

Бојан Јовић*

Докторанд Правног факултета

Универзитет у Београду,

Млађи саветник у Уставном суду Републике Србије

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

doi:10.5937/zrpfni1982265J

UDK:342.4/6

Раđ примљен: 10.02.2019.

Раđ прихваћен: 09.04.2019.

ОДНОС ЗАКОНОДАВНЕ И ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ – МОЋ ПАРЛАМЕНТА И ОДГОВОРНОСТ ВЛАДЕ –

Апстракт: У првом делу рада аутор се пре свега бави начелом поделе власти и односом између законодавне и извршне гране власти, са посебним освртом на гледишта Слободана Јовановића (Политика је, пре свега другог, вештина утицања на народ). Потом укратко представља карактеристике председничког и парламентарног система, као и однос легислативе и егзекутиве у Уједињеном Краљевству, колевци парламентаризма, и Сједињеним Америчким Државама, типичном представнику председничког система. У средишњем делу рада језгровито приказује функције парламента, али је тежиште рада усмерено ка контролној функцији, као једној од најзначајнијих функција законодавне власти, кроз формулисање института посланичког питања и интерпелације, са националног (теоријског и позитивноправног) и упоредноправног гледишта. На крају рада аутор разматра и питање природе односа легислативе и егзекутиве у модерним парламентарним системима, питање тежње извршне власти да доминира над осталим гранама власти, а указује и на недостатке српског решења института интерпелације.

Кључне речи: законодавна власт, извршна власт, начело поделе власти, интерпелација, посланичко питање.

1. Уводна разматрања

О начелу поделе власти, односу законодавне и извршне власти, председничком и парламентарном систему, функцијама парламента, посланичком питању и интерпелацији се доста писало, како у домаћој, тако и страниј правној и политичкој литератури. Побројани правни институти уједно представљају и преглед питања којима се бавимо у

*bojan.boki.jovic@gmail.com.

раду, а која изнова привлаче пажњу истраживача и теоретичара широм света. Транспарентно и професионално вршење власти, без злоупотреба, јесте идеал бројних држава већ више од пола века. У том истом периоду су органи извршне власти преузели знатне законодавне надлежности, због чега су многе државе увеле додатне механизме који би спречили даљу „ерозију“ функција парламента, онемогућили злоупотребу и узурпацију власти, и успоставили избалансирани правни систем. Свему томе може допринети и афирмисање контролне функције парламента као његове „нове“ кључне функције, што би законодавном органу, поред учвршћивања свеобухватније контроле над радом егzekутиве, омогућило и враћање дела узурпираних надлежности.

Неспорно је да савремено управљање државом ставља органе извршне власти у први план, дајући им доминантан положај у системима организације власти, али то никако не сме довести до опадања значаја функције народних посланика и смањења улоге народног представништва. Зато ћемо у раду, детаљнијом анализом наведених правних института, указати на потенцијалне модалитете њиховог развоја, побољшања и заштите.

2. Начело поделе власти кроз однос законодавне и извршне власти

Много држава и народа је кроз историју, са мање или више успеха, тежило ограничавању власти појединаца. Од давнина је постојала тежња да се ограничавањем појединаца или група које су желеле да пригрле сву власт дође до бољег државног уређења и друштва у целини. Управо у тој тежњи да се једним правним актом поставе правила и ограничења којима се морају повиновати сви друштвени чиниоци, пре свега они који заповедају људима, настао је Устав, темељни и кровни акт сваког друштва. Још је Жан Жак Русо сматрао да „онај ко заповеда људима, не треба да заповеда законима и обрнуто“ (Јовановић, 2011: 315), док је Аристотел истицао да је „закон ум без пожуде, због чега би и требало да влада закон, а не људи“.

Три елемента творе сваку државу: територија, становништво и суверена власт, или речима С. Јовановића – земљиште, људи који на том земљишту станују и власт која над њима господари. Од непосредног значаја за тему којом се бавимо јесте државна (суверена) власт, која речима Жана Бодена „подразумева власт која споља не зависи ни од које друге власти, а унутра је виша од сваке друге власти“. Сувереност је својство државне власти које заправо подразумева да је на некој територији та државна власт недељива, највиша и неограничена, а као својства државне власти се могу издвојити независност, непрекидност и недељивост. Ова својства

нам указују да је државна власт пре свега оригинерна и да стално траје, иако се њени носиоци мењају, те да је јединствена и да се само дели на више функција (детаљније Марковић, 2010: 151). Бројни теоретичари су се бавили питањем носиоца суверености у држави, тј. питањем коме та (таква) сувереност припада, што је довело до настанка разних теорија које се баве сувереношћу – теократска, легитимистичка, марксистичка, али и теорија друштвеног уговора (теорије народне и националне суверености) (вид. Марковић, 2010: 153 и даље).

