд, 2013, Фондација Конрад Аденауер;
 30. Пајванчић Маријана, *Парламентарно право*, Београд, 2008, Фондација Конрад Аденауер;
 31. Пајванчић Маријана, Законодавни поступак; у: Павловић Вукашин, Орловић Славиша (прир.), *Дилеме и изазови парламентаризма*, Београд, 2007, Konrad Adenauer Stiftung, Факултет политичких наука, стр. 203-209;
 32. Пејић Ирена, Народна скупштина Србије: радни или расправни парламент; у: Орловић Славиша (ур.), *Искушења парламентаризма*, Београд, 2013, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, стр. 101-110;
 33. Пејић Ирена, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Ниш, 2011, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације;
 34. Пејић Ирена, *Парламентарно право*, Ниш, 2011, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације;
 35. Пејић Ирена, „Радне“ и „расправне“ скупштине у европским парламентарним системима; у: Петровић Милан (гл. ур.), Стојановић Наташа (одг. ур.), *Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права: тематски зборник радова, свеска I*, Ниш, 2010, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, стр. 311-324;

36. Пејић Ирена, *Парламентарно право – Француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Ниш, 2006, Правни факултет, Центар за публикације;
37. Пејковић Мирко, Српски парламентарни одбори – компаративна анализа, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2011, Vol. 34, стр. 51-73;
38. Петров Владан, *Парламентарно право*, Београд, 2015, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Досије студио;
39. Петров Владан, *Парламентарни одбори у Републици Србији и упоредно*; у: Табороши Светислав (прир.), *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ: прилози Пројекту 2009*, Београд, 2010, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за публикације, стр. 29-36;
40. Петров Владан, *Устав и контролни органи (независни државни органи) – покушај одређења места и улоге контролних органа у уставном систему*; у: Чамерник Борис, Манић Јелена, Леденичан Биљана (ур.), *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, Београд, 2010, Програм Уједињених нација за развој у Србији, стр. 42-53;
41. Петровић Милан, Прица Милош, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2020, Правни факултет Универзитета у Нишу;
42. Радаковић Маријана, *Поступак за доношење закона у Народној скупштини и одговарајућа парламентарна пракса*; у: Васић Радмила (ур.), *Номотехника и правничко расуђивање*, Београд, 2018, Програм Уједињених нација за развој у Србији, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 205-227;
43. Рапајић Милан, *Уставни и политички аспекти положаја Народне скупштине Републике Србије*; у: Ђорђевић Славко (ур.), *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, књ. 3*, Крагујевац, 2015, Правни факултет, Институт за правне и друштвене науке, стр. 105-139;
44. Сејп Маријен, *Контролна функција парламента – случај Норвешке*; у: Чамерник Борис, Манић Јелена, Леденичан Биљана (ур.), *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, Београд, 2010, Програм Уједињених нација за развој у Србији, стр. 29-41;
45. Стојановић Драган, *Уставно право*, Ниш, 2014, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације;
46. Стојановић Драган, *Правни положај посланика: на примерима Француске, Немачке, Аустрије и Југославије*, Ниш, 1999, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације;
47. Тепавац Тара, *Радни извештај – Народна скупштина Републике Србије: храм или параван демократије?*, Београд, 2019, преузето 10.08.2021. <https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/01/Narodna-skup%C5%A1tina-Republike-Srbije-hram-ili-paravan-demokratije.pdf>;
48. Центар за европске политике, *Ка већој финансијској одговорности власти у Србији: Имплементација препорука и мера Државне ревизорске институције Србије*, Београд, 2012; преузето 31.05.2022. https://www.dri.rs/upload/documents/Publikacije/sr_analiza_implementationa_preporuka_i_mera_dri.pdf;
49. Чамерник Борис, *Парламент – један од начина контроле рада извршне власти*; у: Чамерник Борис, Манић Јелена, Леденичан Биљана (ур.), *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, Београд, 2010, Програм Уједињених нација за развој у Србији, стр. 18-22;

