

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Парламентарни инструменти контроле над радом владе
(мастер рад)

Ментор
Проф. др Ирена Пејић

Студент
Михајло Никодијевић
Број индекса: М013/22-О

Ниш, 2025. године

САДРЖАЈ

УВОД.....	4
I ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА О ОДНОСУ ПАРЛАМЕНТА И ВЛАДЕ.....	7
1. О начелу поделе власти.....	7
2. Положај и функције парламента.....	11
2.1. Контролна функција парламента.....	14
3. <i>Ex ante</i> контрола владе.....	15
3.1. Избор владе.....	15
3.2. Одговорност владе пре парламентом.....	17
II ПАРЛАМЕНТАРНИ ИНСТРУМЕНТИ КОНТРОЛЕ У ТЕОРИЈИ ПАРЛАМЕНТАРНОГ ПРАВА.....	20
1. Посланичка питања.....	21
1.1. Појам посланичких питања.....	21
1.2. Садржина, форма и врсте посланичких питања.....	24
1.2.1. Усмена посланичка питања.....	26
1.2.2. Посланичка питања у писаној форми.....	28
1.4. Одговор владе на посланичко питање.....	30
2. Интерпелација.....	32
2.1. Појам и правна природа интерпелације.....	32
2.2. Процесни аспекти интерпелације.....	36
2.3. Дебата и гласање у парламенту.....	37
3. Гласање о (не)поверењу влади.....	39
3.1. Појам и поступак гласања о неповерењу влади.....	39
3.2. Предлог владе за изгласавање поверења.....	43
4. Истражни одбори и комисије.....	44
III ПАРЛАМЕНТАРНИ ИНСТРУМЕНТИ КОНТРОЛЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ.....	48
1. Савезна Република Немачка.....	48
1.1. Посланичка питања у немачком систему.....	49
1.2. Велико питање – интерпелација у немачком систему.....	52
1.3. Конструктивно гласање о неповерењу Влади у Немачкој.....	53
1.4. Истражни одбори у немачком парламентарном праву.....	55
1.5. Инструменти контроле у немачкој парламентарној пракси.....	56
2. Чешка Република.....	58
2.1. Посланичко питање (интерпелација) у Чешкој.....	59
2.2. Гласање о неповерењу Влади у Чешкој.....	61
2.3. Истражне комисије у Чешкој.....	62

2.4. Инструменти контроле у парламентарној пракси Чешке Републике.....	63
3. Република Хрватска.....	66
3.1 Посланичко питање у хрватском Сабору.....	67
3.2. Интерпелација у хрватском Сабору.....	69
3.3. Гласање о неповерењу у хрватском Сабору.....	70
3.4. Истражни одбори у хрватском Сабору.....	71
3.5. Инструменти контроле у парламентарној пракси Републике Хрватске.....	72

IV ИНСТРУМЕНТИ КОНТРОЛЕ У ПАРЛАМЕНТАРНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ

СРБИЈЕ.....	75
1. Посланичко питање.....	77
1.1. Историјат и нормативни оквир.....	77
1.2. Question time у домаћем парламентарном праву.....	78
1.3. Посланичка питања у писаној форми.....	82
1.4. Посланичка питања у вези са актуелном темом.....	84
1.5. Дани за тражење обавештења и објашњења.....	86
2. Интерпелација.....	87
2.1. Историјат и уставни оквир.....	87
2.2. Поступак по интерпелативном захтеву.....	88
3. Гласање о (не)поверењу влади.....	91
3.1. Нормативни оквир и поступак гласања о неповерењу Влади или њеном члану...91	
3.2. Предлог Владе за гласање о поверењу.....	93
4. Анкетни одбори и комисије.....	94
5. Парламентарни инструменти контроле у пракси Народне скупштине Републике Србије.....	97
ЗАКЉУЧАК.....	110
ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ.....	113
САЖЕТАК РАДА И КЉУЧНЕ РЕЧИ.....	121
SUMMARY.....	123
БИОГРАФИЈА.....	125

УВОД

Савремени демократски системи почивају на уравнотеженом односу између носилаца функција највише државне власти. У тој равнотежи парламент, као народно представништво, јавља се у улози врховног нормотворца у чијој надлежности спада избор оних којима ће бити поверен задатак извршавања закона, вођења политике земље и управљања читавом јавном администрацијом у држави. Из чина избора носилаца егzekутиве проистичу контролна овлашћења народног представништва према извршној власти. Правила традиционалног парламентаризма налажу легислативном телу да константно врши контролу владе, као стожера извршне власти, да надзире њен рад и да позове владу и њене чланове на одговорност за предузете активности, односно да јој, као санкцију за неадекватно вршење својих дужности, ускрати даље поверење и одузме мандат. У циљу вршења својих контролних надлежност, парламент на располагању има више механизма контроле. Поједини од ових механизма, попут расправе у парламентарном пленуму, разматрања владиних извештаја или рада у парламентарним одборима, доприносе у извесној мери остваривању контролне надлежности парламента, али *a priori* имају посве другачију функцију у парламентарном животу. Предмет нашег интересовања у овом раду биће управо они парламентарни инструменти контроле којима је по својој природи примарна функција да омогуће вршење контроле над радом владе и који су настали као плод традиционалног парламентаризма. У ове парламентарне инструменте контроле спадају посланичка питања, интерпелација и гласање о неповерењу влади, те рад истражних одбора и комисија као *ad hoc* органа који имају за циљ испитивање појединих сегмената рада владе.

Ради детаљне и свеобухватне анализе природе, улоге и значаја напред наведених парламентарних инструмената контроле, у раду ће након уводних речи укратко бити изложена општа теоријска разматрања о односу парламента и владе, како бисмо се упознали са њиховим узајамним односом, положајем и улогом парламента у том односу, пореклом контролних овлашћења парламента и одговорношћу владе парламенту за свој рад. Након тога, у другом делу детаљно ће бити приказани теоријски аспекти инструмената парламентарне контроле, њихова генеза и анализа њихове правне природе, уз навођење примера и решења из традиционалних парламентарних система. Трећи део рада резервисан је за упоредну анализу нормативних решења и праксе парламентарних

инструмената контроле у иностраним парламентарним системима, и то пре свега у Савезној Републици Немачкој као земљи са изузетно развијеном праксом парламентарне контроле, Чешкој Републици, као чланици Европске Уније која је попут наше земље такође припадала некадашњем Источном блоку, те Републици Хрватској као нама културолошки блиској земљи насталој из бивше СФРЈ. Најзад, у четвртом делу рада бавићемо се парламентарним инструментима контроле у домаћем парламентарном праву. У оквиру овог дела рада најпре ће бити речи о правном оквиру парламентарних инструмената контроле у Републици Србији, уз сагледавање нормативних решења *de lege lata* и указивање на уочене недостатке. Потом ћемо сагледати и анализирати праксу Народне скупштине Србије у остваривању њене контролне функције према Влади Републике Србије посредством парламентарних инструмената контроле у периоду почев од 2000. године до данас. На концу, у закључку рада изнећемо резултате анализе и разматрања предмета рада, уз осврт на постављене хипотезе, и критички сагледати оне аспекте за које смо мишљења да је потребно побољшање, и у том смислу понудити евентуалне препоруке које, на основу резултата рада, сматрамо да би *de lege ferenda* било корисно имплементирати. Саставни део мастер рада је студијско – истраживачки рад кандидата израђен на тему „Посланичко питање као механизам контроле рада Владе у парламентарном праву Републике Србије“ који ће бити презентован на одговарајућим местима у раду.

Приликом разматрања, обраде и излагања предмета истраживања биће коришћен догматски метод како бисмо најпре представили појам, улогу и правну природу парламентарних инструмената контроле, док ћемо посредством нормативног научног метода сагледати позитивноправну регулативу која се односи на наведене инструменте контроле. Историјски метод биће коришћен ради приказивања генезе инструмената контроле и њихове традиционалне дугогодишње присутности како у европским парламентарним системима, тако и у домаћем уставном систему. Компаративним методом сагледаћемо институте контроле и њихове појавне облике у иностраним парламентарним системима. Најзад, ради свеобухватне анализе предмета рада, посредством емпиријског метода сагледаћемо улогу парламентарних инструмената контроле у реализацији контролне улоге парламента како у пракси упоредних парламентарних система, тако и у пракси наше Народне скупштине.

Циљ рада јесте да прикажемо и сагледамо на који начин традиционални инструменти парламентарне контроле над радом владе омогућавају и доприносе остваривању контролне улоге парламента и да ли они представљају адекватно средство помоћу кога парламент заиста може ефективно да контролише владу и њене чланове. Питање постаје нарочито актуелно у светлу јачања улоге политичких партија у систему власти већине савремених демократија, које последично доводи до нарушавања односа равнотеже између легислативе и егzekутиве, на штету представничког органа.

Основна хипотеза у раду јесте да традиционални парламентарни инструменти контроле ефективно омогућавају парламентарцима континуирани увид у активности владе и пружају могућност да се влада држи у стање приправности и доведе у незавидан положај, али имају ограничени домашај у санкционисању неадекватног и нецелисходног рада владе и њених чланова. Поред главне хипотезе, биће постављене још две помоћне хипотезе које се односе на домаће право. Прво, помоћна хипотеза да је нормативни оквир парламентарних инструмената контроле у домаћем парламентарном праву у извесној мери усклађен са нормативом инструмената контроле коју срећемо како у развијеним парламентарним демократијама, тако и у другим земљама некадашњег Источног блока, уз постојање простора за побољшање. Друга пак помоћна хипотеза јесте да остваривање контролне функције наше Народне скупштине према Влади Републике Србије посредством традиционалних инструмената контроле у домаћој парламентарној пракси далеко заостаје за праксом савремених парламентарних демократија, што последично доводи до занемаривања контролне улоге нашег парламента и функције репрезентације свих народних посланика.

I ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА О ОДНОСУ ПАРЛАМЕНТА И ВЛАДЕ

1. О начелу поделе власти

Једна од најзначајнијих цивилизацијских тековина човечанства на којој почивају савремени демократски системи у свету јесте начело поделе власти. По својој природи, ово фундаментално уставно начело у супротности је са апсолутистичким системима власти, теократски уређеним друштвима и једнопартијским режимима, и представља темељ савременог европског конституционализма.

Своје корене начело поделе власти води из тежњи за ограничењем апсолутне власти монарха и гарантовањем основних права и слобода грађана. Темеље ове револуционарне идеје поставио је филозоф и просветитељ Џон Лок, данас традиционално сматран оцем либерализма. Као следбеник школе природног права, Лок је тврдио да је концепт поделе власти неодвојив од идеје универзалних људских права и индивидуалних слобода појединаца. Учење енглеског филозофа имало је снажан утицај на многе касније мислиоце, између осталих и француског просветитеља Шарла Монтескјеа, који у свом чувеном делу „*О духу закона*“ детаљно разрађује концепт поделе власти и излаже његове основне принципе. У том смислу, Монтескје истиче да би „*слобода била изгубљена ако би исти човек или тело угледника, било племића било људи из народа, вршило те три власти, наиме власт доношења закона, власт извршавања јавних одлука и власт суђења за злочине или у споровима приватних лица.*“¹ Вођени овим идејама, још су творци француске Декларације о правима човека и грађанина из 1789. године прокламовали да „*друштво у којем права нису загарантована и где не постоји подела власти, нема Устава.*“²

Монтескје дакле повлачи јасну дистинкцију између трију власти: власт доношења закона, власт споровођења и извршавања закона и власт суђења. Ову деобу међутим, он није схватао у апсолутном смислу, већ је допуштао једној власти да се меша у послове друге, уколико би једној власти било потребно да се од друге брани.³ За онемогућавање злоупотребе власти неопходно је, вели Монтескје, да распоредом самих ствари једна власт

¹ Ш. Монтескје, *О духу закона*, Чачак, 2001, стр.113, цитирано према: С.Ђурић, „Монтескјеова теорија поделе власти“ у: „*Пословне студије: часопис за пословну теорију и праксу*“, Бања Лука, 2010, стр.92

² Чл. XVI Повеље о људским и грађанским правима Националне скупштине Француске од 26.08.1789. године

³ С. Јовановић, *Држава*, Београд, 1990, стр.253

обуздава другу.⁴ Из тих разлога, шефу извршне власти би припало право одбацивања закона, а законодавном телу право решавања о буџету и право оптужбе министара.⁵

Лингвистички посматрано, сам израз подела власти није најзгоднији, с обзиром да може навести на погрешан закључак да подела власти заправо подразумева деобу државне власти. Власт је по самој природи ствар јединствена, она је трајна и оригинална, и као таква не може бити подељена. Подела власти заправо значи деоба функција државне власти, које представљају еманаацију једне исте власти и које, премда диференциране, остварују јединствену државну вољу.⁶ Временом се само смењују носиоци власти и вршиоци њених функција, али њен титулар остаје вазда исти – народ као скуп индивидуа од којих је свако ималац суверених овлашћења у пуном обиму.⁷

Функције државне власти не могу дакле постојати независно једна од друге, међу њима мора бити сагласности и јединства. Амерички политички писци, попут Медисона (*Madison*) и Хамилтона (*Hamilton*) истичу, да се једној власти мора допустити да унеколико учествује у пословима друге власти, односно да над њима врши надзор. Они притом сматрају, да законодавна власт има неоспорну надмоћ над другим двама власти, и да покушава своју уставну надлежност да прошири на рачун друге две власти.⁸

Доследно спроведено, начело поделе власти значило би потпуно раздвајање функција државне власти, у коме ниједна власт не би узимала учешће у постављању органа друге власти, нити би се иједна власт мешала у послове друге власти, ни посредно ни непосредно.⁹ Овакав систем поделе власти назива се *председнички систем*, и карактеристичан је по томе што одређује шефа државе као оличење егзекутиве и носиоца целокупне извршне власти. Биран посредно од народа, шеф државе поставља и опозива министре, без обзира на политичку структуру парламента. Председник државе у овом систему власти располаже правом да доноси најважније одлуке са или без сагласности

⁴ Ш. Монтескје, *op.cit*, стр.111, цитирано према: С.Ђурић, *op.cit*, стр.92

⁵ С. Јовановић, *op.cit*, стр.253

⁶ Више о томе: С. Јовановић, *Држава*, *op.cit*, стр.251,

⁷ Овај концепт назива се теорија о народној суверености, коју прихвата већина савремених устава као једно од основних уставних начела. Насупрот ове теорије, теорија о националној суверености сматра да је носилац суверенитета нација као „транценденални“ ентитет, сједињење прошлих, садашњих и будућих генерација. Теорију о националној суверености усвојила је француска Декларација о правима човека и грађанина. (В.Петров, Д. Симовић, *Уставно право – Приручници за полагање правосудног испита, Књига 1*, 2023, стр.37)

⁸ С. Јовановић, *op.cit*, стр.253

⁹ С. Јовановић, *op.cit*, стр.252

министра, па чак и противно њиховом савету.¹⁰ Министри не чине кабинет, не могу истовремено бити чланови парламента, а за свој рад не одговарају парламенту, већ председнику државе, који их именује и председава њиховим седницама.¹¹ Парламент је са своје стране носилац легислативе и не располаже готово никаквим или врло малим контролним овлашћењима према егzekутиви. Овај систем поделе власти традиционално се везује за Сједињене Државе, а карактеристичан је и за већину земаља Латинске Америке као и поједине земље тзв. Трећег света, док је његова појава у Европи реткост. Бојећи се да би овако крута подела власти могла изазвати парализу политичког процеса у земљи, амерички очеви оснивачи предвидели су начине на које би једна власт ипак могла да утиче на рад оне друге.¹² У то име, дводомном законодавном телу дата је власт усвајања буџета, који је извршној власти неопходан ради спровођења у живот свог политичког програма. Снажно овлашћење у односу на председника државе парламент има кроз своју надлежност да у поступку дисквалификације (енг. *impeachment*) одлучује о опозиву председника државе. Са друге стране, председник државе као носилац извршне власти, располаже правом улагања вета на законе које усвоји парламент.

Наспрам овако круто извршене поделе власти у председничком систему, *парламентарни систем* заснива се на тзв. гипкој подели власти, у којој је узајамни однос законодавне и извршне власти од кључног значаја. За разлику од председничког система, где законодавна и извршна власт стоје потпуно независне једна наспрам друге, и које само у појединим сегментима могу утицати једна на другу, суштина парламентарног система огледа се управо у могућности да једна власт утиче на постојање друге, односно равнотежи која се успоставља између носилаца законодавне и извршне власти. Парламент се у овом систему поделе власти поставља као централни орган. У његовој надлежности налази се нормативна делатност, те избор и надзор над онима који ће бити задужени за спровођење закона и вођење унутрашње и спољне политике државе. Одговорност извршне власти пред парламентом једна је од кључних елемената овог система поделе власти.

¹⁰ A. Lijphart, *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999, p.118

¹¹ Уистину, у првим годинама постојања Сједињених Држава председник државе и чланови владе повремено би се појављивали пред оба дома парламента, ради консултација о закључењу међународних уговора и поднетих предлога закона али је ова парламентарна пракса је касније напуштена. E.M.Glassman, *A Parliamentary –Style Question Period: Proposals and Issues for Congress*, Washington D.C: Library of Congress, 2015, стр.1

¹² Б.Јовић, *Однос законодавне и извршне власти – моћ парламента и одговорност владе*, Зборник радова Правног факултета у Нишу бр.82. 2019. год, стр.269

Бирана од парламента, егзекутива за свој рад одговара народном представништву и њена судбина зависи од поверења које ужива у парламенту. Са своје стране, извршна власт располаже снажним уставним овлашћењем да распусти легислативно тело. За разлику од шефа државе у председничком систему, председник државе или монарх у парламентарном систему располаже знатно мањим обимом овлашћења. У већини парламентарних система шеф државе представља својеврстан симбол јединства нације, који треба да игра улогу медијатора између носилаца легислативе и егзекутиве, док су главна овлашћења извршне власти концентрисана у рукама владе, односно њеног председника.¹³ У појединим парламентарним републикама, избор председника републике може бити поверен и парламенту.¹⁴

А. *Lijphart* истиче, да између председничког и парламентарног система власти постоје три кључне разлике.¹⁵ Пре свега, у парламентарном систему, премијер и његов кабинет одговорни су парламенту, који располаже правом да влади изгласа неповерење. Са друге стране, шеф државе у председничком систему не подлеже контроли од стране парламента. Друга разлика огледа се у начину избора егзекутиве, коју у парламентарном систему бира народно представништво, док се у председничком систему, она именује од стране председника државе. Најзад, трећа кључна разлика јесте у устројству егзекутиве, која је у парламентарном систему заснована на колегијалној основи, док је у председничком систему извршна власт уницефална, оличена у лику шефа државе.

Негде на пола пута између напред описаних система поделе власти, налази се систем који се базира на идеји да је уставна стварност превазишла дихотомну поделу система власти. Назван *полу-председнички* (у теорији је присутан и израз *мешовити*) овај систем карактерише пре свега однос и расподела овлашћења између шефа државе и владе, односно њеног председника. Варијације које у том погледу постоје код овог система

¹³ Типичан пример овог система и његова колевка јесте Уједињено Краљевство, у коме монарх, некада изузетно јака и кључна фигура у политичком животу, данас претежно представља симбол традиције и нобилитета. М. Диверже пак сматра, да је управо та традиција и довела до смањења прерогатива круне у Енглеској, који упркос томе нису у потпуности изгубљени. У том смилу, Диверже истиче: „*Прерогативи британске круне данас су постали фосилизовани. Са друге стране, правна правила која се не примењују, нису мртва. Она хибернирају, а особа која поседује неопходну вештину, може их увек оживети.*“
Наведено према: М. Duverger, „A New Political System Model: Semi-Presidential Governemnt“, у *European Journal of Political Research* 8, 1980, стр.180

¹⁴ На пример у Немачкој, Италији и Грчкој, као и у III и IV Француској Републици. У парламентарним монархијама пак, уобичајено је да монарх долази на престо по начелу примогенитуре, док се парламент може јавити у поступку именовања монарха само изузетно. (И. Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2011. година, стр.41)

¹⁵ А. Lijphart, *op.cit*, p.117-118

знатно су веће у односу на претходна два описана система, посебно у погледу обима овлашћења којима располаже шеф државе. Упркос томе, за политички систем се *en generale* може рећи да је полупредседничким уколико устав комбинује следећа три елемента: 1) председник републике изабран од народа на општим изборима, 2) председник поседује знатна овлашћења, 3) наспрам њега стоји председник владе и министри који располажу извршним и управним овлашћења и који задржавају свој мандат само док уживају поверење парламента.¹⁶ Мешовити систем не инсистира изричито на формалном избору владе у парламенту, већ понекад овлашћује шефа државе да именује председника владе, а на његов предлог и остале министре, као што је случај у Француској.¹⁷ Председник државе, по правилу присуствује седницама владе, има право законодавне иницијативе и може утицати на рад владе. Његова власт је притом ограничена институтом министарског премапотписа, чиме министри на себе преузимају део одговорности за акције шефа државе. Поједини уставни системи који познају овај модел поделе власти, одговорност владе постављају чак двојачко, како према парламенту тако и према шефу државе.¹⁸ Систем по коме је влада одговорна како парламенту тако и шефу државе назива се дуалистички парламентаризам и карактеристичан је управо за државе са полупредседничким системом власти.¹⁹ Класичан пример полупредседничког система установљен је у Француској доношењем Устава Пете Републике 1958. године.²⁰

2. Положај и функције Парламента

Централна институција у парламентарном систему власти јесте парламент.²¹ Водећи порекло од средњевековних сталешких скупштина, парламент се развио као тело које је

¹⁶ M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Governemnt*, у *European Journal of Political Research* 8, 1980, p.166

¹⁷ Чл. 8 и 9 Устава Француске.

¹⁸ M.Duverger, *op.cit.*, p. 178

¹⁹ Б.Милосављевић, *Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије*, изворни научни чланак, Правни записи, Год. III, бр.1, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2012, стр.11

²⁰ Занимљиво је овде приметити да Устав Пете Републике прави изузетак у односу на традиционално излагање уставне материје, на тај начин што одредбе о председнику Републике ставља на самом почетку Устава, одмах након одредаба о суверенитету, док одредбе о парламенту долазе тек након излагања о председнику Републике и Влади. У теорији је изнет став, да је на овај начин француски Устав погазио Монтескјеову теорију о парламенту као главном законодавцу. (В.Петров, *Положај и функције парламента*, у Научно саветовање – Уставно питање у Србији, Ниш, 2004, стр.89)

²¹ Етимолошки, реч *парламент* (енг. *parliament*), води порекло од француске речи *parler*, што значи говорити. Током XV века термин се у Енглеској усталио као назив за легислативно тело. Данас је овај термин универзално прихваћен за ословљавање законодавног тела, премда се његов назив широм света разликује. Домаћи термин „скупштина“ потиче од глагола скупљати, и означава место где су се скупљали народни

представљало противтежу монарховој неограниченој власти. Данас се традиционално сматра да је најстарији парламент настао у Енглеској, усвајањем чувене Велике повеље слобода (*Magna Charta Libertatum*) 1215. године, којом је енглески краљ признао власт скупштине да уводи порезе и разне остале намете становништву. Временом, парламент је стицао и друге значајне функције, поставши тако кључна фигура савремених парламентарних система.²²

О настанку парламента, С. Јовановић говорио је: „*Парламент је почео у Енглеској као надзорно тело; он није владао сам, већ је само натеривао краља да влада по закону. Доцније, парламент се није задовољио тиме што краљ влада по закону; он је тражио да краљ влада с министрима који уживају поверење парламента, макар краљево и не уживали. Али једна скупштина може ићи још и даље; присвојивши себи избор министара, она може покушати да сама влада преко тих министара које, у ствари, она поставља и отпушта.*“²³

Парламент је током векова свог постојања, од органа задуженог за надзор над монархом и одобрењем његових пореских прописа, добио и бројне друге функције. Стога је данас изузетно комплексно извести његову јединствену и свеобухватну дефиницију, која би се у себи садржала све форме и функције парламента у савременим демократијама широм света. Ипак, *grosso modo* бисмо могли рећи да је парламент највиши представнички орган, биран од стране народа на одређени период, чија је основна надлежност доношење закона.²⁴ Из овако одређеног појма парламента можемо препознати поједина овлашћења, односно функције парламента. Пре свега, парламент је народно представништво, тело изабрано непосредно од народа на одређени временски период да говори и одлучује у његово име. Он представља својеврстан *vox populi*, микрокосмос који треба да одсликава друштво у свим његовим сегментима.²⁵ У којој ће мери овај идеал парламентарне демократије заиста бити остварен зависи од модела изборног система који

прваци. Слично порекло имају и називи парламената у другим јужнословенским земљама – *Sabor* у Хрватској, *Državni zbor* у Словенији, *Собрание* у Северној Македонији и *Народно събрание* у Бугарској.

²² Република Србија се може сматрати државом са дугом парламентарном традицијом. Први закон о народној скупштини Србије донет је 28. октобра 1858. године. На основу њега сазвана је и одржана Светоандрејска народна скупштина у Београду, чиме је озакоњена установа народне скупштине и ударен темељ представничке демократије у Србији. Више о томе доступно на званичном интернет сајту Народне скупштине Србије: www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/историјат/историјат-1804---1918.117.html приступљено: 12.01.2025 године

²³ С. Јовановић, *Политичке и правне расправе*, Београд, 1990, стр.628

²⁴ И. Пејић, *Парламентарно право*, op.cit, стр.21

²⁵ *ibid*, стр. 28

је у конкретном случају примењен, односно од снаге политичких странака, које су заузеле кључно место у процесу кандидовања али и избора народних представника.

Поред представничке, још једна функција која се јасно уочава у напред наведеној дефиницији парламента, јесте законодавна функција. Она се традиционално сматра једном од основних и најзначајнијих улога скупштине. Парламент је врховни нормотворац у држави, орган који располаже искључивом надлежношћу доношења закона и других прописа са законском снагом.²⁶ У духу традиционалног парламентаризма, сваки парламентарцац располаже правом да предложи доношење или измену закона. Данас међутим, далеко већи утицај у поступку доношења и измене закона има Влада.²⁷ Поред закона, у надлежности парламента неретко спада доношења и измене устава, када овај орган у ствари представља конституанту. Специфичан вид законодавне функције парламента јесте и његова буџетска активност. Парламент је овлашћен да доноси завршни рачун и буџет, који на предлог владе, доноси у форми закона. Поједини системи овлашћују парламент да и сам поднесе предлог буџета. Најзад, своју нормативну функцију, парламент обавља и када је задужен за ратификацију закључених међународних уговора, коју врши у форми закона.

Парламент представља и својеврсну изборну колегију. Парламентарни систем подразумева да је народно представништво овлашћено да врши избор носилаца јавних власти, пре свега владе и њених чланова. Притом, парламент може бити овлашћен да бира премијера и министре појединачно, али је чешћи случај да избором премијера, посланици уједно бирају и његов кабинет. Ређи је случај, као на пример у Немачкој, да парламент бира само председника владе, који потом сам одређује о састав своје владе. У појединим парламентарним републикама, парламент располаже и овлашћењем да врши избор председника републике, као што је на пример случај у Немачкој или Италији. Право избора носилаца правосудних функција, као и чланова уставног суда у оним земљама које познају систем уставносудске контроле уставности, такође се налази у рукама парламента.

²⁶ Ово суверено право парламента донекле је данас ограничено увођењем делегинарог законодавства које постоји у појединим земљама и које је у теорији с правом изложено критици.

²⁷ У случају када ужива стабилну већину у парламенту, готово је извесно да ће већина законских предлога Владе бити усвојена у парламенту. У том смисли, говорећи о парламенту у Енглеској, С. Јовановић истиче да влада, у пуном смислу речи, руководи парламент у његовој законодавној радњи, и до сада он није извео ниједну реформу која не би потицала од владине иницијативе. (С. Јовановић, *Политичке и правнe расправе*, op.cit, стр.628)

Од осталих високих јавних функционера, парламент бира и разрешење гувернера централне банке и генералног и специјалне омбудсмана.

Специфична функција која се неретко додељује парламенту јесте и овлашћење да одлучује о одговорности и разрешењу високих државних функционера, пре свега шефа државе. Названа квазисудском, ова функција овлашћује парламент да поступа у својству својеврсног правосудног органа. Парламент се у овом поступку може јавити само у иницијалној фази, а има и случаја да се целокупан поступак од подизања оптужбе до доношења одлуке о разрешењу функционера приписује парламенту у надлежност.²⁸ Давање амнестије у форми закона, такође представља вид квазисудске функције парламента.

2.1. Контролна функција парламента

Функција парламента која је кључна за одржавање равнотеже у односима парламента и владе и која ће бити предмет наших даљих разматрања, јесте његова контролна функција. Многи писци, попут Монтескјеа и Лока истичу да је уз законодавну, основна функција парламента његова контролна надлежност коју спроводи над радом извршне власти. Као народно представништво, парламент „ствара и укида владу“, бира је и разрешава.²⁹ С. Јовановић вели, да скупштина, по својој првобитној намени, није имала да сама врши власт, него да брани народ од злоупотребе власти: „*Овакво надзорно тело потребно је ма ко вршио власт, организација власти никада се неће толико усавршити да злоупотребе власти постану немогуће.*“³⁰

У земљама које познају парламентарни систем власи, представнички орган бира владу, поверавајући јој тиме мандат да спроводи законе у живот, да води спољну и унутрашњу политику земље и да уређује стање у државној управи. На тај начин, парламент врши претходну, *ex ante* контролу носилаца извршне власти, пре него што јој поклони иницијално поверење да обавља своје уставне дужности. Влада наставља да обавља поверене задатке под будним оком парламента, који у случају да није задовољан њеним радом, може у сваком тренутку влади да одузме мандат. Са своје стране, влада може

²⁸ У бикамералним легислативама поступак обично покрећу чланови доњег дома, док одлуку о разрешењу доноси горњи дом парламента.

²⁹ Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд: Оравни факултет Универзитета: Службени гласник, 2009, стр.279

³⁰ С. Јовановић, *Политичке и правне расправе*, op.cit, стр.629

утицати на парламент својим овлашћењем да шефу државе предложи његово распуштање. На овај начин долази до успостављања система „грешке и санкције“ на релацији парламент – влада, који треба да осигура политичку стабилност у односима носилаца функција највише државне власти.³¹

У којој мери ће заиста бити остварен овај идеал коегзистенције и координације легислативе и егзекутиве зависи од правних и, можда значајније, ванправних, пре свега политичких, чинилаца. Нормативни оквир од изузетног је значајан за ефикасно остваривање контролне функције парламента и за реализацију функције репрезентације народних посланика. У том смислу, неопходно је обезбедити адекватне уставне гаранције независног парламентарног мандата и ефикасне инструменте којима би парламент могао вршити своју контролну надлежност према влади. Са друге стране, ванправни чиниоци који утичу на степен контроле који парламент има над радом владе јесу достигнути ниво демократичности друштва, односно степен његове политичке културе, снага јавног мњења и партијски систем.³² Доминација политичких партија у парламентарном животу већине савремених земаља довела је до значајне маргинализације контролне функције парламента, па ће остваривање ове улоге представничког тела у пракси највише зависити од расподеле политичких снага у парламенту, од кохерентности владе и њене већине у парламенту и од снаге парламентарне опозиције.

3. *Ex ante* контрола владе

3.1. *Избор владе*

Суштина парламентарног система огледа се у односу парламента и владе, у коме парламент бира владу. У том смислу, *W.Bagehot* истиче да су овлашћења парламента да бира и разрешава носиоце извршне власти најзначајнија и да имају примат у односу на остале надлежности парламента, пре свега нормативне. Говорећи о енглеском Дому комуна, он подвлачи да је парламент право изборно тело, које бира и разрешава носиоце егзекутиве по својој вољи. Без обзира што је тек недавно изабрао неко лице и поклатио му поверење да обавља извршне надлежности, парламент може услед измењених околности

³¹ И. Пејић, „Контролна функција парламента“, у: *Дилеме и изасови парламентаризам*, Konrad Adenauer Stiftung: Факултет политичких наука, 2007, стр.170

³² Б. Пастор, *Посланичко питање и унапређење политичке одговорности владе у парламентарном систему*, *Политичка ревија* – бр.04/2019, година (XXX) XIX vol. 62, Нови Сад 2019, стр.37

том лицу ускратити указано поверење и изабрати друго лице које испрва није желео. “Целокупан енглески политички живот састоји се у акцији и реакцији између министара и Парламента“³³

Под овом изборном надлежности, и управо у нераскидивој вези са истом, *Bagehot* подразумева и контролну улогу парламента, њено овлашћење да иде за својим изабраним управљачима, да константно надзире њихов рад и да им одузме мандат у случају незадовољства. Ако би се у време њеног настанка ова радикална *Bagehot*-ова мисао о супрематији изборних и контролних улога парламента над његовим репрезентативним и легислативним надлежностима и могла изложити критици, чини се ипак да је савремена политичка и парламентарна пракса управо потврдила његову истинитост. Јачањем политичких партија и партијске дисциплине у савременим парламентарним системима, чији челници неретко седе у влади, улога парламента у поступку доношења закона сведена је на пуко потврђивање законских предлога који долазе са владине адресе. Из тих разлога, *I.Loveland* сматра да истинске легислативне надлежности леже управо у рукама владе, која диктира и дефинише најважније политичке одлуке, нарочито у ситуацији када иза себе има стабилну већину у парламенту.³⁴ У таквој политичкој атмосфери, парламент постаје неспособан да се уздигне изнад уских партијских интереса и обезбеди квалитетну расправу у пленуму, ако ништа друго макар за најзначајније законске предлоге.³⁵

У поступку избора носилаца егzekutive, иницијална улога обично припада шефу државе, који парламенту предлаже кандидата за председника владе.³⁶ Ово је систем формалне инвеституре, у коме председник државе располаже правом да „инвестира“ свакој новој влади њен формални уставни ауторитет.³⁷ Иако начелно слободан приликом селекције кандидата за председника владе, шеф државе ће у ствари за премијера готово увек предложити лице из редова оне политичке странке која је добила изборе и освојила већину у парламенту. Тиме се његова улога знатно приближава улози британског монарха, који не располаже готово никаквом дискрецијом при избору кандидата за премијера. Са друге стране, уколико шеф државе располаже знатно већим уставним овлашћењима,

³³ W.Bagehot, *The English constitution*, London, Oxford University Press, 1968, p.115-116

³⁴ I.Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights*, Oxford University Press, 2006, p.306

³⁵ В.Петров, *op.cit*, стр.91

³⁶ Приликом селекције кандидата за премијера, председник државе може бити самосталан, или може бити обавезан да пре избора обави консултације са представницима посланичких група, као нпр. у Шведској, Словенији и Србији.

³⁷ И. Пејић, „Контролна функција парламента“, у: *Дилеме и изасови парламентаризам*, *op.cit*, стр.173

његов избор кандидата за премијера неће бити сведен на пуко потврђивање изборних резултата.

Пошто буде именован од стране шефа државе, кандидат за председника владе приступиће изради предлога програма и састава владе, те обавити разговоре са представницима политичких партија у парламенту, настојећи на тај начин да обезбеди неопходну подршку свом политичком програму у парламенту. Након што мандатар парламенту представи свој програм и предлог састава кабинета, парламент приступа гласању о избору владе. У највећем броју случаја, за избор владе потребна је подршка апсолутне већине у парламенту. Ипак, постоји извештан број земаља где влада ступа на дужност након што шеф државе именује председника и чланове владе, а влада је дужна да накнадно захтева од парламента да јој изгласа иницијално поверење.

3.2. Одговорност владе пред парламентом

Концепт монистичког парламентаризам претпоставља одговорност владе само према парламенту, не и према шефу државе.³⁸ Одговорност владе пред представничким органом проистиче из чина њеног избора у парламенту. Бирајући владу, парламент јој заправо подарује претходно поверење да обавља своје уставом предвиђене дужности³⁹, а у случају да влада изневери указано поверење, биће одговорна парламенту. Одговорност владе поставља се двојачко, како за законитост, тако и за целисходност њеног рада. Влада и њени чланови биће одговорни парламенту за ефикасно обављања поверених дужности, али ће посредно за свој рад одговарати и јавности, која у случају да није задовољна радом владе, исту може санкционисати на тај начин што ће јој ускратити поверење на следећим изборима. Ова политичка одговорност владе пред грађанима по својој природи је ванправна, с обзиром да садржи само индиректу санкцију јавне осуде и ускраћивања поверења на следећим парламентарним изборима.

