

Слободан Вукадиновић*
Правни факултет, Универзитет УНИОН – Никола Тесла

ТЕНДЕНЦИЈЕ У САВРЕМЕНОМ ПАРЛАМЕНТАРНОМ РАЗВОЈУ И ИНОВАТИВНИ ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Сажетак

Циљ рада је да се истраже тенденције у савременом парламентарном развоју и да се утврди место Народне скупштине Републике Србије и домаће парламентарне праксе у односу на глобалне процесе. Правнотеоријска анализа отпочиње разматрањем улоге парламента у савременој демократији, проширењем схватања парламентарне аутономије на више нивоа, стандардима савременог демократског парламента у XXI веку и растућим значајем парламентарне дипломатије. Потом је применом упоредноправног и правнодогматског метода у раду утврђено да се Народна скупштине Републике Србије у до сада објављеним петогодишњим глобалним парламентарним истраживањима (нарочито из 2017. и 2022.) препознаје и истиче као пример добре и иновативне праксе. У том контексту се разматрају и идентификује новине које су уведене и институционализоване у парламентарној пракси и нормативном оквиру Народне скупштине Републике Србије у последњих 15 година. У фокусу су: формирање неформалних група посланика (ГОРАС, Женска парламентарна мрежа, Зелена посланичка група, Економски кокус, Енергетски форум, Фокус група за имплементацију Циљева одрживог развоја),

* Имејл адреса: slobodan.vukadinovic@pravnikafakultet.edu.rs;
ORCID: 0000-0002-4692-321X.

увођење и редовно одржавање јавних слушања и седница одбора ван седишта Народне скупштине, механизам зелене столице, буџетска канцеларија, портал за надзор над јавним финансијама итд. Коначно, у раду се истражују и актуелне теме које су у фокусу глобалног парламентарног развоја и тенденција у претходној години и најновији објављени резултати, нарочито они који се односе на улогу парламента у борби против климатских промена и показатеље демократског парламента који су објављени крајем 2023. године.

Кључне речи: парламент, демократија, грађани, Народна скупштина, парламентарна дипломатија

УВОД: ПАРЛАМЕНТ И САВРЕМЕНА ДЕМОКРАТИЈА

Глобална повезаност омогућила је да се лакше сагледа да се сви парламенти широм планете суочавају са истим изазовима и да чине напоре, свако на свој начин, да тим изазовима одговоре. Узроци тих изазова се огледају најкраће у двама чињеницама које делују међусобно супротстављене: извршна власт доминира и представља фактички центар одлучивања, а парламент јесте (и треба да буде) централна институција демократије, будући да представља грађане од којих потиче сувереност.¹ Традиционални концепт поделе власти на законодавну, извршну и судску у циљу стварања система „кочница и равнотежа” (*checks and balances*) који онемогућава концентрацију власти у истим рукама, односно тиранију, данас је не само доведен у питање, већ се сматра да је Монтескјеова подела на три гране власти, из угла савремених друштва и држава незадовољавајућа и недостатна. Дискусије о организацији власти иду дотле да се говори да нема чистих модела ни у хоризонталној, ни у вертикалној

¹ У том смислу и Устав Републике Србије (Ustav Republike Srbije 2006, чл. 2.) јасно одређује да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника. У упоредном уставном праву се у највећем броју устава као носилац суверености јавља народ; у једном броју устава је носилац суверености нација; у једном броју устава се јавља мешовито решење тако што иако сувереност припада народу, у темеље државе убројани су национални идентитет и национално наслеђе; док четврту групу устава чине они којима су као носиоци суверености грађани (Mikić 2022, 886–888).

организацији власти, већ да чисти модели постоје само у књигама и професорским главама (Fira 2004, 314). У оквиру пролиферације институција, изнет је предлог увођење гране интегритета, под којим се подразумевају институције које треба да контролишу и спрече корупцију (Askerman 2000, 691–694). Даљи развој довео је до поимања четврте гране власти на начин да у ширем смислу обухвата разноврсне актере, од цивилног друштва (невладиних организација и штампе), преко јавних (регулаторних) агенција и уставног суда (чуvara устава), док је у ужем смислу чине независна контролна тела, као што је омбудсман (Radojević 2022, 448). Независно од тога о ком је систему реч и да ли постоји јединство власти или подела власти на две, три, четири или чак пет државних функција или грана власти (ако уставно судство посматрамо као посебну функцију или грану власти), чини се неспорним да је парламент прва грана власти – власт која доноси устав и законе. Који год да се устав отвори, по правилу, најпре се уређује законодавна власт.² Осим тога, када се посматра број чланова који уређују одређену материју у важећим европским уставима, закључује се да је највећи удео (у односу на укупан обим устава) посвећен законодавној власти (парламенту и законодавном поступку) и то 17%, док се 15% односи на извршну, а 10% на судску власт (Mikić 2022, 46).

Међутим, без обзира што је улога парламента у свим системима организације власти неспорна, у савременим друштвима се говори о тзв. дефициту демократије, а који подразумева изазове који се односе на недовољну укљученост свих, као и на непоштовање демократских правила. Такође се уочава да у модерним демократијама постоји очигледан раскорак између теорије представничког режима и политичке стварности (Lovo 1999, 69). Указује се да власти све више показују неспособност да формулишу јавне политике и брзо решавају проблеме са којима се суочавају друштва и државе, као и да је све мање поверења грађана у управљаче, у њихове политичке програме и ауторитет да их кроз јавне политике реализују. Три симптома указују на кризу легитимитета: пад изборне партиципације, изборна волатилност и пад интересовања грађана да се ангажују као чланови политичких странака (Jovanović 2024, 229). Учени проблеми и потешкоће не односе се само на парламент као институцију, већ на читаву представничку демократију, која се због учених проблема

² У оквиру одредбе о подели власти, најчешће је на првом месту наведена законодавна власт, на другом извршна, а на трећем судска (Mikić 2022, 626).