50. Џонсон Најл, *Финансијски надзор: приручник за посланике*; преузето 27.05.2022.
<https://www.undp.org/sr/serbia/publications/finansijski-nadzor-priru%C4%8Dnik-za-poslanike>

Извори на станим језицима

1. Федеральное Собрание Российской Федерации, Государственная Дума. *Комментарий к Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации*, Москва, 2011, Государственной Думы;
2. Ágh Attila, Changing Parliamentary Committees in Changing East-Central Europe: Parliamentary Committees as Central Sites of Policy Making, *Journal of Legislative Studies*, No. 1, Vol. 4, 1998, pp. 85-100;
3. Arter David, From 'Parliamentary Control' to 'Accountable Government'? The Role of Public Committee Hearings in the Swedish Riksdag, *Parliamentary Affairs*, No. 1, Vol. 61, 2008, pp. 122-143;
4. Campbell Colton C., Davidson Roger H., US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops, *The Journal of Legislative Studies*, No. 1, Vol. 4, 1998, pp. 124-142;
5. Deutscher Bundestag. *Parlamentsdeutsch – Lexikon der parlamentarischen Begriffe*, Berlin, 2021, Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit;
6. Deutscher Bundestag. *Facts – The Bundestag at a Glance*, Berlin, 2020, German Bundestag, Public Relations Division;
7. Deutscher Bundestag. *The Committees of the German Bundestag*, Berlin, 2019, German Bundestag, Public Relations Division;
8. Hansen Martin Ejnar, Distributing Chairs and Seats in Committees: A Parliamentary Perspective, *Parliamentary Affairs*, No. 1, Vol. 72, 2019, pp. 202-222;
9. Levy Jessica, Public Bills Committees: An Assessment Scrutiny Sought; Scrutiny Gained, *Parliamentary Affairs*, No. 3, Vol. 63, 2010, pp. 534-544;
10. Linn Susanne, Sobolewski Frank, *The German Bundestag – functions and procedures*, Rheinbreitbach, 2015, NDV;
11. Mattson Ingvar, Strøm Kaare, Parliamentary Committees; in: Döring Herbert, (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, New York, 1995, Campus Verlag, St. Martin's Press, 249-307.
12. Muylle Koen J., Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures, *Statute Law Review*, No. 3, Vol. 24, 2003, pp. 169-186;
13. Nastić Maja, Parliamentary oversight of security system: the case of Serbia; u: *Međunarodni naučni skup „Dani Arčibalda Rajsa“*, tematski zbornik radova međunarodnog značaja, tom I, Beograd, 2016, Kriminalističko-policijska akademija, pp. 188-196;
14. Norton Philip, Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament, *The Journal of Legislative Studies*, No. 1, Vol. 4, pp. 143-162;
15. Shaw Malcolm, Parliamentary committees: A global perspective, *The Journal of Legislative Studies*, No 1, Vol. 4, 1998, pp. 225-251;
16. Stortinget. *The Storting and Democracy*, Oslo, 2020, The Storting's Administration;
17. Strøm Kaare, Parliamentary Committees in European Democracies, *The Journal of Legislative Studies*, No. 1, Vol. 4, 1998, pp. 21-59;
18. Struić Gordana, Bratić Vjekoslav, Sudjelovanje javnosti u zakonodavnom postupku: primjer Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, No. 1, 2017, Vol. 17, str. 131-152;

19. Yamamoto Hironori, *Tools for parliamentary oversight – A comparative study of 88 national parliaments*, Geneva, 2007, Inter-Parliamentary Union

Интернет стране

1. <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/pitajte/inicijative,-peticije,-predstavke-i-predlozi.1098.html> (приступљено дана: 19.05.2022);
2. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/sednice-odbora-van-sedista-narodne-skupstine.4141.html> (приступљено дана: 19.05.2022. године)
3. <https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx> (приступљено дана: 16.03.2022);
4. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/evropske-integracije/saradnja/regionalna-saradnja.4010.html>; (приступљено дана: 01.06.2022. године);

ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

Грађа на српском језику

1. Закон о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014, 66/2014, 36/2018;
2. Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021;
3. Закон о Високом савету судства, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 101/20210, 88/2011, 106/2015, 76/2021;
4. Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 88/2009, 55/2012, 17/2013;
5. Закон о Државној ревизорској инсититуцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010, 44/2018;
6. Закон о Државном већу тужилаца, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015;
7. Закон о електронским медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 6/2016, 129/2021;
8. Закон о енергетици, *Службени гласник РС*, бр. 145/2014, 95/2018, 40/2021;
9. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, *Службени гласник РС*, бр. 32/2013;
10. Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011, 14/2016, 76/2018, 95/2018;
11. Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021-3;
12. Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 108/2013;
13. Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 91/2019;
14. Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 15/2016, 88/2019;
15. Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012, 121/2012, 101/2013, 111/2014, 117/2014, 106/2015, 63/2016;
16. Закон о култури, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 13/2016, 30/2016, 6/2020, 47/2021, 78/2021;
17. Закон о Народној банци Србије, *Службени гласник РС*, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015, 44/2018;

18. Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010;
19. Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 68/2015, 81/2016, 95/2018;
20. Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 72/2012;
21. Закон о платама у државним органима и јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 34/2001, 62/2006, 116/2008, 92/2011, 99/2011, 10/2013, 55/2013, 99/ 2014, 21/2016, 113/2017, 113/2017;
22. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018, 87/2018;
23. Закон о приватизацији, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 46/2015, 112/2015, 20/2016;
24. Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 116/2014, 95/2018;
25. Закон о примањима народних посланика у Народној скупштини Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 7/1991, 22/1991, 28/1991, 48/1991, 68/1991, 44/1998, 34/2001;
26. Закон о просторном плану Републике Србије за период од 2010. до 2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 88/2010;
27. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010, 105/2021;
28. Закон о спољним пословима, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 126/2007, 41/2009;
29. Закон о спречавању корупције, *Службени гласник РС*, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021, 14/2022;
30. Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 58/2009, 104/2009, 101/2010, 8/2012, 121/2012, 124/2012, 101/2013, 111/2014, 117/2014, 40/2015, 63/2015, 106/2015, 63/2016, 47/2017, 76/2021;
31. Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009;
32. Кодекс понашања народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 156/2020, 93/2021;
33. Одлука о начину на који Одбор за контролу служби безбедности врши непосредни надзор, 22 Број 02-2262/16 од 30.09.2016. године;
34. Одлука о начину одржавања седнице Одбора за контролу служби безбедности на којој се разматрају тајни подаци, 22 Број 02-2263/16 од 30.09.2016. године;
35. Одлука о организацији и раду Службе Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 30/2018;
36. Одлука о оснивању Фонда солидарности Народне скупштине, 28 Број 02-724/09 од 05.03.2009. године;
37. Одлука о посланичкој накнади, 28 Број 120-1105/09 – пречишћени текст, од 29.04.2009. године;
38. Одлука о поступању са тајним подацима, 21 Број 02-2285/14 од 07.07.2014. године;
39. Одлука о поступку разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, 20 Број 02-1864/14 од 04.06.2014. године;
40. Пословник Конференције парламентарних комисија за европске интеграције/питања земаља учесница у Процесу стабилизације и придруживања Југоисточне Европе из 2005. године; преузето: 01.06.2022. године <https://api.skupstina.me/media/files/1617783650-poslovnik-o-radu-cosap-a.pdf>;
41. Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/2012;

42. Резолуција о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији, *Службени гласник РС*, бр. 112/2013;
43. Упутство за поступање са иницијативама, петицијама, предствацима и предлозима упућеним Народној скупштини, 03 бр. 02-4079 од 05.12.2012. године;
44. Устав Књажевства Србије из 1869. године;
45. Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године;
46. Устав Краљевине Србије из 1888. године;
47. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006;
48. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, 115/2021