Теорија поделе власти која је ударила темеље правној држави (*Rechtsstaat*), касније је постала и неизоставни елемент принципа владавине права (*Rule of law*) (вид. Carroll, 2009: 43–49). Као творци теорије поделе власти у науци се најчешће спомињу Аристотел, Џ. Лок, М. Падовански, али и Ш. Монтескје чије име се најчешће везује за ову теорију. Иако је државна власт целовита, она не сме бити оличена у једном органу. Физички је неизводљиво да се она врши непосредно од стране свих грађана, те је стога неопходно да је врши држава преко својих изабраних органа. Суверена власт се налази код законодавних органа, а управни и судски органи само извршавају и примењују суверену власт, не стварајући је (Јовановић, 2011: 180 и даље). Због тога се државна власт дели на одређене функције, како би се делатности које имају истоветна обележја усмериле ка истом правном циљу, те би тако обједињене образовале једну функцију државе. Имајући у виду да се државна власт врши у циљу вишеструких делатности државе, то доводи до тога да постоји више државних функција. Сагласно броју државних функција, разликујемо следеће теорије о државним функцијама (дуалистичке, тријалистичке, квадријалистичке, као и теорију пет власти Сун Јат Сена, која заправо осликава све особености кинеске цивилизације) (детаљније Марковић, 2010: 166; Марковић, 1980: 11 и даље). Законодавна, извршна и судска су три основне функције државне власти, које се најчешће називају властима, а њихово раздвајање начело поделе власти (деоба власти је заправо деоба функција) (Јовановић, 2011: 315).

Иако се државна власт дели на више функција, мора постојати копча међу њима, јер се у суштини ради о „једној“ недељивој власти. Суштинско питање које се поставља јесте однос међу тим функцијама на којима почива начело поделе власти. Да ли између њих мора да постоји веза или не? Ако веза постоји, како она треба да изгледа? Да ли законодавна власт треба да даје правац другим двома властима, јер доноси законе које управа извршава, а судство примењује (Јовановић, 2011: 315), или то пак мора да чини извршна власт која је знатно оперативнија и која може да усмерава законодавну, док би судска остала по страни као независна у односу на претходне две?

Циљ овог рада није да да одговоре на сва постављена питања, али јесте свакако да детаљније прикаже однос између законодавне и извршне власти кроз однос између парламента и владе/шефа државе, као и да отвори расправу о повезаним питањима.

„Не треба онај ко издаје законе, да у исто време суди и управља – и обрнуто“ (Јовановић, 2011: 313). За сваку наведену функцију (законодавну, извршну и судску), а у циљу доследнијег спровођења начела поделе власти, морају бити предвиђени различити органи. Ти органи нипошто не смеју бити обједињени у рукама једног човека (ауторитарни режими) или неког тела/органа (скупштински системи), јер се онда у потпуности негира начело поделе власти и долази се до његове супротности – јединства власти. Предности начела поделе власти се могу посматрати кроз разлоге техничке (специјализација органа који врше одређену функцију) и правне природе (без поделе власти нема правне државе) (вид. Јовановић, 2011: 313).

На сукобу аутора о обиму поделе власти, тј. да ли она мора бити потпуна или може/мора бити делимична, изграђена је и подела на парламентарни и председнички систем, тј. на систем који карактерише флексибилна и систем који карактерише крута подела власти. За разлику од круте поделе, где постоји координација и сваку функцију врши посебан државни орган, код меке поделе државни органи су повезанији, што се може видети и из интеграције која постоји међу њима. Шарл Монтескје је сматрао да власт мора да зауставља власт, како би се успоставила равнотежа међу властима. Међутим, теоретичари се непрестано споре да ли је он такву поделу власти посматрао кроз потпуну изолацију и раздвојеност (круту поделу) или међузависност и сарадњу (интеграцију) власти. Управо је на тој размеђи настала подела на председнички и парламентарни систем.

2.1. Председнички и парламентарни систем

У духу начела поделе власти је да све органе бира народ (Јовановић, 2011: 318), али се након избора поставља питање односа међу њима. Пошто апсолутна подела власти није могућа, па самим тим није нигде ни спроведена, намеће се питање утицаја једне власти на рад друге. Ако је тај утицај значајан, али не у мери да изазове већу сарадњу међу органима, можемо говорити о председничком систему (Сједињене Америчке Државе), али ако до значајније међузависности ипак долази, онда говоримо о парламентарном систему (Велика Британија). Сједињене Америчке Државе и Велика Британија представљају најавтентичније представнике наведених система (детаљније о „британском“ и „америчком“ моделу

поделе власти вид. Carroll, 2009: 36). Када бисмо доследно спровели начело поделе власти, оно би било у супротности са парламентарним режимом који претпоставља стални надзор законодавног органа над владом, а не би било усклађено ни са начелом уставне равноправности три власти на коме почива председнички систем (вид. Јовановић, 2011: 341).

