

УДК 342.51:342.534

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6242019.2>

Прегледни рад

Bálint Pásztor (Балинт Пастор)*

*Правни факултет за привреду и правосуђе,
Универзитет Привредна Академија, Нови Сад*

ПОСЛАНИЧКО ПИТАЊЕ И УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛИТИЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ ВЛАДЕ У ПАРЛАМЕНТАРНОМ СИСТЕМУ

Сажетак

Предмет анализе је класични инструмент контроле рада владе на пленарним седницама парламента: посланичко питање. Анализирани су историјат, основна обележја, правна природа и облици посланичког питања у парламентарном систему као и сличности и разлике у (пре свега пословничкој) регулативи различитих држава. Резултат рада су формулисани предлози за практичну политику који за циљ имају унапређење делотворности посланичког питања као инструмента ефикасне контроле рада владе и посебно, утицаја на развијање културе дијалога и јачање политичке одговорности. Представљајући различите правно-политичке приступе у процедуралном дизајнирању овог инструмента контроле у разним европским државама, посебна пажња је посвећена парламентарној пракси Народне скупштине Републике Србије. На темељу анализе конкретних случајева формулисани су и предлози унапређења

* pasztorbalint@pravni-fakultet.info

пословничких решења, а у циљу остваривања ефикасне и делотворне контролне функције Народне скупштине. Будући да је посланичко питање комплексни механизам који се може разумети, у ширем контексту, анализом европске политичке и уставне историје, да се доследном применом овог института унапређује и јача политичка одговорност као једна од темељних вредности парламентарног система државне власти, 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: посланичко питање, контролна функција парламента, пракса Народне скупштине Републике Србије, упоредна пракса, политичка одговорност, пословничка решења, слобода говора

1. УВОД

Контролна функција парламента је манифестација његове представничке улоге. У скупштини на основу начела слободне расправе и слободе говора посланици имају не само право, већ и – додуше не у правном смислу речи – дужност да надзиру рад носилаца извршне власти.

Квалитет контроле зависи од многих чинилаца. Од великог су утицаја наравно одредбе Устава, закона о скупштини (уколико такав пропис постоји у датој земљи), пословника, али остварење контроле у огромној мери зависи и од ванправних чинилаца. Међу њима су најважнији: степен политичке културе и уопште демократичности друштва, партијски систем, снага јавног мњења. Средства контроле у већој мери користе посланици који припадају некој опозиционој странци. Њихов је

задатак да у очима грађана буду алтернатива тренутној влади. То могу постићи само у држави у којој грађане интересује шта се у парламенту дешава. Задатак свих посланика јесте да раде на „изградњи“ парламента, као истинског народног представништва. Како се то колоквијално често каже „задатак опозиције је да критикује“. Да, али с једне стране критика треба да буде аргументована, а са друге, треба знати мудро изабрати средство помоћу које ће се критика формулисати.

Да би сви посланици (и владајући и опозициони) могли да извршавају своје задатке који произилазе из логике парламентарног облика државне власти морају им стајати на располагању делотворна, ефикасна и пре свега доступна средства контроле.

Та средства 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.

У овом раду следимо критеријум који наводи Владан Петров¹, позивајући се на Хамона и Тропера, да 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.

Иако се у овом раду нећемо бавити интерпелацијом мислим да је важно да укажемо на разлику између посланичког питања и интерпелације. Золтан Сенте (Szente Zoltán) наводи² да се основна разлика између њих огледа у томе што се о одговору датом на посланичко питање не води пленарна расправа (или ако је то ипак случај она се своди на дијалог између посланика и министра³) и о њему се не гласа. Исто то

1 Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 149.

2 Szente Zoltán, *Bevezetés a parlamenti jogba*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010, стр. 195-196.

3 Могућност постављања допунског питања, што постоји и у Пословнику Народне скупштине Републике Србије.

је Слободан Јовановић пре деведесет пет година формулисао на следећи начин: „разлика између питања и интерпелације састоји (се) у томе, што се о питању не претреса и не гласа⁴, а о интерпелацији се и претреса и гласа. Питање је дијалог између министра и питача, и циљ је тога дијалога да се добију од министра извесна обавештења. Интерпелација је један напад посланика на министра, и циљ је тога напада да изазове скупштински претрес извесних министрових поступака. Тај претрес има да се заврши скупштинском оценом, повољном или неповољном, министрових поступака“⁵. Док је значи интерпелација данас превасходно инструмент отворене политичке борбе, посланичко питање је најпрактичније средство прибављања информација⁶. Ми бисмо још додали да је посланичко питање, за разлику од интерпелација, обично предмет скупштинског пословника, а ретко је предмет уставног регулисања (*materia constitutionis*) у упоредном праву⁷.

2. ПОСЛАНИЧКО ПИТАЊЕ - НАСТАНАК, КАРАКТЕРИСТИКЕ, КЛАСИФИКАЦИЈЕ, УПОРЕДНА РЕШЕЊА

Посланичко питање је класично средство контроле рада владе на пленарним седницама парламента. Како се у теорији наводи, циљ употребе овог средства је „само“ добијање информација о раду владе или члана владе, а не постављање питања одговорности владе или министра⁸.

Посланичко питање је, значи повремено средство контроле, којим се парламент обавештава о раду владе или министра. Овај инструмент стоји свим посланицима на располагању, али је, како наводи Маријана Пајванчић,

4 Треба, међутим нагласити да постоје земље изузеци (нпр. Република Ирска), у којима се не прави разлика између питања и интерпелација.

5 Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924, стр. 286.

6 Szente Zoltán, *Bevezetés a parlamenti jogba*, нав. дело, стр. 196.

7 Нпр. изузетак је Мађарска, чији Основни закон (чл. 7.) одређује коме је могуће поставити посланичко питање.