допуњује, коригује, оснажује и консолидује кроз делиберативну демократију³ и подстицање грађана за учешће у јавним пословима и обликовању јавних политика, као и повећање партиципације кроз различите облике јавног разматрања и јавних консултација. Системски приступ делиберативних демократских система показује да много међусобно повезани учесници у јавном доношењу одлука могу да се надопуњују и утичу једни на друге, стварајући систем који је делиберативно демократски у целини, чак и ако свако део појединачно може да буде недостатан (Levy 2022, 28). Када је о парламенту реч, по среди је идеја да изборна кампања не треба да буду једини контакт који будући посланици имају са грађанима, већ да одржавање избора треба да буде тек почетак континуиране двосмерне комуникације грађана и њихових парламентарних представника.

ВАЖНОСТ ПАРЛАМЕНТАРНЕ АУТОНОМИЈЕ И ШИРЕЊЕ ЊЕНОГ ОПСЕГА НА ВИШЕ НИВОА

Најпре треба рећи да је парламентарна аутономија непосредно повезана са самом идејом поделе власти, па је као таква у већини држава садржана у уставним текстовима. Сматра се да је парламентарна аутономија једно од начела која одржавају уставни систем у равнотежи и спречавају злоупотребе власти од стране судова и извршне власти (Wintr, Chmel, and Askari 2021, 86–87). Осим што је питање ширине и обухвата парламентарне аутономије унутрашње или питање домаћег нивоа, које је тиме усклађено, тј. у равнотежи са другим уставним принципима унутар једне државе, у савременом праву се указује да је оно и под снажним утицајем међународног или наднационалног нивоа, будући да се одређени принципи установљавају и од стране наднационалних и међународних судова које треба узети у обзир (Albanesi 2022, 126). Увиђа се и да су парламентарне активности под све већим надзором међународних актера и да се вишеструко преиспитују на међународним форумима, те да парламентарна питања више нису само ствар једне институције или нације (Szabó 2021, 2). Данас се аутономија парламента практично односи на све аспекте организације

³ Јовановић (Jovanović 2024, 244) указује да делиберативни одговор на кризу демократије није противречан представничкој и непосредној демократији, што се најбоље види у Хабермасовом моделу делиберације на два колосека.

и функционисања парламента. Иако се изражава на различите начине и у различитом домаћају у зависности од државе до државе, ипак се издваја неколико основних видова. Традиционално се разуме као право парламента на самоорганизовање, тј. да парламент самостално уређује своју унутрашњу организацију и рад. Овај аспект се уобичајено означава као институционална или функционална аутономија. Међутим, савремени парламентарни развој довео је до тога да је ово само један ниво, односно аспект парламентарне самосталности, која актуелно има шири и обухватнији израз. Значај свих аспеката парламентарне аутономије је у нужности обезбеђивања потребних предуслова за вршење функција парламента, које се у савременом друштву проширују, а од којих услова директно зависи ефикасност рада. Непостојање адекватних услова директно утиче на функционалност и ниво квалитета рада, чиме се негативно утиче на саму поделу власти.

Претходно описана институционална или функционална парламентарна аутономија подразумева нормативни аспект аутономије, у смислу да парламент сопственим правним актима уређује своју организацију и рад. Овај аспект је остварен у Народној скупштини Републике Србије (даље: НС) доношењем правног оквира који уређује рад НС и обухвата: Устав Републике Србије, Закон о НС, Пословник НС, Одлуку о организацији и раду Службе НС, Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Служби НС, Правилник о основним принципима рада, понашања и одевања запослених у Служби НС и лица ангажованих за обављање послова у НС, Јединствена методолошка правила за израду прописа, Резолуцију НС о законодавној политици и читав низ правилника, упутстава, одлука и других аката које углавном доноси генерални секретар (самостално или уз сагласност одбора надлежног за административна питања) или неки од одбора НС.

Финансијска независност, као наредни аспект парламентарне аутономије НС, уведена је 2010. године доношењем Закона о НС, јер је њиме уређено финансирање НС и то на начин да је први пут предвиђено да НС самостално утврђује и располаже средствима за рад НС – формулација која се сажето може означити као: скупштински буџет. Законом о НС изричито је прописано да је скупштински буџет саставни део буџета Републике Србије и да Влада не може без сагласности председника НС обуставити, одложити или ограничити извршавање скупштинског буџета (Закон о Народној скупштини [Закон

о NS] 2010, čl. 64). Генерални секретар је налогодавац за коришћење средстава скупштинског буџета, он припрема предлог скупштинског буџета и подноси га одбору НС надлежном за административна питања, који утврђује предлог скупштинског буџета и доставља га министарству надлежном за финансије на мишљење. НС је увела и радно место интерног ревизора.