Грађа на страним језицима

1. Constitution of October 4, 1958; преузето 15.3.2022, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf;
2. Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992; преузето 15.3.2022, https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Ustava_EN_ve_zneni_zak_c._98-2013.pdf;
3. Constitution of the Portugese Republic; преузето 15.3.2022, <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>;
4. Constitution of the Slovak Republic; преузето 15.3.2022, <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>;
5. Estonia's Constitution of 1992 with Amendments through 2015; преузето 15.3.2022, https://www.constituteproject.org/constitution/Estonia_2015.pdf?lang=en;
6. National Assembly Rules of Procedure, February 2010; преузето 16.3.2022, https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#P303_35076;
7. Poslovnik Hrvatskoga sabora; преузето 05.02.2022, https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovnik-HS_prociscenitekst-11_2020.pdf;
8. Регламент Государственной Думы; прегледано 18.01.2022, <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/>;
9. Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee; преузето 17.07.2022, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>;
10. Standing orders of the Senate; преузето 16.3.2022, https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/Standing_orders_of_the_Senate.pdf;
11. The Constitutional Act of Denmark; преузето 12.02.2022, https://www.thedanishparliament.dk/-/media/pdf/publikationer/english/the_constitutional_act_of_denmark_2013,-d-.pdf.ashx;
12. The Constitution of Finland, 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 817/2018 included); преузето 15.3.2022, <https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>;
13. The Constitution of Romania; преузето 15.3.2022, <https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania>;
14. The Constitution of the Kingdom of Sweeden; преузето 15.3.2022, <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/Sweden.pdf>;
15. The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997; преузето 15.3.2022, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>;

16. The Fundamental Law of Hungary (as on force on 23 December 2020); преузето 15.3.2022,
https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2021/01/theadfundamentallawofhungary_20201223_fin.pdf;
17. The Norwegian Parlaiment Rules of Procedure and the Constitution, october 2021; преузето 02.02.2022,
https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/2021_rules_of_procedure.pdf;
18. The Spanish Constitution; преузето 15.3.2022,
https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_ingl.pdf;
19. Ustav Republike Hrvatske; преузето 05.02.2022,
https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html;

САЖЕТАК

Парламентарни одбори су део унутрашње организације парламента. Њихова улога је да својим деловањем учине рад парламента ефикаснијим и квалитетнијим. Зато они представљају помоћна тела у односу на парламентарни пленум. Пред њима се одвија расправа на стручном нивоу, између посланика који треба да се специјализују за област која је у делокругу једног одбора, као и учешћем трећих лица и организовањем јавних слушања. Одбори имају улогу у остварењу различитих функција парламента: законодавне, контролне (надзорне), изборне, па и квазисудске. Циљ мастер рада је да се свеобухватно представи правни положај парламентарних одбора у парламентарном систему. У том смислу циљ рада је да: 1) са теоријског становишта укаже на место парламентарних одбора у парламенту, 2) теоријски објасни организацију, улогу и начин рада одбора, 3) пружи упоредноправне примере у вези са овим питањима. У делу који се односи на скупштинске одборе у Србији, циљ рада је и да: 1) анализира домаће правне прописе који регулишу састав, надлежности, начин рада и функције одбора у Народној скупштини Републике Србије, 2) прикаже домаћу парламентарну праксу у овој области, 3) емпиријски анализира поједине аспекте рада скупштинских одбора, 4) укаже на правне празине у домаћим прописима који регулишу рад одбора, 5) пружи предлоге *de lege ferenda*. Предмет овог рада су парламентарни одбори у теорији, упоредном праву и домаћем праву и пракси. Основна хипотеза је да парламентарна пракса и партијска дисциплина обесмишљавају суштину постојања и функционисања одбора. При томе је постављено неколико помоћних хипотеза када је реч о српском праву. Најпре, хипотеза је да у српском парламенту има много одбора јер се неки од њих састају веома ретко. Друго, српски одбори су гломазни пошто имају претежно исти број чланова иако су области рада неких одбора доста сложеније и динамичније од других. Треће, одбори у Србији су неефикасни јер најчешће прихватају ставове Владе и не дају своје критичко мишљење о предлозима закона. Четврто, наши одбори су нестучни јер се чланови одбора не одређују према својим стучним знањима него искључиво према партијској припадности. Приликом израде рада коришћени су догматски, систематски, упоредни и историјски метод. Парламентарни одбори јесу део парламента као политичке институције, али је рад писан с тежњом да се сагледа првенствено правни аспект деловања парламентарних одбора. У упоредном делу, рад приказује различита питања у вези са деловањем парламентарних одбора, указујући на моделе који могу постојати при регулисању одређених питања. На та разматрања се