8 Ову констатацију треба узети са резервом, пошто се и посланичка питања врло често постављају да би се указало на пропусте владе или министра, што касније може довести и до позивања на политичку или другу одговорности. Несумњиво је ипак да се питање одговорности углавном поставља помоћу других средстава.

битно оруђе и у рукама владе јер „омогућује влади да кроз одговор на њега информише парламент о свом раду или раду министарства“⁹.

Већ из досада изнетих најосновнијих констатација можемо закључити да је посланичким питањем могуће остварити три значајна циља. То су: контрола рада владе или њених чланова (или министарстава), прибављање информација значајних за вршење посланичке функције, тј. представљања интереса грађана у највишем законодавном телу и најзад, усмеравање пажње јавности на тему коју народни посланик сматра значајним.

Један од циљева постављања посланичког питања је прибављање информација значајних за вршење посланичке функције. Акценат бисмо ставили на реч „значајних“. То је битно назначити због тога што се често сусрећемо са ставом да је посланичко питање безначајно средство која служи само за задовољавање личне радозналости народног посланика. Тај начин размишљања је демантовао још Слободан Јовановић рекавши да је сврха питања и одговора „да би тим путем цела Скупштина дошла до сазнања о владином раду“¹⁰. Или речима Драгана М. Стојановића: „посланичко питање (...) није привилегија која служи задовољењу личне радозналости и амбиција посланика. Напротив, право на добијање информација признаје се посланицима у интересу парламента и његове контроле над радом владе“¹¹.

Институт посланичког питања се најпре јавио у Енглеској. Петров¹² наводи да је прво питање у Доњем дому (Дому комуна) постављено 1783. године, али је институт настао у Горњем дому (Дому лордова) 1721. године. Интерпелација у континенталном смислу никад није примењивана у тој држави, али је посланичко питање од друге половине XIX века постало веома популаран институт¹³. Тада је успостављен и тзв. Ques-

9 Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008, стр. 124.

10 Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, исто, стр. 282.

11 Драган М. Стојановић, *Правни положај посланика: на примерима Француске, Немачке, Аустрије и Југославије*, Правни факултет, Центар за публикације, Ниш, 1999, стр. 132.

12 Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 149.

13 Szente наводи податак да је њихов број од 1847. до 1901. године порастао са 129 на 6448. (Szente Zoltan, *Bevezetés a parlamenti jogba*, нав. дело, стр. 196.)

tion time, који још увек постоји. То значи да се сваког дана када се одржавају пленарне седнице (од понедељка до четвртка) у тачно одређеном периоду могу постављати питања. У просеку се сваког дана резервише око сат времена за ову намену. Према пословнику Доњег дома, посланик може да одреди и дан када би желео да добије одговор¹⁴. Постоји могућност и за постављање питања у писаној форми.

Веома је интересантна регулатива Републике Ирске¹⁵. У тој земљи је председник парламента овлашћен да анализирајући свако питање у писаној форми цени да ли оно стварно служи за добијање информација, да ли је кратко и јасно формулисано и да ли садржи личне оптужбе на рачун министра. У Ирској се о одговору гласа у парламенту (у тој земљи не постоји разлика између питања и интерпелације). Председник одговор ставља на гласање речима: „питање је да ли...“ а гласа се аklamацијом.

У Немачком праву постоје три основна типа посланичких питања: велико питање, мало питање и усмено питање. Драган М. Стојановић наводи да се у тој земљи за разлику од Француске, значај придаје вршењу парламентарне контроле, а не само добијању обавештења од владе. Велико питање (*grosse Anfrage*)¹⁶ мора бити образложено и упућује се кабинету или министру, као појединачном члану Владе. Оно у суштини одговара интерпелацији пошто се о њему расправља и гласа. Према немачком пословнику, до расправе долази само ако иза великог питања стоји посланичка група или најмање пет посто чланова Доњег дома (*Bundestag*). Малим питањем (*kleine Anfrage*) се не доводи у питање политика Владе о односу на неку значајну тему, већ се „само“ тражи обавештење у вези питања из надлежности кабинета. Влада на њих одговара у писаној форми. Ако посланици нису задовољни одговором, могу поново да поставе усмено питање на часу за питања (*Fragestunde*). У случају изостанка одговора, мало питање може прерасти у велико или у усмено питање. Од 1965. године у овој држави постоји и Актуелни час (*aktuelle Stunde*). У оквиру њега се на свакој седници, у временском интервалу од сат

14 Исто, стр. 197.

15 Исто, стр. 197.

16 Овај облик питања се сматра и интерпелацијом у тој земљи (Види: Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, стр. 213.)

времена расправља о актуелним политичким дешавањима. У складу са изменама пословника из 1990. године, посланицима сваког уторка стоји на располагању тридесет минута да Влади постављају питања у вези актуелних политичких тема. Пословник Немачке познаје и питања у писаној форми (*schriftliche Anfrage*).

У Републици Хрватској постоје „*usmena zastupnička pitanja*“ и „*pisana zastupnička pitanja*“¹⁷. Усмена посланичка питања се постављају Влади, односно члану Владе на седницама за време „*Aktualnog priјerodneva*“. Оно по правилу траје четири сата на почетку сваке седнице. Ако је посланик незадовољан одговором може затражити одговор у писаном облику. Битна је одредба пословника, која каже да је председник Владе дужан да обезбеди присуство најмање половине чланова Владе на седници парламента (*Sabora*) у времену одређеном за постављање посланичких питања¹⁸. Једино оваква решења могу обезбедити да право постављања питања испуњава улогу парламентарне контроле над радом владе. Писани одговор на писано питање или на усмено питање у вези којег датим усменим одговором посланик није задовољан доставља се у року од тридесет дана. Устав Републике Хрватске познаје и институт интерпелације.