Да би парламент могао квалитетно и делотворно да обавља представничку, законодавну и контролну функцију, важно је да у контексту парламентарне аутономије постоји и стручна и административно-техничка аутономија. Под тим се мисли на важност услова и капацитета парламентарне службе, парламентарних службеника, подршке посланицима у виду библиотеке, истраживачке службе, научне службе, постојања асистената и консултаната, као и могућности ангажовања експерата, јер недостатак оваквих капацитета у парламенту (као и недостатак средстава за исте) може и узроковати слабији парламентарни надзор и негативно утицати на равнотежу власти. У контексту овог аспекта парламентарне аутономије у нашем парламенту постоји Служба НС која је јединствена и којом руководи генерални секретар. Служба НС обавља стручне, административно-техничке и друге послове за потребе НС и њених радних тела, народних посланика, председника НС и потпредседника НС, посланичких група у НС, Жалбене комисије НС, Републичке изборне комисије, као и друге послове у складу са законом, Пословником НС и другим актима НС и радних тела НС. У оквиру Службе НС, као основне унутрашње јединице образовани су: Сектор за законодавство, Сектор за међународне односе, Сектор за опште послове и Сектор за оперативно-техничке послове и информационе технологије, а (уз наведено) као посебне унутрашње јединице образовани су Генерални секретаријат НС и Кабинет председника НС. Осим интерних капацитета, важан и користан ресурс који стоји на располагању пре свега европским парламентима, укључујући ту и наш⁴, јесте Европски центар за парламентарна истраживања и документацију (*The European Centre for Parliamentary Research and Documentation* [ECPRD]). Центар, основан 1977. године, суштински представља мрежу парламентарних истраживачких центара, који на основу упитника које шаљу парламентима чланицама (уобичајено

⁴ Наведени центар има 49 чланица, три посматрача (Израел, Канада, САД), док четири парламента имају ограничени приступ у оквиру партнерства (Јордан, Мароко, Палестина и Киргистан).

у року од три седмице) омогућава парламентима увид у правна и практична решења парламената чланица, односно одговоре на упитнике. У нашем парламенту могућности народних посланика у погледу података којима располаже наведени центар су уређене *Правилником о поступку постављања захтева за истраживање и израду истраживачког рада Библиотеке Народне скупштине* (од 12. јануара 2012. године који је донео генерални секретар НС). Уз наведено, треба рећи и да иако у овом тренутку у НС не постоји већа научно-истраживачка служба, председник НС, на предлог радног тела, може да ангажује научне или стручне институције, као и научнике и стручњаке, ради проучавања појединих питања из надлежности НС (*Poslovník Narodne skupštine [Poslovník NS] 2002, čl. 43*).

Када је реч о унутрашњој организацији парламената глобално, постоји тенденција ка јачању одбора, односно радних тела парламента. Чак се може говорити о томе да у савременом парламентарном развоју постоји тенденција измештања тежишта парламентарног рада из пленума у радна тела парламента, уз очување начела пропорционалне заступљености. Осим што су парламентарни одбори традиционално уређени парламентарним пословницима или законима о парламенту, они су данас не само законска материја (у смислу да се изричито помињу у разним законима), већ постају и уставна материја, па их уређују или помињу и многи устави. Било тако што садрже опште одредбе посвећене одборима парламента или побрајањем њиховог делокруга, било тако што је наложена обавеза сарадње јавних власти и појединаца са одборима. У појединим уставима, уставну материју чине и истражни и специјализовани одбори, састав одбора и одређивање њиховог председника, а понеки садрже и посебне одредбе везане за рад одбора (Mikić 2022, 545).

КАРАКТЕРИСТИКЕ САВРЕМЕНОГ ДЕМОКРАТСКОГ ПАРЛАМЕНТА И МЕСТО НАШЕ СКУПШТИНЕ

Полазећи од чињенице да се данас у глобално повезаном свету како друштва и државе, тако и парламенти суочавају са сличним, истим, односно заједничким изазовима, Интерпарламентарна унија (у даљем тексту: IPU) као најстарија (основана 1889. године) и најважнија међународна парламентарна организација образовала је 2008. године Радну групу за допринос парламента демократији. Ова

радна група је спровела истраживање и анализирала како правне прописе (уставе, законе о парламенту, пословнике о раду парламената) тако и њихову парламентарну праксу и у сарадњу са парламентима који су достављали податке и учествовали у истраживању (које је укључило и наш Парламент), утврдила пет кључних карактеристика које (треба да) одликују савремени демократски парламент у XXI веку. То су: (1) обезбеђује адекватну представљеност, (2) транспарентан, (3) доступан, (4) полаже рачуне и (5) ефикасан на свим нивоима – националном, међународном и локалном (Beetham 2006, 10–11). Још у овој упоредноправној студији и то у вези са првим критеријумом – адекватна представљеност у парламенту, а у контексту констатације да се већи део рада парламента одвија у одборима истакнут је као добар пример решење из тадашње Скупштине СЦГ, а такво решење је садржано у и каснијим пословницима НС, а односе се на узимање у обзир пропорционалне представљености приликом конституисања радних тела скупштине (Beetham 2006, 28).

Када је реч о транспарентности и доступности, важно је истаћи да је 2010. године законом уведено и гарантовано начело јавности рада НС и утврђен начин остваривања јавности рада НС и њених радних тела (Закон о NS 2010, чл. 11). Важно је истаћи да су у парламентарној пракси све седнице НС и радних тела јавно доступне на сајту НС и то како у архиви, тако и да је у реалном времену могуће пратити директан пренос свих пленарних и одборских седница. У упоредном уставном праву су одредбама свега неколико устава прописана правила о јавности рада парламентарних одбора (односно та је материја препуштена пословнику парламента), док је распрострањено правило садржано у многим уставима да су седнице парламента отворене за јавност, а поједини уставни прописују и обавезу објављивања записника са седница парламента (Mikić 2022, 324, 327).