надовезују примери конкретних држава те њихови модели регулисања рада одбора. Тако су правила рада одбора приказана за немачки Бундестаг, норвешки Стортинг, руску Државну думу и хрватски Сабор. Поред ове четири земље, на одговарајућим местима су дати примери појединих института у још неким државама. У делу који се односи на право Србије рад садржи истраживачки – емпиријски део. Истраживање је спроведено коришћењем релевантних докумената доступних на сајту Народне скупштине (сазиви седница одбора, записници, извештаји, објаве о одржаним седницама одбора). Из ових материјала, посебно из записника, добијени су подаци о неким деловима истраживања, као и различити примери. Истраживање обухвата период три сазива Народне скупштине: IX сазив (31. мај 2012 - 15. април 2014), X сазив (15. април 2014 - 3. јун 2016) и XI сазив (3. јун 2016 - 3. август 2020). Имајући у виду да се емпиријска анализа бави разноврсним питањима у вези са скупштинским одборима, резултати истраживања неће бити издвојени у посебан одељак рада, него ће бити имплементирани на одговарајућим местима у раду, након теоријске обраде појединих питања и као емпиријска допуна истих. Рад доводи до закључка да парламентарни одбори представљају важан део унутрашње организације парламента, али да на њихов рад битно утиче партијска дисциплина. Када је реч о деловању одбора у српској Народној скупштини, закључак је да их је много и да представљају гломазна, нестручна и неефикасна тела.

Кључне речи: парламентарни одбори, скупштински одбори, парламент, Народна скупштина Републике Србије, радна тела, унутрашња организација парламента.

SUMMARY

“PARLIAMENTARY COMMITTEES”

Parliamentary committees are part of internal organisation of the parliament. Committee's function is to make parliamentary work more effective and to ensure quality through their activity. For this reason committees are accessory bodies for parliamentary plenum. Before them competent discussion takes place, between MPs who should be specialised in field of one committee's scope. For this reason third persons participate, just as public hearings can be organised before a committee. Committees have role in accomplishing different functions of parliament: legislative, controlling (oversight), electoral, even quasi-judicially. The aim of this master thesis is to comprehensively elaborate on legal position of parliamentary committees in parliamentary system. For this purpose, aim of the thesis is: 1) to form theoretical point of parliamentary committees in parliament, 2) to theoretically explain organisation, function and work of parliamentary committees, 3) to give comparative examples about these questions. In part of paper that is related to assembly committees in Serbia, the aim of paper is also to: 1) analyse domestic legal regulations that regulate composition, competences, work and functions of committees in National Assembly of Republic of Serbia, 2) show domestic parliamentary practice in this field, 3) empirically analyse some aspects of committees' work, 4) point at legal gaps in domestic regulations regarding committees' work, 5) offer suggestions *de lege ferenda*. Subject of this paper are parliamentary committees in theory, comparative law and domestic law and practice. The main hypothesis that was set for the purpose of this master thesis is that parliamentary practice and party discipline deprives committees' existence and function. Thereby a few subsidiary hypothesis are set referring to Serbian law. For beginning, hypothesis is that there are too many committees in Serbian parliament because some of them convene quite rarely. Secondly, Serbian committees are too big because they mostly consist of the same number of members, although some committees have work field that is much complex and dynamic than other's. Third point will be that committees in Serbia are inefficient because they most often accept Government's states and don't give their critical opinion on bills. Fourth point will be that Serbian committees are incompetent as their members are not delegated on basis of their professional knowledge, but only due to the fact that they are members of a political party. For those purposes have been used dogmatic, systematic, comparative and historical methods of scientific explication. Parliamentary committees are part of parliament as political institution, but the paper is written with aspire to primarily consider legal aspect of