Као што се већ и из примера ових неколико држава види, постоји више врста питања (усмена-писмена, велика-мала, питање које може поставити сваки парламентарцац-питање које може поставити само одређени број посланика), која се истовремено користе, често употпуњујући једно друго. У свим државама постоји захтев да питање буде јасно формулисано и да се односи на надлежности појединог министра или владе као целине. Министри обично имају обавезу да одмах одговоре на усмено питање, а посланик најчешће има могућност за постављање допунског питања. Најчешће је пословником одређен рок у којем је члан владе дужан да одговори на питање у писаној форми.

Посланичким питањем се контрола рада владе или њених чланова (или министарстава) врши прибављањем

17 Arsen Bačić, *Parlamentarno pravo: hrvatske i poredbene parlamentarne procedure*, Pravni fakultet Sveučilišta, Split, 2004, стр. 356.

18 Такво решење, нажалост, Пословник Народне скупштине Републике Србије не познаје.

информација које су значајне за вршење посланичке функције, тј. представљање интереса грађана у највишем законодавном телу, а циљ тражења обавештења је веома често усмеравање пажње јавности на тему коју народни посланик сматра значајним. Било би преамбициозно претходну реченицу назвати дефиницијом института посланичког питања, али по нама, она ипак садржи у себи најзначајније карактеристике, као и смисао овог института.

Усмеравање пажње јавности на одређену тему као циљ или сврха посланичког питања сматрамо битним и упркос чињеници да избегавање одговора или незадовољавајући одговор најчешће не производи правне санкције по министра или владу у целини али може итекако довести до политичке санкције. То се може десити или у самом парламенту – „прерастањем“ питања у интерпелацију или предлог за изгласавање неповерења - или пак на наредним изборима. Због тога се слажемо са констатацијом Естер Коде (Szóda Eszter) да се посланичко питање само на први поглед чини „бестежинским жанром“¹⁹.

2.1. Посланичко питање у парламентарном систему Србије - настанак, карактеристике, класификације

У Србији су посланичка питања први пут уведена Законом о пословном реду у Народној скупштини 1870. године, а први највиши правни акт који је регулисао тематику питања и интерпелација био је Устав Краљевине Србије из 1888. Било је предвиђено да се питања постављају пре преласка на дневни ред, а министри су били обавезни да на њих одговарају „у току истог сазива“²⁰. Слична решења је предвиђао и Устав из 1903.

Устав Републике Србије из 1990. године не спомиње посланичка питања – што је случај и са сада важећим Митровданским уставом из 2006. године – што наравно не треба тумачити на начин да посланичка питања не представљају

19 Szóda Eszter, „Fontos „kérdés”?! (in: *Politikatudományi Szemle*, 2001/1-2), Budapest, стр. 235. Она наводи и могуће функције посланичких питања. По њој посланичка питања је могуће делити на питања чија је функција контрола рада владе, на лобирајућа питања и на питања чија је функција прибављање информација.

20 Чл. 122. став 2 Устава из 1888. године цитира Владан Петров (Владан Петров, *Парламентарно право*, нав.дело, стр. 153.)

постојеће средство за контролу рада Владе на пленарним седницама Народне скупштине²¹.

До 2010. године су посланичка питања чинила искључиво пословничку материју, али су те године своје место нашла и у Закону о Народној скупштини²². Но Закон садржи само оквире, а детаљи у вези врста посланичких питања и процедуре и даље су регулисани Пословником Народне скупштине. Генерално се може рећи да су пословници до 2009. године оскудно регулисала тематику посланичких питања, а ако узмемо у обзир чињеницу да се у нашој земљи претходних деценија није могла установити ни парламентарна пракса (а можда бисмо могли рећи ни демократска политичка култура) није необично да се посланичка питања нису често постављала, а да су одговори још ређе стизали. Ствари су се почели мењати на боље после усвајања измена и допуна Пословника 2006. па 2009., као и доношењем новог – сада важећег – пословника из 2010. (који је малим делом измењен 2011. године)²³.

Посланичка питања у парламентарном систему Србије се по важећем пословнику појављују у четири облика. То су усмена питања (класични Question time), дани за тражење обавештења и објашњења, посланичка питања у вези са актуелном темом и питања у писаној форми. У наставку рада ћемо се упознати са сваким од њих, али ћемо претходно видети које су њихове заједничке карактеристике.

Што се тиче заједничких карактеристика свих облика посланичких питања, њихово постављање је у Србији индивидуално право народних посланика²⁴. Према Пословнику²⁵, народни посланик има право да постави посланичко питање поједином министру или Влади, из

21 Иако интерпелација не чини предмет овог рада, сматрамо битним навести да огромне разлике постоје у решењима Устава из 1990 (који није познавао интерпелацију) и Устава из 2006. у односу на ово средство контроле.

22 Чл. 56. Закона о Народној скупштини (*Службени гласник РС*, бр. 9/10) говори о односу Народне скупштине и Владе.

23 Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10 и 13/11, пречишћени текст: *Службени гласник РС*, бр. 20/12.

24 У неком смислу чине изузетак посланичка питања у вези с актуелном темом. Код овог облика посланичких питања тему која се сматра актуелном може да предложи само посланичка група, а не и народни посланик.

25 Чл. 204. став 1.

