

Bálint Pásztor (Балинт Пастор)*

*Правни факултет, Универзитет Привредна академија,
Нови Сад*

ИЗАЗОВИ ОСТВАРИВАЊА ЕФИКАСНЕ И ДЕЛОТВОРНЕ НАДЗОРНЕ ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ИНТЕРПЕЛАЦИЈУ

Сажетак

Предмет рада је анализа правно-политичких и институционалних претпоставки превођења института интерпелације из садржине уставних и пословничких одредби у ефикасан и делотворан механизам надзора рада владе. Анализа могућности остваривања делотворне парламентарне контроле, могућности усидрених у реалност скупштинског живота има за циљ да учини „животним” институт интерпелације. Да би се разумела нужност трансформације интерпелације из правног идеала у практично-политички механизам парламентарне контроле анализирани су, у историјско-компаративном контексту: настанак и обележја надзорне функције парламента, јер не може се говорити о парламентарном систему државне власти без контролне функције коју превасходно разумемо као манифестацију представничке улоге парламента; презентована су различита теоријска виђења класификације надлежности парламента; разматрана је слобода говора као претпоставка остваривања надзорне улоге парламента као и суштински елементи интерпелације: правна природа, услови и последице подношења. У Србији, интерпелација иако *materia constitu-*

* Електронска адреса аутора: pasztorbalint@pravni-fakultet.info

tionis, није заживела као делотворни контролни механизам рада владе, те смо посебну пажњу посветили формулисању предлога како унапредити интерпелацију и генерално, контролну улогу Народне скупштине. У раду су коришћени различити методолошки приступи: историјски и упоредни метод, као и егзегетички, у смислу тумачења различитих правних извора, с тим да је посебна пажња посвећена анализи, коментарима и тумачењима одређених уставних, законских и подзаконских, посебно пословничких решења правног поретка Републике Србије, али и анализи примера из наше и стране парламентарне праксе.

Кључне речи: интерпелација, надлежности парламента, слобода говора, надзорна функција парламента, пракса Народне скупштине Републике Србије, упоредна пракса, пословничка решења

1. УВОД

У теорији се прави разлика између нормативне и политичке делатности парламента.¹ Оличење друге (политичке) делатности је свакако надзорна функција легислативе. Израз „друга” не користимо у вредносном смислу.² У историји политичке мисли и уставног права један број аутора је тврдио да је управо контролна функција (а не нпр. законодавна) најзначајнија. Монтеѕкје (*Montesquieu*) је сматрао да представничко тело треба да буде бирано да би се (између осталих) видело да ли су закони (које је донело) добро спроведени. Још је директнији био Џон Стјуарт Мил (*John Stuart Mill*). По њему парламент није предодређен да влада, већ је његова основна функција контрола над управљачима. „Права је делатност представничке скупштине (...) у томе да надгледа и контролише владу, да светлом јавности расветли све њене послове, да је натера да у потпуности изложи и оправда сваку акцију коју би ико могао сматрати сумњивом, да их осуди ако су

1) Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 47.

2) Од новијих аутора Шандор Пешти (*Pesti Sándor*) контролну функцију парламента над радом извршне власти назива можда најважнијом његовом функцијом (*Pesti Sándor, Az újkori magyar parlament*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002, стр. 62.)

за осуду, а ако људи који су у саставу владе злоупотребљавају указано им поверење, или се понашају супротно осмишљеним осећајима нације, да их истера из службе и непосредно или посредно именује њихове наследнике. То је сигурно обиље моћи и довољно осигурање за слободу нације”.³

Мислимо да није могуће прецизније одредити смисао контролне функције „представничке скупштине”. Из овог одређења основне функције парламента произилази да је кључно да влада дела у складу са „осмишљеним осећајима нације”. То наравно у парламентарном систему власти не може значити деградацију владе у орган скупштине па ни стављање носиоца извршне власти испод законодавног органа у хијерархији државних органа, јер би се тада изгубила сама суштина парламентарног облика државне власти – међусобни утицај и хармонија у деловању, али не треба с друге стране изгубити из вида ни чињеницу да је парламент представник народа, који треба да изражава његову вољу, на који ни влада не сме бити имуна.

Бројни теоријски приступи у класификацији функција парламента воде рачуна о комплексности теме и наглашавају да се „најзначајнији задаци парламента међусобно преплићу и због тога је веома тешко повући оштру границу међу њима”,⁴ али не доводе у питање суштину: да све функције парламента стоје у блиској и јакој вези са представничком и законодавном функцијом⁵ – пошто стварајући право, парламент вољу народа претвара у законску норму,⁶ с тим да је тај однос најтежни са контролном функцијом (што не значи да контролна улога није самостална функција парламента⁷).

3) Цитирано према Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 40.

4) Szente Zoltán, *Bevezetés a parlamenti jogba*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010, стр. 47.

5) О новијој законодавној пракси Народне скупштине Републике Србије види: Bálint Pásztor (Балинт Пастор), „Амандирање предлога закона – употреба или злоупотреба?”, *Српска политичка мисао*, Београд, год XXV, vol. 60, 2/2018, стр. 305–324.

6) У супротном се владајуће странке кажњавају на наредним изборима.