Са друге стране, политичка одговорност владе пред парламентом је облик правне одговорности јер у себи садржи и непосредну санкцију влади.⁴⁰ Вршећи контролу рада владе, парламент заправо оцењује начин на који влада води политику државе и њено

³⁸ Б.Милосављевић, *op.cit*, стр.11

³⁹ Устав Хрватске изричит је по овом питању: „Влада ступа на дужност кад јој повјерење искаже већина свих заступника у хрватском Сабору“ (чл.109, ст.4 Устава Републике Хрватске)

⁴⁰ И. Пејић, „Контролна функција парламента“, у: *Дилеме и изасови парламентаризам*, *op.cit*, стр.175

управљање административним апаратом. Ови стандарди нису правно прецизирани, па ће скупштина имати потпуну дискреницију приликом њиховог тумачења и примене у сваком конкретном случају. Тако ће од политичког опредељења парламентарне већине у првом реду зависити оцена владиног рада и њеног политичког програма: да ли је та политика „исправна“, односно да ли су министри „рђаво вршили своју службу и рђаво водили политику“.⁴¹ Одроз ове политичке одговорности владе пред парламентом јесу инструменти које парламент има на располагању у вршењу контроле над владиним радом. Посланичка питања и интерпелације, изјава неповерења, анкете и истраге, буџетско право, све су то разни механизми помоћу којих парламент прати владине активности и обавештава се о њеном раду.⁴² За разлику од политичке одговорности, материјална и кривична одговорност чланова владе јасно је дефинисана и представља санкцију противзаконитости њиховог рада.

Одговорност владе према парламенту може се посматрати у два вида, као индивидуална одговорност министара и као колективна одговорност владе. Министар је одговоран за стање и политику у свом ресору, за примену закона који се односе на депарتمان за који је он надлежан, као и за рад свих служби у саставу његовог министарства. Одроз индивидуалне министарске одговорности јесу посланичка питања која чланови парламента упућују министрима, реће Влади као целини, тражећи пре свега од њих информације о раду и стању ресора којим руководе. Уколико парламент сматра да рад министра није задовољавајући, он може позвати министра на одговорност и на тај начин што ће му изгласати неповерење. Министар са своје стране може, и не чекајући исход гласања о свом опозиву у парламенту, сам поднети оставку, посебно у случају када је повреда или пропуст озбиљнијег карактера или је дошло до узнемирења јавности.⁴³ Понекад и неке околности које нису у директној релацији са радом министра и његовог департамана, на пример изнети лични ставови министра или понашање које га чини недостојним обављања функције члана владе, могу бити повод за његово разрешење. У

⁴¹ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд: Службени лист СРЈ, 1995, стр. 355

⁴² Ibid, стр. 356

⁴³ Тако је на пример *Lord Carrington*, који је у Великој Британији био секретар за спољне послове у кабинету Премијерке *M. Thatcher* поднео оставку пошто је Аргентина извршила инвазију на Фолкланда острва. (Hogan Greer, *Constitutional and Administrative Law: in a nutshell*, London: Sweet & Maxwell, 2002, p.21

теорији је изнето мишљење, да је индивидуална министарска одговорност данас знатно ојачана.⁴⁴

Влада је са друге стране један колегијални орган, у коме сви министри чине јединствену целину и делују координирано. Унутрашње јединство тог колегијума одражава се заједничким политичким програмом за који сви министри одговарају солидарно.⁴⁵ Конвенционална правила униформности захтевају од свих министара да пруже подршку свим одлукама и акцијама владе, чак и по цену сопственог неслагања са гледиштем које је заузела влада поводом одређеног питању. У случају да се који од министара не сложи са јединственим ставом кабинета, дужан је да се повуче и поднесе оставку.⁴⁶ И обротно, уколико председник владе сматра да је покретање поступка против кога од његових министара удар на владу као целину и њен програм, он може понудити оставку владе или поставити захтев за проверу поверења његовом кабинету у парламенту.

⁴⁴ A. Tomkins, *Public Law*, Oxford University Press, 2003, p.134, наведено према: G.Gee, G.C.N. Webber, *What is a political constitution?* Oxford University Press, 2012, p.8

⁴⁵ С. Јовановић, *Држава*, op.cit, стр.259

⁴⁶ I.Loveland, op.cit, p.156

II ПАРЛАМЕНТАРНИ ИНСТРУМЕНТИ КОНТРОЛЕ РАДА ВЛАДЕ У ТЕОРИЈИ ПАРЛАМЕНТАРНОГ ПРАВА

Контролна функција парламента, заједно са његовом законодавном надлежношћу основна је функција представничког тела и његова традиционална прерогатива, која представља *conditio sine qua non* парламентарног система.⁴⁷ Као таква, она је константна, започиње још у поступку инвеституре, као претходна, *ex ante* контрола, и омогућава парламенту да помно прати и оцељује рад владе те, уколико сматра да њен рад није задовољавајући, да исту санкционише. Одговорност владе пред парламентом претпоставља да скупштина са своје стране располаже инструментима надзора над радом владе. Ови инструменти разликују се међу собом по својој природи и дејству, па тако неки од њих, попут посланичког питања, омогућавају парламенту само увид у активности владе, док други могу имати знатно далекосежније последице, попут губитак поверења које влада ужива у парламенту и оставке владе, као што је то случај са интерпелацијом или гласање о (не)поверењу влади.⁴⁸

Инструменти парламентарне контроле који скупштини стоје на располагању и који се сматрају традиционалним у савременом парламентарном праву јесу: 1) посланичка питања, 2) интерпелација, 3) парламентарна расправа и гласање о (не)поверењу влади и 3) рад комисија за истраживање појединих питања.⁴⁹ Овим инструментима контроле треба додати и овлашћење парламента да доноси буџет и завршни рачун као специфичан вид контроле коју парламент врши према влади. Формално гледано, усвајање буџета и завршног рачуна спада у нормативне надлежности парламента, с обзиром да се буџет доноси у форми закона. Суштински пак, то је вид парламентарне контроле којим скупштина ускраћује влади неопходна средства у случају да није задовољна појединим њеним активности или њеним целокупним радом. Без потребних средстава, влада неће бити у могућности да обавља своје уобичајене активности и биће приморана на одступање. Управо са тих разлога, многи аутори⁵⁰ истичу да је буџетска функција заправо

⁴⁷ М. Настић, „Посланичко питање у српском парламенту“, у: *Парламентаризам у Србији*, Сарајево: Фондација Центар за јавно право, стр.140

⁴⁸ М. Пајванчић, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Адеануер, Београд, 2008, стр. 124

⁴⁹ И. Пејић, *Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Ниш, 2006, стр.221

⁵⁰ Упор. И. Пејић, *Контролна функција парламента*, у: *Дилеме и изазови парламентаризам*, op.cit, стр.178; Р.Марковић, op.cit, стр.279; В.Петров, op.cit, Ниш, 2004,стр.91

најефикасније средство парламентарне контроле над радом владе. Упркос томе, буџетско право парламента ипак не спада у ред традиционалних парламентарних инструмената контроле.

Поједина друга овлашћења парламента посредно такође могу бити коришћена у циљу контроле рада владе, али се традиционално ипак не сматрају инструменима контроле. Усвајајући владине законске предлоге, парламент на изванредан начин исказује свој афирмативни став према владином политичком програму. У пракси, предлози закона које парламенту упућује влада неретко доминирају над законским предлозима осталих овлашћених предлагача, посебно у случају када је процедура израде законског предлога изузетно комплексна. Својеврстан вид контроле рада владе парламент врши и кроз периодичне извештаје које подноси Влада.

1. Посланичка питања

1.1. Појам посланичких питања

Најстарији традиционални инструмен контроле рада владе од стране парламента јесу посланичка питања. Најпростије речено, посланичко питање је питање које посланик у парламенту поставља члану владе, или влади у целини, у усменој или писаној форми, а којим он захтева од владе или њеног члана пружање информација из домена њихове надлежности. Право на постављање посланичког питања једно је од основних индивидуалних права сваког парламентарца, које у себи садржи елементарно право посланика да буде информисан о раду владе и да остварује контролну улогу парламента. Постављањем посланичког питања отвара се дијалог између министра и посланика на тему која се тиче неког поступка владе или догађаја од општег интереса, о коме је влада заузела свој став, или је била дужна да заузме одређени став, а када је тражена информација добијена, право посланика је „конзумирано и исцрпљено.“⁵¹

Генеа овог механизма парламентарне контроле традиционално се везује за британски парламентарни систем. Настао најпре у енглеском Дому лордова почетком XVIII века,⁵²

⁵¹ И. Пејић, *Парламентарно право*, op.cit, стр.339.

⁵² Сматра се да је институт настао давне 1721 године, када је *erl Cower* питао Владу да ли има истине у извештају, у коме је наведено да је благајник Лужноморске компаније *Robert Knights* побегао из земље и да је ухапшен у Бриселу. Чињенице које су се односиле на овај случај, изнео је у свом одговору тадашњи премијер. (М. Настић, op.cit, стр.142)

институт посланичког питања је касније преузео и Дом комуна, да би до средине XIX века он постао једна од устаљених карактеристика доњег дома енглеског парламента. Управо у овом периоду долази до наглог пораста активности посланика на овом пољу, па је тако са просечно једног питања дневно колико је било 1847. године, њихов број до 1880. године нарастао на 13 питања по дану, да би већ почетком наредног столећа енглески Кабинет био суочен са преко 5000 питања годишње.⁵³ Тако се временом пракса постављања посланичких питања усталила као традиција најпре у енглеском, а касније готово у свим европским парламентима.

Превасходни циљ постављања посланичког питања јесте добијање информације у вези рада владе, њеног председника или одређеног министра, али такође и информисање бирача и шире јавности о активностима које министри и влада у целини предузимају. У конверзацији са представницима владе, посланици настоје скренути пажњу јавности на одређене владине активности за које они сматрају да су важне, као и да укажу на грешке и пропусте у деловању владе, и тиме посредно изазову реакцију и осуду јавног мњења. Посланичка питања тако доприносе бољој комуникацији на релацији посланик – бирач.⁵⁴

Посланичка питања су корисно средство које омогућава парламенту да стекне увид у рад владе, али и да се влада држи у стање приправности, односно да осигура да су министри константно *au fait* са стањем у свом ресору.⁵⁵ Постављањем питања из области које су за владу посебно осетљиве, парламент може увек довести владу у нелагодну позицију. Са друге стране, посланичка питања су битно оруђе и у рукама владе, која може преокренути овај механизам контроле у своју корист. У случају када ужива јаку залеђину у парламенту, влада може “наручити“ питања управо из оних области у којима се показала посебно ефикасном, односно где је остварила позитивне резултате, излазећи на тај начин као победник из дуела са парламентом. Можемо *en général* закључити, да се посланичка питања постављају како из практичних разлога, односно ради информисања парламента и шире јавности о активностима владе, тако и из политичких побуда, односно да би „продрмала“ владу.⁵⁶

⁵³ I.Loveland, *op.cit*, p.156

⁵⁴ Б.Бојанић, *Парламент у уставном развоју Србије* (докторска дисертација), Косовска Митровица, 2016, стр.22

⁵⁵ G.Hogan, *Constitutional and Administrative Law: in a nutshell*, London: Sweet & Maxwell, 2002, p.42

⁵⁶ И. Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Ниш, Правни факултет - Центар за публикације, 2011, стр.91

Поред напред наведених практичних и политичких циљева, нису искључени ни други циљеви које посланици желе постићи постављањем питања влади и њеним члановима. Ти разлози могу некада бити и личне природе, попут личног публицитета и изградње сопственог реномеа и репутације посланика који питање поставља. Чешће су међутим ситуације да посланици, посебно из редова опозиционих странака, постављају питања влади и министрима у вези неке комплексне политичке ситуације или питања која су по владу контраверзне, како би тестирали рад министарства, односно владе у целини и посебно указали на грешке и пропусте у њиховом раду, а све са циљем окупљања већег броја присталица.⁵⁷ Са друге стране, посланици владајуће већине користе овај механизам контроле како би скренули пажњу јавности управо на оне владине активности у којима је била успешна.

Важно је међутим на овом месту истаћи, да посланичка питања осим негативног публицитета, не могу имати непосредан утицај на мандат владе и изазвати директне санкције на положај одговорног министра, по чему се овај инструмент контроле у бити разликује од других механизма парламентарне контроле, пре свега од интерпелације. Посланичка питања сврставају се у групу акционих инструмената за деловање парламента према влади који не изазивају директне санкције, осим публицитета који се даје парламентарцима и владиним активностима.⁵⁸ Појединцу би се ипак овде могао опростити закључак да посланичка питања нису делотворно средство контроле, способно да доведе до озбиљнијих последица по владу. Премда по својој природи не могу имати директног утицаја на владу или њеног члана, посланичка питања могу посредно бити окидач за покретање крупније акције у парламенту, која би довела у питање и одговорност владе, као што је интерпелација или чак гласања о неповерењу влади. Ово ће посебно бити случај када парламент сматра да влада није пружила адекватан одговор на посланичко питање, односно када би се кроз дијалог посланика и представника владе открили крупнији пропусти у њиховом раду или када би просто влада сувише често и неосновано избегавала да одговара на посланичка питања. Чак и негативни публицитет коме би том приликом била изложена влада, могао би да пољуља њену репутацију у јавности и да доведе до ускраћивања поверења владиној већини на наредним изборима.

⁵⁷ М. Настић, *op.cit*, стр.143

⁵⁸ И. Пејић, „Контролна функција парламента“, у: *Дилеме и изазови парламентаризма*, *op.cit*, стр.178

У земљама са бикамералном легислативом, овлашћење да постављају посланичка питања понекад имају посланици оба парламентарна дома. Уставна је конвенција у Уједињеном Краљевству да оба дома парламента могу постављати посланичка питања премијеру и његовом кабинету. Чланови Дома лордова могу поставити највише шест питања дневно и могу очекивати одговор надлежног министра у року од четрнаест дана.⁵⁹ У Француској, посебно време за постављање питања реализује се како у Националној скупштини, тако и једном месечно у Сенату. Пословници оба парламентарна дома у Немачкој овлашћени су да постављају питања Савезној влади и њеним члановима.⁶⁰

1.2. Садржина, форма и врсте посланичких питања

Посланичка питања данас представљају најчешће коришћени инструмент парламентарне контроле. Процењено је да се само у британском Дому комуна годишње постави просечно 15.000 посланичких питања.⁶¹ У доњем дому британског парламента посланичка питања се традиционално постављају пре преласка на прву тачку дневног реда. Пре успостављања овог правила, време за постављање питања трајало би све док се не одговори на сва постављена питања, што је у пракси често доводило до тога да доњи дом енглеског парламента тек касно поподне пређе на претрес по дневном реду.⁶² Из тих разлога, јавила се потреба за рационализацијом института посланичких питања како би се спречила опструкција рада парламента и истовремено смањила могућност злоупотребе овог инструмента контроле.⁶³

У циљу рационализације посланичких питања успостављена су извесна ограничења и формални захтеви којима она морају удовољити. Формални захтеви који се појављују у већини парламентарних система јесу да посланичко питање треба да буде јасно формулисано, те да се односи на област која спада у надлежност владе, односно одређеног министарства. Уставна је конвенција у Уједињеном Краљевству да посланичко питање треба да буде неутрално формулисано и сажето, уз употребу учтиве терминологије. Питања би требало да се односе на ствар од општег јавног интереса, мада се понекад

⁵⁹ Доступно на: <https://www.parliament.uk/about/how/business/written-answers/> приступљено: 31.01.2025. године

⁶⁰ Чл.19 Пословника немачког Бундесрата

⁶¹ S.D. Bailey, *British parliamentary democracy*, London: George G. Harrap, 1964, p.97

⁶² I.Loveland, *op.cit*,2006, p.156

⁶³ Тако су почетком XX века, ирски националисти у Дому комуна затрпавали Кабинет безбројним посланичким питањима у покушају да опструирају рад парламента и изврше притисак на њега. (I.Loveland, *op.cit*,2006, p.156)

дозвољава и да се питања баве притужбама појединих грађана.⁶⁴ Пословник француске Националне скупштине предвиђа да питања посланика морају бити кратка и ограничена на оно што је најбитније за њихово разумевање.⁶⁵ Пословник Националне скупштине Словеније такође подвлачи да посланичка питања морају бити кратка и концизна, формулисана на јасан и смислен начин.⁶⁶

Поред напред наведених формалних захтева, парламентарна пракса у већини земаља успоставила је тзв. „*листу забрањених тема*“ које не могу бити предмет посланичног питања.⁶⁷ Уобичајено се овде убрајају пре свега питања личне природе, односно ситуације из живота самих парламентарца или чланова владе, као и трећих лица која не могу директно и непосредно да реплицирају. Лични ставови и убеђења такође не би требало да буду предмет посланичког питања, као ни изношење сопственог мишљења и конклузија. У том смислу изричит је Пословник француске Националне скупштине, који напомиње да питања не смеју садржати никакве личне оптужбе против других именованих лица. Разуме се по себи да непристојна питања, која не приличе угледу највишег представничког тела, не могу бити постављена. Питања која су раније постављена и на која је пружен одговор начелно такође нису дозвољена. Занимљиво је да се у појединим парламентарним системима забрањују и питања која су услед протеча дужег временског периода изгубила на значају.⁶⁸

Упоредна анализа регулативе која се односи на инструмент посланичких питања показује да су она заступљена у готово свим парламентарним демократијама, али да се међусобно разликују у погледу форме у којој се јављају. Апстрактно посматрано, можемо рећи да се сви појавни облици посланичких питања које срећемо у иностраним уставним системима могу сврстати у две основне форме: 1) усмена питања и 2) питања у писменој форми.

⁶⁴ S.D. Bailey, *op.cit.*, p.98

⁶⁵ Чл.135 ст.2 Пословника Националне скупштине Француске

⁶⁶ Чл.240 ст.3 Пословника Националне скупштине Словеније

⁶⁷ И. Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, *op.cit.*, стр.98

⁶⁸ Тако се у британском Парламенту посланичким питањима не могу тражити информације које су старе више од 30 година. Посланичка питања се такође не могу односити на судске поступке који су у току, као ни на оне теме које су пренете у надлежност шкотског парламента или скупштине Северне Ирске, односно Велса. Наведено према: House of Commons Information Office, *Parliamentary Questions: Brief Guide*, March 2013, p. 2

1.2.1 Усмена посланичка питања

Тековину традиционалног парламентаризма представља посебно време које је у оквиру пленарних седница парламента резервисано за усмена посланичка питања. Ово време, за које се у теорији усталио енглески термин *Question Time*, представља прилику парламентарцима да постављањем усмених питања присутним члановима владе, добију непосредне информације о раду и политичком деловању носилаца егзекutive. *Question Time* привлачи доста пажње, не само посланика, већ и медија и шире јавности који помно прате ове седнице. Управо из тих разлога, чланови парламента су изузетно заинтересовани да њихово питање буде изнето за скупштинском говорницом и да на исто добију одговор.⁶⁹ Варијације су присутне код ове форме посланичних питања, па тако поред уобичајених, „редовних“ питања, посланицима се често даје могућност да захтевају да се одреди посебно време када ће моћи да постављају питања у вези неке теме од актуелног значаја. Поједини парламенти, попут енглеског и немачког, одређују посебно време када ће само председник владе одговарати на питања посланика.

Енглески парламентарни обичај обавезује посланике у Вестминстеру да своја усмена питања (*Oral questions*) унапред најаве Секретаријату парламента и да се приликом постављања питања одреде да ли желе да исто буде постављено у оквиру *Question Time*-а и да одговор буде пружен усмено, или да пак одговор добију у писаној форми.⁷⁰ Један посланик може да постави највише 2 питања дневно и не може поставити више од 8 питања у периоду од 10 дана. *Question Time* одржава се сваког дана када је Дом комуна у заседању, изузев петка, пре преласка на дневни ред, и траје просечно око 45 минута до сат времена. У оквиру овог времена може бити изнето чак и више од 150 питања, али је мало вероватно да ће више од двадесетак питања бити обрађено за кратко време које стоји на располагању пре преласка на прву тачку дневног реда. Одговоре на преостала питања посланици добијају у писаном облику још истог дана.⁷¹ Пошто саслушају одговор на усмено питање, посланици имају могућност да поставе додатно питање (тзв. „*supplementaries*“),⁷² која су суштински далеко значајнија од иницијалног питања. За први

⁶⁹ I.Loveland, op.cit,2006, p.156

⁷⁰ M.Glassman, op.cit, p.4

⁷¹ Ова обавеза чланова Кабинета да одговоре још истог дана не представља за њих посебно оптерећење, с обзиром да они обично већ унапред имају припремљен усмени одговор. (I.Loveland, op.cit,2006, p.156)

⁷² Иако *Speaker* располаже дискрецијом у погледу одлучивања да ли ће дозволити суплементарно питање, он ће у пракси увек дозволити макар једно питање, али ће забранити остала додатна питања ако расправа

део питања условно се може рећи да је „режиран“, с обзиром да министри унапред знају питање и имају припремљен одговор, док ће управо у другом делу, када се постављају спонтана суплементарна питања, доћи до пуног изражаја адверсарни карактер британског парламента.⁷³

Парламентарна пракса Уједињеног Краљевства изнедрила је више врста усмених посланичких питања. Сваког дана током заседања Дома комуна, а пре преласка на дневни ред, посланик има право да се обрати председнику дома (*Speaker*) са захтевом да се одреди посебно време за постављање хитног питања (*Urgent questions, Private notice questions*), које се односи на ствар од ургентног значаја. Од дискреције *Speaker-a* зависи да ли ће одобрити ово додатно време, а у случају да удовољи захтеву, питање ће бити постављено већ истог дана, осим уколико је захтев изнет у петак.⁷⁴ Разуме се по себи да чланови Кабинета нису раније упознати са садржином ових питања, па су она стога корисно средство у рукама опозиције када жели Владу да доведе у незавидан положај. Сваке среде током заседања парламента, парламентарци могу постављати питања и премијеру у периоду од пола сата (*Prime Minister`s Question Time*). За разлику од питања упућених министрима, посланици нису у обавези да унапред најаве своја питања премијеру. Још један спецификум парламентарног система ове земље јесу и унакрсна питања (*Cross-cutting questions*). Ова форма посланичких питања новијег је датума, уведена тек 2003. године, и представља могућност да посланик својим питањем истовремено обухвати области рада више владиних министарстава, и да на питање одговара више министара заједно.⁷⁵

Устав Француске је један од ретких који изричито предвиђа посланичко питање. Одредба чл. 48 ст.6 Устава Пете Републике стипулише, да се најмање једном недељно током редовних и ванредних заседања одваја време за постављање посланичких питања. Усмена питања у француском парламентарном праву јављају се у две форме: усмена питања без дебате и усмена питања са дебатом. Усмена питања без дебате (*Questiones orales sans débat*) постављају се у току седница Националне скупштине, уторком и

прети да одузме доста времена.

⁷³ Ова карактеристика британског парламента изражена је чак и у начину седења посланика у Вестминстеру, који седе једни наспрам других, за разлику од уобичајеног амфитеатралног начина седења у већини других парламената.

⁷⁴ При одлучивању о томе, *speaker* ће такође узети у обзир и став надлежног министра о хитности питања. Одлука *speaker-a* по овом питању је коначна.

⁷⁵ House of Commons Information Office, *Parliamentary questions*, London, 2010, p.12

четвртом пре подне.⁷⁶ Попут британског примера, и француски парламентарци морају своја питања унапред најавити. Право на постављање усмених питања посланици у Француској оставрују посредством посланичке групе којој припадају. Свака посланичка група има право да постави најмање једно питање у времену за постављање посланичких питања, док је половина укупног времена за постављање посланичких питања резервисана за питања опозиционих група.⁷⁷ Колективна питања која би упутила посланичка група преко њеног председника нису допуштена. Одредбама пословника Националне скупштине утврђен је редослед постављања питања и то тако да првенство у постављању питања имају посланици из редова бројчано најмањих и опозиционих посланичких група, као и посланици који не припадају ни једној посланичкој групи. Конференција председника одређује услове под којима независни парламентарци могу поставити усмена питања, а иста може предложити и да се усмена питања групишу по областима и тако истакну на седници.⁷⁸ Код посланичких питања са дебатом (*Questiones orales avec débat*), сваки посланик има на располагању десет до двадесет минута да образложи своје питање, а по добијању одговора, отвара се расправа. Пракса постављања усмених питања праћених дебатом данас је готово у потпуности ишчезла у Националној скупштини.⁷⁹ На њеном месту, установљена је 1974. године пракса одвајања посебног времена за постављање питања Влади, по узору на британски *Question Time*. Ова седница одржава се средом после подне од 15 до 17 часова и њој присуствују сви чланови Владе, укључујући и премијера.⁸⁰

1.2.2. Посланичка питања у писаној форми

Питања у писаној форми користе посланици како би дошло до детаљнијих информација од чланова владе у односу на оне које добијају одговором на усмена питања. За разлику од усмених питања, где је акценат донекле на конфронтацији чланова Владе у парламенту, примарни циљ код посланичких питања у писаној форми јесте добијање информација о владиним активностима. Из тих разлога, питања у писаној форми често су доста

⁷⁶ Assemblée nationale – Service des affaires internationales et de defense: *The National Assembly in the French Institutions*, p.363

⁷⁷ Чл.133 ст.2 и 3 Пословника француске Националне Скупштине

⁷⁸ Чл.133 ст.4 и 5 Пословника француске Националне Скупштине

⁷⁹ Assemblée nationale – Service des affaires internationales et de defense: *The National Assembly in the French Institutions*, 2011. p.362

⁸⁰ Д. Стојановић, „Посланичко питање у упоредном и југословенском парламентарном праву“, у: *Влада: положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати?*: материјал са Округлог стола организованог 16. априла 1998, Зборник радова на конференцији, Београд, 1998, стр. 102

прецизнија од усмених питања и захтевају од њиховог адресата добро познавање стања у свом ресору како би могао адекватно да одговори. Парламентарни пословници обично не ограничавају број питања у писаној форми које посланици могу упутити влади, па стога и не изненађује чињеница да се нпр. у Великој Британији постави и до 40.000 питања у писаној форми само током једног заседања парламента.⁸¹ Упркос томе што представљају погодно средство за добијање информација и инструмент помоћу кога парламент константно држи владу у приправности, министри су пронашли начина да кроз своје одговоре не открију више од онога што они сматрају нужним. У томе и лежи основни недостатак овог парламентарног инструмента контроле, јер посланици морају бити прецизни када постављају питања, и да знају које области владиног рада да циљају својим питањима.⁸²

Британски парламент познаје три типа писаних питања. У прву групу спадају обична писана питања, за која не постоји рок у коме су министри дужни да одговоре.⁸³ Поред тога, посланици имају могућност да приликом постављања питања у писаној форми прецизирају и датум до кога надлежни министар треба да одговори (тзв. *Named Day Written Questions*) и да на тај начин ставе акценат на поједина питања која сматрају приоритетним. Трећу групу питања у писаној форми чине она питања на која није одговорено у оквиру *Question Time*-а, и посланици могу одредити дан до када Кабинет треба да одговори на ова питања. Постављање питања у писаној форми није дозвољено у периоду када британски парламент није у заседању.

Посланици француске Националне скупштине такође имају право да постављају и питања у писаној форми, с тим што су дужни да о питању најпре обавесте председника Скупштине, који потом Влади прослеђује питање. Питање и одговор Владе објављују се у службеном листу. Питања која се односе на општу политику Владе или став који је заузела по неком питању од општег интереса, упућује се Влади као целини. Одредба чл.135 ст.4 Пословника Националне скупштине предвиђа да посланици могу поставити питања у писаној форми и у периоду када парламент није у заседању.

⁸¹ I.Loveland, op.cit,2006, p.161

⁸² G.Hogan, op.cit, 2002, p.42

⁸³ Премда, постоји уставна конвенција да посланици одговор надлежног министра могу очекивати у року од седам дана од дана постављања, али не постоји званично правило које прецизира рок у коме је министар дужан да одговори. (Доступно на: <https://www.parliament.uk/about/how/business/written-answers/> приступљено: 31.01.2025. године)

1.3. Одговор владе на посланичко питање

На усмено постављено посланичко питање влада, односно надлежни министар дужни су да одговоре, и то обично одмах на истој седници на којој је питање постављено, уколико се наравно ради о усменом питању, или на наредној седници, али свакако у току истог заседања. Пословници појединих парламената, попут оних у Уједињеном Краљевству, Француској, Немачкој, Аустрији, Мађарској, Холандији и Словенији, захтевају од посланика да унапред најаве и доставе питања Влади. Тако, у Европском парламенту сваки парламентарцац може да упуту по једно питање *Speakeru* који их потом прослеђује Комисији и то пре отварања процедуре *Question Time*.⁸⁴ У Великој Британији, чланови Дома комуна морају најавити и предати своје питање најмање два а највише десет дана унапред. Чланови Кабинета на тај начин имају могућност да се унапред упознају са садржином питања, да исто размотре и да припреме не само одговор на постављено питање, већ и одговоре на антиципирана суплементарна питања која би могла уследити. Ефекти остваривања овог механизма контроле зависеће у крајњој линији од висprenости парламентарцаца у постављању суплементарних питања. Ако додатним питањима посланик успе да наведе министра да открије и више од онога што је иницијално намеравао да изнесе у свом одговору, или чак да да непотпун или погрешан одговор, то може знатно нарушити репутацију не само конкретног министра, већ и читаве владе.⁸⁵ Претходно обавештење чланова владе о питањима која ће бити постављена у великој мери умањује домашај овог парламентарног инструмента контроле и на извештан начин обесмишљава читав концепт посланичких питања. Неспорно је, да најбоље ефекте ипак даје одговор непосредно пошто питање буде постављено, јер тада, по речима Р.Марковића, „*делује чинилац изненађења, који повлачи за собом конкретнији одговор и већу искреност.*“⁸⁶

Уколико је пак у припреми одговора потребна подробнија анализа и утврђивање чињеница, одредбама пословника најчешће се оставља додатни рок влади или њеном члану у коме је она дужна да одговори на постављено питање. На идентичан начин поступа се и у случају када влада не успе усмено да одговори на сва питања у предвиђеном времену. У Француској Влада, односно надлежни министри имају рок од

⁸⁴ А.Ваџић, Р.Ваџић, *Hrvatske parlamentarne procedure: izvori – izabrani poslovnici Hrvatskog sabora 1861-2002*, Split, Pravni fakultet Sveučilišta, 2003, str.19

⁸⁵ G.Hogan, op.cit, p.42

⁸⁶ Р.Марковић, *Уставно право*, Београд: Правни факултет Универзитета, Центар за издаваштво и информисање, 2022, стр.282

месец дана да пружи одговор на питање, уз могућност да захтевају додатни рок од једног месеца уколико је потребно прибавити материјал за пружање одговора.

Влада је дакле дужна да одговори на посланичка питања која јој парламентарци упуте. Уставна конвенција Уједињеног Краљевства обавезује чланове Кабинета да „дају прецизну и истиниту информацију“ те да „буду што је могуће више отворени према парламенту.“⁸⁷ Поставља се међутим питање, какве је природе ова дужност владе, односно надлежног министра, то јест да ли ће, у случају непружања одговора на постављено питање, влада и министар бити санкционисани? Упркос томе што није у духу парламентаризма и представља пример изузетно лоше парламентарне праксе, већина парламентарних система не предвиђа директне правне санкције по министра или владу за ускраћивање одговора или давање незадовољавајућег одговора на постављено посланичко питање.⁸⁸ То међутим нипошто не искључује политичке санкције којима надлежни министар односно влада могу бити изложени услед учесталог ускраћивања одговора на посланичка питања, или давања непотпуних и контрадикторних одговора, а које би се пре свега огледале у осуди јавног мњења и губитку угледа који влада ужива у јавности, а таква влада имала би изузетно мале шансе на наредним парламентарним изборима, посебно у земљама са јако израженим јавним мњењем.

Само изузетно и уколико за то постоје оправдани разлози, влада или надлежни министар могу ускратити одговор на постављено питање. Ово би био случај уколико је рецимо питање исте садржине раније већ постављено и на такво питање пружен одговор, односно уколико би ускраћивање одговора било неопходно ради заштите јавног интереса и сл. Чланови Кабинета у Енглеској могу одбити да пружи тражену информацију једино уколико би тиме довели у питање националну сигурност, а поред тога располажу и дискреционим овлашћењем да ускрате одговор на постављено питање у случају да процена неопходних трошкова пружања одговора превазилази одређени новчани износ.⁸⁹ Одредбе Пословника Националне скупштине Пете Републике такође предвиђају дискреционо право министара да се у року за пружање одговора на постављено питање писмено изјасне да није у јавном интересу да одговоре.⁹⁰

⁸⁷ House of Commons Information Office, *Parliamentary Questions: Brief Guide*, March 2013, p.5,

⁸⁸ Б. Пастор, *op.cit.*, стр.40

⁸⁹ На пример, у 2013. години тај цензус износио је 800 фунти. Наведено према: House of Commons Information Office, *Parliamentary Questions: Brief Guide*, March 2013

⁹⁰ Чл.135 ст.6 Пословника француске Националне скупштине

Како би се влада приморала да одговори на посланичка питања, у појединим упоредним системима предузете су извесне мере. У том смислу, пословничке одредбе Националне скупштине у Француској предвиђају да се посланичка питања објављују у службеном листу, а надлежни министри имају рок од месец дана да одговоре на питања. Изузетно и уколико је потребно прикупити материјал за сачињавање одговора, министри имају додатни рок од месец дана за пружање одговора. У случају да и у овом додатном року министар не одговори на постављено питање, председници посланичких група у Националној скупштини могу скренути пажњу на питања на која није одговорено, што ће такође бити објављено у службеном листу, а министри су потом дужни да одговоре у року од десет дана.⁹¹

Поједини упоредни системи обавезују чланове Владе да буду присутни у дому парламента у време за постављање питања. У Великој Британији успостављен је неформални систем ротације, према коме се чланови Кабинета наизменично смењују сваке недеље у Дому комуна за време *Question Time-a*. То значи да ће се у пракси сваки министар појавити пред парламентом отприлике једном у сваке четири недеље.⁹² Подаци о томе који министри ће бити присутни на седници објављују раније у документу познатом као „*Редослед питања*“, како би парламентарци могли благовремено да се припреме за *Question Time*.⁹³ Поједини системи иду и корак даље, захтевајући од свих чланова кабинета да буду присутни у парламенту у време за постављање посланичких питања.⁹⁴

2. Интерпелација

2.1. Појам и правна природа интерпелације

Инструмент парламентарне контроле који може изазвати озбиљније последице по владу је интерпелација. Историјски посматрано, интерпелација се први пут помиње у једном декрету француске Конституанте, донетом 1791. године, у доба Револуције⁹⁵, и временом је постала прихваћена у већини парламентарних система, обезбедивши место

⁹¹ Чл.135 ст.7 Пословника француске Националне скупштине

⁹² M.Glassman, op.cit, p.4

⁹³ Редослед питања званично се објављује и у табеларној форми, у којој се наводе имена министара и датуми када ће одговарати на питања, као и рокови за подношење питања.

⁹⁴ Ово правило на пример постоји у Канади и у Словенији.

⁹⁵ Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, op.cit, стр.280

међу традиционалним парламентарним инструментима контроле. Интерпелација је по својој природи питање које парламент упућује влади, тражећи од исте информације поводом неког важнијег питања из њене надлежности. У том смислу она има извесних сличности са посланичким питањем. Оно што интерпелацију јасно одваја од посланичког питања јесте чињеница да се поводом одговора владе на интерпелацију, за разлику од посланичког питања, отвара расправа у парламенту, која неретко може резултирати и гласањем о одговорности владе. Примарни циљ интерпелације није добијање информација о раду владе, већ иницирање дискусије у парламенту поводом кључних аспеката владине политике, а потом евентуално и санкција према влади.⁹⁶ За интерпелацију се стога може рећи да представља својеврстан напад посланика или групе посланика усмерен ка влади са намером да доведе до дебате и гласања у парламенту.⁹⁷

У односу на посланичко питање, интерпелација се дефинише као квалификовано питање, како у квалитативном, тако и у квантитативном смислу. Садржински посматрано, предмет интерпелативног захтева односи се на неко питање од ширег друштвеног значаја или на владину политику уопштено. Интерпелација служи парламентарцима као инструмент помоћу кога могу да претресу рад читаве владе, а не само појединог њеног министарства. У квантитативном смислу, интерпелација као средство парламентарне контроле понекад претпоставља подршку и сагласност већег броја посланика за њено иницирање.⁹⁸ Чешћи је међутим случај да се интерпелација ставља у домен индивидуалних акција сваког посланика.⁹⁹ Право подношења интерпелације заправо је индивидуално право, које понекад може бити и колективно, па тако у неким земљама, попут Немачке, тим правом располажу посланичке групе, па чак и парламентарне комисије.¹⁰⁰ Разлог из кога се понекад тражи да интерпелативни захтев подржи извештај

⁹⁶ Ibid, стр.283

⁹⁷ Етимолошки, термин и води порекло од латинског израза *interpellatio*, што у преводу значи напад, прекид, ометање.