њихове надлежности. Посланичко питање мора бити јасно формулисано. То је једина формална претпоставка, коју посланичко питање треба да испуњава. Пословник садржи и формулацију²⁶ према којој се посланичко питање упућује надлежном министру или Влади. Пословник на неки начин меша усмена и питања у писаној форми што можемо видети и из става 4. члана 204., који каже да се посланичко питање поставља у писаном облику или усмено, с тим да излагање посланика који поставља питања не може да траје дуже од три минута²⁷.

2.1.1. „Question time“ – последњи четвртак у месецу

Посебно време за постављање посланичких питања по Пословнику Народне скупштине није постојало све до усвајања измена и допуна Пословника 17. фебруара 2009. године²⁸. До тада је био на снази неизмењен члан 199. према којем се посланичка питања постављају, по правилу, пошто Народна скупштина оконча рад по свим тачкама дневног реда. „По правилу“ је у пракси значило да постављање питања није увек било омогућено. Оваквом регулативом се није ни могло очекивати да посланици буду заинтересовани за припремање квалитетних питања, која би могла бити делотворна средства за контролу рада Владе.

Ирена Пејић примећује²⁹ да за разлику од европских парламентарних система, у којима се „Question time“ одвија најмање једанпут недељно³⁰, у парламентарној пракси Србије то се дешава свега једном месечно. Влада је и по тренутно важећем Пословнику обавезна да само једанпут месечно одговара на посланичка питања³¹.

26 Чл. 204. став 3.

27 Ово последње правило се односи и на могућност постављања питања последњег четвртка у месецу, која је као што ћемо одмах видети облик „Question time“-а у Србији.

28 *Службени гласник РС*, бр. 13/09.

29 Ирена Пејић, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 340. Она, међутим наводи погрешан податак да је овај облик постављања посланичких питања у Србији уведен 2006. године. Те године је детаљно регулисана процедура поводом другог облика постављања питања: посланичких питања у вези с актуелном темом.

30 Нпр. у Мађарској, сваког понедељка.

31 Не рачунајући питања у вези с актуелном темом.

Посланичка питања се постављају³² Влади, у присуству чланова Владе, сваког последњег четвртка у месецу, на седници која је у току, од 16 до 19 часова, када се прекида рад по дневном реду. Влада три дана раније, писаним путем обавештава Парламент о томе који чланови Владе не могу да присуствују седници на којој се постављају посланичка питања.

Анализирајући важећа пословничка решења можемо констатовати да она нису најсрећније формулисана. С једне стране, посланичка питања се постављају једино ако је седница у току. Неки би можда рекли да је то логично, али се оваквом решењу ипак може приговорити због тога што се оно лако може злоупотребити. Дешавало се више пута од 2009. године да је Дан за гласање био тако одређен да се изјашњавање о предлозима заврши до 16 часова последњег четвртка у месецу, да се закључи седница Народне скупштине, а нова би била сазвана за следећи дан или за почетак наредне седмице, па захваљујући томе није било пословничких обавеза чланова Владе да у Парламенту одговарају на посланичка питања³³. Ако знамо да се по Пословнику³⁴ седнице скупштине по правилу одржавају уторком, средом и четвртком, није тешко закључити да није најсрећније решење према којем је „Question time” последњег четвртка у месецу. Било би теже избећи обавезу Владе везану за одговарање на питања посланика (у чему су најчешће „саучесници“ и посланици владајуће већине)³⁵ да је то предвиђено за уторак или среду. Било би још боље да се речи „на седници која је у току“ у Пословнику бришу. Уз то би наравно требало прецизирати да у месецима у којима Народна скупштина не заседа (обично јануар и август) нема ни одговарања на посланичка питања³⁶.

32 Чл. 205. Пословника

33 Посланичких питања није било у јуну, јулу, септембру и децембру 2009., у марту, мају, јуну, јулу и децембру 2010, као ни у мају и јулу 2011. године (не рачунајући наравно месеце када Народна скупштина уопште није заседала). (Види: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-11-juna-2008/poslanicka-pitanja.1549.html>, Internet, приступљено 19/06/ 2019.)

34 Чл. 87.

35 Што наравно није случај само у Србији.

36 Штавише став 3. члана 205. Пословника предвиђа да се за време ванредног заседања, на седници Народне скупштине могу постављати посланичка питања и другог дана у месецу, ако подносилац захтева за ванредно заседање то предвиди у свом захтеву.

Друга слаба тачка чл. 205. Пословника је она која, додуше прописује обавезу Владе да три дана пре дана за одговарање на посланичка питања (последњи четвртак у месецу) писаним путем обавести Парламент о томе који чланови Владе не могу присуствовати седници, али не предвиђа санкцију ако то не учини, и што је још важније, нема санкција ни за министра, који избегава долазак на седницу и одговарање на питања посланика. У пракси се од 26. марта 2009.³⁷ врло ретко дешавало да су народни посланици били обавештени о томе који министри неће одговарати на питања посланика. То је значајан пропуст због тога што списак народних посланика са редоследом говорника председник посланичке групе треба да преда председнику (председавајућем) Парламента пред почетак седнице на којем чланови Владе одговарају на питања, тј. буквално у истом тренутку када постаје јасно који су министри дошли на седницу. Ускраћивањем информација о томе који министри ће доћи у скупштину, посланичке групе су онемогућене да дефинишу стратегију поступања на тој седници.

Пошто нема санкције за непојављивање министра у Парламенту последњег четвртка у месецу, врло често се дешава да се у Великој сали Народне скупштине нађе свега неколико чланова Владе³⁸. Поред тога што смо принуђени да констатујемо да Влада оваквим игнорантским поступањем изражава непоштовање према највишем представничком органу државе, ово има и негативне практичне последице, наиме врло често се дешава да народни посланик због одсуства ресорног министра није у могућности да се благовремено информише о некој теми, која је од значаја за обављање посланичке делатности или – пошто посланичка питања, као што смо видели, имају и лобистичку функцију – не може да

37 Када је први пут био одређен „Question time“.
(види: *Посланичка питања* http://www.parlament.gov.rs/Poslani%C4%8Dka_pitanja.3634.941.html, Internet, приступљено 19/06/2019.)