7) Има устава који експлицитно наводе контролу рада владе као самосталну функцију скупштине. Нпр. према Уставу Краљевине Шведске: „Riksdag врши надзор над управљањем над државом”, према Уставу Краљевине Шпаније: „Cortes (...) контролише делатност Владе”, а по Уставу Републике Аустрије: „Национално веће и Савезно веће овлашћени су да контролишу деловање Савезне владе, испитују све њене чланове о предметима извршне власти и захтевају све потребне информације као и да доносе закључке о својим ставовима који се односе на обављање извршне власти”. Устав Србије није прецизан у мери у којој су то највиши правни акти споменуте три земље, али је несумњиво да Народна скупштина Републике Србије врши

За потребе овог рада прихватamo као једну од најсвеобухватнијих, класификацију функција парламената коју даје Маријана Пајванчић. Она наводи нормативну надлежност парламента, парламентарну контролу владе, надлежности парламента везане за изборе и право парламента да уреди сопствену организацију.⁸

Надзорна улога парламената последњих година све више добија на значају у пословницима скупштина (а у неким државама и у највишим правним актима). Филип Лово (*Philip Lavaux*) наводи да је снажење контролне улоге парламената последица уставних реформи, али и промена политичке праксе. Обнавља се и легитимацијска функција, а „парламент се више него икада поистовећује са демократијом”.⁹

Како Золтан Сенте (*Szente Zoltán*), позивајући се на Левенштајна (*Loewenstein*) тврди, у строгом уставноправном смислу облик државне власти може бити парламентаран ако влада (премијер) зависи од поверења парламента.¹⁰ Или како је суштину парламентарног система осветлио Пјер Пакте (*Pierre Pactet*), то је режим у којем влада „у сваком тренутку мора располагати парламентарном већином”.¹¹

Да парафразирамо: нема парламентаризма без парламенту одговорне владе. Без контролне функције скупштине и обезбеђивања делотворних инструмената надзора рада владе не може постојати парламентарни облик државне власти. Парламент није ништа друго него народно представништво. Њега бира народ да би га представљао, тј., како је то формулисао Беџхот,¹² изражавао његову вољу.

У народном представништву, пак трагом формулације Лазара Марковића: „Народни посланик је представник народа, и у томе својству он има право на критику владине политике,

контролу над радом владе.

8) Детаљније у: Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008, стр. 115. и Маријана Пајванчић, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2008, стр. 206–213.

9) Цитирано према Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 47.

10) *Szente Zoltán, Bevezetés a parlamenti jogba*, нав. дело, стр. 335.

11) Наведено према Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2010, стр. 195.

12) *Walter Bagehot, The English Constitution*, Chapman and Hall, London, 1867, стр. 17.

на њено оцењивање са гледишта јавних интереса и на давање свога суда о томе”.¹³ Слобода говора народних посланика је *sine qua non* посланичке делатности уопште, па је претпоставка и за вршење контролне функције парламента. Без слободе говора¹⁴ нема слободне расправе, а без слободне расправе је илузорно говорити о представљању.

2. КЛАСИФИКАЦИЈЕ И ЗАЈЕДНИЧКА ОБЕЛЕЖЈА ИНСТРУМЕНАТА КОНТРОЛЕ РАДА ВЛАДЕ

Средства надзора над радом Владе могу бити разнолика, а услове њиховог коришћења прописује устав, закон о скупштини и/или пословник о раду парламента. У теорији не постоји општеприхваћена дефиниција средстава контроле рада владе од стране парламента.

Поједини аутори, попут Андраша Керешењија (*Köröseyi András*) доводе у питање теорију о подели власти, наводећи¹⁵ да су се влада и владајућа посланичка група испрептели, што стару теорију о подели власти чини фикцијом, уместо које се ствара нова подела власти између власти и опозиције. Противтежа владине политике више није парламент у целини, већ парламентарна опозиција. Према њему¹⁶ мора се правити разлика између институционалних чинилаца и политичких фактора, јер се без тога не може анализирати рад парламента. Класични инструменти контроле над радом владе (посланичка

13) Лазар Марковић, *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991, стр. 184.

14) Институт слободе говора је превалио дуг пут док је постао општеприхваћен у раду парламента. Први пут се јавио у Енглеској, где су први случај *freedom of speech*-а забележили крајем XIV века. Формализовање ове праксе се десило у тачки 9. *Bill of Rights*- у (Закона о правима) из 1689. По том акту не може орган или суд изван парламента покренути поступак против посланика за говор одржан у парламенту. До усвајања овог акта су се десили интересантни случајеви. Zoltán Szente (*Bevezetés a parlamenti jogba*, нав. дело, стр. 189.) цитирајући Вејда и Бредлија (E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, London–New York, 1986.) наводи случај из 1512. године када је посланик Ричард Строд осуђен на казну затвора суда за калај свог округа, управо због говора у вези предлога закона о експлоатацији калаја.

15) Цитира га Емед Вереш (*Veress Emőd*), „A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában“, in: *PhD tanulmányok I*, Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2004, стр. 416–417.

16) Köröseyi András: „A magyar politikai rendszer“, Budapest, 2000, стр. 294–315. (цитирано према Veress Emőd, „A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában“, нав. дело, стр. 427.)

питања, интерпелације, предлог за изгласавање неповерења) не могу се одвојити од улоге опозиције.

По једном критеријуму могуће је разликовати инструменте који се користе на пленуму и инструменте који се употребљавају у раду скупштинских одбора. Значај парламентарних одбора (или комисија) је различит у државама које припадају парламентарном систему власти, а разлика је још већа између парламентарног и председничког облика државне власти.¹⁷ У ред инструмената који се користе у раду скупштинских комисија могли би се убрајати информисање одбора о раду надлежног министра или министарства, као и анкетни одбори. Треба нагласити да и код осталих средстава контроле скупштински одбори често располажу одређеним надлежностима, пошто се они могу (или морају – како где) изјаснити нпр. о програму владе, садржини или испуњености формалних критеријума интерпелације, итд.