⁹⁸ На пример, Пословник словеначке Националне скупштине захтева сагласност најмање десет посланика за подношење интерпелације. (чл. 250.ст.1 Пословника словеначке Националне скупштине) Устав Црне Горе предвиђа да правом на подношење интерпелације располаже 27 посланика. (чл.108 ст.1 Устава Црне Горе)

⁹⁹ Тако у Шведској, Норвешкој, Италији, Белгији, Пољској, Бугарској, сваки народни посланик понаособ располаже правом да интерпелира владу.

¹⁰⁰ П. Николић, „Интерпелација“, у: *Влада: положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати?*; материјал са Округлог стола организованог 16. априла 1998, Зборник радова на конференцији, Београд, 1998, стр.79; Пословник Представничког дома шпанског Кортеза, на пример, признаје како посланицима индивидуално, тако и посланичким групама, право да интерпелирају Владу. (Чл.180 Пословника Представничког дома шпанског Кортеза)

број парламентарца јесте да би се отежала учестала употреба овог инструмента контроле и спречила његова потенцијална злоупотреба од стране опозиционо орјентисаних посланика.¹⁰¹

Премда интерпелација као инструмент контроле неретко стоји на располагању свим парламентарцима, њоме ће се по природи ствари највише служити опозициони посланици у намери да владу приморају на оставку. Колико ће практично имати успеха у томе зависи понајвише од односа снага у парламенту. У ситуацији када влада ужива стабилну парламентарну већину, епилог расправе о одговору владе на интерпелацију биће готово извесно афирмативан по владу, а парламент ће тада једноставно изгласати прелазак на следећу тачку дневног реда. У таквим околностима, успех опозиције зависиће од процене политичких околности и важности самог предмета интерпелације. Опозиција не би требало да посеже за овим инструментом контроле осим уколико није сигурна да својом критиком и аргументацијом може макар уздрмати углед који влада ужива код шире јавности.¹⁰² Политички тријумф владе у парламенту могао би се у том случају претворити у „пирову победу“ уколико би поводом интерпелације дошло до узнемирења јавности и осуде јавног мњења. Влада можда није изгубила поверење парламента, али јесте изгубила поверење у народу и бива принуђена на одступање.

С обзиром да интерпелација као парламентарни инструмент контроле поседује могућност да озбиљно угрози и дестабилизује владу, њена учестала употреба довела би до тога да систем власти западне у политичку кризу. Управо из тих разлога, поучен парламентарном праксом Треће и Четврте Републике, француски Устав од 1958. године није предвидео овај инструмент парламентарне контроле. На посредан начин, интерпелацију предвиђа Пословник Националне скупштине, али се многи њени елементи поклапају са парламентарном процедуром изгласавања неповерења влади (*Motion de censure*).¹⁰³ Са друге стране, поједини парламентарни системи не праве јасну дистинкцију између интерпелације и посланичког питања, као што је пример са Републиком Ирском, где након добијања одговора владе или министра на посланичко питање, председник

¹⁰¹ М. Станковић : Политичка одговорност владе - уставноправна студија, у *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ – прилози Пројекту 2007: колективна монографија*, Београд, 2008, стр.180

¹⁰² Л. Марковић: *Парламентарно право*, Зрењанин: Екопрес, 1991, стр.192

¹⁰³ И.Пејић, *Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, op.cit, стр. 233

парламента исти ставља на гласање.¹⁰⁴ У Немачкој се за интерпелацију користи термин „Велико питање“ (*Große Anfrage*) иако се суштински ради о интерпелацији.

Варијације које се код интерпелације појављују у европским уставним системима чине отежаним да се изведе једна универзална форма овог парламентарног инструмента контроле. Највеће разлике јављају се у финалној фази поступка по интерпелацији, где поједини системи, попут оних у Немачкој, Ирској, Португалији и Шведској, не предвиђају могућност да се након расправе у парламенту приступи гласању о неповерењу влади.¹⁰⁵ Са друге стране налазе се они системи који предвиђају гласање о неповерењу влади као интегрални део поступка по интерпелацији, чинећи тако интерпелацију снажнијим инструментом контроле. Управо из тих разлога се код ових, претежно источноевропских система, обично захтева да интерпелацију подржи одређени број чланова парламента.

Специфичан облик интерпелације у британском систему представља тзв. расправа о хитном питању при закључењу седнице (*Emergency Adjournment Debates*). Сваки члан Дома комуна располаже правом да се, након *Question Time*-а, а пре преласка на дневни ред, обрати *Speaker*-у са захтевом за одређивање дебате поводом хитног питања од изузетног значаја.¹⁰⁶ Посланик који подноси захтев мора обезбедити подршку најмање четрдесеторо својих колега, а од дискреције *Speaker*-а зависи да ли ће расправа бити одржана. По својој природи, овај инструмент контроле британске парламентарне праксе има извесних сличности са интерпелацијом, али се од класичне интерпелације разликује по томе што се расправа по хитном питању не завршава гласањем и не може непосредно да доведе до обарања владе. Ипак, посланици помоћу хитних дебата могу нанети доста штете владином угледу, с обзиром да се она обично односе на важнија питања која су у јавности контраверзна, па као таква представљају корисно средство у рукама опозиционо орјентисаних парламентарца.¹⁰⁷ Управо из тих разлога, постоји извесна резервисаност приликом њиховог одређивања, па тако просечно буду одређене по две овакве дебате у Дому комуна на годишњем нивоу.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Б. Пастор, *op.cit*, стр.37

¹⁰⁵ И. Пејић Ирена, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, *op.cit*, стр.102

¹⁰⁶ S.D. Bailey, *op.cit*, p.102

¹⁰⁷ I.Loveland, *op.cit*, 2006, p.155

¹⁰⁸ G.Hogan, *op.cit*, 2002, p.41

2.2. Процесни аспекти интерпелације

За разлику од посланичког питања, интерпелација се готово увек подноси у писаној форми. Питање које је предмет интерпелативног захтева мора бити конкретно и јасно формулисано, праћено краћим образложењем. С обзиром да је предмет интерпелативног захтева по правилу неко питање које се односи на општу политику владе, посланик или група посланика која покреће интерпелацију најчешће упућују исту влади као целини. Са друге стране, поједини уставни системи, попут оних у Норвешкој, Шведској и Шпанији, пружају могућност парламентарцима да интерпелирају министре појединачно о њиховим активностима или стању у њиховим ресорима. Слично посланичком питању, и код овог парламентарног инструмента контроле постоји списак тзв „забрањених тема“ које не могу бити предмет интерпелативног захтева. Најчешће се у ову групу убрајају пре свега питања која не спадају у надлежност владе, као и питања која су у супротности са јавним поретком и правилима морала¹⁰⁹ а предмет интерпелације не би требало да буду ни она питања која су већ у поступку разматрања.¹¹⁰ У случају када интерпелацију подноси група посланика или посланички клуб, сви подносиоци интерпелације морају бити потписани на интерпелацији, а понекад се тражи и да међу собом одреде једног који ће на расправи парламенту представити и образложити интерпелативни захтев.

Интерпелација се подноси председнику парламента, односно парламентарног дома, који најпре проверава да ли је иста састављена сагласно одредбама пословника, и уколико нађе да интерпелација није сачињена у прописаној форми, углавном ће обуставити даљи поступак по интерпелацији.¹¹¹ Уколико председник пак оцени да интерпелација задовољава неопходне критеријуме, он ће исту доставити председнику владе, или министру на чије име је интерпелација адресирана, ради пружања одговор. Председник парламента такође доставља интерпелацију и свим осталим посланицима како би се упознали са садржином интерпелативног захтева. Истовремено, председник скупштине ће

¹⁰⁹ П. Николић, *op.cit.*, стр.78

¹¹⁰ У том смислу, одредба чл. 68 ст.2 Пословника норвешког Стортинга предвиђа да ће Председник парламента одбити оне интерпелације које се односе на питања изван домена одговорности Владе, која су у поступку разматрања у парламентарним комитетима, о којима су дате препоруке, али их Стортинг још увек није размотрио, као и она питања која су већ била предмет посланичког питања или интерпелације, али на које Влада још увек није пружила одговор.

¹¹¹ Са друге стране, чл.181 ст.2 Пословника Представничког дома шпанског Кортеза предвиђа, да ће у случају када интерпелација није састављена сагласно одредбама Пословника, иста бити враћена њеном подносиоцу који потом може интерпелативни захтев конвертовати у посланичко питање. Сличну одредбу садржи и чл. 130 ст.6 Пословника белгијског Представничког дома.

уврстити интерпелацију у дневни ред седнице парламента. Углавном је прихваћено решење, да се интерпелација ставља на дневни ред парламента пошто протекне пословником предвиђени рок, независно од тога да ли је у оквиру тог рока влада доставила свој одговор.¹¹²

Од владе се очекује да у одговору на интерпелацију оправда и објасни своје поступање у некој ствари од ширег друштвеног значаја.¹¹³ Суштина код овог инструмента контроле јесте управо у парламентарној дебати којој су чланови владе дужни да присуствују, тако да се уопште не поставља питање владине дужности да одговори на интерпелацију. Ако би се влада евентуално оглушила о своју обавезу одговора на интерпелацију, то би повлачило политичку санкцију.¹¹⁴ Управо та политичка санкција најчешће је и довољна да примора владу да, уистину нерадо, ипак одговори на интерпелативни захтев. Разлог из кога влада нерадо прима интерпелације и без много воље одговара на њих, чак и у ситуацији када ужива стабилну већину у парламенту, лежи у чињеници да је интерпелативни захтев по својој садржини широк и да често обухвата рад читаве владе. Познато је са друге стране, да ниједна влада не може да оствари савршене резултате, па стога она и не износи јавности више од онога што сматра нужним.¹¹⁵ Отварањем парламентарне дебате о свом раду и политици коју води, а која дебата је иначе по правилу медијски јако покривена, влада би могла бити наведена од опозиције да обелодани и више од онога што је иницијално намеравала, доводећи тако себе у незгодну ситуацију.

2.3. Дебата и гласање у парламенту

Централни део поступка по интерпелацији је дебата у парламенту. Дебата има двоструку улогу.¹¹⁶ Пре свега, она представља прилику влади да појасни свој одговор на интерпелативни захтев, да образложи своје поступање и да настоји да убеди парламент и ширу јавност у исправност њене политике. Право да говоре на седници на којој се одржава расправа имају сви чланови владе, па чак и министри на чије се ресоре предмет интерпелације непосредно не односи. Са друге стране, расправа је прилика свим

¹¹² У појединим уставним системима, као што је на пример случај у Италији, влада може пре истека рока за одговор да се изјасни да није у прилици да пружи одговор на интерпелацију уз навођење оправданих разлога за такво поступање или да захтева одређивање додатног рока за одговор на интерпелацију.

¹¹³ И. Пејић, Контролна функција парламента, у: *Дилеме и изасови парламентаризам*, op.cit, стр.179

¹¹⁴ П. Николић, op.cit, стр.79

¹¹⁵ Л. Марковић, op.cit, стр.192

¹¹⁶ П. Николић, op.cit, стр.79

посланицима, не само подносиоцима интерпелације, да испитају рад читаве владе али и да изнесу свој суд и искажу став поводом опште политике коју влада води. За разлику од посланичког питања, које представља однос посланика који поставља питање и члана владе који одговара, интерпелација је ствар парламента као целине. Посланик или група посланика која је покренула интерпелацију дала је само повода да парламент испита и искоментарише рад владе у једном датом случају.¹¹⁷ Потписнику интерпелације, или представнику групе посланика која је интерпелацију поднела додељује се време на почетку дебате у оквиру кога они могу да представе и образложе своје питање, а влада након тога може да образложи свој одговор.

Завршна фаза процедуре по интерпелацији је гласање у парламенту. Пошто је закључен претрес по интерпелацији, парламент ће у већини случаја најпре гласати о тзв. простом преласку на дневни ред. На овај начин скупштина не изражава одређени став поводом интерпелације, јер сматра да на основу исхода расправе нема разлога да о владином раду изрекне било какву оцену, а понајмање осуду.¹¹⁸ Уколико пак исход дебате налаже потребу да парламент заузме одређени став, приступиће се гласању о предлозима закључака о раду владе. Предлог закључка парламента може поднети не само посланик или група која је иницирала расправу, већ и сви остали посланици, док влада са своје стране такође има право да поднесе предлог закључка. Ако је уверена да је осигурала подршку већине парламентарца, влада са својим предлогом закључка може везати и питање свог поверења.¹¹⁹ Влада овде мора бити посебно опрезна, јер уколико њен предлог закључка не добије подршку потребне већине у парламенту, она самим тим губи поверење и биће приморана да поднесе оставку. Ова политичка санкција која је садржана у интерпелацији чини да поједини аутори¹²⁰ виде интерпелацију као најенергичније и најшире средство парламентарне контроле.

¹¹⁷ Л. Марковић, *op.cit.*, стр.192

¹¹⁸ Р.Марковић, *op.cit.*, стр.280

¹¹⁹ М. Станковић, „Извршна власт, примена закона и скупштинска контрола извршне власти“, у: *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ – прилози пројекту 2011: колективна монографија*“, Београд, 2011, стр.210

¹²⁰ П. Николић, *op.cit.*, стр.80

3. Гласање о (не)поверењу влади

3.1. Појам и поступак гласања о неповерењу влади

Принцип парламентаризма, који подразумева да влада мора уживати поверење представничког органа како би могла неометано да обавља своје дужности, добија конкретни вид у праву посланика да захтевају проверу тог поверења кроз подношење предлога да се у парламенту гласа о неповерењу влади.¹²¹ Историјски гледано, овај механизам парламентарне контроле води порекло од британског института који се назива дисквалификација (*Impeachment*).¹²² По последицама које може да изазове, гласање о неповерењу влади је најенергичније средство контроле које парламентарцима стоји на располагању и најекстремнија форма напада опозиције на владу и њену политику.¹²³ За разлику од интерпелације, код које је акценат на дебати у парламенту и која као што смо видели уопште не мора да резултира гласањем о неповерењу влади, овај инструмент парламентарне контроле има циљ да доведе непосредно до гласања о разрешењу владе. Из тог разлога, захтев за гласање о неповерењу обично се предвиђа у самом уставу, док се пословничким регулама уређују његови процесни аспекти.

Због своје могућности да директно угрози егзистенцију владе, правом подношења захтева за гласање о неповерењу не располаже сваки посланик индивидуално, као што је то случај са посланичким питањем и, донекле, интерпелацијом, већ се за његово иницирање увек захтева подршка одређеног броја чланова парламента. Тај број је понекад одређен процентуално у односу на укупни број посланика, као што је рецимо случај у Француској, Шпанији, Италији или Бугарској,¹²⁴ а некада се прецизира тачан број

¹²¹ М. Пајванчић, *Уставно право и уставне институције*, Правни факултет: Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2007, стр.222

¹²² И. Пејић, *Парламентарно право*, op.cit, стр.213; Поступак *impeachment-a*, започињао би у Дому комуна који је био задужен за подизање оптужбе, док је Дом лордова играо улогу трибунала у чијим је рукама било одлучивање о одговорности носица јавне власти. Институт *impeachment-a* у британском парламентарном систему данас представља реликт прошлости који практично није у употреби још од 1717. године (S.D. Bailey, op.cit, p.107). Пракса *impeachment-a* одржала се пак у САД-у где је и данас актуелна, па је тако на пример тренутни председник Сједињених Држава, Доналд Трамп, једини амерички председник који је чак два пута прошао поступак *impeachment-a*.

¹²³ S.D. Bailey, op.cit, p.105

¹²⁴ У Француској (чл.49.ст.2 Устава Француске), Шпанији (чл.175 ст.2 Пословника шпанског Представничког дома) и Италији (чл.94.ст.5 италијанског Устава) тај проценат износи 10% чланова парламентарног дома, док се у Бугарској захтева подршка 5% чланова Скупштине за покретање поступка изгласавања неповерења (чл.107 Пословника бугарске Скупштине)

посланика који могу поднети захтев, као на пример у Пољској и Словенији.¹²⁵ Предлог за изгласавање неповерења најчешће ће бити уперен против владе у целини, али није искључено да се захтева и гласање о неповерењу поједином министру. У земљама које познају бикамералну легислативу правило је, да се поступак расправљања и одлучивања о поверењу влади поверава доњем дому, као парламентарном дому састављеном од посланика бираних непосредно од народа. Са друге стране имамо примере, као што је случај са Румунијом, где правом да одлучују о неповерењу влади заједно располажу оба парламентарна дома.¹²⁶

Разуме се по себи да захтев за гласање о неповерењу влади мора бити истакнут у писаној форми и праћен образложењем. Између покретања поступка за гласање о неповерењу и расправе односно самог гласања у парламенту, треба да протекне одређени временски период. Сврха овог рока је двојака. Са једне стране, ово је прилика како парламентарцима који су поднели захтев да још једном размисле и да се евентуално повуку, али и осталим посланицима да се са предлогом упознају и да заузму став. Влада ће са своје стране, ово време искористити да се припреми за расправу у пленуму а може доставити и свој одговор на захтев.¹²⁷ Како извршна власт не би покушала да надмудри парламент, забрањено је влади да се након покретања поступка гласања о неповерењу, користи својим уставним овлашћењем да распусти скупштину.

Након што протекне предвиђени рок, а пре приступања гласању о неповерењу, одржава се расправа на пленарном заседању парламента. На овој расправи, подносиоци захтева образложиће из којих разлога сматрају да влада више не треба да ужива поверење парламента, док ће влада са своје стране настојати да убеди пленум у исправност свог политичког програма. Финална фаза читавог поступка је гласање у парламенту. За изгласавање неповерења углавном је потребна подршка исте оне већине која је владу изабрала и подарила јој иницијално поверење, што ће у највећем броју случаја бити

¹²⁵ У Пољској, захтев подноси најмање 46 посланика Сејма (чл.158 ст.1 Устава Пољске), док у Словенији захтев за гласање о неповерењу претпоставља подршку најмање 10 чланова Националне скупштине (чл.114. ст.3 Устава Словеније)

¹²⁶ Чл. 113 румунског Устава прописује да захтев за изгласавање неповерења може поднети четвртина од укупног броја чланова оба парламентарна дома, док се само гласање о неповерењу спроводи на заједничкој седници Представничког дома и Сената.

¹²⁷ Овај рок може бити изузетно кратак и износити свега четрдесет осам сати, као на пример у Француској (чл.49 ст.2 Устава Француске) и Грчкој (чл.84 ст.4 грчког Устава). Са друге стране, поједини системи одређују временски оквир у коме парламент треба да одржи дебату и гласање. У Мађарској, тај оквир износи најмање три дана а најкасније осам дана од подношења предлога. (Чл.39А ст.1 Устава Мађарске)

апсолутна већина свих чланова парламента, односно надлежног дома. Уколико та већина не буде постигнута, сматра се да влада идаље ужива поверење у парламенту.¹²⁸ Влада је изашла као победник из политичког дуела са парламентом, који стога мора сачекати извесан период пре него што може поново да иницира питање владиног поверења.¹²⁹

Формално гледано, захтев за изгласавање неповерења влади може бити снажно средство у рукама парламентарне опозиције, посебно у случају када влада не ужива стабилну и сигурну већину у парламенту, или у случају коалиционих, односно мањинских влада. У пракси са друге стране, парламентарна мањина мора бити опрезна са овим инструментом контроле, добро проценити исход гласања о неповерењу и имати спремну алтернативу коју ће понудити уместо смењене владе, односно министра. У супротном, учестала употреба овог механизма могла би да доведе до тога да систем западне у парламентарну кризу услед честих смена влада, као што се то догодило у првој половини прошлог столећа. Како би се обезбедила стабилност парламентарног система, извршена је рационализација овог инструмента парламентарне контроле, тако што је поступак изгласавања неповерења влади везан са обавезом представничког тела да изабере владиног „наследника“. Присутне су две варијације овог система изгласавања неповерења влади.¹³⁰ Са једне стране, пошто парламент изгласа неповерење, он има одређени рок у оквиру кога је дужан да изабере новог председника владе, у противном, шеф државе ће распустити парламент.¹³¹ Поједини системи, попут енглеског и данског, у овом случају обезбеђују влади повратан утицај на парламент кроз овлашћење одлазећег премијера да шефу државе предложи распуштање парламента.¹³²

Како би се додатно осигурала стабилност парламентарног система, изгласавање неповерења влади и избор нове владе могу бити сједињени у један јединствени поступак. Овај плод рационализације парламентаризма назива се конструктивно гласање о

¹²⁸ М. Пајванчић, *Парламентарно право*, op.cit, стр. 181

¹²⁹ Ни ово правило није без изузетака. Тако, пољски Устав предвиђа да мора протећи рок од 3 месеца од подношења предлога за гласање о неповерењу Влади, пре него што посланици Сејма могу поново поднети истоветан предлог. Изузетно, предлог може бити поднет и пре истека рока од 3 месеци, ако исти подржи најмање 115 посланика, што представља четвртину од укупног броја посланика у Сејму (Чл.158 ст.2 Устава Пољске). Шпански Устав са друге стране, изричито забрањује подносиоцима предлога да поново захтевају гласање о неповерењу у оквиру истог заседања парламента (Чл.113 ст.4 Устава Шпаније).

¹³⁰ И. Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, op.cit, стр.117

¹³¹ У Словенији, избор новог председника Владе мора бити одржан најраније 48 сати а најкасније 7 дана по изгласавању неповерења претходној влади, уз могућност да тај рок буде продужен до 30 дана. (Чл. 256 Пословника Националне скупштине Словеније)

¹³² И. Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, op.cit, стр.121

неповерењу и обавезује парламент да већ у тренутку иницирања поступка изгласавања неповерења премијеру или министру, има спреман предлог његовог следбеника који може одмах да понуди парламенту. За разлику од претходно изнетог модалитета овог механизма парламентарне контроле, код конструктивног гласавања о неповерењу не постоји временска дискрепанца између само гласања о неповерењу у парламенту и избора нове владе. Пошто буде изгласала неповерење влади у пленуму, скупштина ће одмах прећи на избор новог премијера и његовог кабинета. Поступак конструктивног гласања о неповерењу сједињује изборна и контролна овлашћења парламента, потврђујући Беџтово схватање о узајамној повезаности ове две функције представничког тела.¹³³

Конструктивно гласање о неповерењу влади најпре је увео немачки Основни закон из 1949. године, и од тада је у пракси овог парламентарног система коришћен у више наврата, показујући добре резултате у превазилажењу парламентарних криза и одржавању неопходне равнотеже на релацији парламент - влада. Из тих разлога, механизам конструктивног изгласавања неповерења преузели су и други европски парламентарни системи попут Шпаније (чл.113 ст.2 Устава Шпаније) и Белгије (чл.96 ст.2 Устава Белгије), али и неке земље бившег Источног блока, као што је Пољска (чл.158 ст.1 Устава Пољске) и Мађарска (чл.39А ст.1 Устава Мађарске).¹³⁴

Формална ограничења поступка гласања о неповерењу влади, било условљавањем парламента да изабере нову владу у уставом одређеном року, било путем конструктивног изгласавања неповерења, обезбеђују континуитет и гаранцију веће стабилности владе али истовремено лимитирају практичан домашај овог парламентарног механизма контроле. У уставним системима који познају ове формалне лимите, гласање о неповерењу више представља инструмент „уставне претње“ који упозорава владу на могућност да буде разрешена, док ће у стварности ретко до тога доћи.¹³⁵ Практика овог механизма контроле показује да се он чешће активира у оним системима који не постављају формална ограничења парламенту у виду рокова за формирање нове владе или који, попут Француске, не инсистирају на формалном избору владе од стране парламента. У том смислу, поступак за гласање о неповерењу влади често је инициран у Петој Републици¹³⁶,

¹³³ Упор: W.Vagehot, *op.cit.*, p.116

¹³⁴ И. Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, *op.cit.*, стр.118

¹³⁵ *Ibid.*, стр.121

¹³⁶ На пример, само током 2022. године поступак је покренут чак два пута у Националној скупштини Француске од стране лево оријентисане опозиције, али је захтев у оба случаја одбијен.

али је само у ретким случајевима успео да доведе до обарања владе, као што се то догодило у октобру 1962. године или недавно, децембра 2024. године.¹³⁷

3.3. Предлог владе за изгласавање поверења

Од захтева за гласање о неповерењу треба разликовати владин предлог да јој парламент изгласа поверење. Први је традиционални парламентарни инструмент контроле, док је други средство помоћу кога влада на извешан начин врши притисак на парламент, у настојању да учврсти свој положај код парламентарне већине.¹³⁸ Посредством овог механизма влада заправо жели да обезбеди кредибилитет свом политичком програму и осигура стабилну подршку њеним активностима, па стога она неће посезати за овим оруђем уколико није сигурна у стабилност своје већине у парламенту. Уосталом, да влада заиста жели да јој престане мандат, она би у сваком случају могла једноставно да понуди своју оставку. Обично се предвиђа да владин захтев за изгласавање поверења мора да добије подршку оне већине која је потребна за избор владе,¹³⁹ што ће најчешће бити апсолутна већина чланова парламента, односно парламентарног дома. Парламент притом мора бити изузетно опрезан у оним системима који претпостављају „конструктивно неповерење“ јер у том случају треба одмах пошто ускрати влади поверење, евентуално у кратком року након тога, да формира нову владу, у противном ризикује да и сама буде распуштена *ex constitutionae*.¹⁴⁰

¹³⁷ Незадовољна уставним реформама Председника Де Гола (*Charles de Gaulle*), Национална скупштина успела је октобра 1962. године да изгласала неповерење Влади премијера Помпидуа (*Georges Pompidou*), али дуго након тога ниједан предлог није успео да добије подршку потребну већине у Националној скупштини. Опозиција је стога више користила овај механизам контроле као начин да у пленуму искаже своје незадовољство владином политиком. Ипак, током расправе о једном законском предлогу 09. децембра 2024. године, Национална скупштина изгласала је неповерење Влади премијера Барнијеа (*Michel Barnier*). Више о томе на: <https://www.vie-publique.fr/fiches/19523-la-motion-de-censure-veritable-moyen-de-contrôle>, приступљено: 19.01.2025. године. Захтев за гласање о неповерењу у Националној скупштини поднет је поново дана 17.02.2025. године од стране 66 посланика. Податак преузет са званичне интернет странице француске Националне скупштине: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/motion_censure_vallaud_65_collegues_2025 приступљено: 19.01.2025.године

¹³⁸ Станковић Марко: „Политичка одговорност владе - уставноправна студија“, у *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ – прилози Пројекту 2007: колективна монографија*, 2008, стр.181

¹³⁹ Изричит је по том питању чл. 117 ст.1 Устава Словеније: „Ако Влада не добије подршку већине гласова свих народних посланика, Национална скупштина је дужна да у року од тридесет дана изабере новог председника Владе или на новом гласању изрази поверење актуелном председнику Владе, или ако то не учини, председник Републике распушта Националну скупштину и расписује нове изборе.“

Извршна власт може користити овај механизам и као средство присиле на парламентарце да прихвате њене законске предлоге. Она то чини на тај начин што везује предлог за гласање о поверењу са својим предлогом закона. Две парламентарне процедуре у том случају постају узајамно условљене, па се сматра да је владин предлог закона усвојен уколико парламент не донесе одлуку о ускраћивању поверења.¹⁴¹ И *vice versa*, уколико скупштина не усвоји владин предлог закона или какав други предлог за који је она везала питање свог поверења, узима се да је влада изгубила поверење у парламенту.¹⁴² Овај механизам доприноси јачању парламентарне дисциплине и помаже у анимирању посланика да активно учествују на седницама на којима се расправља и гласа о одређеним законским пројектима.¹⁴³

4. Истражни одбори и комисије

Посебан вид контролне функције у ширем смислу парламент остварује путем скупштинских одбора којима влада подноси периодичне извештаје. Одбори представљају помоћна радна тела парламента и функционишу као парламент у малом, а у њиховом раду сразмерно су представљене све посланичке групе. Парламентарни одбори могу бити стални и специјализовани (повремени), који се по потреби образују са специјални задатком.¹⁴⁴ Иако својим радом доприносе остваривању контролне улоге скупштине, парламентарни одбори примарно ипак обављају друге задатке и функције, док је њихова контролна делатност акцесорна.

Са друге стране, посебну врсту специјализованих *ad hoc* одбора, који се наменски формирају са задатком да врше контролу и надзор носилаца извршне власти, представљају истражни одбори, односно комисије. Као тековина британског парламентаризма, ова *ad hoc* тела воде порекло од једног Комитета Дома комуна основаног давне 1855. године.¹⁴⁵ Сврха оснивања истражних одбора јесте да обезбеде континуирано и систематично

¹⁴¹ Чл.49 ст.3 Устава француске Пете Републике

¹⁴² Чл. 117 Устава Словеније; чл.39А ст.4 Устава Мађарске

¹⁴³ И.Пејић, „Контролна функција парламента“, у: *Дилеме и изазови парламентаризма*, op.cit, стр.189

¹⁴⁴ E.T. Chafee, *Parliamentary law: a digest of the rules of order for the conduct of business in deliberative organizations*, New York: Thomas Y. Crowell, 1930, p.89

¹⁴⁵ Комитет је формиран за време Кримског рата са задатком да испита ангажовање Британске владе у том сукобу. Иницијатива је наишла на оштру реакцију кабинета, који је сматрао да би формирање таквог инквизиционог тела суштински било у супротности са начело поделе власти. На гласању које је уследило, предлог да се образује Комитет добио је подршку огромне већине у Дому комуна, па је влада поднела оставку из бојазни да би Комитет могао да открије велике пропусте у њеном раду. (I.Loveland,op.cit,p.162)

праћење активности јавних служби, пре свега владе и њених министарстава.¹⁴⁶ У том циљу, они спроводе својеврсну истрагу, прикупљајући чињенице које ће потом у свом извештају представити пленуму. Чињенице и информације до којих је одбор дошао у свом раду могу у великој мери послужити посланицима као основа за покретање механизма парламентарне контроле, пре свега интерпелације и гласања о неповерењу влади.

Ради остварења циља њиховог формирања, истражни комитети могу захтевати од министара и осталих високих државних функционера да доставе податке и доказе који се налазе у њиховом поседу.¹⁴⁷ Комитети располажу и правом да позивају и испитују сведоке, као и да врше увиђај на лицу места, а правосудни и управни органи дужни су да им у томе пруже неопходну помоћ.¹⁴⁸ Ипак, комитети морају водити рачуна да својим активностима не задиру сувише у домен судске власти. Често се стога предвиђа да предмет рада и испитавања истражних одбора не могу бити она питања поводом којих је већ покренут редовни судски поступак. Истражни одбори нису овлашћењи да поступају у својству судских органа, њихов задатак је да сакупе и утврде чињенице, а након што буду поднели свој извештај парламенту, престају са радом. Право истраге дато је скупштини како би она открила нерегуларности у раду органа извршне власти и обезбедила доказе који ће касније послужити у одговарајућим поступцима за утврђивање одговорности; оно није дато скупштини да би она присвојила себи функције редовних истражних органа.¹⁴⁹

Друго је питање да ли министри имају обавезу да се одазову позиву истражних комитета и да сарађују са њима. Чињеница је да се чланови владе нерадо одазивају позивима истражних одбора бојећи се да би рад истражних одбора могао открити информације које би по владу биле сувише неугодне или штетне.¹⁵⁰ Министри тако увек могу да одбију сарадњу са комитетом, позивајући се на то да не располажу траженим информацијама или да се ради о подацима који представљају државну или какву другу тајну. Одбор ће у том случају морати да се ослони на парламент, односно на владину већину у скупштини да утиче на чланове владе и примомли их на сарадњу.¹⁵¹ Теоријски

¹⁴⁶ G.Hogan, op.cit, p.44

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ А. Ваџић, op.cit, 2003, str.17

¹⁴⁹ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, op.cit, стр. 346

¹⁵⁰ I.Loveland, op.cit,p.165

¹⁵¹ Током афере „Westland“ у Великој Британији за време кабинета Премијерке *M.Thatcher* 1985-86 године, образован је Комитет за одбрану, који је желео да испита одређене владине службенике и државног Секретара задуженог за штампу али је Влада одбила да одобри испитивање наведених службеника.

посматрано, парламент би могао да инсистира на томе да чланови владе буду саслушани пред комитетом, односно да влада достави тражену документацију, уз претњу покретањем одговарајућих поступака пред надлежним органима за утврђивање одговорности.¹⁵² У пракси, тешко се може замислити ситуација у којој би се посланици владине већине у парламенту окренути против владе у којој неретко седе челници њихових политичких партија.¹⁵³

Истражни одбори формирају се на захтев одређеног броја махом опозиционих чланова парламента, односно парламентарног дома. Чланство у истражним одборима резервисано је само за посланике, уз поштовање начела сразмерног представљања свих посланичких група, што има за циљ да обезбеди извештајни степен контрадикторности рада одбора. Разуме се по себи да посланици који су истовремено и чланови владе, у оним системима који познају модел посланичке владе, никако не би могли да учествују у раду ових одбора. Одбор има председника кога међу собом бирају његови чланови, а избор председника може бити поверен и скупштини.¹⁵⁴ Место председника одбора понекад је резервисано искључиво за чланове опозиције, као што је рецимо случај у Мађарској.¹⁵⁵ Приликом формирања истражних одбора одређује се рок у оквиру кога он треба да обави задатак поверен од парламента. Тај временски оквир креће се у границама од шест месеци (Француска, Португалија) до годину дана (Европски парламент).¹⁵⁶ У случају да не оконча свој рад у предвиђеном временском оквиру, одбор има могућност да захтева одређивање додатног рока за завршетак истраге. Пошто буде окончао свој рад, одбор сачињава извештај који потом доставља парламенту. Саставни део извештаја могу

Десеткован, Комитет је морао да пристане на компромис и прихвати сведочење Секретара Кабинета *S. Roberta Armstronga* и још једног високог државног службеника. (G.Hogan, op.cit, p.44-45).

¹⁵² I.Loveland, op.cit, p.166

¹⁵³ Добра илустрација овог односа парламента и владе долази нам из парламентарне праксе Уједињеног Краљевства. Посланик из редова Конзервативне странке г. *Nicholas Winterton* био је дугогодишњи председник Комитета за здравље и често је излагао критици владину здравствену политику. Желећи да спречи ову активност свог посланика, конзервативна Влада премијера *J.Major-a* успела је након избора 1992. године да посредством својих посланика наметне правило да ниједан члан Дома не може бити ангажован у истом комитету дуже од 12 година. Волшебна, управо је толико г. *Winterton* био на челу Комитета за здравље. Озлојеђеност г. *Wintertona* није била довољна да убеди Дом комуна да осуди овако оштру интерференцију Кабинета у послове парламента, али ни да наведе г. *Wintertona* да напусти Конзервативну странку. (I.Loveland, op.cit, p.166-167)

¹⁵⁴ E.T. Chafee, op.cit, p.90

¹⁵⁵ A. Ваџић, Р. Ваџић, op.cit, str.17

¹⁵⁶ Ibid.

понекад бити и резолуције, као својеврсни закључци које одбор предлаже парламенту да усвоји.¹⁵⁷ Извештаји одбора често се публикују.

Парламентарна контрола посредством специјализованих одбора доживела је свој зенит у британском систему. Дом комуна често користи истражне комисије (*Select committees*) како би подвргао испитивању рад премијера и његовог Кабинета. Тако су поједини одбори добили и стални карактер, а посланици неретко у одборима проведу и по неколико година, стичући на тај начин значајно искуство у одређеним областима. Постоје чак и тврдње¹⁵⁸ да се парламентарци у одборима осећају мање везани партијским оковима него у пленуму Дома. Ово ипак не умањује чињеницу да је партијска дисциплина присутна у сенци рада истражних одбора, што у битноме утиче на квалитет њиховог рада и умањује реалне ефекте овог инструмента контроле владиних активности.