38 У марту 2009. је 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. до 14. марта 2011. имала 27 чланова. У последње време можемо констатовати већу „кооперативност“ Владе јер су 2019. године на посланичка питања у марту одговарала четрнаесторо чланова Владе, а у јуну једанаесторо. Актуелна Влада има 21 члана. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/poslanicka-pitanja/poslanicka-pitanja.991.html>, Internet, приступљено 20/06/2019.

апелује на члана Владе да се одређени проблем реши, који је од значаја за грађане које заступа. Може лако да се деси да одређена тема следећег месеца није више актуелна.

Што се тиче тока седнице³⁹ у дану за постављање посланичких питања, већ смо видели да излагање посланика који поставља питање може да траје највише три минута. На постављено усмено посланичко питање, министар, односно члан Владе усмено одмах одговара⁴⁰. После датог одговора на посланичко питање, народни 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 минута⁴¹. Из одредаба Пословника се види да народни посланик има укупно осам минута на располагању, што је сасвим довољно да се информише о одређеној теми из надлежности министра или Владе или да усмери пажњу јавности на неки пропуст или неодговарајуће поступање члана Владе. Није добро решење, међутим да члан Владе, који највише два пута може да говори поводом питања истог народног посланика није временски ограничен. Пошто је Влада обавезна да одговара од 16 до 19 часова (и то само једанпут месечно), може да се деси да министри својим дугим одговорима одузимају време од посланика и тако обесмисле институт „Question time“-а. Свакако би требало временско ограничити и одговоре министара, на начин како је то учињено код другог облика посланичког питања - посланичких питања у вези с актуелном темом и тако искључити могућност опструкције од чланова Владе.

39 У току трајања постављања питања и давања одговора, сходно се примењују одредбе Пословника, с тим што нису дозвољене реплике и указивања на повреду пословника (чл. 216.) Постоји обичај (правило који у вези овог облика питања није Пословником дефинисано) да питање прво поставе посланици који не припадају ни једној посланичкој групи, а затим народни посланици од најмање према највећој посланичкој групи.

40 Ако је за давање одговора потребна одређена припрема, они то морају одмах образложити, а одговор народном посланику доставити у писаном облику, у року од осам дана од дана када је питање постављено (чл. 206. Пословника).

41 Чл. 207. Пословника

2.1.2. Посланичка питања у вези с актуелном темом

„Пословник Народне скупштине не прави јасну разлику између посланичких питања мањег и већег значаја, али предвиђа посебну категорију посланичких питања⁴². Реч је о посланичким питањима у вези с актуелном темом, за која је уређен посебан поступак.“⁴³ Оне у Пословнику Народне скупштине постоје од ступања на снагу његових измена 2005. године⁴⁴. До детаљног регулисања овог средства контроле над радом Владе долази 2006. године⁴⁵, али се она почела примењивати тек од 2009. године⁴⁶.

Према решењима важећег Пословника⁴⁷ председник Народне скупштине, на предлог посланичке групе, најмање једанпут у току месеца одређује дан када ће поједини министри у Влади одговарати на посланичка питања у вези с неком актуелном темом. Предлог посланичке групе упућује се председнику Парламента у писаном облику и мора да садржи прецизно навођење актуелне теме о којој ће се постављати питања, име и презиме надлежног министра, односно функцију другог одговорног лица које треба да одговара на питања.

Као што видимо, предлог може поднети само посланичка група, не и народни посланик. Одговарање на посланичка питања може трајати најдуже 180 минута, а обавља се без обзира на број присутних народних посланика у сали за седнице.

42 На пример у Мађарској је сличан институт дан политичке дебате.

43 Владан Петров, *Парламентарно право*, нав.дело, стр. 155.

44 Став 2. члана 194. Пословника (*Службени гласник РС*, бр. 53/05.) је садржавао штуро решење према којем „Председник Народне скупштине, на предлог посланичке групе, најмање једанпут у току месеца одређује дан када ће поједини министри у Влади Републике Србије одговарати на посланичка питања у вези са неком актуелном темом“. Процедура је, међутим остала неразрађена.

45 Изменама пословника из 2005. године (Пословник Народне скупштине, пречишћен текст *Службени гласник РС*, бр. 81/06.)

46 Веома је интересно да прво одговарање на посланичка питања у вези с актуелном темом није предложила нека опозициона посланичка група, већ владајућа већина. 26. фебруара 2009. су одређени чланови Владе одговарали на посланичка питања у вези с актуелном темом: „Економска криза и мере Владе на њеном превазилажењу“ на предлог посланичких група За Европску Србију, Г17 плус и СПС-ЈС.

47 Чл. 209-216. Пословника

Интересантно се у пракси нашег Парламента тумачи решење које каже да ако је поднето више предлога посланичких група, председник Народне скупштине одређује редослед тема, према времену пристизања уредних предлога. Пошто је Пословником прописано да се најмање једанпут у току месеца одређује дан када ће поједини министри у Влади одговарати на посланичка питања у вези с неком актуелном темом, уколико у току истог месеца стигне више предлога за актуелну тему, долази се до комичних ситуација. Тако је нпр. 27. марта 2009. био Дан за одговарање на посланичка питања у вези са две предложене актуелне теме. Једну је предложила посланичка група Српске радикалне странке: „Резултати и последице досадашње сарадње Републике Србије са Хашким трибуналом“, а другу Либерално демократска партија: „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“. Одговарање на посланичка питања у вези обе две теме трајало је укупно 180 минута. Евидентно је да се Пословник тумачио на начин који није ишао у прилог делотворности контролне функције Народне скупштине. Уколико у току истог месеца стигну два предлога за актуелну тему, било би неопходно одредити два одвојена дана (или барем обезбедити по 180 минута) за одговарање на питања⁴⁸.