По другом критеријуму, који наводи Владан Петров,¹⁸ позивајући се на Хамона (*Hamon*) и Тропера (*Troper*) постоји мека (*faible*) и чврста (*fort*) контрола у зависности од тога да ли она има за циљ „само” добијање информација о раду владе или члана владе, или је пак циљ постављање питања одговорности владе или министра. У прву групу спада посланичко питање, док у другу интерпелација и предлог за изгласавање неповерења влади или министру.

По Ратку Марковићу постоје средства, којима се парламент обавештава о раду владе и средства за покретање политичке одговорности владе.¹⁹ Прву категорију је могуће поделити у две подгрупе: стална средства контроле су сталне скупштинске комисије,²⁰ а повремена средства су посланичко питање, интерпелација и анкетна комисија. У другу категорију спада „класично средство у парламентарном систему”: предлог за гласање о неповерењу влади.²¹

17) У случају овог другог, због чврсте поделе власти, контрола се више врши помоћу неформалних средстава, али је огроман значај и парламентарних одбора.

18) Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 149.

19) Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 279–282.

20) Интересантно је приметити да Ратко Марковић скупштинске одборе сматра средствима контроле рада владе.

21) Формулација Ратка Марковића, детаљније у: Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 279–282.

Заједничко обележје набројаних инструмената контроле огледа се у томе што помоћу њих парламент, како наводи Јожеф Петреџеи (*Petrétei József*) анализира да ли постојеће стање, ситуација одговара раније, од стране владе дефинисаним циљевима и задацима и доноси закључке у вези испуњености преузетих обавеза.²² Надзор значи анализу: да ли се закони усвојени од стране парламента спроводе, као и анализу целокупне делатности владе и управе. Циљ је стицање сазнања, да ли се реализује воља парламента као највишег представничког органа (тј. воља грађана) а ако то није случај, да се пре свега помоћу тзв. чврсте контроле та ситуација промени.²³ Генерално говорећи, контрола се може односити на целисходност или законитост рада владе или појединих њених чланова, али треба нагласити да је одговорност владе пред парламентом у Србији искључиво политичка.²⁴ Политичка одговорност владе пред парламентом је кључно обележје парламентарног система власти, а као прилог за можда неку будућу расправу, указујемо да је Ратко Марковић мишљења да систем власти из нашег Устава има „спољашња обележја мешовитог система”,²⁵ али да он ипак „више нагиње парламентарном него мешовитом систему”.²⁶

Видели смо да парламентарцима стоје на располагању разна средства за контролу рада Владе. Једно од најпопуларнијих и по многима најделотворније средство је интерпелација.²⁷ Пре него што анализирамо специфичности овог инструмента контроле у нашој парламентарној пракси, покушаћемо представити генералне карактеристике и упоредна решења у различитим земљама парламентарног система.

22) Petrétei József, „A parlamenti kontroll sajátosságairól”, in: *Ünnepi tanulmányok – Holló András hatvanadik születésnapjára*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, стр. 326.

23) Или како је то формулисао Морис Диверже (*Maurice Duverger*): ако је влада мотор, нек парламент буде кочица. (Наводи: Soltész István, „A kormányzat parlamenti ellenőrzése”, *Magyar Közigazgatás*, 1994/5, Budapest, стр. 280.)

24) Што значи да осим евентуалног ускраћивања подршке нема других правних консеквенци. То међутим не значи, да парламентарне расправе не могу имати за последицу касније покретање кривичне или друге одговорности члана владе.

25) Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 208.

26) Исто.

27) Латинска реч *interpellatio* значи прекидање, сметње, нападање (Исто.)

3. ИНТЕРПЕЛАЦИЈА – КАРАКТЕРИСТИКЕ И УПОРЕДНА РЕШЕЊА

Несумњиво је да интерпелација није изоловано средство контроле рада владе, али ако узмемо у обзир шароликост регулативе поводом интерпелације у упоредном праву изузетно је тешко одредити њено место унутар постојећих инструмената контроле. У теорији се интерпелација обично убраја у повремена средства чврсте контроле.²⁸

Овај институт, који је настао у Француској²⁹ а доживео процват у Трећој и Четвртој републици,³⁰ данас у тој земљи није *materia constitutionis*, већ је уређен скупштинским пословником. Француска, држава која се сматра „мајком интерпелације”, овај инструмент контроле повезује са предлогом за изгласавање неповерења Влади. Подносилац је дужан да поднесе и предлог за изгласавање неповерења уз интерпелацију, коју је подржала најмање једна десетина посланика.

Није лако представити суштинске елементе интерпелације због тога што овај инструмент контроле владе, у правним системима у којима постоји, карактеришу различита правна природа, услови и последице подношења. Пошто се интерпелација најчешће дефинише као квалификовано посланичко питање,³¹ можда је најцелисходније да одредимо разлику између посланичког питања и овог инструмента контроле. Неспорно је да је и интерпелација питање на које је Влада (министар) обавезан да одговори, али ипак постоје и бројне разлике.

Наиме, док је постављање питања обично индивидуално право посланика, интерпелацију често може поднети само више

28) Види: Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 149 и Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 279–282.