Председнички систем, установљен и отелотворен кроз државно уређење Сједињених Америчких Држава, карактерише чврст устав који уређује органе све три гране власти и њихово функционисање (законодавну, извршну, судску). И законодавна и извршна власт имају право да бране своју надлежност ако она буде угрожена од ове друге, а у томе ће неретко имати и помоћ Врховног суда. Председнички систем је заправо постављен тако, ако изоставимо судску грану власти која је независна и нарушава начело поделе власти истовремено штитећи га кроз рад Врховног суда, да законодавна власт учествује у пословима извршне (и супротно), тако што врши надзор или онемогућава да оствари значајнији утицај. Очеви оснивачи су сматрали да је потребно избећи парализу политичког процеса до које може да доведе крута подела власти, па су у појединим сегментима прогласили кооперацију органа државне власти (Марковић, 1980: 198). Наиме, законодавна власт припада дводомом Конгресу, који изгласава и буџет без кога извршна власт не може поступати, а Сенат пак ратификује међународне уговоре које закључује председник и даје сагласност на бројна именована појединих функционера извршне власти. Насупрот томе, председник као носилац извршне власти, врховни командант оружаних снага, који именује бројне функционере и закључује међународне уговоре, има пак могућност да уложи вето на законе Конгреса (Конгрес Сједињених Америчких Држава се састоји од Представничког дома и Сената), чиме постаје и значајан чинилац законодавне власти. Врховни суд Сједињених Америчких Држава стоји на челу судске власти, али поред тога води рачуна и о односу снага између законодавне и извршне власти. Овако изведена (крута) подела власти омогућава максимално могућу независност органа државне власти (упор. Марковић, 1980: 197; Стојановић, 2013: 295; Пејић, 2011а: 18), у којој власт не може да утиче на егзистенцију оне друге, али може на њен рад (Симовић, 2008: 132). Председничким системом се нећемо детаљније бавити, али је било неопходно указати на његове основне карактеристике како би се парламентарни систем, а и потоња питања боље схватили.

Насупрот председничком, *парламентарни систем* је настао као резултат праксе. Суштинска разлика између председничког и парламентарног система се огледа у немогућности реализовања политичке одговорности извршне пред законодавном влашћу (Пастор, 2011: 9). Парламентарни

систем је изграђен у Енглеској, вишевековним развојем и формирањем институција које су уравнотежене постепеним развојем оствариле међузависност путем интеграције извршне и законодавне власти. Монарх је у почетку био кључни чинилац власти, али је временом губио утицај до те мере да данас представља само симбол јединства, док је влада преузела у потпуности његове кључне надлежности, намећући се као главни такмац и ривал законодавне власти. Законодавну власт у парламентарним системима врши једнодомни или дводомни парламент, а у Великој Британији законодавна власт је од давнина поверена дводомном законодавном телу. У парламентарном систему егзекутива постаје бицефална, јер поред шефа државе који постоји и у председничком систему, имамо и владу. Карактеристика парламентарног система се огледа у томе што парламент формира и контролише владу, а влада са друге стране подноси законске предлоге и има могућност да распусти парламент (упор. Марковић, 1980: 206; Стојановић, 2013: 298; Пејић, 2011а: 11; Вучић: 2008: 87). Стога се читав парламентарни систем може дефинисати кроз начело „ти ме обориш, ја те распустим“, јер је распуштање парламента „нужан услов сваког парламентарног система“, без кога нема равнотеже између законодавне и извршне власти (Петров, 2010: 170). Парламентаризам једино не може да живи без владе одговорне парламенту (Петров, 2010: 169), све остало је подложно модификацијама.

Парламентарни систем је карактерисао и Трећу и Четврту Француску републику. Након усвајања Устава од 1958. године и стварања Пете републике, дошло је до успостављања система који се налази на размеђи председничког и парламентарног система. Због тога што је уставна стварност превазишла дихотомну поделу система власти (Симовић, 2008: 140), Морис Диверже је дефинисао новоустановљени систем као *мешовити/полупредседнички*. Њега карактерише шеф државе који се бира непосредно од стране грађана, због чега и има значајна овлашћења (именује владу и распушта парламент), уз владу која и даље остаје одговорна парламенту (упор. Симовић, 2008: 147; Пејић, 2011а: 29). Законодавна власт која је доминирала Трећом републиком постајала је другоразредни чинилац власти, уступајући своје место извршној власти (влади и шефу државе). То никако не значи да је законодавна власт остала без моћи, али је било потребно извесно време да се она, у новом окружењу, окрене и другим функцијама, контролној пре свега, и да на тај начин бар мало поврати део утицаја који је изгубила јачањем егзекутиве.

Извршна власт није ојачала само у Француској, већ и у многим државама које су усвојиле парламентарни систем током 20. века. Моћ парламента, која се огледала пре свега у могућности да разреши владу, постаје ексцес,

а народни посланици од гласноговорника народа постају колективци у оквиру парламентарних група, тј. политичких партија (вид. Пејић, 2011а: 55). Можда је прегруба формулација коју је употребио А. Томкинс истичући да је „парламент институција кроз коју влада доноси законе“ (Пејић, 2011а: 60), али свакако указује на нови однос снага који имају државни органи у систему поделе власти.

Да бисмо боље схватили однос парламента и владе, неопходно је показати њихово деловање у савременом парламентаризму. Наиме, у парламентаризму, парламент као централни орган, представља позорницу на којој се сукобљавају кључни политички чиниоци,¹ док парламентарна већина која бира и подржава владу, представља не само носиоца извршне, већ и носиоца законодавне власти. Стабилност парламентарног система ће у великој мери зависити од стабилне и постојане парламентарне већине (Пејић, 2011а: 41). Ако нека странка има већину у парламенту, њени истакнути лидери ће најчешће бити у влади, а не у парламенту, што само показује однос који политичари имају спрам ових институција. Влада је оперативнији и конструктивнији орган од парламента, па се у њој и одлуке брже доносе и консензус много лакше постиже. Због тога и постоји већина у парламенту која слепо подржава изабрану владу, „препуштајући“ контролу владе парламентарној опозицији и јавном мњењу. Влада је овакав свој положај зналачки створила, а потом и искористила, преузимајући законодавну иницијативу од парламента, што је и довело до тога да парламент најчешће доноси законе на основу владиних предлога. Међутим, парламент мора бити свестан тога да се не сме бавити само преправљањем и обликовањем предложених законских текстова, јер на концу, он има последњу реч у законодавном поступку. Кључ моћи парламента лежи управо у томе што коначно одлучује о судбини и садржини закона (Петров, 2010: 45), што свакако треба искористити у односима са владом.