48 Поготово када се узме у обзир чињеница да је од 26. фебруара 2009. до 2011. године свега десет пута био одређен дан за одговарање на посланичка питања у вези с актуелном темом. То говори да опозиција ни у најмањој мери не злоупотребљава ово средство контроле и не користи га за вршење опструкције. Необјашњиво је зашто се упркос томе више пута десила ситуација да је истог дана било више актуелних тема. Треба додати да се ниједном није десило да се у истом месецу одреди више дана за одговарање на посланичка питања у вези с актуелном темом, без обзира што је то чланом 209. Пословника омогућено. Било би могуће и то да ако се у предвиђеном времену (180 минута) није одговорено на сва посланичка питања, председник Народне скупштине одреди и други дан када ће министар одговарати на та питања (чл. 212), али се ни то још није десило. У X (2014-2016) и у XI сазиву (3. јун 2016. -) Народне скупштине се ниједном није догодило да је одређен дан за одговарање на посланичка питања у вези с актуелном темом, иако је било предлога појединих опозиционих посланичких група. Чланови Владе су последњи пут у Народној скупштини одговарали на питања у вези с актуелном темом дана 30.05.2013. г. (Решавање тешке економске и социјалне ситуације у земљи, на предлог Посланичке групе Демократска странка). Види: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-31-maja-2012/poslanicka-pitanja.2273.html>, Internet, приступљено 21/06/2019.)

Као што смо видели, одговарање на питања може трајати најдуже 180 минута⁴⁹. Право да постављају питања надлежном министру имају сви народни посланици, и то: право да први постави питање има представник предлагача, затим пријављени председници, односно овлашћени представници посланичких група, почевши од представника бројчано најмање посланичке групе, па до бројчано највеће посланичке групе и народни посланици према пријавама, а до истека укупног времена за постављање питања и давање одговора. Један посланик може да постави највише три питања.⁵⁰

Време у оквиру којег народни посланик усмено поставља питање износи најдуже три минута. Надлежни министар се обраћа Народној скупштини најдуже пет минута како би одговорио на питање. После одговора надлежног министра, народни посланик који је поставио питање може да постави још највише два потпитања, у укупном трајању до два минута. Надлежни министар даје одговор у укупном трајању до пет минута.⁵¹

Можемо констатовати да је за разлику од „Question time”-а и члан Владе временски ограничен, али и то да министру стоји на располагању десет минута за давање одговора, а народном посланику свега половина тог времена за постављање питања и евентуалних потпитања. Зависи од теме, али и од карактера и функције конкретног питања да ли је ово време довољно.

Битно је нагласити да се у данима када министри одговарају на посланичка питања обезбеђује директан телевизијски пренос⁵². То је битно због остварења начела јавности рада парламента⁵³.

49 Ова одредба се у Народној скупштини тумачи на начин да се у 180 минута рачунају само одговори, а не и питања. То у пракси значи да - под условом да члан Владе поводом сваког питања искористи све време које му стоји на располагању - у једном дану за одговарање на посланичка питања у вези с актуелном темом, могуће поставити највише 18 питања.

50 Чл. 213.

51 Чл. 214.

52 Ова одредба Пословника (чл. 215) односи се и на „Question time“.

53 Ако одговор на посланичко питање садржи податке који представљају тајну, министар, односно Влада, могу предложити да се одговор саслуша без присуства јавности. (Чл. 208. Пословника)

2.1.3. Уторак и четвртак – дани за тражење обавештења и објашњења

Овај институт контроле рада Владе на пленарној седници Народне скупштине, нашао је своје место у Пословнику фебруара 2009. године⁵⁴. До прецизног уређења услова под којима народни посланик може да тражи обавештења и објашњења дошло је после дугогодишње злоупотребе овог права.

Годинама су, наиме пословници о раду Народне скупштине Републике Србије садржавали право посланика да буде обавештен о свим питањима потребним за вршење функције народног посланика. Од јуна 2005. до фебруара 2009. године Пословник је више пута мењан али су чланови 225. и 226. остајали нетакнути. Први је говорио о томе да је право посланика да буде обавештен о свим питањима потребним за вршење функције народног посланика, а други је разрађујући претходну одредбу предвиђао његово право да тражи обавештења и објашњења од председника Народне скупштине, председника одбора Народне скупштине, министара и функционера у другим републичким органима и организацијама, о питањима из оквира права и дужности ових функционера, из надлежности органа на чијем се челу налазе, а која су му потребна за остваривање функције народног посланика.

У пракси су се ове одредбе тумачиле тако да је у било ком моменту било који народни посланик могао да рекламира повреду пословника и позивајући се на ове чланове пословника затражи (или што је још интересантније „понуди“) информацију за коју је сматрао да му је потребна за остваривање функције народног посланика. Све то у трајању од три минута. Због ових чланова и - још више - њиховог екстензивног тумачења се неретко дешавало да се Народна скупштина данима бавила искључиво повредама Пословника и тражењем обавештења⁵⁵.

54 Ирена Пејић овај институт назива хибридном формом комуникације народних посланика са владом (Ирена Пејић, *Парламентарно право*, нав.дело, стр. 341.)