У погледу рада парламента на међународном нивоу, односно парламентарне дипломатије, треба најпре рећи да су традиционално спољни послови и дипломатија везивани искључиво за извршну власт, али се и у том домену већ више од пола века пише о укључивању парламентарца у државне делегације и међународне преговоре (Onderco 2018, 411). Међутим, у контексту овог рада реч је о модерној парламентарној дипломатији, која се сматра аутономном активношћу парламента широм света. Произашла је из политичке праксе парламентарца и још увек је у великој мери

остала некодификована (неуређена) и у међународном и у домаћим правима, због чега је претежно политичке и неформалне природе (Stavridis and Jančić 2017, 5). Када је реч о српском парламенту, НС одлучује о утврђивању састава сталних парламентарних делегација за учешће у раду Парламентарне скупштине Савета Европе, Парламентарне скупштине Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и других мултилатералних парламентарних институција и организација, при чему предлог одлуке о саставу сталних делегација подноси председник НС, у консултацији са председницима посланичких група, водећи рачуна о пропорционалној заступљености политичких странака и заступљености полова. Број чланова наших парламентарних делегација је различит, па тако: Делегација у ИПУ броји 9 чланова, а шеф делегације је увек председник НС; Делегација у Парламентарној скупштини Савета Европе броји 14 чланова, а наша земља је пуноправни члан од 2003. године; Делегација у Парламентарној скупштини ОЕБС-а броји 8 чланова, а након учешћа на Првом конститутивном заседању ПС КЕБС-а 1991. године и прекида чланства услед санкција, континуитет нашег чланства постоји од 2001. године; Делегација у Парламентарној скупштини НАТО има 10 чланова, а наша земља је придружени члан од 2007. године; Делегација у Парламентарној скупштини Медитерана такође има 10 чланова, а наша земља је пуноправни члан од оснивања (2006. година). Делегација у Парламентарној скупштини Процеса сарадње у југоисточној Европи има четири члана и четири заменика члана, а Република Србија се укључила у пуном капацитету у активности ове организације на Самиту у Скопљу одржаном у октобру 2000. године. Делегација у Парламентарној скупштини Црноморске економске сарадње има шест чланова, а наша земља је пуноправни члан од 2004. године. Делегација у Парламентарној скупштини Организације договора о колективној безбедности има пет чланова. Делегација у Парламентарној скупштини Франкофоније има четири члана, а наша земља је стални посматрач од 2008. године. Делегација у Интерпарламентарној скупштини православља има два члана, а наша земља је пуноправни члан од 1995. године.

Осим претходно истакнутих канала мултилатералне парламентарне дипломатије, НС има интензивну билатералну сарадњу са парламентима страних држава која се одржава и кроз посланичке групе пријатељства, које представљају скупштинска тела која се могу образовати у НС на принципу добровољности, са

циљем унапређења сарадње (и шире посматрано односа) Републике Србије са страним државама. То практично значи да се приликом образовања одређене посланичке групе пријатељства, имају у виду обострано изражени интереси за остваривање и развој сарадње између парламената две државе. Народни посланик који жели да буде члан одређене посланичке групе пријатељства, подноси председнику НС пријаву за чланство, а Одбор за иностране послове доноси одлуку о формирању, одређује председника и чланове посланичких група пријатељстава, даје сагласност на одлуку о размени посета са посланичким групама пријатељства представничких тела других држава и води евиденцију чланства у посланичким групама пријатељства (Poslovnik NS 2002, čl. 50. st. 4). Сагласно принципу добровољности, актуелно у тренутном XIV сазиву НС постоји 61 посланичка група пријатељства (стање на дан 03.09.2024.), док је у претходном XIII сазиву постојала 161 посланичка група пријатељства, при чему су неке које су раније била самосталне, актуелно спојене и груписане. Број чланова посланичких група пријатељства се међусобно значајно разликује – од 2⁵ до 102⁶ члана.

ТОКОВИ САВРЕМЕНОГ ПАРЛАМЕНТАРНОГ РАЗВОЈА, ГЛОБАЛНИ ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗВЕШТАЈИ И ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ ИЗ СРБИЈЕ

Интензиван рад ИПУ на праћењу и систематизацији тенденција у парламентарном развоју довео је до тога да се отпочне са праксом објављивања петогодишњих глобалних парламентарних извештаја, које заједнички објављују ИПУ и Програм Уједињених нација за развој (УНДП). Први глобални извештај објављен је 2012. године, други 2017, а трећи 2022. године, при чему сваки од њих има одређену тему која је у фокусу. Парламентарна пракса и иновативни начини рада српске НС препознати су у овим извештајима и истакнути као глобални примери добре праксе, вредни помена. Тако, Други глобални парламентарни извештај из 2017. године, који у фокусу

⁵ Посланичка група пријатељства са Демократском Народном Републиком Корејом.

⁶ Колико броји посланичка група пријатељства са Кином. Посланичка група пријатељства са Русијом има 97 чланова, са Грчком 89, а са Италијом и Светом Столицом 78 чланова (стање на дан 03.09.2024.).