Страх од распуштања парламента, које је моћније средство од законодавне иницијативе за утицај владе на рад парламента, не сме никако паралисати законодавни орган и блокирати његов ефикасан и квалитетан рад. Парламент се мора супротставити влади када је то неопходно. Иако је влада кључни чинилац власти у европским државама, саме партије које је творе ипак преузимају сву власт, одн. њихов лидер/и. У читавом овом

1 В. Петров пак сматра да је парламент: централна институција представничке демократије, под контролом политичких странака и финансијских моћника; арена у којој се на живот и смрт боре страначки гладијатори; институција која треба да реагује на иницијативу других, а не да иницира. Поред свега тога, парламент по његовом мишљењу треба да буде арена у којој се различита политичка мишљења сливају у једно, оно које треба да изрази сувереност народа (или нације) (Петров, 2010: 42).

замешатељству се не сме занемарити и улога уставног суда, који и те како може помоћи парламенту, ојачати његову позицију и учврстити начело поделе власти. За разлику од владе која се често руководи политичким разлозима и целисходношћу, парламент је склонији поштовању устава и закона. Због тога, јак и независан парламент, у коме се зрело расправља и просуђује, у коме се дебате воде са пуно уважавања политичких неистомишљеника, може да олакша рад уставног суда, али пре свега може знатно да повећа ниво политичке и парламентарне културе у једном друштву.

У парламентарном систему власти Републике Србије Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти (чл. 98 Устава Републике Србије, Сл. гласник РС, 98/2006). Председник Републике изражава државно јединство (чл. 111 Устава), а Влада је носилац извршне власти (чл. 122 Устава). Влада је за свој рад и рад органа државне управе одговорна Народној скупштини (чл. 124 Устава), а Народна скупштина бира Владу, надзире њен рад² и одлучује о престанку мандата Владе и министара (чл. 99 ст. 2 тач. 1 Устава). Председник Републике може на образложени предлог Владе да распусти Народну скупштину (чл. 109 ст. 1 Устава). Треба напоменути и то да у складу са важећим уставним уређењем постоје гледишта која систем власти у Републици Србији подводе под парламентарни, и она друга која сматрају да је он ипак ближи мешовитом систему. Међутим, иако се шеф државе бира непосредно на изборима, његова овлашћења по мишљењу аутора, нису толико значајна, како би и сам систем у целини могао бити окарактерисан као мешовити.

3. Функције парламента

У земљама парламентарног система у којима имамо потпуну хомогеност и неизмерно поверење између владе и парламентарне већине, надзор бирачког тела над парламентом може бити главна брана у борби против партократије. Речима С. Јовановића: „Ако је престао, или бар попустио, надзор Парламента над Владом, остао је надзор народа, одн. бирачког тела, над Парламентом. Парламент може, ако хоће, гледати Влади кроз прсте, али бирачко тело неће бити исто тако милостиво према њему; кад дођу нови избори, оно ће оборити тај Парламент који је подржавао једну Владу која то није заслужила“ (нав. према Пејић, 2011а: 69). Међутим, овакво деловање бирачког тела својствено је зрелим парламентарним

2 Б. Пастор с правом поставља питање због чега се и надзор рада Владе у наведеној уставној норми подводи под изборну функцију Народне скупштине, када је то заправо синоним за контролну функцију народног представништва (Пастор, 2011: 14).

демократијама у којима народ пажљиво прати рад и залагања својих изабраних представника и санкционише на следећим изборима њихов немар и уочене грешке. У супротном, свако неодговорно деловање парламентарца ће остати некажњено.

Поред законодавне функције, по Валтеру Беџхоту парламент обавља још и изборну функцију, функцију изражавања воље грађана, функцију политичког образовања и информативну функцију (Петров, 2017: 39). У француској правној теорији Аврил и Жикел праве разлику између нормативне (законодавне функције) и политичке делатности (контролне функције) парламента између којих се развијају и све остале активности, а које скупа чине функцију представљања (јер је парламент заправо народно представништво) (Петров, 2010: 45). У нашој правној теорији се најчешће истиче *законодавна (уставотворна) функција* (Д. Стојановић из законодавне функције јасно издваја *уставотворну и буџетску функцију*), *функција контроле над радом извршне власти (владе)*, *изборна функција* и *квасисудска функција*, као функције парламента (упор. Марковић, 2010: 275; Пејић, 2011б: 24; Стојановић, 2013: 308). У овом раду ће пре свега, бити речи о контролној функцији парламента као једној од његових најважнијих функција.