¹⁵⁷ E.T. Chafee, op.cit, p.91

¹⁵⁸ G.Hogan, op.cit, 2002, p.45

III ИНСТРУМЕНТИ КОНТРОЛЕ РАДА ВЛАДЕ У УПОРЕДНИМ ПАРЛАМЕНТАРНИМ СИСТЕМИМА

1. Савезна република Немачка

Као пример класичног парламентарног система, систем власти у Савезној Републици Немачкој почива на узајамној сарадњи и поверењу између представника бифефалне легислативе и носиоца егзекутиве, где се шеф државе, биран од стране посебног, у те сврхе образованог тела¹⁵⁹, јавља са претежно репрезентативним овлашћењима. Председник Савезне државе предлаже доњем дому парламента – Бундестагу, као представничком органу, кандидата за председника Владе – Савезног канцелара. Председника Владе бира доњи дом парламента, већином од укупног броја гласова свих посланика, кога потом председник Републике именује за Савезног канцелара, а на његов предлог и остале министре.

У погледу избора лица које ће предложити за чланове свог кабинета, мандатар располаже потпуном дискрецијом. Он ће ипак најчешће за своје министре предложити експерте из редова парламентарца, који се старају о реализацији политичког програма канцелара.¹⁶⁰ Влада именована на овај начин назива се канцеларска влада и карактерише се пре свега колективном одговорношћу канцелара за рад целе владе пред парламентом.¹⁶¹ Немачки Основни закон изричит је по овом питању. Својом одредбом чл. 65, овај уставни текст прописује да се рад Савезне владе заснива на колегијалном начелу, те да Савезни канцелар одређује политичке смернице, води послове Владе и за исте сноси одговорност. Сваки од савезних министара самостално и на властиту одговорност руководи сопственим ресором. У случају несагласности међу савезним министрима, одлуку о томе доноси Савезна влада.¹⁶² Одређена на овај начин, колективна одговорност Савезног канцелара према Бундестагу је примарна, док је индивидуална политичка одговорност савезних министара према канцелару секундарна.

Немачки парламентарни систем предвиђа да Бундестаг, као доњи дом немачког парламента, у вршењу своје контролне функције према Савезном канцелару и његовој

¹⁵⁹ Ово тело назива се Савезна скупштина (*Bundesversammlung*) и састоји се од посланика Бундестага и подједнаког броја делегата федералних јединица (чл.54 ст.3 Основног закона)

¹⁶⁰ И. Пејић, *Парламентарно право*, op.cit, стр.194

¹⁶¹ М.Пајванчић, op.cit, стр.127

¹⁶² Чл.65 Основног закона Савезне републике Немачке

Влади располаже следећим инструментима контроле: 1) питања у писменој форми и питања постављена у време за постављање питања, 2) расправа о питањима од актуелног значаја, 3) мало питање, 4) велико питање и 5) предлог за гласање о неповерењу влади. Ови институти, са изузетком гласања о неповерењу Влади, предвиђени су одредбама Пословника немачког Бундестага, а детаљно су уређени Анексима Пословника (*Anlagen* – прилози, смернице). Са друге стране изгласавање неповерења Савезном канцелару и постављање питања његовог поверења предвиђени су одредбама Основног закона.

1.1. Посланичка питања у немачком систему

Немачко парламентарно право познаје више форми посланичких питања, од којих поједина значајно одступају од стандардне форме овог института коју срећемо у осталим упоредним парламентарним системима. Ово се највише огледа кроз институте мало и велико питање, која не спадају у домен индивидуалног права сваког посланика Бундестага, већ њихово постављање претпоставља подршку посланика у јачини најмање једне парламентарне фракције. Велико питање поред тога, по својој правној природи садржи и елементе који се више могу приписати интерпелацији, па је стога заузет став да овај институт суштински представља интерпелацију у немачком парламентарном систему.¹⁶³

Пре свега, Пословник признаје свим посланицима Бундестага право да упућују кратка питања Савезној влади.¹⁶⁴ Сваке недеље током пленарне седнице одваја се посебно време, не дуже од 90 минута (*Fragestunde*), у оквиру кога посланици имају право да поставе до два усмена питања Савезној влади (*Mündliche Kurze Anfrage*). Питања морају бити концизна и конципирана на такав начин да омогућују кратак одговор, те не смеју садржати субјективне ставове и оцене.¹⁶⁵ Тако би се, на пример, сматрало недопуштеним питање на који начин треба тумачини неки закон, или како влада оцељује понашање или политички став опозиционих посланика.¹⁶⁶ Питања се дакле морају односити на политику и поступке Владе, и то на област за коју савезна Влада директно или индиректно сноси

¹⁶³ Упор: И. Пејић, *Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, op.cit, стр. 233; Д. Стојановић, „Посланичко питање у упоредном и југословенском парламентарном праву“, у: *Влада: положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати?*, op.cit, стр. 105

¹⁶⁴ Чл. 105 Пословника немачког Бундестага

¹⁶⁵ Чл. 1 Анекса 4 Пословника Бундестага

¹⁶⁶ Д. Стојановић, op.cit, стр. 108

одговорност. Из тих разлога, нису допуштена ни питања која се односе на подручја из делокруга федералних јединица.¹⁶⁷

Питања се предају председнику Бундестага, у петак који претходи недељи у којој ће питања бити постављена. Председник Бундестага потом прослеђује питања Савезној влади. Након добијања одговора посланик који је поставио питање, има право да постави још два додатна питања. Додатна питања морају тематски бити повезана са основним питање у противном, биће одбијена од стране председника Бундестага. По добијању одговора на додатна питања, председник Бундестага може дозволити и осталим присутним члановима парламента да поставе питања.¹⁶⁸ У случају да министар надлежан за пружање одговора на постављено питање није присутан у скупштинској сали, посланик који је поставио питање има право захтевати да питање буде постављено у оквиру првог наредног времена за постављање питања на коме буде присуствовао надлежни министар, и ово право посланику не може бити ускраћено. Уколико Влада пак не успе да одговори на сва постављена питања у предвиђеном времену, на преостала питања ће одговорити писаним путем, осим уколико посланик који је упутио питање не изјави да од истог одустаје.¹⁶⁹ Поред уобичајеног часа за постављање питања, Пословник предвиђа и посебно време од 60 минута за постављање питања Канцелару. Ове седнице одржавају се три пута годишње и то: последње недеље заседања пре Ускрса, пре летње паузе и пре Божићних празника.¹⁷⁰

Посланици Бундестага имају право да Савезној влади упуте највише четири кратка питања за писани одговор месечно. Питања у писаној форми могу бити упућена Савезној влади и у периоду када Бундестаг није у заседању. Одговор на ова питања Влада је дужна да достави у року не дужем од недељу дана од дана пријема питања код кабинета председника Владе. Питања и одговори објављују се у службеном листу. У случају да Влада прекорачи предвиђени седмодневни рок за пружање одговора на питање, посланику који је упутио питање преостаје могућност да захтева од председника Бундестага да његово питање буде постављено у време за посланичка питања на првој наредној седници.

¹⁶⁷ Чл.2 Анекса 4 Пословника Бундестага

¹⁶⁸ Чл.3-5 Анекса 4 Пословника Бундестага

¹⁶⁹ Чл.10. и 11. Анекса 4 Пословника Бундестага

¹⁷⁰ Чл.7 Анекса 7 Пословника Бундестага

У случају да у међувремену министар ипак одговори на питање, посланик чак има право да тражи објашњење из ког разлога одговор није пружен благовремено.¹⁷¹

У циљу повећања акционих капацитета за расправу, у немачком парламентарном праву уведена је 1965. године нова форма посланичких питања, тзв. Актуелни час (*Aktuelle Stunde*).¹⁷² На захтев најмање једне парламентарне фракције, односно пет одсто посланика Бундестага, одређује се посебно време када посланици могу расправљати о најхитнијим питањима од општег актуелног интереса. Укупно трајање ове расправе не може бити дуже од 60 минута, не рачунају време које стоји на располагању члановима Владе и Бундестага. У случају да њихови говори прекораче 30 минута, расправа ће за толико бити продужена.¹⁷³ У току једног дана заседања може бити одређена само једна дебата о питањима од актуелног значаја. На расправи о актуелној теми сваки посланик има на располагању највише пет минута, које може користити у једном обраћању, или у више јављања, а такође има могућност и да расправља о одговору владе. Први добија реч посланик из редова парламентарне групе која је захтевала актуелни час. По истеку предвиђеног времена, председник Бундестага закључује расправу.

Посланичка група или најмање пет одсто чланова Бундестага могу у писаном облику у форми „малог питања“ (*Kleine Anfrage*), затражити информације од Савезне владе о тачно одређеној области која спада у њену надлежност. Сврха постављања малог питања, за које се понекад користи и термин „мала интерпелација“, није да се Влада непосредно позове на одговорност, већ се његовим постављањем једноставно захтева информација и обавештење од Владе о одређеном питању из њене надлежности. Питања се достављају председнику Бундестага, који их потом прослеђује Влади на одговор. Она могу бити праћена кратким образложењем, али то није нужно. Влада је дужна да достави одговор на мало питање председнику парламента у року од 14 дана. У сагласности са послаником који је поставио питање, овај рок може бити продужен.¹⁷⁴

Достављањем одговора Владе у писменој форми и његовим дистрибуирањем свим посланицима, малом питању је, речима Д. Стојановића, „удовољено и његова обрада је завршена.“¹⁷⁵ По добијању одговора, о малим питањима не отвара се дакле расправа у

¹⁷¹ Чл.12-14 Анекса 4 Пословника немачког Бундестага,

¹⁷² Д. Стојановић, *op.cit*, стр.109

¹⁷³ Чл. 6 ст.2 Анекса 3 Пословника Бундестага

¹⁷⁴ Чл.104 Пословника Бундестага

¹⁷⁵ Д. Стојановић, *op.cit*, стр.107

Бундестагу, а у случају да који од народних посланика није задовољан добијеним одговором, може указати на то у часу за постављање усмених питања. Може се догодити и ситуација да мало питање прерасте у велико питање, у случају када парламентарни дом није задовољан владиним одговором а питање се односило на неку крупнију акцију Владе. У пракси, мала питања су често коришћена, пре свега за добијање информација и објашњења.¹⁷⁶

1.2. Велико питање – интерпелација у немачком систему

У формалном смислу, немачко парламентарно право не предвиђа интерпелацију као инструмент контроле. Суштински пак, интерпелација се у овој земљи јавља у форми тзв. великог питања (*Große Anfrage*), које се понекад назива и главна интерпелација (*major interpellation*).¹⁷⁷ За разлику од малог питања, велико питање упућује се Савезној влади као колегијалном органу и односи се на генералну политику владе или на неко питање од већег значаја.

Велико питање може упутити парламентарна фракција од најмање пет одсто чланова Бундестага. Одредбом члана 100 Пословника Бундестага прописано је да велико питање мора бити сажето, уз прецизно навођење области рада владе на коју се односи, а може бити праћено и краћим образложењем. Интерпелативни захтев доставља се председнику Бундестага, који испитује да ли је захтев сачињен у предвиђеној форми и подржан од стране неопходног броја посланика. Уредно поднет интерпелативни захтев Председник парламента потом прослеђује Влади, захтевајући од ње да се изјасни да ли ће, и у ком року одговорити.¹⁷⁸ Влада дакле нема формалну обавезу да одговори на постављено питање, а уколико одлучи да одговори, она располаже дискреционим овлашћењем да одреди ко ће од њених чланова сачинити одговор на велико питање.

По пријему владиног одговора на питање, односно уколико влада не достави одговор председнику парламента у року од три недеље, велико питање се уноси у дневни ред Бундестага. До отварања расправе о великом питању обавезно долази у случају када то

¹⁷⁶ Податак доступно на званичном интернет сајту немачког Бундестага : https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/K/kleine_anfrage-245476 .приступљено: 31.01.2025. године

¹⁷⁷ И.Пејић, Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента, op.cit, стр. 233

¹⁷⁸ Члан 101 Пословника Бундестага

захтева парламентарна фракција, односно пет одсто чланова Бундестага. Пре отварања расправе, једном од чланова фракције која је упутила питање допушта се да образложи свој захтев, а Влада са своје стране може да допуни и појасни њен одговор.¹⁷⁹ По правилу, први на расправи добија реч посланик из реда фракције која је питање поставила. Сагласно природи класичне интерпелације, расправа у Бундестагу завршава се гласањем о предлозима који су били изнети током расправе и о закључку поводом великог питања. Међутим, оно што немачко велико питање дели од класичне интерпелације јесте његова немогућност да директно доведе до обарања Владе. Наиме, ако је резултат расправе отворене поводом великог питања такав да посланици немају више поверења у Владу, они морају то да истакну као самостални предлог уз назнаку имена будућег канцелара, услед примене конструктивног изгласавања неповерења.¹⁸⁰

По својој правној природи, овај институт немачког парламентарног права претежно одговара интерпелацији коју срећемо у другим парламентарним системима. Попут интерпелације, велико питање је квалификовано питање, како по броју посланика потребном за његово покретање, тако и у садржинском смислу, с обзиром да је предмет великог питања нека важнија политичка акција или политика владе у одређеној области. Велико питање готово увек доводи до дебате у парламенту и гласања о закључцима са дебате. Попут класичне интерпелације, велика питања су повод да се парламент критички супротстави политици Владе и евентуално осуди понашање Владе или неког њеног члана.¹⁸¹ Како учестала употреба овог парламентарног инструмента контроле не би довела до опструкције рада немачког доњег дома, Пословник Бундестага предвиђа могућност да се привремено ограничи разматрање ових питања, уколико би њихов број претио да угрози редовно обављање осталих дужности Бундестага.¹⁸²

1.3. Конструктивно гласање о поверењу Влади у Немачкој

Како би се учврстио положај Савезне владе према парламенту, те спречило олако обарање владе и последичне парламентарне кризе, немачки Основни закон прихватио је модел „конструктивног изгласавања неповерења“ Савезној влади, везујући чин

¹⁷⁹ Члан 102 Пословника Бундестага

¹⁸⁰ М. Настић, *op.cit.*, стр.146

¹⁸¹ Д. Стојановић, *op.cit.*, стр.106

¹⁸² М. Вуковић, „Посланичко питање – облик парламентарне контроле извршне власти“, у: *Правни зборник: мјесечни правни часопис*, Подгорица, 1997, стр.27

изгласавања неповерења савезном канцелару за избор новог канцелара у један јединствени поступак (*Das konstruktive Mißtrauensvotum*). У том слислу, Основни закон Немачке својом одредбом чл. 67. предвиђа, да Бундестаг може изгласати неповерење Савезном канцелару само уколико већином гласова свих посланика изабере наследника и затражи од председника Савезне Републике да опозове Савезног канцелара. Између подношења предлога и гласања о поверењу Савезној влади мора протећи најмање 48 сати.

Одредбама Пословника детаљније је уређен поступак изгласавања неповерења и именовања новог канцелара. Предлог за изгласавање неповерења мора својим потписом да подржи најмање једна четвртина свих чланова Бундестага, односно парламентарна група коју чини најмање четвртина чланова овог парламентарног дома. Захтев мора садржати и поименично наведени предлог кандидата за новог канцелара, у противном неће бити стављен на дневни ред.¹⁸³ На поступак гласања сходно се примењују одредбе о избору новог канцелара. Гласање је тајно и завршава се у једном кругу, чак и у случају када је истакнуто више предлога за наследника канцелара. Нови канцелар је изабран, а самим тим и стари смењен, уколико кандидат добије више од половине гласова укупног броја посланика Бундестага.¹⁸⁴

Након избора новог канцелара, председник Републике дужан је да опозове старог канцелара и да именује изгласано лице за његовог наследника. Он је притом везан овим захтевом и мора именовати изабрано лице за канцелара. Са друге стране, може се замислити ситуација, да Бундестаг изгласа неповерење канцелару, а да притом не изабере његовог наследника, јер ниједан од предложених кандидата не освоји потребну већину гласова. У таквој ситуацији, сходном применом одредбе чл.63 ст.4 Основног закона, председник Републике има могућност избора између именовања једног од кандидата за канцелара, иако исти није добио подршку неопходне већину гласова, и распуштања Бундестаг.

Правила парламентаризма обезбеђују и Савезном канцелару снажно повратно средство према Бундестагу. У складу са одредбом чл.68 Основног закона, канцелар може поставити захтев да му Бундестаг изгласа поверење, а у случају да његов захтев не добије сагласност већине чланова овог парламентарног дома, он може предложити председнику Савезне Републике да у року од двадесет једног дана распусти Бундестаг. Ово уставно овлашћење

¹⁸³ Чл.97 ст.1 Пословника Бундестага

¹⁸⁴ Чл.97 ст.2 Пословника Бундестага

немачког канцелара у извесном смислу представља мач са две оштрице, с обзиром да Бундестаг, са своје стране, може предупредити његову намеру на тај начин што ће у напред наведеном року од двадесет једног дана изгласати новог Савезног канцелара. Овако постављени систем уноси равнотежу у односима између парламента и владе и доприноси већој стабилности парламентарног система, без прекомерног задирања у контролну функцију парламента.

1.4. Истражни одбори у немачком парламентарном праву

Од осталих инструмената контроле, немачко парламентарно право предвиђа могућност формирања истражних одбора. Као *ad hoc* тела, истражне комитете образоваће Бундестаг уколико то буде захтевала четвтина његових посланика. Основни закон предвиђа, да су ова тела овлашћена да у јавној расправи изводе доказе, уз сходну примену прописа о кривичном поступку. У ту сврху, одбор може захтевати од Владе да достави документе који су у њеном поседу, а може позвати и представнике Владе ради испитивања у својству сведока. Правну и службену помоћ приликом обављања поверених дужности истражним одборима у обавези су да пруже судови и органи управе. Закључци до којих истражни комитети буду дошли у свом раду не могу бити предмет расправе пред судовима, али су судови слободни да вреднују и да суде о чињеничном стању на коме се заснива истрага.¹⁸⁵

Специфичан вид парламентарне контроле Бундестаг врши према Савезној влади посредством Комисионара за оружане снаге, кога Бундестаг именује у циљу парламентарне контроле оружаних снага (*Bundeswehr*). Његов задатак јесте да обавештава овај парламентарни дом о стању немачких оружаних снага и да интервенише у случају кршења права војног особља. Савезна влада не може упутити оружане снаге у иностране оружане мисије без сагласности Бундестага.¹⁸⁶

Истражни одбори у Немачкој немају такав значај у вршењу контроле носилаца извршне власти какав имају истражни комитети у британском парламентарном систему. Немачки уставни систем развио је традицију судске контроле, док је рад парламентарних одбора и комисија претежно усмерен на законодавне активности Бундестага.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Чл. 44 Основног закона Немачке

¹⁸⁶ Deutscher Bundestag: *Facts about the German Bundestag: Role, bodies and buildings*, 2024, p. 29

¹⁸⁷ И.Пејић, Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента, op.cit, стр. 251

1.5. Инструменти контроле у немачкој парламентарној пракси

Парламентарна пракса немачког Бундестага показује да је доњи дом немачког парламента изузетно ефикасан када је у питању контрола Савезне владе. У годинама које су уследиле након немачког уједињења, парламентарци су у великој мери користили средства контроле која им стоје на располагању. У Табели бр.1 дат је упоредни приказ броја постављених посланичких питања и интерпелација (великих питања) у Немачком Бундестагу у периоду почев од првог сазива парламента након уједињења Немачке (XII легислатура) до сазива парламента од 2009 до 2013. године (XVII легислатура).

Табела 1: Упоредни приказ броја постављених посланичких питања у Немачком Бундестагу у периоду од 1990. године до 2013. године¹⁸⁸

	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII
Питања у писаној форми	16.501	14.906	11.842	11.073	12.705	20.141
Кратка усмена питања	4.241	3.537	3.229	2.550	2.703	6.057
Дебате о актуелним темама	103	103	141	71	113	131
Мала питања	1.346	2.071	1.813	797	3.299	3.629
Велика питања	98	156	101	65	63	54

Добијени подаци нарочито су илустративни ако имамо на уму да су Владе у Немачкој доста стабилне и да, за разлику од осталих европских парламентарних система, оне просечно успевају да одрже пуни четворогодишњи мандат упркос томе што су Владе у Немачкој углавном коалиционе. Анализа релевантних података приказаних у Табели бр.1 показује да немачки парламентарци при вршењу контроле Савезне владе у највећој мери користе могућност постављања питања у писаној форми. У току посматраног периода, посланици Бундестага просечно су упућивали око четрнаест и по хиљада питања на адресу Савезне владе током трајања једног мандата. Притом су посланици XVII сазива поставили готово дупло већи број питања у односу на легислатуре које су претходиле. У односу на питања у писаној форми, немачки парламентарци знатно мање користе могућност постављања кратких усмених питања у време за посланичка питања. Просечно,

¹⁸⁸ Сви подаци који се односе на XII сазив (1990-1994), XIII сазив (1994-1998) и XIV сазив (1998-2002) немачког Бундестага преузети су са званичног интернет портала немачког Бундестага: https://webarchiv.bundestag.de/archive/2005/1115/htdocs_e/orga/03organs/04commit/03statist.html, приступљено: 01.02.2025. године; подаци коришћени за XV легислатуру (2002-2005), XVI легислатуру (2005-2009) и XVII легислатуру (2009-2013) наведени су према: S.Linn, F.Sobolewski, *The German Bundestag-functions and procedures*, Kurschners Politikkontakte, 2015, p.92

посланици Бундестага постављали су око 3.700 усмених питања у току једног сазива парламента. Подаци нам такође показују и богату праксу одржавања дебата поводом питања од актуелног значаја, па је на пример, у XVII сазиву укупно одржана чак 131 дебата о питањима од актуелног интереса. Ако имамо на уму просечно трајање једног сазива немачког Бундестага, можемо закључити да је месечно буде одређено и по неколико дебата о актуелним темама у Бундестагу. Тренд постављања малих питања био је променљив у првим годинама после немачког уједињења, али је након XV легилсатуре, када је ова активност парламентарца била на најнижем нивоу, забележен значајан пораст броја постављених малих питања. У XVI сазиву број малих питања премашио је чак и број усмених питања постављених у току овог сазива, што је посебно занимљиво ако имамо у виду да усмена питања стоје на располагању свим парламентарцима појединачно, док је за покретање малог питања потребна подршка парламентарне фракције у јачини од 5 одсто чланова доњег дома. Парламентарна пракса Бундестага показује да су немачки посланици често користили могућност да постављањем тзв. великих питања, која суштински представља облик интерпелације, претресу рад Савезне владе.

Бундестаг је у свим легислатурама користио уставну могућност формирања истражних комисија. Тако су током XII сазива формиране 3 истражне комисије, у XIII легислатури 2 а у XIV је формирана само једна комисија. У наредним сазивима, све до XVII легислатуре биле су формиране по две комисије. Статистика такође показује да су истражни одбори просечно одржавали велики број седница, од 62 у XV легислатури до чак 273 у XII сазиву Бундестага.¹⁸⁹

Инструмент конструктивног изгласавања поверења канцелару у немачкој послератној парламентарној пракси више пута је коришћен, с тим да су до сада укупно петорица немачких канцелара опозвана посредством овог механизма контроле. Почев од прве послератне легислатуре 1949. године, у доњем дому немачког парламента поверење су изгубили: Канцелар *K.Adenauer* у свом деветом мандату 1963. године, Канцелар *L.Erhard* у свом трећем мандату 1966. године, Канцелар *K.Kiesinger* у свом првом и једином

¹⁸⁹ Сви коришћени подаци за XII, XIII и XIV легислатуру преузети су са званичног интернетајта немачког Бундестага: https://webarchiv.bundestag.de/archive/2005/1115/htdocs_e/orga/03organs/04commit/03statist.html, приступљено: 01.02.2025. године; коришћени подаци за XV, XVI и XVII наведени су према: S.Linn, F.Sobolewski, *The German Bundestag-functions and procedures*, Kurschners Politikkontakte, 2015, p.92

мандату 1969. године, Канцелар *W. Brandt* у свом другом мандату 1974. године те Канцелар *H.Schmidt* октобра 1982. године.¹⁹⁰

Питање поверења са друге стране, до сада је постављено шест пута у послератном периоду. Први пут питање поверења поставио је сада већ давне 1972. године канцелар *W. Brandt*, када његов предлог није добио потребну већину у Бундестагу. Питање поверења је потом било још два пута иницирано у току политички динамичне 1982. године, најпре од стране канцелара *H.Schmidta*, када је канцелар успео да обезбеди потврду своје владе, да би му Бундестаг у октобру исте године изгласао неповерење. Већ у децембру исте године, *Schmidt-ов* наследник на месту канцелара, *H.Kohl*, поново је поставио питање свог поверења Бундестагу, желећи на тај начин да иницира нове парламентарне изборе. Канцелар *G.Schröder* је за свог мандата два пута поставио питање свог поверења Бундестагу, и то најпре 2001. године, када је Бундестаг подржао политику Канцелара, а потом поново 2005. године, када је то резултирало распуштањем доњег дома парламента.¹⁹¹ Најскорији случај изгласавања неповерења догодио се у децембру 2024. године, када је канцелар *O.Scholz*, постављајући питање свог поверења, са 394 гласа против његове владе од укупних 733 посланичких места, изгубио поверење Бундестага.¹⁹²

2. Чешка Република

Устројство власти у Републици Чешкој заснивано је на класичном парламентарном моделу. Чешки Устав од 1992. године утврђује бикамерални парламент као носиоца легислативних надлежности,¹⁹³ док се функције егzekутиве налазе у рукама Владе. Процедура формалне инвеституре у Чешкој у извесној мери одступа од метода примењених у другим европским парламентарним системима. Устав овлашћује председника Републике да именује премијера а на његов предлог, и остале чланове Владе.

¹⁹⁰ И.Пејић, Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента, *op.cit*, стр. 243

¹⁹¹ Податак преузет са званичног интернет сајта немачког Бундестага: https://www.bundestag.de/resource/blob/196268/398e9c04076a65a3c93591e507ab86e6/Kapitel_06_14_Vertrauensfrage_des_Bundeskanzlers.pdf, приступљено: 01.02.2025. године

¹⁹² Податак доступан на сајту: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/was-ist-die-vertrauensfrage-2319328>, приступљено: 02.02.2025. године

¹⁹³ Чешки парламент чине Представнички дом, као доњи дом састављен од 200 посланика, и Сенат, као горњи дом у којем саставу улази 81 сенатор. (Чл. 15 и 16 Устава Чешке)

Тек након именованја, Влада ће се представити Представничком дому и затражиће од тог парламентарног дома да јој излага поверење. Ако Влада не буде добила поверење Представничког дома у року од 30 дана, поступак именованја биће још једном поновљен. У случају да ни у поновном поступку не буде изгласана Влада, председник Републике именованће премијера на предлог председника Представничког дома.¹⁹⁴

Устав изричито предвиђа да је Влада за свој рад одговорна Представничком дому.¹⁹⁵ Као одраз ове одговорности, чешки Устав предвиђа да Представнички дом може изгласати неповерење Влади. Устав такође оставља могућност Представничком дому да оснује истражне комитете у циљу вршења контроле владиних активности. Са друге стране, посланичка питања регулисана су одредбама Пословника Представничког дома.

2.1. Посланичка питања (интерпелација) у Чешкој

Чешки парламентарни систем један је од оних који не праве јасну дистинкцију између посланичких питања и интерпелације. Иако одељак 16 Пословника чешког Представничког дома носи назив „Интерпелације“ (*Interpelace*), анализа одредаба овог одељка показује да се суштински ипак ради о посланичким питањима, посебно код тзв. „Усмених интерпелација“ (*Ústní interpelace*).

Сви посланици Представничког дома имају право упућивати питања надлежним министрима и Влади у целини. Питања могу бити постављена усмено на седницама дома или у писаној форми, посредством председника дома.¹⁹⁶ *Question Time* у доњем дому чешког парламента одвија се сваког четвртка од 14.30. до 18.00. часова. Укупно време за постављање питања подељено је у две целине. Први део *Question Time-a* у трајању од једног и по сата резервисан је за питања председнику Владе, док ће у преостала два сата посланици постављати питања другим члановима Кабинета. Истог дана, најкасније до 11 часова, посланици могу регистровати своја питања, уз назначење предмета питања.¹⁹⁷ Посланик има на располагању 2 минута за постављање питања, а пошто саслуша одговор може поставити додатно питање у трајању од једног минута. На постављена питања

¹⁹⁴ Чл.68 ст.2-4 Устава Чешке Републике; Ако ни овај метод именованја Владе не уроди плодом, Председник Републике ће као крајњу меру распустити Представнички дом. (чл.35 ст.1 Устава Чешке Републике)

¹⁹⁵ Чл.68 ст.1 Устава Чешке

¹⁹⁶ Чл. 110 Пословника чешког Представничког дома

¹⁹⁷ Чл.111 ст.1 и 2. Пословника чешког Представничког дома

посланика председник Владе или надлежни министар треба одмах да одговори. Они притом располажу са двоструко више времена за одговарање на питања од посланика који постављају питања, па тако за одговор на основно питање имају 5 минута и још 2 минута за одговарање на додатно питање. У случају да одговор на питање није могуће одмах пружити, или ако надлежни министар није присутан у сали дома, посланици ће одговор добити у писаној форми у року од 30 дана.¹⁹⁸

Питања у писаној форми (*Písemné interpelace*) садрже извесне елементе који су својстени класичној интерпелацији. Питања се достављају председнику Представничког дома, који их потом прослеђује премијеру или надлежном министру. Влада располаже дискреционим овлашћењем да одлучи да ли ће на питање одговорити усмено на седници Представничког дома или пак у писаној форми, у ком случају треба да одговори на питање у року од 30 дана рачунајући од дана пријема. Уколико Влада прекорачи предвиђени рок за одговор, посланик који је поставио питање може се обратити председнику Представничког дома, који ће о томе обавестити посланике дома. Оно што овај институт чешког парламентарног права приближава интерпелацији јесте могућност одржавања дебате и гласања поводом одговора у доњем дому парламента. Уколико посланик није задовољан одговором на постављено питање, може да захтева од председника Представничког дома да уврсти питање у дневни ред дома. Председник је дужан да удовољи овом захтеву и уврсти постављено питање и одговор владе за расправу првог следећег четвртка пре одржавања *Question Time-a*. На предлог посланика који је поставио питање, Представнички дом може усвојити резолуцију у којој ће изразити свој став поводом одговора Владе. Уколико Представнички дом заузме негативан став поводом владиног одговора, она је дужна да достави нови одговор у року од 30 дана.¹⁹⁹ Негативан став доњег дома о одговору на питање не повлачи дакле директну санкцију по Владу, као што је случај код класичне интерпелације. Парламентарци чешког доњег дома ће стога користити питања у писаној форми примарно као средство прибављања информација о владином раду, што по природи ствари овај инструмент контроле ипак чини ближим посланичком питању него интерпелацији. У случају да нису задовољни одговором Владе, посланицима Представнички дом скупштине преостаје да у посебном поступку истакну захтев да се Влади изгласа неповерење.

¹⁹⁸ Чл.111 ст.6 и 7. Пословника чешког Представничког дома

¹⁹⁹ Чл.112 ст.1-5 Пословника чешког Представничког дома

2.2. Гласање о неповерењу Влади у Чешкој

Процедура гласања о неповерења у доњем дому чешког парламента не одступа значајно од устаљених правила карактеристичних за овај парламентарни инструмент контроле. Устав Чешке предвиђа да Представнички дом може изразити неповерење Влади као целини, у ком случају ће она бити принуђена да се повуче.²⁰⁰ Захтев за гласање о неповерењу мора бити поднет у писаној форми и подржан од најмање педесет представника у дому. Пошто буде поднет уредан предлог, председник Представничког дома обавестиће о томе све посланичке групе и одборе у доњем дому и истовремено ће сазвати седницу дома ради дискусије о поднетом предлогу.²⁰¹ Није изричито предвиђена обавеза Владе да одговори на захтев нити њена обавеза да присуствује седници парламентарног дома на којој ће бити одржана расправа о поднетом предлогу. Пошто расправа буде закључена, Представнички дом прелази на гласање. За усвајање поднетог захтева неопходна је подршка већине од укупног броја свих посланика у Представничком дому. Уколико парламент изгласа неповерење, Влада је дужна одмах да поднесе оставку, а председник Представничког дома обавестиће о томе председника Републике, ради иницирања процедуре именовања нове Владе.²⁰²

Влада такође може сама да постави питање свог поверења Представничком дому. Уколико Влада затражи од Представничког дома да јој изгласа поверење, председник овог парламентарног дома сазваће седницу ради отварања расправе о владином предлогу. Расправа се завршава усвајањем резолуције, коју је Представнички дом треба да усвоји у року од 14 дана од истицања захтева за гласање о поверењу.²⁰³ За усвајање резолуције о изгласавању поверења потребна је подршка просте већине присутних чланова Представничког дома.²⁰⁴ Влада је дужна да поднесе оставку у случају да Представнички дом резолуцијом одбије њен предлог за изгласавање поверења. Уколико се Влада оглуши о своју уставну обавезу да поднесе оставку, акт о опозиву донеће председник Републике.²⁰⁵

²⁰⁰ Чл. 72 Устава Чешке Републике

²⁰¹ Чл. 84 и 85 ст. 1 Пословника чешког Представничког дома

²⁰² Чл. 85 ст. 2 и 3 Пословника чешког Представничког дома

²⁰³ Чл. 83 ст. 1 и 3 Пословника чешког Представничког дома

²⁰⁴ Чл. 85 ст. 2 Пословника чешког Представничког дома

²⁰⁵ Чл. 73 ст. 2 и чл. 75 Устава Чешке Републике

Попут Француске, Словачке и Мађарске, Пословник чешког Представничког дома оставља могућност Влади да питање свог поверења веже уз предлог закона који је она поднела. Сагласно одредби чл. 63 ст.2 Пословника, чешка Влада располаже правом да затражи од Представничког дома да размотри њен предлог закона у комбинацији са захтевом за гласање о поверењу. Влада има рок од три месеца од подношења предлога закона да истакне захтев да доњи дом Парламента уједно размотри и питање поверења Влади. Представнички дом мора овде да буде опрезан, јер ако у предвиђеним роковима не донесе одлуку о Владином предлогу закона чије је разматрање Влада везала за питање свог поверења, председник Републике може распустити овај парламентарни дом.²⁰⁶

2.3. Истражне комисије у Чешкој

У циљу истраживања одређеног питања од ширег јавног интереса, чешки Устав овлашћује Представнички дом да оснива истражне комисије на захтев најмање једне петине посланика овог парламентарног дома.²⁰⁷ Сви чланови Комисије морају бити бирани из реда посланика Представничког дома, али како Република Чешка примењује модел посланичке владе, из чланства у комисији искључени су сви они посланици који истовремено врше функцију министра у Кабинету. Комисија се оснива резолуцијом Представничког дома, у којој морају прецизно да буду одређени задатак комисије и временски оквир у коме је дужна да поднесе свој закључак и препоруке.²⁰⁸ Сагласно општој природи ових *ad hoc* парламентарних тела, истражне комисије у Чешкој располажу правом да захтевају сву неопходну документацију од лица у чијем се поседу налази, они могу саслушати сведоке а по потреби, ангажовати и услуге тумача и вештака.²⁰⁹ Лица која буду позвана да сведоче пред комисијом имају обавезу да дају исказ, осим уколико су ослобођени те обавезе у складу са одредбама Пословника истражне комисије. Комисија може и да наложи да наведена лица буду принудно доведена, у случају да се не одазову

²⁰⁶ Чл. 35 ст.2 Устава Чешке Републике

²⁰⁷ Чл. 30 ст.1 Устава Чешке Републике; Како Представнички дом Чешке чини укупно 200 посланика, за оснивање Истражног комитета биће потребна сагласност најмање 41 посланика.

²⁰⁸ Чл. 48 ст.2 Пословника чешког Представничког дома

²⁰⁹ Чл. 48 ст.4 Пословника чешког Представничког дома. Истражне комисије у Чешкој имају чак и свој Пословник којим се детаљно уређује начин рада Комисије, процедура прибављања и извођења доказа и остала права и дужности лица у поступку.

позиву добровољно.²¹⁰ Ради што прецизнијег утврђивања чињеничног стања, истражне комисије чешког Представничког дома располажу овлашћењем да одређеним стручњацима и експертима повере вршење увиђаја или прибављање неопходних доказа.²¹¹

Након што истражна комисија буде окончала рад на утврђивању чињеница, она подноси Представничком дому свој извештај који може да садржи и препоруке за које сматра да доћи дом треба да усвоји. У случају да прикупљени докази указују на одређене радње са елементима кривичних дела, комисија је дужна да о томе без одлагања обавести органе задужене за кривично гоњење.²¹² О препорукама комисије Представнички дом одлучује у форми посебне резолуције.