parliamentary committee's work. In part about comparative law, master thesis shows different questions about parliamentary committees' workings, pointing at models of regulating some questions that exist in foreign parliamentary law. Those reflections are followed by examples of some countries and their models of regulating committees' work. Working regulations are shown for German Bundestag, Norwegian Storting, Russian State Duma and Croatian Parliament. Beside those four countries, at appropriate places of thesis, are given examples for some institutes in some other countries. Part of the thesis about Serbian law includes research (empirical part). Research is conducted by using relevant documents available at internet page of National Assembly (committees meeting's convocations, records, reports, articles about meetings that were held). From those materials, especially from the records, was summoned information that are relative for some parts of the research, just as many examples were gathered. Research regards period of three legislatures: 9th legislature (31 May 2012 – 15 April 2014), 10th legislature (15 April 2014 - 3 June 2016) and 11th legislature (3 June 2016 - 3 August 2020). Keeping in mind that empirical analysis covers many questions about parliamentary committees, research results will not be shown in a separated part of thesis, but will be implemented at proper places in thesis, after theoretical elaboration of some questions and their empirical supplement. It is concluded in this thesis that parliamentary committees are important part of internal organisation of parliament, but their work is quite affected by political party discipline. When it comes to committees' working in Serbian National Assembly, the conclusion is that there are too many committees and they are too big, incompetent and inefficient bodies.

Key words: parliamentary committees, National Assembly's committees, parliament, National Assembly of the Republic of Serbia, working bodies, internal organisation of parliament.

БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Алекса Дамњановић је рођен 1997. године и Неготину. У родном граду је завршио Основну школу „Вук Караџић“ и Неготинску гимназију, друштвено-језички смер. И основно и средње образовање је завршио као носилац дипломе „Вук Караџић“. У току основног и средњег образовања је учествовао на такмичењима из области српског језика, књижевности и књижевног стваралаштва и освојио је више награда на окружним и републичким такмичењима и смотрима. Основне академске студије права на Правном факултету Универзитета у Нишу је уписао 2016. године. Дипломирао је 08. октобра 2020. године са просечном оценом 9,87. На истом факултету је по дипломирању уписао мастер академске студије права на општем смеру, одредивши се за ужу јавноправну научну област. У току студирања је учествовао на различитим семинарима и конференцијама: Семинар „Однос медијације и адвокатури“ (2018), Међународни семинар о медијацији (2019), Семинар „Будућност медијације у Србији“ (2019), Семинар „Јавно бележништво у пракси“ (2019), Школа људских права – Механизми заштите људских права у европском и домаћем законодавству (2019), XX International Student Legal Scientific Conference iSLaCo`2021 „Law: New & Now“ (2021), Београдска конференција правника 2021, Дани јавних политика 2021, Обука у области медијске писмености у оквиру програма „Сазнај и разазнај“ (2021), School of Environmental Law (2022). Школске 2019/2020. године је учествовао у раду Правне клинике за заштиту од дискриминације на Правном факултету Универзитета у Нишу. 2020. године је освојио III место на такмичењу у писању есеја на тему „Вештачка интелигенција и људска права“. У пролеће 2022. године је похађао и успешно завршио програм „Увод у студије тоталитаризма“ при организацији Либек. У току студирања је био стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије и Фонда за младе таленте Републике Србије. Говори енглески језик и служи се немачким језиком. Познаје рад на рачунару. Објавио је три стручна рада.