3.1. Контролна функција парламента посматрана кроз посланичко питање и интерпелацију

Уставни апсурд данашњице се огледа у томе што парламент остварује контролну функцију преко парламентарне већине чији је примарни задатак да одржи своју владу у мандату (Пејић, 2011а: 55). Дужност министра је да полаже рачун и одговара пред парламентом за свој лични рад и рад органа на чијем је челу. Контрола владе се огледа у „општој контроли владине политике и контроли извршења закона које је начелно поверено влади“ (Стојановић, 2013: 313). У ситуацији када имамо стабилну већину која подржава рад владе, парламентарна опозиција постаје кључни чинилац контролне функције. Какав је однос снага у парламенту, таква ће бити и јачина контроле коју парламент спроводи над владом или појединим министром. Ако имамо хомогенији састав парламента који је самим тим пресликан на владу, од потенцијалне контроле и полагања рачуна владе пред парламентом неће бити много користи, а опозиција мора бити противтежа владиној политици и парламентарној већини. Иако је од давнина прави задатак представничке скупштине да бди над радом владе, она неретко неоправдано препушта парламентарној опозицији и недовољно политички зрелој јавности да врши дужност контроле. Узрок томе, по мишљењу аутора, поред неизграђене политичке културе треба

тражити и у изборном систему који је постављен тако да у сваком смислу чврсто везује народне посланике за политичке партије које их „бирају“ на ову позицију.

Крајњи исход контролне функције парламента би био разрешење владе, одн. изгласавање неповерења влади. Наравно, неће сви инструменти довести до тог исхода. Парламентарци ће већину контролних инструмената исцрпети знатно раније, тако да најчешће неће ни доћи до пада владе. Средства путем којих парламент обавља функцију политичке контроле и обавештава се о раду владе могу бити *трајна* (сталне комисије парламента, разматрање периодичних извештаја владе, усвајање буџета и завршног рачуна, присуства чланова владе седницама парламента) и *повремена* (преко привремених и анкетних комисија, а посебно путем посланичких питања и интерпелације) (Стојановић, 2013: 313). И. Пејић пак истиче да с једне стране имамо гласање о неповерењу влади као јак традиционални инструмент контроле наспрам кога стоје знатно слабији инструменти (посланичко питање и интерпелација) који омогућују парламенту да испитује владу, држећи је стално у приправности (Пејић, 2011а: 90). Она напомиње и то да треба правити разлику између *правне* и *ванправне* одговорности владе. Ванправна одговорност владе пред грађанима има неправну санкцију која се огледа кроз осуду јавног мњења и губитка поверења грађана на следећим изборима, док наспрам ње стоји правна одговорност владе пред парламентом која се огледа кроз индивидуалну (посланичко питање) и колективну (захтев за гласање о неповерењу влади) одговорност владе (вид. Пејић, 2011а: 73). В. Петров се пак приклања француској теорији, те контролну функцију парламента посматра кроз *меку* (посланичко питање) и *чврсту* контролу (предлог за изгласавање неповерења влади и интерпелација) (Петров, 2010: 148), док Р. Марковић под контролом парламента над радом извршне власти, а пре свега над владом, подразумева *средства којима се парламент обавештава о раду владе* (стална – сталне комисије парламента и повремена – посланичка питања, интерпелација и анкетна комисија) и *средства за покретање политичке одговорности владе у парламенту* (предлог за гласање о неповерењу влади и постављање питања владе о свом поверењу у парламенту) (Марковић, 2010: 279). Предмет овог рада нису сва средства контроле парламента над радом извршне власти, већ само основна средства контроле – посланичко питање и интерпелација.

Међутим, да би се уопште дошло до контроле парламентарца над владом, народним представницима у парламенту мора бити зајемчена слобода говора, без које нема расправе, а ни представљања (вид. Пастор, 2011: 20). Мишљења смо да је слобода говора у савременом парламентаризму

у значајној мери условљена начином избора парламентарца, њиховим положајем у народном представништву, јачином политичких партија које творе политички живот једне земље, али и самосвешћу, образовањем и храброшћу самих посланика. Због свега тога и не чуди што је савремено доба поред горе наведених „традиционалних“ инструмента за контролу владе донело и бројне нове форме контроле и праћења активности владе (специјализована контрола и независна регулаторна тела), којима се јача моћ парламента, док се са друге стране девастира основна функција законодавног органа (упор. Пејић, 2011а: 130; Петров, 2010: 190).

3.1.1. Посланичко питање

О посланичком питању и интерпелацији се доста писало како у домаћој литератури, тако и иностраној литератури. (Glassman, 2009: 2; Skrášková, 2014: 12). Због осцилација односа владе и парламента у парламентарном систему, ово и даље представља поље интересовања бројних аутора. Корени посланичког питања (*parliamentary questions*) сежу до 18. века и колевке парламентаризма – Велике Британије (детаљније о врстама и природи посланичких питања у Великој Британији Carroll, 2009: 158), док се корени интерпелације налазе у једном декрету који је донела Уставотворна скупштина у Француској давне 1791. године (Николић, 1998: 78). Као што смо раније видели, посланичко питање представља повремено инструмент контроле парламента над радом владе, тзв. меко средство контроле. Оно има за циљ да прибави информације (информативни карактер) и усмери пажњу јавности ка некој теми која је важна одређеном народном посланику.