2.4. Инструменти контроле у парламентарној пракси Чешке Републике

Парламентарна пракса у Чешкој показује да посланици Представнички дом често користе парламентарне инструменте контроле предвиђене Уставом и Пословником овог парламентарног дома. За разлику од праксе немачког Бундестага, посланици чешког Представничког дома више користе могућност постављања усмених питања Влади и њеним члановима, у односу на питања у писаној форми.

Табела бр.2: Укупан број постављених посланичких питања у Представничком дому Чешке Републике у периоду од 2010. до 2021. године²¹³

	VI сазив	VII сазив	VIII сазив	Укупно
Усмена питања	2.031	3.487	2.759	8.277
Питања у писаној форми	115	112	246	473
Укупно	2.146	3.599	3.005	8.750
Број одговорених питања	655	1.170	1.005	2.830

²¹⁰ Parliament of the Czech Republic – The Chamber of Deputies: „*Parliamentary control of the government in The Czech Republic*“, Office of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic, Praha, 2019. p.3

²¹¹ Стручњаци и експерти које буде ангажовала Истражна комисија морају се приджавати добијених упутстава. (Чл. 48 ст.5 Пословника чешког Представничког дома)

²¹² Чл. 48 ст.9 Пословника чешког Представничког дома.

²¹³ Извор: М. Czinege, *Interpelace v českém parlamentarismu 2010-2021 Základní teoretický a analytický pohled* (Diplomová práce), Univerzita Karlova-Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, 2023, p.6

Подаци приказани у Табели бр.2 показују, да су током последња три сазива која су претходила актуелном IX сазиву Представничког дома, посланици овог парламентарног дома упутили Влади и њеним члановима укупно 8.750 посланичких питања, од чега 8.277 усмених питања и 473 питања у писаној форми. Овде пак треба имати у виду да се наведени подаци односе на укупан број усмених питања која су посланици регистровани непосредно пре одржавања *Question Time*-а. Чињеница је међутим, да одређени број питања која су регистрована ипак нису била постављена на седницама на којима је Влада одговарала на питања, најчешће услед недостатка времена, али и због тога што је посланик који је поставио питање одустао од истог или одсуствовао са седнице, или због одсуства надлежног министра. Током VI сазива одговор су добила 655 питања, у току VII сазива одговорено је на 1.170 усмена питања а у VIII сазиву Влада је одговорила на 1.005 питања.²¹⁴ Интересантно, парламентарци чешког доњег дома далеко мање користе могућност постављања питања у писаној форми, премда је њихов број у последњој легислатури ипак знатно порастао. Статистика показује, да посланици Представничког дома више користе питања у писаној форми као средство да иницирају расправу у парламенту поводом одређеног питања. Тако је на пример, у VII легислатури од укупно постављених 112 питања у писаној форми, њих чак 85 питања било предмет дискусије у доњем дому, односно 76% од укупног броја постављених питања у писаној форми током овог сазива.²¹⁵

Чешки посланици релативно често су користили уставну могућност да захтевају гласање о неповерењу влади током последњих петнаест година, а у пар наврата успели су да изазову смену Владе. Марта 2009. године коалициона Влада М. Тополанека (*Mirek Topolánek*) коју су чиниле три странке била је принуђена на подношење оставке пошто је изгубила поверење у Представничком дому.²¹⁶ Недуго затим, августа 2013. године провизиони Кабинет премијера Ј. Руснока (*Jiří Rusnok*) није успео да обезбеди иницијално поверење доњег дома парламента.²¹⁷ Нова Влада нашла се поново на удару опозиције маја 2015. године али је овога пута успела да задобије подршку својој политици у Представничком дому. Међутим, већ јануара 2018. године мањинска Влада премијера А.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Податак преузет са интернет сајта: <https://www.theguardian.com/world/2009/mar/24/czech-coalition-vote> приступљен: 15.02.2025. године

²¹⁷ Податак преузет са интернет сајта: <https://cz.boell.org/en/2014/03/24/czech-government-loses-confidence-vote-zeman-wins-nonetheless-democracy>, приступљено: 15.02.2025. године

Бабиша (*Andrej Babiš*) поднела је оставку пошто је изгубила гласање о неповерењу у парламенту, чиме је земља запала у политичку кризу.²¹⁸ Питање владиног поверења поново је било постављено у Представничком дому 2022. године када је Влада успела да изађе као победник из дуела са доњим домом парламента након 22-часовне дебате услед оптужби опозиције да није адекватно реаговала на растућу инфлацију у земљи.²¹⁹ Посланици опозиције иницирали су овај механизам парламентарне чак два у 2023. години, најпре почетком године када је Влада осигурала поверење Представничког дома²²⁰ а потом и октобра исте године, када се коалициона Влада поново нашла на удару опозиционих посланика у доњем дому парламента.²²¹

Пракса Доњег дома чешког парламента показује, да је овај парламентарни дом често користио истражне комисије као средство контроле не само рада Владе, већ и других високих државних функционера, али и као начин утврђивања релевантних чињеница поводом питања од општег интереса. У свим сазивима Представничког дома у периоду од 2002 до 2017. године, формирано је и по неколико истражних комисија. Највећи број ових одбора, чак пет, образован је за време сазива Посланичког дома од 2002 до 2006 године (IV легислатура од распада Чехословачке 1993. године). Једна од ових комисија односила се управо на рад Владе и имала је задатак да испита њену улогу у процесу реструктурирања и приватизације хемијске индустрије.²²² Следећи сазив Представничког дома формирао је укупно четири истражне комисије, од којих је једна овога пута имала задатак да испита улогу и одговорност Комисије за акредитацију Министарства просвете Чешке Републике у контроли квалитета високог образовања на јавним и приватним универзитетима. Контролна делатност чешког Представничког дома посредством истражних комитета настављена је и у наредним сазивима, па су тако у шестом сазиву формиране две истражне комисије 2013. године и још две у седмом сазиву доњег дома.²²³

²¹⁸ Податак преузет са интернет сајта: <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/17/andrej-babis-czech-government-to-resign-after-losing-confidence-vote>, приступљено: 15.02.2025. године

²¹⁹ Податак преузет са интернет сајта: <https://www.reuters.com/world/europe/czech-government-survives-no-confidence-vote-over-energy-prices-2022-09-02/> приступљено: 15.02.2025. године

²²⁰ Податак преузет са интернет сајта: <https://pspen.psp.cz/news/opposition-fails-to-topple-fialas-government-again/> приступљено: 15.02.2025. године

²²¹ Податак преузет са интернет сајта: <https://apnews.com/article/czech-government-noconfidence-vote-parliament-1e925db083a62d743a4844732386e3c8> приступљено: 15.02.2025. године

²²² Parliament of the Czech Republic – The Chamber of Deputies: „*Parliamentary control of the government in The Czech Republic*“, Office of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic, May 2019. p.3

²²³ Ibid.

3. Република Хрватска

Устројство државне власти у Републици Хрватској такође је утемељено на парламентарном моделу. Устав Хрватске од 1990. године заснован је на начелу поделе власти, које у себи садржи облике међусобне сарадње и узајамне провере носиоца власти.²²⁴ Хрватски Сабор одређен је као представничко тело грађана и носилац законодавне власти,²²⁵ у чијој надлежности између осталог спада и избор Владе. Пре него што ступи на дужност, Влада најпре мора да захтева од парламента да јој изгласа поверење. Везујући чин избора Владе у парламенту и гласање о поверењу, хрватски Устав успоставља специфичан вид преходне парламентарне контроле, на сличан начин као и Устав Чешке Републике, предвиђајући при том изричито да ће Влада ступити на дужност тек пошто јој поверење укаже већина од укупног броја парламентарца. Одроз указаног поверења јесте и уставна обавеза да акт о именовању председника Владе, коју доноси председник Републике, и акт о именовању чланова Владе, коју доноси премијер, буду супотписани од стране председника Сабора.

У домену одговорности Владе, Устав Републике Хрватске предвиђа колективну одговорност Владе пред Сабором Хрватске. Председник и чланови Владе солидарно су одговорни за одлуке које доноси Влада, док министри индивидуално одговарају за подручје свог рада.²²⁶ Устав Републике Хрватске један је од ретких који у оквиру својих одредби предвиђа све традиционалне инструменте парламентарне контроле. По Уставу, заступници²²⁷ у Сабору имају на располагању следеће инструменте контроле: 1) посланичка питања, 2) интерпелацију, 3) гласање о поверењу Влади и 4) могућност формирања истражних одбора.

²²⁴ Чл.4 Устава Републике Хрватске

²²⁵ Чл. 70 Устава Хрватске. До уставних промена 2000. године, легислативно тело Хрватске имало је бикамералну структуру, коју су чинили Заступнички дом, у коме су били представници грађана бирани непосредно, и Жупанијски дом који су чинила по 3 изабрана представника из сваке јединице територијалне децентрализације (тзв. Жупаније).

²²⁶ Чл.112 Устава Републике Хрватске.

²²⁷ У Хрватској се за посланике у Сабору користи термин „заступници“.

3.1. Посланичка питања у хрватском Сабору

Попут Устава француске Пете Републике, Устав Хрватске један је од ретких који изричито предвиђа посланичко питање. Сходно одредби чл.86 овог Устава, заступници у хрватском Сабору имају право да упућују посланичка питања Влади Хрватске и појединим министрима (*Zastupnička pitanja*). Предмет посланичког питања мора да се односи на неку област из надлежности Владе. Питањем се може тражити информација о спровођењу закона и других општих аката Сабора, односно о раду министарстава и других органа државне управе и носилаца јавних овлашћења. Пословник Сабора разликује усмена питања и питања у писаном облику.

Посланици хрватског Сабора могу постављати усмена питања Влади и њеним члановима на почетку сваке седнице Сабора, пре преласка на прву тачку дневног реда (*Aktualno prijedodne*).²²⁸ Попут француске Националне скупштине, Пословник хрватског Сабора такође прописује да у оквиру времена за постављање посланичких питања, право да поставе питања имају једино посланици организовани у посланичке клубове. Број питања које чланови једног клуба могу да поставе сразмеран је броју чланова које тај клуб има у односу на укупан број заступника у Сабору. Са друге стране, независни парламентарци и посланици из редова оних странака које не припадају ни једном посланичком клубу, као и заступници националних мањина могу постављати посланичка питања на свакој другој седници Сабора.²²⁹

У току времена за постављање посланичких питања, посланици организовани у посланичке групе могу поставити укупно 40 питања. Заступници у хрватском Сабору који желе да поставе питања морају о својој намери обавестити Секретаријат Сабора у писаној форми, не касније од 24 сата пре почетка седнице. Посланик има право да постави једно питање, у трајању не дужем од два минута. Питање мора бити кратко и јасно, формулисано на такав начин да се на њега може одмах одговорити. По добијању одговора, посланик који је поставио питање може исто да коментарише у року од два минута, а уколико није задовољан добијеним одговором, може захтевати да му одговор буде достављен у писаној форми. Пословник не предвиђа могућност заступника да по добијању

²²⁸ Иако својим називом овај институт може навести на погрешан закључак да је по својој природи сличан Актуелном часу у немачком парламентарном праву, ради се у ствари о два потпуно различита института. Актуелни час у немачком праву резервисан је за питања од актуелног значаја, док је у случају хрватског „Aktualnog prijedodneva“ реч о класичној форми *Question Time-a*.

²²⁹ Чл.132 Пословника хрватског Сабора

одговора постављају додатна питања. Реплике нису дозвољене током седнице за постављање питања.²³⁰

На питања упућена члану владе одговара тај члан, уз могућност да председник Владе допуни његов одговор, а у случају да члан Владе коме је питање упућено није присутан, одговор на питање пружиће председник Владе или један од њених потпредседника. Члан Владе има на располагању четири минута за пружање одговора на постављено питање. Уколико није у прилици да одмах одговори на постављено питање, члан Владе мора навести разлоге за то и доставити одговор посланику који је питање поставио у писаном облику у року од 30 дана. У случају да ни у овом накнадном року представник Владе не достави одговор на постављено питање, односно уколико не обавести председника Сабора о разлозима из којих није у могућности да пружи одговор, Сабор ће о томе обавестити све посланике и захтевати одговор у року од 8 дана. Једино у случају када није надлежан, односно када се питање не односи на област из његовог ресора, члан Владе може ускратити одговор на питање. Занимљиво је да Пословник Сабора предвиђа обавезу Владе да одговори на посланичко питање чак и када је одговор поверљиве природе или представља државну тајну. У том случају, члан Владе може једино предложити да одговор саопшти непосредно заступнику или на затвореној седници радног тела у чију надлежност спада постављено питање.²³¹

Заступници у Сабору Хрватске такође имају могућност да посредством председника Сабора, упућују Влади и министрима питања у писаној форми. Посланик доставља питање председнику Сабора, који може, у случају да питање није постављено у складу са одредбама Пословника, питање да врати на допуну. Уредно постављено посланичко питање председник Сабора прослеђује Влади, која има рок од 30 дана да на исто одговори. Ако Влада није у прилици да одговори на питање у предвиђеном року, она ће посредством председника Сабора о томе обавестити посланика који је питање поставио и навести року у коме посланик може да очекује одговор. Уколико и накнади рок протекне безуспешно, председник Сабора ће обавестити све заступнике да се Влада оглушила о своју обавезу одговора на питање и захтевати да од ње да достави одговор у року од 8 дана. Свој

²³⁰ Чл.132 и 133 Пословника хрватског Сабора

²³¹ Чл.136-139 Пословника хрватског Сабора

одговор у писаној форми Влада доставља председнику Сабора, који потом одговор прослеђује посланику који је питање поставио и свим осталим посланицима.²³²

3.2. Интерпелација у хрватском Сабору

Попут посланичког питања, Устав Хрватске предвиђа и интерпелацију као механизам парламентарне контроле над радом Владе. Својом одредбом чл. 86 ст.2 овај уставни текст предвиђа да најмање једна десетина заступника у Сабору Хрватске може поднети интерпелацију о раду Владе Републике Хрватске или појединог њеног члана. С обзиром да Сабор просечно има око 151 заступника, за покретање овог механизма контроле најчешће ће бити потребна сагласност најмање 16 посланика. Интерпелација може да прерасте и из постављеног посланичког питања, у случају када посланик није задовољан добијеним одговором, или када одговор на питање указује да постоје нарочито оправдани разлози који захтевају да се о њима расправља у парламенту. Подношењем интерпелације отвара се дакле дебата у Сабору о раду Владе или појединог њеног министарства, односно о утврђивању политике земље и спровођењу закона.²³³

Интерпелација се подноси у писаној форми. Посланици који подносе интерпелацију могу међу собом именовати једног за свог представника који ће у њихово име изнети садржину интерпелације на седници Сабора и његових радних тела. Интерпелативни захтев мора бити јасно формулисан, уз навођење правног основа подношења интерпелације, и пропраћен образложењем, са предлозима закључака које подносиоци предлажу да Сабор након спроведене расправе усвоји. На крају, интерпелацију својеручно потписују сви подносиоци.

Уредно сачињени интерпелативни захтев предаје се председнику Сабора, који након што буде проверио формалну исправност интерпелације, исту доставља председнику Владе и свим заступницима у року од 15 дана. Пошто прими интерпелацију, Влада има рок од 15 дана да достави своје изјашњење и заузети став поводом интерпелације председнику Сабора, који га потом прослеђује свим посланицима и уврштава интерпелацију у дневник ред седнице Сабора. Интерпелација ће бити стављена на дневни ред и у случају да Влада у предвиђеном року не достави своје изјашњење.²³⁴

²³² Чл. 140-144 Пословника хрватског Сабора

²³³ Чл. 145 Пословника хрватског Сабора

²³⁴ Чл. 146-148 Пословника хрватског Сабора

На почетку седнице на којој ће се расправљати о интерпелацији, представник подносиоца интерпелације може укратко образложити интерпелативни захтев, док председник Владе, или министар у случају када је интерпелација њему упућена, могу образложити извештај и став Владе поводом интерпелације. Након тога, отвара се дебата у Сабору.²³⁵

Слично немачком „Великом питању“, расправа у Хрватском сабору завршава се усвајањем става Сабора поводом интерпелативног захтева и закључака предложених у интерпелацији. Међутим, за разлику од немачког и чешког примера, заступници у Сабору Хрватске нису у обавези да покрену засебан поступак изгласавања неповерења Влади, већ могу одмах по усвајању становишта Владе да поставе питање поверења министру или председнику Владе. Са друге стране, ако Сабор одбије интерпелативни захтев или исти буде повучен до закључења расправе, неће се приступити гласању о поверењу, а питање које је било предмет интерпелације не може бити поново постављено у року од 3 месеци од дана одбијања интерпелације, односно повлачења захтева.²³⁶

3.3. Гласање о неповерењу у хрватском Сабору

Сагласно традицији коју срећемо у већини упоредних парламентарних система, инструмент гласања о неповерењу Влади односно њеном члану у хрватском парламентарном праву регулисан је одредбама Устава. У складу са одредбом чл. 113 Устава Републике Хрватске, питање поверења председнику Владе, поједином њеном члану или Влади у целини може поставити најмање једна петина заступника у Сабору (око тридесетак заступника). Устав предвиђа и „делиберациони“ рок од 7 дана од подношења предлога у оквиру кога се не може приступити расправи о поднетом предлогу, који служи подносиоцима предлога да још једном размисле, а осталим заступницима у Сабору да се упознају са садржином предлога. Крајњи рок до када се може приступити расправи и гласању о поверењу износи 30 дана од предаје предлога Сабору.²³⁷

Пошто буде поднет, предлог се одмах уврштава у дневни ред Сабора, а Влада је дужна да се о предлогу изјасни у року од 8 дана од уврштавања предлога на дневни ред. Влада, односно министар против кога је предлог уперен, може на расправи да образложи

²³⁵ Чл.149 Пословника хрватског Сабора

²³⁶ Чл.150 и 151 Пословника хрватског Сабора

²³⁷ Чл.113 ст.1-4 Устава Републике Хрватске

изјашњење Владе, а током расправе могу давати и додатна појашњења. Пре закључења расправе и преласка на гласање, Влада или њен члан могу одржати говор, док завршна реч увек припада предлагачу.²³⁸

Неповерење Влади или њеном члану изгласано је ако је за то гласала већина од укупног броја заступника у хрватском Сабору. У случају да се изгласа неповерење председнику Владе или Влади у целини, Влада је дужна да поднесе оставку. Ако је пак изгласано неповерење неком од министара, председник Владе може предложити Сабору другог кандидата и захтевати да том кандидату Сабор изгласа поверење. Са друге стране, уколико сматра да је изгласавање неповерења његовом министру удар на целу Владу и њен политички програм, председник Владе такође може да поднесе оставку, као вид солидарности.²³⁹ Хрватски Сабор у том случају има рок од 30 дана да изабере новог премијера и изгласа му поверење, у противном ће председник Републике распустити Сабор.

3.4. Истражни одбори у хрватском Сабору

У оквиру традиционални инструмената парламентарне контроле, Устав Хрватске предвиђа могућност формирања истражних одбора (*Istražna povjerenstva*) ради разматрања питања од јавног интереса,²⁴⁰ а посебно питања која се тичу остварења темељних вредности Устава Републике Хрватске, основних права и слобода грађана и законитости рада државних органа, јавних служби и носилаца јавних овлашћења.²⁴¹ Председник овог одбора бира се већином гласова из редова опозиционих посланика, а његов састав мора приближно да одговара страначком саставу парламента.

Ради утврђивања свих спорних чињеница релевантних за испитивање области за коју је именован, истражни одбор располаже овлашћењем да у поступку употреби сва доказна средства неопходна за утврђивање стања ствари, а посебно да прибавља исправе, саслуша лица па чак и да наложи обављање вештачења. Пошто оконча свој рад, истражни одбор подноси Сабору извештај са предлогом мера које сматра да треба спровести, о чему Сабор одлучује већином гласова.²⁴²

²³⁸ Чл.125 ст.7 и 8 Пословника хрватског Сабора

²³⁹ Чл.126 Пословника хрватског Сабора

²⁴⁰ Чл. 92 Устава Републике Хрватске

²⁴¹ Чл.2 ст.2 Закона о истражним повјеренствима Републике Хрватске

²⁴² Чл.10 и 12 Закона о истражним повјеренствима Републике Хрватске

Одређена на овакав начин, истражна повјеренства хрватског Сабора подсећају да својеврстан судски, односно истражни орган. Упркос томе, истражни одбори по својој природи остају пре свега политичка тела, састављена искључиво од представника политичких партија у парламенту.²⁴³

3.5. Инструменти контроле у парламентарној пракси Републике Хрватске

Парламентарна пракса Хрватске показује да посланици у Сабору активно користе уставне механизме контроле. Као и у већини европских скупштина, посланици Сабора у Хрватској највише користе институт посланичких питања као средство контроле рада Владе. У Табели бр.3 приказан је укупан број постављених и одговорених посланичких питања током последњих шест сазива хрватског Сабора, који обухватају период од 2003. године закључно са последњим сазивом 2024. године.

Табела бр.3: Укупан број постављених посланичких питања на седницама Сабора и у писаној форми и број питања на која је одговорено²⁴⁴

	V сазив	VI сазив	VII сазив	VIII сазив*	XI сазив	X сазив
Питања постављена на седници	900	673	562	42	536	589
Питања у писаној форми	832	992	2.135	117	2.354	1.308
Укупно	1.732	1.665	2.697	159	2.890	1.897
Одговорено	1.668	1.640	2.585	107	2.473	1.707

* Напомена: VIII сазив хрватског Сабора трајао је изузетно кратко, свега непуних шест месеци.

Статистички подаци показују да парламентарци у Сабору Хрватске у већој мери користе могућност постављања питања у писаној форми од усмених питања на седницама Сабора. Са изузетком осме легислатуре, број постављених усмених питања током оних сазива који су остварили пуни или приближно пуни мандат, кретао се просечно око 650

²⁴³ F. Staničić, M. Čačija, „Kontrola koju provode istražna povjerenstva Hrvatskog sabora – učinkovit oblik kontrole?“ у: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br.2/2016, стр.45

²⁴⁴ Извори података:

https://imamopravoznati.org/en/request/zastupnicka_pitanja_vladi_republ?utm_campaign=alaveteli-experiments-87&utm_content=sidebar_similar_requests&utm_medium=link&utm_source=imamo+pravo+znati, приступљено: 20.02.2025. године и интернет сајт: Hrvatski sabor: Informacijsko-dokumentacijska služba, <https://edoc.sabor.hr/ZastupnickaPitanja.aspx>, приступљено: 20.02.2025.

питања по сазиву. Ако имамо у виду да се у току једног сазива Сабора просечно одржи по 15 „Aktualnih prijedpodneva“²⁴⁵ можемо закључити да број постављених питања на једној седници за постављање питања углавном достигне прописани максимум од четрдесет питања. Заступници у Сабору дакле у доста великој мери користе своју могућност постављања усмених посланичких питања. Са друге стране, напред приказани подаци такође нам говоре да је Влада Хрватске прилично ажурна када се ради о одговарању на посланичка питања до те мере да у току једног сазива парламента свега стотинак питања остане без одговора, у односу на пар хиљада постављених питања.

Интерпелација је још један механизам парламентарне контроле који није непознат у пракси хрватског Сабора. Релевантни подаци који су доступни и који се односе на период последњих десет година указују да су посланици у Сабору, махом опозивионо оријентисани, често користили могућност да интерпелирају Владу. Тако је током мандата четрнаесте Владе Републике Хрватске, у периоду од 2016. до 2020. године, на њену адресу упућено укупно шест интерпелација.²⁴⁶ Следећа, петнаеста Хрватска Влада била је суочена са укупно петнаест интерпелативних захтева упућених од посланика у Сабору.²⁴⁷ Иако релативно често коришћена, интерпелација у пракси ипак ниједном није успела да доведе до обарања Владе у Сабору. Свесни да Влада ужива стабилну већину, опозициони посланици у Хрватској више користе овај механизам контроле као начин да укажу на пропусте у владином раду или да иницирају расправу у Сабору о неком питању које је тренутно актуелно. Тако је рецимо недавно, 21. јануара 2025. године група од 16 посланика у Сабору поднела интерпелацију позвајући Владу Хрватске на одговорност због растуће инфлације у земљи.²⁴⁸

Са друге стране, посланици у Сабору у пракси користе захтев за гласање о неповерењу у покушају да директно изазову смену Владе. Тако су парламентарци хрватског Сабора 2016. године успели да изгласају неповерење Влади премијера Т. Орешковића, и то свега

²⁴⁵ Податак доступан на званичном интернет сајту хрватског Сабора:
<https://www.sabor.hr/hr/sjednice/aktualna-prijepodneva> приступљено: 20.02.2025. године

²⁴⁶ Податак преузет са званичног интернет сајта Владе Републике Хрватске:
<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Izvje%C5%A1%C4%87a/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20Vlade%202016.%20-%202020.pdf> приступљено: 20.02.2025. године

²⁴⁷ Податак преузет са званичног интернет сајта Владе Републике Хрватске:
https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Izvje%C5%A1%C4%87a/Izvjescje_o_radu_Vlade_RH%3B%202020%20-%202024.pdf приступљено: 20.02.2025. године

²⁴⁸ Податак доступан на званичном интернет сајту хрватског Сабора:
https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2025-01-29/130202/INTERPELACIJA_INFLACIJA.pdf,
приступљено: 20.02.2025. године

непуних пет месеци пошто је влада формирана.²⁴⁹ У годинама које су уследиле, механизам гласања о неповерењу више пута је покренут у Сабору против Владе у целини, али и против појединих њених чланова. Јануара 2020. године хрватски Сабор указао је поверење министарки задуженој за образовање у првој Влади премијера А.Пленковића²⁵⁰, а након тога поново у октобру 2023. године, када је већина у Сабору одбила предлог опозиционих посланика за изгласавање неповерења министру иностраних послова.²⁵¹ Претходно је у марту исте године Парламент Хрватске већином од 151 гласа указао поверење другој Влади премијера А. Пленковића.²⁵² Најскорији случај гласања о неповерењу догодио се децембра 2024. године, када је друга Влада премијера А.Пленковића још једном успела да обезбеди подршку свом политичком програму у Сабору.

Сабор Хрватске такође је у пракси користио своју могућност да формира истражне одборе који би испитали чињенице у вези питања од актуелног значаја. Тако је у периоду од 1996 до 2016. године у Сабору формирано укупно 9 истражних одбора.²⁵³

²⁴⁹ Податак преузет са званичног интернет сајта Владе Републике Хрватске <https://vlada.gov.hr/news/parliament-opens-discussion-on-prime-minister-oreskovic-impeachment/19174>, приступљено: 20.02.2025. године

²⁵⁰ Податак доступан на званичном интернет сајту хрватског Сабора: <https://sabor.hr/en/press/news/parliament-debates-motion-no-confidence-vote-education-minister>, приступљено: 20.02.2025. године

²⁵¹ Податак доступан на званичном интернет сајту хрватског Сабора: <https://www.sabor.hr/en/press/news/oppositions-no-confidence-vote-against-foreign-minister-rejected-majority>, приступљено: 20.02.2025. године

²⁵² Податак доступан на званичном интернет сајту хрватског Сабора: <https://www.sabor.hr/en/press/news/oppositions-no-confidence-vote-against-pm-fails>, приступљено: 20.02.2025. године

²⁵³ F. Staničić, M. Čačića, op.cit, стр.447

IV ИНСТРУМЕНТИ КОНТРОЛЕ У ПАРЛАМЕНТАРНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Уставни систем Републике Србије утемељен је на начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на међусобној контроли и равнотежи, с тим да је судска власт независна.²⁵⁴ Устав одређује Народну скупштину Србије као највише представничко тело и носиоца уставотворне и законодавне власти у Републици Србији.²⁵⁵ У оквиру својих изборних надлежности, Народна скупштина бира Владу, надзире и контролише њен рад и одлучује о престанку њеног и мандата њених чланова. Влада Републике Србије, као носилац егzekутивних надлежности у нашој земљи, одговорна је Народној скупштини за свој рад али и за рад целокупне државне управе. Влада располаже уставним овлашћењем да предложи председнику Републике распуштање парламента. Председник Републике, биран непосредно од народа, изражавања државно јединство и представља Републику у иностранству, располаже правом суспензивног вета и дискреционим овлашћењем да распусти Народну скупштину на образложени предлог Владе. Дефинисан на овај начин, систем поделе власти који је примењен у Уставу Републике Србије највише одговара парламентарном моделу. Однос Народне скупштине као легислативног тела и Владе, коју Устав експлицитно одређује као носиоца егzekутиве, базира се на узајамном поверењу, сарадњи и провери, док председнику Републике Устав додељује претежно церемонијалну улогу, каквом иначе располажу шефови држава у класичним парламентарним системима. Понекад међутим, политичка реалност може да засени нормативно-уставни оквир, чињећи тако да један систем који се *ex constitutione* може сматрати парламентарним, у стварности поприми обележја типичног мешовитог система.²⁵⁶ Стога су у теорији изнета мишљења да се систем власти у Републици Србији ипак може сматрати ближим мешовитом моделу.²⁵⁷

²⁵⁴ Чл.4 ст.2 и 3 Устава Републике Србије „Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021

²⁵⁵ Чл.98 Устава Републике Србије „Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021

²⁵⁶ У том смислу, М. Диверже истиче: „Када пракса иде даље од онога што је написано, то значи да влада пристаје да се, у ствари, подвргне председничким забранама које би могла законски занемарити, будући да може слободно или на други начин да користи своја овлашћења, баш као и председник.“ (М. Duverger, *op.cit.*, p.180), Р. Марковић наводи да систем власти у Републици Србији, премда по својим спољним обележјима може одавати утисак мешовитог система, ипак више нагиње парламентарном моделу власти. (Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, *op.cit.*, стр.208).

²⁵⁷ Упор: С.Орловић, *Надлежности парламента*, у: *Дилеме и изасови парламентаризам*, Konrad Adenauer Stiftung: Факултет политичких наука, 2007, стр.144

Владу Републике Србије бира Народна скупштина већином гласова од укупног броја свих народних посланика (126) и њен мандат је конституционално везан за трајање сазива Народне скупштине који је Владу изабрао. У чину избора лежи основ одговорности Владе према Народној скупштини. Влада колективно одговара Народној скупштини за вођење политике земље, за извршење закона и других опшних аката Народне скупштине и за рад органа државне управе.²⁵⁸ Стилизација ове уставне одредбе имплицира да је Влада одговорна парламенту како за законитост, тако и за целисходност свог рада. Индивидуална министарска одговорност одређена је тројачко, тако што Устав предвиђа да су министри за свој рад и за стање у свом департману одговорни председнику Владе и Влади као целини, али и Народној скупштини.²⁵⁹

Народна скупштина са своје стране врши контролу рада Владе током читавог њеног мандата и може да позове Владу на одговорност за предузете акције а исто тако може одузети мандат Влади у случају да не одобрава њене поступке или њен политички програм *en général*. У вршењу своје контролне надлежности према Влади, Народна скупштина има на располагању све традиционалне парламентарне инструменте контроле. Устав овлашћује народне посланике да упућују интерпелације Влади, да захтевају гласање о неповерењу Влади или њеном члану, а Влада са своје стране може истаћи захтев за гласање о свом поверењу. Посланичка питања и анкетни одбори и комисије, као преостала два традиционална инструмента парламентарне контроле, нису нашла своје место међу одредбама Устава, већ су предвиђена Законом о Народној скупштини. Иако ово решење у битноме не одступа од нормативних решења које налазимо у већини упоредних парламентарних система, овакво диференцирање парламентарних инструмената контроле сматрамо непотребним. Не постоји наиме основ да поједини инструменти контроле добију уставни ранг док други истовремено представљају законску категорију, посебно када се ради о посланичким питањима, која спадају у једно од основних права сваког народног посланика, и која се притом у пракси најчешће и јављају. За разлику од Устава, Закон о Народној скупштини јасно истиче да *„Народна скупштина врши контролу над радом Владе или члана Владе постављањем посланичког питања, подношењем интерпелације, гласањем о неповерењу Влади или поједином члану Владе и образовањем анкетног*

²⁵⁸ Чл.124 Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021; одредбу сличне садржине има и чл. 7 Закона о Влади

²⁵⁹ Чл.125 ст.3 Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021

одбора.²⁶⁰ Мишљења смо да би одредбу сличне садржине *de lege ferenda* требало предвидети и Уставу, чиме би се допринело нормативном уједначењу и систематичности парламентарних инструмената контроле у домаћем парламентарном праву, на начин како је то учињено у Уставу Француске и у Уставу Хрватске.

1. Посланичко питање

1.1. Историјат и нормативни оквир

Посланичко питање има своју дугу традицију у домаћем парламентарном праву у коме се, попут других европских парламентарних система, у свом рудиментарном облику појавио у другој половини XIX века. Први текст који је регулисао овај институт у нововековној српској држави био је Закон о пословном реду у Народној скупштини из 1870. године, који је својом одредбом чл. 50 предвиђао да посланици могу упућивати питања Влади из делокруга рада Скупштине, али само у писаној форми. Таква питања упућивана су председнику скупштине, који би их потом проследио Влади.

Уставом од 1888. године успоставља се парламентарни систем у Србији, а Влада престаје да буде „монархова“ и постаје „парламентарна“ а самим тим и политички одговорна.²⁶¹ Одреба чл.122 ст.2 овог уставног текста предвиђала је индивидуално право сваког народног посланика да министрима упућује питања и интерпелације, а министри су били дужни дати на њих одговоре у току истог сазива. Детаљније регулисање овог института учињено је наредне године, доношењем Закона о пословном реду. Одредбе о посланичким питањима и интерпелацији такође су нашле своје место и у каснијим уставима Србије од 1901. године и од 1903. године, као и првом уставу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921. године (тзв. Видовдански Устав).

Доношењем Устава Србије 1990. године раскида се са периодом социјалистичке уставности, успостављеним крајем Другог светског рата, и враћа се традицији грађанске уставности. Међутим, за разлику од наших предратних устава, Устав од 1990. године изоставио је из своје регулативе традиционалне одредбе које се односе на посланичка питања, а што је, као што смо указали, ситуација и са тренутно важећим Уставом Србије од 2006. године. Посланичко питање добило је законске гаранције доношењем Закона о Народној скупштини 2010. године. Својом одредбом чл.40 ст.1 тачка 9 овај Закон

²⁶⁰ Чл. 56 ст.2 Закона о Народној скупштини, „Службени гласник РС“, бр. 9/2010

²⁶¹ И. Пејић, *Парламентарно право*, op.cit, стр.339.

прописује и гарантује право сваког народног посланика да члановима Владе упућује посланичка питања.

Детаљно регулисање института посланичког питања у нашем позитивном парламентарном праву извршено је доношењем Пословника Народне скупштине 2010. године. Сходно одредбама Пословника, народни посланик има право да постави посланичко питање поједином министру или Влади из области које спадају у домен њихове надлежности.²⁶² Одредбе Пословника притом не прецизирају у којим случајевима се посланичко питање упућује Влади као целини, па стога народни посланици имају пуну дискрецију у одлучивању да ли своје питање желе да адресирају неком од министара или Влади као целини. У случају да народни посланик питање упути Влади као целини, али да се из садржине истог закључује да оно ипак спада у надлежност једног конкретног министра, председник Владе проследиће питање том министру.

Формална претпоставка за постављање посланичког питања, поред тога што треба да се односи на област из надлежности Владе или појединог министарства, јесте да питање мора бити јасно формулисано. Председник Народне скупштине упозориће народног посланика ако питање није постављено у складу са одредбама Пословника, односно ако је омашком или превидом упућено министру који није надлежан. Домаће парламентарно право познаје усмена питања и питања у писаној форми, као две основне форме овог института, уз могућност постављања питања и на посебној седници за постављање питања у вези са актуелном темом. Попут Пословника немачког Бундестага и француске Националне скупштине, Пословник Народне скупштине оставља могућност народним посланицима да упућују питања у писаној форми надлежном министру или Влади и у периоду између две седнице Народне скупштине.²⁶³ Ова питања достављају се председнику Народне Скупштине, који их потом прослеђује надлежном министру или Влади.

3.2. Question Time у домаћем парламентарном праву

Институт *Question Time* у домаћем парламентарном праву није био уређен све до доношења Пословника Народне скупштине 2001. године, који је својом одредбом чл.194 предвиђао да се посланичка питања постављају, по правилу, пошто Народна скупштина

²⁶² Чл.204 ст.1 Пословника Народне Скупштине, „Службени гласник РС“, бр. 20/2012 – пречишћен текст

²⁶³ Ову могућност као што смо приметили немају посланици британског Парламента.