55 Одговори су веома ретко стизали. Нпр. 2008. године је било 174 захтева за давање обавештења и свега 47 одговора (Преглед активности Народне скупштине Републике Србије у 2008. години, Народна скупштина - Одељење за припрему и обраду седница од 10.12.2010.). Зарад прецизности треба констатовати да се у Прегледу не разликују усмени и писани захтеви

После три и по године злоупотребе права на тражење обавештења, додавањем пет речи на крај реченице фамозног члана 226. раније важећег Пословника, и новог става, рођено је ново средство контроле који у великој мери личи на институт обраћања пред прелазак на дневни ред који постоји у пословницима многих европских земаља⁵⁶. Од фебруара 2009. године, наиме народни посланик од набројаних функционера може да тражи обавештење увек – осим на седници Народне скупштине.

Изузетно, председник, односно овлашћени представник посланичке групе, ово право може остварити и на седници Народне скупштине, усмено, у једном обраћању, у трајању до пет минута, уторком и четвртком, и то одмах након отварања седнице, а пре преласка на даљу расправу⁵⁷.

Ово – најновије – средство контроле пружа могућност народном посланику⁵⁸ да не чекајући последњи четвртак у месецу или одређивање актуелне теме правовремено затражи обавештење или да својом дискусијом усмери пажњу јавности на тему коју народни посланик – представљајући интересе грађана - сматра значајном. Једини формални захтев јесте да у току свог обраћања посланик затражи обавештење или објашњење⁵⁹ од круга функционера који је Пословником доста широко постављен (практично да постави питање), а они су дужни да одговоре у писаној форми.

Овај инструмент⁶⁰ контроле рада Владе није довољно делотворан због тога што на велики број питања функционери не шаљу одговоре⁶¹, мада су они дужни да тражено обавештење,

за давање обавештења.

56 У ред тих држава спада и Мађарска.

57 Став 2. члана 287. важећег Пословника. Председник Народне скупштине даје реч пријављеним председницима, односно овлашћеним представницима посланичких група, почевши од представника бројчано најмање посланичке групе, па до бројчано највеће посланичке групе (став 3. члана 287.).

58 Првенствено председнику посланичке групе, али он може да овласти било ког посланика да одређеног дана испред посланичке групе затражи обавештење. Ирена Пејић ипак сматра да је ово право ускраћено посланицима индивидуално (Ирена Пејић, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 341.).

59 У неким земљама (нпр. у Мађарској) тражење обавештења није *sine qua non* обраћања пред прелазак на дневни ред.

60 Који се у парламентарном жаргону назива „happy hour“.

61 Нпр. 2009. године је било 461 захтева за давање обавештења и свега 282 одговора (Преглед

односно објашњење народном посланику доставе у року од петнаест дана⁶².

2.1.4. Посланичка питања у писаној форми

Одредбе у вези посланичких питања у писаној форми нису систематизоване у Пословнику, већ се налазе на различитим местима. Као што смо већ видели, честа је појава да један члан садржи решења и у вези питања у писаној форми и у вези неког облика усменог питања⁶³.

Посланичко питање у писаној форми може се поставити у току седнице, али и између две седнице Народне скупштине, преко председника Народне скупштине, који га доставља надлежном министру или Влади. Председник Парламента упозориће народног посланика ако питање није постављено у складу с одредбама Пословника, односно ако није упућено надлежном органу.⁶⁴ Већ смо констатовали да посланичко питање мора бити јасно формулисано и да је то једини формални критеријум (не рачунајући нпр. да оно не може бити увредљиве садржине).

Одговор се народном посланику⁶⁵ доставља у писаном облику, у року од осам дана⁶⁶ од дана када је питање постављено. Ако је у припреми одговора на посланичко питање потребно утврдити одређене чињенице чије утврђивање захтева дуже време или сложенију анализу, рок за давање одговора на посланичко питање може се продужити, али највише до тридесет дана⁶⁷.

активности Народне скупштине Републике Србије у 2009. години, Народна скупштина - Одељење за припрему и обраду седница од 10.12.2010.). Зарад прецизности треба констатовати да се у Прегледу не разликују усмени и писани захтеви за давање обавештења.

62 Став 4. члана 287.

63 Нпр. чл. 206. Пословника који се првенствено односи на „Question time“, али рокови везани за давање одговора у писаној форми (уколико је потребна одређена припрема) примењују се и у случају класичних питања у писаној форми.

64 Чл. 204.

65 Из текста Пословника није могуће недвосмислено закључити да ли се одговор доставља само посланику који је поставио питање или свим народним посланицима. И унутар самог члана 206. постоји колизија.

66 Као што смо видели, код претходно изложеног инструмента контроле рада владе (тражење обавештења и објашњења) рок за достављање одговора је петнаест дана.

67 Чл. 206.

Из праксе рада Народне скупштине јасно произилази да се за разлику од других облика посланичких питања (то се поготово односи на тражење обавештења и објашњења уторком и четвртком) на питања постављена у писаном облику одговори углавном редовно стижу. Разлог за то вероватно лежи у томе да се у редовима Владе питање у писаној форми сматра „најмање непријатељским“ средством. То разликовање, међутим Влада не би смела себи да допусти. Као што смо видели, постављање питања није привилегија посланика, већ произилази из улоге Парламента, као народног представништва.