има парламентарни надзор као кључно обележје релевантности парламента у XXI веку, истиче српски парламент на више места. Најпре се указује на изградњу поверења јавности у парламент у Србији и наводи да је Република Србија активно радила на унапређењу политичких институција у настојању да ојача учешће јавности и да изгради поверење јавности, те је рађено на постизању транспарентности у раду, полагању рачуна и укључивању цивилног друштва, тј. невладиног сектора (Inter-Parliamentary Union, and United Nations Development [IPU and UNDP] 2017, 24). У контексту постизања наведених циљева, истиче се увођење јавних слушања и посебно указује на Пословник НС којим је институционализована организација јавних слушања у циљу прибављања информација и експертских мишљења о предлозима прописа, као и у контексту праћења примене прописа. Истовремено се као примери добре парламентарне праксе наводе и седнице одбора ван седишта парламента, а које су омогућиле да НС врши парламентарни надзор широм земље. Овакве иновације засноване на укључивању јавности су помогле у стварању контаката и унапређењу односа између представника грађана и јавности, што је резултирало ефикаснијим решавањем и локалних и националних питања. Треба додати и да је успешна примена на републичком нивоу у нашој земљи, довела и до преношења примера добре праксе са националног на локални ниво (Vukadinović 2015, 39), па су тако јавна слушања почела да се организују и у скупштинама градова и општина 2014. године, а потом су изричито уведена и у законски оквир локалне самоуправе 2018. године доношењем Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj самоуправи 2018). Лајтбоди (Lightbody 2024, 2), такође, указује да је капацитет јавних слушања вишеструк, јер се могу користити у различитим фазама процеса доношења политика и на различитим нивоима управљања, што потенцијално наглашава њихову погодност за повезивање са другим процесима.

Осим наведених примера, као позитиван пример из Србије наводи се и увођење Буџетске парламентарне канцеларије (које је уведена 13.11.2013.) и рад на Порталу за праћење извршења јавног буџета, у циљу надзора парламента над владом. Канцеларија помаже посланицима током буџетског поступка (нудећи стручна мишљења, анализе и кратке студије у разним областима) и у процесу извештавања о извршењу буџета, са идејом да се коначно

успостави посебна стручна служба у НС која би пружала анализе и стручну подршку у вези са буџетом и надзором финансија, као и савете, информације и друге врсте подршке посланицима (IPU and UNDP 2017, 66).

Међу примерима добре праксе по којима је Србија препозната од стране ИПУ и УНДП наводе се и неформалне посланичке групе (*cross party groups*), као удруживање на добровољној основи из различитих посланичких група (IPU and UNDP 2017, 87). Неформалне групе посланика карактерише добровољност (дакле, парламент може и без њих по чему се разликују од одбора као сталних радних тела), нису именоване ни Пословником НС ни законом. Имају различит, а неретко и неограничен број чланова, не тражи се пропорционална заступљеност као код одбора; није их образовао пленум НС, па тиме посланици не остварују права као за рад одбора. Фокус рада неформалних група је по правилу специфичан, наглашен и ужи од делокруга одбора или је реч о темама које прожимају већи број одбора (дакле не представља паралелан систем одборима већ се делокруг разликује); одржавају састанке а не седнице (као одбори); не тражи се кворум за рад мада може да има и унутрашња правила. Сагласно свему наведеном, могло би се рећи да неформалне групе посланика имају више политички него правни значај, који имају одбори, а од којих се, као што је претходно истакнуто, разликују на више нивоа. Број и рад неформалних група посланика у НС се разликује од сазива до сазива, али укупно се може сагледати да су постојале и/или постоје следеће овакве групе у НС: Национални огранак ГОРАС-а (Глобалне организације парламентарца за борбу против корупције), Женска парламентарна мрежа, Зелена посланичка група (образована 2009. год.), Економски кокус (Парламентарна група за економски развој НС)⁷ – образован 20.11.2014. год, Парламентарни форум за енергетску политику Србије (Енергетски форум), Фокус

⁷ Разлози за формирање Економског кокуса су двојаки: препозната је потреба да се пронађе функционални механизам који би допринео јачању улоге народних посланика у формулисању и усвајању докумената од значаја за економски развој државе. Истовремено је препозната потреба за успостављањем делотворног форума за развијање дијалога између народних посланика и представника привреде о питањима од значаја за економски развој земље, и за размену мишљења између народних посланика, као представника централне власти, и представника локалних самоуправа (Knežević Bojović i Vukadinović 2016, 289).

група за имплементацију Циљева одрживог развоја, Парламентарна мрежа за дигиталну безбедност (основана 30.03.2021.).

Трећи глобални парламентарни извештај (2022) у фокус ставља учешће и укључивање јавности у рад парламената, што подразумева партиципацију и подстицање учешћа грађана у обликовању јавних политика. ИПУ посебно издваја пет кључних тема: 1) укључивање младих; 2) не оставити никога иза (што подразумева инклузију, тј. да су сви заступљени); 3) трансформација начина комуникације и рада у складу са савременим технолошким променама – дигитални алати; 4) охрабривање иновација; 5) повезивање и умрежавање (IPU and UNDP 2022, 60–70). У контексту скупштинских одбора и консултативних процеса (настојање да се подстакне већа укљученост) истичу се примери из Србије и то најпре излазак скупштинских одбора ван седишта у циљу да чују и укључе – седнице одбора ван седишта и јавна слушања (IPU and UNDP 2022, 27).