Једну од свеобухватнијих дефиниција посланичког питања даје В. Петров кроз елементе циља, форме, садржине и дејства посланичких питања: „посланичка питања су конкретна питања која посланици постављају, усмено или писмено, влади или поједином министру, са циљем прибављања одређених обавештења о раду владе или појединих министарских ресора, а на која су влада и министри дужни да одговоре у одређеном року“ (Петров, 2017: 125). Посланик питањем заправо тражи од надлежног министра (односно од целе владе) објашњење о некој ствари, које је министар дужан да пружи у одређеном року који је обично утврђен пословником, а након добијања одговора питач нема даљих могућности у односу на предмет свог интересовања, сматра се да је право народног посланика тиме конзумирано или исцрпљено (Вучић, 2008: 89).

Посланичким питањима се омогућава посланицима да прикупљају практичне информације, информишу јавност пружајући јој увид у рад владе, а све у циљу контроле парламента над радом владе или чланова

владе (министара). Посланичким питањима се омогућује мањини да учествује у расправи, али и да покрене расправу о неком важном питању које се тиче те мањинске заједнице. Како би се избегле евентуалне злоупотребе владајуће већине, време за постављање посланичких питања је најчешће предвиђено једном недељно у одређеном термину. Посланичка питања по врсти могу бити: питања у писаној или усменој форми (са или без расправе); хитна питања; питања која су повезана са одређеном темом па се постављају у тренутку предвиђеном за дату тему; одборска питања; буџетска питања (упор. Стојановић: 313; Пејић, 2011а: 91; Петров, 2017: 125; Марковић, 2010: 279; Пастор, 2011: 31).

У Србији посланичко питање постоји од седамдесетих година 19. века (Закон о пословном реду у Народној скупштини), а било је регулисано и Уставом од 1888. године. Митровдански устав не предвиђа институт посланичког питања, већ оставља закону и пословнику да га уреде. Важећи Пословник Народне скупштине (Службени гласник РС, 20/12), предвиђа следеће облике посланичких питања: питања у усменом и писаном облику (чл. 204–208); посланичка питања у вези са актуелном темом (чл. 209–216); уторак и четвртак – дани за тражење обавештења и објашњења (чл. 287). Пословником је изричито предвиђено и то да посланичко питање може бити постављено поједином министру или влади, из њихове надлежности, као и да мора бити јасно формулисано. На основу наведених, али и преосталих одредаба Пословника које уређују овај правни институт, неспорно произлази могућност широке примене овог правног средства контроле Народне скупштине, које истовремено представља најчешће, а можда и најефикасније делотворно средство контроле над радом Владе.

3.1.2. Интерпелација

За разлику од посланичког питања, интерпелација (квалификовано посланичко питање) представља повремено средство чврсте контроле, али на неки начин и информисања. Речима П. Николића, интерпелација суштински представља један инструмент информације о раду владе или појединог министра, односно о неком значајном политичком или другом питању, али и инструмент контроле владе, односно појединог министра.³ Интерпелација, као и посланичко питање, најчешће је пословничка

3 Исти аутор истиче и да интерпелацију чине три битна елемента: *подношење интерпелације* (најчешће ће то бити индивидуално право, али може бити и колективно; подноси се у писаној форми; а постоји рок за стављање интерпелације на дневни ред седнице парламента), *дебата о њој* (давање одговора/објашњења/информација о постављеном питању и расправа / широка општа дебата о томе) и *закључивање о интерпелацији* (гласање о дневном реду које треба да покаже да ли постоји поверење

категорија, али може бити уређена и самим уставом, као што је то случај у Србији.⁴ Независно од тога којим правним актом је уређена, она мора бити прецизно и јасно формулисана како би се спречиле потенцијалне злоупотребе, а истовремено омогућила њена ефикасна примена у парламентарном животу једне државе.

Основна „разлика између питања и интерпелације састоји се у томе што се о питању не претреса и не гласа, 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“ (Јовановић, 1924: 286). Поред тога „циљ интерпелације није информација, као код посланичког питања, већ дискусија и расправа, а потом, евентуално и санкција према влади. Зато је она и средство утицаја парламента на рад владе, јер значи у исто време питати, али и питајући протестовати“ (Марковић, 2010: 280). В. Петров дефинише интерпелацију као „питање одређеног броја парламентарца упућено влади у писменој форми са циљем да се од ње затражи објашњење одређене радње предузете у вођењу политике, а поводом којег (питања, В.П.) се, по правилу, води расправа, и на крају гласа“ (Петров, 2017: 131).

Питање које се интерпелацијом поставља је обично питање опште политике владе, које ће најчешће бити од значаја и за читав парламент. Проблем који је захваћен интерпелацијом доста је шири од проблема који је означен у посланичком питању. Зато и не чуди што тако формулисано питање, које се налази у интерпелацији, може да доведе до пада владе. Међутим, треба нагласити и то да постоје системи у којима интерпелација може садржати у себи захтев да се гласа о поверењу владе. Па тако имамо

већине према влади које ће довести до оставке владе или министра). Због тога интерпелација садржи у себи политичку санкцију (Николић, 1998: 78).