29) „Корени интерпелације се налазе у једном декрету који је донела Уставотворна скупштина у Француској још 1791. године (...)” (Павле Николић, „Интерпелација”, у: *Влада – положај у систему; остваривање у пракси; функција Владе; шта ваља мењати* – Материјал са округлог стола организованог 16. априла 1998., Југословенско удружење за уставно право, Београд, 1998, стр. 78.)

30) Била је најчешћи повод пада Владе (Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 155.)

31) Исто.

посланика.³² У конструктивне елементе интерпелације убрајају се скупштинска расправа и гласање, што код посланичког питања није случај.

Велике су разлике и у погледу последица: да ли неприхватање одговора на интерпелацију након одржане политичке дебате у скупштини, доводи до обавезе Владе да поднесе оставку, тачније до предлога за изгласавање неповерења Влади или члану Владе или пак то није случај. Петров наводи³³ да је прво решење преовладавало у прошлости, а постоји и данас у многим државама (нпр. и у Србији).³⁴ По другом решењу парламент доноси резолуцију у којој дефинише своје мишљење поводом предмета интерпелације, односно одговора Владе. У том случају се њена одговорност у директном смислу не доводи у питање, али се ипак може наслутити да се већина која подржава Владу осипа.

Из горе наведеног произилази да интерпелација не производи у свим државама које га познају сличне, а камоли исте последице. У неким државама је интерпелација блиска најдрастичнијем средству контроле – предлогу за изгласавање неповерења, док је у другима, изузетно тешко повући оштру границу између ње и „обичног” посланичког питања у писаној форми.

У Хрватској³⁵ је интерпелација регулисана Уставом и пословником. Најмање једна десетина посланика може поднети интерпелацију о раду Владе или њеног члана, када се целокупним радом или појединим одлукама одступа од општег стајалишта Владе или министарства у спровођењу закона или утврђене политике. Интересантно је напоменути да је у овој држави интерпелацију могуће поднети и ако посланик није задовољан ни допунским писаним одговором који је

32) У упоредном праву међутим има различитих решења. Тако нпр. у Белгији и Луксембургу интерпелација је индивидуално право посланика, док је у Словенији и Летонији може поднети десет посланика, а у Литванији једна петина чланова парламента. (Csorba György, *Parlamentek ellenőrző szerepe a plenáris üléseken – EU tagállamok, Országgyűlési Könyvtár, Képviseleti Információs Szolgálat, Budapest, 2011, стр. 9.*)

33) Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 157.

34) Csorba György, *Parlamentek ellenőrző szerepe a plenáris üléseken – EU tagállamok, Országgyűlési Könyvtár*, нав. дело, стр. 9.)

35) Arsen Bačić, *Parlamentarno pravo: hrvatske i poredbene parlamentarne procedure*, Pravni fakultet Sveučilište, Split, 2004, стр. 358–359.

добило на претходно упућено питање, под условом да постоје посебно оправдани разлози да се о питању и одговору отвори расправа у парламенту. У интерпелацији поднетој у писаној форми формулише се питање, које се и образлаже. Влада у року од осам дана доставља извештај о свом стајалишту поводом интерпелације. Доста је специфично што се у овој земљи расправа може завршити и доношењем резолуције о питању које је покренуто интерпелацијом, али се може поставити и питање одговорности Владе и покренути питање поверења Владе или њеног члана.

Кипар и Португалија су неке од земаља чланица Европске уније које не само да интерпелацију не регулишу у својим уставима, већ ово средство контроле владе и не познају.³⁶ У неким земљама (нпр. Ирској), пак не прави се разлика између питања и интерпелација.

У вези интерпелације обично постоје ригорозна правила у погледу њене форме. Она се подноси у писаној форми, након чега председник парламента или надлежни одбор скупштине проверава да ли је она поднета у складу са уставом и/или пословником.³⁷

Као што смо видели, преглед једног броја решења из упоредног права свакако може да укаже на разноликост регулативе, али нам не олакшава утврђивање неопходних елемената и карактеристика интерпелације, као средства контроле рада владе у парламенту. Ипак ћемо покушати.

Интерпелација је инструмент у рукама посланика – који је у великом броју држава регулисан уставом, а не само пословником – којим се они детаљније информишу о раду владе или члана владе с једне стране, али помоћу којег се – након достављања одговора владе – отвара политичка расправа, после чијег окончања долази и до изјашњавања. Изјашњавање може значити доношење резолуције о неком

36) Csorba György, *Parlamentek ellenőrző szerepe a plenáris üléseken – EU tagállamok, Országgyűlési Könyvtár*; нав. дело, стр. 9. У Уједињеном Краљевству не постоји интерпелација, али постоје слично средство: предлог за одлагање седнице.

37) У Норвешкој нпр. председник парламента може да одбаци интерпелацију уколико се питањем које је њом покренуто већ бави неки од одбора *Storting*-а, или ако је већ било интерпелације са сличном темом, којом се још парламент није бавио (Zoltan Szente, *Bevezetés a parlamenti jogba*, нав. дело, стр. 201.).

изузетно значајном питању, али и гласање о поверењу или ускраћивању поверења влади или министру. Како наводи Ратко Марковић, „циљ интерпелације није (...) информација, него дискусија и расправа, а потом, евентуално, и санкција према влади. Интерпелација значи питати, али и питајући протестовати”³⁸. Према Оливери Вучић³⁹ интерпелација се састоји из компоненте информисања и компоненте контроле.