оконча рад по свим тачкама дневног реда. По слову овог Пословника, Народна скупштина имала је и могућност да, без претреса, одреди и друго време за постављање посланичких питања.²⁶⁴ Ова изузетно апстрактна одредба претходног Пословника наше Народне скупштине у пракси је неретко доводила до тога да посланици буду ускраћени могућности да постављају посланичка питања, јер Скупштина просто не би успела да оконча рад по свим тачкама дневног реда, а у оним ретким ситуацијама када су народни посланици и били у могућности да постављају посланичка питања, седница би се одужила до дубоко у ноћ. Из тих разлога, јавила се потреба за рационализацијом института *Question Time* у нашем парламенту, која је извршена доношењем новог Пословника Народне скупштине 2010. године. Одредбе овог Пословника предвиђају, да народни посланици постављају посланичка питања Влади и њеним члановима сваког последњег четвртка у месецу, на седници која је у току, периоду од 16.00 до 19.00 часова, када се прекида рад по дневном реду.²⁶⁵ За време ванредног заседања Скупштине, посланичка питања могу бити постављена и другог дана у месецу ако је подносилац захтева за ванредно заседање такву могућност предвидео у свом захтеву.

Анализом напред наведе пословничке одредбе најпре можемо уочити, да се *Question Time* у нашем парламентарном праву одржава знатно ређе у односу на развијене парламентарне системе попут Уједињеног Краљевства, Немачке и Француске, где се као што смо приметили, време за постављање посланичких питања јавља најмање једном недељно, или чак приближно сваког дана у случају Уједињеног Краљевства. Поред тога, време за постављање посланичких питања одвија се само на седници која је у току, што би у стварности могло да доведе до тога да посланичких питања уопште не буде, иако је парламент током датог месеца био у заседању. Служећи се својим дискреционим овлашћењем из одредбе чл.87 ст.2 Пословника, председник Народне скупштине могао би да закаже седницу Народне скупштине другог дана, ако за то постоје оправдани разлози, које председник саопштава народним посланицима, избегавајући тако да седницу закаже четвртком, а самим тим и *Question Time*.²⁶⁶ Поред тога, није искључена ни могућност да Дан за гласање буде тако одређен да се седница закључи дан уочи последњег четвртак у

²⁶⁴ Чл.194 Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Сл.гласник РС“, бр.60/2001, 32/2002 – пречишћен текст и 57/2003

²⁶⁵ Чл.205. ст.1 Пословника Народне Скупштине, „Службени гласник РС“, бр. 20/2012 – пречишћен текст

²⁶⁶ Т.Тепавец, *Народна скупштина Републике Србије: Храм или параван демократије?* Радни извештај ЦРТА, Београд, јануар 2019. године, стр.15

месецу, што се до сада више пута догодило у нашој парламентарној пракси. Тако је на пример, у новембру 2016. године седница била закључена 23. новембра, један дан пре последњег четвртка у месецу и времена за постављање посланичких питања, а идентична ситуација поновљена је у децембру 2016. године. Овај негативан тренд настављен је и касније, па су тако седнице поново закључивање уочи последњег четвртка у месецу априла и маја 2017. године.²⁶⁷

Одредбом чл.205 ст.2 Пословника предвиђена је дужност Владе да писаним путем обавести Народну скупштину о томе који од њених чланова не могу присуствовати седници на којој се Влади постављају посланичка питања, и то најкасније три дана унапред. Пословник притом не предвиђа никакву санкцију за Владу уколико би она пропустила да обавести Скупштину који од њених чланова не могу присуствовати седници за постављање посланичких питања, као што не предвиђа ни санкцију за члана Владе који у дужем временском периоду неоправдано одсуствује са седница за постављање питања. Као последица ове правне празнине, дешавало се у нашој парламентарној пракси да седници за постављање посланичких питања присуствује свега пар чланова Владе.²⁶⁸ Ово посебно отежава положај народних посланика који желе да поставе питања Влади, јер не знају ко ће од њених чланова бити присутан на седници па стога не могу ни адекватно да припреме питања. Пример добре парламентарне регулативе можемо наћи у парламентарном праву Велике Британије, где се као што смо приметили, примењује принцип ротације, или у парламентарном праву Хрватске, где је предвиђена обавеза Владе да обезбеди присуство најмање половине њених чланова на седници парламента у време за постављање посланичких питања.²⁶⁹

Редослед постављања посланичких питања је утврђен тако, да реч добијају најпре народни посланици који не припадају ниједној посланичкој групи, затим народни посланици од бројчано најмање према највећој посланичкој групи.²⁷⁰ Ово правило, које иначе одговара решењу у хрватском парламентарном праву, ипак није изричито предвиђено одредбама Пословника, већ је настало као плод досадашње праксе Народне скупштине. За постављање усменог питања, народни посланик има на располагању

²⁶⁷ М. Настић, *op.cit.* стр.157

²⁶⁸ У марту 2009. године четворо, у октобру и новембру шесторо, у априлу 2010. године петоро, док су у јуну само двоје чланова Владе одговарали на посланичка питања. Влада Републике Србије је од 7.јула 2008. године до 14.марта 2011. имала 27 чланова. Наведено према: Б.Пастор *op.cit.*, стр.44

²⁶⁹ Чл.136 ст.2 Пословника Хрватског Сабора

²⁷⁰ М. Настић, *op.cit.* стр.151

највише три минута. На усмено постављено посланичко питање, Влада, односно министар, усмено одмах одговара. За разлику од ситуације у Немачкој и Чешкој, чланови наше Владе нису унапред упознати са питањима која ће им бити постављена, што подразумева да они морају добро познавати стање у свом ресору, како би могли да одговоре на питања.²⁷¹ Ако је за давање одговора потребна одређена припрема, чланови Владе то морају одмах образложити, а одговор народном посланику доставити у писаном облику у року не дужем од осам дана од постављања питања. Изузетно, ако је у припреми одговора на посланичко питање потребно утврдити одређене чињенице чије утврђивање изискује више времена или сложенију анализу, рок за давање одговора на посланичко питање може се продужити, али највише 30 дана.²⁷² Писани одговор Владе или надлежног министра доставља се свим народним посланицима. Приликом постављања посланичких питања обезбеђује се директан телевизијски пренос седнице, као и пренос путем интернет портала Народне скупштине, а само уколико одговор на постављено питање садржи податке који представљају државну, војну или службену тајну, може се захтевати искључење јавности, када ће посланици саслушати одговор без присуства јавности.²⁷³

На овом месту важно је истаћи, да за разлику од посланика који су временски ограничени у постављању питања, одредбама Пословника није прецизирано време које чланови владе имају на располагању приликом пружања одговора на посланичко питање.²⁷⁴ Наведена празнина довела је до тога да чланови владе својим дугим одговорима потроше знатан део већ кратког времена од свега три сата које посланици имају на располагању за постављање питања, и то само једном месечно. Занимљиво је приметити да одредба чл. 214 ст.2 Пословника, која се односи на посланичка питања у вези са актуелном темом, као посебном формом овог института, предвиђа да министри приликом пружања одговора на питања о актуелној теми имају на располагању пет минута. Остаје међутим нејасно, због чега је оваква одредба изостала у делу Пословника који говори о посланичким питањима уопштено, као институту који би требало да буде одржан сваког

²⁷¹ Ibid.

²⁷² Чл.206 Пословника Народне скупштине

²⁷³ И. Пејић, *Парламентарно право*, op.cit, стр.341.

²⁷⁴ Регионално гледано, једино чланови владе у домаћем парламенту нису временски ограничени у давању одговора на посланичка питања. Време које на располагању имају чланови владе варира од најчешће два или три минута, у случају Босне и Херцеговине, Бугарске и Румуније, до четири или пет минута, колико на располагању имају чланови влада у Хрватској и Словенији, или чак десет минута колико имају чланове владе у Северној Македонији. (Т.Тепавец, op.cit, стр.158)

последњег четвртка у месецу, док је налазимо у делу Пословника којим се регулише једна од форми посланичких питања, и то форма која се само изузетно јавља на предлог посланичке групе. Мишљења смо да би *de lege ferenda*, по узору на решења из развијених европских и регионалних парламентарних система, требало ограничити и време које чланови владе имају на располагању за одговарање на посланичка питања у оквиру „обичног“ *Question Time*-а. На тај начин, чланови Владе били би приморани да се приликом одговарања на посланичка питања, придржавају само конкретно постављеног питања и фокусирају на пружање информација о предмету питања, а што би такође довело и до смањена могућности злоупотребе овог института у политичке сврхе.

Након добијања одговора на питање, посланик који је поставио питање има право да, у трајању од највише три минута, коментарише одговор на своје питање или да постави допунско питање. По добијању одговора на допунско питање, народни посланик има право да се изјасни о одговору, у трајању од највише два минута.²⁷⁵ На овај начин отвара се дијалог између члана Владе и народног посланика, у коме народни посланик увек има последњу реч и може је искористити да се осврне на одговор надлежног министра и истакне оне делове одговора које сматра суштински битним, скрећући на тај начин пажњу јавности и осталих посланика на одређене околности. Могућност постављања допунских питања такође повећава делотворност овог инструмента контроле јер смањује ризик да посланик на постављено питање добије нејасан или двосмислен одговор.²⁷⁶ Догађа се са друге стране у пракси да народни посланици ово додатно време од три минута користе за постављање сасвим новог питања, које није ни у каквој вези са првобитно постављеним питањем.

3.3. Посланичка питања у писаној форми

Поред усмених питања, народни посланици имају могућност да поставе и посланичко питање министру или Влади у писаном облику на седници Народне скупштине, али и између две седнице, у периоду када Скупштина није у заседању. Посланичко питање мора бити јасно формулисано и мора бити назначено да ли се упућује појединачно именованом министру или Влади у целини. Питање у писаној форми предаје се председнику Народне

²⁷⁵ Чл.207 Пословника Народне скупштине

²⁷⁶ Владимир Ерцег, *Посланичка питања као механизам парламентарне контроле сектора безбедности*, Београд, Београдски центар за безбедносну политику, 2014, стр.10

скупштине, који ће проверити да ли је питање постављено у складу са одредбама Пословника, односно да ли је упућено надлежном министру те уколико постоје одређени недостаци, о томе упозорити народног посланика. Уредно постављено питање председник Народне скупштине доставља председнику Владе, који питање прослеђује надлежном министру. Чланови Владе имају рок од осам дана од дана када је питање постављено да доставе одговор народним посланицима. Изузетно, уколико је у припреми одговора на постављено питање потребно прикупити одређене информације или извршити сложенију анализу, рок за пружање одговора може бити продужен, с тим да не може бити дужи од тридесет дана.²⁷⁷

Овде се међутим, као спорно може јавити питање од ког тренутка почиње да тече рок од осам, односно тридесет дана за пружање одговора, то јест да ли рок за пружање одговора почиње да тече од тренутка када је питање предато председнику Народне скупштине, или од тренутка када је питање достављено Влади, односно надлежном министру? Како одредба чл. 206 ст.1 Пословника користи синтагму „од дана када је питање постављено“ без прецизирања конкретног момента када се посланичко питање сматра постављеним, мишљења смо, да би се овај рок требао рачунати од тренутка када је питање достављено Влади, односно надлежном министру, с обзиром да је управо то тренутак када се адресат фактички упознаје са питањем и његовом садржином. Чини се ипак, да ова недореченост Пословника није од огромног практичног значаја, имајући у виду да нису предвиђене никакве директне санкције за члана Владе, односно Владу у случају да не одговоре на постављено питање благовремено. У том случају, народном посланику остаје једино могућност да на првој наредној седници за постављање посланичких питања понови своје питање, уз напомену да није достављен одговор на исто.²⁷⁸

Велика предност питања у писаној форми огледа се у томе што су она доступна народним посланицима практично у сваком тренутку, било да је парламент у заседању или није,²⁷⁹ а посланици нису ограничени ни у погледу броја питања која могу да упуте Влади. Питања у писаној форми пружају могућност посланицима да добију конкретну,

²⁷⁷ Чл.206 ст.1 Пословника Народне скупштине

²⁷⁸ Одредбе Пословника немачког Бундестага, као што смо видели, чак овлашћују посланике да у оваквој ситуацији захтевају од чланова Савезне владе објашњење из ког разлога одговор није пружен благовремено.

²⁷⁹ Ову могућност немају парламентарци у Шпанији, Норвешкој, Ирској али ни у Уједињеном Краљевству.

ажурну и потпуну информацију, која није оптерећена политичким паролама, за разлику од усмених питања у оквиру *Question Time*-а, када се одговори могу претворити у дуге монологе чланова владе и промоцију владиног политичког програма. Са друге стране, главна слабост овог облика посланичких питања јесте недостатак публицитета, с обзиром да постављено питање и одговор најчешће остају између народних посланика и чланова Владе, осим уколико их неко не публикује, што се иначе ретко дешава. Наш Пословник, за разлику од неких упоредних решења, не предвиђа обавезу публикавања посланичких питања и одговора на њих. Због тога је јако тешко доћи до ових питања, с обзиром да нису заведена као засебна категорија, већ су физички доступни само претраживањем непрегледне количине материјала са седнице, у коме су једино забележена.²⁸⁰ У сврху унапређења овог механизма контроле рада Владе, било би практичније да се питања посланика и одговори Владе учине доступним јавности, објављивањем у Службеном гласнику и на интернет порталу Народне скупштине, а по узору на парламентарне системе Француске и Немачке. Дobar пример можемо наћи у Хрватској, где се на званичном интернет порталу хрватског Сабора објављују сва посланичка питања уз навођење имена посланика који је питање упутио, садржине и датума питања као и информације о томе да ли је и који члан владе одговорио на питање.

3.4. Посланичка питања у вези са актуелном темом

Посебну категорију посланичких питања у домаћем парламентарном праву чине посланичка питања у вези са актуелном темом. Слично актуелном часу немачког парламентарног права, на предлог посланичке групе, председник Народне скупштине одређује дан када ће поједини министри у Влади одговарати на посланичка питања у вези са неком актуелном темом.²⁸¹ Одредбом чл.210 ст.1 Пословника предвиђено је да се посланичка питања у вези са актуелном темом постављају надлежним министрима, али и другим одговорним лицима која су назначена у предлогу посланичке групе, по чему се овај институт разликује од обичног *Question Time*-а. Предлог посланичке групе, са прецизним навођењем актуелне теме и имена и презимена министара, односно другог одговорног лица коме ће бити упућена питања, доставља се председнику Народне скупштине у писаном облику и то најкасније три дана пре дана одређеног за одговарање

²⁸⁰ В. Херцег, *op.cit*, стр. 11

²⁸¹ Д. Стојановић, *Уставно право*, Ниш:Свен, 2013. стр.324

министра и других одговорних лица на посланичка питања. Уколико је предлог непотпун, председник Народне скупштине вратиће предлог посланичкој групи, уз назнаку у чему се огледају недостаци, која потом има рок од три дана да уреди предлог. Уколико посланичка група не поступи по налогу председника Скупштине, предлог неће бити размотрен и председник Народне скупштине неће имати обавезу да позове министра. Уредан предлог посланичке групе председник Народне скупштине одмах доставља народним посланицима и надлежном министру.²⁸² У случају када је поднето више предлога посланичких група за одговарање на питања у вези са актуелном темом, председник Народне скупштине одредиће редослед тема, према времену пристизања уредних предлога. Упркос томе, у пракси се више пута догађало, да се у току једног дана одреди више актуелних тема поводом којих којима су министри и други функционери одговарали на питања народних посланика.

Седница за одговарање на посланичка питања у вези са актуелном темом траје најдуже 180 минута, уз могућност да председник Народне скупштине одреди и други дан уколико се у предвиђеном року не одговори на сва питања. Народни посланик поставља питање у трајању од највише три минута, док надлежни министар има на располагању највише пет минута за пружање одговора. Након добијања одговора, посланик који је поставио питање има могућност да постави још највише два потпитања, у укупном трајању до два минута. Надлежни министар на допунска питања одговара најдуже пет минута. Министри и остали функционери имају дакле на располагању дупло више времена за пружање одговора од времена које народни посланици имају за постављање питања. Након пружања одговора на потпитања, и други народни посланици имају право да поставе питања, према редоследу пријава. Овде се поново јавља нелогичност да је одредбама Пословника код овог модалитета посланичких питања, за разлику од „обичног“ *Question Time*-а, детаљно одређено колико времена чланови владе и остала одговорна лица имају на располагању за пружања одговора на питања посланика.

Још једна разлика у односу на одредбе Пословника које регулишу стандардни *Question Time* огледа се и у томе, што је код посланичких питања у вези са актуелном темом тачно прецизиран редослед постављања питања, и то тако да представник предлагача има право

²⁸² Чл.210 Пословника. Пословник на овом месту, као и у другим одредбама које се односе на посланичка питања у вези са актуелном темом говори о министрима и експлицитно не наводи остала одговорна лица. Системским тумачењем свих одредби Пословника које регулишу посланичка питања у вези са актуелном темом можемо закључити да се оне сходно примењују и на остале функционере.

да први постави питање, а затим следе пријављени председници, односно овлашћени представници посланичких група, почев од представника бројчано најмање посланичке групе, па до бројчано највеће посланичке групе и народни посланици према пријавама за реч. Иако начелно одредбе чл.213 и чл.214 Пословника гарантују право свим народним посланицима да постављају питања на седници у вези са актуелном темом, фактички се може догодити да народни посланици немају времена да поставе питања министрима или другим одговорним лицима, с обзиром да питања постављају тек након председника, односно овлашћених представника предлагача и осталих посланичких група.

3.5. Дани за тражење обавештења и објашњења

Одредбом чл.287 Пословника установљено је право народних посланика да се обрате председнику Народне скупштине, председницима парламентарних одбора, министарима и функционерима у другим државним органима, са захтевом за добијање обавештења и објашњења о питањима из надлежности ових функционера. Како наведена одредба експлицитно не наводи и председника Владе, остаје нејасно да ли и овај функционер подлеже обавези пружања обавештења и објашњења из своје надлежности. Народни посланици појединачно могу остварити ово право само писаним путем, не и усмено на седници Скупштине. Једино су председници и овлашћени представници посланичких група овлашћени да уторком и четвртком на седницама Народне скупштине, траже од наведених функционера обавештења и овлашћења. Ово право они могу искористити одмах након отварања седнице и утврђивања кворума, а пре преласка на дневни ред, у трајању од пет минута, по утврђеном редослед почев од председника, односно овлашћеног представника бројчано најмање, па до највеће посланичке групе. Како наведеној седници често не присуствују лица од којих се траже обавештења и објашњења, она су дужна да тражено обавештење, односно објашњење доставе народном посланику у року од 15 дана.

Можемо закључити, да је код овог института знатно шири круг лица од којих народни посланици могу тражити информације, као и да га председници, односно овлашћени представници посланичких група могу употребити знатно чешће у односу на могућност постављања усмених посланичких питања, која се јавља једном месечно. Са друге стране, народни посланици појединачно ускраћени су да ово право остваре у пленуму Скупштине, па су стога принуђени да се једино писаним путем обрате наведеним функционерима са захтевом за добијање обавештења и објашњења. Из тих разлога, овај институт представља

једну хибридную форму комуникације народних посланика са Владом, која по својој природи има само делимично својства посланичког питања.²⁸³

2. Интерпелација

2.1. Историјат и уставни оквир

Интерпелација се у домаћем парламентарном праву појавила заједно са посланичким питањем седамдесетих година XIX века. Уведена Законом о пословном реду у Народној скупштини из 1870. године, она је први пут своје место нашла у Уставу 1888. године.²⁸⁴ Према слову овог Устава, интерпелацију је могао поднети сваки посланик, а Влада је имала дужност да одговори на интерпелацију. Ово решење преузели су и наши каснији Устави. Октроисани Устав од 1901. године, који је иначе по први пут код нас увео бикамералну структуру парламента, предвиђао је право сваког члана оба парламентарна дома да интерпелирају Владу и њене чланове (чл.57 Устава од 1901. године). Нови Устав заједничке државе Јужних Словена такође је предвиђао могућност свих чланова Народне скупштине да интерпелирају владу (чл.81 Устава Краљевине СХС од 1921. године), а после поновног увођења Сената у наш уставни систем 1931. године, то право било је загарантовано и свим сенаторима (чл.68 ст.1 Устава Краљевине Југославије од 1931. године).

Крајем XX века долази до поновног успоставља представничке демократије у Србији, али интерпелација као инструмент парламентарне контроле није нашла своје место међу одредбама Устава од 1990. године, већ је тек 2001. године поново уведена у домаће парламентарно право као пословничка категорија.²⁸⁵ Потпуна афирмација овог, како Д.Стојановић каже „природног права опозиције“, извршена је доношењем тренутно важећег Устава 2006. године, а оно касније добија и законску гаранцију 2010. године.²⁸⁶ Међутим, за разлику од решења која су била усвојена у нашим предратним уставима, нови Устав није предвидео интерпелацију као инструмент контроле доступан сваком народном посланику понаособ, већ прописује да интерпелативни захтев мора бити подржан од

²⁸³ И. Пејић, *Парламентарно право*, оп.цит,2011, стр.341.

²⁸⁴ Б.Јовић, оп.цит, стр.278

²⁸⁵ Д. Стојановић, *Уставно право*, оп.цит, стр.324; На федералном нивоу, интерпелација је раније уведена пословницима већа Савезне скупштине СРЈ из 1994. године. У Републици Црној Гори (1992-2006) интерпелација је уведена као пословничка категорија 1996. године. (П.Николић, оп.цит, стр.80)

²⁸⁶ Чл. 56 ст.2 Закона о Народној скупштини, „Службени гласник РС“, бр. 9/2010

стране извесног броја народних посланика. У том смислу, Устав прецизира да најмање 50 народних посланика могу поднети интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе. Попут наших предратних Устава, важећи Устав такође изричито предвиђа обавезу Владе да одговори на интерпелацију. Подношење интерпелације доводи до расправе у Народној скупштини, која се завршава гласањем о одговору Владе или њеног члана. Епилог поступка по интерпелацији зависиће од тога како се Скупштина изјасни о одговору Владе. Уколико она заузме афирмативан став поводом владиног одговора, са интерпелацијом је ту свршено и Народна скупштина наставља рад по усвојеном дневном реду. Негативан став Скупштине о одговору Владе или њеног члана на интерпелацију значи да Скупштина прелази на гласање о неповерењу Влади, односно члану Владе. Изузетно, до гласања неће доћи једино у случају да председник Владе или министар против кога је интерпелација била управљена, у међувремену поднесе оставку.

Интерпелација у домаћем парламентарном праву може дакле не само да уздрма рад Владе већ и да доведе до њене смене. Управо у томе лежи разлог због чега је домаћи уставотворац оптирао да њено подношење услови подршком најмање 50 народних посланика, односно једне петине Скупштине. Како би са друге стране смањии могућност опозиције да подношењем великог броја интерпелација опструира рад Скупштине, Устав предвиђа да се о питању које је било предмет интерпелације не може поново расправљати пре истека рока од 90 дана.²⁸⁷

2.2. Поступак по интерпелативном захтеву

Детаљно уређивање поступка по интерпелацији учињено је Пословником Народне скупштине. Пре свега, интерпелација се подноси у писаној форми уз јасно и прецизно навођење питања које је предмет интерпелације, праћено образложењем на највише две стране. Текст интерпелације не сме да садржи увредљиве и погрдне изразе или друге изразе недостојне Народне скупштине и народних посланика. Слично одредбама Пословника хрватског Сабора, и Пословник наше Народне скупштине захтева од подносилаца интерпелације да међу собом именују овлашћеног представника. На крају интерпелације потписују се сви народни посланици који подносе интерпелацију.²⁸⁸

²⁸⁷ Чл.129 ст.6 Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021

²⁸⁸ Чл.221. ст.1 и 2 Пословника Народне скупштине Србије

Народни посланици предају интерпелацију председнику Народне скупштине, коју он одмах прослеђује надлежном скупштинском одбору (Административном одбору) ради провере испуњености формалних претпоставки. Уколико одбор нађе да интерпелација није сачињена у складу са одредбама Пословника, вратиће интерпелацију њеним подносиоцима који имају рок од 15 дана да изврше њену исправку. У случају да подносиоци интерпелације не поступе по примедбама одбора и не усагласе интерпелацију са одредбама Пословника у предвиђеном року, сматраће се да је интерпелација повучена. Уредно сачињену интерпелацију заједно са својим извештајем надлежни одбор шаље председнику Скупштине, који потом доставља интерпелацију свим Народним посланицима и председнику Владе.²⁸⁹ Иако Пословник на овом месту то изричито не наводи, председник Владе доставиће интерпелацију надлежном министру у случају да је интерпелација поднета против тог министра.

Пошто буде примила интерпелацију Влада, односно надлежни министар, има уставну обавезу да достави свој одговор на интерпелацију председнику Народне скупштине у року не дужем од 30 дана.²⁹⁰ Остаје међутим непознато шта ће се догодити у случају да Влада или њен члан прекораче предвиђени рок за достављање одговора, или уколико одлуче да уопште не одговоре на интерпелацију. Пословник не предвиђа никакву директну санкцију за овако пасивно држање Владе поводом упућене интерпелације, што је апсурдно јер сам Пословник везује рокове за одржавање расправе у парламенту управо за моменат достављања одговора Владе, а посебно с обзиром да Устав изричито предвиђа да се у Скупштини расправља и гласа „о одговору који су на интерпелацију поднели Влада или члан Владе коме је интерпелација упућена“.²⁹¹ Пословник не оставља могућност потписницима интерпелације да захтевају стављање интерпелације на дневни ред седнице Скупштине пошто безуспешно протекне рок за одговор Владе, па чак ни опцију да једноставно затраже од председника Скупштине да о томе обавести пленум, као што то могу захтевати посланици чешког Представничког дома. Закључује се, да би Влада могла једноставним игнорисањем интерпелације да избегне расправу у Скупштини, а интерпелантима би једино остала могућност да сами покушају да скрену пажњу пленума и јавности на владино непарламентарно понашање. Иако је мало вероватно да би до овакве

²⁸⁹ Чл.222 Пословника Народне скупштине Србије

²⁹⁰ Чл.129 ст.2 Устава Републике Србије; чл.223 ст.1 Пословника Народне скупштине Србије

²⁹¹ Чл.129 ст.3 Устава Републике Србије

ситуације у пракси заиста дошло, ипак сматрамо да би било у духу парламентаризма предвидети аутоматско уврштавања интерпелације у дневни ред Скупштине по протеку рока за одговор Владе, као што је случај у немачком и хрватском парламентарном праву, и то једноставним додавањем синтагме на крају одредбе чл.224 ст.2 Пословника која би гласила „или пошто протекне рок за достављање одговора на интерпелацију предвиђен чланом 223 став 1 овог Пословника.“²⁹²

Влада или њен члан доставља свој одговор председнику Народне скупштине који потом прослеђује одговор свим народним посланицима и ставља га на дневни ред прве наредне седнице Народне скупштине, која мора бити одржана најкасније 15 дана од дана достављања одговора Владе или члана Владе на интерпелацију. Председник Народне скупштине располаже дискреционим овлашћењем да предложи Скупштини да интерпелација, то јест одговор на интерпелацију, буде размотрен на седници која је у току, као последња тачка дневног реда.²⁹³ Иако није прецизирано у Пословнику, за усвајање овог предлога потребна је подршка већине народних посланика.²⁹⁴ Народна скупштина такође може да одлучи да се одговор на интерпелацију размотри на посебној седници Скупштине.²⁹⁵

Претрес по интерпелацији одвија се по правилима предвиђеним за претрес предлога закона. Пословник не инсистира изричито на присуству председника Владе или надлежног министра на седници на којој се расправља о одговору Владе на интерпелацију, па ће тако седница бити одржана и у случају њиховог одсуства. Претрес интерпелације почиње говором представника интерпеланата у коме се, како вели С.Јовановић, „мотивише интерпелација“²⁹⁶ и одговором Владе, односно министра, који ће образложити одговор на интерпелацију, а расправа мора бити окончана на седници на којој је започета.²⁹⁷ Пошто буду окончали расправу, народни посланици прелазе на гласање о одговору Владе на интерпелацију. До гласања неће доћи уколико подносиоци интерпелације у међувремену повуку свој интерелативни захтев. Ако Народна скупштина

²⁹² Овакву одредбу садржао је наш претходни Пословник из 2001. године, који је својим чланом 209 ст.2 изричито предвиђао да ако Влада не достави став поводом интерпелације у року предвиђеном у члану 208 ст.1 овог Пословника, интерпелација се, као последња тачка, ставља на дневни ред прве наредне седнице Народне скупштине, која се мора одржати најкасније 15 дана по истеку тог рока.

²⁹³ Чл.224 ст.1 и 2 Пословника Народне скупштине Србије

²⁹⁴ И. Пејић, *Парламентарно право*, op.cit, стр.344

²⁹⁵ Чл.224 ст.3 Пословника Народне скупштине Србије

²⁹⁶ С.Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, op.cit, стр.344

²⁹⁷ Чл.227 ст.1 Пословника Народне скупштине Србије

гласањем прихвати одговор, поступак по интерпелацији је завршен а Скупштина прелази на рад по усвојеном дневном реду.²⁹⁸ Међутим, ако Скупштина гласањем не прихвати одговор на интерпелацију, приступа се гласању о неповерењу Влади или њеном члану осим уколико претходно, по усвојеном негативном ставу о одговору, председник Владе или надлежни министар не поднесе оставку.²⁹⁹

3. Гласање о (не)поверењу Влади

3.1. *Нормативни оквир и поступак гласања о неповерењу Влади или њеном члану*

Заједно са интерпелацијом, гласање о неповерењу Влади или њеном члану представља инструмент којим народни посланици остварују ефективну контролу рада Владе.³⁰⁰ Наше предратно право није познавало овај механизам парламентарне контроле као такав. Формално гледано, Скупштина је могла Влади изгласати неповерење, али та изјава није имала значај акта разрешења.³⁰¹ Како је право именовања и опозива министара припадало краљу, изјава неповерења Влади била је у ствари позив краљу да смени Владу. Овај позив није био обавезан за монарха, који је у оваквим ситуацијама имао могућност избора између разрешења Владе и именовања нове, и распуштања Народне скупштине.³⁰² Класичну форму инструмента гласања о неповерењу Влади увео је наш Устав од 1990. године. Овај Устав предвиђао је право најмање 20 народних посланика да предложи изгласавање неповерења Влади или њеном члану, али и право Владе да сама постави питање свог поверења у Народној скупштини.³⁰³

Инструмент гласања о неповерењу Влади или њеном члану преузео је и наш позитивни Устав. За разлику од свог претходника, Устав из 2006. године утростручио је број народних посланика потребан за иницирање овог парламентарног инструмента контроле. У том смислу Устав предвиђа, да гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе може затражити најмање 60 народних посланика.³⁰⁴ Предлог мора бити сачињен у писаном облику, уз навођење разлога из кога посланици захтевају гласање о неповерењу.

²⁹⁸ Чл.129 ст.4 Устава Републике Србије; Чл.226 ст.1 Пословника Народне скупштине Србије

²⁹⁹ Чл.129 ст.5 Устава Републике Србије; Чл.226 ст.2 Пословника Народне скупштине Србије

³⁰⁰ М. Пајванчић, *Парламентарно право*, op.cit, стр. 52

³⁰¹ С.Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, op.cit, стр.356

³⁰² Ibid.

³⁰³ Чл.93 ст.3 и 5 Устава Републике Србије од 1990. године

³⁰⁴ Чл.130 ст.1 Устава Републике Србије

Подносиоци предлога морају бити потписани на крају предлога и морају међу собом именовати представника предлагача. Уколико то они пропусте да учине, узима се да је представник предлагача народни посланик који је први потписан на предлогу. Уредно сачињен предлог подноси се председнику Народне скупштине, који исти прослеђује председнику Владе, односно њеном члану против кога је предлог уперен, као и свим народним посланицима.³⁰⁵

Пословник не предвиђа изричито обавезу Владе или њеног члана да одговори на поднети предлог за гласање о неповерењу, као што то чини код интерпелације. Како Влада не би покушала да надмудри Народну скупштину, Устав изричито забрањује Влади да поднесе иницијативу председнику Републике да распусти Народну скупштину пошто је поднет предлог за изгласавање неповерења.³⁰⁶ Пословник предвиђа да ће Народна скупштина размотрити предлог за гласање о неповерењу на првој наредној седници, а најраније пет дана од подношења предлога.³⁰⁷ Овај „делиберациони“ рок има за циљ да подносиоци предлога још једном размисле „хладне главе“ и евентуално повуку свој предлог. Смисао овог рока је и да се народни посланици и Влада, односно министар против кога је предлог уперен, упознају са предлогом како би народни посланици заузели став а Влада како би се припремила за расправу и гласање у Скупштини. Пошто протекне предвиђени рок, Народна скупштина на седници разматра предлог. На расправи о питању неповерења Влади или њеном члану сходно се примењују одредбе Пословника које се односе на трајање начелне расправе приликом разматрања предлога закона. Расправу отвара овлашћени представник предлагача који ће образложити поднети предлог, а председник Владе, односно одговорни министар, потом имају право да дају одговор. Одмах по завршетку расправе, приступа се гласању о предлогу.³⁰⁸ До тог тренутка подносиоци предлога могу исти да повуку, а сматраће се да је предлог повучен и уколико број подносилаца предлога спадне испод потребних 60 потписника.³⁰⁹

За разрешење Владе или одговорног министра потребно је да предлог добије подршку апсолутне већине од укупног броја свих народних посланика (126), односно исте оне већине која је потребна и за избор Владе. У случају да Народна скупштина изгласа

³⁰⁵ Чл.217 Пословника Народне скупштине

³⁰⁶ Чл. 109 ст.2 Устава Републике Србије

³⁰⁷ Чл.218 ст.1 Пословника Народне скупштине

³⁰⁸ Чл.218 ст.2-4 Пословника Народне скупштине

³⁰⁹ И. Пејић, *Парламентарно право*, op.cit, стр.345

неповерење Влади или њеном председнику, о томе се одмах обавештава председник Републике, који треба да иницира поступак избора нове Владе. Народна скупштина има уставни рок од 30 дана да изабере нову Владу, у противном, председник Републике указом распушта Скупштину и расписује нове парламентарне изборе. Ако је Народна скупштина изгласала неповерење члану Владе, председник Владе покреће поступак избора новог члана Владе. Уколико пак већина народних посланика не прихвати предлог за изгласавање неповерења, Влада је преживела и наставља са својим активностима, а потписници предлога морају сачекати најмање 180 дана пре него што могу поново истаћи предлог идентичне природе.³¹⁰

3.2. Предлог Владе за гласање о поверењу

Влада са своје стране, може сама поставити питање свог поверења Народној скупштини. Ово своје уставно право Влада користи када жели да провери да ли идаље ужива поверење Народне скупштине или када намерава да предложи усвајање неке непопуларне мере.³¹¹ У пракси, Влада уствари најчешће посеже за овим механизмом када хоће да увери опозицију у Скупштини и јавност да њен политички програм ужива подршку већинеу Скупштини. Влада овде мора бити посебно опрезна, јер у случају да је погрешно оценила политичко расположење народних посланика, она не може да затражи од председника Републике распуштање Народне скупштине, пошто је поступак гласања о поверењу већ покренут.³¹² Владин предлог за изгласавање поверења представља одраз њене колективне одговорности, јер Устав изричито не оставља могућност министрима појединачно да постављају питање свог поверења.