4 Одредбама чл. 129 Устава Републике Србије утврђено је: да најмање 50 народних посланика може поднети интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе; да је Влада дужна да одговори на интерпелацију у року од 30 дана; да Народна скупштина расправља и гласа о одговору који су на интерпелацију поднели Влада или члан Владе коме је интерпелација упућена; да изгласавањем прихватања одговора Народна скупштина наставља да ради по усвојеном дневном реду; да ће се приступити гласању о неповерењу Влади или члану Владе ако Народна скупштина гласањем не прихвати одговор Владе или члана Владе, а уколико претходно, по неприхватању одговора на интерпелацију, председник Владе, односно члан Владе не поднесе оставку; да се о питању које је било предмет интерпелације не може поново расправљати пре истека рока од 90 дана.

државе у којима се интерпелација поистовећује са посланичким питањем и оне друге где је она ближа најстрожем средству контроле над радом владе – предлогу за изгласавање неповерења, у које спада и Србија (упор. Пејић, 2011б: 210; Петров, 2017: 130; Вучић, 2008: 90; Стојановић, 2013: 315).

Као и посланичко питање и интерпелација у Србији постоји од седамдесетих година 19. века (Закон о пословном реду у Народној скупштини), а први пут је и она нашла своје место у Уставу од 1888. године. Митровдански устав, као што смо већ видели, у посебном члану уређује овај институт, а Закон и Пословник (Пословник Народне скупштине, Службени гласник РС, 20/12) само разрађују уставне одредбе које су већ и саме (без потребе) поприлично детаљне.

Стога, с правом треба поставити питање да ли је интерпелација на основу наведених позитивноправних одредаба ефикасно средство парламентарне контроле у нас, или је на неки начин „мртворођено право“, односно каква су искуства Народне скупштине у примени овог института? Одговор на ово питање није превише оптимистичан, јер се на основу досадашње праксе може рећи да се интерпелација није прихватила у правном поретку Србије као колективно правно средство контроле, имајући у виду то да је тек пет година након доношења Митровданског устава поднета прва интерпелација 26. јула 2011. године, а убрзо након тога поднета је само још једна (Пастор, 2011: 58), што свакако не указује на њену делотворну примену.

4. Закључна разматрања

Перспективе парламентарног система у светлости контролне функције коју парламент врши над владом – У једној држави можемо имати јаку владу и то нужно не мора бити лоше, али ако парламент не врши своје основне функције, пре свих контролну, онда може доћи до проблема у читавом правном систему. Ако имамо владу која претеже над парламентом, због упоришта у хомогеној парламентарној већини, неспорно је да народно представништво неће моћи у пуној мери да врши своју законодавну функцију, али ће и даље моћи и морати да врши у оквиру ње буџетску „функцију“, кроз коју такође на неки начин контролише владу. Са друге стране, сви законски предлози који потичу од владе добијају свој крајњи облик у парламенту, што паметна законодавна власт може максимално искористити.

Због значајног утицаја политичких партија на рад парламентарца, законодавно тело мора нарочито да развије своју контролну функцију. Парламентарне странке врше утицај на посланике, који због огромног

притиска партија из којих потичу, начина избора и мањка куражи и индивидуализма, све несамосталније доносе одлуке. Овакав однос снага огледа се у појачаној позицији владе и министара који је чине, као кључних чланова извршне власти који задржавају лидерске позиције у политичким странкама, обједињујући на тај начин вршење извршне и законодавне власти. Лидер странке врши стварни утицај на странку и руководство, а преко ње посредно и на посланике већине, што доводи до особеног прожимања политичких партија и државних институција, одн. политичких партија са законодавном и извршном влашћу. Моћ политичког утицаја се не налази више у парламенту, већ код извршне власти која подлеже његовој контроли. У овом односу се заправо огледа читав парадокс савременог парламентарног система у коме опозиција⁵ треба да преузме улогу контролора извршне власти. Владајућа већина која на неки начин „бездушно и безусловно“ подржава владу мора бити ограничена новим механизмима који ће бити успостављени и у корист опозиције. „Моћна извршна власт је последица нарасле улоге државе у свакодневном животу.“⁶ Стога се отвара простор да парламенту поред опозиције и јавности, у контроли извршне власти, помогне и уставни суд. Улога уставног правосуђа би била утолико значајнија, јер оно за разлику од опозиције и јавности, врши ефикасно, искључиво правну контролу, политички необојену.

Парламент не сме бити само владин орган за гласање, већ пре свега треба да служи као орган пред којим се детаљно спроводи претрес на основу кога се доносе квалитетни закони. Како код законодавне функције, сем парламента, и влада има значајну улогу, код контролне функције треба позвати у помоћ парламенту бираче и јавност. Ово може бити проблем у друштвима попут нашег где демократске институције нису још увек у потпуности изграђене, а јавно мњење није до краја политички освешћено. Из наведених разлога, парламент се мора у будућности у знатно већој мери бавити контролом, чиме би надоместио и део моћи коју је изгубио јачањем владе и губитком дела законодавне функције.

5 Опозиција треба да буде алтернатива власти, а посланици владајуће већине не смеју бити само извршиоци Владине воље (Пастор, 2011; 67). Међутим, И. Пејић сматра да влада рутински командује преко своје већине у парламенту, а да је парламентарној мањини препуштено постављање посланичких питања и говор против владиних предлога, без могућности да било шта промени у њима, што свакако није далеко од истине (Пејић, 2011а: 185).