Интерпелацијом се не тражи информација већ се доводи у питање (целокупна) политика владе. Влада у свом одговору мора да објасни, а најчешће и да оправда своју политику у односу на неку значајну тему. Из тога произилази, под условом да је у одређеној земљи на прави начин конципирана (уколико је доступна посланицима, тј. њено подношење се не везује нпр. за недостижно велики број посланика) да интерпелација може да буде изузетно делотворно средство за контролу владе. Према одређеним теоретичарима интерпелација је „најенергичније и најшире средство парламентарне контроле”⁴⁰.

Има и мишљења да интерпелација у недопустивој мери може да дестабилизује владу. Мишљења смо да такви страхови нису оправдани. С једне стране, у парламентарном систему влада мора да буде одговорна скупштини а то се може обезбедити искључиво уколико постоје делотворна средства за њену контролу, а са друге стране, интерпелација може у одређеном моменту и да ојача позицију владе. Треба напоменути и то да у држави у којој заиста функционише демократски систем са изграђеним институцијама, не може доћи до стања дестабилизације.

Наравно, влада не може против себе поднети интерпелацију (као што у одређеним земљама може да затражи гласање о поверењу) али уз помоћ посланика владајуће већине⁴¹ „посредно” то ипак може да учини. У погодном

38) Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 280.

39) Оливера Вучић, „Интерпелација – утицај посланика на одговорно поступање владе”, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, Правни факултет, Бања Лука, бр. 14, Година V, 2008, стр. 92.

40) Павле Николић цитира Barthélemy-ја и Duez-а (Павле Николић, „Интерпелација”, нав. дело, стр. 80.)

41) Шандор Пешти примећује да интерпелацији, која је несумњиво првенствено право опозиционих посланика, у последње време све више прибегавају и посланици владајуће већине (Види: Pesti Sandor, *Az újkori magyar parlament*, нав. дело, стр. 65.).

моменту,⁴² одговором на „пријатељску” интерпелацију у вези озбиљне политичке теме и „победом” у расправи и гласању она може у значајној мери ојачати своју позицију пред јавним мњењем. То се исто може десити и у случају недовољно добро аргументоване интерпелације опозиције.

4. ИНТЕРПЕЛАЦИЈА У ПАРЛАМЕНТАРНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У Србији је интерпелација – слично посланичким питањима – уведена 1870. године Законом о пословном реду у Народној скупштини.⁴³ Први највиши правни акт који је предвиђао интерпелацију био је Устав Краљевине Србије из 1888. Од 1903. године су се интерпелације редовно подносиле али се није установила пракса да министри редовно одговарају на интерпелацију.⁴⁴

Устав из 1990. није предвиђао институт интерпелације.⁴⁵ За тај период нашег парламентаризма бисмо могли рећи да је био лишен једног потенцијално делотворног средства контроле које је требало да гарантује политичку одговорност владе пред парламентом.⁴⁶

Интерпелација је постала *materia constitutionis* тек 2006. године – усвајањем Митровданског устава. Да ли је она тренутно делотворно средство контроле, то ћемо у даљем тексту видети, али је чињеница да овај инструмент контроле не само да је предвиђен важећим Уставом већ је и детаљно регулисан.⁴⁷

42) У Србији се нпр. о питању које је била тема интерпелације не може поново расправљати пре истека рока од 90 дана од окончања претреса и гласања.

43) Тада још није стриктно прављена разлика између института интерпелација и посланичких питања (Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 158.)

44) Исто.

45) Владан Петров наводи да она „није ни постојала у парламентарном праву Србије све до усвајања пречишћеног текста Пословника Народне скупштине од 2005.” Та констатација није на месту. Интерпелацију је регулисао већ и нпр. Пословник из 2002. године (*Службени гласник РС*, бр. 32/02 – пречишћени текст). То међутим не значи да је интерпелација био „живи инструмент”. На дневном реду Народне скупштине није се нашла ниједна интерпелација.

46) Интерпелација је у Пословнику Већа грађана Савезне скупштине Савезне Републике Југославије постојала од 1994. године, иако она није била предвиђена Уставом СРЈ из 1992. (Павле Николић, „Интерпелација”, нав. дело, стр. 80–81.)

47) Чланом 129. Устава.

Интерпелацију као средство контроле Владе спомиње и Закон о Народној скупштини (Чл. 56. став 2., *Службени гласник РС*, бр. 9/10.)

Још подробније је ово средство контроле регулисано важећим Пословником Народне скупштине.⁴⁸

Анализом одредби устава можемо доћи до закључка да Србија спада у ред држава у којима је подношење интерпелације колективно (а не индивидуално) право народних посланика.

Решење по којем најмање педесет народних посланика може поднети интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе не сматрамо идеалним. Интерпелација је несумњиво средство озбиљне контроле и из тог разлога је прописана и бројчано захтевна већина посланика који је могу поднети, али то са друге стране, представља и околност која може довести и до тога да она уопште не заживи у пракси. Тренутно у Народној скупштини Републике Србије не може ниједна опозициона посланичка група самостално⁴⁹ поднети интерпелацију. Ово решење је сигурно један од разлога због којег све до VIII сазива Народне скупштине (11. јун 2008–31. мај 2012. године) није била поднета ниједна интерпелација по Митровданском уставу а да би тек током 2010. и 2011. било поднето неколико интерпелација.⁵⁰ Међутим, услед недоречености пословничких решења као и динамике скупштинског рада, увек је остајала отворена могућност да се поднете интерпелације не нађу на дневном реду или уколико би се и нашле на дневном реду, питање је било да ли ће се о њима и гласати. Дешавало се и да се седница прекине или Народна скупштина распусти. Свеукупност наведених разлога је довела до тога да након 2011. године није било поднетих интерпелација.