Иновативни пример из Србије се односи и на механизам при Одбору за заштиту животне средине НС који омогућава „зелену столицу” – једно место, на ротирајућој основи, за представника цивилног сектора који може активно да учествује у раду одбора, поставља питања и учествује у седницама ван седишта и јавним слушањима, те на тај начин артикулише интересе и боље информише чланове одбора (Vukadinović 2022, 16). 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 (Poslovník NS 2002, čl. 63. st. 2.).

АКТУЕЛНЕ ТЕМЕ У ФОКУСУ ГЛОБАЛНОГ ПАРЛАМЕНТАРНОГ РАЗВОЈА

Када се истражују теме које су актуелне на глобалном парламентарном нивоу, издвајају се климатске промене и заштита животне средине. Наиме, ИПУ последњих година посвећује све већу пажњу улози националних парламената у заштити животне средине. Корени ове активности нас воде до 2006. године, када је на 114. седници ИПУ усвојена *Резолуција о улози парламента у управљању животном средином и борби против глобалне деградације животне средине*, у чијој преамбули је истакнуто да је разлог доношења алармантно стање у светским екосистемима због чека се указује на дубоку забринутост, а потом се у оквиру 42 тачке

указује на потребу за сарадњом између свих заинтересованих страна, укључујући државне институције, цивилно друштво и привреду. Идентификоване су четири посебне улоге парламента (као институције) у борби за здраву животну средину, на основу чега су формиране четири области у којима ИПУ израђује приручнике и водиче за парламентарце као корисне изворе информација приликом доношења одлука. То су: 1) парламент и климатске промене; 2) парламент и обновљива енергија; 3) парламент и деградација шума; 4) парламент и екстрактивна индустрија.

Током 2023. године ИПУ је у овој области покренула нову иницијативу под називом *Парламенти за планету*, која укључује медијску и друштвену кампању са циљем мобилизације парламената да предузму акције поводом климатске кризе. Као део ове кампање и презентације студија случаја из целог света, ИПУ је објавила студије случаја из 54 (стање на дан 04.09.2024.) парламента, тј. државе, у оквиру њих постоји и о Србији под називом: *Имплементација Циљева одрживог развоја (SDG) у Србији: неформалне парламентарне групе*, при чему је суштински реч о Фокус групи за Циљеве одрживог развоја која је као неформална група посланика образована у НС. Додатно, ИПУ објављује двоминутне видео снимке (са једним парламентарцем сваки), који објашњавају конкретне мере и акције које је њихов парламент предузео за планету, одговарајући на питање *Како климатске промене утичу на вашу земљу?* До сада⁸ је објављено 78 видео интервјуа, а припремљена је и компилација искустава парламентарца широм света под називом *Мој парламент, моја планета, наша будућност!* На описани начин, посланици и парламенти сопственим примером показују већу посвећеност питањима заштите животне средине, омогућавајући размену искустава и подстичући друге парламентарце и парламенте да се ангажују у глобалним напорима за заштиту животне средине и унапређење у овој области. Да су питања животне средине један од најважнијих приоритета за ИПУ потврђује и чињеница да је *Stemmer-Passy* награда, која се годишње додељује под покровитељством ИПУ, додељена октобра 2023. године парламентарцу управо за изузетна достигнућа у борби против климатских промена. Сагласно свему претходно наведеном, може се уочити да је акција у вези са климатским променама препозната као главни приоритет ИПУ.

⁸ Стање на дан 04.09.2024. године.

Уз наведено, ИПУ је током 2023. год. објавила посебан водич под називом *10 акција за зеленије парламенте (и оне који у њима раде)*, који садржи конкретне кораке и кључне акције које институције и појединци могу размотрити и предузети како би усвојили „зеленије” политике и прихватили културу одрживости. Циљ ових акција је да се решавају климатске кризе и отвори пут за јаче акције у вези са климатским променама. Ових 10 акција је систематизовано у три групе: институционализација „озелењавања” у парламентима; увођење зелених пракси у рад парламента и његових чланова (посланика); вођење и подстицање културе одрживих промена.

Претходно описани трендови и актуелне теме нису исцрпљене једино радом ИПУ, већ се јасно уочавају и у раду других међународних и регионалних организација, као и радовима истраживача. У том контексту треба указати да је Организација за економску сарадњу и развој (даље: ОЕЦД) 2023. године у оквиру уочених трендова у делиберативној демократији истакла да је уочен тренд да су животна средина и друге дугорочне политике главне теме које су у фокусу делиберативних процеса (OECD Database 2023). Такође, емпиријска студија која је 2021. године истраживала однос између политичке слободе и еколошке успешности 156 земаља, показује да се од земаља са вишим степеном политичке слободе очекује да имају јаче еколошке перформансе (Averchenkova, Plyska, and Wahlgren 2022, 8).

Уз претходно наведено, а од значаја за исту тематску област у парламентарном развоју, треба истаћи и да је успостављена електронска база података свих националних закона и докумената везаних за климатске промене, обухватајући све земље. Економски факултет у Лондону (LSE) и Grantham Институт за истраживање климатских промена и животне средине заједнички су радили на овом послу са циљем изградње базе доказа за доношење одлука заснованих на доказима (отворени подаци и алати за истраживање климатских политика и закона). Ова јавно доступна база закона из целог света о климатским променама, актуелно садржи преко 5.000 докумената. Претраживање је могуће по различитим критеријумима, као и по земљама и то кликом на мапу света, при чему постоје подаци и о Републици Србији и то укупно 21 документ из Србије.⁹

Уз наведене теме, последњих година је и праћене спровођења закона од стране парламента, односно његових радних тела у фокусу парламентарног развоја и предмет је заговарања одређених

⁹ Стање на дан 04.09.2024. год.