6 „Али и јака влада јача државу као такву“ (Орловић, 2013: 80). Супротно гледиште јесте да се извршна власт одавно сматра опасном за слободу, те да је још и Џ. Брајс сматрао да је извршна власт слаба тачка демократије (Пејић, 2011а: 181).

Државе које почивају на либерално-демократској уставности, са изграђеним институцијама, имају и утицајан парламент и моћну владу, јер њима народна представништва служе као форуми за дебату, чија се реч чује и уважава, док влада као језгровитији и стручнији орган који брже делује има превагу над свим осталим органима у систему поделе власти.

Као што смо видели, у Србији посланичко питање јесте ваљано средство деловања парламента на рад владе, док интерпелација још увек нема то својство. Посланичка питања су у потпуности уподобљена решењима из упоредног права, због чега се може рећи да су она ефикасна средства контроле која имају на располагању парламентарци, што не важи и за интерпелацију. Наиме, интерпелација у нашем правном систему нагиње предлогу парламента за изгласавање неповерења влади, због чега је, поред лошег позитивноправног уређења, додатно постала средство контроле на папиру, али не и у пракси. Наиме, добре стране позитивног решења јесу то што она може да се поднесе и против Владе и против појединог министра. Међутим, у констелацији снага које имају владе последњих десетак година, број од 50 народних посланика који је неопходан за подношење интерпелације је непримерено висок, те би првом изменом Устава требало свести овај број на максимално 20–30 посланика. Поред тога и рок који се даје Влади или члану Владе да достави председнику Народне скупштине свој одговор на интерпелацију (30 дана од дана пријема интерпелације) је без разлога дуг и требало би га свести на највише осам дана, док би рок (од 90 дана од дана гласања) забране расправљања о питању које је било предмет интерпелације требало можда у потпуности изоставити. Уклањање наведених баријера и додатно приближавање овог института посланичком питању би у потпуности повећало ефикасност интерпелације и у догледно време довело до њене (шире) примене, уз перспективу да постане респектабилно средство контроле парламента над владом. Међутим, ако желимо да изградимо свест о значају неког (правног) института уз повећање његове делотворности, домета, ефикасности и шире примене, свакако је потребно уложити нешто више знања, труда и времена. Искрено се надамо да ће неко од нас успети у томе!

Литература/References

Вучић, О. (2008). Интерпелација – утицај посланика на одговорно поступање владе. *Правна ријеч*, Бања Лука. 14/2008. 87–96.

Glassman E. M. (2009). *A Parliamentary – Style Question Period: Proposals and Issues for Congress*. Washington D.C: Library of Congress – Congressional Research Service. (Electronic version). Преузето: 29. 1. 2019.

Јовановић С. (2011). *О држави*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Јовановић С. (1924). *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*. Београд: Геца Кон.

Carroll A. (2009). *Constitutional and Administrative Law*. Great Britain: Longman.

Марковић Р. (2010). *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду и Јавно предузеће Службени гласник.

Марковић Р. (1980). *Извршна власт* (докторска дисертација). Београд: Савремена администрација.

Николић П. (1998). Интерпелација (Влада – положај у систему; остваривање у пракси; функција Владе; шта ваља мењати?). *Мала библиотека* 5. 77–86.

Орловић С. (2013). *Владавина Устава или уставног судства*. Петроварадин: Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду.

Пастор Б. (2011). *Контрола рада владе на пленарним седницама с посебним освртом на посланичко питање и интерпелацију у парламентарном систему Србије и Мађарске* (мастер рад). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Пејић И. (2011а). *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*. Свен Ниш: Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу.

Пејић И. (2011б). *Парламентарно право*. Свен Ниш: Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу.

Петров В. (2010). *Парламентарно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Петров В. (2017). *Парламентарно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Пословник Народне скупштине. *Службени гласник РС*. Бр. 20. 2012.

Симовић Д. (2008). *Полупредседнички систем* (докторска дисертација). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник Републике Србије.

Skrášková A. (2014). *Prime Minister's Question Time in Modern British Political Culture* (Bachelor's Diploma Thesis). Brno: Masaryk University Faculty of Arts. (Electronic version). Преузето: 29. 1. 2019.

Стојановић Д. (2013). *Уставно право*. Ниш: Свен.

Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 98. 2006.

Bojan Jović, PhD candidate
Faculty of Law, University of Belgrade

RELATIONSHIP BETWEEN LEGISLATIVE AND EXECUTIVE
- The power of parliament and the responsibility of the government -

Summary

The first part of the paper was about the separation of powers, and the relationship between the legislative and the executive, particularly from the point of view of Slobodan Jovanović, one of the most famous law theoreticians in our history. Also, we discussed the presidential and parliamentary systems, as well as the relationship between the legislative and the executive in the United Kingdom and the United States of America, as the most eminent representatives of these systems. In the central part of the paper, we briefly analysed functions of parliament. The major accent was on the scrutiny of the parliament, perhaps the most important parliamentary function, especially at a time when the government has a great deal of power. In addition, we largely dealt with defining parliamentary questions and interpellation in national and comparative law theory. In the end, we considered the nature of the relationship between the legislative and the executive in modern parliamentary systems, but we also pointed out the most relevant inconsistencies of current norms in Serbia related to parliamentary questions and interpellation.

Keywords: *Legislative, Executive, Separation of powers, Interpellation, Parliamentary questions.*