48) Чланови 220–227. Пословника (*Службени гласник РС*, бр. 20/12 – пречишћени текст).

49) Види: *Народна скупштина сазив од 03. јуна 2016. Посланичке групе*, Internet, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/poslanicke-grupe/poslanicke-grupe.901.html>, 30/06/2019.

Предмет интерпелације не би требало да буде страначко питање. Било би пожељно да странке међусобно сарађују када је предмет овог инструмента контроле питање од ширег друштвеног значаја. Нажалост у Србији тренутно то није случај. Разлози наравно нису правне природе.

50) На пример: 26. јула 2011. године посланици Српске радикалне странке су поднели интерпелацију о раду Владе Републике Србије по питању: улога Владе Републике Србије у процесу прикључења Србије НАТО пакту, с тим да се и наредна интерпелација у Народној скупштини (поднета дан касније) везује за посланике ове странке. Она је поднета по питању: Да ли актуелна политика Владе Републике Србије у вези са Аутономном покрајином Косово и Метохија представља нарушавање територијалног интегритета Републике Србије?

Интересантно је напоменути да је последњих година било различитих иницијатива у вези измене Устава и да је од 30. новембра 2018. у скупштинској процедури и Предлог за измену Устава⁵¹ који је поднела Влада, међутим ниједна није водила рачуна о томе да би се могло размислити и о измени чл. 129. Устава према којем само најмање педесет народних посланика могу поднети интерпелацију.

Интерпелација се подноси председнику Народне скупштине у писаном облику. Пословник прецизно одређује битне елементе интерпелације – она мора да садржи јасно и сажето формулисано питање које треба да се размотри, образложење на највише две стране, име овлашћеног представника подносиоца интерпелације, као и потписе свих народних посланика који су је поднели.⁵²

Председник Народне скупштине интерпелацију одмах доставља надлежном одбору⁵³ ради утврђивања усклађености интерпелације са одредбама Пословника. Ако текст интерпелације није поднет у складу с одредбама Пословника или садржи увредљиве или друге изразе недостојне Народне скупштине и народних посланика, надлежни одбор затражиће од подносиоца интерпелације да је усклади са одредбама Пословника, у року од петнаест дана.⁵⁴ По добијеном извештају надлежног одбора, председник Народне скупштине интерпелацију доставља народним посланицима и председнику Владе.

Влада или члан Владе најкасније у року од тридесет дана од дана пријема интерпелације⁵⁵ доставља председнику Народне скупштине свој одговор на интерпелацију, а

51) *Предлог за промену Устава упућен Народној скупштини*, Internet, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2018/010-3691_18_Predlog.pdf, 01/07/2019.

52) Чл. 221. Пословника.

53) Надлежан одбор по Пословнику (чл. 48.) је Одбор за уставна питања и законодавство. Он утврђује усклађеност интерпелације с одредбама пословника у формалном смислу и о томе подноси извештај председнику Народне скупштине. Овај одбор се први пут конституисао у IX сазиву Народне скупштине (2012), а по раније важећим пословницима је надлежан био Административни одбор (види нпр. чл. 206. Пословника из 2002. године).

54) Ако подносилац интерпелације у том року не усклади текст интерпелације с датим примедбама, сматраће се да је интерпелација повучена.

55) Према Уставу Влада је дужна да одговори на интерпелацију у року од тридесет дана.

председник Парламента одговор Владе или члана Владе на интерпелацију одмах доставља народним посланицима.

Битно је нагласити да се расправа на седници Народне скупштине води поводом одговора Владе или министра. Одговор на интерпелацију се обавезно ставља на дневни ред прве наредне седнице – која мора да се одржи најкасније у року од петнаест дана од дана достављања.⁵⁶ То је изузетно важно, јер када би се то сматрало делом утврђивања дневног реда Парламента, ниједна интерпелација опозиције (тачније одговор Владе поводом ње) не би имала ни теоретске шансе да „стигне” на дневни ред. Раније важећи пословници су садржавали решење по којем се у току једног заседања Народне скупштине може поднети највише пет интерпелација.⁵⁷ Оваква одредба је у потпуности у супротности са основним циљем подношења интерпелације и генерално са контролном функцијом Парламента.

Што се тиче тока расправе поводом одговора Владе или члана Владе на интерпелацију, нема битнијих одступања у односу на решења у вези претреса законских предлога.⁵⁸ То значи да прво представник подносилаца интерпелације образлаже интерпелацију, након чега председник Владе односно министар на кога се интерпелација односи презентира одговор на интерпелацију, па следе председници (или овлашћени представници) посланичких група, који могу да говоре по двадесет минута и остали народни посланици у укупном трајању од пет сати. Претрес поводом одговора на интерпелацију мора да се заврши на седници на којој је започет.⁵⁹

56) Председник Народне скупштине може да предложи да се одговор на интерпелацију стави на дневни ред седнице која је у току, као последња тачка – о чему Парламент одлучује без претреса – а скупштина може да одлучи и да се одговор на интерпелацију разматра на посебној седници.

57) Нпр. став 2. чл. 204. Пословника Народне скупштине (*Службени гласник РС*, бр. 32/02 – пречишћени текст).

58) Чл. 96–97. Пословника.