3. ЗАКЉУЧАК

Посланичко питање је важан инструмент ефикасне и делотворне контроле рада владе без обзира на његове карактеристике у различитим земљама са парламентарним системом државне власти. Будући да постављање посланичког питања има за циљ усмеравање пажње јавности на тему коју народни посланик сматра значајном, логички следи да се не може говорити о делотворној парламентарној контроли без политичке културе утемељене у вредностима дијалога и политичке одговорности. Анализом бројних примера из деценијске праксе у раду Народне скупштине Републике Србије указано је да постоји простор да се унапреде поједина пословничка решења, а како би се смањио јаз између нормативног идеала и праксе, нпр. да се посланичка питања могу постављати једино ако је седница у току; ускраћивање информација о томе који министри ће доћи у скупштину чиме се посланичке групе онемогућују да дефинишу стратегију поступања на тој седници; непостојање санкција за непојављивање министра у Парламенту последњег четвртка у месецу; решење да члан Владе може да говори највише два пута поводом питања истог народног посланика и да није временски ограничен; да се размотри могућност да се временски ограничи и одговори министара на начин како је то учињено код посланичких питања у вези с актуелном темом и тако искључи могућност опструкције од чланова Владе; да функционери поштују рок од петнаест дана у којем су дужни да тражено обавештење односно објашњење доставе народном посланику. Предлози

за унапређење пословничких решења произилазе из чињенице да је парламентаризам као облик државне власти незамислив без одговорности Владе пред народним представништвом.

ЛИТЕРАТУРА

- Јовановић Слободан, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924.
- Пајванчић Маријана, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008.
- 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.
- Стојановић, Драган М., *Правни положај посланика: на примерима Француске, Немачке, Аустрије и Југославије*, Правни факултет, Центар за публикације, Ниш, 1999.
- Bačić Arsen, *Parlamentarno pravo: hrvatske i poredbene parlamentarne procedure*, Pravni fakultet Sveučilišta, Split, 2004.
- Szenté Zoltán, *Bevezetés a parlamenti jogba*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010.
- Szóda Eszter, „Fontos „kérdés”?!”, *Politikatudományi Szemle*, Budapest 2001/1-2, стр. 211-240.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.
- Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/10.
- Пословник Народне скупштине Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 20/12 – пречишћен текст.
- Пословник Народне скупштине Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 14/09 - пречишћен текст и 52/10 - др. пословник.

- *Народна скупштина Републике Србије*, <http://www.parlament.gov.rs>
- *Архива активности сазив од 11. јуна 2008. Посланичка питања*, Internet, <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-11-juna-2008/poslanicka-pitanja.1549.html>, 19/ 06/2019.
- *Архива активности сазив од 11. јуна 2008. Посланичка питања*, Internet, http://www.parlament.gov.rs/Poslani%C4%8Dka_pitanja.3634.941.html, 19/06/2019.
- *Активности сазив 03. јун 2016. Посланичка питања*, Internet, <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/poslanicka-pitanja/poslanicka-pitanja.991.html>, 20/06/2019.
- *Архива активности сазив од 31. маја 2012. Дан за одговарање на посланичка питања у вези са актуелном темом*, Internet, <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-31-maja-2012/poslanicka-pitanja.2273.html>, 21/06/2019.

Pásztor Bálint

**PARLIAMENTARY QUESTION AND IMPROVING THE
POLITICAL RESPONSIBILITY OF THE GOVERNMENT
IN THE PARLIAMENTARY SYSTEM**

Resume

The subject of analysis is the classic instrument for controlling the work of the Government at Plenary Sessions of the Parliament: the parliamentary question. Its history, basic features, legal nature and forms of parliamentary questions in the parliamentary system are analyzed, as well as the similarities and differences in (primarily procedural) regulations of different countries. The results of the work are formulated practical policy proposals aimed at improving the effectiveness of the parliamentary question as an instrument for effective and efficient control of the work of the Government, and in particular, the impact on strengthening political accountability. Using the instrument of the parliamentary question, the control of the work of the Government or its members (or ministries) is done by obtaining information that is significant for the exercise of the function of Member of Parliament, such as representing the interests of citizens in the highest legislative body, and the goal of seeking information is very often to direct the attention of the public to the topic considered important by the Member of the Parliament. Presenting various legal and political approaches to the procedural design of this control mechanism in various European countries, special attention has been paid to the parliamentary practice of the National Assembly of Serbia, and by analyzing numerous examples from the parliamentary work, it has been formulated and proposed to re-examine certain solutions, for example that parliamentary questions can only be raised if the session is in progress; denial of information about which ministers are going to come to the Parliament, which is preventing the parliamentary groups from

defining the strategy for the proceedings at that session; the absence of sanctions for the non-attendance of the Minister in Parliament on the last Thursday of the month; the rule that a member of the Government can speak at most twice on the issue proposed by the same MP and that it is not time-limited; the possibility to consider the limiting of time for the answers by the minister, as it has been done with the parliamentary questions regarding the current topic, which would result the excluding of the possibility of obstruction by the members of the Government; that the officials respect the deadline of fifteen days in which they are obliged to provide the requested information or explanation to the Member of the Parliament. Proposals for the improvement of procedural rules stem from the fact that parliamentarism, as a form of state power is inconceivable without the Government's accountability before the national representation. Since the parliamentary question is a complex mechanism that can be understood, in a wider context, by analyzing the European political and constitutional history, with the consistent application of this institute, it promotes and strengthens political responsibility as one of the fundamental values of the parliamentary system of state power, various methodological approaches were used: historical and comparative method, as well as exegetical, in the sense of interpreting different legal sources, with special attention being paid to analysis, comments and interpretations of certain constitutional and legal solutions, as well as by-laws, especially the procedural solutions of the Rules of Procedure of the National Assembly of the Republic of Serbia, but also from the analysis of the Serbian and international parliamentary practice.

Keywords: parliamentary question, parliamentary control function, legal practice of the National Assembly of the Republic of Serbia, comparative practice, political responsibility, procedural solutions, freedom of speech

* Овај рад је примљен 5. септембра 2019. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 1. децембра 2019. године.