парламентарних организација. Реч је о идеји да парламент, у контексту парламентарног надзора размотри могућност редовне припреме *ex post* анализа примене закона у циљу *post legislative scrutiny* (скраћено: PLS) – праћења спровођења и примене закона, поступање министарства, доношење подзаконских прописа, провера остваривања циљева закона.

Коначно, новембра 2023. године ИПУ је у сарадњи са релевантним међународним организацијама¹⁰ објединила до сада разнородне аспекте тенденција и тема које су од значаја за парламентарни развој, систематизовала их на једном месту и публиковала.¹¹ Реч је о Показатељима (индикаторима) демократског парламента, који представљају свеобухватан алат за самопроцену, намењен помоћи парламентима да процене своје капацитете и праксу у односу на утврђене демократске стандарде. Укупно 25 показатеља демократског парламента систематизовано је у седам група: 1) парламентарна аутономија (посланици, парламентарне процедуре, организација парламента, административни капацитет и независност, доношење закона, надзор, буџет, представничка улога посланика, односи са другим гранама власти, кључна парламентарна овлашћења); 2) парламентарна етика и институционални интегритет; 3) транспарентност парламентарних процеса (комуникација и сарадња парламента са јавношћу, приступ парламенту); 4) уважавање јавне забринутости; 5) инклузивно доношење закона, надзор и буџетирање (инклузивне институционалне праксе); 6) парламентарно окружење за јавно учешће (јавно учешће у парламентарним процесима, учешће различитих група у раду парламента); 7) изборни интегритет (састав парламента, састав парламентарних тела).

ЗАКЉУЧАК

Будући да свако друштво и државу одликује и одређена национална правна традиција и специфичан развој државности,

¹⁰ Представљају иницијативу више партнера, предвођену Интерпарламентарном унијом у сарадњи са *Commonwealth Parliamentary Association*, Фондацијом *Directorio Legislativo*, *Inter Pares / International IDEA*, Националним демократским институтом, Програмом Уједињених нација за развој, *UN Women* и *Westminster Foundation for Democracy*.

¹¹ На сајту се такође пружају детаљне смернице о спровођењу процене, као и студије случаја и *online* ресурси.

не треба очекивати јединствен образац за развој институције као што је парламент. Међутим, глобална истраживања и петогодишњи парламентарни извештаји који нуде искуства других држава и парламената у решавању заједничких или сличних изазова могу бити од користи како на начин да се могу узети у обзир приликом одлучивања о одабиру модела или стварању сопствених решења, тако и што нам омогућавају увид у стање у односу на глобалне тенденције и трендове у парламентарном развоју. У трагању за циљем овог рада да се утврди место Народне скупштине Републике Србије и домаће парламентарне праксе у односу на глобалне процесе, уочава се најпре да се проширење схватања парламентарне аутономије на више нивоа одразило и на нормативна решења нашег парламента. Надаље, применом упоредноправног и правнодогматског метода у раду је утврђено да се Народна скупштина Републике Србије у објављеним петогодишњим глобалним парламентарним истраживањима (нарочито из 2017. и 2022.) препознаје и истиче као пример добре и иновативне праксе. Уведене и институционализоване новине у последњих 15 година односе се на: формирање неформалних група посланика (ГОРАС, Женска парламентарна мрежа, Зелена посланичка група, Економски кокус, Енергетски форум, Фокус група за имплементацију Циљева одрживог развоја), увођење и редовно одржавање јавних слушања и седница одбора ван седишта Народне скупштине, механизам зелене столице, буџетску канцеларију, портал за надзор над јавним финансијама итд. Коначно, део рада који је усмерен на истраживање актуелних тема које су у фокусу глобалног парламентарног развоја и тенденција у претходној години показује да се је он усмерен на улогу парламента у борби против климатских промена и показатеље демократског парламента који су објављени крајем 2023. године.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Ackerman, Bruce. 2000. "The new separation of powers." *Harvard Law Review* 113 (3): 634–725.
- Albanesi, Enrico. 2022. "The equilibrium point between the autonomy of parliament and other constitutional principles, as viewed through the theoretical framework of a system of constitutional justice. Case-study: Italy." *International journal of parliamentary studies* 2 (2): 122–140.