59) Поднета интерпелација може да се повуче до гласања о одговору на интерпелацију (чл. 227. став 2. Пословника). И предлог закона се може повући до завршетка претреса (чл. 159. Пословника).

Што се тиче дејства⁶⁰ овог средства контроле, Србија спада у ред земаља у којима се интерпелација чврсто везује за институт предлога за изгласавање неповерења Влади или члану Владе. Устав је више него јасан: ако Народна скупштина гласањем не прихвати одговор Владе или члана Владе, приступиће се гласању о неповерењу Влади или члану Владе, уколико претходно, по неприхватању одговора на интерпелацију, председник Владе, односно члан Владе не поднесе оставку. Ово решење је други разлог (поред тога што интерпелација није доступно средство контроле због исувише великог броја посланика који могу поднети интерпелацију) захваљујући којем она у парламентарном систему Србије није заживела. Ради се о „мртвом” инструменту контроле, који не само што се не може сматрати редовним средством контроле рада Владе од стране Парламента, већ је заправо непостојећи институт.

По Ирени Пејић „смисао интерпелације састоји се у томе да Владу уздрма скупштинском расправом по захтеву интерпеланта, да би потом било лакше изгласати неповерење”.⁶¹ Можда је намера уставотворца била та, али је прописивањем с једне стране скоро недостижних услова а са друге стране везивањем овог института за гласање о неповерењу Влади или члану Владе, створен максимално неделотворан институт контроле рада Владе. Ако узмемо у обзир чињеницу да је за подношење предлога за изгласавање неповерења Влади потребна иницијатива шездесет посланика,⁶² а за интерпелацију педесет, још се више може осетити необјашњива несразмера у нашем Уставу и Пословнику у односу на решења везана за ова два средства контроле.

Мишљења смо да анализа правног оквира и скупштинске праксе потврђује да институт интерпелације није заживео као механизам контроле рада владе, а у светлу чињенице да је од усвајања Митровданског устава поднето свега неколико интерпелација као и да након 2011. године није поднета ниједна, одредба Устава по којој се о питању које је било предмет

60) Ако Народна скупштина гласањем прихвати одговор на интерпелацију, наставља да ради по усвојеном дневном реду.

61) Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011, стр. 345.

62) Чл. 130. Устава, чл. 217. Пословника.

интерпелације не може поново расправљати пре истека рока од деведесет дана од дана гласања, чини се сувишном.

5. ЗАКЉУЧАК

Парламентарни режим карактерише гипка подела власти и хармонија (или еквилибријум) носилаца законодавне и извршне власти. Могућност међусобног утицаја на егзистенцију носилаца државних функција се често формулише на начин: „ти ме обориш, ја те распустим”.⁶³ Претпоставка за вршење контролне функције парламента је слобода говора народних посланика, јер нема представништва без гарантовања слободе говора. Средства контроле рада владе могу бити разнолика, а услове њиховог коришћења прописује устав, закон о скупштини и/или пословник о раду парламента.

Интерпелација је инструмент у рукама посланика – који је у великом броју држава регулисан уставом, а не само пословником – којим се они детаљније информишу о раду владе или члана владе с једне стране, али помоћу којег се – након достављања одговора владе – отвара политичка расправа, после чијег окончања долази и до изјашњавања.

Из претходних страница се може ишчитати да интерпелација не производи у свим државама које познају овај институт сличне, а још мање исте последице. У неким државама је интерпелација блиска најдрастичнијем средству контроле – предлогу за изгласавање неповерења, док је у другим тешко повући оштру границу између ње и „обичног” посланичког питања у писаној форми и у том смислу интерпелација се најчешће дефинише као квалификовано посланичко питање.

Интерпелација је несумњиво сигнификантно средство контроле и та димензија озбиљности се често наглашава прописивањем великог броја посланика који је могу поднети али такав услов, са друге стране, може довести и до тога да она уопште не заживи у пракси.

Анализирајући примере из праксе Народне скупштине Републике Србије покушали смо да укажемо на слабости и формулишемо предлоге за делотворну и ефикасну примену

63) Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 170.

интерпелације. Неколико је разлога због којих интерпелација није заживела у парламентарном систему Србије. Најпре, анализа одредби Устава води до закључка да Србија спада у ред држава у којима је подношење интерпелације колективно (а не индивидуално) право народних посланика. Потом, Србија спада у ред земаља у којима се интерпелација чврсто везује за институт предлога за изгласавање неповерења Влади или члану Владе. И додатно, интерпелација није доступно средство контроле због исувише великог броја посланика – најмање педесет народних посланика, који могу поднети интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе. У расправама које се дуги низ година воде на тему евентуалне уставне ревизије, превиђа се потреба за редефинисањем услова за подношење интерпелације.

Става смо, да је прописивањем с једне стране скоро недостижних услова а са друге стране везивањем овог института за гласање о неповерењу Влади или члану Владе, створен максимално неделотворан институт контроле рада Владе и да се ради о „мртвом” инструменту контроле, који не само што се не може сматрати редовним средством контроле рада Владе од стране Парламента, већ је заправо непостојећи институт. У том светлу се, одредба Устава по којој се о питању које је било предмет интерпелације не може поново расправљати пре истека рока од деведесет дана од дана гласања, чини сувишном.

ЛИТЕРАТУРА

- Вучић Оливера, „Интерпелација – утицај посланика на одговорно поступање владе”, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, Правни факултет, Бања Лука, бр. 14, Година V, 2008, стр. 87–97.
- Марковић Лазар, *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991.
- Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2010.