Процедура гласања о поверењу на предлог Владе одвија се по истим правилима као и када народни посланици иницирају изгласавања неповерења Влади. Председник Владе у име целог колегијума поставља ово питање пред народне посланике. Предлог председника Владе за гласање о поверењу подноси се председнику Народне скупштине у писаном облику са образложењем. Влада уз свој предлог може поднети и захтев да Народна

³¹⁰ Чл. 130 ст.3-6 Устава Републике Србије

³¹¹ М.Станковић, „Извршна власт, примена закона и скупштинска контрола извршне власти“, у: *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ – прилози пројекту 2011: колективна монографија*“ор.сit, стр.213

³¹² Чл. 109 ст.2 Устава Републике Србије

скупштина размотри предлог на седници која је у току.³¹³ Екстензивним тумачењем ове уставне одредбе могло би се доћи до закључка да Влада може питање свог поверења везати за свој предлог закона, на тај начин што би захтевала од Народне скупштине да о предлогу за гласање о поверењу одлучи на седници на којој расправља о њеном предлогу закона. Али како Устав изричито не садржи одредбу о томе да ова два поступка могу бити узајамно условљена, као што то на пример чини Устав Пете Републике, или словеначки, односно мађарски Устав, не може се прихатити закључак да наша Влада располаже правом да захтева спајање гласања о поверењу и гласања о предлогу закона.³¹⁴

Уколико Влада није захтевала од Народне скупштине да о њеном предлогу за гласање о поверењу одлучи на седници која је у току, председник Народне скупштине ставиће владин предлог на дневни ред прве наредне седнице Скупштине, а најраније пет дана од подношења предлога. Пошто расправа у пленуму буде окончана, Скупштина прелази на гласање о поверењу. Владин предлог за изгласавање поверења прихваћен је ако добије подршку апсолутне већине свих народних посланика.³¹⁵ Ако са друге стране предлог не добије подршку потребне већине, Влада је изгубила поверење и престаје јој мандат. Председник Народне скупштине о томе ће одмах обавестити председника Републике, који покреће поступак избора нове Владе и предлаже Народној скупштини кандидата за новог премијера. У случају да Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од како није изгласала поверење претходној, Народна скупштина се распушта *ex constitutionae* и председник Републике расписује нове парламентарне изборе.³¹⁶

4. Анкетни одбори и комисије

Право Народне скупштине да формира посебна *ad hoc* тела, чији би задатак био да спроведу својеврсну истрагу у областима из владине надлежности, присутно је са извесним прекидима већ више од једног века у домаћем парламентарном праву. Чувеним Уставом од 1888. године признато је право Народној скупштини да врши истраге у

³¹³ Чл.131 ст.2 Устава Републике Србије

³¹⁴ Упор: И. Пејић, *Парламентарно право*, *op.cit*, стр.346

³¹⁵ Чл.131 ст.3 Устава Републике Србије; Ова конфузна одредба Устава заправо значи да за поверење Влади треба да се изјасни најмање 126 народних посланика. Стилизација која је употребљена у одредби чл.19 ст.4 Закона о Влади у извесној мери је јаснија: „Влади није изгласано поверење ако већина од укупног броја народних посланика не гласа за поверење Влади.“

³¹⁶ Чл.131 ст.4 Устава Републике Србије

изборним и чисто административним питањима.³¹⁷ Устав из 1901. године ово право истраге проширио је и на Сенат, као горњи парламентарни дом који се иначе у нашем уставном систему јако кратко задржао. Видовдански устав из 1921. године поред права истраге додаје Скупштини и право анкете.³¹⁸ С. Јовановић прави разлику између права анкете и права Скупштине да води истрагу. Право анкете Скупштини припада само по себи, јер оно није акт власти, већ технички посао прикупљања података који су Скупштини потребни за обављање својих функција. Из тог разлога оно је Скупштини дато без икаквих ограничења. Са друге стране, право истраге је право Скупштине да преко својих одбора испита неправилности и пропусте у нечијем раду и одговорност за те пропусте. Као такво, право истраге је акт власти, па стога и подлеже уставним ограничењима.³¹⁹ Наши предратни Устави ограничавали су право Скупштине на вођење истраге само о изборним нерегуларностима и о неправилностима у раду административних органа, не прецизирајући притом да ли је Скупштина изричито била овлашћена да путем истражних одбора испитује рад владе и појединих њених министарстава.

Савремени Устави Србије одступили су од наше предратне традиције и међу својим одредбама нису предвидели право Народне скупштине да врши анкете и формира истражне комисије. Тако образовање анкетних одбора и комисија у нашем позитивном парламентарном праву представља законску, односно пословничку категорију. Говорећи о односу Народне скупштине и Владе, Закон о Народној скупштини предвиђа да Народна скупштина врши контролу над радом Владе или члана Владе, између осталог, и образовањем анкетног одбора.³²⁰ Пословник Народне скупштине прописује могућност Скупштине да образује анкетни одбор, односно комисију, ради сагледавања стања у одређеној области и утврђивања чињеница о појединим појавама или догађајима.³²¹ Разлика између анкетних одбора и комисија јесте у томе што је анкетни одбор, као привремено радно тело Скупштине, сачињен искључиво од народних посланика, док са друге стране, у раду комисије поред народних посланика, учествују и представници

³¹⁷ Чл.122 ст.1 Устава Краљевине Србије из 1888. године

³¹⁸ Чл.81 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921.године

³¹⁹ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, op.cit, стр.345-346

³²⁰ Чл.56 ст.2 Закона о Народној скупштини

³²¹ Чл.68 ст.1 Пословника Народне скупштине

органа и организација, као и стручњаци и научни радници.³²² Комисије наше Народне скупштине по својој природи, више наликују класичним истражним одборима у осталим европским парламентарним системима, у односу на анкетне одборе. Ипак, обе форме ових *ad hoc* радних тела имају иста овлашћења. У том смислу они имају право да траже од државних органа и организација податке, исправе и обавештења, као и да од појединаца узимају неопходне изјаве. Представници државних органа и организација дужни су да сарађују са анкетним одборима односно комисијама. Они имају обавезу да се одазову позиву анкетног одбора, односно комисије и да дају истините изјаве, податке, обавештења и исправе које су у њиховом поседу.³²³ За разлику од истражних одбора у Немачкој, који су чак овлашћени да изводе доказе уз сходну примену одредаба о кривичном поступку, Пословник наше Народне скупштине изричито забрањује анкетним одборима и комисијама да врше истражне и друге судске радње.

Још једна разлика у односу на већину упоредних парламентарних система лежи у томе, што Пословник Народне скупштине јасно не прецизира ко је овлашћен да захтева образовање анкетног одбора, односно да ли захтев може истаћи сваки народни посланик индивидуално или је за образовање анкетног одбора, односно комисије потребно да захтев потиче од одређеног броја посланика? До одговора на ово питање долазимо системским тумачењем одредаба Закона о Народној скупштини и Пословника Народне скупштине. Закон о Народној скупштини предвиђа да Народна скупштина, узмеђу осталог, доноси и одлуке као опште акте.³²⁴ Анкетни одбор формира се управо одлуком Народне скупштине, а одредба чл.150 ст.1 Пословника прописује, да правом предлагања закона и других општих аката располаже између осталог, и сваки народни посланик. Закључујемо дакле, да посланици имају право да појединачно подносе предлоге за доношење одлука о образује анкетних одбора, односно комисија.³²⁵ Посланик, односно група посланика подноси предлог председнику Народне скупштине у писаној форми, у коме треба да формулишу задатак анкетног одбора чије формирање предлажу, а могу затражити и да се

³²² Чл.68 ст.1 Пословника Народне скупштине

³²³ Чл.68 ст.5 и 6 Пословника Народне скупштине

³²⁴ Чл.8 ст.1 Закона о Народној скупштини

³²⁵ У пракси наше Народне скупштине, највећи број предлога за образовање анкетних одбора долази од посланичких група или од неформалних група народних посланика. Иако ређе, било је и случаја да народни посланици индивидуално подносе предлоге за образовање анкетних одбора. Доступно на: www.parlament.gov.rs/акти/остала-акта/акта-у-процедури/у-сазиву-од-1-августа-2022.4959.html?offset=1 приступљено: 22.04.2024. године

одлука о образовању анкетног одбора донесе по хитном поступку. Одлуком о образовању анкетног одбора или комисије утврђује се састав и задатак одбора, а за анкетни одбор и рок у коме одбор треба да поднесе свој извештај.³²⁶

На рад анкетних одбора и комисија сходно се примењују одредбе Пословника о раду сталних скупштинских одбора. Анкетни одбор бира председника одбора а може именовати и заменика председника. Свој рад одбор обавља у седницама, а постоји могућност да чланови одбора изврше увиђај на лицу места. Пошто испуни задатак који му је поверен од Скупштине и утврди све релевантне чињенице, анкетни одбор, то јест комисија, подноси Народној скупштини извештај. Извештај садржи налазе и оцене анкетног одбора и закључак, односно предлоге мера које одбор предлаже Народној скупштини да усвоји. Извештај анкетног одбора доставља се председнику Народне скупштине, а даном одлучивања Скупштине о извештају анкетни одбор, односно комисија формално престаје са радом.³²⁷

5. Парламентарни инструменти контроле у пракси Народне скупштине Републике Србије

Како бисмо у потпуности разумели место и улогу традиционалних парламентарних инструмената контроле у домаћем парламентарном праву, неопходно је сагледати и анализирати релевантне податке из праксе наше Народне скупштине. Као и у другим европским парламентарним системима, инструмент контроле који најчешће користе посланици наше Народне скупштине јесу посланичка питања. У Табели бр. 4 приказан је укупан број посланичких питања и број питања на која је влада одговорила у период од 2001. године, до доношења новог Пословника Народне скупштине 2010. године.

Табела 4. Број постављених питања и број питања на која је Влада одговорила у периоду од 2001. до 2010. године.³²⁸

Година	Број постављених питања	Број питања на која је одговорено
2001	49	32

³²⁶ Чл.68 ст. 2 и 3 Пословника Народне скупштине

³²⁷ Чл.68 ст. 8 и 9 Пословника Народне скупштине

³²⁸ Д. Спасојевић, „Контролна функција Народне скупштине Републике Србије“, у: Славиша Орловић (прир.), *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Београд: Факултет политичких наука, Сарајево: Сарајевски отворени центар, Подгорица: Факултет политичких наука, 2012, стр.141; Извор података за 2008. годину: Преглед активности Народне скупштине Републике Србије у 2008. години

2002	14	9
2003	44	26
2004	16	10
2005	64	38
2006	56	51
2007	435	302
2008	231	217
2009	225	191
2010.	91	84

Из Табеле бр.4 најпре се могу уочити велике варијације броја постављених посланичких питања од стране народних посланика у овом периоду, па је од свега 14 постављених питања 2002. године, тај број порастао на 435 питања колико је постављено 2007. године, да би број постављених питања након тога био у благом опадању. Добијени подаци из Табеле бр.4 показују нам и да је Влада, током ове декаде, била прилично ажурна када је у питању одговарање на посланичка питања. Тако је на пример током 2008. године, од укупно 231 постављеног питања само 14 питања остало без одговора, што је око 6% од укупног броја постављених питања. Било је са друге стране и периода када знатан број постављених питања није добио одговор, као на пример 2003. или 2005. године, када је око 40% питања остало без одговора.

Први сазив Народне скупштине конституисан након доношења новог Пословника 2010. године био је сазив од 31. маја 2012. године, односно девета легислатура. Статистички подаци показују да је током ове легислатуре, која је иначе трајала свега непуне две године, механизам усмених посланичких питања коришћен укупно девет пута. Током наредног, десетог сазива од 16. априла 2014. године који је трајао приближно колико и претходни сазив, примећен је значајан пад у броју одржаних седница за постављање посланичких питања. Током овог сазива, народни посланици су свега четири пута имали прилике да усмено постављају питања члановима Владе, и то најпре у мају и јулу 2014. године, да би затим уследио период од годину дана када ниједном није коришћен овај инструмент контроле, да би исти поново био активиран два пута у јулу 2015. године.³²⁹

³²⁹ Податак преузет са званичног интернет сајта Народне скупштине Србије www.parlament.rs/активности-

Нешто боље резултате у коришћењу овог механизма контроле показаће једанаеста легислатура, сазвана 03. јуна 2016. године, када су народни посланици имали могућност да постављају питања Влади и њеним члановима укупно четрнаест пута. Овај пораст броја одржаних седница за постављање посланичких питања је и очекиван, с обзиром да је поменути сазив једини у периоду од доношења важећег скупштинског Пословника до данас који је издржао пун мандат. Ипак, на почетку једанаестог сазива настављен је тренд релативно ретког одржавања седница за постављање посланичких питања, с обзиром да су чланови Владе одговарали на питања посланика најпре 27. октобра 2016. године, да би након тога поново уследило потпуно занемаривање овог института у периоду од годину дана, а следећи *Question Time* одржан је тек 26. октобра 2017. године. Након тога, примећује се знатан пораст тренда коришћења овог механизма контроле, па је исти током 2018. године коришћен чак пет пута, као и током наредне 2019. године када смо имали исто толики број седница на којима су постављана посланичка питања. Почетком 2020. године одржана су још два *Question Time*-а, пре него што је истекао мандат овом сазиву Скупштине.³³⁰

Следећи, дванаести сазив, који је конституисан 03. августа 2020 године, трајаће изузетно кратко, свега годину и по дана. Ипак током трајања овог сазива, наставља се са трендом релативно честог коришћења механизам посланичких питања, који је у току дванаестог сазива коришћен укупно десет пута. Највећи број седница на којима су посланици постављали питања владиним члановима одржан је у 2021. години, када су готово сваког месеца, изузев августа и децембра, последњег четвртка у месецу посланици имали могућност да поставе питања носиоцима извршне власти.³³¹ Овај тренд међутим није настављен и у последњем, тринаестом сазиву парламента, који је трајао нешто краће од дванаестог, с обзиром да је током истог знатно опао број седница за постављање посланичких питања. У овом сазиву, посланици су постављали питања Влади свега три пута и то априла, маја и јуна 2023. године, док током целе 2022. године и у првом

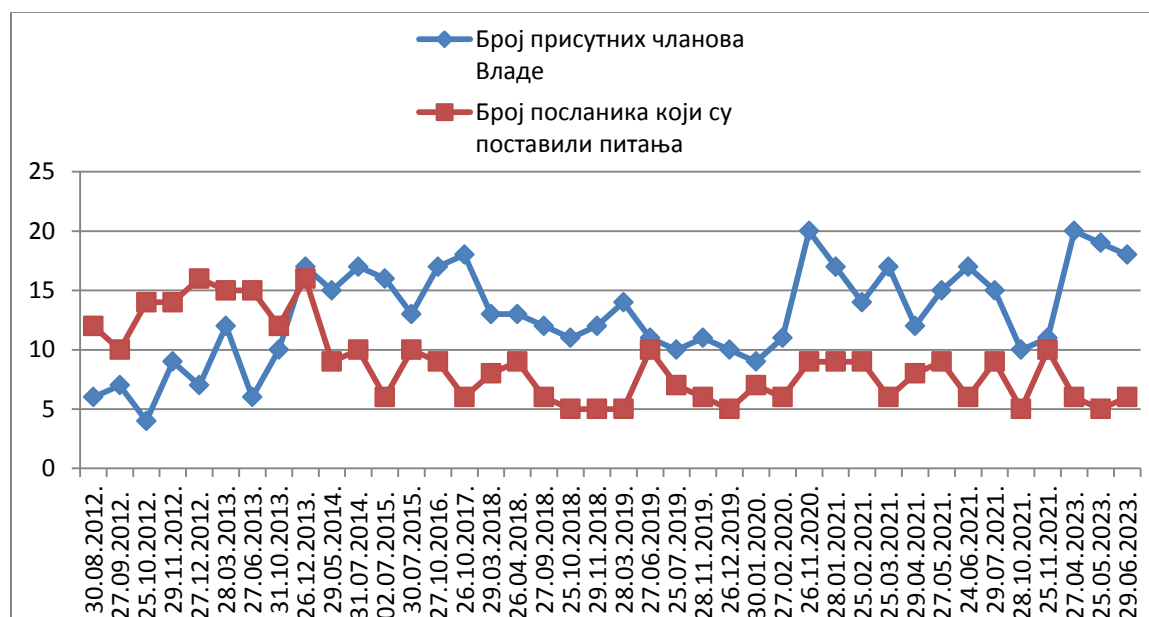
[скупштина/архива-активности/сазив-од-16-априла-2014-/посланичка- питања.3454.html](http://www.parlament.rs/архива-активности/сазив-од-16-априла-2014-/посланичка-питања.3454.html) , приступљено: 22.04.2024.године

³³⁰ Податак преузет са званичног интернет сајта Народне скупштине Србије www.parlament.rs/архива-активности-скупштина/архива-активности/сазив-од-3-јуна-2016-/посланичка-питања.4160.html, приступљено: 22.04.2024.године

³³¹ Податак преузет са званичног интернет сајта Народне скупштине Србије, www.parlament.rs/архива-активности-скупштина/архива-активности/сазив-од-3-августа-2020-/посланичка- питања.4596.html , приступљено: 22.04.2024.године

тримесечју 2023. године посланичких питања уопште није било.³³² До данас, посланици су последњи пут били у прилици да постављају питања влади у јулу и септембру 2024. године.

Сама информација о томе колико пута је током претходних сазива парламента било одређено време за постављање посланичких питања даје нам само делимичну слику стања овог механизма контроле у домаћој парламентарној пракси. Како бисмо стекли праву слику о ефикасности посланичких питања у пракси наше Народне скупштине, неопходно је да сагледамо у којој мери су чланови Владе заиста били доступни народним посланицима у време за постављање питања, односно колико су сами народни посланици користили своје право и заиста постављали питања.



Графикон бр.1 Упоредни приказ броја народних посланика присутних у Великој сали Дома Народне скупштине у времену за постављање посланичких питања и броја народних посланика који су поставили питања³³³

Из Графикона бр.1 можемо закључити да се у периоду од конституисања деветог сазива парламента, постепено повећавао број присутних чланова Владе на седницама за постављање посланичких питања. Тако је током поменутог деветог сазива, просечно свега

³³² Податак преузет са званичног интернет сајта Народне скупштине Србије, www.parlament.rs/активности-скупштина/архива-активности/сазив-од-1-августа-2022-/посланичка-питања.4876.html, приступљено: 22.04.2024.године

³³³ Сви подаци из графикава преузети су са званичног интернет портала Народне Скупштине Републике Србије, преко адресе: www.parlament.gov.rs/народна-скупштина.1.html

8,66 чланова Владе било присутно у скупштинској сали у време за постављање посланичких питања, што је мање од половине чланова тадашње Владе. Наредни сазив донео је знатно повећање просечног броја присутних чланова Владе у време за посланичка питања, па је током овог сазива просечно око 15 од 21 члана тадашње Владе присуствовало *Question Time*-у. Потом је у једанаестом сазиву приметан благи пад броја присутних министара на седницама на којима су постављана посланичка питања, да би се тренд раста поново наставио током претпоследњег и нарочито последњег сазива парламента, када смо просечно, у претпоследњем сазиву имали 14,7 пристуних министара, а у последњем сазиву просечно чак 19 присутних чланова Владе у времену за постављање посланичких питања. Највеће присуство чланова Владе у Скупштини у време за постављање посланичких питања било је на седницама 26.11.2020. године и 27.04.2023. године, када је оба пута у Великој сали Дома Народне скупштине било присутно 20 чланова Владе, и то у периодима када је Влада имала 24, односно 29 чланова.

Са друге стране, истовремено је приметан и континуирани пад броја народних посланика који постављају посланичка на седницама последњег четвртка у месецу. Како се из напред приложеног Графикона може уочити, током деветог сазива парламента, број посланика који су поставили питања био је знатно већи у односу на касније сазиве и кретао се просечно око 15, односно 16 посланика. Већ у наредном сазиву примећује се пад броја народних посланика који постављају питања, а тај негативан тренд настављен је и у свим потоњим сазивима до данас. Након седнице 30.07.2015. године, када је посланичка питања поставило десет народних посланика, до данас се свега још једном догодило да на некој седници двоцифрени број народних посланика упуту питања Влади, и то само на седници дана 27.06.2019. године. У последња три сазива парламента, број посланика који постављају питања на седници последњег четвртка у месецу варирао је између 5 и 9 посланика, а најмању активност на овом пољу показали су посланици последњег сазива, када је посланичка питања поставило по 6, односно 5 народних посланика.

Један од потенцијалних разлога пасивног држања наших парламентарца када је у питању овај механизам контроле можемо потражити у дужини одговора чланова Владе. Као што смо указали, чланови Владе нису временски ограничени у пружању одговора, па се тако неретко догађа, да велики део времена предвиђеног за постављање посланичких питања буде потрошен на одговоре владе. На пример, током времена предвиђеног за постављање посланичких питања 27. септембра 2018. године, 10 министара је говорило

укупно 128 минута, док је свега 6 посланика потрошило 44 минута на постављање питања и коментарисање одговора. Наредног месеца је ова разлика чак и нарасла, па је тако 25. октобра 2018. године у периоду од 3 сата колико је предвиђено за постављање питања свега 5 посланика потрошило нешто мало више од 36 минута, док је осморо чланова Владе говорило 134 минута, скоро четири пута дуже од народних посланика.³³⁴ Ова негативна појава забележен у једанаестом сазиву настављена је и у каснијим скупштинским сазивима, па је у дванаестом сазиву, када су посланици били у прилици да постављају питања Влади укупно десет пута, само председница Владе у пружању одговора потрошила укупно нешто више од 7 часова и 26 минута.³³⁵

За разлику од чланова Владе, народни посланици су временски ограничени у постављању питања и на располагању имају три минута, уз могућност да по добијању одговора коментаришу исти или да поставе још једно допунско питање у трајању од 3 минута, односно да се по добијању одговора о њему изјасне у трајању од највише 2 минута. Допунско питање које посланик поставља требало би да се односи на исту тему као и основно питање, али се неретко у нашој парламентарној пракси догађа да посланици постављају допунска питања која нису ни у каквој тематској вези са претходним, основним питањима. Тако су на пример, у време за постављање посланичких питања 27.09.2018. године народни посланици Марјан Ристичевић и Ђорђе Комленски након добијања одговора на своја питања, наставили са постављањем питања, не осврћући се уопште на одговоре Владе. Очито да се на овакав начин не остварује контролна природа овог института, јер се између посланика и чланова владе не води дијалог, а велики број питања практично остаје без одговора.³³⁶

Занимљиво је и то, да у пракси добар део укупног времена за постављање посланичких питања користе посланици из редова владајуће већине, док је време које опозиција користи за постављање питања знатно мање. На пример, током 12 сазива посланици

³³⁴ „Бескрајни одговори и безбројна питања“, Отворени парламент. Парламент под лупом, 14. новембар 2018. године, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/54>, приступљено: 05.05.2024. године

³³⁵ „Годишњи извештај о раду Народне скупштине у 2021. години“ Отворени парламент, 24. јун 2022. године, стр.33, Доступно на: <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/74> приступљено: 07.05.2024.

³³⁶ Тако, у времену за постављања посланичких питања 25.10.2018. године народни посланик Бошко Обрадовић је током три минута предвиђених за постављање јасно формулисаног питања, поставио укупно 18 питања, да би затим током времена за додатно питање осврнуо на добијене одговоре и потом наставио са постављањем питања Влади. Већина ових питања остала је без одговора. Доступно на: „Бескрајни одговори и безбројна питања“, Отворени парламент. Парламент под лупом, 14. новембар 2018. године, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/54> приступљено: 05.05.2024.

владајуће већине искористили су чак 85% укупног времена за постављање посланичких питања, док су опозиција и један независни парламентарцац искористили свега 15% укупног времена за испитивање представника извршне власти.³³⁷ Неактивност опозиције на овом пољу указује не само на њену слабост у вршењу ефективне контроле Владе, већ и на занемаривањем поверења које су им указали њихови бирачи. Ипак је опозиција та која би по природи ствари требала да доминира у овој области и да користи сваку прилику да својим питањима доведе чланове Владе у непријатан положај.³³⁸

У прилог томе говори и мали број посланика који су поставили питања у последњем сазиву парламента, као и чињеница да су током трајања овог сазива питања постављали делом једни исти народни посланици. Народни посланик Радомир Лазовић поставио питања на све три седнице за постављање питања које су у овом сазиву одржане, док су народни посланици Бошко Обрадовић, Милија Милетић и Дејан Булатовић постављали питања на две седнице. Поред наведена четири посланика, још свега осам народних посланика јавило се по једном како би поставили питања. Током последњег сазива само је 12 од укупно 250 народних посланика поставило питања члановима Владе у предвиђеним терминима за постављање посланичких питања. Овај податак говори нам да је велики број посланика у потпуности занемарио своју дужност контроле носилаца функција извршне власти, а самим тим и своју репрезентативну улогу. Седнице на којима се постављају питања углавном су јавне, уз обезбеђен телевизијски пренос и објављују се на званичном интернет порталу Народне скупштине, па би управо из тих разлога народни посланици требали више да се ангажују на овом пољу, у настојању да се приближе својим бирачима.

Када су у питању посланичка питања у вези са актуелном темом, уочава се једна посве другачија и апсурдна ситуацију. Иако предвиђен одредбама Пословника, овај механизам контроле покренут је последњи пут у нашем парламенту још 30. маја 2013. године, пре готово дванаест година. На предлог Посланичке групе Демократске странке, тадашњи председник Народне скупштине Небојша Стефановић одредио је напред наведени датум као Дан за одговарање на посланичка питања у вези са актуелном темом: „Решавање проблема тешке економске и социјалне ситуације у земљи.“ Посланичка питања на овој

³³⁷ „Годишњи извештај о раду Народне скупштине у 2021. години“ Отворени парламент, 24. јун 2022. године, стр.33, Доступно на: <https://otvoreni.parlament.rs/istrzivanje/74> приступљено: 07.05.2024.

³³⁸ Примера ради, одредба чл 133 ст.2 Пословника француске Националне скупштине изричито предвиђа да половина од укупног броја постављених питања мора долазити из редова парламентарне опозиције.

седници поставило је укупно 18 народних посланика, а одговарало је шесторо министара у тадашњој Влади.³³⁹

Нелогичност овакве парламентарне праксе посебно је уочљива ако имамо у виду да су дани за одговарање на посланичка питања у вези са актуелном темом релативно често одређивани у периоду од 2009. до 2013. године, односно током осмог и прве половине деветог сазива Скупштине, када је било заказано укупно чак десет седница за одговарање на посланичка питања у вези са актуелном темом. У наведеном периоду се у неколико наврата догађало и да у једном дану буду одређене по две, па чак и више актуелних тема поводом којих су чланови владе и остали функционери одговарали на актуелна питања. Тако је 27. марта 2009. године била заказана седница за одговарање на посланичка питања у вези са две актуелне. Прву тему предложила је Посланичка група Српске радикалне странке под називом: *„Резултати и последице досадашње сарадње Републике Србије са Хашким трибуналом“*, док је друга тема, одређена на предлог Посланичке групе Либерално демократске партије, иначе тематски ни по чему у вези са претходном, носила назив *„Остваривање аутономије АП Војводине, питање потврђивања Статута АП Војводине и припреме и разматрања закона којим се уређује расподела надлежности између Републике Србије и покрајинске аутономије.“* Идентична ситуација догодила се и 24. фебруара 2011. године када су такође биле одређене две актуелне теме и то опет на предлог Посланичких група Српске радикалне странке и Либерално демократске партије, као и 30. јуна 2011. године, када су на захтев Посланичке групе Српске радикалне странке одређене три актуелне теме, и то: *„Резултати сарадње Републике Србије са Хашким трибуналом“*, *„Односи Републике Србије према војним савезницима“* и *„Политика Владе Србије према јужној српској покрајини.“* Поменуте посланичке групе поднеле су далеко највећи број предлога за одређивање дана за одговарање на посланичка питања у вези са актуелном темом, па су тако 30.06.2011. године на предлог Посланичке групе Српске радикалне странке поново биле одређене 3 актуелне теме³⁴⁰, а 02.06.2009. године ова посланичка група и посланичка група Либерално демократске партије предложили су

³³⁹ Податак доступно на: www.parlament.gov.rs/Дан_за_одговарање_на_посланичка.18708.43.html, приступљено: 11.05.2024. године

³⁴⁰ Актуелне теме носиле су називе: "Резултати сарадње Републике Србије са Хашким трибуналом", „Однос Републике Србије према војним савезима“ и „Политика Владе Србије према јужној српској Покрајини у контексту отворених захтева западних дипломата да је признање тзв. независног Косова услов за улазак у Европску унију", а на питања је одговарало троје чланова владе, као и тужилац за ратне злочине и шеф Преговарачког тима Србије у разговорима са Приштином. Доступно на: www.parlament.gov.rs/Дан_за_одговарање_на_посланичка.13380.43.html, приступљено: 12.05.2024.године

укупно чак четири актуелне теме поводом којих су чланови владе и надлежни функционери одговарали на питања, и то све у истом дану.³⁴¹

Апсурдност оваквих ситуација посебно долази до изражаја ако имамо у виду одредбу чл. 209 Пословника, која предвиђа да ће председник Народне скупштине одредити дан за одговарање на посланичка питања *најмање једанпут у току месеца*. Било би стога логичније да у случају када је поднето више предлога посланичких група за постављање питања о актуелним дешавањима, председник Народне скупштине одреди два или више засебна дана када би министри и остали функционери одговарали на ова питања, посебно у ситуацијама када се, као што смо приметили, актуелне теме тичу међусобно неповезаних области и спадају у надлежност више различитих функционери.³⁴² На тај начин било би посвећено довољно пажње сваком актуелном питању а народни посланици имали би више времена на располагању да поставе питања и већи број посланика би био у могућности да узме активно учешће у дебати, побољшавајући тако у знатној мери квалитет саме расправе. У нашој парламентарној пракси међутим, до сада се још увек није догодило да у току једног месеца буде одређен више од један дана за одговарање на питања у вези са актуелном темом.

Упркос томе што је овај механизам контроле раније био релативно често коришћен, остаје нејасно његово дванаестогодишње одсуство из наше парламентарне праксе, посебно ако знамо да његово иницирање не претпоставља нарочито захтевну процедуру нити сагласност великог броја народних посланика. Одредбе Пословника изузетно прецизно нормирају овај механизам контроле, у појединим деловима чак и прецизније од класичног *Question Time*-а, али упркос томе већ дуже време практично остају тзв. мртво слово на папиру. Нејасно је и пасивно држање опозиције по овом питању, с обзиром да им овај механизам оставља могућност да сами иницирају претрес рада Владе и осталих

³⁴¹ Актуелне теме носиле су називе: “Упућивање и учешће професионалних припадника Војске Србије, особља цивилне заштите и запослених у органима управе Владе Републике Србије у мировне операције и другим активностима у иностранству”, коју је предложила Посланичка група Српске радикалне странке и “Утврђивање одговорности потпредседника Владе Божидара Ђелића и министра спољних послова Вука Јеремића као најодговорнијих државних функционера за заустављање европских интеграција и процеса укидања виза”, “Разлози блокаде процеса европских интеграција и оцена планираних потеза државних органа ” и “Предузимање конкретних и брзих мера државне политике за деблокаду процеса европских интеграција и укидања виза за грађане Републике Србије”, које је предложила Посланичка група Либерално демократске партије. Доступно на:

www.parlament.gov.rs/Дан_за_одговарање_на_посланичка.3902.43.html, приступљено: 12.05.2024.године

³⁴² На пример, одредба чл. 3 Анекса 5 Пословника немачког Бундестага предвиђа да се у једном дану заседања може одржати само једна дебата о питањима од актуелног значаја.

одговорних функционера, не чекајући последњи четвртак у месецу и дан за одговарање на посланичка питања. Ако се сетимо да се у пракси немачког Бундестага одржи преко стотину дебата о актуелним питањима током само једног сазива, алармантност ове појаве у нашој парламентарној пракси постаје евидентна.

За разлику од посланичких питања, посланици Народне скупштине Србије далеко ређе користе своје уставно овлашћење да интерпелирају Владу. Попут посланичких питања о актуелним темама, и овај парламентарни инструмент контроле практично је ишчезао из праксе наше Народне скупштине последњих десетак година. Интерпелација се последњи пут јавила у Народној скупштини за време VIII легислатуре. Током овог сазива Скупштине покренуто је укупно шест интерпелативних захтева, од чега су 5 захтева поднели посланици из редова Српске радикалне странке, а једну интерпелацију упутили су 2010. године посланици Демократске странке Србије. Ова последња интерпелација није била уперена против целе тадашње Владе, већ се односила на рад министра економије и регионалног развоја Млађана Динкића. О овој интерпелацији народни посланици расправљали су у Скупштини, али гласање о поверењу поменутом министру ипак није уследило. Осим ове, још само једна поднета интерпелација у периоду овог сазиву успела је да доведе до расправе у Скупштини 2011. године, када су посланици расправљали о раду тадашњег министра вера и дијаспоре Срђана Срећковића.³⁴³ Влада је на интерпелацију одговорила подржавајући рад министра Срећковића, али није познато да су посланици након расправе гласали о владином одговору.³⁴⁴

Ни вршење контроле рада Владе посредством механизма гласања о неповерењу Влади не показује ништа боље резултате у парламентарној пракси Србије. Последњи пут када је Народна скупштина била у прилици да расправља и гласа о неповерењу Влади био је још децембра 2008. године, када је група од 86 народних посланика затражила гласање о неповерењу Влади тадашњег премијера Мирка Цветковића. Скупштина је у овом случају већином гласова ипак указала Влади поверење.³⁴⁵ Иницијатива за покретање механизма гласања о неповерењу Влади забележена је у фебруару 2018. године, када су посланици из редова посланичких група „Двери“ и „Доста је било“ покренули иницијативу за гласавање

³⁴³ Д. Спасојевић, „Контролна функција Народне скупштине Републике Србије“, у: Славиша Орловић (прир.), *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Београд : Факултет политичких наука, Сарајево: Сарајевски отворени центар, Подгорица: Факултет политичких наука, 2012. стр. 143-144

³⁴⁴ Т. Тепавац, *op.cit*, стр.32-33

³⁴⁵ Д. Спасојевић, *op.cit*, стр.144

о неповерењу првој Влади премијерке Ане Брнабић. Иницијатива није међутим добила подршку потребног броја народних посланика у Скупштини, па до подношења предлога није ни дошло.³⁴⁶ Најскорији случај предлагања изгласавања неповерење догодио се недавно, средином новембра 2024. године, када је група од 85 народних посланика поднела предлог за гласање о неповерења председнику Владе Милошу Вучевићу, позивајући његову Владу на одговорност због погибије петнаесторо људи усред урушавања надстрешнице на Железничкој станици у Новом Саду 01. новембра 2024. године.³⁴⁷ Предлог је међутим накнадно повучен, да би поново био истакну 10. децембра 2024. године од стране групе од 87 народних посланика.³⁴⁸ До расправе и гласања у Скупштини није дошло с обзиром да је поменута Влада 28. јануара 2025. године сама понудила своју оставку. У нашој парламентарној пракси од увођења вишестраначја, није забележ случај да је једној Влади изгласано неповерење у Народној скупштини. Већина наших Влада, којих је у периоду од 1990. године до данас било укупно осамнаест, преферирала је да се сама повуче и поднесе оставку као вид притиска на Скупштину, када би желела да изазове распуштање Скупштине и нове парламентарне изборе.

Када су у питању анкетни одбори и комисије као *ad hoc* облици контроле рада Владе, пракса наше Народне скупштине показује да су народни посланици изузетно активни када се ради о подношењу предлога за образовање анкетних одбора. Посебну активност на овом пољу показали су посланици последњих сазива Народне скупштине. Тако су током сазива од 01.08.2022. године (XIII легислатуре) за једну годину и три месеци колико је трајао овај сазив Народне скупштине, посланици поднели укупно чак 50 предлога за образовање анкетних одбора и 6 предлога за образовање комисија.³⁴⁹ Највећи број поднетих предлога за образовање анкетних одбора у току једне легислатуре упутили су посланици једанаестог сазива који су, у периоду од 2016. до 2020. године, поднели укупно чак 107 предлога за образовање анкетних одбора и 5 предлога за образовање комисија.³⁵⁰ Ова бројка ипак не изненађује ако имамо у виду да је једанаеста легислатура једини сазив наше Народне скупштине још од 2012. године који је успео да опстане током читавог четворогодишњег мандата. Анализа статистике показује да посланици владајуће већине

³⁴⁶ Т. Тепавац, *op.cit*, стр.34

³⁴⁷ Податак доступан на: <https://otvoreniparlament.rs/akt/5490>, приступљено: 01.03.2025. године

³⁴⁸ Податак доступан на: <https://otvoreniparlament.rs/akt/5530>, приступљено: 01.03.2025. године

³⁴⁹ Податак доступа на: www.parlament.gov.rs/акти/остала-акта/акта-у-процедури/у-сазиву-од-1-августа-2022.4959.html?offset=1, приступљено: 01.03.2025. године

³⁵⁰ Ibid.