- Averchenkova, Alina, Oleksandra Plyska, and Jens Wahlgren. 2022. *Addressing the climate and environmental crises through better governance: The environmental democracy approach in development co-operation*. London: Westminster Foundation for Democracy & The London School of Economics and Political Science.
- Beetham, David. 2006. *Parliament and democracy in the twenty-first century*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Fira, Aleksandar. 2004. „Neka sporna pitanja postupka pred Ustavnim sudom.” U *Ustavni sud Srbije: u susret novom ustavu*, ur. Bosa Nenadić i Srdan Đorđević, 313–314. Beograd: Ustavni sud Republike Srbije.
- Inter-Parliamentary Union, and United Nations Development Programme [IPU and UNDP]. 2017. *Global Parliamentary Report 2017: Parliamentary oversight: Parliament’s power to hold government to account*. Geneva: IPU.
- Inter-Parliamentary Union, and United Nations Development Programme [IPU and UNDP]. 2022. *Global Parliamentary Report 2022: Public engagement in the work of parliament*. Geneva: IPU.
- Jovanović, Milan. 2024. „Krizu demokratije – simptomi i lekovi.” U *Pravo i javne delatnosti: Liber amicorum Jovica Trkulja*, ur. Slobodan Vukadinović, 229–250. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Institut za uporedno pravo i Dosije studio.
- Knežević Bojović, Ana, i Slobodan Vukadinović. 2016. „Analiza rezultata javno-privatnog dijaloga na primeru Ekonomskog kokusa Narodne skupštine Republike Srbije.” *Srpska politička misao* 53 (3): 285–300. DOI: 10.22182/spm.5332016.
- Levy, Ron. 2022. “Rights and Deliberative Systems.” *Journal of Deliberative Democracy* 18 (1): 27–37.
- Lightbody, Ruth. 2024. “Evaluating the role of public hearings within deliberative democracy: operationalising the democratic standards as a framework.” *Journal of Deliberative Democracy* 20 (1): 1–14.
- Lovo, Filip. 1999. *Velike savremene demokratije*. Sremski Karlovci – Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Mikić, Vladimir. 2022. *Pojmovnik evropske ustavnosti*. Beograd: Službeni glasnik.
- OECD Database. 2023. “Trends in Deliberative Democracy: OECD Database Update.” *OECD Deliberative Democracy Database*. Last accessed 05 September 2024. <https://medium.com/participo/2023-trends-in-deliberative-democracy-oecd-database-update-c8802935f116>.

- Onderco, Michal. 2018. "Parliamentarians in government delegations: an old question still not answered." *Cooperation and conflict* 53 (3): 411–428.
- Poslovník Narodne skupštine [Poslovník NS], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 32/02- prečišćen tekst i 57/03.
- Radojević, Mijodrag. 2022. „Kontrolna tela kao četvrta grana vlasti.” U *Protivrečja savremenog prava*, ur. Stanka Stjepanović, Radomir Lukić i Dimitrije Čeranić, 442–462. Istočno Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu.
- Stavridis, Stelios, and Davor Jančić. 2017. "The rise of parliamentary diplomacy in international politics." In *Parliamentary diplomacy in European and global governance*, eds. Stelios Stavridis and Davor Jančić, 1–5. Brill.
- Szabó, Zsolt. 2021. "New parliaments, new problems, new journal." *International journal of parliamentary studies* 1 (1): 1–5.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 98/06.
- Vukadinović, Slobodan. 2015. „Značaj i primena javnog slušanja na nacionalnom i lokalnom nivou.” *Pravni zapisi* 6 (1): 26–51.
- Vukadinović, Slobodan. 2022. „Uloga parlamenta u podsticanju učešća javnosti pri razmatranju ekoloških pitanja.” U *Uticao ekološkog acquis–ja na razvoj ekološkog prava u Srbiji*, ur. Mirjana Drenovak Ivanović, 9–34. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Wintr, Jan, Jan Chmel, and Daniel Askari. 2021. "The role of parliamentary autonomy in constitutional review." *The Lawyer Quarterly* 11 (1): 83–103.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 47/18
- Zakon o Narodnoj skupštini [Zakon o NS], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 9/10.

Slobodan Vukadinović*

Faculty of Law, University UNION – Nikola Tesla

**TRENDS IN CONTEMPORARY
PARLIAMENTARY DEVELOPMENT
AND INNOVATIVE EXAMPLES OF BEST
PRACTICES OF THE NATIONAL ASSEMBLY
OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

Resume

This paper aims to explore trends in contemporary parliamentary development and to determine the position of the Serbian National Assembly and domestic parliamentary practice about global processes. The theoretical legal analysis begins by examining the role of parliament in a modern democracy, expanding the understanding of parliamentary autonomy on multiple levels, the standards of a modern democratic parliament in the 21st century, and the growing significance of parliamentary diplomacy. Subsequently, through the application of comparative legal, legal historical, and legal dogmatic methods, it was established that the National Assembly of the Republic of Serbia has been recognized and highlighted as an example of excellent and innovative practice in the five-year global parliamentary studies published so far (especially in 2017 and 2022). In this context, the innovations introduced and institutionalized in the parliamentary practice and normative framework of the National Assembly of the Republic of Serbia over the past 15 years are discussed and identified. The focus is on the formation of informal parliamentary groups (GOPAC, Women's Parliamentary Network, Green Parliamentary Group, Economic Caucus, Energy Forum, Focus Group for the Implementation of Sustainable Development Goals), the introduction and regular holding of public hearings, and committee sessions outside the seat of the National Assembly, the green chair mechanism, the budget office, the public finance oversight portal, etc. Finally, the paper explores current topics that are at the forefront of global parliamentary development trends in the past year, as well as the most recently published results, particularly

* E-mail address: slobodan.vukadinovic@pravnofakultet.edu.rs;
ORCID: 0000-0002-4692-321X.

those related to the role of parliament in combating climate change and the indicators of a democratic parliament published at the end of 2023.

Keywords: parliament, democracy, citizens, National Assembly, parliamentary diplomacy

* Овај рад је примљен 6. септембра 2024. године, а прихваћен на састанку Редакције 17. октобра 2024. године