- Николић Павле, „Интерпелација”, у: *Влада – положај у систему; остваривање у пракси; функција Владе; шта ваља мењати* – Материјал са округлог стола организованог 16. априла 1998, Југословенско удружење за уставно право, Београд, 1998, стр. 77–86.
- Пајванчић Маријана, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008.
- Пајванчић Маријана, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2008.
- Pásztor Bálint (Пастор Балинт), „Амандирање предлога закона – употреба или злоупотреба?”, *Српска политичка мисао*, Београд, год XXV, vol. 60, 2/2018, стр. 305–324.
- Пејић Ирена, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011.
- Петров Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
- Bačić Arsen, *Parlamentarno pravo: hrvatske i poredbene parlamentarne procedure*, Pravni fakultet Sveučilišta, Split, 2004.
- Bagehot Walter, *The English Constitution*, Chapman and Hall, London, 1867.
- Csorba György, *Parlamentek ellenőrző szerepe a plenáris üléseken – EU tagállamok, Országgyűlési Könyvtár, Képviselői Információs Szolgálat, Budapest, 2011.*
- Pesti Sándor, *Az újkori magyar parlament*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
- Petrétei József, „A parlamenti kontroll sajátosságairól“, in: *Ünnepi tanulmányok – Holló András hatvanadik születésnapjára*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, стр. 329–358.
- Soltész István, „A kormányzat parlamenti ellenőrzése“, *Magyar Közigazgatás*, Budapest, 1994/5, стр. 279–290.
- Szente Zoltán, *Bevezetés a parlamenti jogba*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010.

Veress Emőd, „A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában“, *in: PhD tanulmányok I*, Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2004, стр. 415–487.

ПРОПИСИ

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/10.

Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/12 – пречишћени текст.

Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 32/02 – пречишћени текст.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Народна скупштина сазив од 03. јуна 2016. Посланичке групе, Internet, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/poslanicke-grupe/poslanicke-grupe.901.html>, 30/06/2019.

Предлог за промену Устава упућен Народној скупштини, Internet, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2018/010-3691_18_Predlog.pdf, 01/07/2019.

Pásztor Bálint**THE CHALLENGES OF THE EXERCISE OF THE
EFFICIENT AND DELIVERABLE CONTROLLING
FUNCTION OF THE PARLIAMENT BY THE SPECIAL
INSTITUTE OF INTERPELLATION****Resume**

The subject of the paper is the analysis of legal-political and institutional prerequisites for transforming the institute of interpellation from its content of constitutional and administrative provisions into an efficient and effective mechanism for controlling the work of the Government. An analysis of the possibilities of exercising effective parliamentary control, the possibility anchored in the reality of parliamentary life, aims to make the institute of interpellation “real”. In order to understand the necessity of transforming the interpellation from a legal ideal into a practical and political mechanism of parliamentary control, it was analyzed, in a historical-comparative context: the emergence and features of the control function of the parliament, because one cannot speak of a parliamentary system of state governance without a control function which is primarily understood as the manifestation of the representative role of the Parliament; various theoretical views of the classification of the competences of the parliament were presented; freedom of speech was considered as a prerequisite for the exercise of the control function of the Parliament as well as the essential elements of interpellation: its legal nature, conditions and consequences of submission.

The interpellation is an instrument in the hands of members of parliaments – which is regulated by the constitution in a large number of states, and not just by the rules of procedure – by which they are more thoroughly informed about the work of a Government or a member of the Government on the one hand, but by which, after the delivery of the government’s response, a political debate comes to an end in the clarification. The interpellation does not produce in all countries that know this institute similar, and even less, the same consequences. In some countries, the interpellation is close to the most significant means of control – a proposal for

a vote of no confidence, while in others it is difficult to draw a sharp border between the interpellation and the “ordinary” parliamentary question in written form, and in that sense interpellation is often defined as a qualified parliamentary question. In Serbia, the interpellation, though *materia constitutionis*, did not come to life as an effective control mechanism for the work of the Government, therefore we paid special attention to formulating proposals to improve the institute of interpellation and in general, the controlling role of the National Assembly. There are several reasons why the interpellation did not come to life in the Serbian parliamentary system.

First of all, the analysis of the provisions of the Constitution leads to the conclusion that Serbia is among the countries where the interpellation is a collective (not individual) right of members of the Parliament. Secondly, Serbia is among the countries where the institute of the interpellation is firmly attached to the institute of the motion for a vote of no confidence in the Government or a member of the Government. In addition, the interpellation is not an accessible means of control because too many members of parliament – at least fifty deputies have to submit an interpellation in connection with the work of the Government or a particular member of the Government. In the debates that have been going on for a number of years about a possible constitutional review, it was not felt necessary to redefine the institute of interpellation. We are of the opinion that by prescribing almost unattainable conditions on the one hand and, on the other hand, by linking this institute to a vote of no confidence to the Government or a member of the Government, a maximally ineffective institute of government control has been created, and that it is a “dead” control instrument, which not only cannot be considered a regular means of controlling the work of the Government by the Parliament, but is actually a non-existent institute. In that light, the provision of the Constitution, according to which the subject matter of the interpellation cannot be re-discussed before the expiration of ninety days from the day of the vote, makes it unnecessary.

Keywords: interpellation, parliamentary competence, freedom of speech, parliamentary control function, practice of the National Assembly of the Republic of Serbia, comparative practice, procedural solutions

* Овај рад је примљен 1. августа 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.