готово подједнако користе овај механизам контроле као и опозиционо орјентисани парламентарци. Међутим, ако имамо у виду питања и проблеме поводом којих је предлагано образовање анкетних одбора, можемо закључити да посланичке групе и народни посланици више користе ово право како би промовисали своје политичке идеје и ставове, а неретко и да би се утврдиле чињенице поводом неких личних односа и обрачуна са политичким неистомишљеницима. Има са друге стране и примера, где су посланици предлагали образовање анкетних одбора у покушају да адресирају неко питање од актуелног значаја.³⁵¹

Упркос великом броју поднетих предлога, Народна скупштина у пракси ретко образује анкетне одборе и комисије. Током последњег сазива, од укупно педесет поднетих предлога, формиран је само један Анкетни одбор који је имао задатак да утврди чињенице и околности које су довеле до масовних убистава у Основној школи „Владислав Рибникар“ и на територији Смедерева и Младеновца, те да утврди пропусте у раду и евентуалне одговорности надлежних лица и предложи предузимање одговарајућих радњи и мера превенције. Током свог рада, овај скупштински одбор од тридесет чланова одржао је две седнице, али у коначном његов ради није донео никаквих практичних резултата.³⁵² Ни већина других анкетних одбора формираних након 2000. године, којих је иначе заједно са напред наведеним било укупно девет, није остварила конкретне резултате. Први анкетни одбор формиран 2000. године имао је задатак да испита околности атентата на Вука Драшковића на Ибарској магистралаи. Поједини државни функционери одбили су сарадњу са овим анкетним одбором, па је услед недостатка одговарајућих овлашћења чланова одбора, његов рад окончан једногласним усвајањем извештаја и осудом овог злочина.³⁵³ Следећи анкетни одбор, формиран 2001. године, имао је задатак да испита околности у вези убиства савезног министра одбране Павла Булатовића,³⁵⁴ а узро потом образован је још један анкетни одбор ради утврђивања чињеница у вези прислушкивања председника СРЈ Војислава Коштунице. Током 2003. и 2004. године радио је анкетни одбор који је имао задатак да утврди чињенице у вези наводних малверзација у трговини електричном енергијом. 2004. године Народна скупштина формирала је анкетни одбор

³⁵¹ На пример, група од три народна посланика поднела је 01.09.2022. године предлог да се образује анкетни одбор који би утврдио чињенице, околности и одговорности за низ хаварија које су се догодиле у термоелектранама у период од 08. децембра 2021. године до 12. јануара 2022. године.

³⁵² Доступно на: <https://otvoreniparlament.rs/sednica-odbora/1946>, приступљено: 02.03.2025. године

³⁵³ Т. Тепавац, *op.cit*, стр.25

³⁵⁴ *Ibid.*

који је требао да утврди чињенице и околности у вези избора за Скупштину Града Београда, али је његов рад такође окончан без конкретних резултата, а народни посланици се нису изјашњавали о извештају одбора. У првим месецима 2005. године Скупштина Србије образовала је анкетни одбор како би испитала чињенице у вези приватизације предузећа „Књаз Милош“ из Аранђеловца. Епилог рада и овог одбора поново је био исти, а његови чланови нису чак успели ни да се усагласе око извештаја.³⁵⁵

Први анкетни одбор који је остварио извесне резултате био је анкетни одбор за испитивање случаја несталих беба, формиран јуна 2005. године. После 28 одржаних седница, овај анкетни одбор поднео извештај у коме је изнео оцену да је у многим случајевима сумња родитеља о нестанку беба основана, па је предложио предузимање конкретних мера, односно да поступак по свим пријавама родитеља о несталој деци воде специјални тужилац и Посебно одељење Окружног суда за борбу против организованог криминала. Народна скупштина је у јулу 2006. године усвојила овај извештај.³⁵⁶ Још један одбор који је у свом раду остварио извесне резултате, био је анкетни одбор формиран априла 2013. године, са задатком да утврди чињенице о начину трошења средстава из буџета Републике Србије на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија у периоду од 2000. до 2012. године. У свом раду, овај четрнаесточлани анкетни одбор одржао је укупно девет седница, а део својих активности реализовао је на територији АП Косово и Метохија. У свом извештају, анкетни одбор констатовао је бројне нерегуларности у трошењу средстава и предложио да Народна скупштина обавезе Владу да испита наводе о ненаменском трошењу буџетских средстава и предузме одговарајуће кривичне и дисциплинске мере, као и мере превенције.³⁵⁷ Ипак, упркос запаженом резултату, извештај овог анкетног одбора никада није усвојен у Народној скупштини, чиме се на изванредан начин ниподаштава рад народних посланика ангажованих у анкетном одбору и доприноси ставу да је права сврха анкетних одбора обрачун са политичким противницима и лична промоција посланика и њихових политичких странака.³⁵⁸

³⁵⁵ С. Орловић, *op.cit.*, стр.154-155

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/izvestaj_odbori/VERZIJA%2520IZVESTAJA%2520NS%252014.%2520APRIL%2520FINAL%2520LAT.doc, преузето: 02.03.2025. године

³⁵⁸ Т. Тепавац, *op.cit.*, стр.25

ЗАКЉУЧАК

Традиционална максима парламентарног система власти о акцији у влади и реакцији у парламенту налази свој конкретан одраз у парламентарним инструментима контроле. Смисао ових инструмената јесте да обезбеде парламенту континуирани увид у активности владе и да омогуће представничком телу да санкционише носиоце егzekутиве за пропусте у њиховом раду, уносећи на тај начин извесну дозу равнотеже у односима носилаца легислативних и егzekутивних функција државне власти. *Stricto sensu* посматрано, парламентарни инструменти контроле заиста јесу корисно средство у рукама парламента када жели да буде информисан о активностима које спроводе носиоци извршне власти и да их држи под својим будним оком. Ово је посебно случај са посланичким питањима која посланицима пружају прилику да константно буду *au fait* са радом министара и владе у целини и да јавности скрену пажњу на неке аспекте владог рада о којима она самоиницијативно не би радо говорила. Интерпелација иде корак даље и нуди могућност парламентарцима да се детаљно упознају и претресу рад читаве владе поводом неког питања од изузетног значаја, док су радом у истражним комитетима посланици у прилици сами да прикупљају и непосредно се упознају са чињеницама из одређених области владиног рада.

Са друге стране, остаје чињеница да је парламент претежно политичко тело, па ће услед тога остваривање идеала парламентарне демократије о контроли и санкционисању владе у парламенту зависити пре свега од многих ванправних фактора, примарно од политичке композиције самог представничког тела и способности парламентарца да се ослободе уских оквира партијске дисциплине. У светлу јачања улоге политичких партија у већини савремених парламентарних демократија, представничко тело постаје у извесном смислу маргинализовано, онемогућено да остварује своја уставна овлашћења у пуном обиму. Ако се сетимо оне мисли Слободана Јовановића са почетка нашег излагања о постојању бојазни да би скупштина преко своје надлежности да бира и отпушта министре, могла покушати и сама да влада преко тих министара, чини се да је савремена парламентарна стварност управо показала супротно. Влада је успела да заузме кључну позицију у већини модерних парламентарних система као тело које не само да кроји политику државе већ самостално доноси све најзначајније одлуке. У таквим околностима,

парламентарни инструменти контроле губе своју примарну намену и постају средство које парламентарној већини служи за промовисање владине политике а опозицији у парламенту за обрачун са политичким неистомишљеницима. Чак и најнефективнији инструмент контроле, какав је гласање о неповерењу влади, више постаје механизам парламентарне претње који опомиње владу на могућност да буде смењена, уз постојање малих изгледа за реализацију такве претње. На овај начин концепт контроле и санкционисања владе излази из домена права и постаје типична политичка категорија.

Када су у питању парламентарни инструменти контроле у домаћем парламентарном систему, долазимо до неколико закључака. Пре свега, парламентарно право Србије познаје све инструменте контроле који се могу сматрати традиционалним у парламентарном систему власти. У односу на поједине упоредне парламентарне системе, домаће парламентарно право предвиђа и већи број механизма који народним посланицима могу послужити у остваривању контролне улоге наше Народне скупштине. Сагледавањем позитивноправног оквира инструмената контроле код нас можемо закључити да он у извесној мери одговара нормативним решењима која срећемо како у традиционалним европским парламентарним системима, тако и у земљама некадашњег Источног блока. Кључне разлике које постоје у нашем парламентарном праву односе се највише на посланичка питања и интерпелацију. Најпре уочавамо, да су у односу на друге европске парламентарне системе, наши народни посланици знатно ређе у прилику да постављају усмена посланичка питања члановима Владе. Надаље, чланови Владе Србије нису временски ограничени у пружању одговора на посланичка питања, услед чега се неретко дешава да највећи део предвиђеног времена за посланичка питања отпадне на одговоре Владе, остављајући мало времена за сама питања посланика. Тако посланичка питања код нас уместо инструмента парламентарне контроле постају средство политичке пропаганде у рукама Владе. Када је у питању интерпелација, евидентно је да наше право захтева сагласност процентуално великог броја чланова Народне скупштине за иницирање овог механизма контроле, у односу на већину осталих упоредних парламентарних система. Упркос очитој интенцији нашег уставотворца да интерпелацију предвиди као снажно и ефикасно средство парламентарне контроле, недостаци у правној регулативи на којима је у раду указано, учинили су да реални ефекти овог инструмента контроле остану недоступни народним посланицима.

Анализа парламентарне праксе Народне скупштине доводи нас до закључка, да наш парламент показује јако слабе реалне перформансе у остваривању своје контролне функције према Влади. Од свих предвиђених инструмената контроле, народни посланици ефективно користе само посланичка питања, и то у далеко мањем обиму у односу на парламентарце у другим европским земљама. Анкетни одбори и комисије, као још један инструмент контроле који се спорадично јавља у пракси Народне скупштине, нису показали готово никакве практичне резултате у остваривању контроле рада Владе. За преостала два инструмента контроле можемо слободно рећи да практично не постоје у парламентарној пракси наше Народне скупштине већ више од деценију и по. Ова поражавајућа пракса говори нам да су народни посланици у потпуности занемарили не само своја контролна овлашћења, већ и моралну обавезу према својим бирачима.

Изузетно лоша парламентарна пракса Народне скупштине Србије у остваривању контроле над радом Владе указује на постојање потребе за реформом парламентарних инструмената контроле у праву Републике Србије. У том смислу, а на основу резултата овог рада, можемо понудити препоруке за које смо мишљења да би *de lege ferenda* било корисно усвојити: 1) одредити време за постављање посланичких питања тако да се *Question Time* одржава пре него што Народна скупштина пређе на претрес по првој тачки дневног реда, чиме би се обезбедило редовно одржавање седница за постављање посланичких питања; 2) предвидети систем по коме би се извршан број чланова Владе периодично смењивао на овим седницама Скупштине у време за постављање посланичких питања; 3) ограничити време које чланови Владе имају на располагању за пружање одговора на посланичка питања у оквиру *Question Time*-а; 4) предвидети обавезу да се посланичка питања и интерпелације као и одговори на њих публикују у Службеном гласнику РС, како би се учинили транспарентнијим; 5) предвидети да се интерпелација уврштава у дневни ред Народне скупштине одмах пошто буде достављена Влади и народним посланицима; 6) учинити интерпелацију и гласање о неповерењу влади доступнијим народним посланицима смањењем броја народних посланика потребних за иницирање ових инструмената парламентарне контроле.

На концу, изузетно је важно напоменути да реформа нормативног оквира парламентарних инструмената контроле представља само део пута ка остварењу ефективне контроле над радом владе, док је други део у рукама самих парламентарца, а посредно и у рукама народа.

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Литература на српском језику

1. Бојанић, Бојан, *Парламент у уставном развоју Србије* (докторска дисертација), Косовска Митровица, 2016.
2. Вуковић Миодраг, Посланичко питање – облик парламентарне контроле извршне власти, у: *Правни зборник: мјесечни правни часопис*, Подгорица, 1997.
3. Ђурић, Сања, „Монтескјеова теорија поделе власти“ у: *„Пословне студије: часопис за пословну теорију и праксу“*, Универзитет за пословне студије, Бања Лука, 2010
4. Ерцег, Владимир, *Посланичка питања као механизам парламентарне контроле сектора безбедности*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2014.
5. Јовановић, Слободан, *Држава*, Београд : БИГЗ : Југославијапублик: Српска књижевна задруга, 1990.
6. Јовановић, Слободан , *Политичке и правне расправе*, Београд: БИГЗ: Југославијапублик:Српска књижевна задруга, 1990.
7. Јовановић, Слободан, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд: Службени лист СРЈ, 1995.
8. Јовић, Бојан, Однос законодавне и извршне власти – моћ парламента и одговорност владе, у: *Зборник радова Правног факултета у Нишу бр.82*, 2019.
9. Марковић, Лазар: *Парламентарно право*, Зрењанин: Екопрес, 1991.
10. Марковић, Ратко: *Уставно право и политичке институције*, Београд: Оравни факултет Универзитета: Службени гласник, 2009.
11. Марковић, Ратко: *Уставно право*, Београд: Правни факултет Универзитета, Центар за издаваштво и информисање, 2022
12. Милосављевић Богољуб, Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије, изворни научни чланак, у: *Правни записи: часопис Правни факултет Универзитета Унион у Београд*, 2012.
13. Настић, Маја, Посланичко питање у српском парламенту, у: *Парламентаризам у Србији*, Сарајево: Фондација Центар за јавно право, 2018.
14. Николић, Павле, Интерпелација, у: *Влада: положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати?*: материјал са Округлог стола организованог 16. априла 1998, Зборник радова на конференцији, Београд, 1998.

15. Орловић, Славиша, Надлежности парламента, у: *Дилеме и изасови парламентаризам*, Konrad Adenauer Stiftung: Факултет политичких наука, 2007.
16. Пајванчић, Маријана, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008.
17. Пајванчић, Маријана, *Уставно право и уставне институције*, Правни факултет: Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2007.
18. Пастор, Балинт, Посланичко питање и унапређење политичке одговорности владе у парламентарном систему, *Политичка ревија – бр.04/2019, година (XXX) XIX vol. 62*, Нови Сад, 2019.
19. Пејић, Ирена, Контролна функција парламента, у: *Дилеме и изасови парламентаризам*, Konrad Adenauer Stiftung: Факултет политичких наука, 2007.
20. Пејић, Ирена, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, 2011.
21. Пејић, Ирена, *Парламентарно право*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2011.
22. Пејић, Ирена, *Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006
23. Петров, Владан, Положај и функције парламента, у: *Научно саветовање: Уставно питање у Србији*, Ниш, 2004.
24. Петров, Владан, Симовић, Дарко, *Уставно право – Приручници за полагање правосудног испита, Књига 1*, Београд, Сл. Гласник, 2023.
25. Спасојевић, Душан, „Контролна функција Народне скупштине Републике Србије“, у: Славиша Орловић (прир.), *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Београд : Факултет политичких наука, Сарајево: Сарајевски отворени центар, Подгорица: Факултет политичких наука, 2012.
26. Станковић, Марко: Политичка одговорност владе - уставноправна студија, у *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ – прилози Пројекту 2007: колективна монографија*, Београд, 2008.
27. Станковић, Марко, Извршна власт, примена закона и скупштинска контрола извршне власти, у: *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ – прилози пројекту 2011: колективна монографија*“, Београд, 2011.

28. Стојановић, Драган „Посланичко питање у упоредном и југословенском парламентарном праву“, у: *Влада: положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати?*: материјал са Округлог стола организованог 16. априла 1998, Зборник радова на конференцији, Београд, 1998.
29. Стојановић, Драган , *Уставно право*, Ниш: Свен, 2013.
30. Тепавац, Тара, *Народна скупштина Републике Србије: Храм или параван демократије?* Радни извештај ЦРТА, Београд, јануар 2019. преузето: 14.04.2024. године, <https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/01/Narodna-skup%C5%A1tina-Republike-Srbije-hram-ili-paravan-demokratije.pdf>

Литература на страном језику

1. Assemblée nationale – Service des affaires internationales et de defense: *The National Assembly in the French Institutions*, 2011, преузето: 20.01.2025. године, https://www2.assembleenationale.fr/static/langues/english/National_Assembly_in_the_French_institutions-2018.pdf
2. Bačić Arsen, Bačić Petar, *Hrvatske parlamentarne procedure: Izvori – izabrani poslovnici hrvatskog Sabora 1861-2002*, Split, Pravni fakultet Sveučilišta, 2003
3. Bagehot Walter, *The English constitution*, London, Oxford University Press, 1968
4. Bailey Sidney D., *British parliamentary democracy*, London : George G. Harrap, 1964
5. Chafee Edith Theall, *Parliamentary law: a digest of the rules of order for the conduct of business in deliberative organizations*, New York : Thomas Y. Crowell, 1930
6. Czinege Matěj, *Interpelace v českém parlamentarismu 2010-2021 Základní teoretický a analytický pohled* (Diplomová práce), Univerzita Karlova-Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, Praha, 2023, преузето: 12.02.2025. године, <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/179831>
7. Deutscher Bundestag: *Facts about the German Bundestag: Role, bodies and buildings*, Bundestag: Public Relations Division, Berlin, 2024, преузето: 27.01.2025. године, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140000.pdf>
8. Duverger Maurice, *A New Political System Model: Semi-Presidential Governemnt*, у: *European Journal of Political Research* 8, 1980, преузето: 16.01.2025. године, <https://constitutionalist.com.ua/wp-content/uploads/2021/01/MAURICE-DUVERGER-Article.pdf>

9. Gee, Graham and Webber, Grégoire C.N. *What is a political constitution?* Oxford University Press, 2012, преузето: 19.02.2025. године
[https://eprints.lse.ac.uk/28151/1/What%20is%20a%20political%20constitution\(lsero\).pdf](https://eprints.lse.ac.uk/28151/1/What%20is%20a%20political%20constitution(lsero).pdf)
10. Glassman Matthew E., *A Parliamentary –Style Question Period: Proposals and Issues for Congress*, Washington D.C: Library of Congress, 2015, преузето: 20.01.2025. године,
<https://www.aspg.org.au/wp-content/uploads/2017/09/IV-4-Glassman.pdf>
11. Hogan Greer, *Constitutional and Administrative Law: in a nutshell*, London: Sweet & Maxwell, 2002
12. House of Commons Information Office, *Parliamentary questions*, December 2008, Revised: August 2010, преузето: 12.04.2024. године,
<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/p01.pdf>
13. Lijphart Arend, *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999, преузето: 22.01.2025. године,
<http://digamo.free.fr/lijphart99.pdf>
14. Linn Susanne, Sobolewski Frank, *The German Bundestag - functions and procedures*, Kurschners Politikkontakte, 2015, преузето: 10.02.2025. године, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80080000.pdf>
15. Loveland Ian, *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights*, Oxford University Press, 2006
16. Parliament of the Czech Republic – The Chamber of Deputies: „*Parliamentary control of the government in The Czech Republic*“, Office of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic, Prague, May 2019, преузето: 12.02.2025. године,
https://www.psp.cz/eknih/cdrom/ic2/23_Parliamentan_control_ENG_05_2019.pdf
17. Stančić Frane, Čačića Maja, *Kontrola koju provode istražna povjerenstva Hrvatskog sabora – učinkovit oblik kontrole?* Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.53, 6/2016, преузето: 20.02.2025. године, <https://hrcak.srce.hr/157691>

Коришћени правни прописи

1. Закон о Влади, „Сл. гласник РС“, бр.55/2005,71/2005 – испр.,101/2007, 65/2008, 16/2011,65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012,7/2014 – одлука УС, 44/2014 и 30/2018 – др.закон;
2. Закон о Народној скупштини, „Сл. гласник РС“, бр.9/2010;
3. Закона о истражним повјеренствима Републике Хрватске
4. Повеља о људским и грађанским правима Националне скупштине Француске

- (26.08.1789); преузето: 29.12.2024. године, <https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2016/07/2-Deklaracija-o-pravima-c%CC%8Coveka-i-gra%C4%91anina-Deklaracija-de-Guz%CC%8C.pdf>;
5. Пословник Народне скупштине Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр.32/2002 и пречишћен текст и 57/2003;
 6. Пословник Народне скупштине (пречишћен текст); преузето: 16.02.2025. године, [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta-poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta-poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html);
 7. Пословник Скупштине Црне Горе, преузето: 03.02.2025. године, <https://api.skupstina.me/media/files/1679480989-poslovnik.pdf>;
 8. Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године;
 9. Устав Краљевине Србије из 1888. године;
 10. Устав Краљевине Србије из 1901. године;
 11. Устав Краљевине Југославије из 1931. године;
 12. Устав Републике Србије из 1990. године;
 13. Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр.98/2006 и 115/2021;
 14. Устав Савезне Републике Њемачке / превео и приредио Един Шарчевић; редакција превода Хана Сар. – Сарајево: Фондација Центар за јавно право, 2019;
 15. Устав Црне Горе, „Сл. лист ЦГ“, бр.1/2007 и 38/2013 – Амандмани I-XVI
 16. Constitution of the Czech Republic, преузето: 10.02.2025. године, <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html>;
 17. Constitution of the Italian Republic, преузето: 28.01.2025. године, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf;
 18. Constitution of the Slovak Republic, преузето: 28.01.2025. године, <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>;
 19. Constitution of October 4, 1958, преузето: 18.01.2025. године : <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#Title5>;
 20. Constitution of the Republic of Slovenia (Official Gazette of the Republic of Slovenia Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, and 47/13), преузето: 26.01.2025. године, <https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>;

21. Poslovnik Hrvatskog sabora (pročišćeni tekst), преузето: 12.02.2025. године, <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovnik%20Hrvatskoga%20sabora%20-%20procisceni%20tekst%202018.pdf>;
22. Republic of Italy, Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, преузето: 03.02.2025, https://en.camera.it/application/xmanager/objects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf;
23. Rules of Organization and Procedure of the National Assembly of Bulgaria, преузето: 04.02.2025. године, <https://www.parliament.bg/en/podns>
24. Rules of Procedure of the French National Assembly, преузето: 18.01.2025. године : <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#Title5>;
25. Rules of Procedure of the Chamber of Deputies of the Czech Republic; преузето: 10.02.2025. године, <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90.html>;
26. Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, преузето: 28.01.2025. године; <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>;
27. Rules of Procedure of of the National Assembly of Slovenia, преузето: 28.01.2025. године, <https://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/AboutNA/PoliticalSystem/ProcedureRules>;
28. Standing Orders of the Congress of Deputies, преузето: 05.02.2025. године, https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/standing_orders_02.pdf;
29. The Constitution of Greece, преузето: 08.02.2025. године, <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/THE%20CONSTITUTION%20OF%20GREECE.pdf>;
30. The Constitution of Romania, преузето: 03.02.2025. године, <https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania>;
31. The Constitution of the Republic of Poland, преузето: 03.02.2025. године, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>;
32. The Constitution of Sweden: The Fundamental Laws and the Riksdag Act (2023), преузето: 03.02.2025. године, <https://www.riksdagen.se/globalassets/03.-dokument-och-lagar/bestall-och-ladda-ner/other-languages/grundlagar-2023-engelsk-web.pdf>;
33. The Fundamental Law of Hungary, преузето: 03.02.2025. године, https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016;

34. The Norwegian Parliament Rules of Procedure and the Constitution, October 2024, преузето: 05.02.2025. године, <https://kudos.dfo.no/documents/233640/files/43489.pdf>;
35. The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives, преузето: 04.02.2025. године, <http://www.parliament.am/library/kanonakarger2019/belgium.pdf>
36. The Spanish Constitution, (Edición actualizada a 19 de febrero de 2024), преузето: 05.02.2025. године, <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/normativa/constitucioningles.pdf>
37. Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst, Ustavni sud Republike Hrvatske, 15 siječnja 2014.), преузето: 12.02.2025. године, https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Redakcijski_prociscen_tekst_Ustava_Republike_Hrvatske_Ustavni_sud_Republike_Hrvatske_15_sijecnja_2014_.pdf;

Коришћени интернет извори

1. www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/историјат/историјат-1804---1918.117.html (приступљено: 12.01.2025 године);
2. <https://www.parliament.uk/about/how/business/written-answers/> (приступљено: 31.01.2025. године)
3. <https://www.vie-publique.fr/fiches/19523-la-motion-de-censure-veritable-moyen-de-controle> (приступљено: 19.01.2025. године);
4. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/motion_censure_vallaud_65_colleagues_2025 (приступљено: 19.01.2025.године);
5. https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/K/kleine_anfrage-245476 (приступљено: 31.01.2025. године);
6. https://webarchiv.bundestag.de/archive/2005/1115/htdocs_e/orga/03organs/04commit/03statist.html (приступљено: 01.02.2025. године);
7. https://www.bundestag.de/resource/blob/196268/398e9c04076a65a3c93591e507ab86e6/Kapitel_1_06_14_Vertrauensfrage_des_Bundeskanzlers.pdf (приступљено: 01.02.2025. године);
8. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/was-ist-die-vertrauensfrage-2319328> (приступљено: 02.02.2025. године);
9. <https://www.theguardian.com/world/2009/mar/24/czech-coalition-vote> (приступљен: 15.02.2025. године);
10. <https://cz.boell.org/en/2014/03/24/czech-government-loses-confidence-vote-zeman-wins-nonetheless-democracy> (приступљено: 15.02.2025. године);
11. <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/17/andrej-babis-czech-government-to-resign-after-losing-confidence-vote>, (приступљено: 15.02.2025. године);
12. <https://www.reuters.com/world/europe/czech-government-survives-no-confidence-vote-over-energy-prices-2022-09-02/> (приступљено: 15.02.2025. године);
13. <https://pspen.psp.cz/news/opposition-fails-to-topple-fialas-government-again/> (приступљено: 15.02.2025. године);
14. <https://apnews.com/article/czech-government-noconfidence-vote-parliament-1e925db083a62d743a4844732386e3c8>, (приступљено: 15.02.2025. године);
15. https://imamopravoznati.org/en/request/zastupnicka_pitanja_vladi_republ?utm_campaign=alaveteli

- [experiments-87&utm_content=sidebar_similar_requests&utm_medium=link&utm_source=imamo+pravo+znati](#) (приступљено: 20.02.2025.);
16. <https://edoc.sabor.hr/ZastupnickaPitanja.aspx> (приступљено: 20.02.2025.);
 17. <https://www.sabor.hr/hr/sjednice/aktualna-prijepodneva> (приступљено: 20.02.2025.);
 18. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Izvje%C5%A1%C4%87a/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20Vlade%202016.%20-%202020.pdf>, (приступљено: 20.02.2025. године);
 19. https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Izvje%C5%A1%C4%87a/Izvjescje_o_radu_Vlade_RH%3B%202020%20-%202024.pdf, (приступљено: 20.02.2025. године);
 20. https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2025-01-hj29/130202/INTERPELACIJA_INFLACIJA.pdf, (приступљено: 20.02.2025. године);
 21. <https://vlada.gov.hr/news/parliament-opens-discussion-on-prime-minister-oreskovic-impeachment/19174> (приступљено: 20.02.2025. године);
 22. <https://sabor.hr/en/press/news/parliament-debates-motion-no-confidence-vote-education-minister> (приступљено: 20.02.2025. год);
 23. <https://www.sabor.hr/en/press/news/oppositions-no-confidence-vote-against-pm-fails>, (приступљено: 20.02.2025. год)
 24. <https://www.sabor.hr/en/press/news/oppositions-no-confidence-vote-against-foreign-minister-rejected-majority>, (приступљено: 20.02.2025. године)
 25. www.parlament.rs/активности-скупштина/архива-активности/сазив-од-16-априла-2014-посланичка-питања.3454.html (приступљено: 22.04.2024. годин)
 26. www.parlament.rs/активности-скупштина/архива-активности/сазив-од-3-јуна-2016-посланичка-питања.4160.html, (приступљено: 22.04.2024. године)
 27. www.parlament.rs/активности-скупштина/архива-активности/сазив-од-3-августа-2020-посланичка-питања.4596.html, (приступљено 22.04.2024. године)
 28. www.parlament.rs/активности-скупштина/архива-активности/сазив-од-1-августа-2022-посланичка-питања.4876.html, (приступљено 22.04.2024. године)
 29. <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/54> (приступљено: 05.05.2024. године),
 30. <https://otvoreniparlament.rs/istravanje/74> (приступљено: 07.05.2024.)
 31. www.parlament.gov.rs/Дан_за_одговарање_на_посланичка.18708.43.html, (приступљено: 11.05.2024. године)
 32. www.parlament.gov.rs/Дан_за_одговарање_на_посланичка.13380.43.html, (приступљено: 12.05.2024. године)
 33. www.parlament.gov.rs/Дан_за_одговарање_на_посланичка.3902.43.html (приступљено: 12.05.2024. године)
 34. <https://otvoreniparlament.rs/akt/5490> (приступљено: 01.03.2025. године)
 35. <https://otvoreniparlament.rs/akt/5530> (приступљено: 01.03.2025. године)
 36. www.parlament.gov.rs/акти/остала-акта/акта-у-процедури/у-сазиву-од-1-августа-2022.4959.html?offset=1 (приступљено: 01.03.2025. године)
 37. <https://otvoreniparlament.rs/sednica-odbora/1946> (приступљено: 02.03.2025. године)
 38. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/izvestaj_odbori/VERZIJA%2520IZ_VESTAJA%2520NS%252014.%2520APRIL%2520FINAL%2520LAT.doc (приступљено: 02.03.2025. године)

САЖЕТАК РАДА И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Савремени демократски системи почивају на уравнотеженом односу између носилаца функција највише државне власти. У тој равнотежи парламент, као народно представништво, јавља се у улози врховног нормотворац у чијој надлежности спада избор оних којима ће бити поверен задатак извршавања закона, вођења политике земље и управљања читавом јавном администрацијом у држави. Из чина избора носилаца егzekутиве проистичу контролна овлашћења народног представништва према извршној власти. У циљу вршења својих контролних надлежност, парламенту стоје на располагању инструменти контроле који су настали као плод традиционалног парламентаризма, а у које убрајамо: посланичка питања, интерпелацију, гласање о неповерењу влади и истражне комитете.

Циљ овог рада јесте управо да прикаже и сагледа на који начин традиционални инструменти парламентарне контроле над радом владе омогућавају и доприносе остваривању контролне улоге парламента и да ли они представљају адекватно средство помоћу кога парламент заиста може контролисати владу и њене чланове. Основна хипотеза рада јесте да традиционални парламентарни инструменти контроле ефективно омогућавају парламентарцима континуирани увид у активности владе и пружају могућност да се влада држи у стање приправности и доведе у незавидан положај, али имају ограничени домаћај у санкционисању неадекватног и нецелисходног рада владе и њених чланова. Притом су постављене још две помоћне хипотезе које се односе на домаће право. Прво, помоћна хипотеза да је нормативни оквир парламентарних инструмената контроле у домаћем парламентарном праву у извесној мери усклађен са нормативом инструмената контроле коју срећемо како у развијеним парламентарним демократијама, тако и у другим земаља некадашњег Источног блока, уз постојање простора за побољшање. Друга помоћна хипотеза јесте да остваривање контролне функције наше Народне скупштине према Влади Републике Србије посредством традиционалних инструмената контроле у домаћој парламентарној пракси далеко заостаје за праксом савремених парламентарних демократија, што последично доводи до занемаривања контролне улоге нашег парламента и нарушавања односа равнотеже између носилаца легислативе и егzekутиве. Приликом израде рада и обраде правних института коришћени су догматски, нормативни, историјски, компаративни и емпиријски метод.

Упоредни део рада сагледава нормативне и практичне аспекте инструмената контроле у парламентарним системима Савезне Републике Немачке, Чешке Републике и Републике Хрватске. На одговарајућим местима у раду такође је указано на примере и решења из других европских парламентарних система. Део рада који се односи на право Републике Србије такође се састоји од анализе правне регулативе парламентарних инструмената контроле и њиховог остваривања у домаћој парламентарној пракси.

Закључак рада јесте да парламентарни инструменти контроле по својој природи омогућавају парламенту да контролише рад владе и њених чланови, али да реални ефекти ове контроле у највећој мери зависе од политичке композиције унутар парламента и снаге партијске дисциплине. Када је реч о домаћем парламентарном праву, закључак је рада да правни оквир парламентарних инструмената контроле у Републици Србији у извесној мери одговара нормативним решењима у другим европским парламентарним системима, али да Народна скупштина Србије у пракси врло слабо остварује своју контролну функцију према Влади Републике Србије посредством парламентарних инструмената контроле.

Кључне речи: парламент, парламентарна контрола, одговорност владе, посланичко питање, интерпелација, гласање о неповерењу влади, истражни комитет.

SUMMARY

“Parliamentary instruments of scrutiny over government work”

Modern democratic systems are based on a balanced relation between the bearers of the highest state power. In this balance parliament, as the representative body of the people, embodies the role of supreme lawmaker, whose competence includes the election of those who will be entrusted with the task of implementing the law, conducting the country's highest policy and managing the entire public administration of the state. The act of electing the bearers of the executive branch gives rise to the control powers of the people's representative body over the government. In order to exercise its control powers, parliament has at its disposal instruments of scrutiny that have emerged as a result of traditional parliamentarism, including: Parliamentary Questions, Interpellation, Vote of no confidence and Investigative committees.

The aim of this master thesis is precisely to present and examine how traditional parliamentary instruments of scrutiny over the work of the executive enable and contribute to the control authority of parliament over the executive and whether they represent an adequate means by which parliament can truly control the government and its members. The main hypothesis of this thesis is that traditional parliamentary instruments of scrutiny effectively provide MPs with continuous insight into the activities of the government and provide the opportunity to keep the government on high alert and put it in a precarious position, meanwhile have limited reach in sanctioning inadequate and ineffective work of the government and its members. In addition, two auxiliary hypotheses have been put forward concerning the law of Serbia. First, the auxiliary hypothesis that the normative framework of parliamentary instruments of scrutiny in serbian parliamentary law is to a certain extent aligned with the normative framework of instruments of scrutiny found in both developed parliamentary democracies and other countries of the former Eastern Bloc, with room for improvement. The second auxiliary hypothesis is that the exercise of the control authority of the Serbian National Assembly towards the Government of the Republic of Serbia through traditional instruments of scrutiny in serbian parliamentary practice lags far behind the practice of modern parliamentary democracies, which consequently leads to the neglect of the control role of the Serbian parliament and the disruption of the balance between the bearers of legislative and executive power. In the study of this master thesis and the

elaboration of legal institutes, the dogmatic, normative, historical, comparative and empirical methods were used.

The comparative part of the thesis examines the normative and practical aspects of instruments of scrutiny in the parliamentary systems of the Federal Republic of Germany, the Czech Republic and the Republic of Croatia. In appropriate places in the work, examples and solutions from other European parliamentary systems are also indicated. The part of the work that relates to the law of the Republic of Serbia also consists of an analysis of the legal framework of parliamentary instruments of scrutiny and their implementation in parliamentary practice of Serbia.

The conclusion of the master thesis is that parliamentary instruments of scrutiny by their nature enable the parliament to control the work of the government and its members, but that the real effects of this control depend to a large extent on the political composition of the parliament and the strength of party discipline. When it comes to domestic parliamentary law, the conclusion of the thesis is that the legal framework of parliamentary instruments of scrutiny in the Republic of Serbia to a certain extent corresponds to the normative solutions in other European parliamentary systems, but that the National Assembly of Serbia in practice very poorly exercises its control function towards the Government of the Republic of Serbia through parliamentary instruments of scrutiny.

Key words: parliament, parliamentary control, government responsibility, Parliamentary Questions, Interpellation, Vote of no confidence in the government, Investigative committees.

БИОГРАФИЈА

Михајло Никодијевић рођен је 29. децембра 1998. године у Гњилану. Завршио је Основну школу „Стефан Немања“ у Нишу 2013. године као носилац дипломе „Вук Караџић“, а потом гимназију „Бора Станковић“, друштвено-језички смер, 2017. године са одличним успехом. Основне академске студије права на Правном факултету Универзитета у Нишу уписао је 2017. године, а дипломирао 21. децембра 2021. године са просечном оценом 9,10. На истом факултету уписао је 2022. године мастер студије права, одредивши се за општи смер, ужу јавноправну научну област. На мастер студијама положио је све испите са просечном оценом 10,0.

Током основних студија, завршио је курс обуке за примену Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и био је учесник Pre – moot Court on Human Rights такмичења, одржаном на Правном факултету у Нишу 2020. године. Такође је учествовао у симулацији кривичног поступка на Правном факултету у Нишу. У току студирања био је стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије и Града Ниша. Завршио је Masterclass изборног права у организацији ЦРТЕ и био је део посматрачке мисије ЦРТЕ на парламентарним изборима одржаним 17. децембра 2023. године.

У марту 2022. године започео је са обављањем приправничког стажа у адвокатској канцеларији адвоката Ђорђевић Милицава и Митровић Драгана у Нишу, где и данас стажира, ради стицања практичних вештина за полагање правосудног испита и самосталан рад у правосуђу. Познаје рад на рачунару. Активно говори енглески језик и служи се немачким језиком.

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА

Име и презиме аутора мастер рада: Михајло Никодијевић

Наслов мастер рада: Парламентарни инструменти контроле над радом владе

Ментор: Проф. др Ирена Пејић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, _____

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом Парламентарни инструменти контроле над радом владе

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Михајло Никодијевић

У Нишу, _____

Потпис аутора
